

Lettre d'Italie.

La « révolution » constitutionnelle

ANDREA MANZELLA

Une « révolution constitutionnelle » se déroule en Italie qui devrait conduire à un changement profond de son système politique. La mutation concerne trois éléments fondamentaux : l'organisation institutionnelle et électorale ; la morphologie de l'agrégation politique, la classe « gouvernante ».

La révolution est « constitutionnelle » car ses moteurs sont les élections législatives et les référendums populaires qui se sont succédés ces deux dernières années. Il faut cependant souligner l'originalité de cette imbrication entre les procédures électorales de type représentatif et les procédures de démocratie directe (non seulement les référendums, mais également le rôle très important joué par l'opinion publique). Cette imbrication a certainement produit des effets cumulatifs et d'entraînement réciproque. Elle a fini par révéler au grand jour, à l'intérieur du système italien, d'authentiques ressources institutionnelles en faveur d'un changement sans rupture constitutionnelle.

Il ne fait pas de doute que le référendum du 9 juin 1991 en matière électorale a pesé de façon déterminante sur les élections législatives du 5 avril 1992 (cf. *Pouvoirs*, n° 63, 1993) et celles-ci, à leur tour, sur les référendums du 18 avril 1993. Ces derniers (et surtout celui sur l'élection au scrutin majoritaire du Sénat) ont eu des effets sur le Gouvernement et sur le Parlement. Le 22 avril, le premier Gouvernement de la transition, présidé par Giuliano Amato, a démissionné. Les 7 et 12 mai, la confiance a été accordée — avec l'abstention de la Ligue et des ex-communistes du PDS — au Gouvernement, essentiellement technique, formé par le gouverneur de la Banque d'Italie, Carlo A. Ciampi. Ces réactions en chaîne devraient se prolonger. Le double tour des élections locales qui intéressaient, les 6 et 20 juin, 11 millions d'Italiens, a été l'étape suivante : on a voté dans 500 communes, dont Milan, Turin, Catane, avec la nouvelle procédure d'élection directe des maires.

La révolution est également « constitutionnelle » dans la mesure où les mouvements électoraux en cours et la très vaste opération judiciaire mise en

œuvre contre la corruption politique ont eu une influence réciproque. Le sentiment dominant qui anime l'action pour les réformes est donc aussi celui de la lutte pour le droit, contre cette illégalité qui avait été le ciment de la partitocratie jusqu'à la transformer en un « régime » coupé du pays.

Le paradoxe de la « révolution » est qu'elle réclame des changements institutionnels et électoraux mais également le retour à la légalité républicaine. D'où la nature intrinsèquement « politique » des enquêtes en cours : elles ont été possibles parce que les référendums et les élections, en révélant la faiblesse politique du « régime » ont rompu la loi du silence et la connivence sur lesquelles se fondait le système de financement, personnel et organisationnel. Mais, en retour, référendums et élections ont été conditionnés par les résultats obtenus par les juges lors de la découverte de l'incroyable réseau de rançonnement partitocratique.

Il y a donc eu, et il y a, interdépendance entre voie électorale, voie référendaire et voie judiciaire dans la crise menant au dépassement du vieux système politique italien. Cela est apparu de façon particulièrement claire le 29 avril 1993, lorsque les *revanchistes* et les conservateurs de la Chambre des députés ont, à bulletin secret, refusé de lever l'immunité parlementaire de Bettino Craxi sur les quatre principales requêtes des juges de Milan. La réaction immédiate de l'opinion publique a provoqué la démission, du Gouvernement Ciampi — qui venait à peine d'être constitué et n'y était pour rien —, des quatre ministres PDS qui y étaient entrés (pour la première fois depuis 1947) et a conduit les deux Chambres à réviser leur procédure afin d'abolir le vote secret pour les questions d'immunité.

Ce circuit rapproché entre opinion et décision politique s'était déjà vérifié le 7 mars lorsqu'une réaction pressante de l'opinion avait conduit le Président de la République, Luigi Scalfaro, à refuser de signer un décret-loi approuvé par le Gouvernement Amato qui avait été considéré comme une régularisation des délits liés au financement illicite des partis.

Mais la démocratie « directe » à l'italienne garde son intelligence politique. Si Bettino Craxi est contraint à un exil temporaire dû à un rejet général à son endroit, le Gouvernement Ciampi n'a pas été le moins du monde atteint par la protestation populaire : il est clairement perçu comme un gouvernement qui n'a rien de commun avec la partitocratie. Il a pu ainsi remplacer rapidement les ministres démissionnaires par des techniciens indépendants et obtenir au Parlement l'abstention bienveillante du parti qui les a fait se démettre.

En réalité, c'est tout le système politique qui exprime le besoin d'un gouvernement-arbitre, d'un gouvernement qui assure la stabilité du cadre institutionnel fondamental tout en permettant à la transition vers de nouvelles règles électorales et vers de nouvelles formes d'organisation de la politique de suivre son cours.

Le référendum partiellement abrogatif du 18 avril a transformé la loi actuelle, essentiellement proportionnelle, pour l'élection du Sénat, en une loi majoritaire de type britannique. Mais il ne pouvait pas résoudre le problème qui est apparu aussitôt d'une différence intolérable entre élection

des sénateurs et l'élection des députés. La question est donc aujourd'hui celle du risque de majorités différentes entre les deux Chambres, alors que la Constitution en vigueur leur donne des pouvoirs identiques. D'où la nécessité pour le Gouvernement de mettre la question électorale au premier chapitre de son programme.

C'est ce qu'a fait le Gouvernement Ciampi en demandant au Parlement de parvenir à un accord mais en se déclarant prêt à une initiative autonome si l'on ne parvenait pas à un accord durant l'été 1993. En fait, le principe du scrutin uninominal et majoritaire étant désormais acquis pour la Chambre, le débat se concentre sur deux points. Le premier est le choix entre un système à un tour et un système à deux tours. Le second est sur le quota de correction proportionnelle nécessaire pour assurer le pluralisme politique sans qu'il y ait distorsion pour le choix majoritaire de base (un quota qui oscille aujourd'hui entre 25 et 30 %).

La querelle ne serait pas facile à trancher dans un système de partis consolidés comme l'était hier le système de partis italien. Mais aujourd'hui, il est probable que l'on pourra trouver un accord au Parlement, ou qu'il soit « imposé » par le Gouvernement, du fait justement de la liquéfaction du système de partis qui ne permet pas de calculs ou d'analyses électorales prévisibles. Il faut donc s'attendre à un compromis : beaucoup le voient sous la forme d'un système à deux tours mais avec un ballottage ouvert seulement aux deux candidats arrivés en tête. Les députés ont au contraire adopté en première lecture, le 30 juin 1993, le scrutin majoritaire à un tour, corrigé par l'élection d'un quart des membres de la Chambre des députés au système proportionnel. L'électeur devrait disposer de deux votes exprimés sur deux bulletins distincts : un pour le candidat au collège uninominal et un autre pour une des listes en concurrence pour le quota de sièges à attribuer selon le système proportionnel. Ce quota de sièges est réparti dans le cadre de listes régionales et sub-régionales. Mais seuls les partis qui ont atteint le seuil de 4 % au niveau national peuvent être admis à la répartition des sièges au niveau régional. Pour protéger les petits partis, il est prévu de soustraire les votes des élus (rattachés à des listes) aux sièges uninominaux des votes que chaque liste a obtenus à la proportionnelle (en réalité, la soustraction est limitée au nombre de votes obtenus par le candidat classé deuxième dans le collège).

Que se passera-t-il après l'approbation de la nouvelle loi électorale ? Là, le bloc qui soutient le Gouvernement Ciampi se divise radicalement. D'un côté, on trouve les partis qui sont en plein processus de refondation et cherchent de nouvelles formes d'organisation politique et électorale. Ceux-là demandent un temps de trêve pour la remise en ordre de la géographie politique avant de dissoudre les Chambres. De l'autre, il y a les partis et les mouvements qui « sentent » que le moment leur est favorable et demandent la fin immédiate de la législature, sitôt fixées les nouvelles règles.

Il s'agit d'un subtil jeu d'échecs qui, dans la crise actuelle des partis, est voué à se dérouler, ce qui est inédit dans le système italien, davantage au Parlement qu'en dehors de lui.

L'affaiblissement ou plus précisément le déclin des appareils traditionnels des partis stimule la force et l'autonomie des groupes parlementaires. Les promoteurs de nouveaux regroupements politiques l'ont bien compris en optant pour la création préalable d'une base parlementaire afin d'atteindre aussitôt une réalité politique (bien plus difficile à obtenir hors du Parlement du fait de la confusion entre les diverses initiatives en cours dans le pays). L'hypothèse de « partis parlementaires » traverse donc de façon foudroyante le vieux royaume de la partitocratie...

Si la politique modèlera ses formes, il est plus difficile de repérer l'émergence d'une nouvelle classe politique. L'un des plus graves dommages causés par la partitocratie est de ne pas avoir permis de vrai *turn-over* en son sein. Faire émerger, même avec l'aide des procédures majoritaires, une nouvelle élite de gouvernement est une entreprise de longue haleine, si l'on en juge déjà par le choix des candidats aux élections locales. Celles-ci n'ont pas encore permis — peut-être était-ce trop tôt — l'émergence de cette classe de qualité que certains espéraient.

Mais cette « révolution » utilise aussi toutes les ressources de la Constitution pour en tirer des effets nouveaux. Elle a déjà surmonté le mythe d'une autoréforme impossible d'un système politique sans traumatisme externe. Elle a été déjà capable d'accélération improvisées. Le mélange de démocratie parlementaire et de démocratie directe peut réserver encore d'autres surprises.

Parmi les développements surprenants, il ne faut pas exclure le retour en force des thèses présidentielistes. Après cinquante ans de représentation proportionnelle, un scrutin uninominal fort peut être le refuge idéal pour la conservation d'une partie du notabilisme politique, déjà solidement enraciné dans le territoire par les différentes techniques clientélares. Ce « conservatisme » pourrait en outre s'accompagner facilement d'une prolifération de partis « électoraux » locaux, incapables de parler un langage national et de se retrouver au nouveau Parlement dans de solides groupes parlementaires.

Il ne faut pas sous-évaluer le risque qu'à la partitocratie succède la balkanisation du système politique italien. Cela explique la nouvelle fortune des thèses présidentielistes et surtout de la formule, chère un temps au Club Jean Moulin, de l'élection directe du Premier ministre. Ce choix unitaire et national, avec la fondation d'un pouvoir gouvernemental disposant d'une légitimité autonome par rapport au Parlement, constituerait le vrai correctif aux risques de fragmentation localiste et de Chambres privées de la fonction ordonnatrice traditionnelle des groupes parlementaires.

Dans ce panorama aux issues incertaines, atelier de transformations institutionnelles aux séquences accélérées, le fait que la direction du Gouvernement ait été confiée pour la première fois dans l'histoire de l'Italie à un non parlementaire et que ce citoyen sans mandat électoral soit le gouverneur de la Banque d'Italie est un contrepois rassurant sur le second front : celui économique et financier...