POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

L'ITALIE

N° 103

SOMMAIRE

HUGUES PORTELLI 5
À la recherche de la Seconde République

PASQUALE PASQUINO 13
Le gouvernement Berlusconi : une année après

ALFIO MASTROPAOLO 29
Nouveaux acteurs politiques, nouvelles élites

ILVO DIAMANTI 45
Électeurs et partis en Italie : un jeu ouvert

MASSIMO LIVI BACCI 65
Trop peu d'enfants, trop de famille

LUCIANO VANDELLI 81
Du régionalisme au fédéralisme ?

ANTOINE VAUCHEZ 93
Justice et politique. Quelques leçons tirées
de la « parabole judiciaire » italienne

LUCIO PEGORARO 105
Centralité et déclin du Parlement

DANIELE CARAMANI 129
L'Italie et l'Union européenne

CHRONIQUES

ÉRIC PERRAUDEAU 145
Les fièvres hexagonales
Élections présidentielle et législatives 2002

BÉATRICE MABILON-BONFILS ET LAURENT SAADOUN 159
Pour une sociologie des votes périphériques :
L'élection présidentielle de 2002 à Carpentras

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er avril-30 juin 2002)
PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
ET CÉLINE HISCOCK-LAGEOT 173

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(9 mai-30 juin 2002)
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 177

Summaries 199

REVUE TRIMESTRIELLE PUBLIÉE
AVEC LE CONCOURS DU CENTRE NATIONAL DU LIVRE

L'ITALIE EST ÉTUDIÉE PAR

DANIELE CARAMANI, enseignant de politique comparée à l'université de Florence, « Vincent Wright Fellow in Comparative Politics » au Centre Robert-Schuman (IUE). Il a récemment publié *Elections in Western Europe since 1815. Electoral Results by Constituencies* [avec un cd-rom] (Londres-New York, Macmillan, 2000).

ILVO DIAMANTI, professeur de science politique à l'université d'Urbino et éditorialiste à *La Repubblica*. Il a notamment publié : *La lega* (1993*), Il male del Nord* (1996) et *Politica all'italiana* (2001).

MASSIMO LIVI BACCI, professeur de démographie à la faculté de sciences politiques de Florence, membre de l'Accademia Nazionale dei Lincei et président, de 1989 à 1993, de l'Union internationale pour l'étude scientifique de la population. Parmi ses ouvrages récents, *A Concise History of World Population* (Blackwell, 3e éd., 2001), *The Population of Europe. A History* (Blackwell, 1999 ; trad. : *La Population dans l'histoire de l'Europe*, Paris, Seuil, 1999), *Population and Poverty in Developing Countries* (Oxford University Press, 1999).

ALFIO MASTROPAOLO, professeur de science politique à l'université de Turin. Parmi ses travaux plus récents : *La repubblica dei destini incrociati* (Florence, La Nuova Italia, 1996) et *Antipolitica. Alle origini della crisi italiana* (Naples, L'Ancora, 2000).

PASQUALE PASQUINO, directeur de recherche au CNRS (Institut Jean-Nicod-EHESS). Après avoir publié sur l'histoire des théories de l'État et du constitutionnalisme, il travaille désormais sur le rôle politique des organes juridictionnels de contrôle de constitutionnalité.

LUCIO PEGORARO, professeur de droit public comparé à la faculté de jurisprudence de Bologne. Il est l'auteur de nombreux essais et articles sur le droit constitutionnel et régional. Il a notamment publié *Le fonti nel diritto comparato* (Turin, 2000) et dirige avec N. Olivetti Rason la collection « Diritto pubblici contemporaneo. Gli ordinamenti costituzionali » (éd. Giappichelli).

HUGUES PORTELLI, professeur de science politique à l'université de Paris II Panthéon-Assas. Il a publié notamment un *Droit constitutionnel* (Paris, Dalloz, 2001).

LUCIANO VANDELLI, professeur de droit administratif à l'université de Bologne, Il est membre de l'exécutif de la région Émilie-Romagne. Il a notamment publié en Italie : *Le autonomie territoriale* (Bologne, Il Mulino, 1996) et *Sindaci e miti* (Il Mulino, 1997) ; en France, plusieurs articles et *Pouvoirs locaux*, Economica, 1992.

ANTOINE VAUCHEZ, chargé de recherche au CNRS (CURAPP). Il a publié « La formation d'un nouveau modèle d'excellence judiciaire », in *Juger le politique* (PU de Rennes, 2002) ; « Entre droit et sciences sociales », in *Genèses, Une magistrature d'influence ? La redéfinition de la profession judiciaire en Italie (1964-1996)* (Paris, LGDJ, à paraître).

Hugues Portelli

À la recherche de la seconde République

Le régime politique italien est paradoxal : depuis dix ans, certains commentateurs le qualifient de « Seconde République », considérant le nouveau cadre politique dans lequel fonctionnent les institutions comme constitutif d'un nouveau système non seulement politique, mais aussi institutionnel, dont les différences avec la République antérieure, celle instaurée en 1946, seraient radicales.

Or, force est de constater que les éléments structurels des institutions italiennes n'ont pas changé : la Constitution n'a pas été modifiée sur ses aspects essentiels, qu'il s'agisse de la nature parlementaire du régime, de la forme et des rapports entre les pouvoirs, des fonctions des organes de garantie (Cour constitutionnelle, président de la République).

Au contraire, la tentative de révision complète de la partie de la Constitution consacrée aux organes constitutionnels et à leurs rapports, menée sous les auspices de la « Seconde République » avec la commission bicamérale du Parlement (1997), a échoué. Si révision constitutionnelle il y a eu, c'est justement sur les points laissés de côté par les apprentis constituants de 1997 : l'organisation territoriale de l'État et les rapports entre celui-ci et les pouvoirs locaux.

Faute de pouvoir vraiment réviser la Constitution, soit parce que chacun s'accordait sur le fait que certains aspects étaient non révisables (les éléments constitutifs de l'État de droit), soit parce que les constituants étaient en désaccord sur les révisions à mener (État parlementaire ou État semi-présidentiel, bicaméralisme traditionnel ou de type fédéral), la « révision » a été essentiellement symbolique : à défaut de seconde Constitution, on a parlé de « Seconde République », et le président du Conseil est devenu dans le vocabulaire politico-journalistique le « Premier ministre ». Pourtant, l'ancienne Constitution demeure en

vigueur et le chef du gouvernement est toujours le président du Conseil. Les deux premières législatures de la « Seconde République » ont d'ailleurs démontré que l'« ancien régime » n'était pas encore tout à fait mort : à peine un an après leur victoire électorale, la coalition gouvernementale de 1994 (menée par Silvio Berlusconi) et celle de 1996 (menée par Romano Prodi), censées traduire le passage à une république majoritaire « moderne », se sont disloquées, et le « Premier ministre » est redevenu un président du Conseil à l'ancienne, devant négocier avec les différentes composantes de sa majorité et régler les affaires courantes.

Faut-il alors considérer que, sous le vernis de la nouveauté politique, les structures traditionnelles des institutions et leur logique profonde demeurent en place et surtout pèsent sur le fonctionnement à long terme du régime ?

La Dimension Constitutionnelle des Changements

Une lecture minimaliste des bouleversements qui se sont produits depuis dix ans, de type purement constitutionnel, pourrait dresser le constat suivant :

– la Constitution est inchangée dans ses aspects structurels et les organes constitutionnels ont retrouvé leur fonction classique ;

– la crise des années 1988-1992 qui avait entraîné, faute de majorités stables et du fait de la crise mortelle des partis, la montée en puissance des contre-pouvoirs de garantie (présidence de la République, Cour constitutionnelle, magistrature) a été surmontée et ces contre-pouvoirs ont retrouvé leur rôle antérieur ;

– la remise en cause du système représentatif liée à la crise de confiance dans les partis et leur personnel a été surmontée par le changement du mode de sélection des représentants (loi électorale devenue à dominante majoritaire) et de l'offre politique (nouveaux partis, nouvelles coalitions électorales de type bipolaire), et l'instrument de cette remise en cause (le référendum abrogatif) a perdu son rôle central, une fois la crise surmontée ;

– le leadership gouvernemental à l'anglaise a du mal à s'enraciner : il ne dure que le temps de résoudre une crise (liquidation des vieux partis en 1994, passage de l'Italie à l'euro en 1996) et, une fois la crise réglée par l'homme providentiel du moment (Berlusconi, Prodi), le système retourne à son fonctionnement traditionnel, les partis se

débarrassant du leader charismatique au profit d'un président du Conseil-médiateur politique ;

– la seule réforme constitutionnelle en profondeur a affecté l'organisation territoriale de l'État dans le sens d'un État régional, voire fédéral. Mais cette réforme n'est pas nouvelle : elle était « programmée » par les constituants de 1946-1948 qui en avaient fixé simplement le cadre et le projet, laissant au législateur le soin de la mettre en œuvre. Cette mise en œuvre, réalisée dès 1948 pour les régions à statut spécial, amorcée seulement en 1970 pour les régions à statut ordinaire, a été enfin systématisée à partir de 1993 avec les pouvoirs locaux (communes notamment) et 1999 avec les pouvoirs régionaux. Il a fallu le poids des nécessités (la réforme des pouvoirs locaux a été consécutive à la lutte anti-corruption qui a d'abord frappé le système clientéliste communal) et même les menaces sur l'unité nationale (les courants autonomistes, voire un temps sécessionnistes, en Italie du Nord exigeant un fédéralisme régional) pour que ces réalisations s'opèrent dans les années 1990. Le développement des potentialités de la Constitution de 1948 conduit aujourd'hui à un rééquilibrage des pouvoirs entre le centre et la périphérie, aussi bien en termes de compétences que de représentation politique, qui est la principale modification institutionnelle survenue depuis les débuts de la République italienne.

Telles sont donc les mutations institutionnelles qui se sont produites ces dix dernières années et qui, pour une bonne partie d'entre elles, se sont achevées par un retour au *statu quo ante*.

L'explication de cette marche en arrière partielle est peut-être due au fait que la plupart des commentateurs ont surestimé le poids des facteurs politiques, notamment des facteurs politiques conjoncturels, et sous-estimé l'élément de stabilité, voire d'amortissement sur le moyen-long terme, qu'étaient les facteurs institutionnels :

– il ne suffit pas de changer la loi électorale pour changer le fonctionnement des institutions : la Troisième République a vécu le plus souvent avec un système électoral majoritaire (uninominal à deux tours), mais celui-ci n'a pas permis l'implantation durable de la bipolarisation : cette dernière n'a existé que le temps des campagnes électorales sous forme de cartels électoraux, de gauche ou de droite, et ceux-ci n'ont presque jamais survécu à la première crise gouvernementale. Dans l'Italie de la « Seconde République », les leaders des campagnes électorales de 1994 et 1996 n'ont régné qu'un an ;

– il ne suffit pas de changer le personnel politique pour changer la logique des institutions : même les régimes parlementaires les plus défavorables à l'exécutif peuvent tolérer momentanément des périodes « charismatiques ». Encore une fois, l'exemple de la Troisième et de la Quatrième République en France montre que, face à des crises politiques, le personnel politique peut s'en remettre conjoncturellement à des personnalités fortes chargées de régler la crise (Waldeck-Rousseau, Clemenceau, Mendès France), voire même laisser un temps une logique majoritaire remplir cet office (la délégation des gauches, *pilotée depuis le Parlement*, après les élections de 1902). Berlusconi en 1995, Prodi en 1997 en ont fait la démonstration ;

– il ne suffit pas de changer de partis pour changer de personnel politique : tout comme l'épuration de la Libération a permis à nombre de « seconds couteaux » des partis de la Troisième République, totalement intégrés aux mœurs de celle-ci, d'accéder à la représentation nationale et de s'imposer à long terme aux « nouveaux » issus de la Résistance, la disparition des partis de la « Première République » et la mort politique d'une grande partie de leurs représentants ne signifient pas un bouleversement complet du personnel politique : la décapitation des sommets de la partitocratie a laissé le champ libre aux hommes du *sotto-governo*, aux conseillers des Princes, à ceux qui ont su se recycler à temps pour accéder à la représentation nationale ou y demeurer et imposer leur savoir-faire aux « nouveaux », issus de la révolution politique de 1992-1994.

Les mutations survenues depuis une décennie, et dont l'issue n'est que provisoire, sont donc susceptibles de plusieurs lectures : l'une maximaliste et optimiste, qui met l'accent sur les nouveautés politiques et valorise les potentialités des changements susceptibles, à défaut de modification constitutionnelle formelle, de générer des conventions politiques qui modifieront *de facto* le fonctionnement des institutions et se grefferont sur le vieux socle institutionnel ; l'autre, minimaliste et pessimiste, qui considère que le changement principal s'est produit au niveau du système de partis, qui reste le cœur des institutions[1], et que c'est de l'évolution de ce système (émergence de nouvelles formations, d'un nouveau type de leadership et d'alliances politiques), combinée

1. Cf. Piero Ignazi, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Rome-Bari, Laterza, 2002.

avec un système électoral susceptible de plusieurs pratiques (soit majoritaire, soit proportionnaliste, suivant la façon dont les partis s'en accommoderont) que découlera la nature future du régime.

Les Principales Mutations

En définitive, trois grands changements se sont produits en dix ans, dont l'effet sur les institutions est très différent :

– le premier est la poursuite de l'affaiblissement de l'État central. Comme dans tous les États de l'Union européenne, l'Italie connaît un double démantèlement de l'État en direction des institutions européennes d'une part, des collectivités territoriales de l'autre. S'agissant d'un État *déjà* faible, ce démantèlement est d'autant plus significatif et les tentatives de renforcement du système de décision au sein du centre portent en fait sur une peau de chagrin. Outre les transferts de compétence vers l'Union européenne, ceux opérés vers les régions et pouvoirs locaux, qui conduisent à un système – *de jure* ou *de facto* – fédéral, sont lourds de conséquences, car ils se combinent avec la création de pouvoirs politiques périphériques (maires, présidents de région élus au suffrage universel direct et dotés de pouvoirs propres) plus efficaces que le pouvoir politique central de l'État et qui commencent même à investir celui-ci (la coalition de la Marguerite est en grande partie le prolongement national de ces pouvoirs locaux) ;

– le deuxième est le déplacement rapide et radical de l'axe de la vie politique depuis l'effondrement du gouvernement *au centre et par le centre* qui avait caractérisé, durant un demi-siècle, la gestion politique de l'Italie par le parti dominant que fut la Démocratie chrétienne. Sous l'influence notamment de Silvio Berlusconi, la disparition des centres (la DC mais aussi les partis du centre laïc, balayés par *Mani pulite*) a cédé la place à la constitution d'un bloc de droite composé d'un parti dominant (*Forza Italia*) et de partis alliés (la droite autonomiste de la Ligue du Nord et les anciens néo-fascistes d'Alliance nationale) dont le projet politique libéral-conservateur n'a rien de commun avec celui de la Démocratie chrétienne (dont le dilemme était de savoir si elle devait s'allier, pour gérer l'État assistantiel et interventionniste, avec les socialistes ou avec les communistes !). Face à cette coalition des droites, la gauche, qui fut le partenaire constitutionnel et politique de la DC, s'est elle aussi effondrée : le Parti socialiste a purement et simplement disparu (sous l'effet également de la révolution judiciaire) et le Parti communiste, malgré sa « différence », n'a pas survécu à la fin du monde sovié-

tique. Divisé d'abord, il s'est effondré ensuite puisque sa principale branche n'a pas réussi sa conversion trop tardive à la social-démocratie. Face aux droites, un centre-gauche composé des rescapés de l'ancien régime (démocrates-chrétiens et laïcs de centre-gauche, ex-communistes devenus sociaux-démocrates) et des nouveaux venus de la gauche locale, que tente de fédérer Romano Prodi, constitue difficilement une alternative. Cet affrontement droite/centre-gauche est la principale nouveauté politique de la décennie : elle n'est pas en soi institutionnelle même si elle a des effets institutionnels indirects (bipolarisation rampante, nouveau style politique) ;

– le troisième est la difficile constitution d'un nouveau système de sélection du personnel politique national qui remplace l'ancien système d'oligarchie partisane. Les leaders actuels sont tous des personnalités (politiques ou non) de l'ancien régime dont l'autorité sur le personnel politique est soit limitée, soit due à des facteurs extra-politiques (Berlusconi). Les échecs rapides des coalitions issues des élections législatives de 1994 et 1996 en témoignent.

De ce point de vue, le projet de Silvio Berlusconi, ébauché en 1994 mais élaboré plus systématiquement en 2001, est la première vraie tentative de rationaliser un modèle global d'organisation partisane (entrepreneurial), de leadership (charismatique), d'alliance politique (coalition structurée) et de style gouvernemental (agenda fondé sur un programme), qui tente de tirer profit des éléments nouveaux apparus depuis dix ans. Parfait produit (et grand bénéficiaire) de l'ancien régime – et donc capable d'en recycler ce qui pouvait l'être –, bon connaisseur du système politique tout en lui étant extérieur – ce qui lui a permis d'imposer un nouveau concept d'organisation politique fabriqué sur mesure –, ayant compris qu'il fallait changer de style – de communication, de leadership – faute de pouvoir changer d'institutions, il était paradoxalement le mieux placé pour réussir une fausse rupture, faire en sorte que « tout change, si l'on voulait que tout continue ». On peut contester sérieusement les méthodes et l'éthique du projet berlusconien, on ne peut nier que, à sa façon, il constitue une réponse au défi posé par l'interminable transition institutionnelle.

Faute d'avoir su y répondre en 1997, la question constitutionnelle reste donc encore ouverte. Le fonctionnement des institutions de l'État central – ou de ce qu'il en reste – est tributaire de l'issue des recompositions politiques amorcées depuis dix ans et qui ont été conduites à

marche forcée à droite par Silvio Berlusconi. Mais ces recompositions ne sont pas encore consolidées, même si elles ont déjà produit des effets irréversibles en symbiose avec l'évolution de la société italienne, de son rapport à la politique et à l'État.

RÉSUMÉ

Peut-on parler de « Seconde République » alors que la révision constitutionnelle de 1997 a échoué et que les changements qui se sont produits ces dix dernières années sont des changements qui concernent la sphère politique (nouveaux partis, nouveau système d'alliance, nouveau style politique) et sa régulation (loi électorale) ? Le seul véritable changement institutionnel concerne l'organisation territoriale de l'État (qui évolue vers un modèle fédéral). Quant à l'avenir des institutions, il reste tributaire de la consolidation des changements politiques (dont les deux précédentes législatures ont montré la précarité) et de leur traduction en conventions politiques.

Pasquale Pasquino

Le gouvernement Berlusconi : une année après[1]

Les élections de 2001

On ne peut pas tout avoir. L'Italie, qui a été longtemps l'objet de critiques, en partie justifiées à cause de son instabilité gouvernementale[2], semble déplaire aujourd'hui précisément à cause de son gouvernement tout à fait stable. Mais dans le mécontentement de certains partenaires européens vis-à-vis du gouvernement de Rome, il y a d'étranges paradoxes. On peut, par exemple, désapprouver la position « souverainiste », à propos de l'Union européenne, de personnalités de l'exécutif telles que Fini[3] ou Tremonti[4], mais elle est sans doute moins radicale que celle des conservateurs anglais ou d'un Chevènement en France. On peut critiquer les réformes du pouvoir judiciaire proposées par le ministre de la Justice, mais on ne peut pas nier qu'elles rapprocheraient, en bien ou en mal[5], le système constitutionnel italien des systèmes français et allemand. Certes, le Premier ministre est l'homme le plus riche du pays et le propriétaire de trois chaînes de télévision, mais

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

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

3. *La Repubblica*, 24 mai 2002.

4. *Le Monde*, 28 février 2002.

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

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

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

Tout d'abord, et du point de vue des règles qui gouvernent le choix des représentants, il faut constater que, malgré les doutes qui avaient été émis à son encontre, le *système électoral* italien a bien fonctionné. Les craintes exprimées pendant les dernières années sur ce système « mixte » semblent s'estomper et disparaître, peut-être à tort, d'ailleurs[6]. Le mécanisme électoral transalpin est quasi majoritaire, surtout dans le sens qu'il est moins cruel que celui utilisé en Angleterre, où Tony Blair, avec 43 % des suffrages exprimés, contrôle deux tiers de la Chambre des Communes. Il semble en mesure, néanmoins, de garantir une majorité à ceux qui savent nouer des alliances. Mais le système reste assez compliqué dans ses rouages et nécessite sans doute d'être révisé dans les détails. Il a déjà puni les apprentis sorciers. Certes, il favorise les alliances hétérogènes et larges par rapport à celles qui sont plus cohérentes[7]. Mais, au bout du compte, il a imposé, lors de sa troisième application, une « bipolarisation » claire, et peut-être irréversible, et a produit une majorité qui a un soutien parlementaire suffisant pour gouverner le pays. Toutefois, en ce qui concerne le système électoral, les deux composantes de celui-ci, proportionnelle et majoritaire, demanderaient à être analysées de près car on peut en tirer des enseignements précieux[8].

En ce qui concerne la *participation*, l'abstention croît, lentement certes, mais elle croît[9], malgré la dramatisation de la campagne, qui a eu

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

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

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

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

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

Quant à la structure du *système des partis*, lors des élections de 2001, il s'est produit un événement décisif, peut-être, pour l'avenir de la vie politique italienne : à savoir un rééquilibrage dans le centre-gauche en faveur du centre de la coalition[10]. Cela est important, en perspective, dans un pays où le centre-droit a une forte composante centriste, ce qui a été à coup sûr un atout pour la *Casa delle libertà* (l'UMP de Berlusconi, si l'on peut dire). À ce sujet, on peut faire observer que l'on a beaucoup trop parlé en Italie, ces dernières années, de faire de celle-ci un « pays normal ». La formule est attrayante, mais elle risque de cacher le vide. Si l'on veut dire par là que le système politique italien est tel que les partis au gouvernement peuvent perdre les élections, un système donc caractérisé par l'alternance, l'Italie est alors un pays parfaitement normal. Si l'on veut aller plus loin, on se heurte, comme don Quichotte, à un mirage, dangereux pour celui qui le poursuit. Un mirage qui est peut-être le point d'achoppement de toute la gauche historique italienne, de celle du vieux Parti d'action à celle communiste, jusqu'à celle plus fragile de tradition purement réformiste et sociale-démocrate. L'Italie n'a pas le passé de la France, avec sa révolution sécularisatrice, ni de l'Angleterre, qui possède depuis des siècles un système politique bipartisan. Ni, d'ailleurs, le passé récent de l'Allemagne, où le Parti communiste fut mis hors la loi après la Seconde Guerre mondiale et où plongent les racines de la social-démocratie européenne.

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

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

rale en 1996. Il n'est pas possible d'analyser ici le rôle du catholicisme dans la vie politique récente du pays. Mais il faut rappeler que l'Italie a une histoire que sa politique ne peut ignorer. Son passé n'est pas la question communiste, comme beaucoup le prétendent, mais la question catholique ; ce que les intellectuels de gauche et même les autres, qui en majorité viennent de la gauche, ont du mal à comprendre. C'est un fait, en tout cas, que le centre-droit avait un avantage dans la compétition électorale ; non seulement parce qu'il s'était présenté uni devant le corps électoral, mais aussi parce qu'il s'était proposé en tant que coalition capable d'agréger les diverses composantes vers un centre de gravité modéré[11].

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

Quant aux *forces externes aux coalitions*, il faut prendre acte : *a*) du refus de la part du corps électoral de « troisièmes pôles » de centre ; *b*) du fléchissement de Refondation communiste[12], qui s'approche dangereusement du seuil critique des 4 % (le seuil minimal pour accéder au Parlement avec les voix proportionnelles).

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

11. Là aussi, le parallèle avec l'UMP serait intéressant à explorer !
12. Qui a chuté de 8,6 % en 1996 à 5 % en 2002.

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

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

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

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

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

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

La *Ligue* est sortie des élections fortement affaiblie[13], ce qui est vrai aussi dans une moindre mesure pour *Alleanza nazionale*[14]. Les analyses du vote font apparaître des changements du comportement électoral au Nord du pays et de nouveaux « revirements » au Sud – sans doute plus
18 difficiles à analyser, à cause notamment de l'absence de recherches systématiques concernant cette fraction décisive du corps électoral.

Forza Italia, quant à elle, pourrait se révéler, sur le moyen terme, et malgré sa véritable nature de parti politique[15], une parenthèse conduisant à une ré-agrégation des électeurs modérés autour d'une nouvelle Démocratie chrétienne, qui devrait accepter, à la différence de celle de l'après-guerre, de se situer explicitement au centre-droit. Ce qui prouve qu'une véritable DC n'est plus possible. Car la vraie DC n'était ni de droite ni de gauche et même pas du centre ! Elle était l'incarnation mondaine de ce que le grand juriste catholique Costantino Mortati avait appelé le « parti total ». La nouvelle DC sera de centre-droit, de sorte que si les catholiques d'après guerre ne pouvaient pas ne pas voter DC, beaucoup parmi ceux de l'après-Berlusconi ne pourront pas voter pour la DC à venir. Le successeur de Berlusconi dans cette perspective semble plutôt l'« ancien » jeune démocrate-chrétien Pier Ferdinando Casini. Mais il est sûr que Gianfranco Fini sèmera d'épines son chemin.

Les *troisièmes pôles* au centre du spectre politique (Di Pietro, D'Antoni, Bonino) ont été battus. Ils ont néanmoins contribué activement[16] à la défaite de l'Olivier. Ce sont ce que l'on peut appeler les listes « contre », qui sont en train, d'ailleurs, de perdre leur pouvoir de chan-

---

13. Passée de 10,1 % en 1996 à 3,9 % !

14. De 15,7 à 12 %.

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

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

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

En conclusion. Le centre-gauche a peut-être gagné des consentements dans le pays[17], mais il s'est présenté divisé devant le corps électoral, et il a perdu. Une expérience que la gauche française vient de faire à son tour. Et que le centre-droit avait faite en Italie en 1996. Les règles du jeu après les dernières élections devraient être claires pour tous. Ceux qui en ignorent le mécanisme savent pertinemment qu'ils seront punis.

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

Les Rapports entre Gouvernement et Parlement : un Changement qui Remonte à Loin

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Une première vague de propositions de lois a ainsi été présentée durant la période dite des « cent jours », le premier semestre de la législature : il s'agit de mesures qui concernent la réglementation pour accélérer la réalisation d'infrastructures stratégiques, la réforme du droit des sociétés, la loi pour la relance des activités économiques, la loi pour le retour des capitaux de l'étranger, la loi de finances, la loi pour réglementer le conflit d'intérêt entre le contrôle d'activités économiques et la responsabilité d'une fonction gouvernementale. Toutes ces propositions de lois, à l'exception de celle sur le conflit d'intérêt, ont été adoptées[18].

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

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

18. Au 15 juin 2002.

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

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

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

Le rôle des organes de contrôle

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

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

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

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

Parlement arène ou Parlement réformateur ?

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

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

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

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

L'opposition tente de jouer un rôle nouveau

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RÉSUMÉ

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

Alfio Mastropaolo

Nouveaux acteurs politiques, nouvelles élites

Où en sommes-nous avec la crise italienne ?

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

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

veaux acteurs. Ces derniers sont entrés en scène, avant les élections de 1994, pour combler le vide laissé par les vieux partis, facilitant en même temps une triple évolution : celle du multipartisme « polarisé », selon la définition de Giovanni Sartori[1], vers un système dualiste ; celle – avec beaucoup de retard par rapport aux autres démocraties occidentales – d'un régime parlementaire classique, fortement conditionné par les partis, vers un régime parlementaire pleinement « rationalisé » ; l'évolution, enfin, d'une démocratie « médiatisée » vers une démocratie « directe », où les électeurs choisissent eux-mêmes le chef du gouvernement.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le Nouveau Personnel Parlementaire[3]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

	PDS/DS[a]			PPI/MAR[b]			CCD-CDU[c]			Forza Italia			Alleanza nazionale			Lega Nord			Chambre + Sénat		
	1994	1996	2001	1994	1996	2001	1994	1996	2001	1994	1996	2001	1994	1996	2001	1994	1996	2001	1994	1996	2001
Permanents des partis ou des syndicats	34,2	30,6	36,0	10,8	9,6	12,9	8,3	5,9	5,8	2,6	0,6	3,9	17,7	14,5	16,7	4,0	2,3	2,1	16,7	13,4	15,7
Travailleurs	3,0	3,0	5,5	–	1,2	4,8	–	–	0,0	–	–	1,2	0,6	0,7	0,7	0,6	2,3	12,8	1,5	1,8	3,9
Commerçants et artisans	1,5	–	3,0	1,5	–	4,8	5,6	–	10,1	7,9	0,6	8,1	3,2	0,7	7,6	13,0	8,0	8,5	5,1	1,1	6,1
Managers et entrepreneurs	0,5	3,8	3,0	7,7	7,2	1,6	5,6	7,8	2,8	33,1	31,1	17,6	5,1	7,9	4,9	14,2	10,3	4,3	11,1	11,4	6,8
Avocats	6,0	4,3	4,5	6,2	13,3	11,3	16,6	11,8	20,3	7,9	12,8	18,9	24,1	25,4	27,1	8,5	2,3	0,0	10,7	11,1	14,5
Autres professions libérales	9,3	10,6	7,5	10,8	9,6	13,7	19,4	19,6	17,4	15,2	16,5	21,2	19,6	17,4	13,2	27,7	35,6	46,8	15,7	15,4	15,8
Enseignants	10,5	11,5	14,5	15,4	13,3	9,7	11,1	13,7	8,7	5,9	3,0	5,0	10,1	5,1	6,9	9,6	12,6	10,6	10,6	9,7	8,5
Universitaires	15,5	16,2	10,0	24,6	18,1	12,9	13,8	13,7	14,5	10,6	11,0	5,4	4,4	6,5	2,1	5,6	1,1	0,0	11,6	12,6	7,7
Fonction publique	16,0	16,1	13,0	18,5	20,4	18,6	16,7	19,6	17,4	7,3	17,7	11,6	11,4	17,3	15,3	9,0	18,3	12,8	10,9	17,2	14,6
Autres	3,5	3,4	3,0	4,6	7,2	9,7	2,7	7,8	2,9	9,3	6,7	8,1	3,8	4,3	5,6	7,9	6,9	2,1	6,4	6,3	6,4
Nb parlementaires	200	235	200	65	83	124	36	51	69	151	164	259	158	138	144	177	87	47	945	945	934

a) *Partito democratico della sinistra* (jusqu'en 1996), *Democratici di sinistra* : anciens communistes.
b) *Partito popolare italiano* (jusqu'en 1996), *Margherita* : pour la plupart anciens démocrates-chrétiens, de centre-gauche.
c) *Centro cristiano-democratico*, *Cristiano-democratici* : anciens démocrates chrétiens, de centre-droit.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quelques Remarques Conclusives

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

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

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

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

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

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

RÉSUMÉ

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

Ilvo Diamanti

Électeurs et partis en Italie : un jeu ouvert[1]

Les élections législatives italiennes du 13 mai 2001 semblent déjà lointaines et on tend à les interpréter rétrospectivement comme le basculement de l'Italie à droite, et cela d'un point de vue politique et social. Autrement dit, toute la société italienne et tout l'électorat italien sont appréhendés à la lumière de ce résultat.

Cette représentation est cependant déformée et très réductrice, et l'analyse du vote de 2001 ne permet pas de la valider. Il est donc utile de reconsidérer les principales dimensions des législatives de 2001 pour répondre à certaines questions : pourquoi la droite l'a-t-elle emporté ? Quelles sont les raisons déterminantes : celles liées à l'offre politique ou celles liées à la demande politique ? En d'autres termes, ces élections traduisent-elles un changement de la société, des valeurs et des orientations de l'opinion publique, du rapport entre politique et territoire ou le facteur principal n'est-il pas la capacité de la droite et de son leader d'interpréter et d'utiliser les mécanismes de la loi électorale, de communiquer, de constituer une coalition ? Et de combien a pesé et pèse le rôle de son leader Silvio Berlusconi ? Dans quelle mesure a-t-il contribué au résultat final ?

Dans cet article, nous tenterons de donner des réponses encore partielles à ces questions, en utilisant non seulement les analyses de vote et les sondages menés à l'occasion de ces élections, mais également les études et les réflexions que de nombreux chercheurs ont menées à partir de cet événement.

1. Ce texte reprend, sur certains points, les analyses et réflexions présentées dans un essai écrit par l'auteur avec Marc Lazar, « Cronaca di una vittoria annunciata sin troppo presto », *in* P. Bellucci, M. Bull, *Politica in Italia*, Bologne, Istituto Cattaneo-Il Mulino, nouv. éd. 2002.

Merci à Fabio Bordignon pour l'aide fournie pour la recherche des matériaux statistiques.

Primauté Parlementaire et Équilibre Social

La première indication évidente qui résulte des élections de 2001 est que la coalition de centre-droit, la Maison des libertés (*Casa delle libertà, CdL*), a gagné sur tous les plans. La CdL a remporté une majorité absolue de sièges tant à la Chambre qu'au Sénat ; une majorité à l'abri des menaces de la Ligue du Nord qui, lors du premier gouvernement dirigé par Berlusconi en 1994, en avait provoqué la crise et la chute après quelques mois. Le nombre de sièges conquis par le parti d'Umberto Bossi ne peut mettre en question la coalition au Parlement. De surcroît, la CdL a obtenu la majorité des électeurs dans les trois votes prévus par la consultation : au Sénat et à la Chambre des députés, pour la partie désignée au scrutin majoritaire à un tour et pour celle désignée à la proportionnelle (*tableaux 1, 2 et 3*).

Tableau 1. Élections au Sénat

	2001	*1996*
Ulivo	38,7	41,3
SVP-Ulivo	0,5	–
SVP	0,4	–
Autres (SVP)	–	0,5
Total centre-gauche	39,6	44,7
Rifondazione comunista (Progressisti)	5	2,9
Liste Di Pietro	3,4	
Total centre-gauche + Liste Di Pietro + RC	48	44,7
Casa delle libertà	42,5	
Polo per le libertà	–	37,3
Lega Nord	–	10,4
Centre-droit	42,5	47,7
Liste Emma Bonino	2	–
Pannella - Sgarbi	–	1,6
Democrazia europea	3,2	–
Ms Fiamma	1	2,3
Autres	3,3	3,8

Source : Ministero dell'Interno, Direzione generale per i servizi elettorali.

Tableau 2. Élections à la Chambre
(partie scrutin uninominal majoritaire)

	2001	*1996*
Ulivo	43,2	42,1
Progressisti		2,7
Autres		0,5
SVP – Ulivo	0,5	–
SVP	0,5	
TOTAL CENTRE-GAUCHE	44,2	45,3
Liste Di Pietro	4	–
TOTAL CENTRE-GAUCHE + LISTE DI PIETRO	48,2	45,3
Casa delle libertà	45,4	
Polo per le libertà		40,3
Lega Nord		10,8
TOTAL CENTRE-DROIT	45,4	51,1
Liste Emma Bonino	1,2	
Pannella - Sgarbi		0,2
Democrazia europea	3,6	–
Liga Fronte Veneto	0,5	
Fiamma Tricolore	0,3	
Forza Nuova	0	
Fiamma Tricolore		1,7
Autres	0,8	1,7

SOURCE : Ministero dell'Interno, Direzione generale per i servizi elettorali.

L'appréciation du résultat politique du vote est claire, mais l'évaluation de sa signification sociale est plus complexe[2], comme le montre la différence assez importante que l'on constate entre les trois différents votes : au majoritaire pour la Chambre, au majoritaire pour le Sénat et à la proportionnelle[3]. Cette différence s'explique en partie par la

2. Voir la reconstruction des résultats et des orientations électorales réalisées par ITANES, *Perché ha vinto il centro-destra*, Bologne, Il Mulino, 2002. Cf. G. Pasquino (dir.), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi*, Bologne, Il Mulino, 2002.

3. Cf. E. Melchionda, « L'alternativa prevista : la competizione nei collegi uninominali », et A. Pappalardo, « Il sistema partitico italiano, fra bipolarismo e destrutturazione », *in*

Tableau 3. Élections à la Chambre (partie proportionnelle)

	2001	*1996*
Rifondazione comunista	5	8,6
PdCI	1,7	–
Girasole (Lista Verdi)	2,2	2,5
DS	16,6	21,1
Margherita (Popolari per Prodi + Liste Dini)	14,5	11,1
SVP	0,5	–
TOTAL CENTRE-GAUCHE SANS RC	35,5	34,7
TOTAL CENTRE-GAUCHE AVEC RC	40,5	43,3
Italia dei Valori	3,9	–
TOTAL CENTRE-GAUCHE AVEC RC ET LISTE DI PIETRO	44,4	43,3
CCD-CDU	3,2	5,8
Forza Italia	29,4	20,6
AN	12	15,7
Nuovo PSI (socialistes)	1	–
Lega Nord	3,9	10,1
TOTAL CENTRE-DROIT SANS LEGA NORD	45,6	42,1
TOTAL CENTRE-DROIT AVEC LEGA NORD	49,5	52,2
Democrazia europea	2,4	–
Liste Emma Bonino	2,2	1,9
Fiamma Tricolore	0,4	0,9
Forza Nuova	0	–
Liga Fronte Veneto	0,2	–
Autres	0,8	1,8

SOURCE : Ministero dell'Interno, Direzione generale per i servizi elettorali.

composition différente de l'offre politique. L'avance plus nette de la CdL sur l'Olivier au Sénat qu'à la Chambre s'explique par le fait que Refondation communiste présentait ses propres listes et ses propres candidats dans tous les collèges sénatoriaux alors qu'elle y a renoncé à la

G. Pasquino, *Dall'Ulivo al governo Berlusconi*, *op. cit*. En outre, le volume dirigé par R. D'Alimonte et S. Bartolini, consacré au vote du 13 mai 2002, en cours de publication chez Il Mulino.

Chambre. La même explication ne vaut pas pour la différence profonde des résultats au majoritaire et à la proportionnelle. Alors qu'au vote majoritaire les rapports entre l'Olivier et CdL sont équilibrés, à la proportionnelle la CdL domine nettement.

Il est donc nécessaire de proposer une lecture plus articulée des résultats électoraux afin de tenter d'expliquer le rendement différent des deux coalitions selon le mode de scrutin[4].

La CdL l'a emporté au Sénat, dans le vote majoritaire, en obtenant 42,5 % des suffrages exprimés, soit 3 % de plus que l'Olivier, la coalition de centre-gauche. Par rapport à 1996, si l'on considère les mêmes partis qui sont alliés aujourd'hui, donc en additionnant les votes de la Ligue à ceux du Pôle, le recul est de 5 %, alors que celui de l'Olivier est de 2 %. Mais si l'on prend en considération le résultat obtenu par les autres listes (Refondation communiste) qui étaient alliées à l'Olivier aux précédentes élections ou celles qui l'ont quitté en cours de législature (l'Italie des Valeurs de l'ancien procureur Di Pietro), le centre-gauche aurait atteint 48 % des votes et donc une large majorité de votes et peut-être de sièges (même s'il n'y a pas de lien naturel entre les deux). Ces calculs sont évidemment discutables dans la mesure où, s'il n'y a pas d'accord entre les partis, il est illogique d'en additionner les votes puisqu'il s'agit d'entités politiques distinctes. Par ailleurs, il est difficile de soutenir que les électeurs de l'Italie des Valeurs auraient pu coexister avec ceux de Refondation communiste et encore plus avec les électeurs socialistes du SDI. Pourtant, l'accord politique entre ces formations existait dans le passé, même s'il a disparu. Il n'est donc pas arbitraire, dans une prospective comparative, de les rapprocher, avec la prudence nécessaire.

Au contraire, le Pôle (alliance entre *Forza Italia*, Alliance nationale et les néo-démocrates-chrétiens de l'UCD) et la Ligue du Nord constituaient aux élections de 1996 deux sujets politiques distincts et opposés[5].

Cela suggère que les résultats du Sénat ont été déterminés, non pas par une progression des soutiens à l'ensemble du centre-droit et de la Ligue (qui ne s'est pas vérifiée), mais par la stratégie des alliances. C'est encore plus vrai lorsque l'on considère les résultats de la Chambre des

4. Voir, sur le sujet, l'essai de A. Di Virgilio, « L'offerta elettorale : la politica delle alleanze si istituzionalizza », *in* R. D'Alimonte et S. Bartolini, *op. cit.*

5. À propos de la comparaison des résultats obtenus par la CdL en 2001 avec ceux du Pôle et de la Ligue, considérés ensemble en 1996, voir les observations de P. Natale et L. Ricolfi, « Elezioni 2001: le verità nascoste », in *Le ragioni del socialismo*, 2001, n° 62.

députés. À la différence du Sénat, l'Olivier et Refondation communiste avaient signé un pacte de non-belligérance. De ce fait, l'équilibre est encore plus net : dans le vote majoritaire à la Chambre, la CdL obtient 45,4 % des votes (Pôle et autonomistes de la Ligue, en 1996, avaient dépassé les 50 %), alors que l'Olivier, allié à Refondation, parvient à 44,2 %, soit le score de 1996. Encore faut-il souligner qu'Italie des Valeurs, qui se présentait seule, a frôlé les 4 %. L'équilibre entre les deux constellations électorales est donc réel, et il est supérieur aux attentes comme aux lectures qui en sont encore faites aujourd'hui, un an après. Ces chiffres soulignent même que l'ensemble électoral du centre-gauche a bien tenu, alors que celui du centre-droit a régressé du fait de l'affaissement de sa composante autonomiste.

Pour éviter là encore de comparer des situations différentes, il faut manier avec prudence les résultats de la Ligue et du Pôle qui, en 1996, étaient opposés. Il faut également se rappeler qu'aux élections européennes de 1996, la Ligue, qui se présentait seule, avait déjà subi une hémorragie par rapport aux législatives de la même année en tombant de 10 à 4 %. C'est cet échec justement qui l'avait contrainte à renouer des rapports avec le Pôle.

Si nous considérons les résultats à la proportionnelle, les choses changent sensiblement. Les partis de la CdL, additionnés, dépassent les 18 millions de votes et obtiennent quasiment 50 % du total. Mais, même dans ce cas, il faut faire deux observations :

– la première concerne la CdL. Par rapport à 1996, elle a perdu près de 1,5 million de votes, soit près de 2 %. Ce résultat est dû au grave recul de la Ligue du Nord, car les partis du Pôle progressent de 3,5 %;

– la seconde concerne la nature du vote proportionnel, qui reflète les orientations partisanes et non les soutiens à la coalition et à la personnalité du leader. Les pertes substantielles de soutiens qui caractérisent le centre-droit lorsque l'on passe de la proportionnelle au majoritaire et la situation inverse enregistrée pour l'Olivier permettent de mieux analyser : (*a*) le rendement différent des coalitions, (*b*) la signification et le rôle du leadership et (*c*) le mécanisme de décision de l'électeur. Avant d'y revenir, il faut définir ces différents aspects dès à présent.

a) En ce qui concerne le rendement des coalitions, ces chiffres suggèrent que l'Olivier, comme coalition, fonctionne mieux que la CdL. C'était déjà le cas en 1996. En 2001, le phénomène est encore plus net. L'Olivier recueille non seulement le vote de tous les électeurs des partis membres mais également celui de RC lorsque (pour le vote majoritaire à la Chambre) celui-ci ne présente pas de candidats, et même celui

d'électeurs modérés de droite. À l'inverse, la CdL ne parvient pas à drainer tous les électeurs des partis qui la composent et à faire cohabiter ses différents électorats. Les électeurs de la Ligue, par exemple, répugnent souvent à voter pour un candidat de la coalition s'il est démocrate-chrétien et inversement.

b) Le leadership de Berlusconi et son image ne réussissent pas à accroître les soutiens à la coalition[6]. Au contraire, ils contribuent à les restreindre et à alimenter ceux de l'Olivier, puisque la polémique sur le conflit d'intérêts, qui était devenue très dure à la veille du scrutin, semble avoir convaincu de voter « contre lui » certains des électeurs de gauche déçus qui avaient décidé de s'abstenir[7]. En ce qui concerne le leader de l'Olivier, Francesco Rutelli, étant donné la progression de la coalition par rapport au vote partisan, c'est l'inverse qui prévaut. On pourrait ainsi soutenir que ce n'est pas la personnalité du candidat au poste de chef de gouvernement mais l'appartenance partisane qui fait la différence dans la compétition électorale. L'avantage électoral du centre-droit sur le centre-gauche était autrement dit suffisant pour « supporter » le poids négatif de la candidature Berlusconi. C'est naturellement une analyse exagérée, mais le problème est désormais la cohabitation difficile des électorats de droite : ce paradoxe permet au moins de rendre sa mesure au mythe des électeurs italiens « fascinés » par Berlusconi.

c) Les électeurs italiens, plutôt que de réagir au rappel de la tradition politique de droite ou de répondre passivement à l'attraction fatale pour un leader charismatique, semblent donc se comporter avec une certaine compétence en diversifiant leur vote d'un bulletin à l'autre selon, notamment, le type de compétition. Ils semblent donc plus conscients qu'on ne le croit. Si bien que la victoire de la droite, plus

6. Les sondages d'opinion menés dans les années et les mois précédant les élections soulignent que l'indice de confiance des électeurs envers Berlusconi est toujours plus bas que les intentions de vote pour la coalition de centre-droit et que la confiance envers certains représentants politiques, en particulier Gianfranco Fini. Cf. les séquences chronologiques des sondages ISPO-CRA-Nielsen publiées dans la revue *Political and Economics Trends*.

7. Certaines enquêtes montrent comment la dramatisation de la campagne électorale envers Berlusconi a convaincu une partie des électeurs du centre-gauche, incertains ou déçus, de renoncer à l'abstention en votant pour l'Olivier. Le même phénomène se serait produit pour certaines fractions d'électeurs prêts à voter pour des tierces formations (Italie des valeurs, RC, etc.). Cf. R. Mannheimer, « Le elezioni del 2001 e la "mobilitazione drammatizzante" », *in* G. Pasquino (dir.), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi*, *op. cit.*, et, pour le Nord-Est, I. Diamanti, « Il comportamento elettorale degli elettori in Veneto il 13 maggio 2001. Verso il declino dell'originalità regionale ? », *in* I. Diamanti et D. Marini, *Nord-Est 2001. II Rapporto sulla società e l'economia*, Venise, éd. Fondazione Nordest, 2001.

qu'une « fracture éthique »[8] qui aurait déplacé les électeurs dans cette direction, relève davantage de la capacité de Berlusconi à interpréter les règles et les logiques de la compétition électorale. Il est donc faux de dire que « Berlusconi a séduit les Italiens ». Ses mérites semblent de nature politique plutôt que charismatique : ceux d'avoir construit et même imposé, représenté et guidé une coalition qui a rassemblé 45 % des électeurs. Une majorité large, mais relative ; une coalition entre des forces qui sans lui, sans son rôle « politique », sans son action et sa coaction ne se seraient jamais coalisées et auraient donc rencontré les plus grandes difficultés à gagner les élections.

En définitive, la Maison des libertés a gagné nettement les élections sur le plan de la représentation parlementaire bien plus que sur celui de la représentation sociale et électorale où la confrontation a été plus équilibrée. Le rôle de la personnalisation a certainement accentué la bipolarisation. La campagne électorale a contribué, avec les techniques de gestion de la compétition, à transformer la consultation en un affrontement personnalisé entre Berlusconi et Rutelli.

Ce sont autant de signes de l'importance « autonome » de l'offre politique sur le résultat final. La construction des deux coalitions, la façon dont les candidats ont été choisis, le choix des symboles et des candidats au poste de chef du gouvernement, l'association de leur nom à la coalition mais aussi aux forces politiques concrètes, tout cela contribue à peser sur le résultat des élections avant le vote ; non seulement sur le plan inter-coalition, mais surtout sur celui intra-coalition.

Cela explique en particulier le poids de *Forza Italia* dans la CdL et de la Marguerite dans l'Olivier : tous deux « partis du président » dans des coalitions qui accentuent, même dans le choix des candidatures de circonscription, leur projection « nationale », soulignée par la délimitation territoriale des autres forces : la Ligue, mais aussi les Démocrates de gauche (DS) et Alliance nationale (AN)[9].

---

8. C'est la thèse soutenue par L. Ricolfi dans l'essai *La frattura etica*, Naples, L'Ancora, 2002.

9. La formule « parti du président » appliquée à *Forza Italia* est thématisée au lendemain des élections de 1994 par A. Panebianco, « Partiti di massa, formula vuota », *Il Corriere della Sera*, 20 juin 1994. Sur la présidentialisation de la politique en Italie, voir, avec des perspectives d'analyse différentes, S. Fabbrini, *Il principe democratico*, Rome-Bari, Laterza, 1999 ; A. Mastropaolo, *Antipolitica. All'origine della crisi italiana*, Naples, L'Ancora, 2000 ; M. Calise, *Il partito personale*, Rome-Bari, Laterza, 2000.

À l'Intérieur des Coalitions : le Succès des « Partis du Président »

À l'intérieur des coalitions, beaucoup de choses ont changé par rapport à 1996.

Au centre-droit, le succès de *Forza Italia* s'est confirmé aux dépens de tous les autres partis. Si AN a limité les pertes, la Ligue du Nord a continué son déclin, déjà largement entamé après l'échec de la stratégie sécessionniste : à ces élections, elle n'a même pas réussi à atteindre le seuil des 4 % nécessaires pour participer à la répartition des sièges à la proportionnelle pour la Chambre. Ses pertes ont été particulièrement fortes là où elle est le mieux enracinée : dans les zones de petites entreprises du Nord, dans le Nord-Est notamment, ce qui l'affaiblit fortement dans son rôle de représentation du Nord productif, de l'Italie émergente[10].

Dans l'ensemble, la Maison des libertés est beaucoup plus structurée et homogène que ne l'était le Pôle qui avait gagné les élections de 1994. Le ciment est fourni par le poids de *Forza Italia*, qui représente les deux tiers de l'électorat de la coalition. Mais c'est surtout le rôle de Silvio Berlusconi qui est déterminant : promoteur et artisan de l'alliance ; garant, facteur réel d'unité, à l'intérieur et à l'extérieur d'une coalition aussi hétérogène. *Forza Italia*, lors de ces élections, a accentué sa dimension « nationale », exploitant de façon même excessive les opportunités normatives et techniques que permet la loi[11].

À l'Olivier, les choses sont plus complexes. Deux éléments sont particulièrement significatifs et importants. Le premier est le redimensionnement substantiel des Démocrates de gauche (DS), qui tombent à leur plus bas niveau historique, atteignant celui de 1992, au lendemain de la disparition du PCI et de la division entre PDS et RC. Le second est la forte présence de la Marguerite, qui agrège les formations politiques du centre : démocrates, populaires, *Rinnovamento Italiano* et UDEUR. Les autres formations, celle laïque-écologiste de l'Arc-en-ciel et celle des communistes italiens, sont marginalisées par les deux composantes principales.

---

10. Voir, sur ce sujet, I. Diamanti, « Ascesa e declino della "questione settentrionale" », *in* T. Padoa-Schioppa et Stephen R. Graubard (dir.), *Il caso italiano 2*, Milan, Garzanti, 2001.

11. A. Di Virgilio, *op. cit.*

Pour la première fois dans l'histoire de la Seconde République, les deux composantes du centre-gauche, la gauche et le centre, sont de force égale.

Le résultat positif de la Marguerite a plusieurs explications. Nous en retiendrons trois :

– le lien direct avec le candidat leader de la coalition, Rutelli, qui draine les électeurs laïcs et écologistes et favorise plus généralement une identification avantageuse entre coalition et Marguerite. D'autant plus que DS apparaît privé d'un leadership de parti : Veltroni, le secrétaire général, est très absorbé par sa candidature aux élections municipales de Rome, D'Alema par la conquête de son siège à Gallipoli, et Fassino, vice-président du Conseil désigné, par sa campagne pour la coalition ;

– la présence de maires et d'autres leaders locaux influents, favoris de la campagne électorale qui se déroulait parallèlement dans certaines communes : de Illy à Trieste, à Cacciari (ancien maire de Venise). Cela explique notamment le très bon résultat obtenu par la Marguerite dans les régions du Nord ;

– la capacité d'étendre l'électorat grâce à une diffusion nationale des candidats sur tout le territoire, y compris dans des zones considérées comme « faibles » (comme le Nord), en favorisant la mobilisation par la participation concomitante à des circonscriptions faibles et à des listes proportionnelles « courtes » qui permettaient l'élection (selon une technique qualifiée de « sénatisation »)[12].

Enfin, la Marguerite bénéficie de l'hérédité de Prodi et du projet « unitaire », et constitue une formation dotée d'une identité spécifique à laquelle est lié le symbole de l'Olivier, dont la Marguerite apparaît dans une certaine mesure comme la dépositaire.

Le bon résultat d'ensemble des forces de centre-gauche conduit à examiner le mauvais résultat de la gauche et à en comprendre les raisons.

Les partis de gauche ont en effet obtenu leur plus mauvais résultat dans l'histoire de la République. Avant ces élections, DS était le premier parti italien. Aujourd'hui, il est le deuxième, mais très loin de *Forza Italia* et au niveau de 1992, qui était l'année qui suivait la disparition du PCI. Si ses pertes sont limitées au Nord, elles sont plus nettes dans le Sud, les Îles et les régions du Centre. Pourtant, les opinions et les valeurs exprimées par les électeurs DS[13] montrent une base identique à

12. Cf. les données d'ITANES, citées.

13. P. Bellucci, M. Maraffi et P. Segatti, *Pci, Pds, Ds,* Rome, Donzelli, 2000. Sur les transformations de DS, dans une prospective comparative européenne, voir également A. Bosco, *Comunisti. Trasformazioni di partito in Italia, Spagna e Portogallo*, Bologne, Il Mulino, 2000.

celle des principaux partis réformistes européens : en ce qui concerne les caractéristiques sociales et les valeurs, ils sont plus sensibles aux raisons de l'État qu'à celles du marché, du public que du privé, plus attentifs aux intérêts des travailleurs salariés, plus tolérants envers les immigrés, plus ouverts aux droits civils, moins exposés à la fascination de la personnalisation politique. Sur le plan social, l'électorat DS est surtout composé d'adultes et de personnes âgées (les couches d'électeurs plus jeunes se tournent plutôt vers la Marguerite ou Refondation communiste), d'employés du secteur public et des activités intellectuelles, de résidents des grandes villes ; il dispose d'un niveau d'instruction supérieur à la moyenne. En ce qui concerne la religiosité, il est surtout composé de non-pratiquants ou de pratiquants occasionnels. Le profil de cet électorat est le symétrique des électeurs de *Forza Italia*.

RC a également perdu beaucoup de soutiens, même si elle parvient à 5 % des suffrages exprimés. Elle a subi ses pertes les plus importantes, par ordre décroissant, dans le Centre, le Sud, les Îles et le Nord.

Comment expliquer un résultat aussi décevant, après avoir gouverné cinq ans, après qu'un leader qui provient de la tradition communiste, Massimo D'Alema, eut occupé, pour la première fois dans l'histoire de la République, le poste de président du Conseil ?

Il est facile d'observer en Italie également le problème bien connu qui pèse sur la gauche européenne quand elle gouverne : ses politiques de rigueur et d'assainissement économique ont déçu les catégories populaires sans vraiment convaincre les classes moyennes émergentes du secteur privé (alors qu'une grande partie des couches moyennes salariées du secteur public, employés et enseignants, a continué à lui rester fidèle). Par ailleurs, l'instabilité à la tête des gouvernements qui se sont succédé (Prodi, D'Alema et Amato), l'incapacité d'élaborer, après l'entrée de l'Italie dans l'euro, un projet commun capable de mobiliser la société, l'efficacité médiocre à communiquer les bonnes réalisations ont donné aux citoyens l'impression d'une gestion peu productive, dont les meilleurs résultats survenaient un peu par hasard. De plus, DS a payé l'absence de ses leaders durant la campagne électorale.

Il ne faut pas enfin sous-estimer le poids de l'histoire. DS est un cas particulier parmi les forces du socialisme européen, car il provient de la tradition communiste même s'il a vécu une évolution profonde et significative. Or, malgré les spécificités et les transformations profondes qu'a connues le communisme italien, DS continue à payer un prix politique élevé dans une société où l'anticommunisme est encore très

répandu – à droite, au centre ou à gauche[14]. Le groupe dirigeant de DS n'a pas changé depuis les dernières années de l'expérience communiste. Le problème persistant et majeur reste celui de la rénovation de cette classe dirigeante. Par ailleurs, en ce qui concerne l'organisation, DS apparaît comme un objet non identifié, resté à mi-chemin entre un « parti de masse sans les masses » et un « parti du président » sans président. Enfin, sous l'angle de la géographie électorale, DS est devenu un « parti régional ». En reprenant une formule polémique inventée par Marc Lazar, nous pourrions dire que DS constitue, du point de vue de la base électorale, une « Ligue du Centre » de l'Italie.

Pourquoi Berlusconi l'a Emporté ? Pourquoi la Gauche s'est Trompée ?

Des considérations qui précèdent découlent quelques indications plus claires sur la signification de la victoire du centre-droit.

– Une première explication concerne la capacité de recomposer l'offre politique entre FI, AN, CCD-CDU et Ligue qui s'était brisée après 1994, déterminant la défaite du Pôle en 1996 et la perte de vitesse des années suivantes. Bien que la coalition de la CdL ne parvienne toujours pas, aujourd'hui comme hier, à capitaliser les soutiens partisans des forces qui la composent, le résultat obtenu reste en tout cas suffisant pour permettre un large succès, qu'il s'agisse des sièges obtenus ou de l'usage habile des stratégies et des techniques électorales.

– La deuxième est symétrique. La difficulté qu'ont les adversaires du centre-gauche à agir avec une efficacité équivalente, du fait de la compétition interne entre les projets (l'Olivier doit-il être un cartel de partis ou un sujet politique unitaire ?) et de la division entre des acteurs politiques qui étaient ensemble en 1996, comme Refondation communiste, ou qui ont fait, comme l'Italie des valeurs de Di Pietro, défection la dernière année.

– La troisième est plutôt sociologique et concerne la capacité de la CdL à interpréter les changements mieux que l'autre coalition[15]. La CdL (et surtout FI) attire mieux le vote des couches productives et des

14. M. Lazar, « Il partito bifronte », in *La Repubblica*, 15 novembre 2001 ; M. Caciagli, « Il radicamento territoriale delle coalizioni politiche », Séminaire sur *Il cambiamento locale in Italia*, IRIS, Villa Medicea di Artimino, 14 septembre 2001 ; et F. Ramella, *Il lungo addio, viaggio nella subcultura rossa*, Turin, Einaudi, en cours de publication.

15. ITANES, *Perché ha vinto il centro-destra*, *op. cit*.

secteurs les plus dynamiques, alors que le centre-gauche s'impose surtout dans les couches intermédiaires du secteur public : enseignants, employés, fonctionnaires. La CdL réussit cependant à s'assurer des pourcentages très élevés d'électeurs dans la classe ouvrière et dans d'autres catégories sociales : femmes au foyer et retraités. Elle domine chez les catholiques, même si ceux-ci se partagent entre les deux coalitions. Elle a des racines profondes dans la société intermédiaire tout en étant bien insérée dans les courants les plus dynamiques et innovateurs. Comme on l'a récemment observé, elle réussit à canaliser les catégories émergentes, mais surtout traditionnelles, sur des demandes « nouvelles »[16], mais elle parvient également à coaliser les demandes de libéralisme des couches moyennes du secteur privé du Nord et celles de protection sociale et d'intervention de l'État des couches populaires du Mezzogiorno. Une synthèse de propositions et de promesses difficiles à tenir, mais que Berlusconi a cependant réussi à rendre crédibles par une campagne efficace et aussi par une communication habile destinée à stigmatiser les adversaires (en mettant l'accent, par exemple, sur l'hostilité envers le « communisme »).

Par ailleurs, sur le plan territorial, *Forza Italia* bénéficie d'une base électorale bien mieux équilibrée et répartie que les autres[17] : du Nord (où elle maintient une influence dominante) au Mezzogiorno (où elle s'est beaucoup développée) ; mais elle s'est également consolidée dans les régions de l'Italie centrale, là où l'Olivier conserve ses principaux bastions (hérités de la tradition rouge).

En d'autres termes, la CdL interprète bien et contribue même à accentuer le processus de « nationalisation » du vote qui s'est renforcé après 1994. Ce processus reflète certes la stratégie de l'offre politique, mais rencontre un fort degré d'adhésion chez les électeurs.

– La quatrième explication tient au rôle du leader, Silvio Berlusconi. Celui-ci a eu naturellement un grand poids dans le succès de la CdL, mais ses dons personnels de séduction et de fascination n'ont probablement pas été les seuls à jouer. En effet, son image n'a pas accru les soutiens à la coalition. Par ailleurs, les sondages ne lui ont jamais donné un degré de confiance majoritaire en Italie ni même supérieur à celui dont jouissent d'autres leaders : Gianfranco Fini, leader d'Alliance nationale, par exemple, si l'on veut rester dans la coalition de centre-

16. P. Corbetta, « Forza Italia : il "nuovo" che non c'è », in *Il Mulino*, n° 3, 2002.

17. I. Diamanti, « Vecchie e nuove subculture politiche », in *ibid.*, n° 4, 2001. Mais voir également les considérations de R. Biorcio, « Forza Italia, partito di riferimento », *ibid*.

Tableau 4. Vote par catégorie professionnelle d'appartenance

	Ulivo	*Casa delle libertà*	*Autres*	*Total*	*(N)*
Dirigeants	54,1	39,0	6,9	100	56
Enseignants	62,6	31,6	5,8	100	67
Impiegato de conception	50,0	43,1	6,9	100	223
Impiegato d'exécution	48,9	39,2	11,9	100	109
Couches moyennes dépendantes	*52,1*	*40,0*	*7,9*	*100*	*455*
Entrepreneurs-prof. libérales	27,8	68,6	3,6	100	86
Artisans et commerçants	24,1	66,9	9	100	166
Autres indépendants	35,5	58,6	5,9	100	60
Professions indépendantes	*27,2*	*65,7*	*7,1*	*100*	*312*
Ouvriers	37,9	53,4	8,7	100	324
Travailleurs atypiques	54,7	43,5	1,8	100	47
Retraités	42,3	52,4	5,3	100	600
Femmes au foyer	37,1	59,9	3	100	335
Étudiants	53,8	38,1	8,1	100	149
Autres non-actifs	32,0	61,4	6,6	100	124
Total	**41,3**	**52,4**	**6,3**	**100**	**2 355**

SOURCE : Istituto Carlo Cattaneo, ricerca Itanes (Italian National Election Studies), mai-juin 2001 (3 200 personnes interrogées).

Tableau 5. Distribution du vote des coalitions par zone géographique (Chambre des députés - partie uninominale)

	Nord-Ouest		*Nord-Est*		*Zone rouge*		*Sud et îles*		*Italie*	
	1996	*2001*	*1996*	*2001*	*1996*	*2001*	*1996*	*2001*	*1996*	*2001*
Total centre-gauche	24,1	25,9	9,9	11,2	24,2	23,5	41,7	39,4	100	100
Total centre-gauche et Liste Di Pietro	24,1	26,4	9,9	11,4	24,2	22,7	41,7	39,4	100	100
Casa delle libertà (Polo et Lega nel 1996)	33,1	30	14,5	12	14,7	15,4	37,6	42,7	100	100
Autres	11,6	22,4	10,6	15,7	5,9	11,7	71,9	50,1	100	100

SOURCE : Selon les données du ministère de l'Intérieur.

droit, a toujours bénéficié d'une confiance très élevée. Quant à Francesco Rutelli, il s'est beaucoup rapproché dans les indices de confiance, au cours de la campagne électorale, de Berlusconi.

Les principaux mérites de Berlusconi doivent être cherchés dans trois autres directions : *a*) il a renforcé la machine organisationnelle de *Forza Italia* qui a tourné à plein régime pendant plus d'un an ; *b*) il a imposé, pour le pire et le meilleur, l'accord entre les acteurs du centre-droit (AN, Ligue et néo-démocrates-chrétiens) et le contrôle de la coalition tout au long de la campagne électorale ; *c*) il a imposé les thèmes et les termes de la compétition électorale, dictant les mots d'ordre auxquels ont dû s'adapter ses adversaires. Il est légitime de supposer que la campagne électorale, transformée toujours davantage en un référendum sur la personne de Berlusconi, a agi comme une prophétie qui se réalise : parce qu'elle a fait de Berlusconi le centre quasi unique du débat politique et de l'opinion publique[18] ; parce qu'elle a conditionné la perception des acteurs politiques, surtout du centre-gauche, qui s'est considéré vaincu dès l'automne, soutenant son candidat, Rutelli, avec peu de conviction, sauf, peut-être, durant les dernières semaines. Il ne faut pas exclure que, si la partie avait été jugée plus incertaine, si les principaux acteurs du centre-gauche (surtout au sein de DS) n'avaient pas considéré le résultat des élections comme déjà joué, l'Olivier aurait cherché avec plus de détermination à nouer des alliances, même purement tactiques, avec RC et l'Italie des valeurs de Di Pietro. Et il ne faut pas exclure que Di Pietro et Bertinotti, les leaders de ces deux partis, auraient appréhendé autrement la possibilité de bâtir des ententes, même limitées.

L'issue du vote a été finalement favorisée par ceux – et ils sont nombreux au centre-gauche – qui ont cru de façon acritique à la « chronique d'une victoire annoncée » depuis longtemps et racontée par son protagoniste, Silvio Berlusconi, qui se sont comportés comme des vaincus, confondant une prophétie avec une donnée statistique et favorisant sa réalisation.

18. I. Diamanti, « Vecchie e nuove subculture politiche », *op. cit.*

L'Électeur est Mobile

Si l'on s'interroge sur l'avenir du système politique et de la compétition électorale, sommes-nous au début d'une normalisation, d'un bipolarisme ouvert capable de garantir l'alternance, ou bien au début d'une nouvelle « anomalie », fondée sur la domination d'un leader-entrepreneur inamovible ?

Il est encore trop tôt pour le dire, surtout parce que la cohérence et la stabilité des coalitions sont précaires. Au centre-gauche, les différences entre sujets et projets sont évidentes. L'Olivier est éloigné de RC. À l'intérieur de l'Olivier, la Marguerite et DS se démarquent. Et tant DS que la Marguerite sont divisés en leur sein. Quant au centre-droit, il est probable qu'il réussira à se comporter au cours de la législature de façon plus stable que par le passé. Pourtant, les tensions n'ont pas manqué en un an de gouvernement : entre les néo-démocrates-chrétiens et la Ligue en particulier ; mais aussi entre *Forza Italia*, jugée trop « colonialiste », et le reste de la coalition ; si bien que la figure de Berlusconi continue à être l'explication la plus efficace de l'unité de la droite au niveau national. Par contre, au niveau local, là où Berlusconi ne peut pas intervenir, les tensions ont produit au sein de la coalition de droite beaucoup de fractures qui ont favorisé la défaite de la CdL dans beaucoup de villes importantes aux élections locales de juin 2002.

Qu'en est-il enfin de la loi électorale, fortement critiquée ces dernières années par presque toutes les forces politiques, et qui, malgré ses défauts[19], n'a pas empêché d'obtenir des verdicts sans équivoque ?

On le doit d'abord au fait que, une élection après l'autre, les forces politiques ont appris à l'utiliser en accentuant la tendance bipolaire à travers la campagne électorale, en perfectionnant les techniques et les méthodes de construction de l'offre politique et de gestion des candidatures. On le doit aussi au fait que les électeurs ont appris à s'en servir et montrent qu'ils en apprécient la logique fondamentale, celle de simplifier la compétition. La structure même des orientations du vote confirme l'existence d'une large propension des citoyens en faveur du bipolarisme. Tant qu'on leur en donnera l'opportunité, ils n'hésiteront pas à se partager entre deux coalitions.

---

19. C. Marletti, « Attori politici, media ed elettori », *in* P. Bellucci et M. Bull, *Politica in Italia*, *op. cit.* ; G. Sani et G. Legnante, « Quanto ha contato la comunicazione politica », *in* G. Pasquino (dir.), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi*, *op. cit*.

Mieux encore : on constate que les électeurs, d'une élection à l'autre, ont appris les logiques de cette loi électorale, en diversifiant leur vote d'un scrutin à l'autre et même en diversifiant leur choix entre les différents bulletins lors d'une même élection : « usant » de la proportionnelle pour exprimer leur appartenance spécifique, leur opinion ; et votant au majoritaire de façon « utile », c'est-à-dire en en accentuant le caractère bipolaire.

En second lieu, on a assisté, au cours des années 1990, sous la poussée également de ce système électoral (même imparfait), à la nationalisation rampante de la compétition entre les partis mais aussi du vote. Au cours de la décennie antérieure, les traditions et les appartenances territoriales comptaient encore beaucoup. Ces dernières années, au contraire, le processus d'affaiblissement des subcultures politiques traditionnelles, amorcé depuis longtemps, s'est poursuivi, alors que l'on a vu émerger de nouvelles entreprises électorales qui traversent toute la péninsule, sans être concentrées sur des zones particulières, comme c'était le cas dans le passé pour la DC, concentrée dans le Nord-Est, ou comme cela est encore le cas aujourd'hui pour la gauche, largement regroupée dans les régions du Centre de l'Italie. C'est ainsi que *Forza Italia*, d'un point de vue territorial, bénéficie d'une assise électorale solide, stable et structurée[20], rassemblant des zones et des électorats variés, distribués sur tout le pays. Aux élections du 13 mai 2002, pour le vote à la proportionnelle, *Forza Italia* a dépassé 34 % des suffrages dans 120 circonscriptions, concentrées surtout en Lombardie, Vénétie, Ligurie, Piémont, Latium, Campanie, Sardaigne et Sicile.

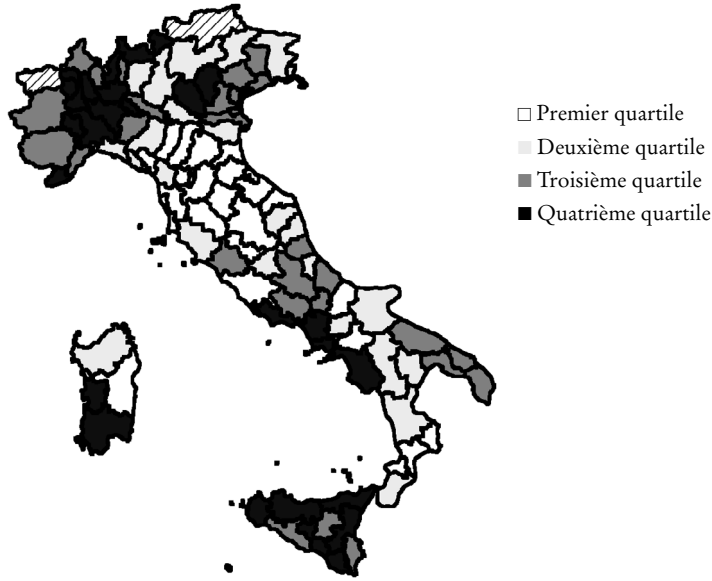
Il faut se garder de considérer cette géographie politique comme occasionnelle. Dans 63 circonscriptions, *Forza Italia* a obtenu les meilleurs résultats aux trois élections législatives où elle se présentait, dépassant constamment les 26 %. C'est une Italie bleu azur, articulée sur deux macro-régions : la capitale de la première est Milan ; celle de la seconde, Palerme.

Si nous considérons à présent les acteurs politiques, le contraste est saisissant.

D'un côté, *Forza Italia*, le parti de référence de la Seconde République, dispose certainement d'une organisation diffuse sur le ter-

20. La référence est de G. Sartori, « Il sistema elettorale resta cattivo », *in* G. Pasquino (dir.), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi*, *op. cit.*

Figure 1. Carte du vote bleu :
*les provinces italiennes sur la base du vote à Forza Italia**



* Les provinces italiennes ont été divisées en quatre groupes, de nombre égal, sur la base du résultat obtenu par *Forza Italia* aux législatives de 2001. Le quartile le plus haut (noir sur la carte) est celui où FI a totalisé les pourcentages les plus élevés.

SOURCE : I. Diamanti, *Bianca, Rossa, Verde… e Azzurra. Come cambiano i colori dell'Italia politica*, Bologne, Il Mulino, en cours de publication.

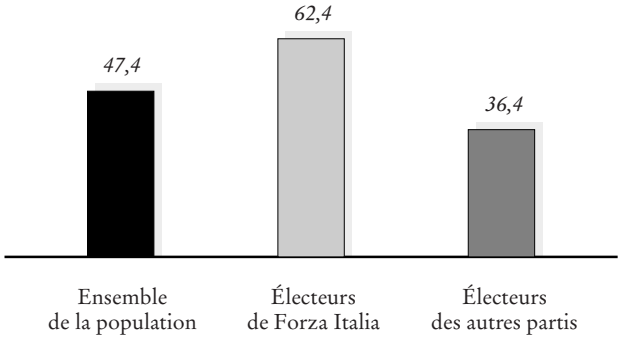
ritoire, d'un électorat stable dans de larges zones du pays. Ce n'est pas un parti en toc. Mais son unité, son identité, sa base nationale dépendent largement du rôle du leader. Les orientations des électeurs de ce parti le mettent bien en lumière lorsqu'elles accordent une importance déterminante à la figure du leader et à la personnalisation (*figure 2*).

En revanche, le dernier des partis traditionnels, DS, garde encore une organisation diffuse, mais fortement affaiblie par rapport au passé : suffisante pour permettre la sélection de la classe dirigeante mais aussi pour freiner le rapport avec la société.

Cela signifie que, malgré la précarité de la loi électorale et la fragmentation du système de partis, la marche italienne vers la bipolarisa-

Figure 2. Aujourd'hui, en politique, il vaut mieux que la décision soit prise rapidement et par un seul plutôt que de suivre toutes les procédures parlementaires

Pourcentage par rapport au vote de ceux qui se déclarent très ou assez d'accord avec cette affirmation (données sur la base des réponses effectives : 65 %)



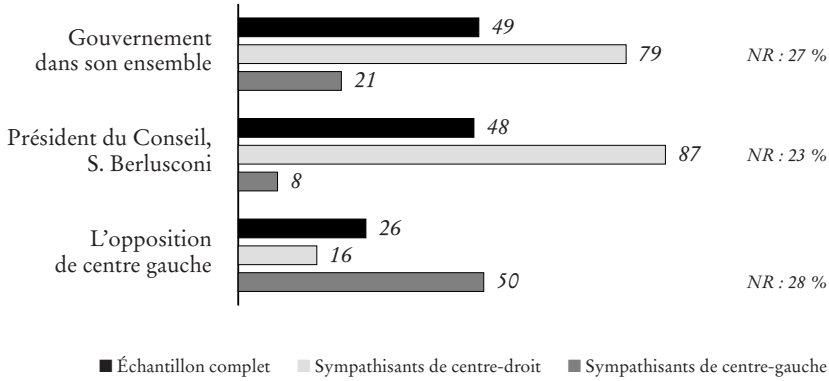
SOURCE : Istituto Carlo Cattaneo, ricerca Itanes (Italian National Election Studies), mai-juin 2001 (3 200 personnes interrogées).

tion semble clairement tracée et qu'elle pourra difficilement être remise en cause. Mais cela signifie également que l'histoire politique et électorale de l'Italie, à la différence de ce que pensent beaucoup d'observateurs (en Italie et hors d'Italie), n'est pas écrite une fois pour toutes. L'Italie n'est pas passée d'une anomalie à l'autre. D'un gouvernement sans alternance guidé par la Démocratie chrétienne à un autre guidé par une personne plutôt que par un parti. L'électorat italien est aujourd'hui instable, divisé. Il a permis la victoire de la droite – après en avoir décidé l'échec en 1996 – surtout du fait des erreurs de la gauche. Il n'aime pas trop Berlusconi, mais il avait envie de changer. Il l'évaluera ; il est déjà en train de l'évaluer et pas toujours de façon positive, comme le montrent les sondages sur l'action du gouvernement un an après les élections (*figure 3*).

Il est donc disponible pour changer si nécessaire lors des prochaines élections : comme il l'a souvent fait ces dix dernières années, les premières de cette Seconde République encore difficile à définir.

Figure 3. Le vote pour le gouvernement, le président du Conseil et l'opposition

Pourcentages de votes exprimés



SOURCE : Sondage *Eurisko-Repubblica*, mai 2002 (700 personnes interrogées).

Traduit de l'italien par Mariangela Portelli.

RÉSUMÉ

Les élections législatives du 13 mai 2001 ont vu le triomphe de la coalition de centre-droit, mais cette victoire en sièges ne doit pas masquer un recul en voix. La victoire est moins la conséquence du charisme de Silvio Berlusconi, controversé jusque dans son camp, que de sa stratégie : il a réussi à fédérer des forces politiques contradictoires autour de son parti, devenu dominant, et à les soumettre tant sur son type de campagne que sur son projet au point d'imposer sa stratégie même à ses adversaires. Dans un système électoral marqué par la mobilité des électeurs et la complexité du mode de scrutin (mixte), la victoire va à celui qui est capable d'en tirer parti et surtout de partir uni à la bataille.

Massimo Livi Bacci

TROP PEU D'ENFANTS TROP DE FAMILLE

I

Le voyageur anglo-saxon bien éduqué, sophistiqué et cultivé des siècles passés, qui s'extasiait sur la place Saint-Marc, à Venise, parmi les ruines de Rome ou de Pompéi, sur les pentes du Vésuve ou devant la *Primavera* de Botticelli, ne pouvait ignorer les difficultés et les inconvénients de la vie quotidienne en Italie. Malgré toute la culture et le charme déployés par la grandeur du passé et la vitalité de la population, il fallait aussi supporter des routes épouvantables, un service imprévisible, une hygiène douteuse, des commerçants cupides, des voleurs astucieux… et des enfants, beaucoup d'enfants, certains riches et bien habillés, la plupart pauvres, parfois en haillons, grouillant dans les rues, jouant en plein air, aidant dans les magasins et les tavernes, riant, pleurant, chantant, colportant, mendiant, attirant l'attention des adultes, sans aucune retenue de la part de leurs parents. Trop d'enfants, c'était là en effet le signe sans équivoque de l'irresponsabilité des parents qui, selon les mots de Malthus, « mettent au monde des êtres humains aux besoins desquels ils ne peuvent subvenir[1] », un fait guère surprenant dans une société dominée par un clergé arriéré et des croyances superstitieuses.

Aujourd'hui, les descendants des mêmes voyageurs cultivés sont surpris d'apprendre que l'abondance d'enfants est un pâle souvenir du passé et que les Italiens modernes ont chaque année un nombre d'enfants qui, en rapport avec la taille de la population, est le plus bas du monde. En effet, la transition vers le nouveau millénaire a aussi été

1. Thomas R. Malthus, *Essai sur le principe de population*, Paris, Flammarion, 1992.

une transition de l'abondance à la pénurie : pénurie de ressources humaines, en particulier d'enfants et de jeunes, mais pas de ressources matérielles, dans la mesure où les Italiens sont aujourd'hui plus prospères qu'ils ne l'ont jamais été, à l'exception peut-être des *cives romani* d'il y a deux mille ans. Puisque, par profession, je manie les chiffres, que l'on me permette de commencer par en donner quelques-uns afin d'illustrer les dimensions de la transition.

Durant les années 1990, la population italienne, qui est actuellement de 57 millions, est restée pratiquement stationnaire, l'excès des décès sur les naissances ayant été compensé par l'immigration. Au cours des trente années de 1960 à 1990, la population avait augmenté de 6 millions, et de 9 millions au cours des trente années précédentes – entre 1930 et 1960. Donc, ce qui était une croissance rapide a été réduit à zéro aujourd'hui. Et qu'en est-il du futur ? Si l'on considère les trente prochaines années (2000-2030) – ce qui est une mesure pertinente puisqu'elle correspond approximativement à une génération, le temps qui sépare les parents et les enfants –, la population italienne pourrait baisser de 7 millions. Fait encore plus significatif, ce chiffre est la somme algébrique d'une croissance de 5 millions des personnes âgées de plus de 60 ans et d'un déclin de 12 millions des personnes âgées de moins de 60 ans. Ces prévisions sont fondées sur l'idée que le taux de fécondité va demeurer au niveau assez bas des quinze dernières années, que la durée de vie va s'allonger et que l'immigration sera nulle. Pour mettre ces chiffres en perspective, précisons que le cas italien n'est pas isolé, car l'Europe de l'Atlantique à l'Oural est en train de connaître une transition similaire : malgré deux guerres meurtrières et une émigration de masse, sa population s'est accrue de 150 millions de personnes au cours de la première moitié du siècle et encore de 180 millions au cours de la seconde moitié, pour atteindre le total actuel (2000) de 727 millions. Mais s'il faut en croire les prévisions actuelles des Nations unies, en 2050 la population européenne sera inférieure de 124 millions à son niveau actuel, alors que l'Amérique du Nord connaîtra une croissance de la même ampleur[2]. Un huitième de ce déclin pourrait être attribuable à la croissance négative de la population italienne, qui représente moins de 1/12 de la population européenne.

Penchons-nous un instant sur la signification de ce changement. Au cours du XXe siècle, les Italiens et les Européens se sont habitués à vivre

2. Organisation des Nations unies, *Population Prospects. The 2001 Revision*, New York, 2001.

dans des sociétés au développement rapide, au sein desquelles la population, la demande, la consommation, les investissements et la production ont été en expansion constante malgré des périodes de crise et de drame. Toute personne ayant la chance d'avoir atteint un âge avancé, et qui se tourne vers ses jeunes années, se rappelle une société moins peuplée, des villes plus petites et moins encombrées, des paysages plus vides, moins construits, une vie moins remplie de biens matériels. Cette image d'une société contemporaine dense et prospère et d'un passé comparativement plus vide est la conséquence de plus d'un siècle de croissance démographique et économique et est profondément enracinée dans la psychologie du monde occidental. Au cours du XXe siècle en Italie, le volume de l'économie a été multiplié par dix-huit, le revenu par habitant par dix, et la population a presque doublé[3]. Des changements de même ampleur se sont produits dans le reste de l'Europe – un continent relativement petit où l'espace a été occupé de façon assez dense depuis très longtemps, ce dont les richesses naturelles ont beaucoup souffert. Il faut aussi garder un autre élément à l'esprit : l'Europe, en particulier l'Italie, est sur le point d'entrer dans une phase historique de déclin des ressources humaines ; c'est la première fois que cela se produit depuis la révolution industrielle, et cela représente une expérience totalement nouvelle pour laquelle le passé n'offre aucun guide.

II

Avant d'aborder le cœur du problème, j'aimerais discuter brièvement un autre aspect de la question. Un déclin soutenu de la population est-il vraiment une mauvaise chose ? Beaucoup pensent que l'Italie serait un endroit plus agréable avec une population moins nombreuse, des paysages moins encombrés, des villes moins denses, des collines descendant vers les côtes sans buter sur les obstacles artificiels construits par l'homme. En 1961, il y avait dans le pays 14,2 millions d'unités d'habitation, et dans le récent recensement ce chiffre aura à peu près doublé ; de même, la surface de terrains développés à des fins non résidentielles a aussi probablement plus que doublé. Les activités humaines sont vraiment en concurrence avec l'environnement naturel, et la notion que l'Italie s'en tirerait beaucoup mieux avec une population plus petite est

3. Angus Maddison, *Monitoring the World Economy*, *1820-1992*, Paris, OCDE, 1995.

très répandue. Mais le problème n'est pas de savoir s'il existe une taille de population optimum – c'est là une question que les théoriciens ont souvent discutée sans jamais la résoudre – et si cet optimum ne serait pas beaucoup plus bas que le chiffre actuel. C'est là, en effet, une question philosophique à propos de laquelle les positions légitimes de ceux qui préfèrent la plus grande disponibilité possible d'espace naturel et de silence et de ceux qui préfèrent un mode de vie en contact physique avec d'autres êtres humains ne peuvent être réconciliées. Kostolglotov, le héros du roman de Soljenitsyne, *Le Pavillon des cancéreux*, ne remarque-t-il pas : « Les gens se font une idée fausse de ce qui est beau et de ce qui est laid. Vivre dans une cage de cinq étages, où les gens marchent d'un pas lourd au-dessus de votre tête et où les radios beuglent de tous les côtés, ils trouvent cela beau. Par contre, vivre comme un paysan dans la profondeur de la steppe, ils considèrent cela comme le plus grand des malheurs[4] » ? La question n'est donc pas de savoir si l'Italie (ou tout autre pays) serait un endroit plus agréable avec 10 ou 20 ou 30 millions d'habitants en moins, mais si un déclin rapide de la population peut être soutenu pendant longtemps sans un appauvrissement général de la société.

En d'autres termes, la question n'est pas de savoir si une petite population est mieux qu'une grande, mais de savoir si l'on peut passer d'une grande à une petite population sans payer un prix insupportable. Un déclin rapide, tel que celui inscrit dans les tendances démographiques actuelles, ne peut pas être soutenu longtemps dans plusieurs domaines : bio-démographique, économique, social, politique. Du point de vue bio-démographique, si le taux actuel de fécondité reste constant, cela implique, à long terme, une division de moitié de la population italienne tous les quarante ans. D'ici trente ans, les femmes âgées de plus de 80 ans seraient plus nombreuses que les jeunes filles non pubères, et celles âgées de plus de 70 ans seraient plus nombreuses que les jeunes femmes de moins de 30 ans. En effet, l'hypothèse d'un déclin de 7 millions au cours des trente prochaines années implique un vieillissement très rapide de la population et sera, comme nous l'avons déjà vu, la somme algébrique d'une croissance de 5 millions des personnes âgées de plus de 60 ans et d'un déclin de 12 millions de celles âgées de moins de 60 ans. Ce processus rapide de vieillissement signifie que les mécanismes actuels de transferts intergénérationnels ne pourront être soutenus économique-

4. Alexandre Soljenitsyne, *Le Pavillon des cancéreux*, Paris, Presses Pocket, 1980.

ment, puisqu'ils impliquent un mouvement de ceux, en baisse, qui produisent et paient des impôts vers ceux, en hausse, qui sont à la retraite et fragiles ; il limitera sans doute également la productivité et retardera la croissance. Enfin, dans le domaine social et politique, une pyramide d'âge inversée causerait un ralentissement énorme de l'innovation et de la mobilité ; les réseaux familiaux seraient plus faibles avec moins de branches ; les décisions politiques seraient concentrées de plus en plus entre les mains des personnes âgées. Évidemment, les sociétés peuvent s'adapter et s'ajuster aux changements mais, dans le cas italien, ceux-ci pourraient être si rapides que les ajustements seraient sans effet. C'est pourquoi la baisse démographique n'est pas soutenable.

III

Combien sont ces enfants si peu nombreux qu'ont les Italiens ? Une mesure conventionnelle utilisée par les démographes est le nombre moyen d'enfants par femme, en supposant qu'aucune femme ne meurt avant la fin de sa période de reproduction. Le taux de fécondité de remplacement – le nombre d'enfants nécessaires pour remplacer entièrement une génération par une autre, sans gains ni pertes – se situe à une petite fraction au-dessus de 2 enfants par femme, ce qui est plus ou moins le taux de fécondité actuel des femmes américaines. La fécondité est beaucoup plus faible en Europe, entre 1,5 et 1,6, et il y a des variations au sein même de l'Europe, avec deux catégories de pays identifiables. La France, le Royaume-Uni et une partie de la Scandinavie se situent à environ 2 ou 3 dixièmes de point au-dessus de la moyenne, tandis que le reste de l'Europe (je laisse de côté la Russie et les pays voisins, profondément troublés par le choc de la transition) se trouve à 2 ou 3 dixièmes de point en dessous. Au cours de la dernière décennie, l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne se sont fait concurrence pour atteindre le taux de fécondité le plus bas, l'Italie l'emportant la plupart du temps. Pour les femmes italiennes nées au début des années soixante, on estime qu'à la fin de leur période reproductive – qui n'est pas très loin – celles sans enfants ou avec un seul enfant seront plus nombreuses que celles ayant 2 enfants ou plus. On note aussi des variations entre les différentes régions : alors que le taux de fécondité total dans le Nord et le Centre est autour de 1, celui du Sud reste autour de 1,5. Il faut aussi ajouter que ce taux de fécondité très bas des dernières trente années a coïncidé avec une tendance à avoir le premier enfant plus tard : en Italie, l'âge moyen

des femmes à la naissance de leur premier (et souvent seul) enfant est passé de moins de 25 ans au début des années soixante-dix à 28 ans en 1997.

Les enfants italiens arrivent donc en nombre plus limité et plus tard dans la vie de leurs parents. J'ai déjà expliqué que la situation actuelle ne peut être maintenue pendant très longtemps. Mais j'aimerais reconsidérer cette question sous un angle différent. Il existe, entre les parents et les enfants, une différence approximative de trente ans. Pour simplifier l'argument, supposons que les gens âgés de 30 ans sont parents d'enfants de moins de 1 an et que les personnes âgées de 60 ans sont les parents d'adultes de 30 ans et les grands-parents d'enfants de moins de 1 an. Des calculs plus précis ne modifieraient pas fondamentalement la signification de cet exemple. En 2000, en Italie, il y avait 520 000 enfants de moins de 1 an, 920 000 parents âgés de 30 ans et 730 000 grands-parents âgés de 60 ans. Pour chaque centaine d'enfants, il y avait 177 parents et 140 grands-parents. Dans le Nord et le Centre du pays, où le déclin des taux de fécondité s'est produit plus tôt et est plus marqué, pour chaque centaine d'enfants il y avait 200 parents et un nombre approximativement égal de grands-parents. Afin de maintenir le fonctionnement de la société sans changement, chaque nouveau-né devra, dans l'espace d'une génération, assumer le rôle de deux adultes – dans le processus de production, sur le marché du travail, dans les activités sociales, la vie culturelle, les relations familiales. Il est concevable que, d'ici trente ans, une personne puisse faire le travail de deux dans le secteur manufacturier ou dans les activités tertiaires hautement spécialisées, même si cela implique une hausse extrêmement forte et soutenue de la productivité (2,5 % par an) et du progrès technique. Mais il est très peu probable que cela puisse se produire dans le secteur des services – en particulier la santé, l'éducation, les loisirs, etc. – où la croissance de la productivité est faible et où les technologies ne sont pas d'une grande aide. Au début du nouveau siècle, les nouvelles générations vont donc se trouver confrontées à une série d'obligations et de défis : elles devront prendre la place des adultes beaucoup plus nombreux qui produisent actuellement les biens formant le PNB si révéré de la nation ; elles devront soutenir le poids des transferts vers le nombre croissant de personnes âgées ; elles seront peut-être même appelées à redresser l'équilibre reproductif dangereusement déformé par leurs parents qui aimaient trop leur enfant unique, le *figlio unico* ; enfin, elles seront appelées à s'occuper de leurs propres parents vieillissants. Et tout cela se produira dans un monde de plus en plus compétitif, où les « niches »

traditionnelles et stables sur le marché du travail (pour ceux qui connaissent l'italien, le mythique *posto di lavoro*) seront de moins en moins nombreuses.

Beaucoup prédisent également que les nouvelles générations auront un niveau de vie inférieur à celui de leurs parents, renversant une tendance séculaire d'amélioration continue d'une génération sur l'autre. Cela est sans doute erroné. D'ici quelques années, les nouveaux entrants sur le marché du travail seront substantiellement moins nombreux qu'aujourd'hui (puisque, il y a vingt ans, le taux de fécondité était plus élevé), et cela aura des effets bénéfiques sur le taux de chômage élevé des jeunes ; les entrants moins nombreux, s'ils sont plus productifs (et ils devront l'être), gagneront plus. Mais le maintien ou l'amélioration du niveau de vie devra être payé avec plus de travail, plus de compétition, moins de sécurité, moins de programmes sociaux, des hauts et des bas, et un nombre en augmentation de gagnants, mais aussi de perdants.

Afin de relever ce défi, il existe deux stratégies complémentaires : plus d'éducation et d'investissements pour la jeunesse, et « moins de famille » – ou, pour être plus précis, moins de liens étroits entre les générations de parents et d'enfants.

IV

Le moment est venu de poser une question cruciale : pourquoi la fécondité est-elle si faible en Italie ? Les raisons de la baisse contemporaine de la reproduction sont relativement bien comprises, et nous ne les développerons pas longuement ici. Les économistes – qui sont très forts pour économiser les mots et rationaliser les paradigmes – diront sans doute que les enfants sont le résultat d'un calcul coût/bénéfice et que, dans les sociétés modernes ou post-modernes, leur coût comparé à celui d'autres biens et options s'est accru, tandis que leur rendement économique pour les parents (tel que l'aide qu'ils peuvent en attendre lorsqu'ils seront vieux) a diminué. On peut tout à fait adopter ce paradigme, à condition d'accepter l'idée que les concepts de coût et de bénéfice doivent intégrer tous les aspects des rapports entre parents et enfants tels qu'ils se sont développés au cours de centaines de milliers d'années d'évolution, et ne pas oublier non plus que ces concepts sont une combinaison d'éléments biologiques, spirituels et culturels dont la définition et la mesure sont, pour le moins, très imparfaites.

Cela étant dit, qu'y a-t-il de si spécial à propos de la situation italienne ? Deux groupes de facteurs liés entre eux sont ici pertinents. Le premier est la rapidité du changement social au cours des dernières décennies ; le second concerne les mécanismes particuliers qui déterminent la lenteur avec laquelle les jeunes quittent le foyer familial – c'est le « trop de famille » qui forme la seconde partie du titre de cet article. Ces deux groupes de facteurs sont certainement familiers à ceux qui connaissent quelque peu le pays, mais je vais m'arrêter plus sur le second que le premier, car son rapport avec le faible taux de fécondité est moins évident et plus complexe.

L'Italie – mais cette analyse est également valable pour la péninsule Ibérique – a connu un processus de changement très rapide au cours des dernières décennies. Je fais ici référence au changement social et culturel plutôt qu'économique. Le réveil politique des jeunes dans les années soixante et la force du mouvement féministe des années soixante-dix ont précipité en l'espace de quelques années une série de changements dans la législation – y compris de nombre de lois instaurées sous le fascisme. L'interdiction des moyens de contrôle de naissance n'a été levée et la vente de contraceptifs autorisée qu'en 1969, et le divorce n'a été reconnu par la loi qu'en 1970. Mais quelques années seulement plus tard, en 1978, l'avortement a été légalisé et libéralisé, et en 1981 une large majorité d'électeurs a rejeté la proposition d'abrogation de cette loi proposée par référendum. Tout cela s'est déroulé sous le regard relativement distrait du Vatican et des gouvernements d'obédience catholique. La croissance de la participation des femmes au marché du travail a également été très rapide, et des tendances qui, dans d'autres sociétés, se sont développées lentement sur près d'un siècle, ont été compressées sur deux ou trois décennies en Italie. Entre 1970 et 2000, la force de travail féminine s'est accrue de 70 %, tandis que la force de travail masculine restait inchangée ; les femmes constituent désormais environ 40 % de la force de travail totale.

Cette révolution des valeurs, des attitudes et des comportements s'est produite dans une société qui, sous d'autres aspects, est demeurée assez statique ou s'est ajustée très lentement. L'organisation du temps reste chaotique : les horaires et les vacances scolaires sont en contradiction avec le rythme du travail ; la mobilité spatiale est difficile et coûteuse ; l'investissement social (bibliothèques, lieux de réunions, structures sportives et de loisirs) pour les enfants et les jeunes est négligé ; la division sexuelle des tâches au sein de la famille demeure fortement asymétrique ; le marché du travail offre peu de possibilités à la mère de famille qui a besoin d'un emploi flexible ou à mi-temps. Le retard de

l'ajustement sociétal a accru les pressions sur le temps et l'énergie des parents – et particulièrement des femmes. Le renvoi à plus tard de la décision d'avoir des enfants et la réduction de leur nombre peuvent être compris comme le résultat de cet ensemble d'évolutions.

Le second groupe de facteurs qui explique le taux de fécondité concerne la notion de « trop de famille » qui est la cause et la conséquence de ce que j'ai appelé le « syndrome du renvoi » (*sindrome del ritardo*), typique de la société italienne. Ce syndrome pousse à renvoyer à une période plus tardive de la vie l'appropriation de toutes les responsabilités qui font d'une personne un adulte indépendant et autonome, capable de prendre toutes les décisions fondamentales qui le ou la concernent, comme celle de commencer une relation stable ou d'avoir des enfants. La reproduction est un processus qui commence avec la maturité sexuelle et se termine avec la perte de la capacité de concevoir. Une des grandes tendances de l'histoire démographique et sociale de l'Europe dans la période moderne a été le report graduel de l'âge auquel la reproduction se produisait – d'un âge suivant tout juste la puberté, comme cela était le cas pour les jeunes filles toscanes du XVe siècle, à un âge beaucoup plus élevé qui, pour une majorité de femmes italiennes aujourd'hui, est proche de 30 ans. Ce processus de report graduel s'est accéléré au cours des vingt dernières années, comme l'illustrent bien les recensements, les enquêtes et les analyses sociologiques et démographiques, tout comme la perception ordinaire des choses. Cette très riche documentation – et je ferai référence ici en particulier à l'enquête de 1996 sur la fécondité prenant en compte un large échantillon de femmes et d'hommes – met en lumière deux aspects importants, sans la moindre équivoque. Le premier concerne les aspirations des jeunes : presque tous les hommes et les femmes espèrent et désirent avoir au moins un enfant et, en moyenne, en aimeraient deux ; cependant leurs décisions dans le domaine de la reproduction semblent être l'aboutissement d'une série d'étapes qu'il faut franchir dans l'ordre. Le second est le renvoi dans le temps, pour les jeunes générations, de l'âge auquel elles terminent leurs études, entrent sur le marché du travail, trouvent un emploi stable, un logement, quittent leur famille, commencent une vie de couple. Chaque étape est la condition de la suivante, et toutes doivent être accomplies avant de prendre la décision d'avoir un enfant[5].

5. Paolo De Sandre, Fausta Ongaro, Rosella Rettaroli et Silvana Salvani, *Matrimonio e figli tra rinvio e rinuncia*, Bologne, Il Mulino, 1997.

Considérons le premier aspect : s'il est vrai que tout le monde ressent le désir de devenir parent, il est tout aussi vrai que ce désir est soumis à une série de conditions. Les enquêtes montrent que les jeunes femmes et les jeunes hommes pensent qu'ils doivent avoir terminé leurs études ; qu'ils doivent avoir un emploi à plein temps et un vrai logement confortable ; qu'ils doivent avoir une relation stable, et cela signifie presque toujours le mariage. La voie qui mène à la reproduction est la construction graduelle de la stabilité. La grande différence avec le passé n'est pas tant que la stabilité semble nécessaire pour avoir un enfant, mais plutôt que cette stabilité est maintenant construite graduellement, lentement, et donc plus tard dans la vie. Pour la génération d'Italiens nés dans les années 1940, quitter la maison des parents, commencer une carrière, initier une relation sexuelle et se marier étaient souvent des événements contemporains, qui coïncidaient dans le temps. Et c'est là qu'apparaît le second aspect de la question : les enquêtes montrent que ces aspirations échelonnées sont en fait mises en pratique. Des données comparant l'expérience de jeunes femmes âgées de 25 ans appartenant à deux cohortes différentes – la première étant née dans les années 1950, la seconde dans les années 1970 – illustrent bien ce phénomène. Pour la première cohorte née dans les années cinquante, à 25 ans les deux tiers avaient un emploi, comparé avec la moitié pour la cohorte née dans les années soixante-dix ; les trois quarts de la première cohorte étaient indépendants de leurs parents et la moitié avaient déjà un enfant, comparé avec un tiers et un dixième de la cohorte plus jeune. Si l'on place le point de comparaison à un âge plus élevé, on constate les mêmes retards, et le phénomène est similaire pour les hommes : 50 % vivent encore chez leurs parents à 30 ans.

On pourrait facilement citer d'autres données qui vont toutes dans la même direction, mais celles-ci suffisent pour illustrer le fait que, au cours des deux dernières décennies, un nouveau modèle de vie s'est développé. Selon ce modèle, l'achèvement des études des deux partenaires est une exigence pour entrer sur le marché du travail ; un emploi à plein temps et un logement (qui exigent des ressources, car les trois quarts des foyers italiens possèdent leur logement) sont des préalables nécessaires pour quitter la maison des parents ; et quitter la maison des parents est la condition pour prendre des décisions concernant les relations de couple, le mariage, la grossesse. Chacune de ces étapes prend plus de temps que dans le passé : les études se sont allongées non seulement parce que plus de jeunes accèdent à l'enseignement supérieur, mais aussi à cause de la désorganisation du système éducatif et du poids

excessif des programmes ; la durée d'attente pour obtenir un emploi est plus longue à cause de la rigidité du marché du travail et du taux de chômage élevé ; il faut plus de temps pour acheter une maison car cela coûte plus cher ; arriver à la décision d'avoir un bébé prend également plus longtemps du fait de la médicalisation presque pathologique de la grossesse. La combinaison de ces retards implique, pour un nombre croissant de couples, que la décision d'avoir un premier ou un second enfant – peu importe qu'il soit désiré ou planifié – est prise à un stade avancé du cycle reproductif, et que, pour certains, ces projets ne se réalisent pas à cause de problèmes d'infécondité, ou à cause de l'instabilité ou de la rupture du couple, ou par suite de la réalisation que les coûts physiologiques ou psychologiques d'une grossesse sont plus lourds que prévu.

V

La famille joue un rôle important dans le développement du « syndrome du renvoi ». D'un côté, elle permet aux jeunes de repousser à plus tard le passage à l'âge adulte, mais, de l'autre, elle en est aussi la victime. Deux éléments cruciaux permettent de saisir ce phénomène. Le premier est économique, le second relève des comportements. On peut résumer ainsi l'élément économique : les transferts publics en faveur des jeunes (pour la santé, l'aide sociale et, surtout, l'éducation) sont les plus bas d'Europe. La comptabilité générationnelle fait apparaître le solde entre le montant des impôts payés et des prestations reçues pour chaque tranche d'âge : le solde est positif pour les jeunes et les personnes âgées (ils reçoivent plus qu'ils ne paient) et négatif pour les adultes et les personnes d'âge mûr. Les transferts nets deviennent négatifs assez tôt dans la vie, à 18 ans, et redeviennent positifs après 60 ans[6]. Aux États-Unis, par exemple, les transferts nets demeurent positifs jusqu'à 23 ans et certaines données indiquent que c'est aussi le cas dans d'autres pays développés. Le désavantage pour l'Italie est dû principalement à de très faibles dépenses pour l'éducation, qui n'atteignent que 4,8 % du PIB, contre 6-7 % aux États-Unis, en France ou en Espagne. Les dépenses concernant les infrastructures pour les enfants et les jeunes – écoles, aires de jeux, bibliothèques et centres sociaux, installations sportives et de loisirs – sont très inférieures à celles des autres pays européens. Tout ce qui

6. ISAE, « I conti generazionali dell'Italia », *Rapporto trimestrale*, octobre 1999.

n'est pas donné par la communauté doit être fourni, d'une façon ou d'une autre, par la famille qui bouche les trous. Sinon, c'est la rue, la paroisse ou le café du coin. D'un autre côté, la rigidité bien connue du marché du travail, l'absence d'emplois à temps partiel ou saisonniers pour les jeunes, le coût élevé du travail pour les employeurs et, en général, les réglementations qui découragent des expériences précoces et souvent précieuses du monde du travail, chargent la famille de responsabilités supplémentaires pour leurs enfants. Et quand l'enfant devenu adulte, avec déjà les tempes grises et un début de calvitie, est enfin prêt à partir, c'est souvent la famille qui puise dans ses économies pour lui acheter un appartement ou lui fournir la mise de départ pour obtenir un prêt immobilier (jusqu'il y a quelques années, environ 50 % du coût total).

Le phénomène que je viens de décrire brièvement a des implications culturelles et de comportement. Les jeunes – je ne parle pas des adultes de 30 ans, mais des adolescents ou des jeunes d'une vingtaine d'années – ont établi un compromis confortable avec leurs parents, et jouissent d'une très grande liberté, à l'égal de ce qui se passe dans d'autres sociétés européennes modernes. Ils sortent quand ils le veulent, partent en vacances avec leurs fiancés, passent la nuit dehors, etc. Ceux qui ont un revenu et habitent chez leurs parents sont nourris, logés et reçoivent d'autres services gratuitement : leur niveau de vie est donc très élevé. Ils ne quittent pas le foyer familial avant d'avoir une profession bien établie. Le passage à la vie adulte implique une baisse du niveau de vie que beaucoup ne sont pas très heureux de subir[7].

Les familles, en Italie, sont traditionnellement fortes, même dans les milieux intellectuels. Je n'ai jamais encore rencontré de déclarations aussi cyniques que celle de Michel de Montaigne : « J'ai perdu deux ou trois enfants qui avaient été donnés en charge à une nourrice, avec quelque regret, mais sans beaucoup de peine[8]. » Ou de Jean-Jacques Rousseau, qui note dans ses *Confessions* : « Mon troisième enfant fut envoyé aux enfants trouvés, tout comme les deux premiers ; j'ai fait de même avec les deux suivants, car j'en ai eu cinq en tout. Cet arrangement me semblait si bon, si raisonnable et légitime que si je n'ai jamais manifesté ma satisfaction en public c'était par attention pour leur

7. Alessandro Cavalli, « The delayed entry into adulthood : is it good or bad for society ? », *in* J. Machado et L. Crisholms (dir.), *Jovenes en mudança*, Lisbonne, Editorial do Instituto de ciencias sociais da universidade de Lisboa, 1997.

8. Philippe Ariès, *L'Enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*, Paris, Éd. du Seuil, 1973, p. 60.

mère[9]. » Mais, sous la pression du changement social, le familialisme traditionnel italien a pris une nouvelle direction : au lieu d'« élargir » et d'étendre le soutien, la dévotion, la solidarité à un grand nombre d'enfants et de parents, il a tendance à avoir une action « en profondeur », protégeant et soutenant de façon prolongée les enfants adultes et retardant leur départ du nid familial.

Le fonctionnement particulier des familles italiennes au début de ce siècle a poussé encore plus au déclin du taux de fécondité. Les investissements publics pour les enfants et les jeunes sont bas ; la famille doit boucher beaucoup de trous ; le passage à l'indépendance et à l'autosuffisance est retardé ; l'heure des décisions est repoussée ; les projets et les aspirations concernant les grossesses sont révisés à la baisse. Parce que la dépendance des enfants se prolonge – et que leur entretien est donc plus coûteux –, les couples ont un ou deux enfants au lieu de deux ou trois. Ainsi les comptes de la famille retrouvent leur équilibre : en effet, les individus savent bien, en général, ce qui est bon pour eux. Malheureusement, ce qui est bon pour les individus n'est pas toujours bon pour la société, et c'est ce problème complexe et délicat que je voudrais maintenant aborder.

VI

La notion selon laquelle les comportements démographiques actuels, s'ils se perpétuent, vont sérieusement endommager le tissu social italien fait peu à peu son chemin. Cependant, la politique démographique fasciste des années trente continue de peser de façon négative sur l'opinion publique, et nombreux sont ceux qui pensent qu'il vaut mieux que les pouvoirs publics ne s'occupent pas des problèmes de population. Mais le climat est en train de changer alors que les Italiens, comme les autres Européens, sont en train d'admettre que la crise de l'État-providence et la baisse des prestations généreusement distribuées par les pouvoirs publics sont étroitement liées à l'évolution démographique. En Italie, comme ailleurs en Europe, la législation sociale généreuse fut instaurée au cours du quart de siècle après la Seconde Guerre mondiale, alors que les économies se développaient rapidement, le nombre d'ouvriers payant leurs cotisations était en expansion et le nombre de bénéficiaires

9. Jean-Jacques Rousseau, *Les Confessions*, Paris, Gallimard, vol. 2, p. 101-102.

limité. La baisse du taux de natalité et le vieillissement rapide de la population au cours des deux ou trois dernières décennies ont changé le contexte dans lequel les règles avaient été établies. Entre 1970 et 2000, le pourcentage de la population italienne âgée de plus de 65 ans est passé de 11 à 18 %; en 2030, il s'approchera de 30 %. L'opinion publique est en train de comprendre que, si l'âge du départ à la retraite s'allonge, les prestations sont réduites et la couverture est limitée, tout cela a à voir avec la démographie. Mais beaucoup croient encore que des forces spontanées surgiront peut-être pour corriger ces tendances négatives. Peut-on réellement l'espérer ?

Dans son discours présidentiel à la *Population Association of America*, en 1986, Paul Demeny, démographe et économiste réputé, a émis des doutes sur le fait que la « main invisible » – dont Adam Smith reconnaissait l'opération dans les comportements économiques humains – opérerait aussi dans les questions relatives à la population[10]. La population n'est pas un marché parfait, sur lequel on peut acheter, vendre ou échanger des enfants en fonction des besoins ; en fait, l'idée que la « main invisible » puisse mener les individus à un comportement démographique collectif harmonieux est illogique. Demeny faisait observer : « La question n'est pas combien d'enfants les couples décident d'avoir pour eux-mêmes ; on peut considérer comme axiomatique qu'ils décideront ce qui est le mieux pour eux, étant donné les circonstances. La question est comment chacun de nous aimerait que les autres se comportent dans le domaine des choix démographiques pour notre propre bien, quelle que soit la définition que nous donnions de celui-ci[11]. »

Les enfants sont le résultat de choix privés et génèrent des coûts et des bénéfices privés. Mais ils représentent aussi un bien public, parce qu'ils seront amenés à accomplir des actions qui profiteront à tous : dans leur ensemble, ils assurent la continuité de la société. C'est là la base morale et politique qui justifie l'adoption de mesures publiques dans le cadre et les limites établis par les règles démocratiques libérales du monde occidental. On pourrait également évoquer le principe de responsabilité développé par Hans Jonas à propos du comportement humain et du monde naturel : « Dans vos choix présents incluez la tota-

10. Adam Smith, *Enquête sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, PUF, 1995.

11. Paul Demeny, « Population and the "Invisible Hand" », *Demography*, 23 (4), 1986.

lité de l'homme parmi les objets de votre volonté[12]. » Cette « totalité » serait probablement compromise par un rapide déclin de la population pour les raisons que j'ai déjà évoquées.

Personne ne sait si l'action gouvernementale est efficace pour transformer les comportements démographiques. L'expérience du siècle passé dans le monde occidental est peu concluante. Mais cela n'est pas une raison suffisante pour ne pas essayer de suivre trois principes. Le premier appelle une plus grande équité. Dans l'état actuel des choses dans les pays européens, et en particulier en Italie, la façon dont les transferts publics sont distribués entraîne des conséquences négatives : les couples s'en tirent mieux s'ils ont moins d'enfants que la moyenne. La conséquence est ce que j'appellerais une « tendance à la fécondité négative », qui maintient le taux de fécondité au niveau actuel très bas et empêche une possible reprise. Le deuxième principe est lié au premier et exige des investissements plus importants dans et pour les enfants et les jeunes. Dans la mesure où ils sont en train de devenir une ressource rare, il faut investir plus pour les aider, en particulier (mais pas seulement) dans l'éducation. Le troisième principe exige de lancer une guerre contre le « syndrome » qui retarde le passage à l'âge adulte et repousse à plus tard les responsabilités qui viennent avec, y compris celle de devenir parent.

VII

Dans le roman de Tomasi di Lampedusa, *Le Guépard*, le prince de Salina remarque : « Nous pourrons à la rigueur nous inquiéter pour nos fils, peut-être nos petits-fils ; mais au-delà de ce que nous pouvons caresser de nos propres mains, nous n'avons pas d'obligations. Et je ne peux guère me préoccuper de ce que seront mes éventuels descendants en l'an 1960[13]. » Le prince de Salina était sage, il savait que son monde était en train de s'écrouler, et il n'avait ni curiosité ni désir pour le futur. Mais nous, qui ne sommes pas princes, devons faire un effort et nous préoccuper de l'année 2060.

Traduit de l'anglais par Isabelle Richet

12. Hans Jonas, *Il principio di responsabilità*, Turin, Einaudi, 1990.
13. Tomasi di Lampedusa, *Le Guépard*, Paris, Éd. du Seuil, 1996, p. 41.

RÉSUMÉ

Cet article présente une analyse démographique, sociologique et économique du taux extrêmement bas de fécondité en Italie, ainsi que ses implications pour le système de transferts sociaux. Un des aspects particuliers de la situation italienne est ce que l'auteur appelle le « syndrome du renvoi » chez les jeunes, c'est-à-dire leur passage graduel et très lent à l'état d'adultes. Des choix essentiels – comme former un couple et avoir des enfants – sont repoussés à une phase bien plus tardive de la vie par rapport à la génération de leurs parents, et seulement après qu'une série d'étapes eurent été franchies – souvent dans un ordre strictement chronologique – telles que l'achèvement des études, l'entrée sur le marché du travail, l'acquisition d'une source stable de revenu et d'un logement décent. Le contexte social et économique des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix a fortement ralenti ce processus. L'auteur appelle à mener une guerre contre le « syndrome » qui retarde le passage à l'âge adulte et la prise de responsabilités telle que la décision d'avoir des enfants, car c'est là, à ses yeux, la pré-condition d'une reprise de la fécondité.

Cet article a été publié sous le titre « Too few children and too much family » dans la revue *Daedalus* que nous remercions pour son aimable autorisation (*Daedalus*, vol. 130, n° 2, printemps 2001).

RÉFÉRENCES COMPLÉMENTAIRES

A. Cavalli, et A. De Lillo (dir.), « Giovani anni '90 », *Terzo rapporto sulla condizione giovanile in Italia,* Bologne, Il Mulino, 1993.

ISTAT, *Previsioni della popolazione residente per sesso, età e regione. Base 1996,* Rome, 1997.

Massimo Livi Bacci, « Dall'abbondanza alla scarsità. Le popolazioni d'Italia et d'Europa al passagio del millenio », *Il Mulino*, n° 6, 1997.

Organisation des Nations unies, *World Population Prospects. The 1998 Revision*, New York, 1999.

Replacement Migration, New York, 2000.

Luciano Vandelli

Du régionalisme au fédéralisme ?

C'est dans un pays sorti prostré des douloureux événements de la Seconde Guerre mondiale que l'Assemblée constituante voulut dessiner un ensemble territorial fondé sur les nouvelles autonomies régionales, provoquant ainsi des mutations profondes des conditions économiques et sociales, des dynamiques politiques, de l'intégration dans l'ensemble européen et international et un véritable tournant dans la tradition centralisée à la française. Il rompait le monopole du Parlement en matière législative en déléguant certains domaines de la loi aux régions, comme l'aide sociale, l'assistance sanitaire, l'urbanisme, l'agriculture, mais en conservant à l'État les prérogatives des grandes lois d'orientation qui en fixaient le cadre juridique. Dans les matières législatives de leur compétence, les régions se voyaient également attribuer la gestion de l'administration, à charge pour elles de la déléguer aux collectivités locales.

Quinze régions ordinaires furent ainsi créées ainsi que cinq autres à statut dérogatoire (Val d'Aoste, Trentin-Haut-Adige, Vénétie julienne, Sicile et Sardaigne) afin de tenir compte de leurs particularismes linguistiques, historiques, géographiques.

Des Réformes Législatives à la Révision de la Constitution

Dans la réalité, les régions ordinaires – véritablement instituées avec plus de vingt ans de retard – se sont affirmées difficilement et progressivement, leurs pouvoirs n'augmentant que par phases successives de décentralisation (dans un premier temps, entre 1975 et 1977 ; dans un second, dans le cadre des réformes de l'administration entre 1997 et 2000) jusqu'à la révision du texte constitutionnel lui-même.

Le législateur l'a modifié une première fois en 1999 par une loi constitutionnelle qui portait modification du mode d'élection des présidents de régions élus désormais au suffrage direct et non plus par les conseillers régionaux (de manière analogue à la réforme de l'élection des maires et des présidents de provinces en 1993) et a fortement élargi l'autonomie en matière statutaire des régions (elles sont désormais compétentes pour fixer, entre autres, leur mode de gouvernement et leur système électoral).

En 2001, par la révision la plus importante qu'ait jamais approuvée l'Italie, le titre V de la Constitution a été complètement revu, après un débat culturel et politique sur la modernisation du pays, sur la nécessité de l'adapter à l'Europe, de rapprocher les citoyens des centres de décisions, de responsabiliser les gouvernants.

Réclamée et, pour une grande partie de son contenu, proposée conjointement par les régions, les communes, les provinces, la réforme a été adoptée à quelques voix de majorité et confirmée ensuite par le référendum du 7 octobre 2001.

Le Contenu de la Réforme Constitutionnelle

La réforme constitutionnelle est marquée par un sérieux rééquilibrage des pouvoirs entre le centre et la périphérie, par un transfert important des pouvoirs vers les régions en matière législative, et en direction des communes et des autres collectivités locales en matière administrative. Elle introduit plus de souplesse et permet une réelle différenciation de chaque entité dans un cadre de coopération et de solidarité.

Une nouvelle répartition des fonctions législatives entre l'État et les régions

La version originaire du texte constitutionnel (art. 117) attribuait aux régions la compétence d'édicter des lois dans certains domaines strictement délimités. En 2001, le nouveau texte constitutionnel a opéré un renversement du critère de délimitation des compétences en passant de l'énumération des domaines attribués à la compétence législative des régions à l'énumération de celles réservées exclusivement à l'État et en affirmant la compétence générale résiduelle des régions pour toutes celles qui n'étaient pas énumérées. L'État demeure compétent pour les questions de politique étrangère, de défense et des forces armées, de la monnaie et de la protection des règles de concurrence ; de justice et des lois

concernant l'ordre et la procédure judiciaires ; de forme et d'organisation de l'État, d'ordre public et de sûreté des citoyens, d'immigration, de protection de l'environnement et des biens culturels ; de détermination des prestations concernant les droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur le territoire national. C'est un des points saillants d'un projet que l'on peut qualifier de fédéralisme fortement solidaire.

Cette dimension solidaire est également soulignée par d'autres éléments tels que la prévision de mécanismes de péréquation financière et de pouvoirs de substitution du gouvernement aux régions et aux collectivités locales lorsque « la protection de l'unité juridique ou de l'unité économique et plus particulièrement celle des niveaux essentiels des prestations concernant les droits civils et sociaux l'exigent ». Pour ce qui concerne les collectivités locales, l'État reste compétent en matière de « législation électorale, organes de gouvernement et fonctions fondamentales des communes, provinces et métropoles ».

Les régions se voient attribuer, sur la base de la clause générale résiduelle, la police locale, l'instruction et la formation professionnelle, l'assistance, le commerce, les activités de production, l'industrie, l'agriculture, le tourisme, le spectacle, les travaux publics, les transports, le réseau routier.

Parallèlement, les limites auxquelles sont soumises les lois régionales sont modifiées : dans la Constitution de 1948, elles consistaient surtout dans les « principes fondamentaux » fixés par les lois de l'État, selon un modèle de « législation concurrente » ; désormais, les seules limites d'ordre général prévues par le texte révisé sont identiques tant pour la législation régionale que pour celle de l'État : respect de la Constitution et des contraintes imposées par les systèmes juridiques communautaire et international. Quant aux principes fondamentaux fixés par la législation nationale, ils ne s'appliquent désormais qu'à certaines matières expressément prévues dans des domaines nouveaux et délicats tels que les rapports des régions avec l'Union européenne ou le niveau international, le commerce avec l'étranger, la protection sanitaire, la législation et la sécurité du travail, la protection civile, le gouvernement du territoire, les ports et aéroports, les grands réseaux de transport, la valorisation des biens culturels et environnementaux, la coordination des finances publiques.

Formes de différenciation et de coopération

En confirmant un statut dérogatoire pour les régions du Frioul, Vénétie julienne, Sardaigne, Sicile, Trentin-Haut-Adige, Val d'Aoste, la réforme constitutionnelle – dessinant un système à « géométrie variable » ou à

« vitesse différenciée », diversement inspiré, dans le débat italien, de l'expérience espagnole – prévoit « des formes ultérieures et des conditions particulières d'autonomie » qui peuvent être acquises par toute autre région. Ces formes sont applicables à toutes les matières entrant dans les compétences concurrentes et même à des matières relevant de la compétence exclusive de l'État, comme la protection de l'environnement et des biens culturels. Elles sont adoptées par des lois de l'État, approuvées par les Chambres à la majorité absolue de leurs membres, à l'initiative et en accord avec la région intéressée.

À propos de quelques questions d'importance majeure, comme l'immigration et les questions de sécurité, la réforme constitutionnelle prévoit ensuite que soient instituées des formes de concertation entre l'État et la région. Il s'agit de matières qui relèvent de la compétence de l'État, mais qui ont des liens incontestables et des implications étroites avec les domaines attribués aux régions et aux collectivités locales. Ainsi, la coopération se révèle indispensable sur les questions d'immigration si l'on considère que des politiques qui y sont étroitement liées (à partir des politiques du travail, sociales, de formation professionnelle, etc.) entrent désormais pleinement dans la compétence des autonomies. De même, la complexité des questions posées par les politiques de sécurité exclut qu'elles ne soient posées qu'en termes d'ordre public puisqu'il est nécessaire d'en considérer chaque aspect dans une continuité sans rupture entre l'ordre public au sens étroit, les politiques d'urbanisme et de logement, les politiques sociales et toute une série d'autres thèmes où les autonomies ont un rôle fondamental à jouer.

Un nouveau système de rapports européens et internationaux

Le pouvoir législatif de l'État comme des régions s'exerce, nous l'avons évoqué, dans les limites non seulement de la Constitution mais aussi des « obligations dérivant du droit communautaire et du droit international » au point que, par rapport à l'un comme à l'autre, le droit interne est supposé (si l'on s'en tient à certaines interprétations autorisées) s'incliner. Il est par ailleurs significatif que la liste des matières de compétence concurrente soit ouverte par les « rapports internationaux et avec l'Union européenne » des régions et surtout par la reconnaissance du rôle régional dans les procédures d'élaboration et d'exécution des actes communautaires. Ainsi, le principe de participation des régions, dans les domaines de leur compétence, aux décisions aboutissant à la formation des actes normatifs communautaires est reconnu. Il faut ajouter qu'elles procèdent également à la mise en œuvre et à l'exécution

de ces derniers comme des accords internationaux. C'est à l'État qu'il revient de fixer les procédures d'application et de réglementer les modalités d'exercice du pouvoir de substitution en cas d'inexécution.

Un système administratif fondé sur le principe de subsidiarité

Dans la Constitution de 1948, la répartition des fonctions administratives était fondée, en règle générale, sur le principe du « parallélisme ». C'est sur la base de celui-ci que les fonctions administratives étaient attribuées aux régions dans les mêmes matières que celles sur lesquelles portait leur pouvoir législatif, à l'exception de la faculté d'exercer ces fonctions par délégation aux communes et aux provinces. Désormais, les fonctions sont d'abord reconnues aux communes, sauf si, sur la base des principes « de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation », elles sont attribuées aux provinces, aux métropoles, aux régions ou à l'État. C'est la loi de l'État qui, en général, effectue cette répartition dans les matières de sa compétence et la loi régionale dans les autres, dans un cadre où – comme nous l'avons évoqué – la définition des « fonctions fondamentales » des communes, des provinces et des métropoles est réservée à l'État. Du reste, les communes et plus généralement les collectivités locales occupent une place centrale dans le nouveau texte qui s'ouvre (juste avant d'en affirmer l'autonomie, même statutaire) par la déclaration : « la République est constituée par les communes, les provinces, les métropoles, par les régions et par l'État ».

Le thème de la subsidiarité horizontale, à l'égard des citoyens et des organisations sociales, vient s'insérer dans ce tableau. Ainsi, la réforme constitutionnelle attribue à toutes les institutions publiques, de l'État aux communes, l'obligation de favoriser « l'initiative autonome des citoyens, des individus et des associations, pour l'accomplissement des activités d'intérêt général » : cette conception se distingue de celle de la subsidiarité entendue comme critère définissant le rôle des institutions publiques de manière résiduelle, en le cantonnant au seul exercice des activités qui, en général, ne peuvent être convenablement exécutées par des personnes (dans un but lucratif ou pas) privées[1], dans une concep-

1. Dans ce sens, les parlementaires du centre-droit avaient proposé, au cours des travaux préparatoires de la réforme constitutionnelle, la formule : « Les communes, les provinces, les régions et l'État exercent seulement les activités qui ne peuvent être accomplies de manière plus efficace par l'initiative des personnes privées. » Encore plus nettement, le programme électoral de la même coalition politique pour les élections du 13 mai 2001 définit le principe de subsidiarité dans le sens où « la réglementation publique intervient seulement là où l'initiative des personnes privées, citoyens ou entreprises, laissés libres d'agir, s'est avérée échouer ».

tion minimaliste des institutions publiques qui reculent devant des dynamiques externes, en renonçant à réguler, par exemple et en particulier, les dynamiques économiques. La conception que retient la Constitution est au contraire une subsidiarité à forte valeur sociale, et ce n'est donc pas par hasard si la nouvelle disposition a été partagée par différentes composantes de la société civile d'origines culturelles et politiques très variées.

Le dépassement des contrôles et l'autonomie financière

Dans un esprit de fort renforcement de l'autonomie législative et administrative, la réforme laisse de côté les moyens de contrôle prévus par la Constitution de 1948. Ainsi, pour ce qui concerne les lois régionales, la possibilité de renvoi de la loi par le gouvernement disparaît, et ne reste

désormais que la seule faculté de recours pour motifs d'inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle. De même, toute région peut attaquer une loi de l'État dès lors qu'elle considère qu'elle empiète sur ses prérogatives. Les contrôles portant sur la forme des différents actes administratifs – des régions et des collectivités locales – prévus par des articles de la Constitution désormais abrogés sont également abandonnés.

Une large autonomie en matière de recettes et dépenses est reconnue par ailleurs aux communes, provinces, métropoles et régions. Entre autres, elles fixent les impôts et les ressources propres dans le cadre de la coordination des finances publiques et disposent d'une coparticipation à la perception des contributions publiques. Pour les territoires défavorisés, un fonds de péréquation est institué et l'État « consacre des ressources complémentaires et effectue des interventions spéciales » en faveur d'organismes déterminés pour promouvoir « le développement économique, la cohésion et la solidarité sociale, pour réduire les déséquilibres économiques et sociaux, pour favoriser l'exercice effectif des droits de la personne ».

La participation des collectivités locales aux procédures législatives de l'État et des régions

La réforme constitutionnelle présente également un caractère fortement coopératif. Dans cet esprit, la constitution dans chaque région d'un organe représentant les communes et les provinces, le « conseil des autonomies locales », entendu comme l'organe de consultation des collectivités locales dans les procédures législatives régionales, est significative. Le régime juridique de cet organe est fixé par le statut régional qui pourra en adapter la composition et les fonctions.

Au niveau national, la réforme n'a pas abordé la question – assez complexe et débattue depuis longtemps sans toutefois parvenir à des propositions suffisamment consensuelles – de la transformation d'une branche du Parlement en « Chambre des autonomies » ou en « Sénat fédéral ». Dans l'attente d'une future révision constitutionnelle dans ce sens, le texte désormais en vigueur prévoit la possibilité d'introduire la participation de représentants des régions et des autonomies locales à la Commission parlementaire pour les questions régionales. Composée paritairement de députés et de sénateurs, cette commission ainsi élargie est désormais appelée à exprimer des avis pendant la procédure d'approbation des lois relatives à des matières qui concernent les collectivités, un avis qui ne peut être rejeté par les Chambres qu'à la majorité absolue.

La Mise en Œuvre Controversée de la Réforme

Approuvée dans la phase finale de la XIIIe législature par un Parlement de majorité centre-gauche, alors que le centre-droit – devenu ensuite majoritaire par les élections du 13 mai 2001 – s'y opposait, la réforme s'est donc trouvée gérée par des forces politiques et un gouvernement qui lui étaient (de manière variable) hostiles.

Ces circonstances ont entraîné une phase complexe de stagnation et de tensions contradictoires. En résumé, quatre tendances distinctes émergent du débat politico-institutionnel de ces derniers mois : *a*) un retour à la centralisation ; *b*) une accentuation des logiques de compétition entre les territoires (et notamment entre les régions) ; *c*) une désarticulation du système national par la volonté de quelques régions, selon un schéma de dévolution qu'elles voudraient introduire dans la Constitution ; *d*) une mise en œuvre de la réforme constitutionnelle qui permet que se développe un vrai système d'autonomie qui soit en même temps solidaire et coopératif.

Les tendances à une nouvelle centralisation

La première tendance est celle d'une centralisation par un retour à un interventionnisme fort de l'État, non seulement dans des domaines que la réforme constitutionnelle approuvée par le référendum du 7 octobre avait attribués – souvent exclusivement – aux régions et aux autonomies locales, mais aussi à des matières depuis longtemps – et que l'on croyait définitivement – décentralisées.

On en trouve l'illustration dans différentes mesures adoptées ou proposées par le gouvernement ces derniers mois : de la loi « objectif » sur les infrastructures à la loi de finances, en passant par le projet de réorganisation de l'école. Il s'agit donc d'une orientation partagée – avec des accentuations diverses – par différents ministres et qui va de pair, dans une large mesure, avec la délégitimation de la réforme constitutionnelle (qualifiée de « petite réforme », substantiellement inapplicable). Les régions et les collectivités locales ont exprimé leurs protestations, et des mesures importantes de l'État sont en attente d'un jugement sur leur légitimité constitutionnelle.

Les tendances à une compétition entre les territoires

Une deuxième tendance s'oriente vers une réinterprétation du fédéralisme (ou autonomisme) du texte constitutionnel dans un sens compétitif. En résumé, d'un côté on tend à dévaluer et non à rendre opérationnels les moyens de coopération et de solidarité prévus par la Constitution, depuis les garanties des droits civiques et sociaux jusqu'à la péréquation financière, en passant par le principe d'unité des droits civiques, nettement contredit, par exemple, par les positions contenues dans le « livre blanc » présenté par le ministre du Travail. De l'autre, alors que l'on tarde à intégrer à la commission parlementaire les représentants des régions et des collectivités locales, on atténue l'importance et la force des organes, déjà existants, pour la consultation et la concertation entre le gouvernement et les collectivités locales, dont les avis sont souvent ignorés. Par ailleurs, un modèle de négociation entre le gouvernement et les différents territoires tend à se profiler.

Les tendances à la « dévolution »

La philosophie que l'on vient d'évoquer atteint son expression la plus claire et la plus évidente avec les propositions de « dévolution » soutenues par la Ligue du Nord, dont le leader, Umberto Bossi, est actuellement ministre pour les Réformes. À son initiative, le gouvernement a approuvé un projet de nouvelle révision constitutionnelle qui – en quelques lignes – tend à introduire un mécanisme à partir duquel chaque région pourrait s'attribuer elle-même des pouvoirs exclusifs en matière de santé, d'instruction et de police locale. Cette dernière matière – à partir de la présentation du projet comme des déclarations du ministre Bossi – devrait plus justement être désignée par le terme *sécurité*, les régions qui en ont les moyens pouvant se doter d'un véritable

corps de police régionale (qui viendrait s'ajouter à la police d'État, la gendarmerie, la garde de finance, etc.).

Les conditions pour une décomposition des systèmes nationaux de santé, d'instruction et de sécurité se trouvent ainsi réunies : à l'initiative exclusive (et au bénéfice exclusif) de quelques régions, selon une procédure exclusive et ignorant la volonté et le rôle des communes et des provinces, et qui, inévitablement, finirait par favoriser les territoires forts aux dépens des plus faibles.

C'est notamment à cause de considérations de ce type que le projet de loi constitutionnelle sur la dévolution a reçu une évaluation négative de tous les représentants des collectivités locales et des régions. Malgré cela, le Parlement continue la procédure d'adoption du texte.

Les tendances à la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle

Dans ce contexte, une quatrième orientation – qui consiste tout simplement à appliquer le texte constitutionnel – s'est révélée (paradoxalement) être la plus discutée. Toutes les tendances évoquées ci-dessus, apparemment différentes, convergent pour faire obstacle à cette application. Ainsi, n'est-ce pas par hasard que, le 30 mai 2002, on est parvenu, bien difficilement, à une « entente institutionnelle » entre gouvernement, régions et collectivités locales, pour fixer les engagements réciproques et les garanties permettant d'appliquer effectivement la réforme, ramenant l'action de l'État dans son cadre constitutionnel, amorçant le transfert des fonctions et des ressources de l'État aux autonomies et annonçant un nouveau système de financement régional et local.

VERS UNE RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE ?

Dans un ensemble aussi contradictoire et dynamique, il paraît difficile pour le moment de définir la forme prise par l'État italien, dans un équilibre particulier entre régionalisme et fédéralisme. Des traits caractéristiques de ce dernier modèle ne manquent pas dans la Constitution à partir du critère d'attribution des compétences législatives, l'État ne conservant qu'une série de matières limitativement énumérées et les régions détenant la compétence générale.

Certes, il s'agirait d'une part d'un fédéralisme « graduel », selon un processus par étapes, d'autre part d'un fédéralisme par décentralisation à partir d'un État originairement unitaire : mais ni l'un ni l'autre de ces

deux éléments ne sont dirimants si l'on considère qu'on les retrouve dans des expériences – comme la belge, par exemple, qui s'est construite dans un contexte et une période suffisamment proches (et dans une interprétation, même théorique, communément acceptée) – qui peuvent être qualifiées de « fédérales ».

La place accordée aux communes et aux provinces par la Constitution, qui les considère comme des « éléments constitutifs » de la République au même titre que les régions et l'État, reste un aspect pleinement original de la réforme. Originalité compréhensible si on la considère à la lumière du profond enracinement dont le gouvernement local, et notamment communal, bénéficie dans la société et dans l'histoire italiennes.

Il manque incontestablement certains éléments qui caractérisent habituellement les modèles classiques d'États fédéraux, à commencer par une « Chambre des autonomies » dont l'absence ne semble pas comblée par la Commission parlementaire pour les questions régionales telle qu'elle est envisagée par le texte.

Il est significatif que les promoteurs de la réforme comme ses opposants soient convaincus qu'elle n'a pas conclu le processus de réorganisation constitutionnelle de la République italienne, faute d'une réorganisation dans un sens fédéraliste des organes constitutionnels de l'État (du Parlement à la Cour constitutionnelle).

En réalité, le fond des choses semble exiger une approche dynamique de l'étude des autonomies locales, considérées comme des organes qui, situés à l'intérieur d'autres organes, auraient par rapport à ces derniers des positions évolutives dans le temps car fondées sur des équilibres difficiles et souvent fragiles entre des tendances centralisatrices et des tendances particularistes. Ainsi, par exemple, le *Federalizing Process* défini par Karl Friedrich semble saisir des données fondamentales de la situation italienne actuelle : celle où un « fédéralisme » particulier, marqué par des dimensions de solidarité, de coopération, d'européanisme, de subsidiarité, de différenciation, de gradualité, est à la recherche de son achèvement et surtout de son équilibre.

Traduit de l'italien par Mariangela Portelli.

RÉSUMÉ

La mise en place des autonomies régionales et locales prévues par la Constitution de 1948 a été lente et progressive, prenant la forme d'une décentralisation administrative malgré le pouvoir législatif délégué aux régions que prévoyait la Constitution. La phase contemporaine, à la suite des lois de 1993 (pour les collectivités locales) et de 1999 (pour les régions) qui ont créé des pouvoirs dotés d'une forte légitimité, est caractérisée par une mutation constitutionnelle (révision de 2001) qui dote les régions d'un pouvoir législatif propre et de moyens financiers, et qui garantit, par le principe de subsidiarité, l'autonomie des communes et métropoles. Mais la mise en œuvre de cette réforme, bien que freinée par des résistances centralisatrices, peut conduire à plusieurs types de fédéralisme, certains courants prônant même une « dévolution » qui poserait la question du maintien de la solidarité territoriale.

Antoine Vauchez

Justice et politique. Quelques leçons tirées de la « parabole judiciaire » italienne

Les indices s'accumulent aujourd'hui qui témoignent du fait que la « révolution judiciaire » italienne achèverait la parabole qui l'a conduite entre 1992 et 2002 de la plus imposante vague d'enquêtes menée en matière de corruption politique en Europe à la série la plus massive d'interférences politiques dans le fonctionnement de la justice. Pour opposés que soient les deux moments de cette parabole, ils n'en gardent pas moins cette caractéristique commune d'apparaître comme un point de repère incontournable dans l'interprétation des rapports entre magistrature et politique en Europe : ainsi, tout comme le déclenchement de l'opération « Mains propres » n'avait pas manqué de susciter une multitude de prophéties annonçant l'avènement en Europe d'une nouvelle ère, celle du « tiers pouvoir », de même les échecs des juges milanais et l'accession au pouvoir d'une coalition gouvernementale réclamant un « retour du politique » inspirent aujourd'hui ceux qui voient dans le départ d'Éric Halphen, le non-lieu de Dominique Strauss-Kahn et autres indices épars autant de signes annonciateurs d'une « défaite du judiciaire » sur le mode du retour de balancier. Ces invocations multiples et contradictoires du « modèle judiciaire italien » et des leçons qu'il serait possible d'en tirer invitent à enquêter sur ce qu'il en est de cette parabole judiciaire italienne. Non pas tant parce que l'Italie serait une fois de plus ce « laboratoire » d'expériences des démocraties occidentales, comme tend à le faire accroire un cliché tenace, mais parce que la situation judiciaire italienne fait plus que jamais aujourd'hui figure de point de fixation dans les controverses politiques sur le sens et les formes que revêt et doit revêtir la « judiciarisation du politique » en France et d'une manière générale dans les pays de l'Union européenne.

S'il est un fait communément admis, c'est que l'on assiste aujourd'hui à une intervention politique massive du gouvernement Berlusconi dans l'arène judiciaire. La liste de ces pressions directes ou indirectes est longue qui, en dix-huit mois de gouvernement, sont venues confirmer cette volonté maintes fois affichée de contraindre la magistrature à faire un « pas en arrière » (*passo indietro*). Entre autres décisions politiques en ce sens, il faudrait revenir sur les résistances au développement d'un espace judiciaire européen que marquent tout à la fois la loi d'octobre 2001 sur les commissions rogatoires, qui a pour effet de multiplier les possibilités d'annulation des procédures judiciaires en cours, et les réticences italiennes au projet de mandat d'arrêt européen, tout particulièrement pour ce qui est de l'extension de son champ d'application matériel aux délits de fraude et de corruption ; il faudrait également mentionner la circulaire du ministère de l'Intérieur de novembre 2001 réduisant de manière drastique les escortes des magistrats, non pas tant pour le danger qu'encourraient désormais les juges de ce fait mais parce que l'institution et le développement de ces escortes tout au long des années 1980-1990 avaient symbolisé la fin de la carence étatique et la priorité accordée par les pouvoirs publics au soutien des magistrats antiterroristes ou anti-mafia. Mais surtout, c'est l'ensemble du programme de la « Maison des libertés » en matière de justice qu'il conviendrait d'analyser en détail, ne serait-ce que parce que, à la différence d'autres pans du projet berlusconien, il est effectivement aujourd'hui progressivement mis en œuvre. Deux axes pourraient ici en résumer le contenu : d'une part, une volonté d'emprise politique plus forte sur les juges et singulièrement sur le parquet ; d'autre part, une volonté de morcellement du « pouvoir judiciaire »[1].

Faut-il alors se risquer à participer à son tour à l'exercice périlleux de la « *dietrologia* » qu'affectionnent depuis longtemps les journalistes italiens, et chercher, fût-ce cette fois avec les outils des sciences sociales, *derrière* les justifications apportées par les dirigeants de *Forza Italia* en termes de souveraineté retrouvée du politique face au « gouvernement des juges », les mobiles réels et cachés de cet activisme berlusconien en matière de justice – en l'espèce, la préservation de l'empire financier du président du Conseil ? Non pas qu'une telle approche ne trouverait pas

1. Entre autres propositions en ce sens, on notera le projet de séparation des carrières judiciaires du siège et du parquet et l'attribution de nouvelles prérogatives au ministère de la Justice et à la Cour de cassation aux dépens du Conseil supérieur de la magistrature.

dans la pratique politique du *Cavaliere* depuis son entrée en politique un cas véritablement emblématique, à telle enseigne que l'on peut sans doute affirmer que Silvio Berlusconi n'aurait sans doute pas procédé autrement ni mieux s'il avait voulu convaincre qu'il cherche par tous les moyens à profiter de son élection et de sa position politique pour régler ses comptes privés, notamment judiciaires. Pour autant, on aurait tort de focaliser l'analyse des transformations des rapports entre justice et politique sur la seule personne de Silvio Berlusconi sans voir que ces interventions politiques lourdes en matière judiciaire trouvent aujourd'hui un soutien massif auprès de nombreux groupes politiques, intellectuels, de professionnels du droit (au premier rang desquels les organisations professionnelles des avocats) ou journalistiques qui, sans être toujours directement et personnellement liés à Berlusconi, voire à *Forza Italia*, n'en défendent pas moins, et depuis longtemps (c'est-à-dire bien avant l'opération « Mains propres »), l'idée d'un « retrait du judiciaire » ; sans voir aussi que les multiples réformes engagées depuis la dépénalisation du « faux en écriture comptable » jusqu'au projet de séparation des carrières des magistrats du siège et du parquet, en passant par la réforme de la composition du Conseil supérieur de la magistrature, doivent sans doute autant à la tradition déjà ancienne du *garantismo* – c'est-à-dire à la critique des excès de pouvoir des juges engagés dans la lutte contre les groupes terroristes d'extrême gauche ou contre la mafia – qu'à la seule volonté berlusconienne de défendre par la politique son patrimoine privé.

En ce sens, il semble bien que l'analyse des seuls mobiles *personnels* du président du Conseil, voire même du seul jeu constamment réactivé et relancé des échanges de coups entre juges anti-corruption et ses proches amis politiques, s'apparente en effet à ce que la science politique américaine qualifie d'*ecological fallacy*, autrement dit à une erreur d'échelle d'analyse. Sans doute, les procès et d'une manière générale la procédure pénale tendent-ils, de par la mise en scène de la confrontation entre une défense et une accusation qu'ils emportent, à focaliser l'attention sur la performation de ces différents rôles. Le réalisme apparent de ces joutes procédurales s'est d'ailleurs trouvé encore renforcé en Italie avec l'introduction en 1989 du système accusatoire dont on sait qu'il donne à voir, à l'occasion de la *cross examination*, un véritable face-à-face de l'accusation et de la défense. Mais une telle focalisation paraît d'autant plus erronée dans le cas des procès à l'encontre de Silvio Berlusconi que les controverses et affrontements qu'ils occasionnent transgressent constamment les limites du judiciaire pour se poursuivre

en dehors des prétoires : à l'image notamment d'un Nicola Ghedini, tout à la fois principal avocat du président du Conseil italien et député de *Forza Italia*, qui ne manque pas de faire de l'enceinte parlementaire une instance d'appel des coups tentés sans succès devant les formations de jugement[2] ; à l'image encore d'un Roberto Castelli, ministre de la Justice, qui multiplie les initiatives et les déclarations à l'encontre des juges milanais de ce même procès. C'est que, en effet, ce qui se joue dans ces controverses incessantes autour de la question judiciaire relève au moins autant de la défense par tous les moyens des intérêts de la plus grande fortune d'Italie[3] que de la remise en cause par un ensemble hétérogène d'acteurs et de groupes sociaux de la *légitimité* des juges à participer à l'attestation de la régularité et du bien-fondé du jeu politique.

Sur la Perte d'Emprise Judiciaire sur le Politique

Sans doute faut-il pour s'en convaincre complètement revenir au fait que toute enquête judiciaire est d'abord construction d'un point de vue sur le monde social, c'est-à-dire tout à la fois élaboration d'une connaissance particulière à laquelle les juges accèdent par le biais de la violence judiciaire légitime dont ils ont le monopole (interrogatoires, perquisitions…) et reconstruction des faits et des documents ainsi rassemblés[4]. De ce point de vue, ce qu'ont produit les substituts de l'opération « Mains propres » et du procès Andreotti, ce sont bien en effet des instruments de connaissance et d'évaluation du fonctionnement du politique et de l'État italien, autrement dit des formes d'expertise judiciaire de la vie politique italienne et de son cours depuis le début des

2. Que l'on pense aux interrogations parlementaires dénonçant les décisions des juges milanais dans le procès dit « Sme-Ariosto » dont le *Cavaliere* est le principal « accusé ».

3. On notera que les enquêtes qui visent Silvio Berlusconi concernent moins les raisons de son entrée en politique que les conditions de son ascension de petit agent immobilier de la banlieue milanaise qu'il était à la fin des années 1970 à la position de première fortune d'Italie qu'il occupe aujourd'hui ; et notamment le réseau des connivences diverses – politiques (et, en premier lieu, ses rapports étroits avec Bettino Craxi), administratives (corruption des hauts fonctionnaires de la *Guardia di finanza*) et judiciaires (corruption de magistrats) – qui l'a rendue possible. De ce point de vue, le procès dit « Sme-Ariosto », actuellement en cours devant le tribunal de Milan, est particulièrement emblématique.

4. Sur ce point, on se permet de renvoyer à Antoine Vauchez, *Une magistrature d'influence ? La redéfinition de la profession judiciaire en Italie (1964-1996)*, thèse, Institut universitaire européen de Florence, LGDJ, à paraître en 2002.

années 1970. Qu'est-ce en effet que le dossier d'instruction du procès Andreotti si ce n'est une relecture de la carrière politique et de sa longévité à l'aune de l'ensemble des pactes occultes et illégaux que celui-ci aurait passés avec les dirigeants de la mafia et ses relais politiques locaux en Sicile ? Qu'est-ce encore que l'opération « Mains propres » si ce n'est une reconstruction minutieusement argumentée de la trame cachée du système politique italien des années 1980, et notamment des conditions du financement de la vie politique ? Ce faisant, les magistrats anti-mafia et anti-corruption ne se sont pas seulement proposés comme des exégètes incontournables du système politique de la « Première République » ; ils ont aussi construit en creux de nouveaux principes d'évaluation des conditions légitimes de l'exercice de la profession politique, de la bonne forme de la vie politique, disqualifiant un certain nombre de pratiques politiques – notamment celles visant l'entretien des clientèles électorales ou le financement des partis par la distribution de biens publics divisibles (distinctions, emplois et marchés publics…)[5].

Encore faut-il souligner que ce point de vue particulier qui s'échafaude dans les enquêtes judiciaires en matière de criminalité économique et financière n'exercera pas ses effets dans la crise politique des années 1990 sur le seul fondement de la force supposée du droit, mais bien plutôt du fait des multiples soutiens et ralliements de groupes sociaux les plus divers dont il bénéficie au cours des premières années de l'opération « Mains propres ». Ainsi, c'est bien avant tout sous l'effet de cette « dynamique clientélaire » qui les met en exergue que ces nouveaux principes judiciaires de connaissance et de classement du politique parviennent à transformer les conditions de la compétition politique elle-même. En d'autres termes, c'est au moins autant les enquêtes judiciaires en elles-mêmes – qui n'étaient d'ailleurs alors qu'à leur commencement – que la variété des relais qu'elles ont pu trouver dans le contexte politique particulier du début des années 1990 qui ont fait du point de vue judiciaire un préalable incontournable pour évaluer la légitimité d'un homme politique, rendant par exemple difficile le maintien dans la vie politique nationale de toute une série de politiciens de premier rang de la « Première République » poursuivis devant les tribunaux. Cette histoire, déjà maintes fois décrite et brièvement retracée

5. Sur la manière dont le judiciaire s'érige en juge des conditions légitimes d'exercice de la vie politique, on renvoie ici aux analyses déjà développées par Jean-Louis Briquet, « "Juges rouges" ou "Mains propres" ? La politisation de la question judiciaire en Italie », *Critique internationale*, n° 15, avril 2002, p. 44-53.

ici[6], impute ainsi la tutelle judiciaire du politique tout autant au travail judiciaire lui-même qu'à ses « clientèles ». Dans ce cadre, on ne s'étonnera pas que ce soit précisément lorsque se délite cette configuration particulière qui avait présidé à la crise politique des années 1992-1996, et notamment à mesure que différents partis (la Ligue du Nord d'abord, mais aussi ensuite l'Alliance nationale et les Démocrates de gauche) prennent leurs distances à l'égard des « nouveaux juges », qu'un homme politique comme Silvio Berlusconi – pourtant en partie discrédité dans son propre camp après les échecs de son premier gouvernement en 1994 et aux élections législatives de 1996, et sous le coup de multiples enquêtes judiciaires – puisse mener campagne et l'emporter aux élections législatives de 2001, sans que jamais le soupçon judiciaire ne paraisse pouvoir conditionner son accession à la tête du gouvernement.

Le Sort des Nouvelles Stratégies Probatoires des Juges anti-corruption

Faut-il alors parler comme on l'entend souvent aujourd'hui d'un « retour en arrière », d'un retour à la « case départ » ? On serait tenté de le penser au vu du succès d'un Berlusconi et des leaders de son parti-entreprise sur lesquels pèsent pourtant des accusations aussi diverses et graves que la corruption de fonctionnaires (magistrats, *Guardia di finanza*), la concussion, l'abus de biens sociaux, voire même l'association mafieuse… Y a-t-il en effet indice plus flagrant de l'échec de cette nouvelle vision judiciaire du politique et de ses règles du jeu que les succès électoraux de Silvio Berlusconi ? À telle enseigne que si « Seconde République » il y a, c'est bien plutôt celle qui s'est établie sous l'égide du gouvernement stable et largement majoritaire au Parlement que dirige Silvio Berlusconi – et non pas l'épisode aussi intense qu'éphémère de l'opération « Mains propres », qui semble pour beaucoup n'avoir été qu'une ultime confirmation de la lampédusienne formule du « il faut que tout change pour que rien ne change ».

Échec ou succès des juges italiens, changement ou continuité de la vie politique, ces débats soulevés à l'occasion des dix ans du « lancement » de l'opération « Mains propres » sonnent pourtant comme autant d'impasses ; car s'il est vrai que l'on observe une perte d'emprise du judiciaire sur le fonctionnement du champ politique, le bilan paraît plus

6. Voir H. Rayner, *Sociologie des scandales politiques : Tangentopoli et le basculement du jeu politique italien (1992-1994)*, thèse, université Paris X, décembre 2001, et J.-L. Briquet, *art. cit.*

contrasté au sein même de l'institution judiciaire. Certes, il faut bien convenir du fait que les « résultats » judiciaires des enquêtes anti-corruption et anti-mafia menées au cours des années 1990 paraissent aujourd'hui bien maigres au regard du nombre et de l'importance des instructions engagées. On est assurément loin, pour ce qui est de condamnations en appel et en cassation, de ce qu'avaient requis en première instance les substituts à Milan et ailleurs. De fait, des embûches de tout type semblent s'être progressivement accumulées sur la route du *pool* milanais, de sorte que des 200 sénateurs et 300 députés mis en examen, il ne s'en est trouvé en définitive qu'une infime minorité à n'avoir bénéficié ni d'un acquittement, ni d'une prescription, ni d'une annulation pour vice de forme[7]… Ces données paraissent d'autant plus significatives que les nombreux acquittements auront été lus comme autant de coups d'arrêt pour les juges et comme autant de réhabilitations politiques pour les accusés. Sans doute n'est-ce pas là le moindre des paradoxes que de constater ainsi que si une mise en examen n'emporte plus aujourd'hui la disqualification politique d'un dirigeant, en revanche son acquittement, à l'image de celui de Giulio Andreotti en 1999 (à Pérouse, puis à Palerme), mais aussi de Silvio Berlusconi (en octobre 2001 dans l'un des nombreux procès à son encontre), offre désormais une sorte de blanc-seing qui couvre jusques et y compris les faits (par exemple, les amitiés et les rapports réguliers de Giulio Andreotti avec les référents politiques de la mafia) dont les juges ont pourtant bien attesté l'existence (sans pourtant souhaiter en tirer une condamnation pénale)[8]. On a sans doute là le résultat inattendu du fait que, dix ans après le début de l'opération « Mains propres », la critique des pratiques politiques adverses – la mise en cause de la responsabilité politique – reste encore en partie marquée par les termes judiciaires dans lesquels elle s'est posée au début des années 1990.

Il reste que tout n'est pas joué pour autant ; du front de la lutte judiciaire anti-mafia proviennent aujourd'hui encore des signaux contradictoires. Il n'est pour s'en convaincre que de constater le sort encore incertain des stratégies probatoires inédites forgées par des juges

7. Ces données sont cependant plus contrastées si l'on considère non plus seulement les hommes politiques mis en examen, mais l'ensemble des 2 575 individus mis en examen par le *pool* milanais, puisque, en effet, 577 condamnations ont été prononcées, dont 153 avaient été confirmées au moment du dernier bilan officiel effectué par les juges milanais en février 1999.

8. Sur la manière dont les poursuites pénales tendent à dénaturer la responsabilité politique, on renvoie aux analyses déjà développées par Olivier Beaud, *Le Sang contaminé*, Paris, PUF, 1999. Sur le cas italien, voir aussi Jean-Louis Briquet, *art. cit.*, et Salvatore Lupo, « Ma chi giudicherà l'era Andreotti ? », *Narcomafie*, décembre 1999, p. 37-41.

comme Giovanni Falcone au cours des années 1980-1990, notamment celles constituées pour saisir juridiquement les relations occultes entre les membres de la *Cosa nostra* et leurs soutiens politiques. Cette incertitude quant aux outils et aux catégories juridiques légitimes se manifeste aujourd'hui notamment dans la multiplication des décisions contradictoires des juridictions de première instance, d'appel et de Cassation ; mais elle transparaît également des multiples controverses qui traversent aujourd'hui la magistrature, et plus généralement parmi les professionnels du droit sur le sens et la portée de ces stratégies probatoires : quelles sont la portée et la validité juridiques du délit de « concours externe à association mafieuse », délit initialement forgé au cours des années 1980 par Giovanni Falcone et ses collègues du *pool* anti-mafia du tribunal de Palerme pour saisir juridiquement les rapports de connivence et de contiguïté des hommes politiques avec les membres de la *Cosa nostra* ? Mais aussi, quelle valeur probatoire accorder aux confessions des « repentis » de justice et dans quelles conditions de forme et de fond sont-elles recevables ? Ou encore, quelle pertinence accorder au « théorème Falcone » qui pose la responsabilité collective des membres de la Coupole (organe dirigeant de la *Cosa nostra* sicilienne) pour tout délit décidé par l'un de ses membres ?

Autant de controverses qui s'étalent aujourd'hui dans les revues juridiques spécialisées comme dans les médias et dont on trouve la trace jusqu'aux tribunaux eux-mêmes. C'est en effet l'un des premiers enseignements de la décision d'acquittement en première instance à Palerme de Giulio Andreotti, en octobre 1999, accusé de « concours externe à association mafieuse » pour « insuffisance de preuves » que d'avoir confirmé que les jurisprudences et les stratégies probatoires des juges anti-mafia et anti-corruption, qui semblaient pourtant s'être imposées depuis le début des années 1990, ne faisaient plus désormais l'unanimité au sein du corps judiciaire. Il n'est pour s'en convaincre que de considérer les variations judiciaires autour du délit de « concours externe » dans le seul ressort judiciaire de Palerme : ainsi, après avoir, en mai 2001, totalement blanchi de ce délit l'ancien numéro trois des services secrets italiens Bruno Contrada, qui avait pourtant été lourdement condamné en première instance, la cour d'appel de Palerme déclarait un mois plus tard l'ancien magistrat Corrado Carnevale coupable de « concours externe à association mafieuse »[9]; sept mois plus tard, en décembre 2001, l'ancien ministre

9. Corrado Carnevale était accusé d'avoir profité de sa qualité de président de section à la Cour de cassation pour « ajuster » les procès intentés aux dirigeants de *Cosa nostra*.

démocrate-chrétien Calogero Mannino, également accusé de « concours externe », était, quant à lui, acquitté en première instance devant le tribunal de Palerme… Certes, la controverse juridique et judiciaire porte moins ici sur l'existence même de ce délit (bien que ce délit soit lui-même le fruit d'une interprétation jurisprudentielle extensive du Code pénal) que sur l'identification des éléments qui le réalisent et sur l'opportunité d'utiliser cette notion en lieu et place d'autres délits plus usuels et moins « infamants » comme le *favoreggiamento*, la *ricattazione*… Il reste que derrière chacun de ces débats en apparence techniques, c'est aussi chaque fois la question des conditions dans lesquelles les magistrats peuvent saisir et appréhender le politique qui est posée, et singulièrement les pratiques politiques occultes et les pactes implicites dont on sait qu'ils ne sont pas seulement difficiles à qualifier juridiquement mais aussi à établir matériellement. On se convainc alors du fait que, loin de marquer la fin d'une « révolution judiciaire » ou une quelconque disparition de la lutte judiciaire contre la corruption, les développements jurisprudentiels les plus récents témoignent plutôt des épreuves de force en cours sur la possibilité d'une expertise judiciaire du politique.

Entre Magistrature et Politique, un Espace de Conflits en voie de Codification

Il reste qu'en tout état de cause on aurait tort de ne juger la portée des « grandes enquêtes » des années 1990 qu'à l'aune de leurs résultats devant les formations de jugement. La magistrature sort en effet profondément transformée par dix années de controverses politico-judiciaires. C'est que, sous l'effet du vif intérêt qu'a suscité tout au long de cette période le travail des magistrats enquêteurs, l'institution judiciaire s'est trouvée comme placée sous « haute surveillance » dans l'espace public. Il n'y a sans doute pas là un phénomène inédit puisque aussi bien la lutte judiciaire anti-mafia et anti-terroriste avait pu, dès la fin des années 1970, contribuer à focaliser sur les juges l'attention d'une grande variété de groupes sociaux ; il reste qu'avec les années 1990 les usages et les invocations du travail judiciaire s'intensifient, tout particulièrement dans le champ politique, contribuant par le fait à accélérer certaines recompositions qui se dessinaient depuis le début des années 1980[10].

De toutes ces transformations, c'est sans doute la tendance à l'autonomisation du corps judiciaire qui peut *a priori* surprendre le plus,

10. Sur ce point, voir Antoine Vauchez, *op. cit.*

puisque c'est au contraire de « politisation » des juges italiens que l'on a coutume d'entendre parler. Et pourtant, s'il est vrai que la magistrature se trouve ainsi placée sous « haute surveillance », alors il faut bien convenir du fait que les rapports des magistrats avec le politique deviennent plus que jamais une zone dangereuse de l'espace social ; en ce sens qu'en s'y aventurant – en prenant position pour tel parti, en se montrant à tel congrès, en affichant telle ou telle « connivence »… – le magistrat s'expose à voir son travail présent ou à venir dénoncé pour ses mobiles *partisans*. En d'autres termes, dans ce contexte des années 1990 où la justice est comme « sujette à caution » dans l'espace public, il devient difficile pour un juge de ne pas prendre en considération le risque de voir ses prises de position, ses affiliations, voire même ses fréquentations diverses (associatives, syndicales ou *a fortiori* politiques) constamment utilisées pour disqualifier son travail judiciaire[11].

On s'explique ainsi la réactivation, depuis le milieu des années 1980, d'un certain nombre de procédures de contrôle des rapports entre les magistrats et leur environnement social, procédures qui étaient pourtant tombées depuis longtemps en quasi-désuétude ; que l'on songe par exemple à la rigueur inédite du CSM pour ce qui est de l'acceptation des demandes de missions extra-juridictionnelles que lui soumettent les magistrats (arbitrages, enseignements, jurys de concours, mais aussi détachements, disponibilités…), ou encore à la réactivation de la procédure de mutation pour « incompatibilité d'environnement » qui permet au CSM de déplacer tout juge dont « l'excessive osmose »[12] avec les milieux politiques, économiques ou associatifs locaux risquerait d'entacher la légitimité de son travail… Parce qu'elles redéfinissent un certain nombre de fréquentations illégitimes, de pratiques interdites ou de cumuls impossibles, ces procédures contribuent à discipliner et à codifier progressivement l'insertion des magistrats dans l'espace public. Tout se passe alors comme si l'intérêt croissant pour le travail des juges dans l'espace public allait de pair avec un contrôle toujours plus étroit des rapports que ces derniers entretiennent avec leur environnement social[13].

---

11. Pour un processus similaire dans le cas français, voir l'analyse de V. Roussel, *Affaires de juges*, Paris, La Découverte, 2002.

12. M. Maddalena, *Meno grazia, più giustizia*, Rome, Donzelli, 1997, p. 60-61.

13. On retrouve la loi générale établie par Pierre Bourdieu qui met en rapport d'une part la dangerosité sociale de pratiques et d'échanges sociaux déterminés (c'est-à-dire les conflits, mais aussi la perception du risque de conflit auxquels ils peuvent donner lieu entre les parties de l'échange ou en dehors), et d'autre part l'objectivation de ces rapports sociaux sous la forme de codes de conduite, de rituels, et d'autres règles qui contribuent à les faire voir et à les organiser sous une forme stabilisée.

Ces différents éléments, caractéristiques d'un processus d'autonomisation de la profession judiciaire dont il faudrait pouvoir décliner l'ensemble des manifestations, sont aujourd'hui d'autant plus marqués qu'ils sont relayés dans le champ politique lui-même par l'appel à un « retour du politique » ; un mot d'ordre auquel se sont progressivement ralliés jusques et y compris les partis qui, à l'instar des *Democratici di sinistra*, avaient fait du soutien aux juges anti-mafia et anti-corruption un des axes de leur programme. C'est qu'en effet dans le contexte inédit de l'accession au pouvoir d'une coalition de centre-gauche, les interventions répétées des juges sur le cours de la vie politique – que ce soit par le biais de leurs enquêtes ou de leurs prises de position publiques – devenaient comme un élément perturbateur du nouvel ordre politique que l'Olivier entendait désormais établir ; c'est dans ce contexte que les différentes composantes de la coalition ont invoqué à leur tour un « retrait du judiciaire » dont la première manifestation sera le compromis passé en 1998 avec *Forza Italia* au sein de la commission bicamérale de révision de la Constitution, précisément sur la réforme de l'ordre judiciaire[14].

S'il est un autre élément paradoxal dans la parabole judiciaire italienne, c'est bien que, au terme de dix années de « grandes enquêtes » qui ont porté aux nues un petit groupe de juges emblématiques constamment sollicités pour prendre position sur l'actualité de la question judiciaire, le syndicalisme judiciaire maintienne intacte, voire renforce son emprise sur la représentation de la profession. Sans pouvoir ici développer l'ensemble des éléments qui rendent possible un tel *statu quo*, force est néanmoins de constater que les multiples affrontements entre les gouvernements successifs et le judiciaire qui ont jalonné la période n'ont pas manqué de conforter le porte-parolat de l'instance élue de la profession, l'Association nationale des magistrats[15]. Ainsi, la formation d'un consensus politique sur la nécessité d'un « retour du politique » est allée de pair avec un renforcement de l'union sacrée entre les syndicats de magistrats lors même que l'ANM semblait, au début des années 1990, menacée d'éclatement. De ce point de vue, les multiples manifestations unitaires impulsées par l'association qui ont émaillé l'année 2002 – depuis les cérémonies d'inauguration de l'année judiciaire du 12 jan-

14. Sur ces reconversions des groupes politiques et ses effets, voir les premiers éléments d'analyse donnés par J.-L. Briquet, *art. cit*.

15. L'ANM rassemble en son sein l'ensemble des syndicats de magistrats qui entrent en compétition pour la direction de l'association.

vier 2002 dans les différentes cours d'appel, jusqu'à la grève organisée par l'ANM le 20 juin 2002 contre « la réforme de l'ordre judiciaire » (suivie par 70 à 80 % des magistrats italiens) – l'ont encore confortée dans son rôle d'interlocuteur incontournable du gouvernement Berlusconi.

Cette évolution a trouvé son prolongement institutionnel et son point d'aboutissement dans la centralité acquise au cours de ces années par le Conseil supérieur de la magistrature au sein de l'institution judiciaire[16]. Devenu le point d'appui et le relais institutionnel des syndicats, le CSM a en effet multiplié les prises de position en défense des magistrats les plus exposés à la critique, les interventions dans le domaine de la formation professionnelle, les instructions aux dirigeants de juridiction et aux hauts magistrats… S'est ainsi trouvée parachevée la recomposition du « gouvernement » du corps judiciaire engagée depuis la fin des années 1960 qui a fait de l'ancien organe *administratif*, qui se réunissait dans une arrière-chambre du ministère de la Justice, tout à la fois le « Parlement » représentatif de *toute* la profession et le « gouvernement » du corps judiciaire par le biais des attributions toujours plus étendues qu'il s'est progressivement arrogées – confortant ainsi dans le même mouvement la relégation tout à la fois du principe hiérarchique qu'incarne la Cour de cassation au seul domaine de la cassation des jugements et du primat politique symbolisé par le ministère de la Justice à la seule mission d'organisation des tribunaux. C'est bien cette configuration institutionnelle particulière, caractérisée par une autonomie accrue et par un gouvernement relativement unifié de la profession judiciaire, que le gouvernement Berlusconi entend aujourd'hui remettre en cause.

16. Le CSM est en effet composé aux deux tiers de magistrats élus sur les listes syndicales.

RÉSUMÉ

Plutôt que d'évaluer la portée des « grandes enquêtes » italiennes à leurs seuls « résultats » devant les formations de jugement, l'article se propose d'analyser ce qu'il en est de l'emprise judiciaire sur le politique en analysant tout à la fois l'évolution des « soutiens » des juges dans l'espace public, le sort des nouvelles pratiques judiciaires forgées dans la lutte contre la corruption politique, et enfin les transformations des rapports entre magistrature et politique. L'analyse montre ainsi que dix années d'âpres polémiques politico-judiciaires ont profondément transformé la profession judiciaire tant dans son rapport au politique que pour ce qui est de son « gouvernement ».

Lucio Pegoraro

Centralité et déclin du Parlement

Les Questions Sémantiques et Méthodologiques

Comme une approche analytique de la matière s'impose pour aborder le thème de la centralité et du déclin du Parlement italien, il est nécessaire de tenter au préalable de définir les termes mêmes du sujet autant que le permettent la polysémie et le caractère vague qui les caractérisent.

La « centralité » représente un concept statique : dans le langage commun, ce substantif de genre féminin, invariable et abstrait, signifie « l'être central » (par rapport à quelque chose de plus global). Dans le méta-langage des juristes (mais aussi des politologues, des politiques, des journalistes…), on l'utilise ou on l'utilisait en Italie, le plus souvent, en lien avec la fonction « centrale » d'un parti – la Démocratie chrétienne – dans le contexte du système de partis et aussi du Parlement, dans le cadre des institutions. (Alors que, à l'inverse, il pourrait apparaître tautologique de raisonner par exemple de « centralité » de l'État par rapport au système des autonomies locales.)

Le « déclin » constitue un concept dynamique : au sens figuré, le « déchoir », l'« échoir » ou encore la « décadence », l'« échéance », la « diminution ». Il est lui aussi utilisé, dans les mêmes méta-langages, en référence à « l'État des partis ». Mais alors les substantifs utilisés sont plus forts : « fin », « écroulement », « ruine », etc. On l'utilise également pour signaler la présumée perte de pouvoir du Parlement que l'on aurait enregistrée en Italie à la suite des modifications du système électoral, et – indirectement – à cause de l'affaiblissement des partis causé par des phénomènes de corruption et par la violente réaction populaire qu'ils ont provoquée ; ou encore l'éclatement ou la disparition des partis tra-

ditionnels et la restructuration de ceux qui ont survécu au cyclone politico-judiciaire qui a bouleversé le système, il y a dix ans.

« Centralité » et « déclin » ont en commun une forte indétermination de leurs traits généraux (extension et référentiel). Pour en limiter le caractère vague, nous pouvons en proposer une définition, c'est-à-dire leur attribuer une signification en utilisant d'autres termes. À cette fin, le langage juridique au sens strict (le langage de la Constitution comme celui de la loi qui naturellement ne les utilisent jamais) ne peut nous être d'aucun secours. On peut utiliser l'aide de la science politique de manière accessoire, ne serait-ce que pour signaler le danger d'appliquer au droit constitutionnel les méthodologies, les concepts et le vocabulaire de celle-ci[1].

La fonction de la définition n'est pas, en l'espèce, d'énoncer un mode d'emploi d'une expression (définition stipulative), mais de mener une recherche sur l'usage effectif de ces termes dans le méta-langage juridico-constitutionnel (définition lexicale)[2].

Deux problèmes surgissent : le premier est que l'attribution d'une signification à un terme (et en l'espèce à deux termes) est conditionnée par des rapports concrets qui excluent que le contenu attribué à « centralité » et à « déclin » ne relève pas du registre du langage commun. Pour autant, on ne peut qu'exclure, dans la délimitation d'un noyau dur de signification et dans la réduction de sa « zone d'ombre », un emploi

---

1. Cf. L. Pegoraro, A. Rinella, « Concepto y método del Derecho Constitucional Comparado », *in* D. López Garrido, M. Fco, Massó Garrote, L. Pegoraro (dir.), *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Valence, Tirant Lo Blanch, 2000, p. 37 *sq*.

2. Par définition stipulative nominale, nous entendons les règles concernant l'utilisation d'un concept dans l'acte normatif, formulées non pas comme normes constitutives ou d'attribution de compétence, etc., rattachables au vaste domaine des définitions bien qu'exprimées en langage traditionnel : « dans l'art. *x* par *y* on entend *z* », ou bien « dans ce domaine, par *x*, on entend *y* ». Cf., sur ce point parmi tant d'autres, G. Tarello, « L'interpretazione della legge », *in* A. Cicu et F. Messineo (dir.), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milan, Giuffrè, 1980, p. 153 *sq*.

« La définition stipulative – nous rappelle à son tour U. Scarpelli, "La definizione nel diritto", in *L'etica senza verità*, Bologne, Il Mulino, 1982, p. 215 *sq* – est un moyen pour rendre le langage mieux adapté aux fins pour lesquelles on l'utilise ; le législateur peut user de ce moyen pour rendre son propre langage plus adapté à la formulation des normes qu'il entend établir. » Elle peut être « d'une utilité considérable pour préciser des notions vagues ou équivoques, tant au niveau du langage commun qu'à celui du langage technique, sur lesquelles les scientifiques ne sont pas parvenus à se mettre d'accord : une définition appropriée évitera de nombreuses controverses que l'imprécision d'un terme pourrait justifier du fait de son interprétation ». Sur ce thème, voir également dans la littérature italienne, du même auteur, *Contributo alla semantica del linguaggio normativo*, nouv. éd. sous la dir. de A. Pintore, Milan, Giuffrè, 1985, p. 47 *sq* ; R. Guastini, *Le fonti del diritto*, Milan, Giuffrè, 1993, p. 30 *sq*, ainsi que d'autres ouvrages de l'auteur cité initialement.

de ces termes non conforme à celui qui relèverait de leur utilisation dans nos langages spécialisés ou qui en serait trop éloigné.

Le second problème est lié à l'existence d'un vocabulaire à l'étymologie voisine dans d'autres langues, pareillement utilisé pour signifier des phénomènes *lato sensu* assimilables à ceux qui désignent « centralité » et « déclin » dans l'expérience parlementaire italienne. (Je pense à des termes utilisés en France pour souligner le passage de la Quatrième à la Cinquième République et la *deminutio* du Parlement qui en a résulté : « Parlement déchu » ou son « humiliation » ou encore sa « décadence » pour n'en citer que quelques-uns[3].) Le développement des études comparées, lié à la circulation croissante des modèles institutionnels de la démocratie libérale, contraint les chercheurs des différents droits internes à se confronter aux problèmes lexicaux non seulement de leur propre langue mais également à ceux des autres systèmes institutionnels appartenant à la même famille ou forme d'État.

Nous limiterons cependant l'analyse à l'usage que la doctrine italienne fait de ces deux expressions, puisque l'objet de cette brève étude est le Parlement italien. Par ailleurs, nous devons préciser au préalable que le premier de ces deux termes (« centralité ») est celui dont l'interprétation est la plus controversée, même si les différentes acceptions du concept de « centralité » ne sont pas sans influer sur la définition du terme « déclin ».

Un dernier avertissement d'ordre méthodologique : aujourd'hui plus que jamais, le droit constitutionnel ne peut être étudié que de manière dynamique, selon le modèle proposé par C. Friedrich pour étudier les processus de fédéralisation des États. Une époque de grands changements comme celle que nous vivons ne peut qu'amener une relecture des méthodes de recherche. Qu'il s'agisse de la décentralisation comme des sources du droit, des formes de gouvernement comme des systèmes économiques, du développement des droits comme en matière de justice constitutionnelle, ou du rôle du Parlement, la sédimentation des expériences qui conduit les chercheurs à fixer des points de repère, des principes communs, des bases et des catégories statistiques apparaît toujours moins solide et stable.

---

3. Cf., par exemple, J.-L. Pézant, « Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la Constitution de 1958 », in *Mélanges offerts à G. Burdeau*, « Le pouvoir », Paris, LGDJ, 1977, p. 455 ; J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la Ve République. Bilan d'un septennat*, Paris, LGDJ, 1968, p. 209 ; P. Avril, *Les Français et leur Parlement*, Paris et Tournai, Casterman, 1972, qui consacre les chapitres II à IV aux « symptômes du déclin » du Parlement.

Le Passé : Quelle « Centralité » Parlementaire ?

À partir des éléments d'analyse qui précèdent, il nous paraît indispensable de répondre aux questions suivantes :

La doctrine juridique est-elle divisée ou au contraire d'accord pour affirmer l'existence d'une période de « centralité » ? Le terme lui-même renvoie-t-il à un concept communément accepté par les chercheurs ou bien, utilisé largement depuis de nombreuses années, ne consiste-t-il qu'en une formule vide, un simple slogan politique – enfin, a-t-il été employé (hier comme aujourd'hui) pour se référer à un modèle idéal jamais réalisé dans la réalité – ou correspond-il à des caractéristiques précises du Parlement italien à une certaine période ?

Pour cela, nous nous appuierons sur certains ouvrages – manuels, essais, actes de congrès, articles – parus en Italie depuis la moitié des années soixante-dix (les années qui précèdent celles que certains définissent – même si les exceptions ne manquent pas – comme la « période d'or » du Parlement : cette prétendue période de « centralité »). Naturellement, cette étude n'a aucune prétention à être exhaustive puisque l'usage de cette expression a été général ou presque.

L'impression générale qui découle de la (re)lecture de ces ouvrages est que l'expression est utilisée comme si sa signification précise était acquise : celle choisie par l'auteur, mais qu'éventuellement d'autres ne partagent pas (même si, souvent, le support même de publication de la contribution citée justifie le caractère synthétique des affirmations).

Quelques exemples, choisis au hasard, le démontrent :

« … ne serait-ce que pour ceux qui continuent à croire en des projets de renouvellement, la centralité du Parlement est incontournable[4]… » ;

« Aujourd'hui la centralité du Parlement intéresse toutes ces minorités qui n'ont que le Parlement pour faire entendre leur voix et servir de caisse de résonance à leurs prises de position[5] » ;

« … nous pourrions même imaginer – par exemple – que nous sommes entrés récemment dans une période heureuse, la période – nous ont dit et redit des centaines de voix de fausset – de la centralité du Parlement[6] » ;

---

4. S. Rodotà, « Parlamento e dinamica istituzionale », in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti del convegno del Gruppo radicale*, Milan, Giuffrè, 1979, p. 377.

5. G. de Vergottini, « Limiti alla opposizione parlamentare in Italia ed esperienze nelle grandi coalizioni », in *ibid.*, p. 96.

6. P. Ungari, « Avventure e disavventure della produzione legislativa », in *ibid.*, p. 341.

« Un Parlement peut se révéler essentiel dans la mesure où il n'est pas contraint d'accomplir une fonction supplétive par rapport à un gouvernement faible et incertain », s'il définit son rôle comme un rôle « central et unificateur »[7];

«Peut-être, jamais dans le passé n'ont été aussi nombreux les signes de vitalité au sein des institutions constitutionnelles fondamentales, de la présidence de la République au Parlement de la "centralité"[8]».

Mais surtout, dans le même sens, l'importante contribution de A. Predieri nous paraît significative. Au terme d'un rapport qui allait représenter la pierre angulaire des recherches qui suivront, il ne se prive pas d'affirmer, bien que n'ayant jamais fait allusion dans plus de quatre-vingts pages au concept de « centralité » : « Le rôle principal du Parlement peut consister… dans le fait d'intégrer dans la sphère constitutionnelle les modifications qui interviennent dans le système politique et partisan et qui conduisent, en l'espèce, à des rapports de force différents de ceux du passé et du système majoritaire. Cela lui revient du fait même de sa centralité[9]. » Dans ce cas, « centralité » consiste en une sorte d'*a priori* et non pas en une définition de ce qui vient à peine d'être dit.

D'autres encore – juristes, politologues, hommes politiques – attribuent au terme « centralité » un contenu plus ou moins précis, rattachable aux rapports entre les partis et le Parlement ou entre le Parlement et la société, aux fonctions exercées, au type de majorité parlementaire soutenant le gouvernement, aux garanties dont peuvent se prévaloir les oppositions ou à l'ensemble de ces facteurs[10] (tout en niant que, à la fin des années soixante-dix, elle ait existé[11]) :

« … Le Parlement se situe dans une position de centralité, comme organe qui, dans une société pluraliste, s'ouvre aux instances de la com-

7. A. Barbera, « Oltre il bicameralismo », in *Democrazia e diritto*, 1981, n° 3, p. 46.

8. V. Onida, « Recenti svilippi della forma di governo in Italia : prime osservazioni », in *Quaderni Costituzionali*, 1981, p. 7.

9. A. Predieri, « Parlamento 1975 », *in* A. Predieri (dir.), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milan, Comunità, 1975, p. 90 (cf. également p. 239 et 243, où il se réfère à l'article de A. Manzella, *ibid*., p. 93 *sq*).

10. E. Cheli, C. Macchitella, « L'attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema », in *Parlamento, istituzioni, democrazia*, *Roma, Seminario di studi, 11-13 dicembre 1979*, Milan, Giuffrè, 1980, p. 98, où les auteurs font allusion à : 1) la position stratégique du Parlement dans le système politico-institutionnel ; 2) sa capacité d'accomplir de grands choix et d'en dicter les orientations ; 3) la jonction qu'il assure dans le système des organes représentatifs et entre les différents sujets institutionnels ; 4) son identification comme lieu de réponse immédiate aux demandes qui viennent de la société.

11. Dans ce sens, cf. par exemple S. Labriola, « Parlamento, istituzioni, democrazia », in *Parlamento, istituzioni, democrazia*, *op. cit.*, p. 3 *sq*.

munauté, les élabore et les sélectionne, selon une échelle de valeurs déterminée par la Constitution, dans une confrontation dialectique avec les partis qui y sont représentés et par des procédures formelles qui permettent, outre le plein respect des minorités, la connaissance réelle des domaines de sa compétence[12] » ;

« Ce contrepoint entre la crise du système des partis (et du modèle corporatiste sur lequel ils se sont appuyés) et la récupération des fonctions parlementaires ne vécut qu'une brève saison que l'on qualifiera par une définition imprécise mais victorieuse de "centralité" du Parlement[13] » ;

« La thèse de la centralité du Parlement trouve… son origine dans la crise du gouvernement parlementaire de notre "État des partis"… et constitue, à un niveau scientifique et descriptif, une réponse qui va de pair avec le désir, totalement prescriptif et politique, de surmonter le "blocage" de notre système, de contourner la *conventio ad excludendum*, et de redonner à l'opposition non seulement sa signification de gouvernement potentiel alternatif mais également sa fonction contractuelle dans les processus décisionnels en cours[14] » ;

« À mon avis, centralité du Parlement signifie que ce dernier est au centre d'un système qui est pluraliste d'un point de vue économique, social, culturel et institutionnel[15] » ;

« Par centralité du Parlement, je n'entends pas une centralité des actions… mais une expression directe de la volonté populaire à laquelle n'appartient pas tant la fonction dialectique – même si celle-ci est présente – qu'avant tout la fonction législative, celle de contrôler et de concourir à l'orientation générale et politique de l'État[16] » ;

« On considère que le Parlement joue encore un rôle central dans le circuit de la représentation alors qu'en réalité il n'est qu'un des modes d'expression de la volonté populaire dans un système démocratique bien plus articulé que celui qui plaît tant à de nombreux idéologues du gouvernement parlementaire[17] » ;

---

12. T. Martines, « Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie », in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà…*, *op. cit.*, p. 534.

13. A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologne, Il Mulino, 1991, 2e éd., p. 61.

14. S. Passigli, « Crisi o centralità del Parlamento ? », in *Città e Regione*, n° spécial sur *Parlamento 1980 : centralità o decadenza ?*, 1980, n° 4, p. 9 *sq*.

15. F. Colonna, « Intervento », in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà…*, *op. cit.*, p. 629.

16. E. Pennacchini, « Intervento », in *ibid.*, p. 641.

17. D. Coombes, « Intervento », *in* A. Predieri (dir.), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, *op. cit.*, p. 116.

« La centralité du Parlement, valorisée dans les années 1970… à partir du concept d'assemblée, avec une forte redistribution des pouvoirs à l'avantage des oppositions dans les organes internes des Chambres et dans les modalités de fonctionnement, ne pouvait constituer un contrepoids suffisant par rapport au rôle exorbitant assumé par les partis depuis déjà la décennie précédente[18]. »

Certains chercheurs qui ont travaillé ces derniers temps sur le Parlement n'échappent pas à ces tentatives de définition de la « centralité ». Dans quelques cas, ils lui trouvent un lien avec le prétendu « compromis historique » ; dans d'autres, avec la mise en œuvre du projet constitutionnel :

« Le parlementarisme absolu ne se réalise même pas avec la phase de ce que l'on nomme la centralité du Parlement, période où la mutation lente mais progressive de la situation politique faisait du Parti communiste italien un parti inutilisable pour la formation de gouvernements mais toujours plus légitime pour entrer dans la majorité gouvernementale ou dans celle législative[19] » ;

« … Le Parlement a été conçu – par les constituants – comme le centre et le moteur du système… », et « … La thèse de la centralité parlementaire, qui a trouvé son expression la plus claire dans le *Droit parlementaire* d'Andrea Manzella… avant même d'être la constatation du rôle du Parlement au cours des premières trente années de l'histoire de la République, était la traduction de l'esprit de la Constitution[20] ».

E. Cheli – comme d'autres auteurs – fait un véritable effort de définition en affirmant que « la centralité du Parlement en tant qu'idéologie institutionnelle… accompagne…, avec des fortunes diverses, toute l'histoire de l'expérience républicaine et ne trouve un contour un peu plus précis que vers la fin des années soixante », quand « l'idée nouvelle

18. A. Reposo, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Turin, Giappichelli, 1997, p. 91.

19. L. Elia, « Relazione generale », *in* Association italienne des constitutionnalistes, Annuario 2000, *Il Parlamento*, Padoue, Cedam, p. 4 (et p. 6). Dans le même sens, cf. M.L. Mazzoni Honorati, *Diritto parlamentare*, Turin, Giappichelli, 1997, 3e éd., p. 76-79 ; ainsi que « Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo », *in* Association italienne des constitutionnalistes, *Annuario 2000*, *Il Parlamento*, *op. cit*., p. 344-345, où il fait allusion à la période de « centralité parlementaire » sous sa forme la plus exaspérée.

20. M. Luciani, « Il Parlamento negli anni novanta », in *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, Turin, Einaudi, 2001, n° 17, p. 419 et note 2. Significativement, dans le même volume, cette thèse est réfutée par G. Pasquino dans sa contribution, « Partiti, gruppi sociali, lobby e singoli parlamentari nella vita di Camera e Senato », p. 661.

de la centralité se précise à travers des termes en partie nouveaux dans un but essentiellement d'opposition à la fonction attribuée à l'exécutif dans la tradition du gouvernement parlementaire ». Il ajoute qu'à partir de l'idée que le Parlement est le lieu de rencontre de toutes les forces politiques, « les théoriciens de la centralité fixent leur attention vers la construction d'un Parlement qui ne doit plus s'entendre comme "machine à fabriquer des lois" ou comme "forum de démonstration" en vue de la célébration de rites au caractère essentiellement formel (selon le modèle de l'expérience centriste) ni comme champ de médiation entre des intérêts politiques secondaires (selon le modèle de l'expérience du centre-gauche), mais comme un organe situé au croisement de tous les parcours institutionnels, dans la mesure où il est appelé à traduire la fonction de véritable charnière entre communauté et appareil »[21].

La polysémie du terme « centralité », évidente dans le premier comme dans le second groupe de citations, est dénoncée par de nombreux chercheurs.

Certains sont sceptiques sur l'utilisation de ce terme, d'autres sur le fait que le Parlement soit « central » au sens primitif (ou idéal) :

« À ce stade, ce que l'on nomme "centralité" du Parlement devient une notion vide et plus encore mystificatrice[22] » ;

« … Je me demande à quoi peut servir aujourd'hui d'exalter la "centralité" du Parlement[23] » ;

« Pendant cela, le Parlement reste isolé et l'on ne comprend pas dans quelle direction il faille réévaluer la position du Parlement si ce n'est en clé extraterrestre où la centralité apparaît comme la suspension du Parlement dans le système galactique[24] » ;

« … On dit beaucoup de sottises sur la centralité du Parlement…

21. E. Cheli, « La centralità parlamentare, sviluppo e decadenza di un modello », in *Quaderni Costituzionali*, 1981, p. 343 *sq*. Voir également, dans le même sens, S. Labriola, « Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento : dall'unità nazionale ai governi Craxi », in *Il Parlamento. Storia d'Italia*, *op. cit.*, p. 385 *sq*, et sur la thèse que le Parlement est l'expression majeure « d'un ensemble constitué par les assemblées électives », P. Ingrao, *Masses et Pouvoirs*, Paris, PUF, 1980.

22. T. Martines, « Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari », *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà…*, *op. cit.*, p. 546, et *Diritto costituzionale*, Milan, Giuffrè, 2000, 10e éd. complètement revue par G. Silvestri, p. 201.

23. L. Ferrajoli, « Parlamento illusorio e Parlamento reale », in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà…*, *op. cit.*, p. 435.

24. M. D'Antonio, « Pubblicità e partecipazione », in *ibid.*, p. 489.

Qu'est devenue la centralité du Parlement au cours de ces dernières années ? » ; « … Toute cette histoire sur la centralité du Parlement comme organe gouvernant est une vaste dérision qui ne fait que produire une paralysie et un manque de clarté dans le cadre constitutionnel… » ; « Il ne m'intéresse absolument pas d'établir ici si le Parlement est central ou latéral… »[25].

Et encore aujourd'hui : « … Tous ceux qui parlent du déclin du Parlement… appuient leur démarche sur la base de préférences idéologiques plus que sur l'analyse de données empiriques. Ils ne démontrent pas qu'aient jamais existé des parlements dotés effectivement (et non pas formellement) de cette "centralité" qui serait aujourd'hui mise en crise[26]… »

Est-il possible, à la lumière des différentes opinions sommairement énumérées, de trouver des éléments unificateurs dans le concept de « centralité », pour pouvoir ensuite réfléchir (si cela se révèle nécessaire) à la notion de « déclin » ?

En d'autres termes, existe-t-il un dénominateur commun qui nous permette de mettre en évidence au moins une signification partagée de cette parole ? Tentons de mettre les choses en ordre.

D'un point de vue temporel, dans le méta-langage des constitutionnalistes, certains parlent de « centralité » comme d'une position juridico-institutionnelle que le Parlement posséderait *an sich* (en tant que lieu privilégié de la représentation politique, en tant qu'organe élu directement par le peuple, lieu de rencontre des forces politiques, etc.). Position que posséderaient, toujours selon certains, tous les parlements, et surtout le Parlement italien depuis la promulgation de la Constitution (ou peut-être un peu avant) ; d'autres délimitent l'usage de ce terme dans une période plus circonscrite : celle du « compromis historique », lorsque entre la VIe et la VIIe législature (environ entre les années 1971 – approbation du nouveau règlement de la Chambre – et 1979, après que la *conventio ad excludem* envers le PCI n'a plus été d'actualité), une

25. G.U. Rescigno, « Centralità del Parlamento e caso Moro negli atti della Camera », in *ibid.*, p. 570 *sq*, où l'auteur présuppose que le Parlement était central avant 1978 et considère ensuite qu'on peut le définir central s'il est un « organe gouvernant ». On peut penser à la citation que fait A. La Pergola de ce que J. Locke écrit in *The Second Treatise of Government*, chapitre XII, p. 146, à propos du fédéralisme : « So the thing be understood, I am indifferent as to the name. »

26. A. Barbera, *I Parlamenti*, Bologne, Il Mulino, 2000, p. 100.

sorte de grande coalition entre la Démocratie chrétienne et le Parti communiste fut conclue au Parlement[27].

Du point de vue du contenu, ceux qui se déclarent convaincus que le Parlement était (et non seulement aurait dû être) « central » exagèrent les critères politiques ou juridiques qui conduisent inéluctablement à lui attribuer un rôle plus important, supérieur non seulement aux autres organes de l'État mais aussi dans ses liens avec la société.

Leur dimension politique est résumée dans la forme de gouvernement dit des « abstentions » ou d'« unité nationale » ou de « compromis historique » du printemps à la fin de 1978 qu'annonçait l'activation de certains mécanismes institutionnels liés à l'application de règles parlementaires, permettant au Parlement lui-même d'exercer le rôle de gouvernement, favorisé également par la pratique des « petites » lois (*leggine*), votées pour la plupart du temps à l'unanimité ou à la quasi-unanimité, comme par ailleurs certaines lois importantes : par exemple le statut des travailleurs ou la loi sur le logement.

Les commentateurs en ont sommairement identifié les instruments juridiques : l'utilisation de procédures requérant l'unanimité au Parlement (par exemple, pour l'ordre du jour des travaux parlementaires) ; l'accroissement du rôle des groupes au sein du Parlement ; l'attribution de compétence de nomination d'organes administratifs au Parlement (ou de ceux qui les contrôlent) ; mise en place d'un pouvoir autonome d'information, en plus de celui de l'administration et du gouvernement, valorisation du contrôle parlementaire. De même, non pas tant pour ce qui concerne les rapports internes au Parlement ou entre Parlement et gouvernement, mais plutôt les rapports avec la société, la « centralité » se serait surtout concrétisée dans le contrôle du Parlement (autrement dit, des partis) sur le secteur public, sur ce que l'on a appelé le « *sottogoverno* », sur la radio-télévision à travers la commission parlementaire de contrôle, dans la transparence entre modèle

27. … Limitée dans la mesure où le PCI, bien qu'inscrit dans la majorité, n'entre pas au gouvernement. Sur ce point et pour une analyse plus détaillée, cf. S. Labriola, « Sviluppo e decadenza… », *op. cit*., p. 407-409. Là où, et c'est la majorité des cas de ce genre qui s'appuient sur des lignes de fracture ethniques, linguistiques, religieuses, non strictement idéologiques, l'association ne connaît pas de *conventio* de nature identique et donc, là où elle va jusqu'à la participation au gouvernement, on ne peut pas parler de centralité du Parlement dans la mesure où le lieu de l'association est le gouvernement et qu'il est aussi le comité directeur de la majorité par analogie, comme dans ce qu'on appelle les « démocraties majoritaires » : cf. S. Fabbrini, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Rome-Bari, Laterza, 1994, p. 21-23, et, du même auteur, *Le regole della democrazia*, Rome-Bari, Laterza, 1997, p. 20-28.

central et modèles locaux, dans la défense acharnée du système proportionnel, dans les conventions en matière de nomination (par exemple des juges constitutionnels), etc. ; jusqu'à trouver son point d'orgue dans l'institution de commissions bicamérales destinées, bien qu'avec des pouvoirs variables, à la révision constitutionnelle, et composées en pur reflet des groupes parlementaires, de la commission Bozzi à celle présidée par M. D'Alema.

En résumé, durant la période en question, la forme de gouvernement aurait eu des aspects *directoriaux* – dans le sens où le Parlement élaborait ses propres orientations politiques – ou *d'assemblée* – puisque l'exécutif aurait été dépouillé, même formellement, du pouvoir de définir ses propres orientations au profit des partis, artisans du programme de gouvernement voté par le Parlement et simplement mis en œuvre par l'exécutif[28].

À cette analyse il a été souvent répondu que, durant la période en question, l'affaiblissement du gouvernement se réfléchit sur le Parlement au profit des partis et le conduit à recourir de façon anormale à des procédures exceptionnelles (les décrets-lois) ; le Parlement, réduit au rôle de « législateur délégué » des partis[29], n'apparaît pas en mesure de conduire à bon port des réformes d'envergure et favorise la suppléance d'autres organes : la Cour constitutionnelle, notamment, pour ce qui concerne les droits, l'information télévisée et d'autres *items* importants ; les entreprises publiques (et pas seulement les entreprises privées) qui tendent à agir de façon autonome ; les juges, comme on l'a relevé[30], qui contrôlent l'activité de sous-systèmes qui s'auto-alimentent ; les régions, instituées au début des années 1970, qui soustraient, malgré la résistance tenace du centre, des espaces à l'activité législative, administrative et politique du Parlement, et la Communauté européenne qui fait de même ; la démocratie directe, inaugurée avec le référendum sur le divorce, commence à miner l'autorité acquise par la démocratie représentative.

En conclusion, si l'on parle de « centralité » de manière diverse, avec des prolongements variés tant dans le temps que dans le contenu, cette notion semble représenter dans le langage spécialisé ou non, comme cela

28. E. Cheli, « La centralità parlamentare… », in *Quaderni Costituzionali*, 1981, p. 347.

29. A. Predieri, « Parlamento 1975 », in *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, *op. cit.*, p. 67.

30. Id., *ibid.*, p. 69.

arrive souvent pour d'autres catégories de classifications plus consolidées (État totalitaire, monarchie absolue, monarchie constitutionnelle, régime parlementaire, semi-présidentialisme, etc.)[31], un de ceux que John Locke aurait qualifiés de modèle mixte[32] : une créature de l'intellect (ou, dans notre cas, des aspirations de la passion politique), un modèle ni historique, ni heuristique, ni idéal, ou mieux : un mélange des trois. Et pourtant, il existe même au niveau embryonnaire une vague perception qu'au cours des années 1970 le Parlement italien était différent de ce qu'il est aujourd'hui, qu'il remplissait une fonction différente, qu'il comptait peut-être plus, au moins dans ses relations avec d'autres acteurs institutionnels (en premier, le gouvernement). Tout cela est-il vrai ?

« Déclin » du Parlement ?

Alors que, comme nous l'avons vu, le terme de « centralité » a été et reste utilisé avec des significations assez variées, celui de « déclin » est d'un usage plus limité.

Certes, surtout après la réforme du système électoral et auparavant déjà durant la véritable « explosion » du référendum, tout comme face à l'activisme de la Cour constitutionnelle, à la « suppléance » des juges, au renforcement des fonctions de l'Union européenne, tous les observateurs n'ont pas manqué de percevoir qu'à la croissance de pouvoir de tous ces sujets ne pouvait que correspondre une diminution de celui du Parlement ; mais si le seul usage du mot « centralité » pouvait exorciser le fantasme d'un modèle mythique qui ne parvenait pas à se réaliser, au contraire l'utilisation manquée du terme « déclin », qui donne l'idée de quelque chose d'irréversible – à sa place, on recourt habituellement à des termes moins forts comme celui de « crise » –, permet de s'accrocher à l'illusion que le Parlement compte encore beaucoup et que, si ce n'est pas le cas, il faut de toute façon faire en sorte qu'il retrouve (?) le rôle d'autrefois, comme dans la phase mythique ou idéale.

---

31. Nous nous permettons de renvoyer à L. Pegoraro, « Forme di governo, definizioni, classificazioni », *in* L. Pegoraro, A. Rinella (dir.), *Semipresidenzialismi*, Padoue, Cedam, 1997, p. 3 *sq*. Et, naturellement, M. Troper, « Les classifications en droit constitutionnel », in *RDP*, 1989.

32. À savoir « contenant des éléments non observables, institués arbitrairement, créatures de l'intellect, entités sans existence en dehors de l'invention humaine » : cf. U. Scarpelli, « Il linguaggio giuridico : un ideale illuministico », *in* P. Di Lucia (dir.), *Nomografia. Linguaggio e redazione delle leggi, Quaderni di filosofia analitica del diritto*, Milan, Giuffrè, 1995, n° 10, p. 10.

Bref, alors que tous ou presque se sont accrochés à l'idée de « centralité », ne serait-ce que pour se lamenter de sa non-réalisation, et que tous ou presque énumèrent les listes interminables des causes de « déclin », rares – à la différence de ce qui s'est produit en France à la veille de la Cinquième République – sont ceux qui ont le courage de déclarer *apertis verbis* que le Parlement est une institution en déclin. Alors que les articles et essais qui, dès le titre, faisaient référence à la « centralité » ne manquent pas, je n'en ai trouvé aucun qui traite expressément du « déclin » du Parlement.

Il n'est pourtant pas discutable qu'à plus d'un titre différentes causes concomitantes ont restreint le rôle du Parlement non pas tant par rapport à une phase de « centralité » (qui n'a peut-être jamais existé) que par rapport à un passé récent.

Peut-on énumérer les différentes étapes ?

Comme toujours lorsqu'il s'agit de questions institutionnelles, on ne peut donner de dates précises. Il s'agit toujours de conventions, forgées par la doctrine juridique et politologique à partir de l'observation des faits. Tentons donc de mettre en évidence certains éléments importants qui peuvent être retenus pour délimiter une période historique (à défaut d'une date) à partir de laquelle le Parlement a changé de rôle, en a assumé un nouveau et (peut-être) a commencé à décliner (en ayant bien présent à l'esprit que chaque facteur trouve ses origines dans des phénomènes, des activités, des événements antérieurs, dans un continuum qui ne connaît pas de solution de continuité).

Par rapport à une phase mythique de « centralité », le déclin (présumé) débuterait dès les années 1980 avec l'abandon de l'expérience du « compromis historique ». Mais ce n'est qu'à une période plus récente (dans les années 1990) que l'on a assisté à des changements plus importants dans le rôle de l'institution parlementaire.

Nous pouvons subdiviser ces éléments en cinq groupes (naturellement interactifs) qui ne sont pas pour autant concomitants et qui concernent respectivement : *a*) l'organisation des Chambres, leur fonction (législation, contrôle, orientation politique) ; *b*) les rapports avec le gouvernement ; *c*) les relations entre le Parlement et les autres organes constitutionnels et institutionnels (président de la République, Cour constitutionnelle, magistrature) ; *d*) l'érosion « territoriale » du Parlement (Union européenne, régions) ; *e*) les relations entre le Parlement et le système politique ; *f*) le rôle du Parlement dans la société (avec une attention particulière à la communication).

a) Les facteurs internes au Parlement, tels que les réformes progressives des règlements parlementaires à partir de 1979[33], qui atteignent leur apogée avec l'approbation des modifications au Règlement de la Chambre entrées en vigueur le 1er janvier 1998, ne semblent pas avoir vraiment pesé sur la place du Parlement dans le système, mais seulement sur sa fonctionnalité, dans la mesure où elles ont assoupli les règles de cogestion et d'unanimité en matière d'organisation des travaux, d'instruments de contrôle, de rapports avec les autres acteurs. La préférence accordée dans la procédure législative à l'initiative du gouvernement répond simplement à une logique de rationalisation qui, loin d'affaiblir le Parlement, contribue au contraire, dans le sillon des expériences d'autres démocraties, à en accroître la productivité tant quantitative que qualitative. Parallèlement, durant la même période, le nombre des petites lois *(leggine)* diminue[34].

b) La transformation des rapports du Parlement avec le gouvernement semble avoir eu des effets plus incisifs sur son rôle. Ils sont la conséquence de facteurs exogènes, de nature politique et sociale mais aussi d'importantes réformes approuvées surtout à partir de la loi n° 400 de 1988, qui a notamment mis fin à la querelle sur l'usage des règlements autonomes sans aller jusqu'à la solution drastique élaborée par le constituant français de 1958 d'instituer un domaine réglementaire propre. À leur tour, les règlements de délégalisation permettent l'abrogation de dispositions (et de normes) législatives à partir de la date d'entrée en vigueur d'un règlement, qui se substitue à la loi dans les matières indiquées par le décret de délégation.

Il faut y ajouter que la suppression de la « pratique inconstitutionnellissime » des décrets-lois perpétuellement réitérée[35] après la sanction de la Cour constitutionnelle (sentence n° 360 de 1996) a été suivie par la croissance impressionnante de la législation déléguée qui a trouvé sa phase de réapparition juridique la plus récente avec les lois Bassassini sur la délégalisation et sur le transfert ou la délégation de compétence aux

---

33. Il s'agissait en l'occurrence de ce que l'on a appelé la « sentence Jotti », c'est-à-dire une interprétation évolutive du Règlement particulièrement novatrice.

34. Cf. L. Elia, « Relazione generale », *Il Parlamento*, *op. cit.*, p. 12. Durant les premiers mois de 2002, le nombre des décrets-lois et plus encore leur hétérogénéité ont recommencé à croître, comme le montre S. Ceccanti, *La programmazione dei lavori. Maggioranza ed opposizioni nelle procedure parlamentari*, texte dactylographié, 2002 en cours de publication par l'École supérieure d'études universitaires et de perfectionnement S. Anna di Pisa.

35. L'expression est de U. Scarpelli dans un article publié il y a quelques années dans *Mondo economico*.

collectivités locales et régionales, au point que, de l'été 1999 à l'été 2000, les décrets présidentiels d'approbation des lois déléguées sont en nombre à peu près équivalent au total des lois ordinaires et des lois de conversion de décrets-lois (environ une centaine)[36].

Dans le même registre, même si elle n'est pas identique, il faut inscrire la prolifération de « garants » et d'autorités indépendantes dotées de pouvoirs normatifs (entre autres) : de celle sur la grève dans les services publics à celle *antitrust* et à celle sur la *privacy* : toutes propres à éroder non seulement la sphère de la législation du Parlement, mais également son pouvoir de contrôle du fait qu'elles sont, justement, indépendantes.

Le déclin – s'il y a déclin, et non pas une simple transformation comme nous le soutenons au contraire –, qui commence à la moitié des années 1980 et couvre toute la décennie suivante, passe également par d'autres canaux : la présidence Cossiga, « impériale » après quelques années silencieuses, fait émerger avec emphase le problème (bien connu du public français) de la double légitimation, en s'appropriant un rôle que lui nie la Constitution en vigueur : de garant du texte de 1948, le président se transforme en organe d'orientation politique, se faisant l'apôtre de sa révision dans un sens présidentiel et se substituant ainsi aux forces politiques représentées au Parlement qui, d'impulseur, se trouve quasiment réduit au rôle d'exécutant d'un nouveau projet. Même dans l'imaginaire collectif, les paroles (« coups de pique ») du président transforment le Parlement en lieu de conservation, de privilège, de sclérose. Bien qu'élu en réaction à Cossiga et n'ayant pas évoqué de réformes radicales de la Constitution, son successeur Scalfaro, qui a dû affronter la crise du système traditionnel de partis et de leur rôle tentaculaire, a démontré ensuite toutes les potentialités « présidentialistes » du texte constitutionnel de 1948, à commencer par les pouvoirs de nomination du gouvernement et de dissolution, bien plus importants que ceux que prévoient les Constitutions contemporaines dans lesquelles le chef de l'État se limite habituellement à conférer le statut de candidat au futur chef du gouvernement (puisque l'investiture parlementaire prime) et à ratifier les décisions du *Premier* sur la dissolution[37].

36. Cf. encore L. Elia, « Relazione generale », in *Il Parlamento*, *op. cit.*, p. 8.

37. Cf. S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologne, Il Mulino, 1997, p. 88 *sq*, et, du même auteur, « L'esecutivo tra Costituzione e storia », *in* S. Fabbrini, S. Vassallo, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporane*, Rome-Bari, Laterza, 1999, p. 289-292. L'auteur qui avait souligné dès les débuts de la présidence Scalfaro

La Cour constitutionnelle, pour sa part, ne rogne plus autant que par le passé les pouvoirs traditionnels de l'institution parlementaire : plutôt que d'intervenir comme auparavant sur des questions importantes de constitutionnalité des lois, elle étend ses interventions aux conflits entre pouvoirs de l'État, se posant en arbitre des conflits entre Parlement et présidence, entre Parlement et ministres, entre Parlement et magistrature, entre Parlement et corps électoral en tant que juge du référendum, entre Parlement et Cour des comptes, etc. Bien plus : grâce à une plus grande visibilité due aux différents systèmes de communication, ses décisions deviennent, plus que par le passé, objet de discussion et de critique (il suffit de penser à la jurisprudence en matière d'admissibilité des référendums abrogatifs)[38].

À son tour, au début des années 1990, la magistrature commence à

faire ce que le Parlement aurait dû toujours faire et qu'il n'a jamais fait : contrôler l'activité illicite des partis politiques et de leurs représentants, contrôler la corruption de l'administration publique. Dans les sondages sur le jugement des citoyens, le Parlement, à la suite de la crise des partis, voit son image s'effondrer au fur et à mesure que progresse celle des juges.

C'est le cas également de l'Union européenne, d'abord avec l'Acte unique, puis avec les traités de Maastricht, Amsterdam, Schengen, l'Union monétaire et l'extension des politiques publiques qui en a résulté. Même si l'opinion publique n'est pas encore pleinement consciente de ce qui se produit, l'accroissement des compétences de l'Union déplace le centre de gravité des décisions (et de l'activité de lobbying) dans de nombreux domaines de Rome à Bruxelles.

Sur le « versant bas » de la décentralisation, les régions revendiquent un rôle nouveau, limitées seulement par la concurrence concomitante des acteurs mineurs (provinces et surtout communes). La poussée vers le fédéralisme ou au moins vers une décentralisation plus large semble freinée non seulement par les résistances centralistes, mais également par l'existence de deux tendances – la régionaliste et la localiste –

---

les potentialités « présidentialistes » ou plutôt dualistes de la forme de gouvernement en Italie a été P. Lauvaux dans la première édition de 1990 de son classique *Les Grandes Démocraties contemporaines* (Paris, PUF). La seconde édition de 1996 signale la concrétisation de ces virtualités jusqu'alors masquées par la suppléance des partis (plus que par une abstraite « centralité du Parlement ») : voir p. 689 et 702-703, 706, 714-716.

38. Sur la plus grande visibilité de la Cour constitutionnelle, cf. bibliographie *in* L. Pegoraro, *Lineamenti di giustizia costituzionale comparata*, Turin, Giappichelli, 1998, p. 110 *sq* et note 10.

qui tendent à se neutraliser, comme l'atteste l'histoire de la commission bicamérale. L'importante révision du titre V de la seconde partie de la Constitution a fini par aboutir en 2001. Elle confie à la région des compétences essentielles dans de nombreuses matières, tout en renforçant le rôle des collectivités locales. En matière de législation et d'administration, les pouvoirs, les compétences, les attributions dévolus à la périphérie vont naturellement éroder les pouvoirs, compétences et attributions correspondants du centre, à commencer par le Parlement[39].

Les rapports entre Parlement et système politique sont plus que tout autre ceux qui traduisent la modification des rôles, au point que le changement des systèmes électoraux, l'abandon de la proportionnelle au profit d'un système à dominante majoritaire sur la vague des référendums populaires des années 1990 conduisent une part importante de la doctrine à imputer à ce changement « la diffusion dans l'opinion de l'idée que l'institution parlementaire subit un déclin ou une authentique crise sans retour[40] ». Un déclin qui ne pourrait se définir que s'il était crédible (mais ce ne l'est pas) qu'un Parlement n'est fort (ou « central ») que si sa majorité n'est pas esclave du proportionnalisme, des comités directeurs des partis de la majorité ou, pire, de l'unanimisme. Mais la preuve que cette vision imprègne encore le débat constitutionnel et politique est fournie par les refluements du proportionnalisme, par la défense tenace des identités partisanes (ou micropartisanes) même au sein des coalitions, par la liberté orgueilleusement revendiquée par certains de pratiquer le transformisme le plus éhonté, par la critique du recours à des instruments « forts » de direction du travail parlementaire par l'exécutif et la majorité, par l'inanité des efforts pour réaliser des réformes décidées en ce sens (il suffit de penser aux réticences de la Commission parlementaire pour les réformes constitutionnelles pour introduire des éléments de rationalisation à la française comme l'ordre du jour prioritaire ou le vote bloqué[41] ou, plus encore, à l'échec par

39. La portée de la réforme apparaît à l'analyse des matières pour lesquelles « la puissance législative est exercée par l'État et par les régions dans le respect de la Constitution et des engagements dérivant de l'ordre communautaire et des traités internationaux ».

40. L. Elia, « Relazione generale », in *Il Parlamento*, *op. cit.*, p. 7.

41. L. Pegoraro, A. Rinella, « Legislazione e procedimento formativo della legge nella proposta di revisione costituzionale », in *Rassegna parlamentare*, 1998, p. 17 *sq*.

42. Parmi les nombreux travaux sur la Commission bicamérale, cf. S. Troilo, *La ricerca della governabilità*, Padoue, Cedam, 1996 ; P. Costanzo, G.F. Ferrari, G.G. Floridia, R. Romboli, S. Sicardi, *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali*, Padoue, Cedam, 1998 ; G. Azzariti, M. Volpi (dir.), *La riforma interrotta*, Pérouse, Pliniana, 1999 ; A. Ruggieri,

manque de quorum des derniers référendums destinés à compléter la réforme majoritaire du système électoral[42]).

Les rapports entre Parlement et société parcourent transversalement tous ceux auxquels il a été fait allusion jusqu'ici. Les facteurs qui ont pesé sur le rôle et l'image du Parlement me semblent être trois : la crise (et la métamorphose) des partis ; la concurrence forte (mais aujourd'hui en voie de tarissement) de formes spectaculaires de démocratie directe ; la transformation des mécanismes de communication. Dans l'ensemble, et peut-être pour la première fois en plus de cinquante ans de république, on assiste à une certaine « dérive plébiscitaire » qui n'est pas la conséquence d'une sorte de double légitimation mais de l'usage populiste d'institutions juridiques et d'instruments de manipulation de l'opinion publique.

L'intervention de la magistrature – et pas seulement celle de Milan – amorcée à la veille des années 1990 a littéralement disloqué tout le système politique, entraînant une série de réactions en chaîne qui ont contribué à alimenter le processus de réforme tant au niveau des partis (presque tous les partis traditionnels ont disparu ou ont changé radicalement d'apparence) qu'à celui des institutions (avec surtout le changement de système électoral) ou des doctrines (le tabou de la Constitution de 1948 « sacrée et inviolable » est tombé, et la révision de 2001 a été profonde, alors même que l'on discute d'autres changements importants).

Mais l'institution qui a instillé le doute sur la nature démocratique de la démocratie représentative, qui s'appuie sur les partis présents au Parlement, est le référendum et son usage croissant durant une vingtaine d'années, en particulier par le Parti radical. Un usage marqué par des succès et des défaites retentissants, mais qui a aussi permis, pour la question qui nous intéresse, d'atteindre des résultats significatifs : surtout (même si ce n'est pas uniquement) le changement du système électoral, qui a mis (presque) fin à la cogestion parlementaire en instaurant un modèle plus proche de celui qui régit tant d'autres démocraties rationalisées modernes, en créant deux pôles flanqués de quelques franges politiques inutilisables pour l'alternance. Elle a permis par ailleurs que, comme au Royaume-Uni, le leader du parti gagnant devienne de fait, sans même qu'une investiture juridique donnée directement par le peuple soit nécessaire, le candidat effectif et unique au *leadership* du gouvernement.

La Costituzione allo specchio : linguaggio e « materia » costituzionale nella prospettiva di riforma, Turin, Giappichelli, 1999.

C'est dans ce contexte que s'insère également l'abandon du monopole parlementaire dans la procédure de révision constitutionnelle. Après les nombreuses « micro-révisions » de la Constitution approuvées par la majorité renforcée prévue par l'article 138 de la Constitution, la (vieille) majorité comme la (vieille) opposition ont voulu conduire à bon port la plus importante révision constitutionnelle tentée en cinquante ans de république en s'appuyant sur le référendum constitutionnel[43]. En fait, la demande de référendum a été déposée par des députés et sénateurs appartenant aussi bien à l'Olivier (centre-gauche) qu'à la Maison des libertés (centre-droit).

Tout cela a des conséquences significatives sur le Parlement : même si les gouvernements sont toujours des gouvernements de coalition et si les partis gardent un rôle essentiel dans la définition des orientations comme le Parlement dans leur expression et leur contrôle, c'est le gouvernement qui remplit pour l'essentiel le rôle de direction de la majorité, quand bien même le niveau de cohésion de celle-ci (comme de la minorité) est encore loin d'atteindre celui d'autres démocraties (Royaume-Uni, Allemagne, France, Espagne par exemple). Nous ne sommes pas encore en présence d'un Parlement ratifiant la volonté du gouvernement – les coalitions de majorité et d'opposition n'ont pas de

43. Du reste, de tels changements avaient été anticipés de façon encore plus radicale avec l'élection directe du chef de l'exécutif par la législation infranationale relative aux systèmes électoraux et aux formes de gouvernement : la loi 81/93 pour les Communes et les Provinces et la loi constitutionnelle 1/1999 pour les Régions de statut ordinaire. Une partie de la doctrine a voulu souligner les traits communs qui auraient permis de parler d'un type de « formes de gouvernement de la transition italienne ». Celles-ci seraient caractérisées, comme l'a décrit clairement Carlo Fusaro, par la combinaison de la logique majoritaire et de la logique proportionnelle et, en ce qui concerne les solutions institutionnelles, consisterait dans les éléments suivants : *a*) le seuil de représentativité est si bas, et de toute façon contournable par des accords de coalition, qu'il est inefficace (il garantit un pluralisme représentatif qui va jusqu'à la fragmentation) ; *b*) les candidatures uninominales sont combinées à des listes de candidats pour les assemblées représentatives ; *c*) l'élection du sommet monocéphale de l'exécutif et celle de l'assemblée représentative sont concomitantes et connexes (dans le temps, les procédures, la subordination partielle de l'un à l'autre, v. *infra*) ; *d*) la formation de l'assemblée est subordonnée à l'attribution d'une majorité *ope legis* à la liste ou à l'ensemble de listes rattachées au candidat qui emporte l'élection à la charge exécutive ; *e*) la faculté pour l'électeur de voter soit seulement pour l'exécutif monocéphale, soit à la fois pour l'exécutif monocéphale et pour une liste (même si elle n'est pas liée au candidat à l'exécutif), voire d'exprimer une préférence à l'intérieur de la liste votée ; *f*) l'attribution à l'assemblée du pouvoir de renverser l'exécutif monocéphale, même s'il est élu par le corps électoral, avec pour conséquence la dissolution de l'assemblée et de nouvelles élections pour les deux organes. Voir C. Fusaro, « Elezione diretta del presidente e forme di governo regionali », *in* A. Chiaramonte, R. D'Alimonte (dir.), in *Il maggioritario regionale*, Bologne, Il Mulino, 2000, p. 49-53.

cohésion (notamment au centre-gauche) et la médiation partisane-parlementaire reste indispensable –, mais la voie vers un modèle nouveau et différent de conception des institutions est désormais ouverte.

Par ailleurs – et nous abordons là un autre problème – le Parlement est victime, en l'état actuel des choses, d'une nouvelle offensive : à la crise de la fonction législative (que traduit surtout la croissance de la législation déléguée) et à celle de la fonction de direction politique (mise en évidence par le rôle accru du gouvernement depuis la réforme du système électoral), s'ajoute la crise du contrôle : non pas tant ni seulement le contrôle que le Parlement exerce en tant que tel (en particulier les enquêtes) que celui que le Parlement (qualifié de « carrefour des institutions ») accomplit au nom de la société civile en tant que représentant de celle-ci.

La concentration anormale de l'information télévisée (mais également d'une bonne partie de celle de la presse écrite) entre les mains d'une entreprise privée dirigée par le président du Conseil des ministres, combinée avec le contrôle par la majorité parlementaire des organes de direction de la radio-télévision publique, comme de ceux qui sont chargés de veiller à son impartialité, déplace le centre de gravité de l'activité de communication hors de l'orbite du Parlement : les instruments habituels de contrôle, d'inspection et d'information parlementaire – au-delà des enquêtes, des questions, des interpellations, des *hearing*s – tendent à être vidés de leur fonction potentielle d'institutions de critique et de proposition de solutions politiques alternatives, puisque leur mise en œuvre est contrainte, peu visible ou, pire, d'une visibilité troublée par le miroir déformant de la partialité, dans le vase clos des enceintes parlementaires.

Conclusions

Selon le sens que l'on donne aux expressions « centralité » et « déclin », les interprétations de la phase que traverse ces derniers temps le Parlement italien peuvent être variables.

Par ailleurs, si des changements se sont produits, quels ont été les événements les plus significatifs et quand se sont-ils produits ?

Ceux qui identifient la « centralité » parlementaire avec la phase de ce que l'on a appelé le compromis historique ne peuvent que constater qu'elle est passée depuis longtemps et qu'elle n'est pas près de revivre.

Ceux qui partent du présupposé que le Parlement est « central » parce qu'il jouit d'une légitimation immédiate, différente de celle des autres

organes constitutionnels, ne peuvent pas ne pas constater qu'un tournant s'est produit avec le changement des systèmes électoraux. En ce qui concerne le gouvernement (mais ce n'est pas le cas pour d'autres organes comme le président de la République et la Cour constitutionnelle), il est indubitable que les profondes transformations qui se sont produites – même si elles n'ont pas produit les bouleversements qui ont caractérisé la France en 1958-1962 et l'Angleterre au cours des deux derniers siècles, au point de rendre *de jure* ou *de facto* directement légitimes deux organes (le Parlement et le président dans le premier cas, le Parlement et le gouvernement dans le second) – ont accéléré l'érosion du dogme de la légitimation unique. Aujourd'hui, le *Premier* est lié quasi directement au corps électoral, et la bipolarisation du système – même si elle est incomplète et confuse – permet la mise en œuvre d'une responsabilité politique plus visible non seulement devant les partis de la coalition gouvernementale mais également devant le corps électoral[44].

Ceux qui mettent en valeur le rôle du Parlement face aux autres institutions (le niveau gouvernemental, les relations internationales) sont obligés de constater l'érosion de la puissance normative au profit de l'Union européenne (surtout depuis le traité de Maastricht) d'une part, des régions (depuis la révision constitutionnelle de 2001) de l'autre. Il faut ajouter que la législation ordinaire, notamment au cours de la dernière décennie, a contribué à son tour à renforcer le pouvoir normatif d'autres acteurs institutionnels (gouvernement, collectivités locales, régions).

Ceux qui, enfin, en parlant de la « centralité » du Parlement, soulignent surtout le rôle qu'il détient dans la société, doivent constater que même sa fonction de caisse de résonance a été redimensionnée par des changements significatifs, notamment du fait des modifications liées aux nouvelles règles en matière de propagande radio-télévisée, voire de facteurs extra-juridiques (les progrès technologiques limitent l'activité et le rôle des Chambres en la matière, qu'il s'agisse de la collection ou de la diffusion de l'information, avec des conséquences sur la fonction de contrôle). De surcroît, l'Italie est victime dans la phase actuelle d'une grave « anomalie institutionnelle » du fait de la situation particulière du président du Conseil qui contrôle, à travers son empire radio-télévisuel et de presse, la moitié de l'information, sans parler, comme l'ont montré les nominations à la direction de la Radio-Télévision italienne en

44. Cf., sur ces questions, M. Gobbo, *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale. Esperienza italiana e profili comparatistici*, Padoue, Cedam, 1997.

avril 2002, du contrôle de fait de la radio-télévision publique (deux chaînes sur trois sont dirigées par des personnes issues de la sphère gouvernementale), ce qui lui fait contrôler environ 80 % de l'information audiovisuelle (mesurée en termes d'audience), une large partie de l'information écrite et 90 % du marché publicitaire[45].

Tout cela – quelle que soit l'interprétation du mot « centralité », qui a un sens positif – permet-il de parler de « déclin » du Parlement (terme qui revêt incontestablement une connotation négative) ?

À propos de la première interprétation de la « centralité », on ne pourrait parler de « déclin » que si le Parlement plus puissant était celui caractérisé par des majorités de « grande coalition ». Peu le croient, et il faut donc écarter cette hypothèse.

La thèse selon laquelle le Parlement est moins fort et prestigieux lorsqu'il existe une double légitimation est très discutable, même si l'on recourt aux critères des comparatistes. Le Congrès des États-Unis, Westminster ou le Parlement allemand sont-ils plus faibles que l'italien avant les réformes électorales et la transformation du système de partis ? On peut en douter. Tout comme on peut se demander – autre suggestion de droit comparé – si le Parlement de la Quatrième République était plus « central » que le Parlement français actuel. Ne parlait-on pas en France, entre 1946 et 1958, de « paralysie » et d'« impuissance » ? Qui a dit que le contrôle sans sanction immédiate, qui ne débouche pas sur une crise parlementaire, est nécessairement le plus efficace ? Ne détruit-il pas, là où il est pratiqué systématiquement, le prestige du Parlement dans l'opinion publique nationale et internationale ?

La troisième thèse semble être la plus fondée : le Parlement italien a subi une diminution de pouvoir. Mais il partage ce sort avec tous les autres organes de l'État. Ce ne sont pas les seuls pouvoirs du Parlement qui ont diminué au profit de l'Union européenne et des régions, mais ceux de tous les organes de l'État central.

---

45. Au moment où nous écrivons ces lignes, le président du Conseil a lancé une attaque inouïe contre des journalistes et des personnalités du spectacle qui lui déplaisent, y compris des éditorialistes renommés de grands quotidiens indépendants, menaçant de les faire licencier. Cela a entraîné des réactions indignées, non seulement au centre-gauche, mais en général dans les institutions, et provoqué des prises de distance jusqu'au sein de la majorité ; cf., par exemple, le *Corriere della Sera* du 19 avril 2002. L'aspect le plus négatif de telles prises de position, aggravé par le conflit d'intérêt déjà mentionné, tient au fait qu'elles ne rendent pas possible une conclusion de la transition qui aille dans le sens d'un renforcement explicite et symétrique du rôle du gouvernement et de sa majorité d'un côté, de l'opposition d'alternance et des autres minorités de l'autre, du fait du climat de délégitimation réciproque que l'on pourra difficilement surmonter au cours de la législature.

Quant au rôle du Parlement comme « carrefour » entre institutions et société, on en constate l'éclipse inéluctable. Pire : ce sont ses activités mêmes – encore intenses, parfois même trop, aujourd'hui – qui sont souvent traitées par les médias au second plan[46].

Mais l'étude de ces phénomènes, même s'ils ont été la conséquence d'une politique législative bien particulière des moyens d'information qui remonte aux années 1980, dépasse les analyses purement juridiques pour celles qui relèvent de la politique, de la science politique et de la sociologie.

Traduit de l'italien par Mariangela Portelli.

46. Comme exemples d'activités qui risquent de rester complètement ignorées, le nouveau rôle du Parlement italien durant la législature 1996-2001 dans le cadre de la coopération entre les assemblées parlementaires de l'Union européenne et des pays candidats à l'adhésion au sein de la COSAC (Conférence des organismes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements, reconnue par un des principaux protocoles du traité d'Amsterdam) ou la transformation de la fonction d'information des Chambres en synergie avec les universités et centres de recherche. Voir, en particulier, le *Rapport annuel sur l'état de la législation* publié par la Chambre et réalisé en synergie avec l'observatoire de l'université de Florence sur les sources du droit et avec l'Institut sur les régions « Massimo Severo Giannini » du CNR.

RÉSUMÉ

L'idée récurrente que le Parlement italien est en train de vivre une phase difficile, voire même de déclin, après des années de grand éclat – où il assumait un rôle « central » –, est vérifiée ici au moyen de la méthode de l'enquête de type analytique. L'auteur analyse les différents sens que la doctrine a donnés au terme « centralité » depuis les années soixante-dix pour parvenir à la conclusion que les différents commentateurs se réfèrent en l'employant à des concepts différents et dans la plupart des cas réfutent l'idée que le Parlement ait jamais été « central » dans le système politique et institutionnel italien. Cependant, la seconde partie de l'article constate aujourd'hui une deminutio *du Parlement : d'abord parce que le changement de système électoral confère une légitimité quasi directe à l'exécutif ; ensuite, du fait de la mutation de ses rapports avec le gouvernement dans l'exercice de son pouvoir normatif en partie érodé par les régions, l'Union européenne, la législation déléguée et par le pouvoir réglementaire du gouvernement ; et, enfin, dans l'exercice de son activité de contrôle et d'information (y compris à cause de la situation actuelle où le chef du gouvernement détient le quasi-monopole de l'information).*

Daniele Caramani

L'ITALIE ET L'UNION EUROPÉENNE

Introduction

Le 13 mai 2001, lors des dernières élections parlementaires, l'Italie a voté pour une majorité de centre-droit qui a amené à la formation du gouvernement dirigé par Silvio Berlusconi. Il s'agissait de la troisième élection parlementaire depuis la « transition italienne » de 1993 quand les scandales liés au financement illicite des partis politiques avaient conduit à la disparition de la Démocratie chrétienne (le parti dominant depuis la Seconde Guerre mondiale) et quand le mouvement référendaire avait amené à l'adoption d'un système électoral majoritaire. Ces changements complétaient la transformation du système des partis italien commencée en 1989 avec le changement du Parti communiste (l'autre grand parti de l'ancien système) en Parti démocratique de la gauche, ainsi que celle de l'ancien parti d'inspiration fasciste.

Le passage de la « Première » à la « Seconde » République et l'éclatement de la Démocratie chrétienne en différents partis avaient laissé des vides importants. Le « parti-entreprise » de Silvio Berlusconi (*Forza Italia*) avait déjà réussi l'exploit en 1994. Grâce à des coalitions à géométrie variable avec le parti sécessionniste (Ligue du Nord) dans le Nord du pays et l'ancien parti fasciste dans le Sud (Alliance nationale), Berlusconi avait gagné les premières élections majoritaires. Mais la géométrie s'avéra trop variable pour que la coalition résiste aux pressions internes et externes. Durant sa courte vie, pendant les mois estivaux de 1994, cette coalition n'eut pas le temps de laisser une empreinte dans la politique extérieure de l'Italie. La coalition de centre-gauche qui a gouverné depuis – d'abord sous la forme de gouvernements plus ou moins « techniques » et, après les élections de 1996, avec une coalition

(l'Olivier) dirigée par Romano Prodi, professeur d'économie et ancien haut dirigeant étatique proche de la Démocratie chrétienne – n'avait pas modifié les lignes fondamentales que la politique italienne envers l'Europe a suivies depuis les premiers pas du processus d'intégration dans les années cinquante.

Avec la victoire de la coalition de centre-droit en 2001 et les plus grandes chances de survie du second gouvernement Berlusconi par rapport à celui de 1994, on a commencé de plusieurs côtés à se demander si cette continuité dans la politique européenne de l'Italie n'allait pas s'interrompre ou dévier par rapport aux efforts poussés d'européisation sous le gouvernement dirigé par Prodi. Une année après la formation du nouveau gouvernement, en effet, la position italienne vis-à-vis de l'Europe a connu de nombreux épisodes ; des tensions à l'intérieur de la coalition gouvernementale – en particulier entre la Ligue du Nord (dont le leader a attaqué à plusieurs reprises l'Union européenne), les centristes de *Forza Italia* et les petits partis catholiques – à la démission du ministre des Affaires extérieures Renato Ruggiero. Cet article les passe brièvement en revue, tout en gardant présente à l'esprit l'orientation foncièrement « européiste » de l'opinion publique italienne, aussi bien au niveau des masses qu'à celui des élites politiques et économiques.

Une Tradition Européiste

L'Italie est l'un des pays fondateurs – avec l'Allemagne, la France et les pays du Benelux – de la Communauté économique européenne. De Gasperi et les autres leaders (Robert Schuman et Konrad Adenauer principalement) étaient unis par une même culture démocratique chrétienne et germanique provenant de la « ceinture centrale » de l'Europe. Plus que la France et l'Allemagne, toutefois, l'Italie se caractérise par un soutien marqué et continuel au processus d'intégration européenne. Au lendemain de la guerre, l'Italie avait opté nettement en faveur de l'ancrage à l'occident : politique extérieure atlantiste et intégration européenne.

Le soutien de l'Italie au processus d'intégration européenne est visible avant tout au niveau de l'opinion publique. Au fil des années, les Italiens se sont montrés parmi les plus favorables à l'unification européenne. Sur une période de plus de vingt ans, les sondages ont peint les Italiens comme très européistes, favorables à une intégration plus pous-

sée avec les autres États membres[1], et peu soucieux de renoncer à une partie de la souveraineté nationale, malgré une perception plus mitigée des bénéfices provenant de la participation à l'Union (10 % en moins par rapport au soutien à l'intégration)[2]. Ces sentiments particulièrement « européistes » sont habituellement interprétés à travers une loupe nationale. L'Europe est perçue comme la solution extérieure aux problèmes internes qu'une classe politique peu concernée et dépourvue du soutien de citoyens méfiants serait incapable de résoudre.

Cela ne semble pas avoir changé dans l'année qui s'est écoulée depuis l'élection du nouveau Parlement et de Berlusconi comme Premier ministre. Au contraire, entre le printemps et l'automne 2001, le nombre de ceux qui voient dans la participation de l'Italie à l'Union européenne une « bonne chose » s'est accru de 6 points (de 58 à 64 %), en accord avec une croissance générale au sein des 15 États membres. De plus, aussi bien le nombre de ceux qui se déclarent « indifférents » que de ceux qui se disent « contraires » a diminué. Cette attitude favorable à l'Union européenne se révèle aussi dans les pourcentages de citoyens qui sont favorablement orientés par rapport à une accélération du processus d'intégration. L'Italie est parmi les pays – avec la Grèce et le Portugal – dans lesquels la vitesse d'intégration souhaitée est supérieure à la vitesse d'intégration perçue. En d'autres termes, on désire un processus d'unification supranationale encore plus prononcé. Ces attitudes s'accompagnent d'une confiance par rapport à l'Union européenne très marquée. Là encore, 65 % des interviewés n'hésitent pas à déclarer leur confiance (par rapport à une moyenne européenne de 53 %) et à manifester une disposition favorable à un rôle plus important de l'Union dans la vie quotidienne d'ici cinq ans : l'Italie est le premier pays, avec 70 % des citoyens souhaitant un rôle plus important dans cinq ans (la moyenne est de 45 %)[3].

1. Entre 60 et 80 % des interviewés pensent qu'être membre de l'Union européenne est une « bonne chose », alors que la moyenne des Quinze se situe autour de 45-50 %. Les sources utilisées sont principalement les *Eurobaromètres*. Voir, en particulier, le dernier sondage publié (*Eurobaromètre Standard*, n° 56, avril 2002, p. 55-61) concernant la période octobre-novembre 2001.

2. L'européisme des Italiens ne va pas nécessairement à l'encontre d'une identité encore fortement nationale. Seulement 10,6 % des interviewés, dans une enquête récente (CNEL, avril 2002), se déclarent « européens ».

3. De façon similaire, l'Italie est parmi les pays les plus enthousiastes (avec le Luxembourg et la Grèce) par rapport à l'introduction de la monnaie unique.

La Position de la Coalition Gouvernementale

Malgré cette continuité de l'opinion publique, depuis l'instauration du gouvernement Berlusconi le climat semble avoir subi une modification. Quelle est l'idée d'Europe de ce gouvernement, et en quoi cette idée représente-t-elle un changement par rapport au passé ? Au-delà des convictions et des déclarations de Berlusconi lui-même sur une Europe forte qui puisse s'exprimer sur la scène mondiale d'une seule voix avec une seule politique extérieure, à l'intérieur du gouvernement et de la majorité parlementaire l'idée dominante est celle d'une Europe « légère ».

En cela le gouvernement se positionne sur des orientations différentes de celles du président de la République Carlo Azeglio Ciampi et du président de la Commission européenne Romano Prodi, ancien chef du gouvernement de centre-gauche pendant la législature précédente. La vision présidentielle prévoit une Europe forte, qui serait en charge de l'économie, avec une politique extérieure et de défense communes, ainsi qu'un espace juridique commun. On voit avec faveur les travaux de la Convention qui devraient redessiner des institutions européennes plus proches du citoyen et y inclure les droits fondamentaux. Au sein du gouvernement, en revanche, l'idée d'un État européen est vue comme « romantique » (terme utilisé par le ministre des Finances Giulio Tremonti) et l'on préconise un transfert limité des compétences à l'Union européenne. En cela, le ministre des Finances se trouve en accord avec le leader de la Ligue du Nord (un partenaire important de la coalition et ministre des Réformes institutionnelles), ainsi qu'avec le ministre des Politiques communautaires[4]. C'est cette communauté de visions entre plusieurs ministres qui a porté à l'isolement et à la démission du ministre des Affaires extérieures Renato Ruggiero en janvier dernier. Toutes ces positions ont en commun une vision de l'Europe du bas vers le haut avec une forte subsidiarité, en particulier à travers la collaboration avec le secteur privé.

Sur le plan des mesures concrètes, le gouvernement Berlusconi a pris une série de décisions qui montrent une tendance nouvelle dans la politique européenne de l'Italie. En premier lieu, l'Italie a adopté, en novembre-décembre 2001, une position d'isolement par rapport au

4. En différentes occasions, il a souligné que la position de l'Italie est proche de celle de l'Espagne et de la Grande-Bretagne.

reste des États membres sur une des matières les plus délicates pour le chef du gouvernement mis en accusation en Italie pour faux bilan et corruption. La question du mandat d'arrestation européen, à discuter avant le 14 décembre 2001 (Conseil européen de Laeken), portait sur son extension à une série de crimes (32 en tout), dont ceux de corruption et de fraude. Le débat interne s'enflamma immédiatement étant donné l'implication de Berlusconi dans différents procès. L'opposition de centre-gauche affirma que Berlusconi, se sentant visé par quelque juge international, avait intérêt à se protéger. L'opposition avait donc clairement demandé au gouvernement de s'aligner sur les positions de ses partenaires européens et avait parlé de « honte » pour l'Italie. De plus, comme l'extension du mandat d'arrestation européen comprendrait également les crimes de nature terroriste, la pornographie enfantine et l'immigration illégale, Berlusconi fut accusé de faire obstacle à la lutte contre le terrorisme international après le 11 septembre, ainsi que de ne lutter qu'en paroles contre l'immigration clandestine. Ceci avait amené à une position d'isolement de l'Italie sur les thèmes du terrorisme, de la corruption et du blanchiment de l'argent sale.

Bien que l'opposition de centre-gauche ait fortement attaqué le gouvernement sur son refus de participer à la décision des 14 autres États membres, certains en Italie ont fait preuve de compréhension envers la réticence de Berlusconi à adopter une mesure qui implique la modification de la Constitution. Deux présidents émérites de la Cour constitutionnelle italienne ont remarqué que la proposition d'un mandat d'arrestation européen présente de nombreux points incompatibles avec les normes contenues dans la Constitution, notamment les principes concernant les garanties de protection des libertés personnelles des individus[5].

La France et la Belgique se sont particulièrement mobilisées pour pousser le gouvernement italien à voter le mandat d'arrestation européen. Le Premier ministre belge Verhofstadt s'est rendu à Rome pour tenter une médiation avant le Conseil de Laeken des 14 et 15 décembre.

5. Vincenzo Caianiello et Giuliano Vassalli ont parlé de décision de la part du gouvernement « équilibrée et respectueuse de la Constitution ». Un important membre du parti néo-communiste a souligné que, en l'absence d'une Constitution européenne, l'introduction d'un mandat d'arrestation européen pose en Italie des problèmes fondés de constitutionnalité et s'oppose aux principes de base de l'ordre constitutionnel italien. Sans le contrôle juridique et des garanties explicites, le mandat se traduirait par une extradition de fait. Même Giulio Andreotti, chef de nombreux gouvernements démocrates-chrétiens sous la « Première République » et sénateur à vie, avait en cette occasion soutenu la position du gouvernement.

Dans un premier temps, l'Italie a contesté les 32 crimes compris dans la liste (par exemple, ceux de corruption et de fraude, ainsi que de blanchiment d'argent sale). La médiation a tout d'abord porté sur les délais de mise en œuvre de la réforme pour quelques-uns des crimes et, ensuite, sur tous. Le gouvernement italien a refusé un délai de mise en œuvre de 2004 à 2006, en utilisant l'argument du temps nécessaire pour travailler à l'harmonisation des textes juridiques européens.

L'accord obtenu juste avant le Conseil de Laeken voit l'Italie accepter sans réserves le mandat d'arrestation européen, avec tous les crimes sans exception. Cependant, une déclaration formelle est ajoutée aux actes : l'application de la décision est subordonnée à la conclusion de l'harmonisation des textes juridiques italiens avec ceux des autres pays et de l'adaptation de la Constitution (ce qui, bien sûr, dépend du Parlement italien). Concrètement, cela signifie que l'application de la décision concernant le mandat est dépourvue d'une échéance précise dans le temps, ainsi que de sanctions. En réalité, sur ce point l'Italie reste en dehors de l'espace juridique européen. Malgré le compromis trouvé, donc, l'opposition a fortement insisté sur l'important dommage pour l'image de l'Italie dans les questions juridiques.

Cette image avait déjà été endommagée par la résolution du Parlement européen concernant l'assistance juridique entre pays. Le point central d'une loi proposée par le gouvernement italien rend obligatoire pour les juges de demander la certification de conformité avec l'original pour les documents étrangers produits en photocopie. Le fait a une certaine importance en relation avec les scandales liés au financement illégal des partis et à la corruption, ainsi qu'au recyclage de l'argent sale ; et concerne tout particulièrement les comptes bancaires en Suisse. Bien qu'il s'agisse d'une norme contenue dans la Convention européenne de 1961, de plusieurs côtés – opposition, magistrature, et aussi parlementaires suisses – on a remarqué l'alourdissement bureaucratique que cette mesure implique pour la collaboration juridique internationale ; pour beaucoup, elle constitue un pas en arrière dans la lutte contre le crime international et ne va pas dans le sens de la création d'un système juridique plus rapide[6]. Ces modifications législatives

6. Toujours en matière de justice, début mars 2002, le ministre de la Justice Castelli a dû accepter de suivre les 14 autres États membres pour souscrire une décision qui permet le gel des biens d'un accusé dans un autre pays européen. Encore une fois, dans une matière judiciaire, l'Italie a été le pays qui, plus que tout autre, a exprimé ses réserves et ses critiques à l'occasion d'une avancée vers un espace juridique commun.

ont attiré l'attention du bureau antifraude de l'Union européenne, lequel, fin novembre 2001, a rédigé une résolution adoptée par le Parlement européen qui mentionne explicitement l'Italie et attire l'attention sur l'introduction de nouvelles procédures formelles qui rendent difficiles, voire impossibles, les commissions rogatoires avec la Suisse pour crimes comme le blanchiment d'argent, la contrebande d'armes, etc.[7].

Ensuite, en décembre 2001, l'Italie a annoncé par son ministre de la Défense Antonio Martino qu'elle ne participerait pas au consortium pour la construction de l'avion de transport militaire Airbus A400-M. Cet avion, conçu comme un moyen de transport et d'intervention rapide, coûte trop cher, selon les estimations du ministère qui attend toujours la livraison d'avions américains commandés en 1997 par le gouvernement de centre-gauche dirigé par Massimo D'Alema. La construction du A400-M a pris une place importante dans le débat interne et européen. L'avion sera utilisé par huit pays pour transporter de façon autonome hommes et matériel sans l'aide des États-Unis ou de la Russie. Il s'agit donc d'un pas important dans la direction d'une politique de défense commune et indépendante. De plus, dans la perspective de l'industrie aérospatiale européenne, l'Airbus est le seul avion à même de concourir avec le Boeing, et élargir sa production au champ militaire constituerait un atout compétitif. Toutefois, les États-Unis et la Russie sont pour Berlusconi des interlocuteurs privilégiés et avec lesquels il y a une convergence de vues entre leaders (ce qui a récemment amené Berlusconi à préconiser l'entrée de la Russie dans l'Union européenne).

Enfin, l'Italie s'est démarquée de ses partenaires européens majeurs sur la question de l'élargissement de l'Union. La position prise par l'Italie et l'Espagne, qui lient la distribution des fonds structuraux à la question de l'élargissement, a notamment irrité les Allemands (voir les déclarations du ministre des Finances Eichel en mai 2001) fortement favorables à l'admission des pays de l'Europe centrale. L'Italie et l'Espagne avaient essayé d'obtenir des garanties sur le flux d'aides après 2006, échéance du programme des fonds structuraux. Les futurs ministres Tremonti et Buttiglione avaient soutenu que l'expansion de l'Union aux pays de l'Europe centrale devrait être accompagnée de garanties pour le Sud de l'Italie, les régions les moins développées (qui

7. Parallèlement, l'Italie a dû encaisser une réprimande pour le veto concernant la nomination des trois juges italiens du bureau antifraude européen.

bénéficient du programme Objectif 1)[8]. Au contraire, la position des partenaires européens lie l'admission de pays moins développés à la redéfinition des aires en retard de développement. Cette attitude italienne vis-à-vis de l'élargissement dénote une fois de plus un changement par rapport au passé quand, par exemple, l'Italie avait appuyé sans réserves l'admission de l'Espagne et du Portugal malgré la forte concurrence agricole que ces pays allaient représenter.

Les Tensions à l'Intérieur de la Coalition Gouvernementale

Sur toutes ces questions, le gouvernement s'est souvent divisé. Le début de l'année 2002 a vu les tensions à l'intérieur du gouvernement augmenter et porter à la démission du ministre des Affaires extérieures Renato Ruggiero. Ces tensions, qui étaient montées parallèlement aux mesures anti-européennes qui ont été décrites, se sont accrues avec les doutes que le ministre de la Défense Martino a exprimés concernant l'avenir de l'euro (en vigueur à partir du 1er janvier 2002) et avec les critiques léguistes à l'appel pour une Europe plus unie du président de la République dans son discours de fin d'année à la nation. Ces déclarations et critiques ont provoqué de fortes protestations et une série de manifestations de la part de l'opposition qui a condamné l'euro-scepticisme du gouvernement Berlusconi.

Parmi les partenaires de la coalition qui soutient le gouvernement de Silvio Berlusconi, la Ligue du Nord – un parti indépendentiste avec de fortes connotations de droite populiste – est certainement celui qui a exprimé avec le plus de force une position anti-européenne[9]. Le leader populiste de la Ligue, Umberto Bossi, tient un discours xénophobe

8. Sur ces positions, le gouvernement avait trouvé le soutien de secteurs importants du monde industriel italien, notamment Confindustria (l'organisation patronale italienne), sous la direction actuelle de D'Amato, très sensible aux problèmes socio-économiques du Midi italien. Les positions de Confindustria avaient été fortement critiquées par les commissaires italiens Romano Prodi et Mario Monti.

9. Une enquête du CNEL en avril dernier montre que 80 % des Italiens sont des « européistes convaincus » et que les euro-sceptiques ne sont que 15,8 %. Par ailleurs, seulement un Italien sur cinq (21 %) pense que l'Union européenne crée plus de problèmes qu'elle n'en résout. Ce qui est intéressant, c'est que ces données ne changent pas dans les régions à plus forte concentration du « léguisme », à savoir dans le Nord-Est du pays (la Vénitie en particulier), ce qui montrerait que les supporters de la Ligue du Nord ne partagent pas nécessairement les vues de leur leader en matière européenne.

contre l'immigration clandestine, mais également en faveur d'une indépendance financière majeure pour les régions riches du Nord de l'Italie. Ce discours fortement anti-européen embarrasse aujourd'hui beaucoup le gouvernement. L'Union européenne y est décrite comme un monstre bureaucratique qui écraserait les identités régionales et locales et pour qui la subsidiarité ne serait qu'un terme à la mode. La position de la Ligue est en faveur d'une dévolution du pouvoir du haut vers le bas et non le contraire[10], et contre un super-État guidé par des technocrates non élus (avec un fort accent sur la question démocratique en Europe). Il s'agit en outre pour la Ligue de rétablir l'autorité des parlements nationaux et du rapport peuple-représentation contre les excès normatifs (avec un fort accent sur des éléments libéralistes). Paradoxalement, pour un mouvement régionaliste, enfin, la Ligue est fortement contraire à d'ultérieures cessions de souveraineté nationale.

En janvier dernier, la Ligue a donc présenté un texte visant à introduire dans la Constitution une norme qui lie les limitations de la souveraineté nationale – l'euro, le traité de Nice et les prochains travaux de la Convention – à l'approbation non seulement par les Chambres mais aussi par le peuple lors d'un référendum populaire obligatoire. Déjà, au moment de l'adoption du mandat d'arrestation européen, Bossi avait parlé de l'Union européenne comme d'un « super-État staliniste » à cause du gel des biens des accusés sous mandat d'arrestation[11]. Après le compromis entre Berlusconi et Verhofstadt, il avait fallu convaincre le ministre de la Justice, le léguiste Castelli, de signer l'accord avec les autres ministres européens. Au moment de la ratification du traité de Nice, Castelli n'avait pas signé le projet de loi du gouvernement, ce qui avait retardé le passage au Parlement pour la ratification.

Mais les attaques verbales les plus fortes ont été portées en mars dernier durant le congrès du parti. Bossi, à l'occasion, a qualifié l'Europe de « jacobine » et d'« Union soviétique occidentale », ainsi que de « nouveau fascisme ». Il a incité à la « résistance » contre la bureaucratie et contre les « hordes » d'immigration clandestine. Ces déclarations ont créé de fortes tensions avec les partenaires européens et irrité les

10. Un discours très semblable à celui des autres partis populistes de l'arc alpin : de Haider et de son parti *Freie Partei Österreichs*, mais aussi des Bavarois et même du *Schweizerische Volkspartei* et de son leader Blocher.

11. À l'époque, l'Europe fut définie *forcolandia*, quelque chose comme « guillotine-ville ». Castelli avait affirmé qu'il fallait d'abord faire la Constitution, après on ferait les lois et à la fin on donnerait le pouvoir aux magistrats. Cela reflète l'attitude profonde de la Ligue du Nord, en contraste avec la magistrature italienne.

Allemands. Lors d'une visite à Rome pour le sommet italo-allemand, la délégation allemande a retiré, par protestation, ses ministres des Affaires extérieures, de l'Intérieur, de la Défense et des Finances. Le chef du gouvernement Berlusconi et les autres membres de la coalition se sont donc souvent trouvés dans des situations de grand embarras, devant ménager d'un côté un partenaire incommode et de l'autre garder la ligne officielle européenne.

Les tensions à l'intérieur du gouvernement, en particulier au lendemain du refus italien de participer à la construction de l'Airbus militaire européen, se sont traduites fin décembre par l'isolement du ministre des Affaires extérieures Renato Ruggiero. Ancien directeur de l'Organisation mondiale du commerce, Ruggiero jouit d'une bonne réputation dans les milieux internationaux, et Silvio Berlusconi l'avait voulu à la tête de la diplomatie italienne au moment de la formation de son gouvernement pour donner une plus grande légitimité à une coalition qui a suscité du scepticisme au niveau international.

Le « non » du ministre de la Défense à l'A400-M avait préoccupé le commissaire italien Mario Monti, qui avait parlé d'« attitude adolescente » de la part du gouvernement Berlusconi. Les positions divergentes de Ruggiero face au ministre de la Défense et à la Ligue du Nord[12] l'avaient amené à dire qu'il allait continuer à se battre pour maintenir l'Italie dans le consortium pour la construction de l'A400-M. Auparavant, il s'était opposé au ministre de la Justice sur le mandat d'arrestation européen, ainsi que sur d'autres thèmes[13].

Après ses prises de distance par rapport à la ligne du gouvernement et aux déclarations de certains de ses membres (Tremonti et Bossi en particulier) concernant l'introduction et l'avenir de l'euro, Ruggiero a présenté début janvier sa démission, et le portefeuille des Affaires extérieures est passé *ad interim* au chef du gouvernement Berlusconi (qui le tient encore aujourd'hui). Dans son discours à la Chambre des députés, le « néo-ministre » Berlusconi a assuré de la continuité de la politique ita-

12. Umberto Bossi, leader du parti et ministre des Réformes institutionnelles, avait déclaré à l'occasion qu'il fallait donner « le moins possible » à l'Europe.

13. Les premières discordances s'étaient produites après le refus de Berlusconi de tenir le sommet de l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) à Rome à la suite des graves incidents qui s'étaient produits en juillet à Gêne à l'occasion du G8. Après les attaques terroristes du 11 septembre à New York, Ruggiero avait pris une position moins favorable que le gouvernement face à l'intervention militaire en Afghanistan et avait déclaré qu'une guerre de religion ne résoudrait pas les problèmes de terrorisme.

lienne, à savoir une position européiste « convaincue mais non pas acritique ». Sur le plan interne, l'opposition – laquelle, sous Prodi, avait amené l'Italie dans les critères de Maastricht et dans l'euro – a vu, dans la démission du ministre le plus européiste et le plus crédible au niveau international, un changement radical de la ligne européenne italienne. Sur le plan international, la démission du ministre Ruggiero a été accueillie avec des sentiments partagés. La Commission européenne et la présidence espagnole (mais aussi le président de la Convention Giscard d'Estaing) ont souligné la conviction européiste de Berlusconi. Des préoccupations concernant le « refroidissement » de l'européisme italien furent par contre exprimées par le ministre des Affaires extérieures allemand Fischer (en visite à Rome après la démission de Ruggiero).

Le Rôle du Chef de l'État

Depuis son élection, le président de la République Carlo Azeglio Ciampi s'est fait le garant d'une Italie respectueuse des engagements pris avec les partenaires européens en matière de finances publiques et de monnaie unique. Ciampi avait été Premier ministre pendant la phase des gouvernements techniques, qui avaient été formés au lendemain des scandales liés au financement illégal des partis, et de l'éclatement de la Démocratie chrétienne à partir de 1993. Ancien gouverneur de la Banque centrale et personnalité de grande crédibilité internationale, il avait posé les bases pour la réduction de la dette publique et remis les caisses de l'État dans les conditions de remplir les critères de Maastricht. Son élection à la plus haute charge de l'État avait été soutenue en 1999 par une très large majorité parlementaire.

Pendant les mois de plus haute tension entre l'Italie et l'Europe à la suite des mesures du gouvernement et des déclarations du leader de la Ligue du Nord, le président a à plusieurs reprises pris publiquement la parole pour assurer la position italienne vis-à-vis de l'Europe et rassurer les partenaires européens – Allemagne et France en tout premier lieu[14]. Européiste fervent, Ciampi dès le début de son mandat a reven-

14. Début janvier 2002, plusieurs partenaires européens (la France en particulier, sur des questions liées indirectement à la réouverture du tunnel du Mont-Blanc, vue en Italie comme une barrière douanière défavorisant les entreprises du Nord du pays) avaient demandé expressément des garanties sur l'engagement européen de l'Italie et sur la démission de Ruggiero. Après avoir reçu des assurances de la part du gouvernement italien (11 janvier), aussi bien le président de la « Constituante » européenne Giscard d'Estaing, que le ministre des Affaires extérieures espagnol Piqué avaient déclaré être convaincus de l'européisme de Silvio

diqué avec orgueil le rôle et le choix européens de l'Italie. Dans ses appels, il a confirmé aussi bien sur le plan interne qu'aux partenaires européens la longue tradition européiste de l'Italie et le choix très net du pays en faveur de l'Europe depuis cinquante ans. Dans ses déclarations précédentes, au Conseil de Laeken en décembre 2001, Ciampi a tenu à rappeler aux autres États membres le nombre très réduit d'occasions où l'Italie avait pris des décisions contraires à l'Europe et a invité les autres États membres à faire de même avant de donner des leçons.

D'un autre côté, toutefois, Ciampi a répété au gouvernement italien que les engagements européens devaient être maintenus. Sur la question de l'Airbus militaire européen, le président avait souligné que, au-delà de la question spécifique, le choix de l'Italie en faveur d'une politique de défense commune avait été fait depuis longtemps, et qu'il n'était pas question de le changer. Au lendemain des tensions créées par la position officielle italienne en matière de mandat d'arrestation européen, Ciampi a demandé au chef du gouvernement Berlusconi de lui en référer personnellement[15]. Et, répondant aux demandes de la Ligue du Nord de tenir en Italie, comme ailleurs, un référendum sur l'Europe, Ciampi a souligné en février dernier que le vrai référendum avait eu lieu le 1er janvier 2002 quand l'introduction de l'euro avait été accueillie avec enthousiasme par tous les citoyens.

Conclusion

Avec la démission de Ruggiero – le plus « européiste » parmi les ministres de Berlusconi – l'Italie a sans doute perdu un peu de sa crédibilité internationale conquise dans le passé par des personnalités importantes comme De Gasperi, Einaudi et Spinelli et, par la suite, par des gouvernements centristes. Depuis la transition italienne et le changement idéologique de l'ancien Parti communiste, cette voie avait été poursuivie par les gouvernements de centre-gauche qui ont rendu possible la participation de l'Italie dans le premier groupe de l'euro. La position de Ruggiero représentait une garantie internationale de l'européisme du gouvernement Berlusconi – regardé avec méfiance aussi bien

Berlusconi. Quelques jours plus tard (16 janvier), Berlusconi et le ministre des Affaires extérieures allemand Fischer déclaraient que les rapports entre Rome et Berlin étaient excellents.

15. Il faut noter toutefois qu'au moment du mandat d'arrestation européen, le chef de l'État avait simplement invité le gouvernement à ne pas créer de rupture nette avec les partenaires européens.

sur le plan intérieur que sur le plan extérieur – confortée par l'alignement parfait de son orientation avec celle du président de la République.

L'attitude de ce gouvernement envers l'Europe sera d'autant plus importante que des échéances cruciales marquent aujourd'hui une accélération du processus d'intégration : élargissement et réforme des institutions. L'Italie a été européiste jusqu'à présent ; le sera-t-elle face à ces défis ? Le semestre de présidence et les travaux de la Convention montreront la position de l'Italie sur des questions concrètes tels le vote à majorité qualifiée, les pouvoirs de codécision du Parlement, l'espace juridique européen, la collaboration dans les politiques de bilan des Euro-12, ainsi qu'une politique de défense commune et indépendante. L'Italie n'a jamais, dans le passé, bloqué ni même retardé le processus d'intégration et, aujourd'hui comme hier, elle est représentée en Europe par des personnalités connues pour leur européisme – des commissaires Romano Prodi et Mario Monti, au vice-président de la Convention Giuliano Amato[16], au membre de la Banque centrale européenne Tommaso Padoa-Schioppa – et qui ont sur le plan interne des interlocuteurs comme le président Ciampi.

Le bilan de la première année du gouvernement Berlusconi porte à conclure que les épisodes d'anti-européisme décrits dans cet article sont en grande partie déterminés par des facteurs de politique intérieure : rapports de force à l'intérieur de la coalition et implication du chef du gouvernement dans une série d'affaires qui ont été portées à l'attention des juges en premier lieu ; mais aussi volonté du Premier ministre de conforter un rôle international qui puisse peser dans la scène domestique. Ces épisodes ne peuvent guère être interprétés comme les signes d'un anti-européisme dangereux : l'Italie ne peut pas se permettre d'être anti-européiste, comme le montrent les tentatives de réforme de la part du gouvernement – à travers le ministre du Travail léguiste, en forte opposition avec les syndicats –, du marché du travail et de la protection sociale. Face au plus radical des changements au sein du système de partis et de la classe politique depuis presque soixante ans de République, les relations avec les gouvernements des pays voisins semblent avoir elles aussi subi une mutation. Bien qu'il soit difficile de parler d'une réorientation de la même envergure de l'attitude italienne

16. Les membres de la délégation italienne sont Lamberto Dini, Gianfranco Fini et Marco Follini.

en Europe, l'image que Berlusconi veut donner du pays n'est plus celle d'un allié docile. Entrepreneur à succès prêté à la politique, il est aussi, en ce sens, porteur de la voix d'une certaine grande industrie – laquelle, dans le passé, avait profité des politiques de dévaluation de la lire (qui permettaient de regagner une compétitivité que la nature inflationniste du système italien réduisait) et avait vu avec méfiance la participation italienne à l'euro[17] – ainsi que porteur de certaines craintes liées à une plus forte concurrence internationale qu'un espace économique européen et une monnaie unique engendrent inévitablement.

17. Beaucoup parmi les grands entrepreneurs italiens, dont par exemple Cesare Romiti, ancien administrateur délégué de FIAT, étaient fortement opposés au système monétaire européen et avaient exprimé des doutes importants quant à la participation de l'Italie à l'euro en 1999.

RÉSUMÉ

Cet article met en évidence les rapports entre l'Italie et l'Union européenne depuis les élections législatives de 2001 qui ont porté à la formation d'un gouvernement de centre-droit dirigé par Silvio Berlusconi. Une série de divergences entre l'Italie et ses partenaires européens en matière de justice et de défense commune, que les différences à l'intérieur du gouvernement ont accentuées, ont conduit à une position nouvelle par rapport aux gouvernements précédents de centre-gauche qui avaient amené l'Italie dans le premier groupe adoptant la monnaie unique. Cette nouvelle position, toutefois, ne s'accompagne pas d'un changement au niveau de l'opinion publique qui reste fortement « européiste », et ne semble pas indiquer un changement radical de l'orientation italienne qui peut compter sur la grande crédibilité internationale du chef de l'État et sur son rôle de garant de la politique européenne italienne.

CHRONIQUES

Éric Perraudeau

Les fièvres hexagonales

Élections présidentielle et législatives 2002

Si l'on a coutume de dire de chaque scrutin qu'il comporte son lot de surprises, aucune consultation électorale n'aura à ce point provoqué de remous et d'interrogations que celles du printemps 2002. La présence de Jean-Marie Le Pen au second tour de l'élection présidentielle et l'échec de Lionel Jospin, le niveau record d'abstention, le morcellement de l'offre politique, la progression des votes protestataires ou bien encore la marginalisation du PCF comptent naturellement parmi les principales surprises de ces quatre scrutins.

La droite parlementaire est la principale bénéficiaire de ces élections. Face à Jean-Marie Le Pen, Jacques Chirac a été très confortablement réélu à la présidence de la République, et sa formation, l'UMP, obtient à elle seule une majorité absolue à l'Assemblée nationale avec 365 députés. Majorité présidentielle et majorité parlementaire coïncident à nouveau, mettant fin ainsi à cinq années de cohabitation. Cette séquence électorale aurait pu n'être qu'une banale alternance, une de plus, entre droite et gauche. Pourtant, ce n'est pas ce retour à une cohérence politique qui a le plus marqué les esprits, mais davantage la confusion qui a régné après le premier tour de la présidentielle.

L'essentiel s'est joué ailleurs en effet. Certes, l'UMP et le Parti socialiste totalisant 506 députés sur les 577 élus, on pourrait mettre en avant les phénomènes de continuité du paysage politique et électoral, articulé autour d'une bipolarisation classique droite-gauche. On prendra pourtant le parti de s'intéresser davantage aux évolutions significatives et aux éléments de ruptures constatés lors de ces élections. Un double phénomène de lassitude et de désintérêt a favorisé une dynamique contestataire qui s'est traduite par des records d'abstention, un éparpillement important des voix. Lors du premier tour de l'élection présidentielle, ce sont près de 20 millions de Français, c'est-à-dire la moitié du corps électoral, qui ont manifesté leur défiance à l'égard des principaux responsables politiques. Le total des abstentions, bulletins blancs et nuls, extrêmes et CNPT au premier tour de la présidentielle était de 54 % des inscrits et de 47 % au premier tour des législatives. À droite, la stratégie d'union a permis à la fois de remporter confortablement ces élections et de dépasser la querelle des héritages respectifs du gaullisme et du libéralisme. À gauche, au contraire, le Parti socialiste, étriqué électoralement malgré son résul-

Tableau 1. Résultat du premier tour de l'élection présidentielle

Inscrits :	41 194 689
Abstention :	11 698 352
Votants :	29 495 733
Blancs et nuls :	995 532
Exprimés :	28 498 471

	Voix	*Pourcentages*
D. Gluckstein	132 686	0,47
O. Besancenot	1 210 562	4,25
A. Laguiller	1 630 045	5,72
R. Hue	960 480	3,37
L. Jospin	4 610 113	16,18
C. Taubira	660 447	2,32
J.-P. Chevènement	1 518 528	5,33
N. Mamère	1 495 724	5,25
C. Lepage	535 837	1,88
J. Saint-Josse	1 204 689	4,23
F. Bayrou	1 949 170	6,84
A. Madelin	1 113 484	3,91
J. Chirac	5 665 855	19,88
C. Boutin	339 112	1,19
J.-M. Le Pen	4 804 713	16,86
B. Mégret	667 026	2,34

Source : ministère de l'Intérieur.

tat aux législatives, n'a plus qu'un champ de ruines autour de lui.

Une apathie électorale qui a surtout pénalisé la gauche

L'un des objectifs que s'était donnés Lionel Jospin en arrivant à Matignon était de redonner confiance aux Français en l'action politique. Au-delà de son score personnel, tout porte à croire, cinq années plus tard, que le fossé ne s'est pas résorbé. Le niveau de l'abstention et l'éparpillement des votes en constituent les principaux indicateurs.

Une abstention record

Lors du premier tour de l'élection présidentielle, 11 millions et demi de Français se sont abstenus, et près d'un million ont voté blanc ou nul. Lors des élections législatives, l'abstention a de nouveau battu des records (premier tour, 35,58 %) et a même progressé entre les deux tours. Ce cas de figure s'était déjà produit en 1967, 1968 et 1993, mais jamais dans ces proportions, puisque l'abstention progresse de plus de 3 points entre les deux tours (*voir tableau 3*).

Comme c'est souvent le cas, l'abstention concerne avant tout ceux qui ne s'intéressent pas aux questions politiques et ceux qui se déclarent sans préférence partisane (65 % d'abstention dans ces catégories). Elle a été sensiblement plus forte chez ceux qui se situent plutôt à gauche (28 % contre 24 % pour les sympathisants de droite lors du premier tour de la présidentielle), et notamment dans l'électorat proche des Verts (38 %), de l'extrême gauche (33 %) et, dans une moindre mesure, pour les sympathisants du PS (28 %). En moyenne, l'abstention chez les Français qui avaient voté à gauche en 1995 et 1997 est supérieure de 2,5 points à la moyenne de ceux qui avaient voté pour des candidats de la droite parlementaire. L'abstention aura davantage pénalisé la gauche que la droite lors de ces élections.

Cette progression régulière de l'abstention a naturellement été le premier signe de la rupture qui s'est installée progressivement entre les responsables politiques et les Français. Mais cette montée de l'insatisfaction a pris d'autres formes, et ses manifestations se sont diversifiées : le morcellement de l'offre électorale et le succès des petites formations, la volatilité d'une partie toujours

Tableau 2. Comparaison 1995-2002 (présidentielle)

	2002		1995		2202-1995	
	%	voix	%	voix	différence	
Extrême gauche	10,44	2 973 293	5,30	1 615 552	+1 357 741	(soit
Gauche plurielle	32,45	9 245 292	35,22	10 740 927	- 1 495 635	- 137 894)
Droite parlementaire	37,93	10 808 147	44,10	13 450 357	- 2 642 210	(soit
Extrême droite	19,20	5 471 739	15,00	4 570 838	+ 900 901	- 1 741 309)
Participation	28 498 471		29 943 671		-1 445 200	

Tableau 3. Évolution de l'abstention en France aux élections présidentielles (en %)

	1965	1969	1974	1981	1988	1995	2002
1er tour	15,25	24,41	15,77	18,91	18,62	21,62	28,4
2e tour	15,7	31,1	12,7	14,1	15,9	20,3	20,3

plus importante de l'électorat et un choix définitif de plus en plus tardif en sont désormais d'autres symptômes. Ils participent d'une même dynamique et d'une même problématique.

L'un des premiers éléments d'explication de ces nouveaux records d'abstention fut l'absence d'intérêt des Français pour ces élections. L'opacité de la campagne et de ses enjeux, l'absence de débat de fond à l'exception notable de celui sur la sécurité, la présence concurrente des deux têtes de l'exécutif et le nombre important de candidats ont contribué à façonner une campagne électorale confuse. Ainsi, 61 % des Français ont indiqué qu'ils ne s'étaient pas intéressés à la campagne électorale.

Lorsqu'ils ne sont pas venus grossir les rangs des abstentionnistes, les Français qui se sont désintéressés de cette campagne se sont majoritairement reportés sur des candidats qui s'inscrivaient dans une logique de rupture avec le couple de l'exécutif ou dans une dynamique protestataire. Un premier élément de typologie de ces formations politiques peut être avancé. Le degré d'intérêt pour la campagne, mais d'une manière générale pour la politique, opère une césure déterminante au sein des électorats. Cette indifférence concerne ainsi 71 % de ceux qui ont voté pour Bruno Mégret, 70 % des électeurs de Christiane Taubira, 68 % de ceux de Noël Mamère et d'Alain Madelin, 67 % de ceux d'Arlette Laguiller, 66 % de ceux de Jean-Pierre Chevènement et 65 % des électeurs de Jean Saint-Josse. À titre de comparaison, ces niveaux sont supérieurs de 10 à 15 points à ceux que l'on rencontre dans les électorats de Jacques Chirac, Lionel Jospin ou Robert Hue.

Une dispersion des voix qui traduit une insatisfaction croissante

La durée inhabituelle de la cohabitation a eu entre autres effets de rendre diffi-

cile la question de savoir qui était le sortant et quel bilan devait être jugé. Difficile de savoir qui incarnait l'alternance ou au contraire la continuité, d'autant que 75 % des Français estimaient à la mi-mars que Jacques Chirac et Lionel Jospin avaient des conceptions politiques assez proches. On comprend mieux l'ampleur des voix perdues tant par Lionel Jospin que par Jacques Chirac lors de l'élection présidentielle, et le succès des autres candidats. Les deux sortants ne recueillent que 10 275 968 voix sur les 41 194 689 inscrits et les 28 498 471 suffrages exprimés. La reconduction annoncée du duel n'était certainement pas faite non plus pour contenir l'hémorragie électorale. Après cinq années de cohabitation, 60 % des Français déclaraient ne vouloir ni de Lionel Jospin ni de Jacques Chirac comme président de la République.

Le moment où les Français arrêtent définitivement le choix de leur vote intervient de plus en plus tardivement. On estime aujourd'hui à 40 %, soit près de la moitié des électeurs, ceux qui se sont décidés dans les deux derniers jours précédant le scrutin. De fait, c'est une autre caractéristique de la dynamique contestataire que d'avoir été principalement alimentée par un électorat qui s'est décidé dans les deux derniers jours. L'intégration dans le temps des choix politiques est l'un des paramètres qui permettent de distinguer les différentes dynamiques à l'œuvre lors de ces scrutins. Ainsi, 67 % des électeurs de Christiane Taubira se sont décidés dans les deux derniers jours, 65 % des électeurs d'Olivier Besancenot et François Bayrou, 62 % de ceux de Corinne Lepage, 58 % pour Alain Madelin. Au contraire, 55 % des électeurs de Robert Hue, 51 % des électeurs de Lionel Jospin et 56 % des électeurs de Jacques Chirac ont toujours su pour qui ils voteraient.

D'autres formations, pourtant mieux installées dans le paysage politique, peinent à stabiliser et fidéliser leur électorat. Ces formations, ou leur leader, continuent d'être perçues comme des variables d'ajustement. C'est le cas des Verts, dont 52 % des électeurs se sont décidés dans les derniers jours précédant le scrutin, mais dont 33 % avaient pris leur décision plus d'un mois auparavant. C'est le cas de Bayrou, dont 65 % des électeurs déclarent avoir fait leur choix dans les derniers jours, contre 20 % il y a plus d'un mois ; de Madelin, avec respectivement 58 % dans les derniers jours et 31 % il y a plus d'un mois ; ou Christine Boutin, avec 42 % dans les derniers jours et 37 % il y a plus d'un mois.

Un chiffre permet de saisir l'une des caractéristiques majeures de l'élection présidentielle. Alors qu'en 1988 et 1995, seuls 4 candidats ne recueillaient qu'entre 0 et 2 millions de voix, ils sont 13 candidats à cette élection à n'avoir pas rassemblé 2 millions d'électeurs (Bayrou, Laguiller, Chevènement, Mamère, Besancenot, Saint-Josse, Madelin, Hue, Mégret, Taubira, Lepage, Boutin et Gluckstein). Depuis 1965, les élections présidentielles ont été marquées par la multiplication des candidats et la dispersion des voix, malgré la réforme de 1976. Le nombre de candidats est ainsi passé de 6 en 1965 à 16 en 2002. Parallèlement, la polarisation des voix sur les principaux candidats était importante jusqu'en 1974, mais diminue depuis fortement. Le pourcentage des voix obtenu par les deux candidats arrivés en tête à l'issue du premier tour passe de 76,3 % en 1965, à 54,1 % en 1981, 44,1 % en

1995 et n'atteint que 36,74 %, soit à peine plus du tiers des électeurs, en 2002.

Une dynamique électorale favorable à la droite

399 députés à droite, 178 à gauche

Lors des élections municipales de mars 2001, la gauche avait marqué le pas électoralement malgré ses succès à Paris et Lyon. Pour la première fois depuis 1997, la majorité plurielle était désormais devancée par la droite dans le rapport de force. La tendance qui s'était dessinée alors s'est confirmée en mai et juin. Toutes sensibilités confondues, la droite représente 43,71 % des voix au premier tour des législatives contre 36,15 % en 1997 et, sur les 469 duels droite/gauche du second tour, le rapport de force est en faveur de la droite avec 52,5 % des voix contre 47,5 % à la gauche.

Au-delà de l'élimination surprise de Lionel Jospin à l'issue du premier tour de l'élection présidentielle, la dynamique électorale n'était visiblement pas à gauche à l'occasion des quatre scrutins. Ainsi, Jacques Chirac parvient à réunir au premier tour de l'élection présidentielle 41 % des électeurs qui se disent plutôt à droite, lorsque Lionel Jospin ne réunit que 36 % de ceux qui se disent plutôt de gauche. De même, Jacques Chirac réunit-il dès le premier tour de l'élection présidentielle 61 % des Français qui se disent proches du RPR, alors que Lionel Jospin ne parvient à attirer que 52 % de ceux qui se disent proches du Parti socialiste. Enfin, Jacques Chirac parvient à mobiliser 14 % de ceux qui indiquent ne se situer ni à droite ni à gauche, alors que Lionel Jospin ne parvient à n'en attirer que 5 %. La première explication de la victoire de Jacques Chirac est qu'il a su, plus que les autres, mobiliser son électorat premier.

Ce succès de la droite ne doit cependant pas faire oublier que Jacques Chirac perd 682 520 voix par rapport au premier tour de 1995, alors que le cumul des voix d'Alain Madelin, de François Bayrou et de Boutin est inférieur de plus de 2 millions de voix par rapport à celui qu'Édouard Balladur avait obtenu en 1995 (3 401 766 voix pour Madelin, Bayrou et Boutin, contre 5 658 796 voix pour Balladur). Au total, c'est près de 3 millions de voix que perd la droite parlementaire entre les premiers tours de l'élection présidentielle de 1995 et 2002.

Tableau 4. Résultats du premier tour des élections législatives

	Voix	*%*
LO	304 081	1,18
LCR	320 610	1,24
Extrême gauche	82 218	0,32
PC	1 267 688	4,91
PS	6 142 654	23,78
PRG	389 782	1,51
Divers gauche	355 363	1,38
Verts	1 145 781	4,44
Pôle républicain	308 644	1,19
Autres écologistes	297 304	1,15
Régionalistes	93 300	0,36
CPNT	422 448	1,64
Divers	217 027	0,84
UMP	8 619 859	33,37
UDF	1 236 353	4,79
DL	108 824	0,42
RPF	94 222	0,36
MPF	202 831	0,79
Divers droite	1 005 880	3,89
FN	2 873 391	11,12
MNR	278 268	1,08
Extrême droite	63 695	0,25

Source : ministère de l'Intérieur.

Le succès de la droite ne s'explique donc pas principalement par une dynamique électorale qui l'aurait portée. Pas plus d'ailleurs qu'il ne peut s'expliquer par le faible nombre de candidats du Front national présents au second tour (37 contre 132 en 1997) et le meilleur report de voix constaté des électeurs du Front national sur les candidats de la droite parlementaire, à l'image de l'Alsace, de la Lorraine, du Vaucluse et de quelques autres départements.

Si la dynamique contestataire a en partie touché la droite parlementaire, elle s'est surtout développée au détriment de la gauche gouvernementale, ce qui explique l'amplitude de son recul. Alors que toutes les études d'opinion des cinq dernières années constataient la bonne image de Lionel Jospin et de la plupart des responsables de la gauche plurielle auprès des Français, les résultats électoraux auront été une douche froide pour l'ensemble des formations de la gauche gouvernementale. De ses quatre leaders d'alors, Lionel Jospin, Robert Hue, Dominique Voynet, Jean-Pierre Chevènement, aucun ne siégera dans la nouvelle Assemblée et chacun aura connu un échec personnel symbolique.

L'échec symbolique de ces responsables, mais aussi de nombreux autres dirigeants, comme l'ancien président de l'Assemblée nationale, Raymond Forni, ou les anciens ministres Martine Aubry, Pierre Moscovici, Marie-Noëlle Lienemann ou Guy Hascouët, a probablement amplifié le sentiment de déroute électorale. Mais à y regarder de plus près, la situation de la gauche gouvernementale semble plus contrastée. Elle perd près d'un million et demi de voix entre la présidentielle de 1995 et celle de 2002, lorsque la droite parlementaire en perd plus de 2 millions. Le plus souvent, ce recul profite à l'extrême gauche qui progresse de près d'un million et demi de voix.

L'échec de Lionel Jospin

Par rapport à 1995, le recul de Lionel Jospin a été particulièrement fort dans l'Est, le Centre-Est et le Sud-Est de la France. Lionel Jospin n'arrive en tête du premier tour que dans une seule région sur 22 (la région Midi-Pyrénées), où il ne fait d'ailleurs que 19,5 % des voix. Il parvient en seconde position dans seulement 6 régions (Aquitaine, Bretagne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Pays de la Loire, Poitou-Charentes), alors que, dans les 15 autres, il arrive derrière Chirac et Le Pen. Il ne parvient à dépasser les 20 % que dans 6 départements, alors qu'il ne dépasse pas les 15 % des suffrages dans 40 autres. L'effritement est particulièrement fort dans certains bastions de la gauche. Ainsi, dans le Nord, le PS passe de 23,2 % en 1995 et 24,8 % aux législatives de 1997 à 16,8 % à la présidentielle de 2002. Dans la Nièvre, pourtant historiquement mitterrandienne, les électeurs avaient voté Jospin en 1995 à 30 % et en 1997 PS à 35,5 %. Ils ne sont plus que 20,1 % à voter Jospin cette fois-ci. En Haute-Loire, alors que le PS réunissait entre 21 et 26 % des voix au premier tour, Jospin n'en recueille que 12,8 % en 2002. Le Lot-et-Garonne et la Drôme avaient vu la totalité des 8 sièges gagnés par des candidats socialistes en 1997. Cette fois-ci, un seul aura été élu. Dans le Calvados, la gauche perd ses 4 députés (3 PS, 1 PRS) et n'a plus aucun représentant.

Les législatives ont cependant montré que le Parti socialiste se maintenait à un niveau proche de 24 % (23,78 %). Il est surtout devenu la seule formation politique à gauche à dépasser la barre sym-

Tableau 5. Reconstitution du parcours des électeurs de gauche (en %, premier tour)

Prés. 2002	*Laguiller*	*Besancenot*	*Gluckstein*	*Hue*	*Chevènement*	*Jospin*	*Mamère*
Lég. 1997							
Ext. gauche	6	4,9	7	3,1	0,6	0,5	–
PC	9,6	15,9	–	60,4	5,6	5,3	5,5
PS-DVG	33,3	21,6	32,1	15,8	30,1	58,4	22,5
Éco	5,9	9,9	9,3	2,2	5,3	6,7	20
UDF-RPR-DVD	12,4	5	–	2,7	17,8	2,9	3,6
FN	1,6	1,4	–	–	–	0,2	–
Prés. 1995							
Laguiller	28,9	19,6	24,4	2,8	2,7	6,5	
Hue	6,4	10,6	–	70	3,0	2,6	
Jospin	25,7	22,9	24	10,4	66,8	26,5	
Voynet	1,7	4,7	9,3	1,1	2,3	15,9	

Sources : IPSOS.

bolique des 5 %. Avec 141 députés, il représente la seconde force parlementaire bien qu'il perde une centaine de sièges. La « génération Jospin » connaît une fortune inégale. Vincent Peillon dans la Somme, Marisol Touraine en Indre-et-Loire, Jérôme Cahuzac dans le Lot-et-Garonne sont ainsi battus, à la différence d'Arnaud Montebourg en Saône-et-Loire ou Manuels Valls dans l'Essonne. Certains parlementaires socialistes parviennent même à améliorer leur score de 1997, à l'image d'Éric Besson dans la Drôme, élu avec 52,5 % des voix alors qu'il ne l'avait emporté que de 110 voix en 1997. À Paris, sur la lancée des municipales, la gauche emporte 12 des 21 sièges.

Le resserrement sociologique de la base électorale du Parti socialiste perdure cependant. Lionel Jospin ne recueille que 52 % de ceux qui se déclarent proches du PS au premier tour de la présidentielle. À gauche, c'est Arlette Laguiller qui mord le plus, avec 9 % de ceux qui se déclarent proches du Parti socialiste, puis Besancenot et Chevènement (7 % chacun) et enfin les Verts avec 5 %.

La stagnation des Verts

Noël Mamère aura été le cinquième candidat à porter les couleurs de l'écologie politique, après René Rémond, Brice Lalonde, Antoine Waechter et Dominique Voynet. Mais, à la différence des fois précédentes, seule Corinne Lepage a tenté de disputer aux Verts ce créneau politique. En dépassant à peine la barre symbolique des 5 %, Noël Mamère améliore légèrement le score de Dominique Voynet de 1995 (5,29 % contre 3,35 %). Mais le résultat obtenu confirme la difficulté pour les écologistes à traduire électoralement le courant de sympathie dont ils bénéficient dans l'opinion publique. Cette non-progression des Verts s'est même tra-

duite par un recul de leur poids politique lors des législatives (4,44 %). Sur les 39 candidats présents au second tour, dont les 7 sortants de la précédente Assemblée, les Verts ne parviennent à sauver que 3 sièges : Noël Mamère en Gironde, Martine Billard et Yves Cochet à Paris. Dominique Voynet (3e Jura) et Guy Hascoët (7e Nord) échouent, ainsi que Marie-Hélène Aubert, vice-présidente de l'Assemblée nationale, battue sévèrement dans l'Eure-et-Loir (41,5 % au second tour), comme Jean-Michel Marchand, pourtant élu maire de Saumur il y a un an.

Les Verts ne parviennent toujours pas à s'implanter de manière marquante dans le paysage électoral français. Les écologistes restent tributaires des logiques propres à chacune des consultations électorales, et ne peuvent encore apparaître comme un allié électoralement solide lors des scrutins nationaux. Avec 7 % à Paris, à peine 5 % dans le Jura, environ 6 % en Alsace, moins de 6 % dans le Nord-Pas-de-Calais, c'est dans tous leurs fiefs historiques que les Verts reculent. Seul Bègles, avec 14,7 %, échappe à cette situation.

Cette perte de vitesse dans ses bastions avait déjà été constatée par exemple lors de la présidentielle de 1995. Dans l'Est, elle correspond à un rejet de l'ancrage à gauche des Verts, alors que traditionnellement cette région avait porté des Verts qui se reconnaissaient dans le slogan « ni droite ni gauche ». C'était la culture de Génération Écologie dont Antoine Waechter, originaire de Mulhouse, était l'incarnation locale. Depuis une quinzaine d'années, l'écologie politique s'était développée selon une logique territoriale, centrée autour de l'Est de la France, notamment en Alsace, en Franche-Comté et dans les départements alpins ; les deux régions de l'Ouest que sont la Bretagne et la Basse-Normandie, ainsi que quelques zones du Sud-Ouest de la France, à proximité des Pyrénées. Or c'est précisément dans la plupart de ces bastions que leur recul est le plus net.

Les Verts ont surtout du mal à fidéliser leur électorat. Noël Mamère ne recueille pas la moitié des suffrages de ceux qui se définissent comme proches des Verts. Leur public reste jeune, puisque 45 % de ses électeurs ont moins de 35 ans. Or, on sait aussi que c'est la classe d'âge qui s'abstient le plus.

L'inexorable déclin du Parti communiste

Alors que le Parti communiste représentait encore 20 % des voix aux élections législatives de 1978 et 15 % lors de la présidentielle et des législatives de 1981, il peine désormais à dépasser les 5 %. Au premier tour de l'élection présidentielle, il est passé sous la barre symbolique du million de voix, perdant à cette occasion plus d'un million et demi de voix par rapport à 1995. Si les élections législatives lui ont permis malgré tout de conserver un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale, son leader, Robert Hue, a été battu.

Le Parti communiste pouvait espérer que sa mutation engagée il y a quelques années et sa participation au gouvernement de Lionel Jospin lui permettraient de retrouver une partie de l'influence électorale perdue. La nette amélioration de son image auprès des Français (31 % déclaraient en mai dernier avoir une bonne image du PC) pouvait laisser espérer aux responsables de la place du Colonel-Fabien un niveau électoral proche de celui de 1997, c'est-à-dire autour de 9 %. Mais les élections européennes de 1999 et les municipales de

2001 avaient déjà montré que cette évolution de l'image du Parti ne suffirait pas à inverser la tendance. Le déclin s'est confirmé une nouvelle fois.

Aujourd'hui, le Parti communiste ne parvient plus à faire face à la double concurrence du Parti socialiste et de l'extrême gauche. Sur les 48 % de jeunes de 18 à 25 ans qui ont voté pour un candidat de gauche au premier tour de l'élection présidentielle, seuls 1 % ont choisi de voter Robert Hue. Les ouvriers ont également abandonné le Parti communiste. Seuls 5 % d'entre eux ont voté pour le leader du PC, alors qu'ils ont voté pour 24 % d'entre eux pour Jean-Marie Le Pen, 16 % pour Jacques Chirac, 12 % pour Arlette Laguiller, 11 % pour Lionel Jospin et 7 % pour Jean Saint-Josse. De la même manière, il n'attire plus que 2 % des suffrages des chômeurs, quand l'extrême droite parvient à mobiliser 36 % d'entre eux, Jacques Chirac 18 %, Lionel Jospin 14 % et l'extrême gauche plus de 11 %. Surtout, le Parti communiste ne recueille plus que 9 % des voix de ceux qui se situent à gauche, contre 20 % pour les trois candidats trotskistes ou 11 % en faveur de Noël Mamère.

Désormais, les députés communistes sont avant tout issus de la région parisienne. Malgré les défaites de Robert Hue dans le Val-d'Oise, de Bernard Birsinger en Seine-Saint-Denis et du basculement de la 11e circonscription du Val-de-Marne au profit du Parti socialiste, le tiers des députés (8) vient de l'Ile-de-France. En revanche, il perd ses deux députés dans le Gard, ainsi que quelques poids lourds, comme Roger Meï à Gardanne ou Patrice Carvalho dans l'Oise. L'extrême gauche a cette fois-ci clairement mordu sur l'électorat de Robert Hue. Le transfert des voix entre 1995 et 2002 au profit de l'extrême gauche concerne près du cinquième des électeurs qui avaient voté pour Robert Hue en 1995 (17 %). De même, il ne retrouve que 60,4 % de ses électeurs des législatives de 1997. Un quart d'entre eux ayant voté pour l'un des trois candidats trotskistes lors de la présidentielle.

La gauche se retrouve un peu comme en 1969 lorsqu'elle ne fut pas présente au second tour de l'élection présidentielle. Elle dut se réorganiser et procéder à une grande refonte dont le Parti socialiste d'Épinay est issu.

Une forte progression du vote contestataire

L'onde de choc du Front national

La principale surprise de ces élections vient naturellement de la présence de Jean-Marie Le Pen au second tour de l'élection présidentielle. Nombreux sont les observateurs qui pensaient que la scission initiée par Bruno Mégret à la fin de l'année 1998 conjuguée à l'apaisement des questions liées à l'immigration favoriseraient le recul du Front national. Le score obtenu lors des élections européennes en 1999, moins de 6 %, confortait d'ailleurs ce sentiment. La difficulté avec laquelle Jean-Marie Le Pen est parvenu à recueillir ses cinq cents signatures avait même fini par faire douter de la possibilité pour le leader du Front national de pouvoir se présenter à cette élection.

La thèse avancée par certains d'une progression du FN liée à la forte abstention ne résiste malheureusement pas à l'examen des scrutins. En effet, l'extrême droite ne progresse pas seulement en pourcentage, mais bien en voix. Jean-Marie Le Pen gagne près de

234 000 voix par rapport à 1995 et, surtout, l'extrême droite progresse de près d'un million de voix (900 901 voix). La progression du Front national est particulièrement forte dans certaines zones géographiques, comme la Champagne (+ 5 points dans les Ardennes, + 4 dans l'Aube), la Picardie (+ 2 dans l'Oise, + 4 dans l'Aisne), la Franche-Comté (+ 4 dans le Doubs, + 4 dans le Territoire-de-Belfort) et surtout le Languedoc-Roussillon (+ 2 dans les Pyrénées-Orientales, + 4 dans l'Hérault, + 5 dans le Gard, + 7 dans l'Aude).

Au second tour de l'élection présidentielle, Jean-Marie Le Pen progresse encore de 720 600 voix, pour atteindre un record historique avec 5,5 millions de voix. Le leader du FN dépasse les 20 % des suffrages exprimés dans 33 départements et se situe entre 15 et 20 % dans 30 autres départements. Seuls 3 départements lui accordent moins de 10 % de leurs suffrages : la Corrèze, les Deux-Sèvres et Paris. La progression du Front national se voit aussi bien dans ses terres traditionnelles, comme le Var (+ 5 %, + 32 621 voix) ou les Bouches-du-Rhône (+ 5 %, + 59 000 voix), que sur des terres plus fraîches pour l'extrême droite. Jean-Marie Le Pen confirme son implantation dans un certain nombre de lieux, comme le Nord, où il gagne plus de 44 000 voix, ou encore la Picardie et la Somme.

L'une des raisons de ce succès tient au fait que le FN est parvenu à fidéliser ses électeurs. Jean-Marie Le Pen recueille au premier tour de la présidentielle plus de 82 % de ses électeurs de 1995 et plus de 75 % de ceux qui ont voté pour le Front national lors des législatives de 1997. Il obtient ses meilleurs scores auprès des chômeurs (38 %), des ouvriers (26,4 %) et des employés (16,1 %), des jeunes de moins de 35 ans (16,6 %).

Ce niveau électoral du Front national ne s'est toutefois pas confirmé à l'occasion des législatives. Le FN y fait 11,3 % des voix et l'extrême droite à peine plus de 12 %. À l'exception de 7 circonscriptions (les 4 du Pas-de-Calais, la 6e du Haut-Rhin, la 4e du Vaucluse et la 2e des Alpes-Maritimes), le FN recule sur l'ensemble du territoire national par rapport à 1997. Ainsi, alors qu'il dépassait la barre des 21 % dans 9 départements en 1997 (Oise, Bas-Rhin, Loire, Gard, Vaucluse, Bouches-du-Rhône, Var, Alpes-Maritimes et Pyrénées-Orientales), ce n'est plus le cas que dans un seul département en 2002, le Vaucluse.

L'énigme Chevènement

Parmi ceux qui auront alimenté la chronique du troisième homme, Jean-Pierre Chevènement a longtemps fait figure d'outsider. Il aura été, quelques mois durant, celui qui semblait incarner l'une des alternatives possibles. Au final, son poids électoral s'avère très modeste et ces élections constituent un échec pour le Pôle républicain.

L'électorat de Jean-Pierre Chevènement est l'un des plus difficiles à cerner. Son positionnement sur l'échiquier politique transgresse les lignes de partage classiques entre la droite et la gauche et il ne rentre aisément dans aucune des typologies classiques de l'analyse électorale. Le vote en faveur de Jean-Pierre Chevènement a été un vote peu homogène au niveau national et très typé dans ses caractéristiques sociologiques : quasiment aucun jeune (2 % des 18-24 ans, contre 7 % pour les personnes de 65 ans et plus) et de très bons scores dans les catégories supérieures (12 % chez les cadres et professions intellectuelles, 8 % chez les enseignants). Géographiquement, le vote en faveur de Chevènement

se concentre en quelques endroits, dans un croissant qui va du Puy-de-Dôme et remonte jusqu'à la Meurthe-et-Moselle. Sur les 22 départements où Chevènement obtient plus de 6 % au premier tour de la présidentielle, on compte 8 départements de la région parisienne et 12 départements de l'Est de la France, plus les 2 départements corses.

Au sein de son électorat, 49 % se disent plutôt de gauche, 20 % plutôt de droite et 31 % refusent de se positionner. Parmi ses électeurs, 31 % avaient voté Chirac au second tour de l'élection présidentielle (contre 62 % pour Jospin, et 8 % s'étaient abstenus), et 54 % avaient voté à gauche au premier tour des élections législatives de 1997 (contre 24 % qui avaient voté pour des listes de droite et 8 % qui s'étaient abstenus). Enfin, comme plusieurs des candidats qui ont bénéficié de la dynamique contestataire, Jean-Pierre Chevènement a drainé une part importante des abstentionnistes des scrutins précédents, puisque 21 % de ses électeurs s'étaient abstenus au premier tour de 1997.

L'électorat de Jean-Pierre Chevènement se démarque des caractéristiques globales de l'électorat de gauche. Comme le montre l'étude du CSA sur les enjeux qui ont compté au moment du vote, l'électorat de Chevènement manifeste une culture politique plus proche de celle des candidats de droite que de celle des candidats de gauche. Ainsi, certaines caractéristiques sont celles du vote de droite : la sécurité a compté parmi les trois principales motivations des électeurs pour 50 % d'entre eux (pour une moyenne de 52,25 % chez les candidats de la droite parlementaire, une moyenne de 74 % pour l'extrême droite et une moyenne de 30 % pour la gauche plurielle). De même, alors que la question des inégalités sociales a compté pour 55 % des électeurs de gauche, elle n'est mise en avant que par 32 % des électeurs de Jean-Pierre Chevènement et par 20,5 % en moyenne des électeurs de la droite parlementaire.

Le rétablissement de l'autorité de l'État a pesé dans le choix final pour 25 % des électeurs de Chevènement, alors que ce point n'est évoqué que par 10 % des électeurs de gauche en moyenne et 21,2 % à droite. La question de la place de la France dans le monde constitue encore une source de rapprochement entre les motivations des électeurs de Chevènement et ceux de la droite : elle mobilise 20 % de son électorat (pour une moyenne de 20,6 % pour la droite parlementaire et une moyenne de 8,6 % pour les électeurs de gauche). Enfin, on fera le même constat sur l'immigration : 19 % pour Chevènement (pour une moyenne de 13,6 % dans la droite parlementaire et une moyenne de 8,33 % dans toute la gauche).

D'autres données socio-électorales distinguent cependant l'électorat de Chevènement de la droite ou de la dynamique protestataire : seuls 31 % de ses électeurs déclarent que ce vote doit « marquer une opposition aux autres candidats », ce qui est, dans la moyenne nationale, supérieur à la moyenne des formations classiques (16 % en moyenne pour Hue, Jospin, Chirac), moyenne de 46,2 pour Laguiller, Besancenot, Saint-Josse, Le Pen, Mégret. À mi-chemin entre les deux.

La poussée de l'extrême gauche

Longtemps marginale sur le plan électoral, l'extrême gauche a connu une nette progression ces dernières années. En

1995, 1,6 million de Français avaient voté pour Arlette au premier tour de l'élection présidentielle, et pour la première fois l'extrême gauche avait dépassé la barre des 5 %. Avec les régionales de 1998, elle avait obtenu ses 22 premiers élus et, aux européennes de 1999, 5 députés avaient été élus. Lors des élections municipales de 2001, l'extrême gauche avait semblé marquer le pas en ne réunissant que 2,9 % des voix. Sa mauvaise implantation locale est l'une des explications de ce recul, puisque là où elle était en mesure de présenter des candidats, l'extrême gauche obtenait en moyenne 7,1 % des voix.

L'extrême gauche connaît une nouvelle poussée spectaculaire lors de la présidentielle, puisqu'elle double le nombre de ses voix par rapport à 1995. Ses trois candidats obtiennent un score qui la place à 10,44 %, soit le triple du score de Robert Hue et le double de celui de Noël Mamère ou de Jean-Pierre Chevènement.

Les élections législatives n'ont pas confirmé cette percée, puisque les listes d'extrême gauche ne recueillent que 2,74 % des voix au premier tour. Mais l'élection présidentielle a montré qu'il existait un espace pour une gauche non gouvernementale.

L'extrême gauche réalise ses meilleurs scores dans le Nord de la France, en Normandie et en Bretagne, dans la région Poitou-Charentes, et en Lorraine, où elle dépasse les 12 % en moyenne. Comme le montre le tableau retraçant le parcours des électeurs de gauche, l'extrême gauche a progressé en mordant sur les socialistes, les Verts et les communistes. Son niveau a naturellement pesé dans l'élimination de Lionel Jospin. Elle le prive ainsi de 12 % de ses électeurs de 1995 (7 % ont voté pour Laguiller, 4,5 % pour Besancenot et 0,5 % pour Gluckstein). Ce sont des électorats très fluides, dont les votes ne s'inscrivent pas encore dans la continuité. Arlette Laguiller ne retrouve par exemple que 35,2 % de ses électeurs de 1995. Olivier Besancenot en tire en partie profit, puisqu'il récupère près de 18 % des électeurs de Laguiller de 1995. L'essentiel de ses électeurs provient d'autres sensibilités de la gauche. Ainsi, 42,5 % des électeurs de Laguiller et 34 % de ceux de Besancenot se disent proches du PS. 11 % se disent proches du PC dans un cas comme dans l'autre, et 15 % des électeurs de Besancenot se déclarent plutôt proches des Verts. Au final, seuls 14 % des électeurs d'Arlette Laguiller et 23 % de ceux d'Olivier Besancenot se situent d'eux-mêmes à l'extrême gauche.

Au-delà de proximités évidentes, les deux principaux candidats trotskistes ont des électorats assez distincts. Olivier Besancenot fait ses meilleurs scores dans la tranche d'âge 18-35 ans, quand Arlette Laguiller les fait chez les plus de 35 ans. Elle parvient à mobiliser 10 % des ouvriers, lorsque Besancenot n'en rassemble que 5,7 %. En revanche, les professions intermédiaires et les employés restent les points forts communs aux candidats d'extrême gauche (23 % en moyenne chez les employés et 20 % en moyenne chez les professions intermédiaires).

En remportant les élections présidentielle et législatives, la droite parlementaire retrouve une situation de concordance des majorités qui lui permet de gouverner pour les cinq prochaines années. Mais, alors que l'élection présidentielle organise traditionnellement la bipolarisation de la vie politique française sous la Ve République, la séquence

du printemps 2002 aura au contraire été marquée par l'éclatement de l'offre politique et la forte démobilisation de l'électorat. Ces élections ont révélé l'ampleur de l'insatisfaction des Français à l'égard des responsables politiques. Sans doute, comme le montrent les élections législatives, la dynamique contestataire peut prendre une ampleur très variable. La droite parlementaire est parvenue à contenir cette hémorragie électorale, à la différence de la gauche. Les espaces de contestation existent désormais à droite comme à gauche, obligeant chacun à s'interroger sur la nature des recompositions partisanes à venir.

Béatrice Mabilon-Bonfils
Laurent Saadoun[1]

POUR UNE SOCIOLOGIE DES VOTES PÉRIPHÉRIQUES

LE CAS DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2002 À CARPENTRAS

Vote autiste ? Vote aveugle[2] ? Vote désinvesti[3] ? Les résultats des deux tours de l'élection présidentielle française de 2002 sont-ils le symptôme du désenchantement du politique ? d'une crise sociale ? de la crise de la citoyenneté ? d'une véritable crise institutionnelle ?

L'exploration des formes du lien politique, au travers des formes de participation politique, est un terrain privilégié de la « raison politologique ». La raison politologique peut-elle dévoiler le déploiement infini des stratégies d'acteurs socialement inscrits, reconstituer le sens visé par les acteurs ?

L'élection, conçue comme mode de participation politique conventionnel des citoyens, est, selon l'expression de Michel Hastings[4], « une cérémonie d'assurance identitaire », un geste symbolique d'identification à la nation, d'adhésion aux institutions, d'appartenance à une société politique : ici se donnent à voir la relation intime du citoyen au pouvoir et les liens invisibles qui tissent la civilité. Cependant, quand lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2002, un tiers du corps électoral est constitué de votes blancs ou d'abstentionnistes, quand les partis extrémistes remportent de tels scores électoraux, il faut s'interroger sur le sens de l'acte électoral. Il s'agit dès lors de problématiser cette épreuve de réalité, de saisir comment les électeurs – qui ne sont pas des « idiots rationnels » – «se disent » par leurs choix électoraux.

Par là même, la participation politique conventionnelle ne peut plus seulement être envisagée comme un schème culturel imposé d'en haut par les dominants dans un mouvement d'intégration des périphéries par le centre, mais comme le résultat de modes pluriels d'expression

1. Enseignants à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence et à l'université d'Avignon. Directeurs de *Dialogues politiques*, revue plurielle de science politique à comité scientifique, www.la-science-politique.com.

2. Frank Franceries, « Des votes aveugles, l'exemple des électeurs FN en milieu populaire », *Politix*, n° 22, PFNSP, 1993, p. 119-138.

3. Daniel Gaxie, « Le vote désinvesti, quelques éléments d'analyse du rapport au vote », *ibid.*, p. 138-164.

4. Michel Hastings, *Aborder la science politique*, Paris, Éd. du Seuil, 1996.

échappant aux comportements politiques attendus par l'État et l'idéologie dominante[5]. Par-delà l'indétermination radicale constitutive du lien politique, l'énigme de la participation politique et de ses modalités lors de ces élections présidentielles nous renvoie aux civilités infrapolitiques, à un *entre-deux*, espace intermédiaire entre pratiques quotidiennes de sens commun, dont les compétences doivent aujourd'hui être réévaluées[6] alors qu'elles étaient hier rejetées comme *illusio* produites par la *doxa* dans les sociologies du dévoilement[7] et distance théorique. Nous tenterons de saisir ici les motivations de l'électorat lors de l'élection présidentielle[8] à Carpentras[9].

Vote périphérique ? Vote des périphéries face au(x) centre(s) ? Qu'est-ce à dire ? Que l'égalité démocratique formelle 1 = 1 rend difficilement compte de la fragmentation électorale et plus largement identitaire que manifestent ces élections ? Quels sont les mondes de la justification des citoyens ? Le modèle théorique Centre/Périphérie peut-il nous aider autrement que métaphoriquement à saisir un nouvel espace politique en gestation que matérialisent ces résultats électoraux ?

Le sentiment identitaire d'*appartenance périphérique* permet d'éclairer les résultats électoraux de l'élection présidentielle de 2002, expressions d'une *citoyenneté moniste* produisant une certaine forme de *désaffiliation politique*.

La participation conventionnelle à la lumière du paradigme Centre/Périphérie[10]

Le modèle Centre/Périphérie a été forgé dans les années soixante, par opposition au modèle libéral du retard de développement, pour rendre compte des relations économiques et politiques entre les pays du Tiers-Monde et les pays capitalistes développés. Échange inégal, désarticulation des économies périphériques, extraversion sont les caractéristiques de cette domination du Centre sur la

5. Les travaux d'Alain Coulon ou de Michel Maffesoli sont ici illustratifs.

6. Sans pour autant tomber dans une perspective ethnométhodologique qu'est le « concernement politique ».

7. Pour Marcel Gaucher, les discours des acteurs ne sont *a priori* ni transparents ni mystificateurs.

8. Il s'agira de faire état dans cet article d'une enquête empirique co-organisée par l'IEP d'Aix-en-Provence et la revue *Dialogues politiques*, enquête réalisée le dimanche 5 mai à Carpentras sur un échantillon de 710 électeurs du second tour consistant à saisir leurs motivations à l'aide de 34 questions ouvertes ou fermées. Nous remercions particulièrement l'Observatoire méridional du politique et son directeur M. Ricci, ainsi que les étudiants K. Chaouch, V. Craponne, N. Lourdin, C. Poitevin, M. Pierson, M. Roche, A. Mias, P. Piton, P.M. Pugibet, S. Sachetti, L. Conil et J. Lapize de leur aide précieuse pour la passation du questionnaire.

9. Commune agricole, fortement touchée par le chômage, dont la part d'indépendants est forte dans la population active et la population un peu plus âgée que la structure démographique française et où l'implantation du Front national dans la vie politique locale est très forte.

10. Pour une analyse détaillée de ce paradigme et de son applicabilité, voir Béatrice Bonfils-Mabilon et Bruno Étienne, *La science politique est-elle une science ?*, Paris, Flammarion, « Mémo », 1998.

Périphérie[11]. Faire l'hypothèse d'une participation politique conventionnelle homogène, expliquée par des variables lourdes que la sociologie électorale décrypte efficacement, c'est oublier que l'arithmétique électorale crée un artefact, qu'il faut saisir en déconstruisant les totalités.

Que qualifierait ainsi Centre, Périphérie, vote central, vote périphérique ? Il s'agit d'abord d'accepter que ces concepts construisent une réalité politique[12], qui ne peut être saisie qu'à l'aune des représentations qu'ont les citoyens d'eux-mêmes (et donc d'autrui)[13], de leur position statutaire et de leur rôle dans le champ social et politique, mais aussi de l'acte électoral et plus largement de la politique. Nous qualifierons donc de *vote central* un vote de catégories sociales bien intégrées socialement et politiquement et/ou[14] au sentiment identitaire d'appartenance centrale, vote caractérisé par un consensus apparent très élevé sur les enjeux du champ politique, une reconnaissance sociale large de la nécessité et de la légitimité de l'acte électoral et des élus. Nous qualifierons de *participation politique périphérique* un mode de participation[15] de catégories socialement exclues et/ou se jugeant périphériques, caractérisée par une représentation plus conflictuelle du fonctionnement du champ politique, une révocation en doute de la légitimité des modes de représentations politiques centraux. Il s'agit donc de tester la valeur symbolique de l'acte électoral, les représentations sociales de la citoyenneté et de la politique, le positionnement identitaire des individus, leur sentiment subjectif d'appartenance, et de croiser ces résultats au vote des deux tours de l'élection présidentielle de 2002 à Carpentras[16] en faisant état des résultats d'une enquête par questionnaires réalisée aux sorties des urnes[17] le dimanche 5 mai.

La participation politique conventionnelle à l'épreuve du pluriel

Le vote n'est plus cette « cérémonie d'assurance identitaire », tournée vers une *unité donnée là* (la nation, la patrie, la République, la démocratie), mais

11. Ce modèle économique s'est ensuite élargi dans les sciences sociales pour être utilisé en sociologie, rejoignant alors la métaphore de Maurice Halbwachs de distance au foyer des valeurs centrales, en science politique avec S.N. Eisenstadt et R. Bendix pour appréhender le développement politique.

12. Béatrice Mabilon-Bonfils et Laurent Saadoun, *Dialogues politiques*, n° 0, 2002.

13. Puisque les notions de Centre et de Périphérie sont nécessairement relationnelles, chacun étant toujours le central et le périphérique d'un autre…

14. En matière de représentations sociales, les sentiments subjectifs peuvent bien sûr transcender les déterminants sociaux.

15. Qu'il s'agisse de votes pour des partis extrémistes, d'un abstentionnisme de désinsertion sociale ou « civique » ou de votes blancs, s'il est admis qu'une abstention peut d'une certaine manière aussi être un choix de participation politique…

16. Le choix du terrain empirique du Vaucluse, et particulièrement de Carpentras, tient à la forte implantation du vote d'extrême droite et à la trace symbolique et politique que la profanation du cimetière juif de Carpentras a laissée dans les esprits au-delà de l'événement lui-même.

17. Enquête réalisée sur un échantillon de population aléatoire de 710 personnes.

Tableau 1. Représentations de la citoyenneté et vote au second tour

	Chirac	*Le Pen*	*Vote blanc*	TOTAL
Voter	49,2 %	33,3 %	50,0 %	49,3 %
Respecter les lois	61,0 %	33,3 %	50,0 %	57,7 %
Accepter autrui	59,3 %	0,0 %	100,0 %	52,1 %
Avoir le sentiment d'appartenir à une nation	10,2 %	0,0 %	0,0 %	8,4 %
Être reconnu dans ses différences	18,6 %	0,0 %	0,0 %	15,5 %
Être français	8,5 %	50,0 %	0,0 %	12,7 %
Appartenir à une région	1,7 %	0,0 %	0,0 %	1,4 %
Être européen	13,6 %	16,7 %	0,0 %	14,1 %
Être d'un quartier	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Non-réponse	*1,7 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*1,4 %*
TOTAL	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Nous constatons, dans le tableau 1, que la croyance en une citoyenneté abstraite définie de manière exogène est bien intériorisée par les électeurs de Jacques Chirac (réponse à la question « Pour vous, qu'est-ce qu'être citoyen ? »). Si « voter », « respecter les lois » demeurent des valeurs centrales de cohésion, les réponses « être reconnu dans ses différences », « accepter autrui », « être européen » et les variables de « communauté » ne sont pas marginales dans cet électorat. Il est à noter qu'il n'y a pas d'assimilation entre nationalité et citoyenneté. Or, à un moment historique de la construction de la citoyenneté française, cela a été le cas dans la construction de la République et de l'État où l'équation était : le peuple tout entier délègue la souveraineté aux représentants de la nation et, quand la nation est constituée, l'État est légal et légitime. Cela a effectivement fonctionné, certes jamais complètement, et il semble donc, d'après notre enquête, que la dissociation ne soit pas patente pour l'électorat du Front national. L'électorat frontiste choisit de manière hégémonique les variables de restauration de l'ordre niant l'altérité, résonnant avec le désir patriotique et matriotique d'un retour à une pureté originelle d'ordre infantile de l'État-nation[18].

l'occasion d'une réassurance identitaire, autocentrée sur des propriétés identitaires subjectives (défensives ou conquérantes), en ce qu'elles décrivent l'espoir fantasmé d'une *unité à construire*, contredisant partiellement ou totalement l'idée d'un TOUT moniste et préconstitué.

Le vote est alors l'expression d'un éclatement (implosion ?) des formes identitaires d'appartenance, non tant objectivement *pensées* et *vécues* que subjectivement redéfinies à l'aune d'une partition Centre(s)/Périphérie(s), recomposant les sentiments identitaires d'appartenance, par inclusion/exclusion et constitution de nouveaux territoires et comportements politiques, où les frontières du *dedans* et du *dehors* sont continuellement reformulées.

18. Pierre Legendre, *Sur la question dogmatique en Occident*, Paris, Fayard, 1999.

Tableau 2

Réponses croisées : vote au second tour ;
« La place qui est faite aux gens de votre nationalité est-elle satisfaisante ?
tout à fait acceptable ? insuffisante ? »

	Non-réponse	*Chirac*	*Le Pen*	*Vote blanc*	*TOTAL*
Satisfaisant	25,0 %	61,0 %	0,0 %	50, 0 %	53,5 %
Tout à fait acceptable	0,0 %	20,3 %	0,0 %	50,0 %	18,3 %
Insuffisante	50,0 %	11,9 %	100 %	0,0 %	21,1 %
Non-réponse	*25,0 %*	*5,1 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*5,6 %*
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Pour l'électorat du Front national, le sentiment périphérique s'exprime au travers d'une réponse unique, survalorisant sa position de repli identitaire autour d'un idéal national qui lui paraît être trahi. Ainsi, les électeurs de Le Pen jugent que la place qui est faite aux gens de leur nationalité dans notre société est insuffisante, contre 11,9 % des électeurs de Chirac.

La force du pluriel, qui travaille toutes les institutions sociales (État, École[19], famille…), conduit de la sorte à une balkanisation identitaire dont les instruments pourraient être à l'origine de la volatilité des opinions à l'égard des gouvernants[20] comme celle de l'électorat[21]. Elle contredit le procès historique identitaire national tel que rendu dans la forme républicaine moniste : forme identitaire de l'Un ; illusion d'une toute-puissance articulée à la construction nécessaire d'une figure de l'étranger : ce que le modèle Centre/Périphérie permet d'appréhender, y compris dans ses déclinaisons successives (centre du Centre, centre de la Périphérie, périphérie du Centre, périphérie de la Périphérie).

La cérémonie du vote consacre alors la rencontre impossible des altérités concurrentes. Il n'est plus cet instrument de neutralisation des milieux en un lieu socialement efficace et politiquement constitutif d'un pouvoir-vivre-ensemble, s'il sert à se nommer, à se représenter pour s'instituer, comme autoreprésentation de soi, à distance des institutions de la démocratie représentative (s'il s'agit des abstentionnistes), ou à distance d'un Centre, vécu comme la figure extrême de l'altérité à combattre (s'il s'agit des votes d'extrême droite), et dont le combat participe de la construction/promotion de l'idéal d'un Même, supposé affranchi des tutelles de la centralité.

19. Béatrice Mabilon-Bonfils et Laurent Saadoun, *Sociologie politique de l'école*, Paris, PUF, 2001.

20. Élisabeth Dupoirier et Gérard Grunberg, « La volatilité de l'opinion à l'égard des gouvernants », *Pouvoirs*, n° 77, Paris, Éd. du Seuil, 1996, p. 193-205.

21. Marc Swyngedouw, Daniel Boy et Nonna Mayer, « Mesure de la volatilité électorale en France (1993-1997) », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 3, juin 2000, p. 489-514.

Tableau 3

Réponses croisées :
« Avez-vous voté au premier tour de l'élection présidentielle ? »
avec « Quels sont pour vous les mots qui décrivent le mieux la politique ? »

	Non-réponse	*Oui*	*Non*	*TOTAL*
Non-réponse	*0,0 %*	*1,6 %*	*0,0 %*	*1,4 %*
Pouvoir	0,0 %	45,2 %	37,5 %	43,7 %
Élection	0,0 %	17,7 %	12,5 %	16,9 %
Intérêt général	0,0 %	35,5 %	62,5 %	38,0 %
Débat	0,0 %	11,3 %	12,5 %	11,3 %
Corruption	100 %	25,8 %	25,0 %	26,8 %
Spectacle	0,0 %	3,2 %	0,0 %	2,8 %
Sécurité	100 %	3,2 %	0,0 %	4,2 %
Mensonge	0,0 %	19,4 %	12,5 %	18,3 %
Stratégie	0,0 %	12,9 %	12,5 %	12,7 %
Choix collectifs	100 %	21,0 %	25,0 %	22,5 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %

*La comparaison des réponses des abstentionnistes (tableau 3, col. 1) et celles des frontistes (tableau 4, col. 3) illustre que les premiers ont des représentations plurielles de la politique, articulant à la fois choix à connotation positive et choix à connotation négative, tout en survalorisant l'*item *« intérêt général », alors que les seconds réduisent leurs choix à quatre* items *négatifs : « pouvoir, corruption, sécurité, mensonge », matérialisant l'hypothèse de la distance au Centre (le pouvoir institué supposé confisqué).*

Tableau 4

Réponses croisées : « Si vous avez voté au second tour, comment avez-vous voté ? »
avec « Quels sont pour vous les mots qui décrivent le mieux la politique ? »

	Non-réponse	*Chirac*	*Le Pen*	*Vote blanc*	*TOTAL*
Non-réponse	*0,0 %*	*1,7 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*1,4 %*
Pouvoir	0,0 %	47,5 %	33,3 %	50,0 %	43,7 %
Élection	0,0 %	20,3 %	0,0 %	0,0 %	16,9 %
Intérêt général	50,0 %	42,4 %	0,0 %	0,0 %	38,0 %
Débat	25,0 %	11,9 %	0,0 %	0,0 %	11,3 %
Corruption	50,0 %	25,4 %	33,3 %	0,0 %	26,8 %
Spectacle	0,0 %	1,7 %	0,0 %	50,0 %	2,8 %
Sécurité	0,0 %	3,4 %	16,7 %	0,0 %	4,2 %
Mensonge	25,0 %	11,9 %	66,7 %	50,0 %	18,3 %
Stratégie	25,0 %	13,6 %	0,0 %	0,0 %	12,7 %
Choix collectifs	25,0 %	25,4 %	0,0 %	0,0 %	22,5 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

HÉTÉROGÉNÉITÉS DES FORMES D'APPARTENANCE IDENTITAIRE À UN ESPACE POLITIQUE PLURIEL

La tribalisation du politique[22] qui s'accompagne d'un processus de fragmentation des électorats rend caduc le projet républicain de démocratisation et de civilisation des mœurs que la Raison et le positivisme nous promettaient depuis le XVIIIe siècle. Rançon de la fétichisation du sujet, la désacralisation du politique participe de fait du désenchantement des institutions sociales. Atomisés et massifiés, les sujets sont en voie de pétrification : les citoyens deviennent des citoyens « virtuels ». C'est poser là tout l'échec du pacte républicain.

Il s'agira au travers de notre enquête et au moyen du modèle Centre/Périphérie de saisir comment les sentiments d'appartenance identitaire peuvent être déclinés en sentiments d'appartenance périphérique et en sentiments d'appartenance centrale et comment cette segmentation des sentiments subjectifs d'appartenance s'exprime au moyen du vote. Comment les multi-appartenances individuelles – productrices d'un métissage identitaire, confrontées au mythe fondateur de l'espace républicano-césariste, selon l'hypothèse de Bruno Étienne[23], croyance pour partie mise en doute par les mécanismes d'implosion de l'électorat et les conceptions plurielles d'une « francité ouverte », en proie aux débats et aux divisions créateurs d'une nouvelle mythologie méta-unitaire (mondialisation, Union européenne), transcendant les anciennes allégeances – décrivent autant de rapports alternatifs aux centralités et aux périphéries ; de sorte que les propriétés supposées d'un lieu unique (celui de la citoyenneté et de l'appartenance nationale) sont alors confrontées à la montée de stratégies et de recompositions identitaires alternatives. Ainsi en est-il du vote de « désaffiliation politique », le vote Front national, qui ne renvoie pas tant à un vote social supporté par des variables lourdes qu'à des représentations d'identités semi-périphériques ; vote de « l'entre-deux », entre un Centre supposé non légitime (ce qu'a confirmé notre tableau 4) et une altérité périphérique à exclure.

C'est alors au sein même de l'identité qu'un conflit porteur de dialectique s'instaure entre le *même* et l'*autre*, l'un et le multiple, la similitude et la différence : paradoxe dialogique entre l'unicité « autistique » et l'indifférenciation « uniformisante ». De fait, le modèle Centre/Périphérie et ses déclinaisons permettent de rendre compte des tensions entre la société multi-ethnique et multiconfessionnelle qu'est devenue la France, simple lexie, et les principes unitaires, supposés transcender les particularismes communautaires.

22. Michel Maffesoli, *Le Temps des tribus. Le déclin de l'individualisme dans les sociétés postmodernes*, Paris, La Table ronde (1988), 3e éd., 2000.

23. Bruno Étienne, Henri Giordan et Robert Lafont, *Le Temps du pluriel. La France dans l'Europe multiculturelle*, Paris, Éd. de l'Aube, 1999.

Tableaux 5 a et b

Réponses croisées : « Vote au second tour[24] » ;
« Qui êtes-vous (parmi la liste des traits suivants : votre âge, votre sexe, votre religion, votre classe sociale, votre origine étrangère, votre nationalité, votre origine régionale, votre profession, votre revenu, votre situation d'activité – chômeur, fonctionnaire, CDD, CDI, intérim, femme au foyer, quels sont ceux qui vous qualifient le mieux – en choisir trois) » ;
« Pensez-vous que la place qui est faite dans notre société aux gens de votre âge, de votre sexe, de votre classe sociale, de votre religion, de votre nationalité, de votre origine régionale, de votre profession, de votre situation d'activité, de votre revenu est satisfaisante, tout à fait acceptable, insuffisante, non-réponse »

Tableau 5 a

Vote 2e tour	*qui ?*	*place âge*	*place sexe*	*place classe*	*place religion*
Non-réponse	votre sexe (75,0 %) votre âge (75,0 %) votre classe sociale (50,0 %)	tout à fait acceptable (75,0 %)	satisfaisante (50,0 %) insuffisante (25,0 %) tout à fait acceptable (25,0 %)	insuffisante (50,0 %) tout à fait acceptable (25,0 %)	NR (25,0 %) insuffisante (25,0 %) tout à fait acceptable (25,0 %)
Chirac	votre âge (50,8 %) votre sexe (37,3 %) votre profession (23,7 %)	satisfaisante (59,3 %) tout à fait acceptable (23,7 %) insuffisante (11,9 %)	satisfaisante (57,6 %) tout à fait acceptable (23,7 %) insuffisante (15,3 %)	satisfaisante (57,6 %) tout à fait acceptable (23,7 %) insuffisante (15,3 %)	satisfaisante (49,2 %) tout à fait acceptable (27,1 %) NR (16,9 %)
Le Pen	votre nationalité (66,7 %) votre classe sociale (66,7 %)	insuffisante (33,3 %) tout à fait acceptable	insuffisante (50,0 %) satisfaisante (50,0 %)	tout à fait acceptable (33,3 %) insuffisante	insuffisante (50,0 %) tout à fait acceptable (33,3 %)
(33,3 %)	votre sexe (50,0 %)	satisfaisante (33,3 %)		satisfaisante (33,3 %)	satisfaisante (16,7 %)
Vote blanc	votre classe sociale (100,0 %)	tout à fait acceptable (100,0 %)	tout à fait acceptable (100,0 %)	tout à fait acceptable (100,0 %)	insuffisante (50,0 %) tout à fait acceptable (50,0 %)

24. Les résultats du second tour de l'élection présidentielle à Carpentras sont les suivants : 33,95 % des suffrages exprimés pour Le Pen, contre 66,05 % pour Chirac ; soit une surreprésentation de l'électorat de Le Pen (environ deux fois celle de la moyenne nationale).

Tableau 5 b

Vote 2e tour	*place nationalité*	*place région*	*place profession*	*place activité*	*place revenu*
Non-réponse	insuffisante (50,0 %) NR (25,0 %) satisfaisante (25,0 %)	insuffisante (50,0 %) satisfaisante (50,0 %)	insuffisante (50,0 %) satisfaisante (50,0 %)	insuffisante (75,0 %) tout à fait acceptable (25,0 %)	insuffisante (50,0 %) tout à fait acceptable (50,0 %)
Chirac	satisfaisante (61,0 %) tout à fait acceptable (20,3 %) insuffisante (11,9 %)	satisfaisante (50,8 %) tout à fait acceptable (27,1 %) insuffisante (13,6 %)	satisfaisante (44,1 %) tout à fait acceptable (33,9 %) insuffisante (16,9 %)	satisfaisante (39,0 %) tout à fait acceptable (32,2 %) insuffisante (22,0 %)	satisfaisante (35,6 %) tout à fait acceptable (28,8 %) insuffisante (27,1 %)
Le Pen	insuffisante (100,0 %)	tout à fait acceptable (83,3 %) satisfaisante (16,7 %)	tout à fait acceptable (50,0 %) satisfaisante (33,3 %) insuffisante (16,7 %)	tout à fait acceptable (50,0 %) satisfaisante (33,3 %) insuffisante (16,7 %)	tout à fait acceptable (50,0 %) NR (16,7 %) insuffisante (16,7 %)
Vote blanc	tout à fait acceptable (50,0 %) satisfaisante (50,0 %)	tout à fait acceptable (50,0 %) satisfaisante (50,0 %)	tout à fait acceptable (100,0 %)	tout à fait acceptable (100,0 %)	insuffisante (50,0 %) tout à fait acceptable (50,0 %)

Les tableaux 5 a et b sont des tableaux de caractéristiques qui présentent les réponses les plus fréquemment citées (trois au maximum) aux dix questions précédemment citées en liens avec le vote au second tour. Il est à constater que l'électorat frontiste a une spécificité que les mêmes résultats croisés aux votes du premier tour font apparaître[25]*. S'agissant des trois traits identitaires prioritairement sélectionnés par cet électorat*[26]*, ils relèvent tous d'une place connotée périphériquement. Ainsi, l'électorat frontiste choisit prioritairement le critère de nationalité, dans 66,7 % des cas, et juge que la place qui est faite aux gens de leur nationalité est insuffisante pour 100 % des répondants. Or, cette caractéristique ne se retrouve ni dans l'électorat Chirac du second tour, ni dans aucun des électorats de tous les candidats du premier tour, même ceux d'extrême gauche, sauf l'électorat de Mégret.*

De même, les tableaux 6 a et b montrent que les abstentionnistes du premier tour ne vérifient pas cette caractéristique d'un sentiment subjectif d'appartenance périphérique, puisque, sur les traits identitaires prioritairement retenus, les abstentionnistes demeurent globalement satisfaits.

25. La brièveté de cet article ne nous permet pas de présenter ici ce traitement statistique volumineux.

26. Hypothèse vérifiée aussi sur les autres traits identitaires marginalement choisis par l'électorat, ce qu'un autre tableau permettrait de présenter.

Tableaux 6 a et b

Réponses croisées : « Avez-vous voté au premier tour » ;
« Qui êtes-vous (parmi la liste des traits suivants, quels sont ceux qui vous qualifient le mieux – en choisir trois) » ;
« Pensez-vous que la place qui est faite dans notre société aux gens de votre âge, de votre sexe, de votre classe sociale, de votre religion, de votre nationalité, de votre origine régionale, de votre profession, de votre situation d'activité, de votre revenu est satisfaisante, tout à fait acceptable, insuffisante, non-réponse »

Tableau 6 a

Vote 1er tour	*qui ?*	*place âge*	*place sexe*	*place classe*	*place religion*
Non-réponse	profession (100 %)	satisfaisante (100 %)	satisfaisante (100 %)	satisfaisante (100 %)	satisfaisante (100 %)
Oui	votre âge (48,4 %) votre sexe (37,1 %) votre classe sociale (29,0 %)	satisfaisante (48,4 %) tout à fait acceptable (30,6 %) insuffisante (14,5 %)	satisfaisante (53,2 %) tout à fait acceptable (25,8 %) insuffisante (17,7 %)	satisfaisante (53,2 %) tout à fait acceptable (25,8 %) insuffisante (17,7 %)	satisfaisante (53,2 %) tout à fait acceptable (25,8 %) insuffisante (17,7 %)
Non	votre profession (62,5 %) votre sexe (62,5 %) votre âge (50,0 %)	satisfaisante (75,0 %) tout à fait acceptable (25,0 %)	satisfaisante (62,5 %) insuffisante (25,0 %) tout à fait acceptable (12,5 %)	satisfaisante (62,5 %) tout à fait acceptable (25,0 %) insuffisante (12,5 %)	satisfaisante (62,5 %) NR (12,5 %) insuffisante (12,5 %)

Tableau 6 b

Vote 1er tour	*place nationalité*	*place région*	*place profession*	*place activité*	*place revenu*
Non-réponse	satisfaisante (100 %)	satisfaisante (100 %)	satisfaisante (100 %)	satisfaisante (100 %)	satisfaisante (100 %)
Oui	satisfaisante (53,2 %) insuffisante (21,0 %) tout à fait acceptable (19,4 %)	satisfaisante (43,5 %) tout à fait acceptable (33,9 %) insuffisante (14,5 %)	satisfaisante (38,7 %) tout à fait acceptable (35,5 %) insuffisante (21,0 %)	tout à fait acceptable (37,1 %) satisfaisante (30,6 %) insuffisante (25,8 %)	tout à fait acceptable (33,9 %) satisfaisante (30,6 %) insuffisante (25,8 %)
Non	satisfaisante (62,5 %) insuffisante (12,5 %) tout à fait acceptable (12,5 %)	satisfaisante (62,5 %) insuffisante (12,5 %) tout à fait acceptable (12,5 %)	satisfaisante (62,5 %) tout à fait acceptable (37,5 %)	satisfaisante (62,5 %) tout à fait acceptable (25,0 %) insuffisante (12,5 %)	insuffisante (37,5 %) satisfaisante (37,5 %) tout à fait acceptable (25,0 %)

Le modèle Centre/Périphérie comme lecture des sociabilités politiques alternatives et des fragmentations identitaires

Le processus identitaire fonctionne selon deux modalités procédurales, l'une d'*identisation*, il y a alors « [...] production de signes distinctifs, qui vont conduire les membres à se reconnaître [...] comme différents de ceux qui sont hors du groupe[27] », l'autre d'*identification*, caractérisant les similitudes des individus dans le groupe. Il y a effritement des mécanismes d'intégration autour de valeurs centrales d'autant plus contestées qu'elles sont vécues comme étant le produit d'une imposition hégémonique et asymétrique du Centre sur la Périphérie.

Sous l'effet de la crise économique, du chômage de masse, de la fragilisation et des sentiments de fragilisation des Périphéries, de la dévalorisation du Politique accompagnant et amplifiant la survalorisation de la sphère économique, déviance et rupture du lien social, désaffiliation et « périphérisation » des conditions objectives-subjectives d'appartenance à la Cité, participent de la transfiguration du politique[28], par laquelle s'exprime l'angoisse, le *trauma*, de ceux qui se pensent exclus, de ceux qui se sentent marginalisés, de ceux qui se savent en déclin : « nouveaux mondes » émergeant des décombres de l'ancienne croissance et des impasses d'une démocratie désenchantée, fourvoyée dans le marché conquérant l'espace politique.

Si le vote est la manifestation d'un rapport au monde social et aux champs politiques, il est aussi expression du sentiment d'appartenance au groupe. « C'est donc dans les relations d'échange avec les entreprises politiques que les dispositions socio-politiques latentes des agents se "cristallisent" en opinions et en votes plus ou moins constitués en même temps que ces dispositions sont au fondement de la sélection que les agents opèrent entre les biens politiques (discours, manière d'être et de faire) proposés par les représentants des entreprises concurrentes[29]. » Manifestation d'une identité, le vote est aussi moyen d'agir sur cette identité.

Ce qui se joue alors dans les conflits opposant terme à terme Centre(s) et Périphérie(s), y compris fantasmés, tient peut-être d'une surdétermination des *structures* opposée à la surdétermination des *clivages* renvoyant à un *principe de vérité* (vérité fantasmée dans la déconsidération de l'image de l'Autre, catalyseur des votes extrêmes) et à un *principe de réalité* (image de soi dépréciée, dévalorisée et déplaisante).

De ce jeu conflictuel entre vérité et réalité procèdent les mécanismes d'identisation et d'identification : « Entre une ouverture possible sur une vérité qui viendrait des profondeurs ou d'un au-

27. Jacques Chevallier, « Identité, organisation, institution », in *L'Identité politique,* Paris, PUF, 1994, p. 239.

28. Michel Maffesoli, *La Transfiguration du politique. La tribalisation du monde*, Paris, Le Livre de poche, 1992.

29. Daniel Gaxie (dir.), *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, Paris, Presses de la FNSP (1985), 2e éd., 1989, p. 24.

delà, inaccessible, et une fermeture sur soi que l'homme revendique[30]. » Vérité construite dans la réalité, à l'aune de laquelle l'idée du juste, du bien, du désirable et du vrai peut être pensée. Refus de participer au vote ou vote exprimant un sentiment objectif-subjectif d'exclusion correspondraient alors à une lutte des territoires, substitut à l'ancienne lutte des classes, décrivant de nouvelles polarités et relevant tour à tour d'opérations d'inclusion et d'exclusion.

Ces territoires[31] qui renvoient à des traits identitaires essentiellement subjectifs seraient aussi marqueurs de limites de compétences : les moins compétents (périphérie de la Périphérie), soit qu'ils se pensent moins compétents, soit qu'ils se sachent objectivement en voie d'exclusion sociale, préfèrent à toute autre solution l'abstention (qui relèverait ici de l'intériorisation de leur mise hors-jeu) ou le vote réactif (qui alimenterait les votes extrêmes).

C'est en ce sens d'ailleurs qu'un des mécanismes procédant des rapports asymétriques et de dépendance entre Centre et Périphérie permet de rendre compte des échanges inégaux et des logiques d'extraversion.

Les inégalités d'accès aux signifiants et aux signifiés, la surévaluation des signifiants caractérisent l'échange inégal dans les échanges discursifs[32]. Ceux qui se pensent ou se savent « périphériques » sont emblématiques des effets de l'extraversion : en refusant de répondre partiellement ou totalement à un questionnaire *anonyme*, ils expriment et revendiquent parfois, outre leur position périphérique, le refus de répondre au questionnaire, outils et langages du Centre, un rapport ambigu au scriptural, fait de distance, de retrait et de peur.

Si Jean-Marie Le Pen obtient 33,95 % des suffrages exprimés lors du second tour à Carpentras, ces électeurs ne représentent que 8 % de notre échantillon : indice corroborant la centralité supposée des étudiants de Science Po et de leurs enseignants réalisant l'enquête ; les enquêteurs étant identifiés par ces électeurs-là comme représentants du Centre honni. « Lorsque les tensions s'actualisent entre groupement(s) dominant(s) et groupements dépendants, chacun des deux termes tend à accentuer son "originalité", à restreindre les relations et à multiplier les raisons d'opposition par simple abandon aux stéréotypes. Les rapports entre ces groupements sont régis par *l'ambiguïté* et la méfiance totale, avant d'être radicalement conflictuels[33]. »

Le refus des hiérarchies sociales, qu'elles soient réelles ou fantasmées, à l'origine des nouvelles fragmentations identitaires serait alors constitutif de sociabilités alternatives par lesquelles s'élabore la lutte pour dire et interpréter la *doxa*. Il y a ainsi ceux qui parlent

30. Jacques Ellul, *La Parole humiliée*, Paris, Éd. du Seuil, 1981, p. 201.

31. Rappelons le propos d'Yves Deloye et d'Olivier Ihl pour qui le vote est aussi un territoire : « [...] le vote comme expérience rituelle, activité sociale et politique, est le territoire autant que le répertoire du processus d'intégration civique. » Avant-propos au volume « L'acte du vote », *Revue française de science politique*, vol. 43 (1), p. 3.

32. Les travaux de Basil Berstein en sociolinguistique ou ceux de Pierre Bourdieu le démontrent amplement.

33. Georges Balandier, *Sens et Puissance*, Paris, PUF (1971), 3e éd., 1986, p. 164.

et ceux qui se taisent, ceux dont la parole est humiliée : « Par la haine de la parole s'exprime le refus d'une vérité, donnée, lue dans les marges, écoutée dans le silence du discours qui s'évanouit pour nous centrer uniquement sur le réel, le concret, l'acquis par l'homme[34]. » « Humiliés » et « revanchards » seraient donc les idéaux types d'une citoyenneté moniste désenchantée : voix des sans-voie et de ceux qui se pensent sans voix !

34. Jacques Ellul, *La Parole humiliée*, *op. cit.*, p. 201.

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Hiscock-Lageot*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er avril – 30 juin 2002)

Algérie

30 mai 2002. **Élections législatives.** Treize ans après l'avènement du multipartisme en Algérie, l'ex-parti unique, le Front de libération nationale (FLN) d'Ali Benflis, remporte la majorité absolue à l'Assemblée populaire nationale. Il obtient 35,5 % des suffrages et 199 sièges (+ 135) sur les 389 que compte la Chambre. Le Rassemblement national démocratique (RND) d'Ahmed Ouyahia, qui avait été créé par l'ancien président Liamine Zeroual, vainqueur des élections de juin 1997, s'est effondré avec 8,5 % des voix et 48 sièges contre 155. Viennent ensuite les formations islamistes qui obtiennent un peu plus de 20 % des suffrages et 82 sièges : le mouvement Islah (Mouvement de la Réforme nationale), MRN du cheikh Abdallah Djaballah, dissident du mouvement En-Nadha, opposition, recueille 43 sièges (+ 43) ; le Mouvement de la société de la paix (MSP, ex-Hamas) du cheikh Mahfoud Nanah, 38 sièges (– 31).

Les indépendants obtiennent 29 élus. Le Parti des travailleurs (PT) de Louisa Hanoune (opposition) progresse de 17 sièges avec 21 élus. Les partis de l'opposition à dominante kabyle, le Front des forces socialistes (FFS) de Hocine Aït-Ahmed et le Rassemblement pour la culture et la démocratie (RCD) du docteur Saïd Sadi, ayant boycotté les élections, n'ont aucun représentant alors qu'ils en avaient 19 chacun, ce qui a profité au FLN. Pourtant une commission politique nationale de surveillance composée de membres de l'opposition et de personnalités indépendantes avait été mise en place.

Dix-neuf femmes font leur entrée dans la nouvelle assemblée.

Les députés sont élus à la représentation proportionnelle pour cinq ans sur des listes présentées dans chacune des 48 wilayas, le nombre de sièges dans chacune ne pouvant être inférieur à 4. Seules les listes ayant obtenu 5 % des suffrages peuvent se voir attribuer des sièges.

Le taux de participation n'a été que de 46,09 % (65 % en 1997), taux le plus faible enregistré depuis l'indépendance. À Alger, il est inférieur à 32 %.

* UMR 6567 CECOJI, Université de Poitiers.

Le président Abdelaziz Bouteflika, qui jusqu'alors s'appuyait sur une coalition hétéroclite réunissant le FLN, le RND et des partis islamistes, dispose désormais d'une marge de manœuvre politique importante (*Le Figaro*, 29 au 31 mai et 1er-2 juin 2002 ; *Libération*, 2 avril, 22, 27, 29 au 31 mai, 1er-2 et 12 juin 2002 ; *Le Monde*, 7 mars, 19 avril, 10, 29 au 31 mai, 1er, 2-3 et 5 juin 2002).

Espagne

4 juin 2002. **Partis politiques.** Une loi sur la réforme des partis, modifiant la loi de 1978, est adoptée par les députés par une majorité composée du Parti populaire et du Parti socialiste (PSOE), par 304 voix contre 16. Le Parti nationaliste basque (PNV) et Izquierda Unida (Gauche unie, ex-PC, IU) ont voté contre. Le Sénat l'approuve également. La loi doit permettre de mettre hors la loi Herri Batasuna, vitrine légale de l'ETA. Le texte permettra d'interdire les partis qui ont affaibli « de façon grave et répétée » des principes démocratiques et des valeurs constitutionnelles, qui prolongent « l'action des organisations terroristes ». Les demandes d'interdiction pourront être faites par le gouvernement, le ministère de la Justice ou 50 députés ou sénateurs. Les décisions seront prononcées par un tribunal spécial de la Cour suprême. Herri Batasuna a recueilli 10 % des suffrages et 7 élus en mai 2001 en Pays basque.

La loi entre en vigueur le 29 juin (*Libération*, 16 mai, 1er-2, 3, 5 et 23 juin ; *Le Monde*, 5, 6, 18 juin, 2 juillet 2002 ; *Courrier international*, 4 avril 2002).

Grande-Bretagne

19 avril 2002. **e-vote.** L'élection pour le Ward de Teith du Stirling Council se déroule seulement par correspondance. Ce sera bientôt le e-vote (www.klipsan.com 19 avril 2002 ; *Libération*, 2 mai 2002).

Russie

21 juin 2002. **Propriété privée.** 245 députés approuvent en première lecture la loi autorisant la vente de la terre pour la première fois depuis 1917. Le texte est adopté définitivement le 26 juin en dernière lecture.

Les étrangers ne pourront acquérir des terres agricoles (*Libération*, 27 juin 2002 ; *Le Monde*, 23-24 juin 2002).

Tunisie

26 mai 2002. **Référendum constitutionnel**. Les Tunisiens ont adopté par 99,27 % de oui (3 466 808 voix) une révision de près de la moitié des articles de la Constitution de 1987. 16 420 électeurs ont osé voter non.

La plus importante porte sur les articles 39 et 41 qui prévoient désormais le renouvellement sans limite du nombre de mandats présidentiels – jusqu'alors fixés à trois – et étendant l'âge limite des candidats à la présidence de 70 à 75 ans.

Une autre disposition garantit aux anciens présidents une immunité judiciaire à vie.

Parmi les autres innovations, on mentionne un Parlement bicaméral et l'instauration d'un scrutin à deux tours pour l'élection présidentielle.

Le président Zine El Abidine Ben Ali, 65 ans, qui, lors de son accession au pouvoir en 1987, après avoir écarté le président Habib Bourguiba, avait abrogé la présidence à vie instaurée par son prédécesseur, pourra ainsi postuler encore deux fois à la magistrature suprême, en 2004 et 2009, en attendant peut-être la présidence à vie. Mais le charisme du président Ben Ali n'a rien à voir avec celui du Combattant suprême (*Le Figaro*, 25-26 au 8 mai 2002 ; *Libération*, 4 avril, 13, 21, 24, 27 mai 2002 ; *Le Monde*, 9 novembre 2002, 4 et 5 avril, 16, 23, 25, 28 et 29 mai 2002 ; *Courrier international*, 6 juin 2002).

Pierre Avril
Jean Gicquel

Chronique constitutionnelle française
(9 mai – 30 juin 2002)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs *et de la page du recueil qui les réunit :* Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 *(PUF, 1983).*

Repères

12 mai. M. Chevènement annonce la dissolution du MDC dans le Pôle républicain.
29 mai. Selon l'enquête du journal *Le Monde*, plus d'un Français sur quatre adhère aux idées de l'extrême droite.
30 mai. Mme Notat abandonne le secrétariat général de la CFDT. M. Chérèque lui succède.
4 juin. Selon M. Giscard d'Estaing, M. Raffarin est un « Pompidou poitevin ».
18 juin. L'UMP met en place une direction collégiale : M. Juppé, président, M. Gaudin, vice-président délégué, et M. Douste-Blazy, secrétaire général.
19 juin. M. Bové est incarcéré à la suite de l'affaire du McDonald's de Millau.
27 juin. L'audit sur les finances publiques, sous le gouvernement Jospin, est rendu public.

Assemblée nationale

– *RAN*, 13e éd., mai 2002.

– *Bureau*. Le président Debré a notifié, le 26-6, aux députés la composition du bureau : premier vice-président : M. François Baroin (UMP) (Aube, 3e) ; vice-présidents : M. Marc-Philippe Daubresse (UMP), Mme Paulette Guinchard-Kuntsler (PS), MM. Jean Le Garrec (PS), Éric Raoult (UMP) et Rudy Salles (UDF) ; questeurs : MM. Henri Cuq (UMP), Claude Gaillard (UMP) et Didier Migaud (PS) ; secrétaires : M. Jacques Brunhes (PC), Mme Marie-Françoise Clergeau (PS), MM. Jean-Pierre Kucheida (PS), Yves Nicolin (UMP), Germinal Peiro (PS), Bernard Perrut (UMP), Jean Proriol (UMP), Didier Quentin (UMP), François Rochebloine (UDF), Frédéric de Saint-Sernin (UMP), Guy Teissier (UMP) et Jean Ueberschlag (UMP) (*BAN*, n° 1, p. 28).

– *Composition*. La XIIe législature compte 177 nouveaux députés, 331 sortants ont été réélus et 69 députés ont déjà siégé à l'Assemblée. Un seul sénateur, M. Alain Joyandet, quitte le Luxembourg pour le Palais-Bourbon (UMP) (Haute-Saône).

L'âge moyen passe de 51 ans et 7 mois sous la XIe législature à 54 ans et 3 mois, et le nombre des femmes de 62 à 67, soit respectivement 10,7 et 11,9 %, en dépit de la réforme de la parité. La composition socio-professionnelle n'a guère été modifiée ; selon les déclarations remises à l'Assemblée, le groupe le plus important reste celui des enseignants : 78, suivis par les fonctionnaires et magistrats : 70 ; 45 sont retraités et 40 se déclarent sans profession. Les cadres, chefs d'entreprise et ingénieurs sont 96, les ouvriers 2, les avocats 35 et les médecins 32. On note 27 permanents politiques (*La Tribune*, 20-6).

– *Éphémères députés de la XIe législature.* Les 15 membres du gouvernement Raffarin I, issus de l'Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 102, p. 154), ont cessé d'exercer leur mandat de député, le 7-6 (p. 10306). Ils ont été remplacés jusqu'au terme de la législature, soit 11 jours, par leur suppléant. Seul M. Roy ne retrouvera pas son siège, M. Donnedieu de Vabres n'ayant pas été renommé aux Affaires européennes, le 17-6 (*infra*).

– *Parlement des enfants.* La 9e session du Parlement des enfants, dû à l'initiative du président Séguin en 1994, s'est réunie le 11-5 et a adopté une proposition de jumelage de chaque école française avec une école de l'Union européenne (*Bulletin quotidien*, 13-5).

– *Président.* Après que M. G. Gantier (UDF), président d'âge, eut suppléé G. Hage, doyen d'âge, empêché comme naguère en 1986 Marcel Dassault, M. J.-L. Debré, député UMP de l'Eure (1re) a été élu président de l'Assemblée, le 25-6, au second tour par 342 voix sur 507 suffrages exprimés, contre 142 à Mme P. Guinchard-Kuntsler, présentée par le groupe socialiste, et 21 à Mme M. Jacquaint, communiste. Au premier tour, il avait obtenu 217 voix contre 163 à M. É. Balladur, également UMP, qui avait aussitôt retiré sa candidature (*BAN*, n° 1, p. 43). M. Debré est le 9e titulaire du « perchoir » (cette *Chronique*, n° 94, p. 178).

– *Règlement intérieur sur les marchés publics.* Un arrêté du bureau (n° 126/XI) du 17-4 2002 modifie un précédent arrêté (n° 92/XI) (p. 9316). L'arrêté des questeurs du 2-3 2001, pris en application de l'arrêté du bureau, a été, par la suite, modifié le 25-4 (p. 9316).

V. *Bicamérisme. Commissions. Contentieux électoral. Élections législatives. Groupes. Parlement. Session extraordinaire.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. C. Leveel, *Les Garanties d'indépendance du ministère public en France et en Italie*, thèse, Toulon, 2002 ; J.-F. Kriegk, « Le mandat européen et les projets de lutte contre le terrorisme (un saut fédéraliste en faveur de la construction d'un espace judiciaire) », *PA*, 22-5.

V. *Conseil supérieur de la magistrature.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie*. *Deuxième Centenaire du Conseil d'État*, PUF, 2002.

BICAMÉRISME

– *Bilan de la XIe législature (12-6-1997 au 18-6-2002)*. Outre le fait que le Parlement se soit réuni à trois reprises en congrès (6-7-1998, 18-1-1999 et 28-6-1999), deux fois en session extraordinaire (15 au 30-9-1997, 1er-7-1998), 432 lois ont été adoptées, selon les informations fournies par M. Jean-Louis Pezant que nous remercions infiniment (141 projets, 81 propositions : PACS, chaîne parlementaire, LO relative aux finances, et 210 en matière de conventions internationales), dont 104 après CMP. L'initiative parlementaire avoisine 20 %, contre 13 % sous la précédente législature.

Quant aux amendements, 50 851 ont été déposés : 16 800 ont été adoptés, dont 10 784 émanaient des commissions. L'engagement de responsabilité a été limité à une seule question de confiance (art. 49 al. 1er C), le 19-6-1997, et au dépôt de deux motions de censure (al. 2), les 29-4-1998 et 25-5-1999, à l'exclusion du recours à l'alinéa 3, ce qui est sans précédent (cette *Chronique*, n° 102, p. 143).

Le gouvernement a présenté, à l'Assemblée, 18 déclarations avec débat, et 17 au Sénat, notamment à propos du Kosovo et de l'orientation budgétaire. En matière communautaire (art. 88-4 C), 42 résolutions ont été adoptées par les députés (34 en commission et 8 en séance publique), 38 par les sénateurs (32 en commission et 6 en séance publique). Le nombre de questions au gouvernement a été de 3 365 au Palais-Bourbon. Les députés ont déposé 75 577 questions écrites. S'agissant des commissions d'enquête, 25 ont été créées (15 à l'Assemblée et 10 au Sénat).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. J.-Y. Faberon et F. Garde (dir.), *101 Mots pour comprendre les institutions de la Nouvelle-Calédonie*, Nouméa, Éd. Île de Lumière ; J. Garroy, « La démocratie de proximité », *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n° 281, 2002, p. 15 ; R. Hertzog, « Le système financier local en France : la décentralisation n'est pas le fédéralisme », *RIDC*, 2002, p. 613 ; H. Portelli, « Décentraliser en réformant la Constitution », *Commentaire*, n° 98, 2002, p. 321.

– *Consultation*. Par un jugement du 14-2-2002, le TA de Besançon a annulé une délibération du conseil municipal de cette ville relative à l'implantation des gares TGV, qui prévoyait un vote par correspondance (*AJDA*, 2002, p. 517, note F. Mallol).

V. *Libertés publiques*.

COMMISSIONS

– *Assemblée nationale*. Les présidences des six commissions permanentes de la nouvelle législature sont détenues par l'Union pour la majorité présidentielle :
• Affaires culturelles : M. Jean-Michel Dubernard ;
• Affaires étrangères : M. Édouard Balladur ;
• Défense nationale : M. Guy Teissier ;

22-5	*Hauchemaille et association Déclic* (p. 9547). V. *Contentieux électoral. Gouvernement. Habilitation législative. Vote.*
12-6	AN, Vaucluse 1re (p. 10919). V. *Contentieux électoral.*

• Finances : M. Pierre Méhaignerie ; le rapporteur général étant M. Gilles Carrez ;
• Lois : M. Pascal Clément ;
• Production : M. Patrick Ollier.

Les socialistes ont un vice-président au bureau de chaque commission, ainsi que des secrétaires, comme l'UDF (*Bulletin quotidien*, 28-6).

– *Boycott*. Les sénateurs socialistes et CRC (communiste, républicain et citoyen) ont décidé de ne pas participer aux auditions des ministres du gouvernement Raffarin I devant les commissions du Sénat : « ils n'ont pas encore la légitimité des élections législatives », selon le président du groupe socialiste, M. C. Estier (*Bulletin quotidien*, 29-5).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. B. Mathieu et M. Verpeaux, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, Dalloz, 2002 ; O. Dutheillet de Lamothe, « Les modes de décision du juge constitutionnel », *Université catholique de Louvain*, 6 et 7-12-2001 ; H. Roussillon, « La saisine du Conseil constitutionnel. Contribution à un débat », *RIDC*, 2002, p. 487 ; B. Mathieu, « De quelques exemples récents de l'influence des droits européens sur le juge constitutionnel français », *D*, 2002, p. 1439 ; J.É. Schoettl, « Le CC et l'élection présidentielle de 2002 », *PA*, 12 et 13-6.

– *Chr. RFDC*, 2002, p. 151.

– *Notes*. J.-P. Camby, sous déclaration du 24-4-2002 et proclamation du 8-5-2002, *PA*, 24-6 ; J.-É. Schoettl, *ibid*., 22-5.

– *Décisions*. V. *tableau ci-dessus*.

– *Compétence électorale.* Le Conseil constitutionnel a accepté, le 22-5, de statuer sur une requête présentée par une association, dirigée contre un acte préparatoire aux élections législatives (p. 9547) (*infra*).

V. *Contentieux électoral. Gouvernement. Président de la République.*

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Délibération.* L'assemblée du palais d'Iéna a débattu, le 18-6 (p. 10753), de « la représentation institutionnelle de la société civile » qu'elle est réputée représenter.

CONSEIL DES MINISTRES

– *Composition*. Le Conseil des ministres a cessé d'être le Conseil des ministres (cette *Chronique*, n° 102, p. 156). Le décret du 17-6 relatif à la composition du gouvernement Raffarin II (p. 10720) le confirme avec la disparition, cette fois-ci, de l'article 9 C dans les visas. À cet égard, le président Chirac a donné, le 19-6, « l'assurance » à ses membres, y compris les secrétaires d'État, qu'ils participeront à l'ensemble des conseils (*Le Figaro*, 20-6). Comme le 10-5 précé-

dent, une photographie du pouvoir exécutif a été prise. Avec l'unité recouvrée, le compte rendu des délibérations est effectué, à nouveau, à l'hôtel de Marigny. Par ailleurs, le chef de l'État a demandé aux membres du gouvernement de renoncer à l'habitude prise de communiquer par petits papiers au cours de la réunion (*ibid.*, 18-6), afin de respecter le rite institutionnel. Bref, « le Conseil des ministres, ce n'est pas une réunion de copains » (D. Perben) (*ibid.*, 20-6).

V. *Gouvernement.*

Conseil supérieur de la magistrature

– *Bibliographie*. *Rapport d'activité 2001*, Les éditions des *Journaux officiels*, n° 4432.

– *Composition*. Au terme du mandat des 16 membres désignés le 4-6-1998 (cette *Chronique*, n° 87, p. 191), le CSM a été intégralement renouvelé le 4-6 (*JO* du 5) en application de la LO 94-100 du 5-5-1994. Les 12 magistrats des deux formations du siège et du parquet ont été élus par leurs pairs, et désormais à la représentation proportionnelle pour les 6 magistrats des cours et des tribunaux (cette *Chronique*, n° 102, p. 145) ; les membres de la Cour de cassation, les chefs de cour et de juridiction étant toujours élus au scrutin uninominal par des collèges distincts. L'assemblée générale du Conseil d'État a désigné Alain Baquet, président de section honoraire, ancien directeur du cabinet des gardes des Sceaux Robert Badinter et Michel Crépeau. Le président de la République a nommé Jean Marmot, président de chambre à la Cour des comptes, le président de l'Assemblée nationale, notre collègue Dominique Rousseau et le président du Sénat, Jacques Ollé-Laprune, secrétaire général honoraire de la Haute Assemblée. Pour la première fois, trois femmes, dont une membre du Syndicat de la magistrature, ont été élues (p. 10053).

– *Convention*. Le garde des Sceaux se serait engagé devant la formation du parquet, le 29-5, à respecter ses avis, suivant la pratique inaugurée en 1997 (*Le Point*, 14-6).

Constitution

– *Bibliographie*. M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, 7e éd., Montchrestien, 2002.

– *Archives constitutionnelles*. Le décret du 3-6 (*JO* du 4) porte nomination des membres de la Commission des archives constitutionnelles de la Ve République (cette *Chronique*, n° 102, p. 145) qui comprend, outre les membres de droit, 15 personnalités : Pierre Mesmer, ancien Premier ministre, André Chandernagor, Jean Foyer et Pierre Sudreau, anciens ministres, François Luchaire, ancien membre du Conseil constitutionnel, Jean Massot, président de section au Conseil d'État, Jacques Ollé-Laprune, secrétaire général honoraire du Sénat, Jean Favier, de l'Institut, et les professeurs Pierre Avril, Gérard Conac, Olivier Duhamel, Louis Favoreu, Jean Gicquel, Marcel Morabito, ainsi que Jean-Luc Parodi, directeur de recherches à la Fondation nationale des sciences politiques. Le rapporteur général est M. Didier Maus, conseiller d'État.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « L'inéligibilité : d'un principe simple à des applications complexes », sous CE, 15-2-2002, *Élections à l'Assemblée de Polynésie française*, *PA*, 13-5.

– *Note*. J.-Ph. Thiellay, sous CE, 11-1-2002, *Élections municipales de Saint-Pierre-et-Miquelon*, *AJDA*, 2002, p. 451.

– *Actes préparatoires aux élections législatives.* Par une décision du 22-5 (*Hauchemaille et association Déclic*, p. 9547), le Conseil constitutionnel a reconnu, de manière exceptionnelle et sous les conditions strictes (25-7-2000, *Hauchemaille*, cette *Chronique*, n° 96, p. 218), sa compétence pour examiner, avant la proclamation des résultats, les décrets des 3 et 8-5-2002 portant convocation des collèges électoraux en vue du renouvellement général de l'Assemblée nationale. En revanche, il s'est refusé à examiner les décisions du CSA, datées du 14-5-2002, fixant les conditions de production et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle en vue des élections législatives (13-12-2001, *Hauchemaille*, cette *Chronique*, n° 101, p. 154).

En revanche, la matière s'est enrichie : le juge a accueilli la requête d'une association, « sans qu'il soit besoin de statuer sur [sa] recevabilité ». Bref, le Conseil a traité par prétérition la question de savoir si l'association Déclic justifiait d'un intérêt propre à agir (v. J.-É. Schoettl, *PA*, 4-6).

– *Commission de recensement des votes*. Dans la 1re circonscription de la Vienne, 5 000 bulletins du candidat de l'UMP ont été annulés par la commission au motif qu'ils comportaient une mention (« Génération terrain, génération Raffarin ») prohibée par le Code électoral (*Le Monde*, 12-6).

– *Détournement de suffrages*. Un juge d'instruction de Saint-Dié (Vosges) a rendu une ordonnance de non-lieu, le 24-5, concernant la plainte déposée par un électeur contre M. Pierret, à l'époque secrétaire d'État, pour détournement de suffrages électoraux, lors du scrutin municipal de 2001 (cette *Chronique*, n° 98, p. 182). Le magistrat a estimé que la preuve de l'intention frauduleuse n'avait pas été apportée, M. Pierret pouvant estimer que la doctrine Jospin ne serait pas invoquée (*BQ*, 28-5).

– *Élections législatives.* Le Conseil constitutionnel a été saisi de recours concernant 123 circonscriptions à la suite des élections des 9 et 16-6, contre 130 en 1997.

La première décision, rendue le 12-6 (AN, *Vaucluse*), déclare irrecevable une requête prématurée dirigée contre les opérations du premier tour à l'issue duquel aucun candidat n'a été proclamé élu, alors que le Conseil ne peut être saisi que des contestations visant l'élection d'un parlementaire. Mais, en statuant rapidement, le juge aura permis au requérant de présenter utilement un nouveau recours dans le délai contentieux.

V. *Collectivités territoriales. Élections législatives. Vote.*

COUR DE JUSTICE
DE LA RÉPUBLIQUE

– *Non-saisine.* Le procureur général près la Cour de justice de la République, M. Jean-François Burgelin, a écrit à

M. Charles Pasqua qu'il ne comptait pas saisir ladite Cour d'infractions que ce dernier aurait pu commettre en tant que ministre de l'Intérieur. M. Pasqua, qui est mis en examen à propos du financement de la campagne pour les élections européennes de 1999 que l'enquête rapprochait de la vente du casino d'Annemasse, sollicitait cette saisine « pour crever l'abcès » (*Le Monde*, 30-5).

Droit communautaire

– *Bibliographie*. J.-Cl. Zarka, *L'Essentiel des institutions de l'Union européenne*, Gualino éd., 2002 ; J.-P. Jacqué, « La protection juridictionnelle des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Dialogue entre le juge et le "constituant" », *AJDA*, 2002, p. 476.

Droit constitutionnel

– *Bibliographie*. P. Mbongo, « Du réformisme constitutionnel contemporain », *PA*, 25-6.

Élection présidentielle

– *Bibliographie*. S. Sur, *2002. Élections abracadabrantesques*, Dalloz, 2002 ; « La présidentielle qui a fait trembler la Ve République », *Le Figaro*, hors série, mai 2002.

Élections

– *Bibliographie*. Cl. Fabre, *Les Élections, mode d'emploi*, Librio, 2002.

V. *Libertés publiques*.

Élections législatives

– *Actes préparatoires*. V. *Contentieux électoral*.

– *Campagne officielle*. Par une décision 2002-265 du 14-5, le CSA a déterminé les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne en vue des élections législatives des 9 et 16-6 (p. 9310). Un arrêté du Premier ministre, daté du 15-5 (p. 9259), a désigné les membres de la commission, visée à l'article 1er du décret 78-21 du 9-1-1978, fixant les conditions de participation des partis et groupements mentionnés à l'article L. 167-1 § 3 du Code électoral. La liste de ces derniers, arrêtée par ladite commission, le 23-5, n'a pas habilité le parti des Verts, le RPF de M. Pasqua et CPNT de M. Saint-Josse, faute d'avoir déposé en temps utile leur demande. Saisi en référé, le Conseil d'État a rejeté les recours intentés qui faisaient valoir que la date limite de dépôt de dossier était fixée un jour férié (lundi de Pentecôte). La Haute Juridiction a estimé qu'aucune disposition ne prévoyait un report et que « la condition de délai [était] donc impérative » (*BQ*, 27 et 29-5).

En dernière analyse, le CSA a déterminé, d'une part, le 22-5, la répartition de la durée d'émission (décision 2002-289, p. 9489) et, d'autre part, le 24-5, les dates et l'ordre de passage entre les formations politiques sur les antennes des sociétés nationales de programme (décision 2002-290, p. 9576).

À la suite de l'intervention de M. Chirac sur France 3, le 5-6, à la veille du premier tour des élections législatives, à la demande du CSA, un temps d'antenne identique a été attribué, le lendemain, à M. Strauss-Kahn, au nom

du PS (*Le Monde*, 7 et 8-6). En revanche, l'instance de régulation a demandé, le 28-5, à TF1 et à M6 un rééquilibrage à l'égard de la gauche et de certains partis non représentés à l'Assemblée nationale (*BQ*, 29-5). Le CSA devait constater avec satisfaction, le 18-6, que sa démarche avait été suivie d'effets.

– *Candidatures*. Le chiffre record de 8 455 candidats a été atteint, soit 20 % de plus qu'en 1997 et 45 % qu'en 1988. La première circonscription de Paris a accueilli 27 candidats. À cette occasion, 32 formations, contre 23 en 1997, ont présenté plus de 50 candidats. Ce qui n'est pas indifférent, lorsque l'on sait que chaque voix obtenue vaut 1,66 €. Par ailleurs, les candidatures féminines, au nombre de 3 250, ne représentent que 38,5 % de l'ensemble, tandis que 123 candidats seulement étaient d'origine africaine ou maghrébine (*Le Monde*, 9/10-6). Ainsi vont la parité et l'intégration.

– *Résultats*. V. tableaux ci-après.

À l'issue du second tour, l'UMP (Union pour la majorité présidentielle) a obtenu à elle seule la majorité absolue à l'Assemblée (365 sièges), tel naguère le PS en mai 1981.

À la différence des 79 triangulaires de 1997, seules 10 se sont présentées, dont 9 avec un candidat du Front national. Dans trois circonscriptions, un seul candidat est demeuré en lice : Paris 16e, Nord 16e et 19e (*Le Monde*, 13-6). Un duel au sein de la droite s'est présenté dans la 3e circonscription de la Mayenne.

Parmi les élus, figurent un sénateur et 16 membres du gouvernement Raffarin I. En revanche, les chefs de file de la gauche plurielle ont été battus : MM. Hue, Chevènement et Mme Voynet.

Le Front national n'obtient aucun élu : l'abstention, qui établit un nouveau record (39,68 %), a brisé sa capacité de nuisance à bien des aspects.

Au terme de quatre tours de scrutin, la Ve République recouvre sa cohérence : un président adossé à une majorité parlementaire. Le présidentialisme refleurit ; le parlementarisme ayant été repoussé par le suffrage universel.

V. *Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République*.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Bibliographie*. H. Ruiz-Fabri, « La Convention de Rome créant la Cour pénale internationale : questions de ratification », *RIDC*, 2002, p. 441.

– *Cour pénale internationale*. Le décret 2002-925 du 6-6 porte publication de la convention adoptée à Rome le 17-7-1998 (p. 10237).

– *Répression du terrorisme*. Le décret 2002-935 du 14-6 porte publication de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, faite à New York, le 10-1-2000 (p. 10636). Cette convention est entrée en vigueur le 10-4-2002.

GOUVERNEMENT

– *Condition des membres*. 17 d'entre eux sur 27 sont entrés en lice aux élections législatives : 7 ont été élus dès le premier tour : Mme Ameline (Calvados, 4e) et MM. Fillon (Sarthe, 4e), Loos (Bas-Rhin, 8e), Mattéi (Bouches-du-Rhône, 2e), de Robien (Somme, 2e), Gaymard (Savoie, 2e) et Sarkozy (Hauts-de-Seine,

Résultats des élections législatives des 9 et 16 juin 2002

Premier tour

Inscrits : 40 969 371 – Votants : 26 389 864 – Abstentions : 14 579 507 (35,59 %) – Blancs ou nuls : 559 621 – Exprimés : 25 830 243

Familles politiques	*Nombre de voix obtenues*	*Suffrages exprimés (%)*	*En % des inscrits*	*Nombre de sièges*
LO	304 081	1,18	0,74	
LCR	320 610	1,24	0,78	
Extrême gauche	82 218	0,32	0,2	
PC	1 267 688	4,91	3,09	
PS	6 142 654	23,78	14,99	2
PRG	389 782	1,51	0,95	
Divers gauche	355 363	1,38	0,87	
Verts	1 145 781	4,44	2,8	
Pôle républicain	308 664	1,19	0,75	
Autres écologistes	297 304	1,15	0,73	
Régionalistes	93 300	0,36	0,23	
CPNT	422 448	1,64	1,03	
Divers	217 027	0,84	0,53	
UMP	8 169 859	33,37	21,04	46
UDF	1 236 353	4,79	3,02	6
DL	108 824	0,42	0,27	2
RPF	94 222	0,36	0,23	
MPF	202 831	0,79	0,5	1
Divers droite	1 005 880	3,89	2,46	1
FN	2 873 391	11,12	7,01	
MNR	278 268	1,08	0,68	
Extrême droite	63 695	0,25	0,16	

Second tour

Inscrits : 36 783 746 – Votants : 22 186 165 – Abstentions : 14 597 581 (39,68 %) – Blancs ou nuls : 965 139 – Exprimés : 21 221 026

Familles politiques	*Nombre de voix obtenues*	*Suffrages exprimés (%)*	*En % des inscrits*	*Nombre de sièges*
PCF	690 807	3,26	1,88	21
PS	7 482 169	35,26	20,34	138
PRG	455 360	2,15	1,24	7
Divers gauche	268 715	1,27	0,73	6
Verts	677 933	3,19	1,84	3
Pôle républicain	12 679	0,06	0,03	0
Régionalistes	28 689	0,14	0,08	1
Divers	13 036	0,06	0,04	1
UMP	10 029 669	47,26	27,27	309
UDF	832 785	3,92	2,26	23
RPF	61 605	0,29	0,17	2
Divers droite	274 374	1,29	0,75	8
FN	393 205	1,85	1,07	0

SOURCE : ministère de l'Intérieur.

6e) ; puis 9 au ballottage : Mmes Alliot-Marie (Pyrénées-Atlantiques, 6e), Bachelot (Maine-et-Loire, 1re) et MM. Devedjian (Hauts-de-Seine, 13e), Borloo (Nord, 21e), Dutreil (Aisne, 5e), Bussereau (Charente-Maritime, 4e), Copé (Seine-et-Marne, 6e), Perben (Saône-et-Loire, 5e) et Donnedieu de Vabres (Indre-et-Loire, 1re). Seule, Mme Versini a échoué dans sa tentative (Paris, 11e).

– *Démission du gouvernement Raffarin I*. Conformément à la tradition républicaine, le Premier ministre a remis la démission de son gouvernement au président de la République, le 17-6, à l'issue des élections législatives (p. 10719). Ce gouvernement de l'éphémère partage désormais cette qualité avec celui de Pierre Mauroy (mai-juin 1981) (*CCF*, n° 19, p. 192).

– *Entrée en fonction*. La décision rendue par le Conseil constitutionnel, le 22-5 (*Hauchemaille et association Déclic*) (p. 9547), confirme la jurisprudence (6-9-2000, *Hauchemaille*, cette *Chronique*, n° 96, p. 206) selon laquelle « la nomination des membres du gouvernement […] est d'effet immédiat ».

– *Nomination du gouvernement Raffarin II*. Le 29e gouvernement de la Ve République, ou le premier du second mandat du président Chirac (cette *Chronique*, n° 102, p. 154), formé le 17-6 (p. 10720), appelle diverses observations (v. *tableau ci-après*).

I. « Gouvernement de compétences et d'esprit d'ouverture », selon l'expression du Premier ministre, mais plus encore gouvernement présidentiel, il accueille 38 membres issus de l'UMP, soit 15 ministres, 11 ministres délégués et 12 secrétaires d'État et, au final, 12 nouveaux titulaires dépourvus d'expérience ministérielle. Les membres de l'équipe antérieure sont renommés, à l'exception de M. Donnedieu de Vabres mis en examen (v. *Ministres*). En revanche, Mme Versini, secrétaire d'État, battue aux élections législatives, a conservé ses attributions. Deux d'entre eux changent d'affectation et bénéficient d'une promotion en accédant au rang de ministre délégué (M. Loos et Mme Ameline). Le nombre de femmes est porté à 10 (7 ministres et 3 secrétaires d'État). Sous ce rapport, Mme Lenoir, ancien membre du Conseil constitutionnel, est appelée à participer à l'exercice d'une fonction régalienne en qualité de ministre des Affaires européennes ; Mme Fontaine, ancienne présidente du Parlement européen, est nommée à l'Industrie, tandis que la spationaute, Mme Claudie Haigneré, est chargée de la Recherche et des Nouvelles Technologies.

Un nouveau sénateur entre au gouvernement (cette *Chronique*, n° 102, p. 154) : M. Falco (Var) (RI), tandis que 10 non-parlementaires y sont présents, en dernière analyse.

II. La qualité de ministre n'est plus liée à celle de participant au Conseil des ministres (*supra*).

III. Des dénominations nouvelles apparaissent : Budget et Réforme budgétaire ; Ville et Rénovation urbaine ; Parité et Égalité professionnelle ; Programmes immobiliers de la justice. Reste que la Pêche est dissociée de la Mer.

IV. En dernière analyse, la doctrine Jospin de non-cumul s'est imposée aux membres du gouvernement (*Le Monde*,

Composition du gouvernement

Premier ministre
Jean-Pierre Raffarin

Ministres
Intérieur, Sécurité intérieure et Libertés locales : **Nicolas Sarkozy**
Affaires sociales, Travail et Solidarité : **François Fillon**
Garde des Sceaux, Justice : **Dominique Perben**
Affaires étrangères : **Dominique Galouzeau de Villepin**
Défense : **Michèle Alliot-Marie**
Jeunesse, Éducation nationale et Recherche : **Luc Ferry**
Économie, Finances et Industrie : **Francis Mer**
Équipement, Transports, Logements, Tourisme et Mer : **Gilles de Robien**
Écologie et Développement durable : **Roselyne Bachelot-Narquin**
Santé, Famille et Personnes handicapées : **Jean-François Mattéi**
Agriculture, Alimentation, Pêche et Affaires rurales : **Hervé Gaymard**
Culture et Communication : **Jean-Jacques Aillagon**
Fonction publique, Réforme de l'État et Aménagement du territoire : **Jean-Paul Delevoye**
Outre-mer : **Brigitte Girardin**
Sports : **Jean-François Lamour**

Ministres délégués
Budget et Réforme budgétaire (auprès du ministre de l'Économie) : **Alain Lambert**
Industrie (auprès du ministre de l'Économie) : **Nicole Fontaine**
Libertés locales (auprès du ministre de l'Intérieur) : **Patrick Devedjian**
Affaires européennes (auprès du ministre des Affaires étrangères) : **Noëlle Lenoir**
Coopération et Francophonie (auprès du ministre des Affaires étrangères) : **Pierre-André Wiltzer**
Enseignement scolaire (auprès du ministre de l'Éducation nationale) : **Xavier Darcos**
Recherche et Nouvelles Technologies (auprès du ministre de l'Éducation nationale) : **Claudie Haigneré**
Commerce extérieur (auprès du ministre de l'Économie) : **François Loos**
Ville et Rénovation urbaine (auprès du ministre des Affaires sociales) : **Jean-Louis Borloo**
Famille (auprès du ministre de la Santé) : **Christian Jacob**
Parité et Égalité professionnelle (auprès du ministre des Affaires sociales) : **Nicole Ameline**

Secrétaires d'État
Relations avec le Parlement, porte-parole du gouvernement (auprès du Premier ministre) : **Jean-François Copé**
Développement durable (auprès de la ministre de l'Écologie) : **Tokia Saïfi**
Lutte contre la précarité et l'exclusion (auprès du ministre des Affaires sociales) : **Dominique Versini**
Personnes handicapées (auprès du ministre de la Santé) : **Marie-Thérèse Boisseau**
PME, Commerce, Artisanat, Professions libérales et Consommation (auprès du ministre de l'Économie) : **Renaud Dutreil**
Transports et Mer (auprès du ministre des Transports) : **Dominique Bussereau**
Réforme de l'État (auprès du ministre de la Fonction publique) : **Henri Plagnol**
Tourisme (auprès du ministre des Transports) : **Léon Bertrand**
Anciens Combattants (auprès du ministre de la Défense) : **Hamlaoui Mekachera**
Personnes âgées (auprès du ministre des Affaires sociales) : **Hubert Falco**
Programmes immobiliers de la justice (auprès du ministre de la Justice) : **Pierre Bédier**
Affaires étrangères (auprès du ministre des Affaires étrangères) : **Renaud Muselier**

Source : *Le Monde*.

21-6) à l'image du premier d'entre eux (cette *Chronique*, n° 102, p. 156).

– *« Séminaire de gouvernance »*. M. Raffarin a décidé de réunir, à Matignon, l'ensemble des membres du gouvernement, le lendemain du Conseil des ministres. Le premier s'est tenu le 11-5 (*Le Monde*, 14-5).

– *SGCI*. Mme Andréani, conseillère auprès du Premier ministre pour les Affaires européennes, a été nommée secrétaire général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne par un décret du 23-5 (p. 9487), selon la pratique observée.

V. *Ministres. Premier ministre. Président de la République*.

GROUPES

– *Assemblée nationale*. La XIIe législature compte 4 groupes au lieu de 6 dans l'Assemblée sortante (*JO*, 26-6) :
• groupe de l'Union pour la majorité présidentielle : 356 membres et 9 apparentés ; président Jacques Barrot ;
• groupe socialiste : 140 membres et 1 apparenté ; président Jean-Marie Ayrault ;
• groupe de l'Union pour la démocratie française : 27 membres et 2 apparentés ; président Hervé Morin ;
• groupe des député(e)s communistes et républicains : 21 membres ; président Alain Bocquet ;
Non-inscrits : 21.

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Procédure*. Le Conseil constitutionnel a rappelé, à toutes fins utiles, le 22-5 (*Hauchemaille et association Déclic*) que l'article 38 C se borne à exiger que « le projet de loi de ratification des ordonnances soit déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation ». À défaut, celles-ci seraient caduques.

V. *Contentieux électoral. Loi.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Grâce présidentielle*. Le président de la République a accordé sa grâce à M. Maxime Gremetz, député (C) (Somme, 1re), frappé d'inéligibilité à la suite de sa condamnation dont le garde des Sceaux s'était abstenu de saisir le Conseil constitutionnel pour qu'il constate sa déchéance (cette *Chronique*, n° 102, p. 162). M. Gremetz a donc pu être candidat (*Bulletin quotidien*, 17-5) et réélu, mieux encore.

– *Inviolabilité*. Le tribunal correctionnel de Bastia a condamné, le 28-5, M. Paul Natali, sénateur de Haute-Corse (RPR), à une amende pour prise illégale d'intérêt dans des affaires de marchés de la Chambre de commerce, mais l'a relaxé du chef de favoritisme. Le parquet a l'intention de faire appel (*BQ*, 29-5).

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. B. Mathieu et M. Verpeaux, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, Dalloz, 2002 ; « L'association : un acteur fiscal comme les autres ? », *RFFP*, n° 78, juin 2002 ; « La loi du 4-3-2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé », *PA*, 19-6 ; M. Deguergue,

« Droits des malades et qualité du système de santé », *AJDA*, 2002, p. 508 ; J.-F. Flauss, « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme » (novembre 2001-avril 2002), *ibid.*, p. 500 ; « Le droit international des droits de l'homme face à la globalisation économique », *PA*, 24-5.

– *Chr.* J.-F. Flauss, « Les droits de l'homme dans l'Union européenne, 1999-2000 », *PA*, 6/7-8 ; F. Sudre (dir.), « CEDH, Affaires françaises, 2000 », *RDP*, 2001, p. 657 ; L. Burgorgue-Larsen (dir.), « Jurisprudence européenne comparée », *ibid.*, p. 693.

– *Note*. A. Legrand, sous CE, 9-7-2001, « Préfet du Loiret » (couvre-feu pour les mineurs), *D*, 2002, p. 1582.

– *Discrimination*. La Cour de cassation a jugé, le 12-6, que le « testing » pouvait être utilisé comme preuve en justice en ce qui concerne les critères d'accès aux discothèques (*Le Monde*, 13-6).

– *Droit au respect de la vie privée et familiale*. À l'unisson de la CEDH (cette *Chronique*, n° 102, p. 157), le Conseil d'État s'est prononcé le 5-6 (arrêt *Emmanuelle B.*) contre l'adoption d'un enfant par une homosexuelle, au moment même où le législateur néerlandais et le suédois l'autorisaient (*BQ*, 12-6).

– *Droit de la presse*. La Cour de cassation (*Crim.*, 11-6) autorise désormais, au titre des droits de la défense, des journalistes poursuivis en diffamation à produire des pièces, de provenance même illégale, d'un dossier d'instruction (*Le Monde*, 13-6).

– *Égalité des sexes*. La féminisation sémantique se poursuit (cette *Chronique*, n° 100, p. 202) : de manière inédite, « un groupe des député(e)s communistes et républicains » a été constitué à l'Assemblée nationale, le 25-6 (p. 11062).

– *Égalité devant la loi*. Le Conseil d'État a jugé, le 28-6, dans un arrêt *Villemain* que « les liens juridiques qui unissent les personnes ayant conclu un pacte civil de solidarité ont été organisés par le législateur de manière différente […] de ceux qui existent entre deux conjoints » ; dès lors « le principe d'égalité n'impose pas qu'elles soient traitées, dans tous les cas, de manière identique ».

Cependant, « l'autorité réglementaire ne peut, sans créer une différence de traitement manifestement disproportionnée par rapport aux différences qui séparent ces deux formes de vie commune, exclure les partenaires pacsés du bénéfice des avantages évoqués par [une] circulaire ».

– *Informatique et libertés*. La 13e chambre correctionnelle du tribunal de Paris a condamné, le 17-5, pour la première fois, l'Église de scientologie, en qualité de personne morale, pour violation de la loi du 6-1-1978 (*Le Figaro*, 18/19-5).

– *Liberté de communication*. À la suite de la démission de Mme Langlois-Glandier (cette *Chronique*, n° 102, p. 159), le règlement intérieur du CSA a été modifié par délibérations en date des 26-2 et 9-4. Aux termes du nouvel article 13-1, chaque conseiller signe une déclaration sur l'honneur attestant qu'il a pris connaissance des obligations et interdictions posées par l'article 5 de la loi du 30-9-1986 modifiée. Une telle

déclaration est renouvelée chaque année (p. 9315).

Le CSA a mis en demeure France 2 (décision du 14-5) à propos d'un reportage intitulé « X sans limites », diffusé le 11-4 au cours de l'émission *Envoyé spécial* qui était susceptible de « nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs » (p. 10468). Par une décision 2002-322 du 28-5, l'instance de régulation a mis en demeure France 3 pour la diffusion de séquences à caractère érotique, le 23-5, au cours du journal télévisé « Le 19-20 » (p. 10469).

– *Parité*. Au vu des élections législatives, il s'avère que le scrutin majoritaire, à l'opposition de la RP, freine la féminisation de la vie parlementaire ; les grands partis préférant s'acquitter de pénalités financières plutôt que de s'y adonner. À cet égard, la nouvelle Assemblée nationale accueille 6 femmes de plus qu'en 1997 (67, ainsi réparties : 38 UMP, 22 S, 3 UDF et 4 C). Les pénalités frapperont l'UDF à hauteur de 30,32 % ; l'UMP, 30,07 % ; le PS, 13,87 % et le PCF, 6,05 % (*Le Monde*, 18-6).

Mme Morin a été élue, le 28-6, présidente du conseil régional de Poitou-Charentes, en remplacement de M. Raffarin (*Le Monde*, 30-6/1er-7). C'est la troisième femme appelée à cette fonction après Mmes Blandin (Nord-Pas-de-Calais jusqu'en 2001) et Comparini (Rhône-Alpes) (cette *Chronique*, n° 90, p. 177).

– *Principe de la légalité des délits et des peines et statut du fœtus*. L'enfant à naître, selon la Cour de cassation, ne peut être victime d'homicide involontaire. L'arrêt rendu le 25-6, par la chambre criminelle, s'inscrit dans la démarche adoptée par l'assemblée plénière, le 29-6-2001 (cette *Chronique*, n° 99, p. 211).

LOI

– *Bibliographie*. B. Bouloc, « Quelques propos sur l'amnistie », *D*, 2002, p. 1847.

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie*. J.-P. Camby (dir.), *La Réforme du budget de l'État. La LO relative aux lois de finances*, LGDJ, 2002 ; L. Philip, « La nouvelle LO du 1er-8-2001 relative aux lois de finances », *RFDC*, 2002, p. 199 ; G. de Reilhan, « Le principe de sincérité budgétaire : l'effectivité des saisines du Conseil constitutionnel à l'épreuve des rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances », *RFFP*, n° 78, 2002, p. 187.

MAJORITÉ

– *Allégeance présidentielle*. « Fidèles à l'esprit, comme à la lettre, de la Constitution de la Ve République et unis autour du président de la République élu le 5 mai 2002, les députés soussignés se constituent […] en groupe de l'Union pour la majorité présidentielle », selon la déclaration politique remise à la présidence de l'Assemblée, le 25-6 (p. 11060). Par une autre déclaration, dénuée de toute valeur juridique (art. 27 C), ces députés se sont engagés à soutenir le gouvernement au cours de la législature.

MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

– *Collaboratrice*. Par décision datée du 29-4, Mme Calavia a été nommée déléguée générale du médiateur (p. 10263).

MINISTRES

– *Condition*. La procédure de mise en examen de M. Donnedieu de Vabres, ministre des Affaires européennes, relative au financement de l'ex-Parti républicain, a été validée par la Cour de cassation, le 12-6 (*Le Monde*, 14-6). Conformément à la jurisprudence Bérégovoy-Balladur (cette *Chronique*, n° 93, p. 242), après une hésitation du Premier ministre (*Le Monde*, 17-5), l'intéressé n'a pas été reconduit dans ses fonctions lors de la formation du nouveau gouvernement, le 17-6 ; la démission de M. Raffarin présentée ce jour entraînant *ipso jure* la sienne (*Le Monde*, 19-6).

Conformément à la volonté exprimée par M. Chirac et observée par le Premier ministre (cette *Chronique*, n° 102, p. 156), les membres du gouvernement ont été appelés à respecter la doctrine Jospin de non-cumul (*Le Monde*, 21-6).

En dernier lieu, M. Copé a été mis en examen, le 19-6, à Meaux, pour complicité de diffamation à l'égard de policiers, pour des faits remontant aux dernières élections municipales (*Le Monde*, 23/24-6).

– *Vie privée*. Mme Noëlle Lenoir, ministre des Affaires européennes, s'est mariée le 29-6 (cette *Chronique*, n° 77, p. 258).

PARTIS POLITIQUES

– *Contentieux judiciaire*. Le président du PCF, M. Robert Hue, et la secrétaire générale, Mme Marie-George Buffet, ont été assignés en référé devant le TGI de Paris par un collectif de communistes orthodoxes en vue d'obtenir l'application des statuts, lesquels confèrent à 10 % des adhérents le droit de convoquer un congrès extraordinaire (*BQ*, 25-6). La conférence nationale de Gennevilliers a décidé, le 27-6, la réunion d'un congrès au printemps 2003 (*Le Monde*, 29-6).

PREMIER MINISTRE

– *Allégeance présidentielle*. À Poitiers, le 8-5, M. Raffarin a évoqué ses nouvelles responsabilités « exaltantes et difficiles », mais, ajoutera-t-il, « je le fais sans peur, car je le fais en serviteur » (*Le Monde*, 10-5). Ultérieurement, le premier Conseil des ministres, réuni le 10-5, a fixé, selon son expression, « les lignes directrices posées par le président » (*ibid.*), ou tracé la feuille de route du gouvernement, selon une formule convenue. Sur France 2, le 23-5, il a affirmé : « Je suis là pour mettre en œuvre les engagements du président de la République » (*ibid.*, 25-5). Ce que M. Devedjian avait résumé, au préalable, d'une formule à RTL, le 12-5 : « Le président donne les directives, le Premier ministre les met en musique » (*ibid.*, 14-5).

– *Autorité*. À l'occasion du premier « séminaire de gouvernance », réuni le 11-5, M. Raffarin a rappelé à l'ordre Mme Bachelot et M. de Robien s'agissant de leur déclaration respective sur l'énergie nucléaire et l'amnistie de contraventions routières (*Le Monde*, 10 et 12/13-5). Il a déclaré, à cet effet : « La communication ne doit pas précéder l'action […] Un ministre ne s'exprime jamais à titre personnel mais toujours au nom de l'État » (*ibid.*, 14-5).

– *Chef de gouvernement*. M. Raffarin a refusé de débattre avec M. Hollande à

l'occasion de la campagne des élections législatives : à France 2, le 23-5, il a affirmé : « Je suis chef de gouvernement, il est chef de parti » (*Le Monde*, 25-5).

– *« Chef de la majorité »*. Pour M. Raffarin, « le Premier ministre est naturellement le chef de la majorité » (entretien au *Figaro*, 6-6). « Travaillant en proximité et en confiance avec Jacques Chirac […] je suis en mesure de jouer un rôle fédérateur de tous ceux qui soutiennent son action » (*ibid.*). Au reste, il devait présider le dîner organisé, le 17-6, réunissant les députés UMP à Paris (*ibid.*, 18-6). Bref, M. Raffarin a pleinement assumé le rôle qu'il s'était assigné d'être « le responsable de la majorité à construire » (*Le Monde*, 16-5).

– *Conception*. Selon M. Raffarin, « la fonction de Premier ministre ne peut être assumée que si l'on fait abstraction de soi-même. Sinon, la vie quotidienne à Matignon devient insupportable. Des gens ont été ici en pensant à autre chose, à une autre maison. Ce n'est pas mon cas » (entretien au *Parisien*, 13-5).

– *« J'ai fait un rêve »*. À Rennes, le 29-5, M. Raffarin a observé : « Ça change tout quand Matignon travaille en confiance avec l'Élysée, quand il ne s'agit pas de la guerre des communiqués, quand on n'est pas en train d'inventer une réunion parce qu'une autre réunion se tient […] Toute la capacité que l'on peut aujourd'hui dégager quand on a un président de la République qui cherche à ce que le gouvernement réussisse et que le gouvernement cherche à appliquer les propositions du président […] J'ai fait un rêve : ce rêve, c'est d'avoir la même confiance, la même cohérence entre le gouvernement et le président qu'entre le gouvernement et le Parlement » (*Le Monde*, 31-5).

– *Méthode des « trois tiers »*. À l'issue du premier « séminaire de gouvernance », le 11-5, M. Raffarin a énoncé sa démarche, faite « d'efficacité, de proximité sur le terrain, mais aussi de cohérence ». Elle consiste en « un tiers du temps et de l'énergie pour l'écoute, pour la concertation, pour le terrain ; un tiers pour le travail législatif, les nouvelles lois, mais aussi les relations avec l'Union européenne ; et un tiers pour les initiatives urgentes qui doivent répondre aux inquiétudes des Français » (*Le Monde*, 14-5).

– *Responsable de la défense nationale*. Le Premier ministre a donné l'ordre à la marine nationale, le 13-6, d'arraisonner le *Winner*, au large des côtes sénégalaises, qui était soupçonné de se livrer à un trafic de stupéfiants (*Le Monde*, 15-6). Après avoir informé le chef de l'État, M. Raffarin lui a rendu compte.

La Commission consultative du secret de la défense nationale a émis un avis défavorable, le 6-6 (p. 11326) concernant des faits d'abus sociaux relatifs à la vente de frégates à Taiwan.

– *Rôle*. « Je suis là pour mettre en œuvre le projet du chef de l'État », a affirmé M. Raffarin dans un entretien au *Parisien*, le 13-5. En matière de sécurité et de dialogue social, il entend agir « au galop », selon sa déclaration de Poitiers, le 8-5 (*Le Monde*, 10-5).

– *Services*. Le décret 2002-902 du 27-5 crée une mission interministérielle aux rapatriés (p. 9630).

V. *Gouvernement. Ministres. Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. Ph. Ardant, « Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres », *RIDC*, 2002, p. 465 ; R. Bacqué, « Bernadette Chirac, Mme la présidente », *Le Monde*, 9/10-6 ; « MM. les présidents depuis 1848 » et « Mmes les présidentes », *Le Monde 2*, n° 18, mai 2002, p. 54 et 56 ; Th. Ferenczi, « Le nouveau Chirac » (dossier), *ibid*., 23/24-6 ; « La responsabilité pénale du président de la République », *RFDC*, n° 49, janvier-mars 2002, avec les contributions de B. Bouloc, F. Delpérée, L. Favoreu et R. de Gouttes, bibliographie et documents.

– *Acceptation de la démission du Premier ministre (art. 8 et 50 C)*. À bon droit, le Conseil constitutionnel a estimé que « ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire au président de la République, en dehors des cas prévus à l'article 50 C, de mettre fin aux fonctions du Premier ministre sur présentation par celui-ci de la démission du gouvernement » (22-5, *Hauchemaille et association Déclic*, p. 9547).

– *Chef de la diplomatie*. Avec la fin de la cohabitation, M. Chirac a recouvré la plénitude de ses attributions. Il s'est rendu à Madrid, en l'absence du Premier ministre, le 17-5, à l'occasion du sommet de l'Union européenne et des pays latino-américains (*Le Monde*, 18-5), puis au Conseil européen, le 21-6, accompagné de M. de Villepin et de Mme Lenoir (*ibid*., 23-6). De la même façon, il avait rencontré en tête à tête le président Bush à Paris, le 26-5, avant de l'accompagner sur les plages du débarquement à Sainte-Mère-Église, le lendemain (*ibid*., 28 et 29-5).

– *Collaborateurs*. MM. Frédéric Salat-Baroux et Frédéric Lemoine ont été nommés secrétaires généraux adjoints à la présidence de la République par arrêté du 13-5 (*JO* du 14), et conseillers techniques MM. Michel Chatot et Pierre Merviel, ainsi que Mme Marie-Claire Carrere-Gee, par arrêtés du 18 et du 31-5 (*JO* du 19-5 et du 1er-6). Il a, d'autre part, été mis fin aux fonctions de M. Jean-François Crelli, conseiller économique, le 15-5 (*JO* du 16).

– *Conjointe*. Mme Chirac a participé à la campagne des élections législatives en apportant son soutien aux candidats investis par l'UMP, notamment à Nantes et à Tulle, aux côtés du Premier ministre (*Le Monde*, 30-5 et 15-6).

– *Conseil de sécurité intérieure*. Le décret 2002-890 du 15-5 (*JO* du 16) crée le Conseil de sécurité intérieure que préside le président de la République et qui comprend le Premier ministre, le ministre chargé de la Sécurité intérieure, le garde des Sceaux, les ministres chargés de la Défense, de l'Économie et des Finances, du Budget, et de l'Outre-mer. D'autres ministres peuvent être appelés à y siéger selon les questions inscrites à son ordre du jour. Le secrétaire général de la Défense nationale en est également membre. Le Conseil définit les orientations de la politique menée dans ce domaine et en fixe les priorités ; il s'assure de la cohérence des actions menées par les différents ministères, procède à leur évaluation et examine les projets de loi de programmation intéressant la sécurité intérieure. La première réunion s'est tenue le 24-5 (*Le Monde*, 26/27-5).

Le secrétaire général du Comité, nommé par le président de la

République et placé auprès de lui, conduit les travaux préparatoires aux réunions et suit l'exécution des décisions prises ; il participe à l'ensemble des travaux interministériels dans ce domaine et prépare un rapport annuel. M. Philippe Massoni, ancien préfet de police, chargé de mission auprès du président de la République (cette *Chronique*, n° 101, p. 149) a été nommé secrétaire général par décret du 18-5 (*JO* du 19).

Le décret du 15-5, qui traduit l'implication directe du chef de l'État dans le domaine de la sécurité, abroge le décret 97-1052 du 18-11-1997 qui instituait un Comité de sécurité intérieure auprès du Premier ministre (cette *Chronique*, n° 85, p. 179) et manifeste de façon topique le retour au *gouvernement présidentiel*.

– *Droit de grâce*. V. *Immunités parlementaires*.

– *« Gouvernement de mission au service des Français »*. Le chef de l'État a accueilli ainsi ses membres, au Conseil des ministres, le 10-5. Les maîtres mots adressés ont été : « action, autorité, unité », mais aussi « dialogue, proximité, solidarité et modestie » (*Le Monde*, 12/13-5).

– *Groupe de sécurité de la présidence de la République*. Un arrêté du 24-6 (*JO* du 26) remplace le lieutenant-colonel de gendarmerie Denis Roux par le commissaire principal Hugues Bricq à la tête du groupe de sécurité et nomme son adjoint, le chef d'escadron de gendarmerie Francis Brice.

– *Interventions*. Comme il s'y était engagé (cette *Chronique*, n° 102, p. 165), le président de la République est intervenu dans la campagne à la veille des élections législatives. Dans son allocution du 5-5, le chef de l'État s'était affirmé « président de tous les Français », soucieux de répondre « dans un esprit de rassemblement » au vote massif par lequel il venait d'être réélu. Dans le mois qui a suivi, il est intervenu à deux reprises pour déterminer l'enjeu des élections législatives : écarter la cohabitation (à laquelle les socialistes s'étaient soudain convertis) et désigner une majorité. À Châteauroux, le 30-5, M. Chirac a affirmé que « la France a fait suffisamment longtemps l'apprentissage de la cohabitation pour savoir à quoi s'en tenir », car la cohabitation est source de « trop de faiblesses, de lacunes et de carences face aux exigences de l'action, je demande solennellement aux Françaises et aux Français de me donner les moyens de mettre en œuvre la politique dont la France a évidemment besoin. Je souhaite une majorité claire. Je souhaite une majorité cohérente » (*Le Figaro*, 1er-6). Sur France 3, le 5-6, il a répété, à propos de la cohabitation, que « l'expérience a prouvé que ce n'était pas l'idéal » et que, face aux problèmes « dont les Français ont dénoncé l'importance à l'occasion du premier tour des présidentielles, il faut avoir une action qui soit confortée par une vraie majorité ». Il a, d'autre part, en écho au vote du 5 mai, renouvelé la condamnation formulée à Châteauroux : « Tout candidat qui s'allierait au Front national au second tour serait exclu non seulement de l'UMP mais de toute majorité présidentielle » (*Le Monde*, 7-6). Intervenant sur France 3, le 5-6, M. Chirac a observé : « Il n'y a pas de gouvernement qui puisse gouverner sans une majorité dans un parlement. » Par suite, « il faut avoir une

action qui soit confortée par une vraie majorité » (*ibid*., 7-6).

– *Investiture*. À l'occasion d'une cérémonie dépouillée, le chef de l'État s'est succédé à lui-même, le 16-5, tel naguère François Mitterrand en mai 1988, après que le président du Conseil constitutionnel eut proclamé, à nouveau, officiellement les résultats de l'élection présidentielle (cette *Chronique*, n° 102, p. 153).

Conformément à la pratique, M. Guéna s'est rendu, du reste, à l'Élysée, dès le 8-5, date à laquelle le Conseil avait statué, pour remettre à M. Chirac le procès-verbal. À l'évidence, Mme Chirac était présente, se tenant à proximité du chef de l'État. Celui-ci a pris acte des « exigences qui s'imposent à l'exercice de la fonction présidentielle […] L'autorité de l'État [est] la garantie de la cohésion nationale et de l'unité de la République » (*Le Monde*, 17 et 18-5).

– *« Le Premier ministre est un Premier ministre »*. L'affirmation de M. Chirac sur France 3, le 5-6, signifie que « ce n'est pas le directeur de cabinet du chef de l'État » (*Le Monde*, 7-9).

– *Retour du président-législateur*. À l'issue d'un conseil de défense réuni le 31-5, le président a décidé qu'un nouveau projet de loi de programmation militaire serait déposé avant la fin de l'année au Parlement (*Le Monde*, 2/3-6). Le chef des armées aime à répéter, à toutes fins utiles, depuis sa réélection : « Le ministre de la Défense, c'est moi ! »

– *Sur la cohabitation*. Dans son allocution de Châteauroux (Indre), le 30-5, le président a estimé que celle-ci était source de « trop de faiblesses, de lacunes et de carences face aux exigences de l'action. […] C'était la coexistence des contraires […] Or, dans les circonstances actuelles […], l'impératif de l'action s'impose à nous » (*Le Monde*, 1er-6).

V. *Élections législatives. Gouvernement. Premier ministre. République. Session extraordinaire.*

Questions écrites

– *Bilan de la XIe législature (1997-2002)*. Les députés ont déposé 75 577 questions (chiffre record) ; 62 565 réponses leur ont été apportées : 18 % dans le délai de deux mois et 64,6 % au-delà. Les ministères les plus sollicités ont été comme à l'ordinaire : les Affaires sociales et le Travail (15 646), et l'Économie (14 518) (AN, *Q*, p. 2535).

– *Caducité*. La conférence des présidents du Sénat, réunie le 27-6, a décidé que toutes les questions écrites et orales posées avant le 19-6 doivent être considérées comme caduques (*S*, p. 1779).

V. *Bicamérisme. Gouvernement.*

République

– *Bibliographie*. P. Alliès, *Pourquoi et comment une VIe République*, Climats, 2002 ; O. Duhamel, *Vive la VIe République !*, Seuil, 2002 ; P. Avril, « La France gère mal sa crise politique », *Les Échos*, 10-6 ; Chr. Gouaud, « Réflexions sur la crise de la Ve République », *D*, 2002, p. 1843 ; R.-G. Schwartzenberg, « Éloge de la cohabitation », *Le Figaro*, 6-6.

– *Chr. RFDC*, 2001, p. 97.

– *Concl.* S. Boissard, sous CE, 12-4-2002, « Papon », *PA*, 28-5.

– *« Courtoisie républicaine ».* M. Hollande, maire de Tulle, a accueilli, le 13-6, le Premier ministre qui venait, en compagnie de Mme Chirac, soutenir son adversaire aux élections législatives (*Le Figaro*, 14-6).

– *Hymne national.* Lors de la finale de la coupe de France de football opposant les équipes de Bastia et de Lorient, le 11-5, au Stade de France, *la Marseillaise* a été, à nouveau, sifflée (cette *Chronique*, n° 101, p. 127). Le président Chirac a vivement réagi sur TF1 : « Je ne tolérerai pas et je n'accepterai pas que soit porté atteinte aux valeurs essentielles de la République et à ceux qui les expriment. » Le président de la fédération lui a présenté ses excuses (*Le Monde*, 14-5).

– *Cohérence recouvrée.* V. *Élections législatives*.

SÉNAT

– *Bibliographie*. Sénat, *Recueil des analyses des discussions législatives et des scrutins publics*, 2001-2002 I, 2002 ; G. Courtois, « La revanche du Sénat », *Le Monde*, 29-6.

– *Composition*. Outre l'entrée au gouvernement de M. Falco (RI) (Var) (*supra*), M. Joyandet (RPR) (Haute-Saône) a été élu député dans la 1re circonscription de ce département (p. 10798). Mmes Bout et Luypart ont été appelées à remplacer MM. Delevoye et Lambert, nommés ministres (p. 10308).

V. *Commissions*.

SESSION EXTRAORDINAIRE

– *Convocation*. Ainsi qu'il l'avait annoncé durant la campagne, le président de la République a convoqué le Parlement le 2-7 par décret du 27-6, signé à Kananaskis (Canada) (p. 11159), avec pour ordre du jour la déclaration de politique générale du Premier ministre, ainsi que l'examen de cinq projets de loi : loi portant amnistie, loi de finances rectificative, lois d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et pour la justice, loi portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise. L'ordre du jour concerne d'autre part l'autorisation de ratifier ou d'approuver un certain nombre d'engagements internationaux.

On notera que le nouveau calendrier électoral résultant de la LO 2001-419 du 15-5-01 (cette *Chronique*, n° 99, p. 201) fixe l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale au troisième mardi de juin qui suit la cinquième année de son élection (article LO 121 du Code électoral) et que la session ordinaire s'achève le dernier jour ouvrable de juin (article 28 C), de sorte que la nouvelle Assemblée dispose de moins de 15 jours de session, soit moins que la session de droit qui suit une dissolution (article 12 C).

VOTE

– *Bibliographie*. P. Giacometti, « Le vote utile, garant de l'alternance », *Le Figaro*, 11-6 ; J. Abonneau et C. Ysmal, « L'abstention, symptôme de la protestation », *ibid*., 18-6 ; D. Reynié, « La dernière chance de l'ordre électoral », *ibid*., 11-6.

– *Sincérité de l'élection et égalité devant le suffrage.* Le décalage horaire entre la

métropole et les DOM n'y porte pas atteinte, a jugé le Conseil constitutionnel, le 22-5 (p. 9547), « si regrettables qu'en soient les inconvénients », au motif que le préfet est habilité à avancer l'heure d'ouverture des bureaux de vote (art. R. 41 du Code électoral).

V. *Collectivités territoriales. Contentieux électoral. Élections législatives*.

SUMMARIES

HUGHES PORTELLI
Looking for the Second Republic

Is it possible to refer to a «Second Republic» when the constitutional reform of 1997 has failed and the changes that have occurred in the last decade regard mainly the political sphere (new parties, new system of alliances, new political style) and its regulation (electoral law)? The only genuine institutional change concerns the territorial organization of the state (which is moving in a federal direction). As for the future of the institutions, it depends on the consolidation of the political changes (whose fragility has been highlighted by the two previous legislatures) and on their translation into political conventions.

PASQUALE PASQUINO
One Year of the Berlusconi Government

After analysing the results of the 2001 general election in Italy, which have led to a marked polarization of the political system and to the creation of a stable government, the article tries to describe the ongoing transformations of the parliamentary system considered as a mechanism producing norms which govern society. The article focuses mainly on the relationships between the government and the parliament regarding the legislative process and on the new role of the opposition in the two assemblies after the changes introduced in the parliamentary rules.

ALFIO MASTROPAOLO
New Political Actors and New Elites

At the beginning of the 1990s Italy experienced a rather serious political crisis which has led to radical changes in its political system. The traditional parties have disappeared, new parties have appeared and Italy has now become a dualist democracy. In addition, the system has not yet succeeded in finding a new stability. The relationship between the majority and the opposition does not yet fit the model of an advanced democracy, based on alternation, because the actors still refuse to legitimate each other. What do the data about le parliamentary political personnel tell us? What kind of political class has taken power over the past decade and, more important, what social strata are represented by the majority led by Berlusconi?

ILVO DIAMANTI
Voters and Parties in Italy: an Open Game

The May 13, 2001 general election has witnessed the triumph of the centre-right coalition. However its victory as far as the number of seats is concerned should not mask a decline in the number of votes received. This victory is less the result of Berlusconi's charisma, which is contested even in his own camp, than of its political strategy : he was able to unite antagonistic political forces around his own dominant party, and to impose his style of campaign as well as his political project, succeeding in imposing his strategy even to his adversaries. In an electoral system characterized by the volatility of the electorate and the complexity of the ballot, victory will go to the candidate most able to take advantage of this complexity and, more important, to lead a united front in the campaign.

MASSIMO LIVI BACCI
Too few Children and Too Much Family

The demography, sociology, and economics of the extremely low fertility of Italy is being addressed in this paper, as well as its implication for the welfare system. One of the peculiar aspects of Italian society is what the author calls the «delay syndrome» among young people, i.e. their gradual and slow passage into adulthood. Vital choices – forming

a union and having children – are postponed at a much later phase of life in comparison to their parents, and only once a series of steps have been completed. These include completion of education, entry into the labor market, securing a stable source of income, adequate housing. Once both partners have taken these steps – often in a strict succession – then the decisions to leave the parents' household and to form a stable union and to have children are made. Contextual social and economic conditions prevailing in the 80s and 90s have greatly slowed the timing of these steps. The author advocates a war on the «syndrome» that delays adulthood and postpones the full assumption of responsibilities, including parenthood, as a prerequisite for a recovery of fertility from the current depressed levels.

LUCIANO VANDELLI
From Regionalism to Federalism?

The introduction of regional autonomy, as established in the 1948 Constitution, has been slow and gradual, taking the shape of an administrative decentralisation despite the legislative power granted to the regions created by the Constitution. Following the 1993 laws regarding the local authorities and the 1999 laws regarding the regions whose power has been granted a high level of legitimacy, the contemporary phase is being characterized by a constitutional change (revision of 2001) which has given the regions their own legislative authority, in addition to new financial resources, and has guaranteed, through the principle of subsidiarity, the autonomy of the communes and cities. However, the implementation of this reform, which is being delayed by centralizing resistance, may lead to different types of federalism, certain groups going as far as proposing a "devolution" that would challenge the permanence of territorial solidarity.

ANTOINE VAUCHEZ
Some Lessons From the Italian "Judicial Parable"

Instead of assessing the impact of the great investigations only in the light of their judicial results, the author intends to evaluate the impact of the judiciary on Italian politics by analysing the evolution of the various supports the judges receive in the public sphere, the fate of the new judicial practices elaborated in the campaign against political corruption

and, finally, the transformation of the relationship between judges and the political sphere. The analysis shows that ten years of bitter political and judicial polemics have deeply transformed the judicial profession with respect to its relationship with politics as well as its own governance.

LUCIO PEGORARO
The Centrality and Decline of Parliament

With an analytic method the author examines the recurring idea that the Italian Parliament is going through a difficult period or is actually in decline after years of great splendour and occupation of a « central » role. The author considers the several meanings given by scholars during the 1970s to the word « centrality » coming to the conclusion that the various writers refer to very different concepts and in many cases they actually deny that Parliament has ever occupied a « central » role in the Italian political and legal system. However in the second part of the article the author claims that there is a deminutio of Parliament both because of the change to the electoral system that has given quasi-direct legitimisation to the Executive and because of the change in the relationship with the Government in exercising legislative power. The latter has been eroded by the Regions, the European Union, delegated legislation and by the Government's regulamentary power as well as by the exercise of supervisory and communication activities (especially as, at present, the Premier has a monopoly over all instruments of communication).

DANIEL CARAMANI
Italy and the European Union

The article focuses on the relationships between Italy and the European Union since the general election of 2001, which have brought to power the center-right coalition headed by Silvio Berlusconi. A number of disagreements between Italy and its European partners regarding the common judicial and defense policies – accentuated by a number of disagreements within the Italian government itself – have led to a different position from that of the previous center-left governments which had placed Italy among the first group of countries adopting the single currency. However, this new position is not accompanied by a change in

public opinion which remains strongly pro-European, and it does not seem to indicate a radical change in the Italian attitude, which can count on the great international credibility of the Head of State and his role as guarantor of Italy's European policy.

Chronicles

Éric Perraudeau
Gallic fever: the 2002 presidential and legislative elections

Béatrice Mabilon-Bonfils
et Laurent Saadoun 203
**For a sociology of peripheral votes:
the 2002 presidential election in Carpentras**

Pierre Astié, Dominique Breillat
and Céline Hiscock-Lageot
Foreign Notes (April 1st-June 30, 2002)

Pierre Avril and Jean Gicquel
French Constitutional Chronicle (May 9th-June 30, 2002)

© « POUVOIRS », NOVEMBRE 2002

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-053677-3

CPPAP 59-303

RÉALISATION : CURSIVES À PARIS.
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A.S. À LONRAI.
DÉPÔT LÉGAL : NOVEMBRE 2002. N° 53677 (02-2431).