

ANDREA MANZELLA*

Crépuscule d'une partitocratie

Au lendemain des élections du 5 avril 1992, le système politique italien apparaît profondément modifié. Le vote entraîne au moins six conséquences politico-institutionnelles d'importance.

D'abord les résultats électoraux eux-mêmes¹ : des quatre partis de la coalition, la Démocratie chrétienne a perdu 4,6 % des voix (mais en termes relatifs elle accentue sa domination par rapport aux autres partis avec 30 % des voix qui en font un parti géant par rapport aux 16 % du PDS (ex-communistes), deuxième parti, et les 13,6 % du PSI, troisième parti). Le Parti socialiste a perdu environ 1 %. Le Parti social-démocrate a également reculé. Le petit succès du Parti libéral (+ 0,7 %) ne suffit pas à lui seul à empêcher la première grande conséquence des élections : pour la première fois en Italie la coalition de Gouvernement sortante perd la majorité des voix à une élection législative (passant de 53,7 % à 48,8 %). La traduction des voix en sièges permettra à la coalition quadripartite de conserver une légère majorité (de 15 sièges à la Chambre et de 4-5 sièges au Sénat) grâce aux mécanismes autoréducteurs du système proportionnel italien. Ce vote a immédiatement été interprété comme une motion de défiance de l'électorat contre le Gouvernement et les quatre partis qui le soutiennent. Quelques heures après la proclamation des résultats, le leader de la DC, Arnaldo Forlani, annonçait sa démission, entérinant ainsi cette interprétation.

Seconde grande conséquence de ces élections : la défaite du Gouvernement ne signifie pas la victoire de l'opposition. Celle-ci était centrée sur le Parti républicain et sur les ex-communistes. Le PRI avait joué l'année précédente (le 13 avril 1991) un rôle déterminant dans la rupture du système

* Trad M. Portelli.

1. Les résultats se réfèrent à la branche la plus représentative du Parlement : la Chambre des députés pour laquelle sont électeurs les citoyens majeurs (de plus de 18 ans, alors qu'au Sénat l'électorat doit avoir plus de 25 ans), le système électoral y est plus proportionnel et le nombre des élus plus nombreux (630 à la Chambre, contre 315 au Sénat).

de Gouvernement à cinq (pentaparti) qui fonctionnait depuis dix ans. Son opposition avait rapidement pris le caractère d'une opposition antisystème à travers la critique des excès de la partitocratie (quelqu'un l'avait même appelé : « un parti antiparti »). Le modeste succès enregistré le 5 avril (+ 0,7 %) est donc décevant si l'on considère le rôle pionnier qui a été le sien. Pessimisme confirmé, en revanche, pour le PDS qui « devait » payer — et a payé — le prix de sa conversion non seulement par un recul des votes (— 9,9 %) en sa faveur mais aussi par le succès d'une liste de scissionnistes : Refondation communiste (5,6 %).

Un nouveau type de sujet politique s'affirme, en opposition radicale au système partitocratique (et à ceux que l'on considère comme ses soutiens les plus forts : l'Etat central et sa bureaucratie parasitaire et tentaculaire) : la Ligue du Nord. Au cours de la dernière législature elle n'avait qu'un seul représentant au Parlement, le sénateur Umberto Bossi, son leader ; elle obtient aux élections du 5 avril, 25 sénateurs et 55 députés. Elle se présente comme un grand parti régional mais avec une implantation sociale et des techniques de communication politique d'un type nouveau (qui utilise la modernité de la « classe non classe » et des mass media mais en la repropoant dans un langage populaire). Ses mots d'ordre ont cependant un caractère national : la lutte contre le gaspillage de l'Etat, la dénonciation de la répartition du secteur public selon les règles de la partitocratie, la protestation contre les carences de l'administration et la politique d'assistance (et non de développement industriel) pour le Mezzogiorno. Tous ses mots d'ordre sont ponctués de la menace d'une révolte fiscale. Le projet institutionnel proposé par la Ligue a lui aussi un caractère national : la création d'un Etat fédéral avec trois macrorégions au Nord, au Centre et au Sud. Seules les compétences en matière de défense et de politique étrangère relèveraient du pouvoir fédéral. Ce projet est associé à la menace ouverte d'une sécession nordiste. La Ligue justifie son projet, comme sa menace, par la nécessité de mesures radicales pour extirper le régime d'occupation partitocratique complètement réfractaire aux demi-mesures réformistes. La proposition fédéraliste est donc énoncée comme un contre-pouvoir au pouvoir des partis et la méthode employée — par un mouvement né étonnamment en Lombardie, région la plus riche et socialement la plus « vertébrée » du pays (et peut-être même d'Europe) — relève de la plus classique tradition antipartitocratique. On aborde ici la troisième grande conséquence des élections d'avril 1992 : la naissance d'un mouvement, au fort enracinement territorial dans les zones « décisives » d'Italie, qui « rachète » son régionalisme par l'adoption de la critique historique que font les minorités libérales-démocratiques italiennes de la partitocratie.

L'existence d'un système de financement occulte des partis était notoire. Par l'intermédiaire de brasseurs d'affaires - hommes de confiance (mais cette confiance n'empêchait pas l'enrichissement personnel démesuré de ces hommes relais) de chaque parti, les entreprises qui emportaient le marché de tous travaux publics se voyaient imposer le versement d'une

somme d'argent répartie proportionnellement entre tous les partis qui avaient donné le feu vert à la réalisation. Evidemment, ces pots-de-vin (*tangenti*) pesaient *in fine* sur le budget public par l'augmentation sans cause des coûts des travaux et l'accroissement de leur durée.

Avant le 5 avril, les enquêtes de la magistrature sur les liens entre le monde politique et celui des affaires avaient permis de mettre au jour certaines affaires étouffées par la loi — réciproque — du silence entre les entreprises et les partis. Le procureur de la République de Milan — ville où une enquête dite « des mains propres » a ébranlé, avec des effets dévastateurs, la termitière de la corruption partitocratique — admet que « depuis le 5 avril, les gens parlent ». Bien que le réseau des complicités soit évident (n'épargnant même pas les partis de l'opposition tels que le PRI ou le PDS), le parti le plus atteint est le Parti socialiste. Il y a trois raisons à cela. Tout d'abord les socialistes ont été pratiquement sans interruption responsables de la municipalité milanaise depuis la fin de la guerre. En second lieu les socialistes ont souvent tenté, par de lourdes attaques contre les juges, de jeter des doutes sur la régularité de l'enquête : polémiques boomerang immédiatement rejetées avec dédain par une opinion publique complètement acquise aux magistrats. En troisième lieu, des membres de la famille de Bettino Craxi sont directement impliqués : le leader socialiste paiera ainsi plus que tout autre le prix du scandale.

Mais, au-delà des responsabilités des partis et des hommes de partis individuellement, l'effroyable mécanisme d'appropriation illégitime des ressources publiques révélé par l'enquête a provoqué un effet de « délégitimation » générale du système des partis (et c'est la quatrième conséquence, indirecte, des élections de 1992).

Cette délégitimation est en partie responsable de l'éclatement, après les élections, de l'organigramme des sommets de l'Etat qui avait soigneusement été mis en place dans la phase finale de la dernière législature. Avec l'aval du Président sortant, Cossiga, on avait envisagé l'hypothèse d'un retour de Bettino Craxi à la présidence du Conseil et l'attribution de la présidence de la République à Giulio Andreotti (cf. *Pouvoirs*, n° 60, 1992).

L'hypothèse est balayée par le vote et ses implications. Cossiga a abandonné son poste avant la fin de son mandat, le 28 avril. Il l'a fait pour protester contre l'élection à la présidence de la Chambre de son « ennemi » Luigi Scalfaro. Scalfaro, vieux parlementaire (il l'est depuis 1946) énergique, survivant de l'Assemblée constituante, avait résolument défendu à la Chambre les équilibres constitutionnels contre les interventions protestataires et inconsidérées du Président de la République. Il succédera le 28 mai 1992 au Président démissionnaire Cossiga, à la suite d'une élection dramatique où il aura fallu pas moins de 16 scrutins pour parvenir à un accord — survenu après le spectaculaire attentat qui aura coûté la vie au juge Falcone. Le nouveau Président de la République pourra sans difficultés refuser à Bettino Craxi, usé par une défaite électorale et le scandale milanais, la charge de former le nouveau Gouvernement. Le leader socialiste ne pourra que revendiquer le privilège de suggérer son « rempla-

çant ». Ce sera Giuliano Amato, professeur de droit constitutionnel (cf. *Pouvoirs*, n° 18, 1981) vice-président du PSI et qui fut entre 1983 et 1987 sous-secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil, puis, entre 1988 et 1990, ministre du Trésor et vice-président du conseil dans les Gouvernements Gorla et De Mita.

La physionomie générale des sommets de l'Etat est ainsi complètement différente de celle imaginée avant les élections. L'illusion d'un immobilisme éternel garanti par la proportionnelle s'est évanouie. La nature même du Gouvernement formé par Amato est elle aussi différente. On pourrait qualifier le Gouvernement de « Gouvernement de service institutionnel » reposant sur une faible majorité — qui correspond à celle de l'ancien quadripartisme — mais dont la réalité politique s'appuie sur deux grands arguments : l'absence d'une véritable alternative du Gouvernement (le PRI, le FDS, les Verts, Refondation communiste ne réussissent pas à former une plate-forme commune d'opposition) et sur la nécessité de faire face à la crise financière aiguë de l'Etat concrétisée par la perte de confiance des citoyens dans la monnaie nationale et par la faiblesse défensive du système monétaire européen face à la spéculation internationale.

Le Gouvernement Amato est de fait lié par une véritable discipline de coalition. C'est un Gouvernement *open* qui fluctue librement (comme la lire) au Parlement, recherchant, tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, des votes pour renforcer sa majorité. C'est un Gouvernement qui puise son unique force dans sa distance par rapport aux partis qui l'ont formé. Dans le même esprit la DC a établi unilatéralement pour « ses » ministres une incompatibilité entre charge de Gouvernement et mandat parlementaire, obligeant ainsi à se démettre de leur mandat parlementaire, sans possibilité de repêchage, les ministres démocrates-chrétiens qui venaient à peine d'être élus députés ou sénateurs.

Dans ce déclin de la partitocratie, le Parlement retrouve donc un rôle substantiel dans le choix et dans la vie du Gouvernement : c'est la cinquième — et principale — conséquence du vote du 5 avril.

Après les élections, une profonde crise s'est ouverte au sein de chaque parti, il ne s'agit pas de l'habituel règlement de comptes postélectoral entre majorités et minorités sur les résultats obtenus par le parti mais d'aborder des problèmes institutionnels essentiels :

- La forme même du parti est-elle encore un instrument d'organisation du consensus et de participation encore valable ?
- Y a-t-il des formes alternatives de financement de la vie politique ?
- Est-il nécessaire, après le procès national fait à la corruption, de mettre au rebut toute la classe politique qui, bon gré mal gré, a eu une responsabilité de direction politique durant le régime des partis ?
- Existe-t-il un « devoir » d'appuyer le « Gouvernement de service institutionnel » qui tente d'éviter au pays une débâcle financière totale, ou est-il permis de garder les mains libres en attendant une évolution plus intéressante pour son propre parti ?

Ces questions cruciales remettent en cause tous les leadership des partis et sont à l'origine des congrès extraordinaires — annoncés — de refondation. A la fin de ce mois de septembre 1992, les partis italiens se trouvent en régime d'administration provisoire. Les vieux leaders connaissent des pulsions contradictoires : la peur de livrer des espaces à des poussées de désagrégation va de pair avec la crainte d'arriver trop tard à l'inévitable renouvellement ; s'y ajoutent des considérations sur leurs propres destins personnels.

Comme d'habitude, l'éternelle DC est le parti qui évolue le mieux dans ce scénario d'incertitude. Elle aussi se dirige vers son congrès de réorganisation programmatique. Entre-temps, dans un climat d'unité œcuménique, elle a nommé secrétaire du parti un *homo novus*, le député lombard Mino Martinazzoli et « récupère » le député Mario Segni, leader du mouvement pour les référendum sur le point de provoquer une scission. A la « bourse » mouvementée des partis italiens — mis à part évidemment le cas de la Ligue et celui de l'extrême droite, le Msi n'étant pas touché par l'enquête « mains propres » — la DC apparaît comme l'organisation qui se porte le mieux.

D'un point de vue institutionnel, il est intéressant de souligner l'amorce d'un réel *aggiornamento* interne des différents partis, dont le caractère radical investit la forme d'enracinement social, l'organisation administrative et culturelle, la démocratie interne (c'est la sixième conséquence du vote d'avril 1992).

Telle est donc la cascade d'effets induits qui atteint le système politique italien après les élections. La vieille majorité est tenue en échec mais il n'existe pas d'opposition pour le Gouvernement ; la question morale ôte toute légitimité à l'ancien *caucus* alors que naît un parti régional à la configuration encore indéfinie ; le Parlement se découvre une fonction supplétive inattendue face aux bouleversements internes des partis. Et au moment où tout cela arrive, le problème d'un nouveau système institutionnel prend une importance démesurée. Occupés à leur propre renouvellement les partis doivent également renouveler l'Etat.

Le 9 septembre, les travaux de la commission parlementaire pour les réformes institutionnelles ont commencé. Elle est composée de 60 membres dont les leaders des partis. Elle est présidée par Ciriaco De Mita, ex-président du Conseil et ex-secrétaire de la DC (un homme qui depuis des décennies a axé tout son projet politique sur les réformes institutionnelles). Une loi constitutionnelle *in itinere* simplifiera la procédure de révision prévue par l'article 138 de la Constitution et attribuera à la « commission bicamérale » des pouvoirs d'instruction législative. Quatre comités y travaillent : l'un concerne la forme de l'Etat, le second la forme de Gouvernement, le troisième la loi électorale et un quatrième les garanties.

Mais on a le sentiment que le temps est terriblement limité pour apporter une solution aux deux priorités qui se dégagent du système : la nécessité de mettre en place des institutions donnant une nouvelle légitimité au pouvoir politique (après la chute catastrophique des bases du consen-

sus sur lequel s'appuyait le précédent), ainsi que des procédures décisionnelles dans l'Etat adaptées aux rythmes et à l'importance (politique et sociale) des interventions imposées par l'ampleur de la crise financière.

Sur l'un et l'autre point des propositions raisonnables ont été avancées : mais les résistances de *l'ancien régime* semblent démontrer que, même en situation de *stress* de l'Etat, la cause du salut public ne parvient pas complètement à l'emporter.

Sur le premier point, une lutte féroce a été engagée à la Chambre pour empêcher que les citoyens puissent élire directement les maires, sans la médiation des partis (un système par contre adopté, en vertu de son autonomie spéciale, par la région Sicile, le 13 août 1992 : signe des temps).

Sur le second point, une tempête de critiques a accueilli, le 9 septembre, un projet du Gouvernement Amato visant à donner au Gouvernement une délégation triennale en matière de « pouvoirs permettant d'assurer la stabilité économique » dans les cas d'urgence financière (la Constitution italienne est, peut-être, l'unique charte européenne à ne pas régir le cas d'état d'urgence). Les projets de la fin de la dernière législature concernant l'impossibilité pour le Parlement d'amender le budget et la loi financière ainsi que les décrets-loi n'ont même pas été repris : ils sont pourtant devenus des instruments nécessaires à la gouvernabilité.

Toutes les causes possibles (et quelques autres encore) de rupture du régime des partis, avec leurs effets désastreux (cf. *Pouvoirs*, n° 60, 1992) se sont donc cumulées. Mais quand un régime décline il y a toujours quelqu'un pour résister à ce que l'on peut encore faire pour éviter le pire. C'est la vieille tentation d'appeler « révolte », ce qui est, manifestement, une « révolution ».