

NORBERTO BOBBIO

*La crise permanente**

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

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

* Traduit de l'italien par Mariangela PORTELLI.

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

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

UNE DOUZAINÉ DE COMBINAISONS

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

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

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

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

L'EXCEPTION ET LA RÈGLE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA CRISE INSTITUTIONNALISÉE ET SES LECTURES

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

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

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

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

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

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

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

GOUVERNER DES SOCIÉTÉS COMPLEXES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Une dernière observation par laquelle je fais rapidement référence

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

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

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

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

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

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

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

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