

## *Lettres d'Italie :* *Le Parteienstaat remis en cause*

ANDREA MANZELLA\*

L'État le plus « partitocratique » est sous tension. Le Gouvernement Andreotti a fêté le 23 juillet 1990 sa première année d'existence, passée à prêcher et à pratiquer l'immobilisme afin de sauvegarder la coalition de Gouvernement : sans oublier toutefois de veiller aux « intérêts » des partis dans le secteur public de l'économie. Mais, malgré lui, trois crises au moins ont éclaté, dévoilant la nécessité d'un changement du système politique italien.

La première crise a investi le Parti communiste italien. En novembre 1989, son secrétaire général, Achille Occhetto, sous la pression des événements qui s'enchaînaient à l'Est, a proclamé la fin de l'ancien parti, à commencer par son nom et ses symboles, ainsi que l'ouverture de la phase constituante d'une autre « chose ». Le caractère improvisé du tournant (vers quoi ? avec qui ?), l'absence d'une consultation préalable de la vieille et encore prestigieuse garde du parti ont mené le PCI au bord de la scission. Celle-ci n'a pu être évitée qu'en étalant dans le temps et en grevant de garanties le processus de « refondation » (résultat qui aurait sans doute été obtenu sans déchirures inutiles) et au prix de la paralysie complète de toute initiative politique des communistes. La question du « parti » a pris totalement le pas sur celle de la « politique du parti » et ceux qui étaient d'accord sur le premier point se sont divisés sur le second. Ainsi, dans les choix — rares mais concrets — pris au jour le jour, ce sont les stéréotypes les plus sommaires du gauchisme et du mouvementisme qui ont prévalu.

A distance de neuf mois — et après un congrès extraordinaire (Bologne, mars 1990) et divers comités centraux —, la manœuvre d'Occhetto, toujours du reste en phase de *taking-off*, semble avoir donné un résultat doublement négatif : le PCI a perdu sa radicalité d'opposition traditionnelle mais, en même temps, la modernité de ses positions de « nouvelle gauche ».

Ce jugement sévère doit cependant être corrigé par le fait que, désormais,

\* Traduit de l'italien par Mariangela Portelli.

le système politique compte un parti de plus « comme les autres », divisé en courants (60 % pour le secrétaire, 25 % pour la gauche du parti, 5 % pour l'extrême gauche) et capable d'entrer dans des coalitions de Gouvernement comme les autres. Cette possibilité peut conduire à des modifications institutionnelles bien plus profondes que celles que l'on pouvait imaginer lorsque le PCI symbolisait la ligne de démarcation du système politique. L'heure est enfin venue pour un système constitutionnel fondé sur « la liberté la plus large de participation et d'exclusion des forces politiques dans la mouvance de la majorité ou dans celle de l'opposition » (Zagrebelski).

La seconde crise qui s'est ouverte avec les élections locales générales du 7 mai 1990 concerne l' « alternative de gauche ». Pour la première fois depuis dix ans, elle est rendue impossible par les résultats électoraux, le fort déclin du PCI (— 6 %) n'est pas compensé par la croissance du PSI (+ 2 %). Les communistes et socialistes atteignent ensemble 39,4 % des suffrages. Le pouvoir de coalition du PSI s'est affaibli. De ce point de vue également, le PCI est devenu un « parti comme les autres ». Sa faiblesse a paradoxalement élargi son espace politique. La construction de mécanismes institutionnels majoritaires pour une alternative gouvernementale n'obéit plus à un scénario unique.

Mais est-ce vraiment d'un « autre » parti « comme les autres » qu'avait besoin, en ce moment, le système politique italien ? Apparemment non, si l'on considère la troisième crise qui s'est ouverte elle aussi avec les élections locales générales : cette crise met en jeu la forme même de la partitocratie italienne.

Le phénomène électoral le plus étonnant a été l'affirmation des « ligues » régionales : un mouvement au fort enracinement territorial, voire même dialectal, dans les zones les plus riches d'Italie, mais caractérisé en substance par une protestation contre la partitocratie et l'inefficience de l'administration publique. « C'est la manifestation de la crise du système politique la plus grave que nous ayons jamais connu ; un avertissement au cœur même du système démocratique », a déclaré le président de la DC.

Ce résultat (qu'il est impossible, du fait de son ampleur — 20 % en Lombardie — de réduire par de simples techniques de seuil électoral) a renforcé et concrétisé les appels à la réforme des institutions.

Un second « avertissement » a d'ailleurs été donné le 3 juin 1990. Pour la première fois en Italie, trois référendums (en matière écologique) ont été annulés, le quorum minimum de votants requis par la Constitution n'ayant pas été atteint.

Cette rude réalité électorale a montré que la formule de « l'Etat des partis », telle qu'elle s'est édifiée depuis 1945 en Italie, devait être désormais radicalement remise en question. Un Etat caractérisé par la *Loi fondamentale* du système proportionnel à tous les niveaux ; un Etat à la très faible capacité de décision, du fait de la direction difficile des gouvernements de coalition, avec leurs ministères attribués aux partis comme des fiefs ; un Etat où l'administration publique est elle aussi l'objet d'une

invasion des partis et demeure à un très bas niveau d'efficacité du fait du protectionnisme — sans rapport avec celui des salariés du secteur privé — exercé par les syndicats de la fonction publique ; un Etat dont le secteur public économique considérable est un domaine que se répartissent les partis à la proportionnelle, et ce jusque dans les conseils d'administration des entreprises et des banques.

C'est de la conscience de cette situation qu'est née l'initiative audacieuse (y compris d'un point de vue de technique constitutionnelle) de référendums populaires destinés à abroger certaines dispositions électorales proportionnelles dans le but de donner aux lois ainsi corrigées un caractère majoritaire. Il s'agit d'une initiative « transversale », car la récolte des 500 000 signatures nécessaires est appuyée, à titre personnel, par des parlementaires de tous les partis (PSI excepté) et par des mouvements catholiques de grand prestige. Cette initiative est également très combattue, du fait de l'adhésion de leaders tels que le chef de la gauche démocrate-chrétienne, Ciriaco de Mita, et le secrétaire du PCI, Occhetto. Les socialistes suspectent notamment cette « alliance référendaire » d'être le fourrier d'une « nouvelle alliance » politique entre DC et PCI qui marquerait la fin, pour le PSI, de son actuel et si précieux *coalition power*.

Mais l'ampleur du mouvement pour les référendums électoraux n'est pas réductible au simple cadre des « combines » de partis, tout comme lui échappe désormais le mouvement, d'une tout autre ampleur, pour les réformes institutionnelles, qui va s'accéléralant...

L'écart se réduit entre les différentes propositions : la socialiste, d'une République présidentielle « à la française », la communiste, où l'élection directe du Premier ministre serait simultanée à celle du Parlement, et celle de la gauche démocrate-chrétienne, où le second tour serait celui du choix de la « coalition gouvernementale » avec une prime de majorité. Surtout, le dénominateur commun clairement exprimé par ces propositions est d'enlever aux partis leur pouvoir intermédiaire d'expression du gouvernement pour en confier le choix au corps électoral. Les groupes parlementaires tentent actuellement de trouver une solution qui combine les propositions suggérées.

Mais le *Parteienstaat*, dans sa constitution matérielle la plus intime, résiste et réagit à ces hypothèses de changement qui réduiraient le pouvoir des partis. La ligne de conservation ne passe pas entre les partis, mais à l'intérieur de chacun d'eux. L'incertitude qui caractérise la phase actuelle réside surtout dans le fait que le conflit entre proportionnalisme et choix majoritaire du corps électoral, tout comme celui entre dirigisme économique des partis et privatisation (qui sont les deux affrontements fondamentaux au sein du système) constituent des luttes intestines dans les partis et dans le Gouvernement même.

Il faut encore observer qu'il ne s'agit pas simplement de luttes idéologiques, même si la dureté qui caractérise les conflits de « classe » ne leur est pas étrangère. C'est en fait la « classe » politique secrétée par les partis, la très vaste couche « séparée » qui vit des ressources publiques, qui défend

par tous les moyens ses rentes de position contre les hypothèses hostiles à la proportionnelle et favorables aux privatisations.

C'est ce qui explique également une certaine schizophrénie dans le comportement des partis italiens : tout en prêchant avec une grande force la « grande réforme », ils finissent par camper sur des positions rétrogrades sur les questions concernant la mainmorte publique ou par s'opposer carrément à toute forme d'élection directe des autorités municipales.

Tel a été récemment le cas du PSI lors de l'élaboration de la récente — et bonne — loi sur les autonomies locales (8 juin 1990, n° 142). Avec les nouvelles normes, les gouvernements locaux sont plus puissants face à leurs assemblées. Les maires sont nommés par le conseil municipal au scrutin public ; ils peuvent choisir leurs assesseurs, y compris en dehors du conseil ; ils ne peuvent être destitués que par un mécanisme de défiance constructive ; s'ils ne sont pas élus dans les soixante jours qui suivent les élections ou la crise, le conseil est dissous : toute une logique que depuis des années on tente vainement d'appliquer au gouvernement national...

Mais le veto socialiste au Parlement a empêché que l'on parvienne à des formes d'élection directe des maires, ce qui aurait signifié un tournant décisif vers la démocratie sans médiation. La crainte du PSI (pourtant favorable à des modèles de république présidentielle) de compromettre son réseau de *coalition power* au niveau local a prévalu.

Le rapport entre les partis et un organe d'importance constitutionnelle tel que le Conseil supérieur de la Magistrature est tout aussi ambigu et contradictoire. D'un côté les partis, via les dix membres « laïcs » élus selon la clé de répartition habituelle et via leurs « infiltrés » parmi les membres « de robe », tendent à maintenir un contrôle proportionnel « normal » sur cette institution. De l'autre, ils sont préoccupés — et avec eux le président de la République actuel, qui est entré en conflit sérieux avec le Conseil — par le degré d'autonomie « politique » que le Conseil tend à exprimer. Celui-ci fonctionne en fait comme un « petit parlement », agrégat de courants de magistrats qui ne coïncident pas tout à fait avec les partis traditionnels, mais avec autant de risques pour l'impartialité effective des décisions concernant la carrière des juges. Une réforme du système électoral de cet organe, décidée à l'improviste au Parlement peu avant le renouvellement de juillet 1990, a provoqué une réaction « autonomiste » significative des magistrats. La situation est à présent gelée et l'on parle de nouvelle réforme.

Alors même que le pays et la classe politique sont bien conscients de la nécessité de changer le rapport entre les partis, le corps électoral et les institutions, des résistances tenaces et ponctuelles continuent de paralyser les réformes dans tous les domaines.

La crise interne du PCI n'a fait qu'aggraver la situation : elle a différé l'apport que ce parti d'opposition aurait pu donner — en clarté et en radicalité — à la rénovation du système politique.

Les résistances les plus dangereuses ont tendance à se manifester par un véritable dépistage des réformes. C'est ainsi qu'il faut considérer

les projets de changement qui ne visent que le système électoral en introduisant un seuil de barrage destiné à contraindre les petits partis à s'agréger à un *partner* plus grand (un patronage plus qu'un barrage). De tels projets, utiles pourtant en soi, ne résoudre en rien le problème du « choix du Gouvernement » par les électeurs ni celui, autrement plus aigu, de la direction des gouvernements de coalition. L'éternelle philosophie du Guépard serait de retour dans l'histoire italienne.

Alors que les obstacles de tous ordres demeurent sur la *main street* qui devrait conduire l'Italie, selon la formule de Maurice Duverger, de *l'Europe de l'impuissance* à *l'Europe de la décision*, des pas en avant positifs ont été accomplis dans la rationalisation du système parlementaire.

Après le tournant historique qu'a été le principe du vote secret au Parlement (cf. *Pouvoirs*, n° 51, 1989), un autre tabou du vieux parlementarisme est tombé à la Chambre en avril 1990 : l'Assemblée n'est plus maîtresse de son ordre du jour. A travers la Conférence des présidents ou, en cas de désaccord celui — de composition — du Président de la Chambre, ce sont désormais les « priorités » fixées par le Gouvernement qui prévalent dans la programmation des travaux parlementaires. Un espace pour ses propositions ainsi que certains automatismes de procédure dans ses fonctions de contrôle sont garantis à l'opposition.

C'est tout le mécanisme législatif bicaméral qui est donc en cause. En juin 1990, une révision de la Constitution introduisant la possibilité de lois monocamérales a été adoptée en première lecture au Sénat. « Le projet approuvé par une Chambre est transmis à l'autre Chambre et il est considéré comme définitivement approuvé si, dans les quinze jours qui suivent son dépôt, la seconde Chambre n'a pas décidé que le projet serait soumis également à son approbation ». La procédure bicamérale actuelle ne reste obligatoire que pour les projets de loi en matière constitutionnelle et électoral, ainsi qu'en cas de délégation législative, d'approbation des budgets, de conversion des décrets-loi et de ratification des principaux traités internationaux. La réforme a été soumise à l'examen de la Chambre des députés.

Comme on le voit, la préoccupation réformatrice donne quelques résultats marginaux. Mais il manque encore la conviction politique qu'il faut changer l'« Etat des partis » dans ses mécanismes profonds, même si ses crises apparaissent désormais au grand jour.

Il n'est donc pas étonnant que l'opinion politique, au moment où l'Italie assume la présidence d'un semestre européen décisif, soit partagée. D'un côté, certains défendent l'idée d'un « Gouvernement di garanzia » permettant de parvenir à une vraie réforme institutionnelle d'ici la fin de la législature en 1992. De l'autre, certains prônent une sixième dissolution anticipée des Chambres (la dernière législature complète remonte à 1968) dans l'illusion qu'un électorat « prisonnier » fournisse les réponses que seul un électorat « libéré » de la médiation partisane pourrait donner.