

INSTITUTIONS ET COMPORTEMENTS POLITIQUES ITALIENS. 'ANOMALIES' ET 'MIRACLES'.

J. Blondel

Institut universitaire européen, Florence, et Université de Sienne

Parler d'«anomalies» et parler de «miracles» à propos de l'Italie revient à dire que la science politique est impuissante lorsqu'il s'agit d'expliquer, voire même de décrire correctement le système politique et la vie politique de ce pays. Jusqu'en 1992, le «mystère» reposait sur le fait que la «partitocratie» semblait indestructible, encore que le parti principal, la Démocratie chrétienne, ait vu son prestige et son soutien électoral beaucoup diminuer au fil des années; elle avait en particulier perdu le monopole de la présidence du conseil pendant une bonne partie des années 80. Depuis 1994, le «mystère» s'est épaisse en ce sens, d'une part, qu'une grande partie du vieil édifice s'est écroulée brusquement et, d'autre part, que les signes d'une transformation des caractéristiques de la vie politique demeurent peu nombreux, malgré le fait que l'on répète, en tentant par là même de se convaincre, que la «deuxième» république n'est pas comme la «première».

Pourquoi cette partitocratie à la fois si forte et si faible? Pourquoi cette apparente incapacité à trouver une autre façon de faire la politique? Est-on en présence de véritables verrous institutionnels que, malgré leur ingéniosité, les hommes politiques italiens ne peuvent pas faire sauter? Ou est-on au contraire en présence d'une culture politique fortement enracinée qui, malgré les protestations et les mécontentements apparents, réussit finalement assez bien à satisfaire les besoins sociaux et économiques du pays? Sans vouloir être trop catégorique, il semble bien que cette dernière explication soit la plus satisfaisante ou pour le moins la moins mauvaise.

Pour essayer de justifier ce point de vue, il importe d'examiner les «anomalies» de la vie politique italienne et de voir de quelle manière elles sont vécues par la «classe politique», le «miracle» consistant essentiellement à profiter de ces «anomalies» et, sinon de les tourner peut-être toujours à l'avantage de cette classe et de la nation, du moins de faire en sorte qu'elles aient finalement assez peu d'inconvénients, en tout cas pour la vie quotidienne des Italiens. Nous verrons donc successivement les «anomalies» qui ca-

ractérisent actuellement les partis, la question des institutions et plus particulièrement des rapports entre exécutif et législatif, et le fait que la ‘classe politique’ italienne a une structure et des comportements fort particuliers.

I. Trois anomalies (au moins) touchant les partis italiens.

Comme nous l'avons rappelé, les partis italiens ont longtemps été considérés comme étant si résistants qu'ils paraissaient ‘imbattables’: la ‘partitocratie’ n'avait pas de meilleur exemple, ou presque, que l'Italie. La chute a caractérisé tous les partis gouvernementaux, de la Démocratie chrétienne aux socialistes et des libéraux aux républicains et aux sociaux-démocrates. Ces partis n'existent plus ou prou en tant que tels, même si un certain nombre de leurs anciens élus ont retrouvé sous d'autres étiquettes le chemin de la Chambre ou du Sénat. La gauche - Communistes, Verts - et l'extrême-droite - le Mouvement social italien - ont été épargnés, mais au prix de changements de nom pour les plus importants d'entre eux, de mutations idéologiques profondes et de scissions de la part des plus intransigeants. C'est ainsi que le PC est devenu le Parti démocratique de la gauche mais a perdu un bon quart des ses électeurs et de ses élus qui ont créé ‘Rifondazione comunista’, tandis que le Mouvement social italien est devenu l'Alliance nationale mais qu'une petite frange refusait les nouveaux choix démocratiques du parti principal.

Ces bouleversements, auxquels s'est ajoutée l'apparition ‘miraculeuse’ de Forza Italia de Silvio Berlusconi quelques semaines avant les élections de 1994, suffiraient déjà à définir la vie politique des partis italiens comme fortement ‘anormale’: peu de parallèles existent, même si la France en 1958 et de l'Espagne en 1982 - avec la chute brutale de l'Union du centre démocratique d'Adolfo Suarez - offrent certaines similarités. Dans les deux cas, toutefois, la chute n'a atteint que la droite et une partie du centre et, dans les deux cas, les partis affectés étaient mal enracinés et avaient de faibles effectifs. La situation italienne est plus comparable aux cas belge ou autrichien: mais si, dans ces deux pays, une érosion des partis traditionnels a eu lieu, sous le coup, en Belgique, de scandales du même type, sinon de la même grandeur que ceux qui ont affecté l'Italie, il n'y a pas eu écroulement doublé d'un certain refus de se défendre de la part des partis concernés.

Ce tremblement de terre est donc en soi une grande ‘anomalie’. Mais, si l’on regarde les choses d’un peu plus près, on découvre d’autres ‘anomalies’ qui sont encore plus remarquables. Trois d’entre elles sont particulièrement intéressantes: ce sont la disparition quasi-totale du socialisme, l’apparition de la Ligue et le fait que deux des trois partis les plus importants ne sont pas encore totalement ‘déouanés, malgré leurs efforts, sur le plan de leur ‘respectabilité démocratique’.

L’absence de socialisme. L’Italie fait désormais bande à part en Europe occidentale en étant le seul pays qui n’ait pas de parti socialiste, social-démocrate ou travailliste. Le parti socialiste italien était, il est vrai, proportionnellement, l’un des plus faibles d’Europe. Malgré les succès incontestables qu’il avait connus pendant et après le gouvernement Bettino Craxi des années 80, il n’était pas parvenu à dépasser le parti communiste, contrairement à son homologue français avec François Mitterrand. Le poids de l’alliance avec le PC après la seconde guerre mondiale, d’abord, la scission du parti et la formation du parti social-démocrate, ensuite, et l’appartenance aux gouvernements à direction démocrate chrétienne, enfin, avaient contribué à faire en sorte que le PC soit *le* parti d’opposition par excellence et que le parti socialiste ne parvienne pas à définir un projet de société véritable. Les scandales politico-financiers affectèrent particulièrement le parti socialiste car ce parti, plus que chrétiens démocrates et communistes, avait besoin d’un financement important et rapide pour pouvoir être véritablement à même de concurrencer ceux-ci et de cesser par là même d’être une sorte de satellite de l’un ou de l’autre. Le résultat de l’opération ‘Mains propres’ a donc été la destruction quasi-totale du parti et la disparition de presque tous ses leaders dans les oubliettes; seuls des lambeaux se sont trouvé surnager, sous des étiquettes diverses, aux élections de 1996 et leur audience est restée confidentielle. L’Italie est donc le seul pays européen sans parti socialiste.

La Ligue du nord. L’Italie est aussi le seul pays à posséder un parti sécessionniste alors que personne ou presque ne croit ni même ne pense à la sécession. Que ce soit dans l’ex-Tchécoslovaquie, en Belgique, voire en Irlande du nord, en Ecosse, au Pays basque, ou en Corse, sans parler du Québec, il y a des partis autonomistes ou sécessionnistes parce qu’une frange plus ou moins importante de la population désire la sécession: en Italie, l’idée n’était venue à personne avant qu’Umberto Bossi ne la lance

en 1996, après avoir parlé un temps de ‘trois Italie’ tout en adoptant surtout sur un langage fédéraliste. On semble assister à une pièce de théâtre: le personnage principal parle de ‘Padanie’, de police, d’élections, alors que les spectateurs, aussi bien du nord que du centre et du sud ne se sentent pas concernés par ce discours qui sera oublié dès que la représentation sera terminée.

Mais l’‘anomalie’ va encore plus loin. Si on laisse de côté la question de l’indépendance de la ‘Padanie’, Umberto Bossi est un populiste d’un genre assez particulier. D’une part il se présente comme une sorte de poujadiste qui défend les intérêts des ‘petits’ du nord, des travailleurs indépendants qui triment alors que les gens du sud vivent sans rien faire et que les fonctionnaires s’emplissent les poches; d’autre part il insiste sur le caractère démocratique de son message. D’un côté, il adopte des attitudes et des mimiques qui inquiètent: il crie et est enroué; d’un autre côté, ce qu’il dit n’est ni raciste ni même en faveur de l’ordre et de l’autorité; il ne prône pas une république ‘musclée’. Umberto Bossi n’est pas un Jean-Marie Le Pen, même si la Ligue n’existe que par (et pour?) Umberto Bossi et s’il en est le leader incontesté.

Deux des trois grands partis ne sont pas tout à fait ‘normaux’. Toutefois, l’‘anomalie’ la plus grande de l’Italie de la fin du vingtième siècle vient de ce que la vie politique tout entière est conditionnée par le fait fondamental que deux des trois partis les plus importants ne sont pas encore parvenus à être des partis tout à fait comme les autres. Malgré les changements de noms, les mutations idéologiques et les nouveaux leaders, ni l’ex-PCI - devenu le parti démocratique de la gauche - ni l’ex-Mouvement social italien - devenu l’Alliance nationale - n’ont pu faire admettre ce qui n’était pas, à savoir qu’ils constituaient des formations vraiment nouvelles: les fantômes du passé demeurent donc dans l’esprit de beaucoup d’électeurs. Tout au plus accepte-t-on que ces deux partis ont maintenant des habits neufs qui sont davantage à la mode actuelle. En cela, l’Italie ne ressemble à aucun pays d’Europe occidentale, les seules comparaisons qui pourraient être faites devant plutôt être avec certains pays (mais certains pays seulement) de l’Europe de l’est.

Cette ‘anomalie’ a des conséquences extrêmement graves pour la vie politique italienne: les coalitions électorales, la composition du gouvernement

ment, le choix et le rôle du président du conseil en sont profondément affectés. La victoire de Silvio Berlusconi en 1994 et le fait que celui-ci est resté depuis lors le chef du ‘Pôle de la liberté’ ont été dus en grande partie à l’incapacité dans laquelle l’Alliance nationale se trouve à sortir complètement de la peau du Mouvement social italien dans laquelle elle est née. En 1996, le leader de l’Alliance nationale, Gianfranco Fini, avait quelque espoir de voir son parti dépasser le score de celui de Silvio Berlusconi: il n’en a rien été. Malgré ses talents incontestables, le chef de l’Alliance nationale continue à faire figure de brillant second. Il ne peut pas - en tout cas pas encore - devenir le leader de l’opposition. Le chef du gouvernement conservateur espagnol a longtemps eu un problème du même ordre, il est vrai, mais sa situation était moins défavorable, puisque le Parti populaire de ce pays n’avait plus, depuis 1982, de véritable concurrent à droite: ce n’est pas le cas de l’Alliance nationale italienne.

La situation est toutefois pire à gauche, dans le camp de l’Olivier’: elle est pire parce que, contrairement au ‘Pôle de la liberté’, où le parti qui n’est pas complètement accepté constitue la seconde formation de la coalition, le parti le plus fort à gauche est l’ex-PC (ou du moins entre les deux-tiers et les trois-quarts de l’ex-PC): il en résulte que le parti le plus fort de cette coalition ne peut pas affirmer sa leadership, comme le fait Forza Italia, mais qu’il doit au contraire la cacher. Le reste de l’Olivier’ en profite et peut ainsi avoir un pouvoir considérable, bien que ce soit sur la base d’éléments disparates: l’Olivier’ est en effet composé d’une partie de ce qui a survécu de la Démocratie chrétienne (une autre partie ayant rallié la coalition de droite du ‘Pôle de la liberté’) et de divers petits groupes, dont un parti formé juste avant les élections de 1996 par l’ex-président du conseil de 1995-1996, Lamberto Dini.

Dans cette situation fort complexe, le Parti démocratique de la gauche se doit d’agir avec une prudence extrême; il est contraint à monter en épingle la coalition de l’Olivier’ et de pousser en avant des hommes comme Romani Prodi, le président du conseil, Benjamino Andreatta, le ministre de la défense, tous deux ex-chrétiens démocrates, Lamberto Dini, le ministre des affaires étrangères et Carlo Azeglio Ciampi, le ministre des finances, jusque-là l’un et l’autre des techniciens politiquement neutres. Le chef du PDS, Massimo d’Alema, doit rester en grande partie dans les coulisses, le rôle qu’il joue devant être extrêmement frustrant. Il n’est pas au gouver-

nement: il avait probablement calculé qu'il ne serait pas 'accepté' s'il briquait la présidence du conseil, ce qu'il aurait dû pourtant faire en tant que chef du parti le plus important, mais à quoi il avait renoncé par avance en lançant la candidature de Romano Prodi comme chef de l'Olivier: il doit donc se contenter de faire pression de l'extérieur, soit par des discours et des conférences de presse soit en provoquant des réunions avec le président du conseil. Une telle opération est digne de celle de Sisyphe, tout étant à refaire d'une semaine à l'autre, étant donné que le gouvernement Prodi s'est donné comme objectif - un objectif accepté par le PDS avec enthousiasme, probablement pour démontrer combien le parti est devenu raisonnable - de rendre l'Italie capable d'entrer dans l'Union monétaire européenne par la grande porte. Le PDS va même plus loin dans son désir de se cacher derrière la coalition: il a décidé de ne pas créer de groupe parlementaire homogène ni à la Chambre ni au Sénat mais d'accepter dans le groupe de la 'gauche démocratique' les ex-socialistes et les autres revenants de petits partis qui le désirent.

Le résultat est évidemment que la barque gouvernementale navigue fort lentement et avec difficulté. Il n'est pratiquement jamais question pour le PDS d'affirmer son point de vue et de chercher à l'imposer: le fait que le chef de ce parti est en quelque sorte sur la touche rend impossible toute tentative de ce genre. D'ailleurs, la situation est rendue plus compliquée par suite du fait que le parti communiste 'reconstitué' ('Rifondazione comunista') ne cesse d'affirmer son extrême vigilance et de menacer de retirer sa confiance au gouvernement. On ne peut donc guère trouver d'anomalie plus grande que celle qui caractérise le système de partis actuel, dans lequel deux des trois moteurs les plus puissants ne sont pas en mesure de travailler à plein régime. Seul le 'miracle' - et peut-être de façon plus réaliste une certaine sagesse de toutes les parties en cause - a pu faire en sorte que le système ait pu fonctionner - et fonctionner finalement assez correctement - depuis 1994.

II. Le pas de danse institutionnel au plan des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Aux yeux des observateurs comme du public, l'anomalie italienne ne porte toutefois pas tant sur les caractéristiques des partis que nous venons de décrire, caractéristiques qui, après tout, sont plutôt de la 'deuxième' que

de la ‘première’ république: l’”anomalie” italienne est considérée généralement comme due à deux éléments d’aspect institutionnel, l’instabilité gouvernementale et la faiblesse ou la lenteur du processus décisionnel. S’il tend à y avoir accord sur ce constat, il tend à y avoir également accord sur la manière de trouver le remède, sinon sur le remède précis à appliquer: presque tous pensent en effet que la solution du problème ne peut venir que de réformes institutionnelles profondes. On note d’ailleurs assez souvent que de telles réformes ont eu un grand effet en Allemagne après la seconde guerre mondiale et en France en 1958.

Avant de voir d’un peu plus près si des réformes institutionnelles sont de nature à éliminer l’”anomalie” italienne entendue en termes d’instabilité gouvernementale et de faiblesse du processus de décision, il importe de reconnaître deux points à propos des autres régimes parlementaires, que ce soit en Europe occidentale ou dans les pays du Commonwealth. En premier lieu, les cas de l’Allemagne et de la France ne sont guère probants, car les réformes constitutionnelles qui ont eu lieu dans ces deux pays ont été consécutives à des bouleversements. C’est évident pour l’Allemagne de 1949, qui a reconstruit à la fois sa constitution, son système de partis et tout son comportement politique; c’est vrai aussi dans le cas français: De Gaulle est revenu au pouvoir dans une atmosphère de démission totale du régime de la Quatrième République qui a permis au nouveau président de façonner de manière d’ailleurs peu constitutionnelle le régime qu’il avait créé.

En deuxième lieu, tous les pays d’Europe occidentale sauf la Suisse vivent sous un régime institutionnel fort semblable à celui de l’Italie sans être caractérisés, dans la grande majorité des cas, ni par l’instabilité gouvernementale ni par la faiblesse de leur processus décisionnel. Les seuls exemples qui tendent à se rapprocher du cas italien seraient la Belgique et la Finlande, mais, dans ces deux pays, ces défauts ont été éliminés ou très réduits au cours des années 80 sans qu’un réforme institutionnelle soit intervenue au préalable.

L’Italie est donc un cas unique en ce qui concerne l’instabilité gouvernementale et la faiblesse du processus décisionnel. On est naturellement porté à croire que les institutions jouent un rôle dans ce domaine, soit parce qu’elles n’empêchent pas cette instabilité et cette faiblesse, soit même par-

ce qu'elles peuvent y contribuer. Voyons donc ce qu'il en est, en commençant par les aspects des institutions actuelles qui pourraient faire penser qu'elles accroissent les difficultés du pays. Dans les deux cas, il convient de revenir à la ‘première’ république puisque c'est durant cette période que sont apparues les problèmes que la ‘deuxième’ république tente en principe de surmonter.

En quoi les institutions existantes en Italie favorisent, mais aussi peuvent contribuer à décroître instabilité et faiblesse de la décision. Trois caractéristiques institutionnelles sont ou peuvent être mises en avant comme ayant accru les problèmes de la vie politique italienne, l'existence du vote secret au parlement, le rôle législatif des commissions et le système électoral. Le vote secret, qui fut abandonné à la fin des années 80, permettait aux députés et aux sénateurs de la majorité de refuser de voter certains textes sans être sanctionnés: on imagine l'usage qui pouvait être fait de cette facilité. Le rôle législatif des commissions a découlé du fait que, en cas d'accord d'une large majorité de la commission compétente sur un texte de loi, ce texte est automatiquement adopté sans qu'il y ait à voter en séance plénière: on imagine également aisément les arrangements entre partis et entre parlementaires qui peuvent avoir lieu par suite de cette disposition; on imagine aussi que ces arrangements aient pu souvent être faits sur le dos du gouvernement. Enfin, le système électoral, totalement proportionnel jusqu'en 1994 et sans seuil d'élimination, avec un vote préférentiel favorisant les candidats populaires de chaque parti contre leurs collègues du même parti, faisait en sorte que le nombre de partis représentés au parlement serait nécessairement élevé et que ces partis seraient divisés en factions plus ou moins indépendantes: en fait seul le parti communiste était parvenu, grâce à la loyauté idéologique dont il bénéficiait de la part de ses élus, à ne pas connaître de factionnalisme véritable.

Ces trois caractéristiques ont fort probablement contribué à rendre les parlementaires italiens plus autonomes par rapport au gouvernement que leurs homologues des autres pays européens. Il ne faut pas toutefois exagérer la portée de ces dispositions. Le vote secret a été abandonné sans qu'il en ait résulté une réduction apparente de l'instabilité gouvernementale; celle-ci n'était en tout cas pas plus grande avant qu'après la réforme. En second lieu, le rôle des commissions n'a été important que parce que le gouvernement était finalement de connivence: il aurait pu tuer dans l'oeuf

ces accords inter-partis en forçant sa majorité à soutenir systématiquement ses projets de loi et en s'opposant à tout compromis: si cela n'a pas eu lieu, c'est parce que tout le monde, gouvernement compris, trouvait habile d'intégrer les communistes dans le régime. En troisième lieu, la portée du système préférentiel a été très réduite, également à partir de 1992; l'ensemble du système électoral a été d'ailleurs modifié profondément pour les élections de 1994: les nouvelles modalités sont d'une complication extrême, une dose de proportionnalité étant maintenue alors que le système majoritaire à un tour était introduit. Les élections de 1994 et de 1996 ont montré qu'il n'en résultait pas de véritable changement de structure: le nombre des partis est resté élevé et celui des petits partis n'a pas diminué, la raison essentielle étant que des arrangements réciproques ont lieu d'une circonscription à l'autre, les grands partis ne se sentant pas à même de jouer la carte du refus brutal de collaboration avec leurs petits alliés. C'est dire qu'il n'est pas du tout évident que ces trois éléments institutionnels soient réellement à l'origine de l'"anomalie" italienne.

S'il importait d'examiner les aspects institutionnels qui pouvaient sembler pousser à l'instabilité gouvernementale et à la faiblesse du processus décisionnel, il faut inversement noter que d'autres éléments institutionnels sont allés dans le sens opposé: deux d'entre eux en particulier ont pu ou auraient pu jouer un rôle non négligeable, la procédure du décret-loi et le droit de dissolution. Pour éviter la paralysie, mais aussi parce que le parlement ne voulait pas prendre certaines mesures impopulaires, la procédure du décret-loi, prévue par la constitution pour des questions urgentes, a tendu à se généraliser; de plus, alors que le gouvernement doit en principe faire valider ses décrets-loi par le parlement au bout de deux mois, sous peine de les voir devenir caducs, il est devenu courant de les proroger. Il s'agit là incontestablement d'un pouvoir favorisant l'exécutif dont peu de gouvernements parlementaires bénéficient. Par ailleurs, la constitution donne au président de la République un droit de dissolution illimité, droit que n'a pas par exemple le président de la République fédérale allemande: dans le cas italien, ce droit de dissolution aurait pu être mis au service du renforcement du gouvernement, si ce n'était que les présidents de la République ne s'en sont guère servis comme arme contre le parlement: c'est ainsi que le président Scalfaro n'a pas voulu dissoudre au début de 1995 bien que la Ligue du nord ait unilatéralement rompu l'alliance qu'elle avait conclue avec le "Pôle de la liberté" lors des élections de 1994. En réalité, le droit de dis-

solution n'a été utilisée que rarement et on peut même dire que, de 1972 à 1992, il était tombé en relative désuétude: il ne servait pratiquement qu'au terme de la législature pour mettre fin à un parlement agonisant. Il n'est donc pas correct d'affirmer que la constitution italienne de 1947 laissait le gouvernement sans défense devant un parlement tout puissant: le gouvernement avait des armes et la toute puissance du parlement est venue de la pratique plus que des institutions.

De nouvelles institutions pourraient-elles réduire l'instabilité gouvernementale et améliorer le processus décisionnel? Même s'il est permis d'avoir des doutes sur ce qui passe pour être l'inefficacité des structures institutionnelles de la 'première' république, le sujet doit être abordé car presque personne en Italie ne se déclare, ouvertement au moins, en faveur du *statu quo*; il en va différemment de la pratique, toutefois, car le moins qu'on puisse dire est que le changement dans ce domaine a lieu avec une très sage lenteur.

La raison de cette lenteur tient au fait que, si chacun affirme vouloir réformer, il n'y a pas accord sur le contenu des réformes. Celles qui sont projetées sont de trois types principaux, 1) le semi-présidentialisme à la française et 2) et 3) l'élection populaire du président du conseil selon le mode israélien, soit avec, soit sans une clause prévoyant la dissolution automatique du parlement à la chute du gouvernement. Il est toutefois une réforme dont on ne parle pas: il s'agit de la réforme des pouvoirs du parlement à la manière française, alors que (ou parce que?) cette réforme pourrait avoir des conséquences réelles.

Pour commencer par cette dernière, qui consisterait à réduire les pouvoirs du parlement en matière de procédure législative, on n'en parle pas en partie parce qu'elle est peu connue mais aussi en partie parce qu'elle n'a aucune chance de voir le jour étant donné que toute réforme institutionnelle italienne doit être proposée et adoptée par le parlement: ce n'est que parce que la constitution française de 1958 fut rédigée et adoptée par une commission extra-parlementaire qu'une réforme de ce type put être mise en place. Pourtant, la réduction du droit d'amendement des parlementaires, la possibilité du vote bloqué ou le lien entre le vote de la loi et le vote de la motion de censure, pour ne citer que quelques exemples, auraient des effets importants sur la rapidité et l'efficacité du travail législatif.

On parle au contraire beaucoup en Italie du semi-présidentialisme et de l'élection du président du conseil au suffrage universel, probablement en partie parce que les parlementaires ne seraient pas directement affectés par ces mesures. En ce qui concerne le semi-présidentialisme à la française, qui a eu beaucoup de partisans mais dont la cote semble en baisse, son efficacité serait probablement quasiment nulle en Italie. Le pays ne passe pas par une crise politique grave analogue à celle de la France de 1958; il n'a pas non plus de De Gaulle 'en réserve de république'. Le seul résultat concret de l'introduction du semi-présidentialisme en Italie serait en réalité l'élection du président de la République au suffrage universel, mais une telle disposition ne ferait qu'aboutir à des résultats analogues à ceux qui caractérisent l'Autriche, l'Irlande, ou le Portugal: le président de la République continuerait à n'avoir que très peu de pouvoirs réels. Il est intéressant de noter que le président portugais avait tenté, au cours d'une période encore troublée, d'exercer vraiment le pouvoir et qu'il avait échoué; il est également intéressant de noter que la présidence finlandaise, longtemps considérée comme comparable à la présidence française, a perdu beaucoup de son éclat depuis la fin de la guerre froide et qu'elle se distingue de moins en moins de la présidence des autres pays parlementaires dont le chef de l'État est élu au suffrage universel. Enfin, dans le cas italien, comme il est fort probable que, pour le moment du moins, une compétition électorale pour la présidence opposerait au deuxième tour Silvio Berlusconi ou Gianfranco Fini à Massimo d'Alema, bien des parlementaires trouveront dans cette hypothèse une raison de plus pour ne pas adopter le semi-présidentialisme.

Ces difficultés expliquent probablement pourquoi l'idée de l'élection du président du conseil au suffrage universel, sur le mode israélien, a gagné du terrain; cette technique a d'ailleurs été adoptée au plan municipal avec un succès certain, ce qui a provoqué un engouement pour ce type de disposition. Toutefois, celle-ci ne saurait avoir de portée réelle que si, en contrepartie, le parlement abandonne une fraction de ses pouvoirs. Dans l'hypothèse semi-présidentielle, il est permis de penser que le président de la République, étant le premier magistrat du pays, pourrait jouer de son prestige vis-à-vis du parlement (et utiliser la carte de la dissolution): un président du conseil n'aurait pas le même poids. Il faut donc, ou bien que le parlement accepte de perdre certains de ses pouvoirs dans la ligne du modèle français, ou bien que la dissolution soit automatique si le président du

conseil décide de démissionner: cette dissolution doit en effet être automatique dès que le gouvernement démissionne, car si elle était seulement liée aux motions de censure et aux questions de confiance, il serait loisible au parlement de ne jamais ni voter la censure ni refuser la confiance pour ne pas se voir dissous et pour réduire par là même l'autorité du président du conseil. En fait, il est plus qu'improbable que le parlement accepte l'idée d'une dissolution complètement automatique, évidemment d'une part parce qu'il ne voudra pas se voir si contraint, mais aussi d'autre part parce qu'il pourra affirmer qu'une telle disposition enlèverait au président de la République son dernier lambeau de pouvoir (ayant perdu celui de nommer le président du conseil) et donnerait au président du conseil la possibilité d'exercer une chantage permanent à la dissolution: c'est pourtant seulement à ce prix que la réforme pourrait avoir un effet tangible sur l'instabilité gouvernementale.

Il faut donc bien conclure que le problème de l'"anomalie" italienne ne peut pas être résolu par voie institutionnelle, soit parce que le remède serait si amer qu'il ne serait pas prescrit soit parce que le remède n'aurait pas le résultat désiré dans le contexte de l'Italie d'aujourd'hui. Comme, par ailleurs, ainsi que nous l'avons noté, il n'est pas évident que les institutions italiennes de la 'première' république aient été la cause de l'instabilité gouvernementale et de la lenteur du processus décisionnel, il s'ensuit que les institutions actuelles ne méritent pas d'être si critiquées. L'idée de la réforme institutionnelle constitue en réalité en grande partie un alibi, comme constituent des alibis dans de nombreux cas les contraintes qu'impose l'Union européenne. Si la réforme institutionnelle est un alibi, c'est que l'"anomalie" italienne est vécue avec agacement mais aussi en souriant, avec mécontentement mais aussi avec un certain plaisir. Cette 'anomalie' est en effet liée à des caractéristiques de la classe politique italienne vers lesquelles nous devons nous tourner si nous voulons comprendre pourquoi le 'miracle' peut souvent avoir raison de l'"anomalie".

III. La classe dirigeante italienne et sa capacité de gérer les 'anomalies' du pays.

En premier lieu, malgré les 'anomalies', il faut bien se rappeler que le régime italien a fonctionné pendant 45 ans sans à-coups du genre de ceux que la France a connus; ce régime a affronté et vaincu le terrorisme avec autant d'efficacité que l'Allemagne; il a permis un développement écono-

mique égal ou supérieur à celui des pays occidentaux les plus dynamiques et par conséquent donné aux Italiens un des niveaux de vie les plus élevés du monde. Le processus de décision est peut-être lent et tortueux, mais, dans l'ensemble, malgré les problèmes économiques et sociaux du sud et malgré la gravité du drame de la mafia, le régime a incontestablement ‘bien mérité des Italiens’.

Comment donc caractériser un régime qui, s'il ne permet pas de surmonter les ‘anomalies’, permet aux habitants de vivre ces ‘anomalies’ et de ne pas s’en porter plus mal? La manière la plus saisissante de le décrire consiste à le définir comme fondé sur une ‘classe dirigeante’, mais une classe dirigeante dans laquelle tous les courants d’opinion sont représentés; cette ‘classe’ est nettement distincte de la masse des citoyens mais elle assure continuellement la relève par le biais de ses tentacules dans le pays; elle est profondément oligarchique et se méfie des leaders qui s’affirment trop, préférant la continuité du groupe au pouvoir à celle de certains de ses membres.

Une classe dirigeante unifiée qui représente tous les courants d’opinion. “Parmi les caractéristiques et les tendances constantes que l’on découvre dans tous les organes politiques, il en est une qui est si évidente qu’elle se manifeste au moindre coup d’oeil. Dans toutes les sociétés, depuis celles qui sont faiblement développées et ont à peine atteint l’aurore de la civilisation jusqu’aux sociétés les plus avancées et les plus puissantes - apparaissent deux classes de personnes - une classe qui dirige et une classe qui est dirigée” (G. Mosca, Ch2, 1, *Elementi di scienza politica*, édition amér. , 1939, p. 50, New York: Mc Graw Hill).

On peut discuter de l’applicabilité universelle de ce jugement, sauf en donnant à la ‘classe’ une acceptation purement catégorielle, mais que Mosca n’entendait pas ainsi: s’il est toutefois un pays occidental auquel la description s’applique tout particulièrement et continue à s’appliquer un siècle après que l'auteur de ces lignes les ait écrites, c'est bien l'Italie. On trouve d'ailleurs une distinction analogue chez un autre Italien de la même époque, Pareto, qui, lui aussi, avait insisté sur le caractère relativement fermé de l’élite politique.

Deux aspects caractérisent particulièrement la ‘classe dirigeante’ italienne, le souci d’intégration et le ‘transformisme’. Le souci d’intégrer les groupes les plus divers à la classe dirigeante a été manifeste sous la ‘première’ république puisque, dès que cela a paru possible sans froisser les susceptibilités des alliés occidentaux, les hommes au pouvoir ont cherché à jeter des ponts avec le PC, le point culminant de ce processus ayant été le ‘compromis historique’ du début des années 70, c’est-à-dire en pleine période d’ascendance de Brejnev.

C’était là aller plus loin que le consociationalisme pratiqué par exemple au Pays-Bas, en Belgique, en Autriche ou en Suisse: le consociationalisme était en effet infiniment plus difficile à réaliser en Italie puisqu’il impliquait que l’on fasse en quelque sorte abstraction de la guerre froide. C’est un aspect important du ‘miracle’ italien que d’avoir réussi cette opération, le ‘miracle’ ne résistant pas seulement dans le fait que la démocratie chrétienne ait voulu tendre la main aux communistes, mais que les communistes aient été disposés à répondre favorablement bien que les portes du gouvernement leur soient restées fermées. Qu’en contrepartie le gouvernement italien ait dû louvoyer, qu’il ait dû accepter des propositions des commissions compétentes du parlement avec lesquelles il n’était pas entièrement d’accord et qu’il ait même eu à faire des concessions sur le personnel gouvernemental, le prix à payer pour maintenir, non seulement l’unité de la classe dirigeante mais, à travers elle, la paix sociale, n’était pas trop élevé.

Le ‘deuxième’ république ne se distingue pas de la première sur ce point: c’est ainsi que le PDS (ex-PC) a fait des efforts en direction du parti de Silvio Berlusconi et paraît disposé à faire des concessions. De telles manœuvres peuvent sembler avoir pour but de diviser le ‘Pôle de la liberté’, il est vrai: ce n’est pourtant pas leur vraie raison d’être, d’autant qu’elles peuvent également diviser l’”Olivier”, le PDS pouvant être accusé de jouer un double jeu. Il s’agit là d’une tactique destinée à créer ce qu’on appelle en Italie le ‘parti transversal’, c’est-à-dire des liens entre formations politiques forgés en dehors de leurs rapports formels: il s’agit en réalité de créer un *establishment*, mais, alors que la notion d’*establishment* ne correspond guère aux rapports inter-partis en Grande-Bretagne, celle du ‘parti transversal’ recouvre une réalité de ce genre en Italie.

L'existence d'un tel 'parti transversal' explique la deuxième caractéristique de la classe dirigeante italienne, le 'transformisme'. Cette caractéristique, qui consiste à modifier les majorités gouvernementales au gré des nécessités du moment, avait connu un grand succès sous la monarchie parlementaire, à la fin du 19ème siècle et au début du 20ème siècle, l'inventeur du procédé ayant été Depretis, qui fut président du conseil presque continuellement de 1876 à 1887. La guerre froide avait rendu cette technique difficile à appliquer, sauf sur le plan législatif par l'intermédiaire des commissions; la chute du mur de Berlin lui a redonné de la vitalité sous la 'deuxième' république, en particulier avec Lamberto Dini: ce ministre des finances du gouvernement de droite de Silvio Berlusconi de 1994 a pu ainsi succéder à celui-ci comme président du conseil mais en s'appuyant sur une majorité de gauche tout en pratiquant la même politique que celle qu'il pratiquait précédemment. Ce faisant, il est parvenu à être suffisamment populaire pour créer un parti qui fut accepté sans difficulté par l'"Olivier", y compris par le PDS de Massimo d'Alema, et qui obtint près de 5 pour cent des voix en 1996.

Une classe dirigeante distincte des masses et néanmoins liée fortement à elles. Selon Pareto, l'élite, quoique distincte des masses populaires, ne peut survivre que si elle se renouvelle en attirant des hommes nouveaux venus précisément de ces masses de la population. Cette double caractéristique s'applique directement à l'Italie, tant sous la 'première' que sous la 'deuxième' république. L'un des éléments majeurs de la distinction entre élite et masses est constitué par le langage codé utilisé par la classe dirigeante; en même temps les liens entre classe dirigeante et masses populaires se traduisent par l'existence de tentacules profondes des partis dans le pays; il en résulte que, contrairement à ce qui se produit dans la majorité des pays occidentaux, la classe dirigeante italienne ne donne qu'une faible importance aux élections dont elle se méfie d'ailleurs plutôt.

Le langage de la classe dirigeante est codé, non pas pour cacher la vérité sur ce qui se passe, mais pour permettre à certains développements de se produire sans que cela ne pose de problèmes et ne froisse trop de susceptibilités. Pour arriver à ce but, le langage doit se nourrir de généralités et se référer le moins possible à des exemples concrets. C'est ainsi que pendant les dernières années de la 'première' république les dirigeants du PC parlaient de la nécessité de former un gouvernement de 'programme', sans dire

de quel programme il s’agissait; c’est ainsi que, depuis les élections de 1996, beaucoup parlent de ‘réformes’ sans préciser lesquelles. On espère ainsi alerter d’autres membres de la classe dirigeante, voir comment ils réagissent et décider si l’on peut avancer quelque peu avec eux. Le public n’est pas invité à intervenir ni même à réagir, bien que le vague des expressions choisies soit de nature à créer une image favorable à l’endroit de ceux qui les utilisent.

Une coupure nette existe donc entre la classe dirigeante et la masse de la population; mais il y a également des liens entre les deux niveaux, car, contrairement aux partis français, les partis italiens de la ‘première’ république étaient fortement enracinés; ils avaient créé des structures intermédiaires actives destinées à couvrir les catégories les plus diverses et en particulier les jeunes. Cela a permis le renouvellement du personnel parlementaire tout en maintenant la continuité de la classe dirigeante; cela a également permis d’éviter que le parlement italien ne soit, comme son homologue français l’avait été sous la Quatrième République, “une maison sans fenêtres”.

Il en résulte une combinaison ‘miraculeuse’ entre un club de tous les partis et une ouverture de tous ces partis à l’influence des diverses colonies qui contribuent à les former. En Grande-Bretagne, le parti conservateur est un club ouvert de ce type, mais les liens entre les partis sont très limités. Le consociationalisme néerlandais décrit par Arend Lijphart était comparable sur certains points, mais les différents partis n’étaient pas unis les uns aux autres et ressemblaient plutôt à des armées ennemis ayant signé une trêve.

C’est dans cette perspective que l’on doit interpréter le rôle plutôt réduit que jouent les élections parlementaires en Italie. Sauf dans des cas extrêmes et d’ailleurs passant pour exceptionnels, les élections ne sont pas considérées comme devant décider de l’avenir de la vie politique: elles existent pour permettre aux partis de se placer et de se mesurer. C’est évidemment une tendance générale dans les pays où le consociationalisme prévaut, mais le cas italien est plus marqué en ce que l’idée que les élections pourraient permettre de choisir n’est (toujours) pas considérée comme normale. La longue période de la guerre froide explique en partie une telle attitude dans

un pays où l’opposition’ était une opposition au régime; mais la même idée avait déjà prévalu pendant la monarchie parlementaire d’avant 1914.

Il faut en effet voir dans cette tendance à réduire le rôle des élections une conséquence de l’existence de la classe dirigeante: c’est d’ailleurs pourquoi celle-ci a réagi d’une façon si vive à l’occasion de la victoire du ‘Pôle de la liberté’ en 1994, c'est-à-dire de la victoire, dans la surprise générale, d’une coalition entre trois partis nouveaux ou peu acceptables, Forza Italia, l’Alliance nationale et la Ligue du nord. Le fait que le Président Luigi Scalfaro n’ait pas voulu accéder à la demande de dissolution du parlement faite par le ‘Pôle de la liberté’ au lendemain de la chute du gouvernement Berlusconi au début de 1995 constitue une preuve que l’on a voulu freiner, voire empêcher une tendance qui aurait fatallement abouti à donner aux élections un rôle décisionnel. De plus, ce qui a été interprété comme une ‘revanche’ en 1996 n’a pas été tellement une revanche en termes d’une victoire de la gauche sur la droite - elle a d’ailleurs eu moins de voix que la droite - mais une revanche en termes d’une victoire de la classe dirigeante sur les ‘parvenus’. Toutefois, cette victoire a été très logiquement suivie, dans le droit fil des principes d’intégration chers à la classe dirigeante, par les efforts faits par le chef du PDS pour dialoguer avec Forza Italia et peut-être même avec l’Alliance nationale et de faire ainsi entrer ces partis dans le giron d’une classe dirigeante rénovée. Bien qu’il soit fait souvent référence à un changement profond des habitudes politiques et que la division entre ‘Pôle de la liberté’ et ‘Olivier’ fasse croire à un dualisme, le moins qu’on puisse dire est qu’il est loin d’être certain que les pratiques traditionnelles de la classe dirigeante ne continueront pas à prévaloir.

Classe dirigeante et leadership. “Les hommes qui occupent les positions suprêmes sont plus ou moins imbus des idées, des sentiments et par conséquent des politiques des couches sociales qui leur sont immédiatement inférieures, c'est-à-dire des couches sociales avec lesquelles ils sont en contact constant et direct et sans lesquelles ils ne pourraient pas gouverner” (*ibid.*, Ch. 16, 1, p. 430). Ainsi s’exprimait Mosca à propos des dirigeants: c'est dire qu'il n'attribuait pas une importance décisive à la leadership en tant que telle; il fait d’ailleurs très peu référence à elle. L’élément vraiment moteur de la vie politique est bien selon lui la classe dirigeante, les leaders étant en quelque sorte des épiphénomènes.

Sur ce point également, Mosca semble admirablement avoir décrit et continuer à décrire le cas italien. L'Italie est en effet le seul pays parlementaire d'Europe occidentale (la Suisse étant par là même exclue) où le leadership joue un rôle caché et en retrait, sinon nécessairement minime: ce fut le cas au cours de l'histoire de la 'première' république après la disparition de Gasperi en 1953 comme cela avait déjà eu lieu durant les dernières décennies de la monarchie parlementaire.

Il importe de noter que le rejet de la leadership ne peut pas être considéré comme découlant automatiquement du dégoût provoqué par le leadership dictatorial fasciste. L'Italie est en effet le seul pays ayant connu la dictature qui se trouve mal à l'aise avec la leadership, fût-elle démocratique: malgré Franco ou Hitler, l'Espagne ou l'Allemagne n'ont pas eu peur des leaders; il en a été de même pour la Grèce et le Portugal. La réaction italienne à l'encontre de la leadership est liée bien davantage à une certaine conception du régime parlementaire, à vrai dire traditionnelle, que l'on pourrait définir 'oligarchique' plutôt que démocratique et dans laquelle il n'y a pas de place pour un lien direct entre peuple et leader.

Deux conséquences en résultent pour le rôle des leaders, l'une négative, l'autre positive. D'une part, la classe politique italienne n'accepte pas ou accepte mal des leaders politiques qui s'affirment comme tels. Ce fut le drame de Bettino Craxi, dont l'impopularité dans la classe dirigeante a cru en relation inverse de sa popularité dans le pays; un effet analogue a touché Silvio Berlusconi. S'affirmer comme leader et rechercher la popularité signifie ne pas respecter les règles du parlementarisme italien.

D'autre part, il existe néanmoins une place pour la leadership, mais c'est un leadership d'un type particulier, dont les exemples les plus marquants ont probablement été Giolitti avant le fascisme et Giulio Andreotti sous la République. L'un et l'autre ont pratiqué trois vertus fondamentales. En premier lieu, ils ont été modestes. Un leader italien ne doit pas insister sur ses capacités ni sur la valeur de ses jugements: il doit pratiquer une certaine 'réserve' et laisser si nécessaire les autres s'affirmer. En deuxième lieu et par voie de conséquence, un leader doit, s'il parvient au faîte du pouvoir - à la présidence du conseil - ne pas faire preuve de triumphalisme et surtout être prêt à tout moment à renoncer lorsqu'il apparaît que la classe dirigeante désire qu'un changement ait lieu: un tel leader peut alors suggérer qui

pourrait être son successeur et par là même espérer jouer un rôle indirect sur le nouveau gouvernement. Enfin, le leader qui veut réussir doit avoir de l'influence et idéalement avoir une influence prépondérante dans le ‘parti transversal’: c'est en ayant une position centrale dans un tel ‘parti’ que le leader peut devenir l'homme indispensable. Il est ainsi, à sa manière ‘en réserve de république’, car les membres de la classe dirigeante seront naturellement tentés de proposer son nom lorsque les combinaisons gouvernementales classiques ne suffisent plus.

Il existe donc en Italie une place pour le leader, mais les qualités requises sont telles qu'il y a peu d'élus même si nombreux sont ceux qui postulent le rôle. Une condition essentielle - sinon suffisante - pour réussir est la durée. C'est pourquoi aussi bien Giolitti que Giulio Andreotti ont mis du temps pour exercer leur pouvoir à l'intérieur de la classe dirigeante; dans la mesure où une nouvelle configuration politique est apparue à partir des élections de 1994, il faudra probablement dix ou vingt ans pour qu'émerge un ou plusieurs leaders capables d'influencer vraiment la classe dirigeante, même si certains candidats, Lamberto Dini et peut-être Massimo d'Alema, se trouvent déjà sur les rangs.

Les ‘anomalies’ italiennes sont donc nombreuses. Elles touchent les partis - au moins autant sinon de la même manière que par le passé; elles touchent la structure des rapports entre partis et hommes politiques; mais elles ne concernent pas véritablement les institutions: changer certains aspects de la constitution est loin d'être le plus sûr moyen de les réduire. D'ailleurs, la question essentielle reste de savoir si la classe politique italienne, voire la population italienne dans son ensemble, tient réellement à abandonner ces ‘anomalies’ et à adopter un modèle fondé sur des distinctions claires entre les partis, sur des majorités aux contours définis, sur une leadership en appelant directement au pays par dessus la tête de la classe dirigeante et sur un corps électoral ayant à trancher nettement entre deux partis ou deux groupes de partis.

Le mécontentement consécutif aux scandales politico-financiers découverts et poursuivis depuis 1992 a fait croire à beaucoup, aussi bien parmi les observateurs extérieurs que dans la classe politique, que les ‘anomalies’

de la vie politique italienne étaient liées à ces scandales et pouvaient même en être la cause principale. Un lien entre les deux phénomènes existe probablement, mais il est également probablement plus tenu qu'il ne pouvait sembler. Quoi qu'il en soit de ce lien, les habitudes de faire la politique paraissent reprendre le dessus malgré la présence de bien des nouveaux acteurs. Il semble donc possible, voire probable, que l'"anomalie" italienne continuera à prévaloir: peut-être le passage de la 'première' à la 'deuxième' république ne constituera-t-il qu'un épisode relativement mineur dans la vie d'un pays qui a su, plus que tout autre, donner la priorité à l'habileté manœuvrière et à la jouissance quotidienne de ce que la vie a de meilleur à offrir.