

## *L'Italie à la recherche de son « Algérie »<sup>1</sup>*

ANDREA MANZELLA

Ce sont désormais tous les partis politiques italiens qui demandent que l'on change la forme de Gouvernement de la République. Le chef de l'Etat l'a lui aussi demandé dans un message fort controversé et discuté par le Parlement les 23-25 juillet 1991.

Ces journées ont vu l'émergence de différences notables mais également de deux objectifs communs. Le premier, celui d'un Gouvernement qui soit une institution plus « forte » dotée d'un pouvoir décisionnel, d'une cohésion, d'une responsabilité politique « directe ». Le second : celui d'un corps électoral véritablement investi d'un pouvoir de décision politique (avec une diminution de la domination partitocratique actuelle).

Pour ce qui est du premier objectif (un Gouvernement plus « fort »), les socialistes, les libéraux et l'extrême-droite proposent l'élection directe du chef de l'Etat. Les démocrates chrétiens, les démocrates de gauche (les ex-communistes du PSD), les républicains et les sociaux-démocrates demandent un Premier ministre élu par le Parlement et qui serait libre de choisir ses ministres.

Pour ce qui est du corps électoral « décideur », les libéraux demandent l'institution d'un système majoritaire à deux tours. Les démocrates chrétiens, les démocrates de gauche et les sociaux-démocrates proposent quant à eux, sous des formules diverses, une « prime de majorité » pour la coalition qui aurait obtenu le plus de voix. Les socialistes et les républicains ne se sont pas encore exprimés jusqu'à présent sur ce point.

Comme on peut le voir, cet éventail de positions n'est pas suffisamment restreint pour laisser place à l'optimisme mais pas suffisamment étendu pour justifier le pessimisme.

1. Traduction Mariaugela Portelli.

Peut-on trouver à partir du double objectif que nous venons de signifier, un compromis parlementaire honorable pour une réforme constitutionnelle ?

Les socialistes en doutent. Ils estiment que leur proposition de République présidentielle est majoritaire dans le pays mais pas dans un Parlement élu au système proportionnel. C'est pourquoi ils demandent que la procédure de révision constitutionnelle (art. 138 de la Constitution) soit préalablement modifiée afin de mettre en place un référendum final pour opter entre les deux propositions ayant obtenu le plus de voix au Parlement.

Quelques espoirs subsistent d'aboutir à un compromis sur cette question procédurale avant la fin de la législature (des élections devraient avoir lieu en juin 1992 : pour la première fois depuis 1968, une législature atteindrait son terme, c'est-à-dire cinq ans). Mais c'est le scepticisme qui prévaut.

Une médiation en la matière par la présidence de la République aurait été des plus précieuses. Mais le message présidentiel qui sollicitait des réformes institutionnelles n'a pas eu une autorité nationale *super partes*.

L'initiative du président Cossiga a contraint — il est vrai — par son retentissement, les partis les moins enthousiastes (comme, et pour cause, la DC d'A. Forlani — secrétaire général — et du président du conseil, G. Andreotti) à prendre position officiellement pour la réforme institutionnelle. Mais celle-ci est intervenue en aboutissement d'une année d'activité « anormale » de la présidence de la République qui a déconcerté et a soulevé une certaine inquiétude.

Francesco Cossiga, après cinq années de présidence « grisâtre », s'est effectivement aventuré dans une série de polémiques personnelles (avec des parlementaires, des magistrats, des journalistes, des chefs d'entreprise, des partis politiques, y compris son parti d'origine, la DC, qu'il a comparé au PCUS) absolument sans précédent dans l'histoire de la présidence de la République italienne. Le Président a semblé obsédé par l'idée que derrière certaines enquêtes judiciaires et parlementaires (notamment sur l'organisation militaire secrète de l'OTAN appelée *stay behind*) se cachait un complot visant à provoquer sa démission anticipée. C'est pourquoi il a ostensiblement fait recours à la protection politique du parti le plus hostile à cette éventualité : le Parti socialiste (PSI).

Le PSI met de grands espoirs dans les élections législatives de 1992 qui coïncideront, par une étrange conjonction institutionnelle, avec l'élection du nouveau Président de la République. Le PSI mise notamment sur une profonde modification du rapport de force parlementaire à gauche, avec le « dépassement » du PDS (ex. PCI) ou encore sur le leadership d'une alliance avantageuse. Avec ce nouveau Parlement, le scénario envisagé par un grand nombre d'observateurs pour la prochaine législature se vérifierait : un démocrate chrétien à la présidence de la République, et le retour du leader socialiste Bettino Craxi à la présidence du conseil des ministres — une solution qui pourrait être précédée, selon certains, dans la première partie de la

législature, par une phase constituante conduite par un « super » Gouvernement de garantie qui comprendrait, pour la première fois en Italie, les ex-communistes du PDS.

Un étrange *joint venture* est né de cet intérêt « conservateur » parallèle contre les dangers d'un complot imaginaire entre le Président de la République et le parti charnière de toute coalition possible future. Cela a suscité en retour une défiance profonde de la part des autres partis à l'égard de tous les actes ou « manifestations extérieures » du président, considérés, à tort ou à raison, comme des actes de soutien direct ou indirect aux intérêts politiques des socialistes. Cela s'est produit au détriment de la « moral suasion » sur laquelle se fonde principalement l'autorité du Président de la République en Italie (malgré la diversité des interprétations qu'a eu chaque présidence des attributions — élastiques — prévues par la Constitution).

Ainsi l'action du Président de la République lors de la crise de Gouvernement d'avril 1991 est apparue particulièrement douteuse. Le Parti républicain, « condamné » pour avoir critiqué certaines interventions de Cossiga, a été contraint à « s'auto-exclure » de la coalition de Gouvernement (qui, après dix ans, est passée de cinq à quatre partis) du fait d'un « coup de main » de dernière heure dans la répartition des ministères. Un autre facteur de paralysie est donc venu s'ajouter à ceux existant déjà dans l'étrange vie du système politique italien. Celui-ci est habitué depuis toujours, comme l'ont écrit les politologues américains, au *surviving without governing*, mais aussi, depuis 1989 (à cause de la crise interne du puissant Parti communiste) au *surviving without opposition*, et à présent, du fait de la crise personnelle et politique du chef de l'Etat, au *surviving without president...*

Tout est donc renvoyé à la prochaine législature. Mais les *scenarii* partitocratiques permettront-ils réellement les réformes « anti-partitocratiques » ?

Selon une logique rationnelle, trois motifs au moins permettraient de répondre par l'affirmative :

- la nécessité d'un Gouvernement « dur » pour le redressement des finances publiques (presque impossible dans le système actuel de coalition où la responsabilité est proportionnellement fragmentée) ;
- l'homogénéisation inéluctable de la décision en Europe entre les différents Gouvernements (liée aux exigences de 1993) ;
- la pression d'une opinion publique de plus en plus convaincue de la nécessité d'un changement institutionnel.

Mais la logique du pouvoir partitocratique semble continuer à nier une réforme par la voie parlementaire. Par conséquent le nombre de ceux qui croient à des changements qu'imposerait le corps électoral par la voie référendaire va croissant. Cette voie est difficilement concevable dans le système italien où la Constitution ne prévoit que le référendum abrogatif (il s'agirait donc d'opérer des réformes en remaniant les lois électorales en vigueur : cf. *Pouvoirs*, n° 55, 1990). Une première tentative dans ce sens

(l'élection du Sénat à la majorité et l'élection directe des maires) a été bloquée par la Cour constitutionnelle en 1991 (décision n° 47 de 1991). La même décision a cependant autorisé le référendum à propos d'un aspect mineur de la législation électorale, le nombre des votes préférentiel à la disposition de l'électeur.

Cette petite ouverture, presque de nature technique, a été suffisante pour permettre au corps électoral d'exprimer clairement quelle était sa volonté. Le référendum du 10 juin 1991 a vu une affluence aux urnes de 62,5 % et la réforme est passée à une majorité écrasante : 95,6 % (bien que le PSI eut fait une campagne énergique en faveur de l'abstentionnisme et que la DC eut quant à elle refusé de prendre une position officielle malgré le grand engagement de nombreuses associations catholiques).

Cette extraordinaire manifestation populaire de 27 millions d'électeurs a renforcé l'utilisation de la voie référendaire pour les réformes. Le comité transpartis qui soutenait cette solution (mené par le député démocrate-chrétien M. Segni, et par d'éminents juristes comme P. Barile, M. S. Giannini et A. Barbera) a par conséquent reformulé les projets de référendum déjà rejetés par la Cour constitutionnelle pour obtenir cette fois son approbation. D'autres projets d'esprit toujours anti-partitocratie sont venus s'y ajouter : contre les lois sur les entreprises publiques, contre l'appareil d'Etat pour l'aide au sud, contre le financement public des partis.

Depuis le 10 juin, la voie référendaire est devenue menaçante pour les défenseurs du *statu quo*.

Le Président de la République en a pris acte. Il a enfin, en août 1991, usé de son pouvoir de veto (renvoi aux Chambres pour une nouvelle délibération) contre une loi qui apportait certains amendements techniques au système électoral du Sénat et qui simplifiait et clarifiait, selon les canons de la Cour constitutionnelle, la rédaction du texte référendaire...

La vie institutionnelle se reflète comme dans un miroir non seulement dans ces affrontements entre projets d'auto-réforme (par la voie parlementaire) et tentatives « d'hétéro-réforme » (par la voie référendaire) mais aussi dans la vie parlementaire elle-même.

Cette dernière année, le Parlement a fait preuve d'une grande capacité à légiférer dans des domaines fondamentaux (« grandes lois » concernant le secteur bancaire et la Bourse ; normes antitrust ; procédure administrative ; grèves dans les services publics ; système radio-télévision mixte). Les Chambres ont également commencé avec empressement — malgré leur différence d'approche — l'examen des projets de révision constitutionnelle du bi-caméralisme (qui deviendrait « éventuel ») et du régionalisme (avec un bouleversement de l'actuel principe de répartition des matières législatives : l'Etat ne se voyant attribuer que les compétences spécifiquement énumérées et les régions se voyant attribuer toutes les autres).

Mais ce même Parlement ne parvient pas à être en harmonie avec le Gouvernement pour la politique conjoncturelle et celle d'assainissement financier. Les mesures sont prises dans des temps techniquement invrai-

semblables et sortent des Chambres dévitalisées (y compris du fait du peu de conviction et de cohésion mis par le Gouvernement pour les défendre auprès des commissions parlementaires). Le Parlement a jusqu'à présent fait preuve de la même indécision sur les projets de privatisation du secteur public : ces projets sont d'une grande importance institutionnelle dans un pays où le secteur public (c'est-à-dire les partis) occupe une place prépondérante dans l'économie. Le Gouvernement a soumis aux Chambres pour la loi de finance 1992 un décret-loi supprimant le ministère des participations de l'État.

Alors que s'achève la dixième législature de la I<sup>re</sup> République, nombreux sont ceux qui se demandent quel sera le point de rupture qui permettra de la réformer — l'« Algérie » italienne : l'imposition d'une souveraineté limitée européenne, la débâcle des finances publiques, une balkanisation du prochain Parlement en ligues régionales, la poussée référendaire, ou tout cela en même temps ? Dans tous les cas, l'attente de l'« Algérie » italienne ne prévoit, pour le moment, aucun de Gaulle.