

## Lettre d'Italie\*

ANDREA MANZELLA

Le premier Gouvernement Craxi, constitué le 4 août 1983, et dont la durée fut de 1 060 jours, a pris fin en juillet 1986. Il a largement battu le record de durée des Gouvernements italiens depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1948 (ce record était jusqu'alors de 833 jours et il était détenu par le troisième Gouvernement Moro : 1966-1968). Le second Gouvernement Craxi durera d'août 1986 au 3 mars 1987 : c'est à cette date qu'a été constitué le Gouvernement Fanfani, *Gouvernement de combat* qui a conduit le pays aux élections anticipées des 14-15 juin 1987.

Il s'agissait de la cinquième dissolution anticipée consécutive des législatures républicaines. Les Italiens nés en 1968 n'ont jamais vu une législature durer la totalité des cinq années prévues par la Constitution. Les dissolutions anticipées ont en effet eu lieu aux dates suivantes : 1972, 1976, 1979, 1983, et finalement 1987. La dernière est peut-être la plus inquiétante de toutes. Elle a en effet démontré que la plus longue stabilité de Gouvernement de toute l'histoire de la République n'a pas permis d'éviter une interruption de la législature, après une crise larvée menée par « tous contre tous ».

Quelles en sont les raisons ? Il paraît difficile d'affirmer que les causes de la rupture de la coalition de Gouvernement (démocrates-chrétiens, socialistes, républicains, sociaux-démocrates, libéraux) soient liées à de mauvais résultats de gestion.

Le rapport annuel du gouverneur de la Banque d'Italie, le 30 mai 1987, témoigne au contraire des bons résultats du Gouvernement de coalition : c'est une large alliance politique qu'ont exprimée, de 1981 à la fin de 1982 les deux Gouvernements Spadolini et, ensuite, après une courte parenthèse Fanfani, les deux Gouvernements Craxi de 1983 à 1987.

Au cours de cette période l'inflation a été ramenée de 22 % en 1980

\* Traduction Mariangela Portelli.

à 5,9 % en 1986. De grandes et moyennes entreprises ont été assainies et les rythmes de production soutenus. Le *boom* du marché financier par la création d'un actionnariat de masse, la position d'ensemble plus forte de l'économie italienne ont permis d'atteindre, par certains aspects, le niveau des sept pays les plus industrialisés. Tout cela constitue un bilan positif qui, malgré tout, pourrait absorber à moyen terme le grave passif qu'est le taux préoccupant de chômage (16,5 % dans le Mezzogiorno ; 8,5 % dans le pays tout entier) et du gigantesque déficit public (la dette de l'Etat s'est accrue au rythme de 17 %, soit 6 points de plus que celui du PIB).

Les causes de la rupture sont essentiellement institutionnelles et reposent encore une fois sur cette « crise des Gouvernements de coalition » dans laquelle le système italien est entré après la remise en cause de la primauté politique et institutionnelle de la DC (cf. *Pouvoirs*, n° 32).

Sur cette crise de fonctionnement structurelle du Gouvernement s'est greffée la tentative — de nature constitutionnelle — de renverser ou de corriger les équilibres politiques du Parlement, dont le fondement est la proportionnelle, par le recours à des *référendums* populaires.

La crise endémique de « gouvernabilité du Gouvernement de coalition » a donc été accompagnée d'une nouvelle crise de légitimité du système, fondée sur l'opposition entre régime parlementaire et régime plébiscitaire (expression d'une alternative plus générale entre *institution* et *mouvement*). C'est la réunion de ces deux crises qui a fait exploser la législature : mais pour tenter de les comprendre, il est nécessaire de les distinguer.

Le problème de la gouvernabilité de la coalition ne s'est pratiquement pas posé au sein du conseil des ministres, bien que le chef du Gouvernement, le socialiste B. Craxi ne fût entouré que de quatre ministres de son parti sur 28. L'*inner cabinet* ou « conseil de cabinet », instance destinée théoriquement à la préparation des décisions du conseil des ministres — mais où les décisions étaient effectivement prises — a relativement bien fonctionné (à l'exception de la crise de collégialité d'octobre 1985, conséquence de l'affaire de l'*Achille Lauro*).

Il s'est par contre manifesté avec acuité au Parlement : les résidus historiques du vote secret et d'autres procédures obsolètes prévues par le règlement des Chambres ont permis que l'on puisse se livrer au jeu de massacre des projets législatifs du Gouvernement, par l'habituelle formation de majorités occasionnelles entre opposants de différentes tendances et « franc-tireurs » de tel ou tel secteur de la majorité. Le Gouvernement Craxi a ainsi remporté un autre record : celui d'avoir été battu 150 fois au Parlement.

Dans ce contexte, le problème typiquement italien des pouvoirs du Gouvernement au Parlement est devenu central. Une entière législature a été perdue à tenter à maintes reprises de trouver un point d'accord entre majorité et oppositions pour réformer le règlement du Parlement : notamment sur la question de la limitation du vote secret et la concession de la création d'une « procédure préférentielle » pour les projets de loi d'initiative gouvernementale.

La question des pouvoirs institutionnels du Premier ministre — importante sous la gestion Spadolini — a paru passer au second plan, après celle de la gouvernabilité de la coalition.

En fait, tandis qu'un projet de loi organisant la présidence du Conseil — attendu depuis quarante ans — préparé par le sous-secrétaire à la présidence, Giuliano Amato, riche d'anticipations administratives, n'a pu aboutir du fait de l'interruption de la législature, cette question est réapparue sous une nouvelle forme.

Le style interventionniste du président Craxi, caractérisé par de fréquentes prises de positions et des initiatives personnelles exemptes de tout contrôle collégial, a fini par institutionnaliser une sorte « de Gouvernement du Premier ministre », déjà fort avant d'être accentué par de nouveaux instruments juridiques. Paradoxalement le problème de la collégialité s'est trouvé renversé par rapport à sa dimension classique, celle de la *reductio ad unitatem* de ministres feudataires dans leurs ministères respectifs. Pendant ces quatre ans de présidence Craxi, le problème a été inversé : comment contraindre à une logique collégiale un président du Conseil qui exploite en solitaire la rente que lui donne sa position constitutionnelle ?

Cette inversion est évidente dans la quasi-crise qui suit l'affaire de l'*Achille Lauro* et dans la dernière phase de la législature. Dans l'un et l'autre cas, le Gouvernement étant prêt à démissionner, le président du Conseil joue la carte de l'appel aux parlementaires et, à travers eux, au pays tout entier, donnant de son rôle une interprétation monocratique sans précédent dans la pratique constitutionnelle italienne. Les ministres démocrates chrétiens ont même été contraints, à la fin de la dernière législature, de se démettre, séparément, disloquant le Gouvernement de l'intérieur afin de contraindre le Premier ministre à démissionner et d'empêcher toute possibilité de réinvestiture et de renvoi devant le Parlement du même Cabinet.

Tout cela témoigne de la grande élasticité et des diverses interprétations des normes constitutionnelles concernant la fonction du président du Conseil. Mais cela a mis également en évidence des risques inédits dans l'application de la règle de l'alternance de la direction des coalitions : le parti de majorité relative, la DC, a ainsi été poussé à revendiquer le rôle qu'il a joué sans interruption de 1946 à 1981. Le déplacement du point d'équilibre du Gouvernement, du Conseil à son Président, a, en dernière analyse rendu plus difficile la gouvernabilité des coalitions, fondée sur des mécanismes de rotation, c'est-à-dire sur la renonciation temporaire à la présidence du Conseil par le parti de majorité relative.

Le point crucial de la crise a été atteint lorsque le PSI a dénoncé unilatéralement le « pacte de la *staffetta* ». Il s'agissait d'une convention, stipulée par les cinq partis en juillet 1986, dès la naissance du second Gouvernement Craxi, dont les effets seraient institutionnels, qui devait avoir valeur de contrat de (fin) de législature avec la prévision d'un changement *soft* de la direction du Gouvernement, en avril 1987, entre le PSI et la DC. Le non-respect par B. Craxi de ce document écrit, a non seulement pro-

voqué la fin de la législature mais a aussi annulé une des rares procédures de rationalisation de la politique dans le système de partis italien.

Face au non-fonctionnement d'un mécanisme de rotation à la direction du Gouvernement, sur lequel les partis s'étaient mis d'accord, la fin de la neuvième législature apparaît comme un phénomène secondaire. L'effet le plus préoccupant est celui de l'échec déclaré et définitif d'une mesure institutionnelle qui visait à stabiliser les larges alliances et qui aurait pu être utilisée pour d'autres occasions : les résultats des élections du 15 juin l'ont d'ailleurs remise immédiatement en jeu.

La seconde crise, qui n'est pas étrangère à celle de la gouvernabilité des coalitions, trouve son origine dans une utilisation politique particulière du référendum. Il n'est plus utilisé pour rectifier un point précis parmi les choix législatifs de la majorité par un recours ponctuel à la souveraineté populaire, pour rectifier la majorité politique elle-même. Le référendum est ouvertement employé comme plébiscite, et la majorité référendaire devient le préliminaire à une majorité de Gouvernement différente : c'est un test pour des élections législatives anticipées.

Cette utilisation des institutions, quand bien même elle aurait été le fait d'une opposition exclue de la participation au Gouvernement, est en soi contraire à la logique constitutionnelle du régime parlementaire. Les promoteurs de ces deux référendums de haute politique gouvernementale (celui sur la responsabilité des juges en cas d'erreur ou de négligence professionnelle et celui sur la construction des centrales nucléaires) n'appartenaient pas à l'opposition mais à trois partis de la coalition gouvernementale (PSI, PSDI, PLI) dont le parti du président du Conseil lui-même.

Dès le moment où l'on refusait d'utiliser la voie parlementaire normale pour résoudre ces questions de « Gouvernement » par excellence, la majorité se rompait *de facto*. Surtout, les trois partis en question devenaient les otages d'une opposition qui voulait elle aussi les référendums, et tout accord législatif pour éviter le vote populaire devenait problématique (rappelez que la Cour constitutionnelle a reconnu au comité de promotion d'un référendum la qualité d'un véritable pouvoir d'Etat puisqu'il est habilité à défendre, contre les autres pouvoirs, les raisons de la réalisation du référendum). Il ne reste plus dans cette situation qu'à recourir à l'expédient classique : anticiper les élections pour renvoyer les référendums (c'est l'automatisme prévu par la loi organique en la matière : art. 34 de la loi du 25 mai 1970, n° 352). Autrement dit, on préfère le plébiscite politique général au plébiscite subreptice occasionné par les référendums. C'est la préférence de la DC, mais aussi du PCI qui, à la fin de la législature, est retourné à sa fonction d'opposant institutionnel et a renoncé à l'aventure de « l'opposant référendaire » (déjà tentée, avec des effets désastreux, avec le référendum sur l'échelle mobile le 9 juin 1985 : 54 % de non).

C'est également le moyen qui peut remettre en selle, politiquement et institutionnellement, le PCI, après que l'alliance de fer du pentaparti l'eut longuement tenu à l'écart, avec la crainte d'un destin politique à la française ou à l'espagnole. La grave défaite électorale du 15 juin (— 3,3 %)

prouve que la prise en compte d'un « bon geste » institutionnel n'a pas suffi pour effacer quatre années de mise hors jeu du PCI.

Tandis que commence la dixième législature républicaine avec un bipartisme DC (+ 1,4) et PSI (+ 3) autosuffisant pour gouverner seul tant à la Chambre qu'au Sénat, le système attribue au PCI une fonction de déblocage constitutionnel. Après son déclin politique et électoral des années 1983-1987, le Parti communiste peut difficilement réexhumer sa vieille fonction d'opposant adepte du compromis parlementaire, plus préoccupé d'amendements législatifs aux fins de partage clientélaire que de contreprojets alternatifs, plus attentif à empêcher de gouverner aujourd'hui qu'à se préparer à gouverner demain.

Dans les convulsions finales de la législature, trois des partis de l'ex-coalition (PSI, PSDI, et PLI), accompagnés de l'opposition radicale et de Democrazia Proletaria, ont tenté, par un vote de « confiance technique », de maintenir fictivement en vie le Gouvernement de combat Fanfani, pour empêcher la dissolution anticipée des Chambres et permettre le déroulement du référendum. C'était une façon typique de faire de l'opposition en détournant les institutions à des fins d'obstruction. Cette procédure avait été inventée par le Parti radical à l'époque de sa parlementarisation en 1976 : mais pour la première fois elle a été également utilisée par des partis de Gouvernement, qui lui ont donné une dangereuse légitimation.

Le refus du PCI de participer à cette bagarre institutionnelle et son attitude favorable à la dissolution des Chambres semblent traduire également son refus d'un tel type d'opposition, extra-parlementaire quant aux origines et aux méthodes.

Hors de l'opposition « à la communiste » et de celle « à la radicale », la voie communiste pourrait prendre une direction nouvelle. La possibilité la plus sérieuse qui lui reste pour avancer vers le pouvoir gouvernemental est celle de négocier son accord pour les modifications institutionnelles refusées jusqu'à ce jour surtout au Parlement : celles qui, dans un système constitutionnel, permettent la gouvernabilité, la stabilité et la prospective (proche ou lointaine, mais concrète) d'une alternative politique. La question des réformes institutionnelles est, du reste, le seul terrain où le PCI demeure déterminant pour briser un nouveau bipolarisme DC-PSI qui est pour lui très dangereux.