

## Lettre d'Italie

ANDREA MANZELLA

Le 23 juillet 1989 marque les débuts de celui qui est, pour l'histoire politique de l'Italie républicaine, le sixième Gouvernement présidé par Giulio Andreotti (le premier remonte au 17 février 1972). Mais du point de vue de la chronique institutionnelle, il s'agit, depuis le commencement de la dixième législature (14 juin 1987) du troisième Gouvernement de coalition à cinq (*pentapartito*) à présidence démocrate-chrétienne, après la brève expérience de Giovanni Gorla (29 juillet 1987 - 13 avril 1988) et celle de Ciriaco De Mita (13 avril 1988 - 23 juillet 1989).

Le contraste ne paraît que plus évident par rapport à la longue période de stabilité gouvernementale qui a caractérisé la législature précédente. En effet, la même coalition à cinq, présidée par le leader socialiste Bettino Craxi, en occupa presque toute la durée (août 1983 - mars 1987).

Pour quelles raisons l'alternance démocrate-chrétienne à la tête du Gouvernement s'est-elle montrée plus difficile et plus précaire que prévu, malgré l'adoption du même type de formule d'alliance (DC, PSI, PRI, PSDI, PLI) ?

Une première explication consiste à attribuer les causes de cette fragilité au comportement « déstabilisant » de l'allié le plus important de la DC, le Parti socialiste. Craxi acquitterait la dette contractée lors de la législature précédente du fait de sa longue présidence, record de résistance pour l'Italie, en monnaie de singe.

Une telle analyse ne résiste pas aux faits.

Bettino Craxi, après avoir abandonné la direction du Gouvernement (cf. *Pouvoirs*, n° 43), a reconnu de fait la validité de la « règle de l'alternance » entre la DC et le PSI. Il a contribué à gagner la bataille historique pour l'abolition du vote secret dans les règlements de la Chambre (permettant un renforcement évident et immédiat, d'un point de vue institutionnel, de ses successeurs). Il a conservé à un haut niveau la « délégation

tion » socialiste au Gouvernement, composée également de personnalités techniques non parlementaires (payant pour cela un certain tribut, y compris dans son propre parti).

Parallèlement à ces comportements de *partners* fiables, les socialistes ont cependant refusé de reconnaître au *pentapartito* une valeur d'« alliance stratégique ».

Dans le langage complexe de la politique italienne, cela avait pour signification de revendiquer le droit pour le PSI d'envisager une nouvelle alliance, à caractère structurel : avec le Parti communiste, pour une alternative de gauche.

Mais, dans le dessein de Craxi, toute future alliance avec le PCI devait présupposer le renversement des rapports de force électoraux au sein même de la gauche (qui sont actuellement de 26,6 % pour le PCI contre 14,3 % pour le PSI, aux dernières élections législatives). Une alternative donc aux coalitions fondées sur la DC : mais à travers une coalition dont la base serait le PSI (et non pas le PCI) et qui ferait des socialistes le point de référence pour les partis laïques traditionnels (PRI, PSDI, PLI) comme pour les nouveaux (radicaux et écologistes).

Dans cette stratégie socialiste, claire quant aux données mais très incertaine quant aux résultats, car elle est tributaire d'un grand nombre de variables indépendantes, l'appui voire même la participation à l'actuel Gouvernement ne constituent pas un élément essentiel.

Le rapport avec le Gouvernement présente un caractère relativement accessoire par rapport au dessein politique de fond. Participer au Gouvernement, mais dans la mesure où c'est utile pour élargir la mosaïque du pouvoir socialiste au sein de l'Etat administratif. Défendre le Gouvernement, mais dans la mesure où cela permet de fixer dans l'électorat l'idée d'un PSI garant de la stabilité et de la modernité italienne.

Mais lorsque le Gouvernement se trouve en opposition avec les syndicats ou l'opinion publique, le PSI de la future alternative refuse de payer un prix trop élevé aux choix difficiles de la politique.

Sa prise de distance par rapport au Gouvernement est alors extrêmement nette, même s'il faut sacrifier l'image des ministres socialistes eux-mêmes (le plus « exposé » étant le ministre des finances, Giuliano Amato, exclu du dernier Gouvernement).

En conclusion : une attitude non pas de *partner* infidèle mais de *partner* bien plus fidèle à un grand nombre de sous-entendus qui animent le monde politique italien réel ou imaginaire, qu'à l'actuel *ménage* PSI-DC.

C'est peut-être principalement l'évolution de la situation à l'intérieur de la DC qui va rendre problématique, durant la législature en cours, le rapport entre les forces politiques et le Gouvernement.

Après les sept années de leadership de Ciriaco De Mita, on a vu réapparaître les deux tendances, fondamentalement opposées, d'un parti toujours composite, malgré l'illusion d'une unification définitive.

D'un côté, l'idée d'un rapport privilégié, de rencontre-affrontement, sans intermédiaires, entre les deux partis populaires, DC et PCI, pour

réaliser cette « démocratie accomplie » qui fut la dernière, et encore vivante, suggestion d'Aldo Moro.

De l'autre, l'image d'une DC toujours antagoniste historique du PCI et axe patient de coalitions, stabilisées par une homogénéisation toujours plus solide de ses alliés. Une hégémonie sans soubresauts, respectueuse des multiples facettes du Parti et attentive aux rapports avec l'aile fondamentaliste et supérieurement organisée des nouveaux mouvements ecclésiastiques (*Communion et Libération*).

Bien qu'elle ait fourni, au cours de ces deux dernières années, le président du Conseil, la DC se trouve distraite par ce problème fondamental qu'est l'équilibre interne du Parti, et devient, à la longue, un faible soutien pour le Gouvernement.

C'est inévitablement au sein même de la DC qu'a surgi la question, symbolique pour sa valeur de lien entre la vie des partis et les événements purement institutionnels de la première moitié de la législature, de la double fonction de Ciriaco De Mita.

La compatibilité entre la charge de secrétaire général du Parti et celle de président du Conseil est remise en cause au moment même où le modèle de « régime du Premier ministre » semble s'affirmer comme modèle de rationalisation progressive du système politique italien. Après que le Congrès démocrate-chrétien de février 1989 eut substitué, après presque sept années, De Mita par Arnaldo Forlani à la tête du Parti, la crise gouvernementale de juin qui a suivi, et qui a retiré à Ciriaco De Mita la responsabilité du Gouvernement, semble en être la conséquence naturelle.

Cependant, au-delà des faiblesses objectives de l'arrière-plan partisan, l'instabilité gouvernementale puise ses racines dans l'institution-Gouvernement.

Tout en partant de l'hégémonie politique et numérique de la DC, les Gouvernements italiens ont progressivement acquis la nature de confédérations paritaires. Or, dans le dernier Gouvernement Andreotti, la DC a, pour la première fois, un nombre de ministres inférieur au total de celui des autres partis de la coalition. Dans une telle situation, et en l'absence d'instruments institutionnels permettant de garantir la cohésion nécessaire à l'intérieur du Gouvernement et du Parlement, le président du Conseil et ses capacités de direction politique finissent par revêtir toujours davantage une importance extraordinaire.

Désormais, le « Premier » italien ne peut pas se contenter, comme peut-être par le passé, de surnager et de gérer l'équilibre préfabriqué par les rapports de force entre les partis de la coalition.

Il doit, au contraire, construire de lui-même un équilibre politique au sein de ce qui, du fait du nombre de ses membres et de la conflictualité des positions, ressemble de plus en plus à une « troisième Chambre ».

Dans l'*inner Cabinet* (le conseil de Cabinet), au conseil des ministres, dans les fréquentes réunions entre chefs des groupes parlementaires de la majorité, et, parfois, avec les présidents des commissions parlementaires, dans les recontres-négociations avec les syndicats, à tout instant,

le rôle et l'autorité du chef du Gouvernement sont mis à l'épreuve, jusqu'au recours extrême au « sommet » des secrétaires — leaders des partis de la coalition, lorsque la situation se complique au point d'exiger une « vérification ».

Cette gamme d'activités, à haute exposition publique, pousse à un degré élevé de « personnalisation » toute l'activité gouvernementale, avec pour conséquence qu'un Gouvernement de large coalition peut être avantage ou pénalisé par l'image et l'action de son président plus que par son efficacité intrinsèque.

Tout cela conduit à un affaiblissement de la notion de programme de Gouvernement au profit des capacités de médiation et de décision du président sur les problèmes concrets, au jour le jour.

Andreotti, en demandant la confiance pour son sixième Gouvernement, est parvenu à théoriser au Parlement cette situation. Avant lui, le Gouvernement Gorla avait subi les contrecoups de la promotion trop rapide de son chef. Ce dernier n'a pas eu le temps et l'opportunité de se doter d'une image tant pour lui que pour son Gouvernement, notamment parce qu'il eut à réparer les effets combinés des crises des élections anticipées du 14 juin 1987 et des référendums du 8 novembre (sur la responsabilité des juges et sur l'énergie nucléaire).

Le Gouvernement De Mita qui lui a succédé, a fait preuve d'une grande capacité de travail, s'engageant fortement sur le plan de la politique étrangère et communautaire, avançant des projets qui concernent des problèmes réels de la gestion publique : de la réforme fiscale à celle de l'administration publique, de la gestion de l'administration judiciaire à la réforme des chemins de fer nationaux, de la législation anti-trust à la législation sanitaire, autant de projets sous-tendus par une philosophie générale de réforme de l'Etat à caractère social. Le Gouvernement a pourtant dû subir inexorablement la campagne furibonde de la presse qui se concentrera, tant pour des raisons personnelles qu'internes à son parti, sur Ciriaco De Mita. L'affaiblissement de l'image du Président, au-delà de ses raisons directes, a entraîné l'usure fatale du Gouvernement. Comme on l'a vu, il a pu se reconstituer, après la crise, mais sans un véritable programme, du seul fait du changement de chef du Gouvernement.

On assiste donc, avec cette législature, au retour de l'instabilité cauchemardesque du Gouvernement italien. Mais l'origine de ce retour est nouvelle : il s'agit d'une instabilité étroitement liée à l'image et à l'attitude du président du Conseil en charge plus qu'au jeu traditionnellement déstabilisant des partis et des courants des partis de la coalition.

Il est alors tout naturel que, dans cette phase de la législature, le rôle de président du Conseil et le statut général du Gouvernement bénéficient au Parlement d'améliorations spectaculaires sur le plan normatif.

Quarante et une années après ce qu'avait prévu la Constitution, le 23 septembre 1988, entré en vigueur une loi sur la structure de la présidence du Conseil. Cette loi avait d'avantage pour but d'assurer au président du Conseil l'effectivité des pouvoirs de direction et de coordination

que prévoit la Constitution que de lui en attribuer de nouveaux. L'organisation d'un *staff* du personnel, la large possibilité de recourir à des experts extérieurs, la création d'un bureau central pour la coordination normative : voilà les éléments qui contribuent à la réalisation de cet objectif. Éléments précieux face aux multiples contradictions d'un Etat omnivore — dont le rôle est de régler des intérêts publics conflictuels — qui explosent chaque jour entre les différents ministères, entre les administrations centrales et les régions. La présidence du Conseil est de plus en plus le lieu d'aboutissement naturel des problèmes et de leurs tentatives de résolution.

Le 13 octobre suivant, le Gouvernement, à une faible majorité, obtient au Parlement (par un vote à bulletin secret...), l'abolition du principe réglementaire anachronique de la primauté de la demande du vote à bulletin secret sur le scrutin public. Il s'agit d'une véritable révolution dans le système politique : le Gouvernement est finalement à l'abri de l'association, grâce au secret des urnes, des oppositions internes à la coalition avec les oppositions externes.

C'est une grande défaite pour le PCI qui, pendant quarante ans, a pu participer à la décision législative en s'appuyant en grande partie sur ce mécanisme. Mais c'est aussi l'amorce d'une nouvelle politique communiste. En retard, non sans quelques résistances, mais toujours à temps pour amorcer le déblocage institutionnel, le PCI se convertit à de nouvelles procédures parlementaires qui facilitent la décision de majorité.

Le processus va culminer en juillet 1989 avec la constitution d'un contre-Gouvernement dont le rôle est de harceler le Gouvernement y compris dans la réalisation de ses politiques. C'est le véritable signal d'un changement institutionnel réel que ce choix d'un régime d'alternative à la place du vieux système de participation, même si le Gouvernement-fantôme du PCI a l'inconvénient d'être justement monopartitique, alors que l'alternative ne peut être atteinte que par une coalition constituée également... par les partis qui se trouvent actuellement dans le véritable Gouvernement.

Le *trend* de développement institutionnel qui résulte de ces phénomènes est limpide : renforcement de la capacité de décision, et donc de la stabilité du Gouvernement, nouveau *status* de l'opposition au Parlement.

On retrouve la même tendance, bien qu'accentuée, dans les programmes institutionnels des partis.

Le plus engagé est encore une fois le socialiste qui vise, avec la proposition d'une république présidentielle, une nouvelle légitimation électorale du pouvoir de décision, et, avec l'instauration d'un seuil électoral, à un renforcement de la stabilité. Conscient des difficultés qu'un tel programme suscite aux Chambres, le PSI propose la voie plébiscitaire d'un « référendum de proposition » faisant choisir directement par le corps électoral la forme du Gouvernement parmi plusieurs options possibles.

Cette proposition semble, dans la méthode, une réédition des *référendums* qui ont caractérisé la fin de la précédente législature et qui avaient

pour but de « sauter » la décision majoritaire du parlement grâce à l'appel direct à l'électorat. Tout bien considéré, l'ébauche actuelle d'un « référendum de proposition » n'ôterait pas au parlement son pouvoir décisionnel, mais seulement son droit de veto, d'incapacité à choisir. Il s'agit donc d'une hypothèse différente : une fois effectué le choix populaire fondamental, on retournerait à la pleine souveraineté constitutionnelle des Chambres.

Pour les autres partis également (de la DC au PCI en passant par le PRI), les réformes institutionnelles doivent hisser la capacité décisionnelle et la stabilité gouvernementale à des niveaux européens.

Elles défendent cependant la forme du régime parlementaire et proposent plutôt que les électeurs s'expriment sur des « accords de Gouvernement » préalables entre les différents partis. La décision sur la coalition gouvernementale passerait donc des mains des secrétaires de partis à celles des électeurs. Le pouvoir de chantage des partis intermédiaires, à « utilité marginale », serait fortement réduit car la rupture du pacte de coalition préélectoral provoquerait automatiquement la dissolution des Chambres.

L'écart entre ces deux types de proposition est grand. Mais les uns et les autres proposent d'expérimenter surtout les nouveaux systèmes électoraux dans les grandes agglomérations métropolitaines, actuellement en proie à un proportionnalisme paralysant jusque pour les décisions les plus minimales de gestion urbaine.

C'est à partir de ces manœuvres sur le terrain, si elles voient le jour effectivement, que l'on parviendra peut-être à rapprocher les positions de départ.

La question est aujourd'hui de savoir si les forces politiques italiennes parviendront à résoudre ces problèmes institutionnels dans les temps réduits qu'imposent les événements.

D'un côté, le système politico-économique exerce de fortes pressions. Tout en poursuivant son développement impétueux — fruit des cultures modernes produites par l'entreprise autant que de la croissance des biens matériels — la société italienne semble avoir épuisé une certaine capacité d'autoconsistance et d'autogestion (celle qui avait fait crier au miracle de l'Etat *without government*).

Désormais, les contradictions du développement — du problème écologique à la criminalité organisée, des problèmes de « manutention » et de réduction du vieil Etat social à ceux nouveaux de l'immigration multiraciale — suggèrent de nouvelles demandes d'Etat et de Gouvernement.

De l'autre, il faut compter avec les difficultés et les faiblesses dues à la désarticulation actuelle des partis. Au sein de la DC a éclaté la question de la gauche, qui a été un protagoniste majeur de l'histoire des catholiques dans la politique italienne, depuis l'exclusion de son leader De Mita. Au PCI, la tendance à une hémorragie mortelle de votes a été freinée et inversée aux dernières élections européennes. Mais le problème de la nouvelle identité d'un parti qui a dû se débarrasser à la hâte, comme d'un

lest encombrant, de son patrimoine de référence accumulé en soixante-dix ans, reste entier.

Au PSI au contraire, l'arrêt de la chute électorale du PCI aux européennes (avec même une récupération de 0,5 % par rapport au PSI) a semblé briser de façon irréparable (sauf revanches électorales suscitées à brève échéance) le dessein même de la politique craxienne : la réduction progressive de l'écart entre PCI et PSI jusqu'au renversement des rapports de force au sein de la gauche. Les trois partis laïques (PRI, PSDI, PLI) souffrent du désintérêt de l'opinion publique passionnée par les duels en cours entre les grands partis et de l'échec des tentatives d'unification dans un cartel électoral.

Seuls les Verts semblent en bonne santé. Mais l'écologie semble un problème trop important pour la confier à un seul parti.

Pourtant, la demande d'institutions plus fortes et la crise généralisée du système de partis peuvent également ne pas constituer des éléments de paralysie réciproque.

C'est d'un accord institutionnel courageux et d'envergure (à présent que le PCI ne joue plus « contre ») que peut surgir l'autorégénération des partis. Dans un cadre institutionnel plus solide et plus rationnel, des partis invertébrés pourraient retrouver leur âme. Désormais, tout est difficile en Italie, mais le paradoxe d'un système institutionnel et électoral qui contraint les partis à un nouveau rôle est encore un pari raisonnable.