

La partitocratie italienne

par Annamaria STERNBERG MONTALDI BOISSON

Docteur ès Sciences Politiques et Sociales

★

« Les régimes constitutionnels pluralistes que l'on appelle couramment démocratiques, ne peuvent pas ne pas décevoir, à la fois parce qu'ils sont prosaïques et parce que leurs vertus suprêmes sont négatives »...

Raymond Aron (Démocratie et totalitarisme)

1. *Systèmes pluralistes. Mystification de la démocratie parlementaire et caractères de la constitution italienne.*

2. *Systèmes électoraux : origines et précédents historiques du système proportionnel pur et son influence sur les structures politiques en Italie. Arguments contre et en faveur du système proportionnel et majoritaire.*

3. *Analyse du mépris des gouvernés envers les gouvernants et ses causes. Dégénérescence partitocratique comme conséquence du régime.*

4. *Syndicats, partis, société : problèmes fondamentaux du pouvoir.*

*
* *

1. Un régime constitutionnel pluraliste, comme celui que l'Italie s'est donné dans l'après-guerre, contenait-il inévitablement les germes de corruption et une vulnérabilité qui l'ont conduit à la déchéance ?

Telle est la question préalable de cet article à laquelle nous essayerons de répondre.

La constitution italienne de 1948 est née à la suite et en réaction d'une dictature, elle présente donc toutes les caractéristiques de ses origines et de sa formation.

Elaborée sur la base du respect des libertés individuelles et du parlementarisme pur amplement traités dans tout le texte qui apparaît

comme un modèle du genre, la constitution a échoué dans sa vocation première en restant dans les lymbes des grands principes.

Le développement des libertés individuelles s'est réalisé dans le sens de l'anarchie ou, alternativement dans celui de l'autoritarisme périmé et anticonstitutionnel de plusieurs lois d'inspiration fasciste dont l'inconstitutionnalité a été tardivement déclarée par la Cour constitutionnelle et non par le pouvoir législatif. Le parlementarisme pur s'est révélé de plus en plus nettement comme une *partitocratie* aussi éloignée que possible de l'exemple anglais, point de comparaison des libéraux progressistes en quête du régime idéal.

L'aspiration abstraite au pluralisme politique et à la souveraineté du parlement n'a réussi qu'à dégénérer en une basse rivalité des états-majors des partis, dont le pouvoir législatif est sorti de plus en plus affaibli.

La raison qui exclut toute similitude entre le régime italien et le parlementarisme britannique si souvent invoqué est extrêmement simple et en même temps déterminante, elle a pesé sur tout le développement de la démocratie en Italie : c'est le système électoral.

Aussi longtemps que l'on considérera la démocratie ou le parlementarisme comme des expressions mythologiques et nébuleuses et non comme de simples moyens de gouvernement, résultant d'options politiques précises à réaliser par des *techniques*, la dégénérescence du régime et la corruption du système italien paraîtront sans remède.

« Ce n'est pas une règle constitutionnelle en tant que telle qui assure stabilité et efficacité, c'est l'accord entre cette règle et la structure du système des partis, la nature des partis, leurs programmes, leur conception même du jeu politique » (1).

Cet équilibre nécessaire entre le texte de la loi et la structure des forces sociales et des formations politiques qui se constituent pour les refléter dans un régime constitutionnel pluraliste, a fait l'objet de prises de position concordantes des spécialistes de la science politique. Toutefois, les politiciens l'ignorent délibérément et poursuivent l'œuvre d'usure et de destruction du régime par une démagogie qui accroît seulement les divisions inévitables de la compétition et la paralysie totale de l'exécutif.

Il n'est pas inutile de préciser que les grands principes et affirmations d'égalité des citoyens, de liberté d'expression, de souveraineté populaire amplement développés dans la constitution italienne se rencontrent dans presque toutes les constitutions modernes ; celles des régimes pluralistes constitutionnels comme celles des régimes totalitaires.

(1) Raymond ARON, *Démocratie et totalitarisme*. Gallimard, 1965.

Ces principes sont évoqués dans la constitution soviétique de 1936 (encore en vigueur), rédigée au temps des « grandes purges » staliennes... Toutes les libertés « formelles » sont proclamées, liberté de parole, de presse, d'expression, « l'habeas corpus », etc.

Une seule petite phrase anodine limite tous ces droits et en fait de pures fictions : ils doivent être exercés dans l'« intérêt des travailleurs », en outre il est prévu que, dans certaines périodes, la police n'est pas soumise aux règles constitutionnelles... Or, sans parler du second point, *qui* établit l'intérêt des travailleurs ? Le Parti bien sûr.

Il s'agit d'un exemple significatif pour illustrer la vanité des textes par rapport à la réalité sociale d'un pays. Et nous pourrions citer beaucoup de textes constitutionnels du Tiers Monde avec leur paradoxal détachement de la réalité concrète de ces pays.

Certes l'Italie n'en est pas là, les références et la réalité historique de l'Europe occidentale étant tout à fait différentes ; toutefois, ces exemples suffisent pour mettre en cause la candide satisfaction encore persistante dans les cadres politiques italiens d'un texte voté dans l'emballage antifasciste de l'après-guerre, et considéré comme un vénérable tabou.

Tout cela mériterait une analyse bien plus désabusée. D'ailleurs, la Grande-Bretagne, « mère des parlements », n'a justement aucune constitution écrite, ce qui est assez significatif. A défaut du pragmatisme et du droit coutumier qui ne sauraient appartenir qu'à la tradition anglo-saxonne et ne pourraient être improvisés, ni même transférés sur le continent, il conviendrait d'envisager de modifier une constitution qui s'est révélée en bien des domaines inefficace et paralysante.

Certes, on pourrait objecter que le mal réside dans la mauvaise application de la loi fondamentale et non pas dans sa formulation ; mais, il serait possible au contraire de prouver qu'une constitution, comme celle que l'Italie s'est donnée en 1948, conduit inévitablement à la désagrégation et à la corruption du régime, ainsi que cela s'est produit pour la république de Weimar et, avec des analogies frappantes, pour la IV^e République en France.

Il est particulièrement intéressant en effet de souligner les précédents historiques et les similitudes d'expériences politiques réalisées dans des contextes différents qui aboutissent finalement aux mêmes résultats. Cette convergence dément, à notre avis, une opinion courante qui voudrait inévitablement rattacher à certains pays — latins en particulier — le privilège du désordre et de « l'ingouvernabilité ».

Il y a de bonnes raisons pour estimer qu'avec une constitution semblable à celle de Weimar, à celle de la IV^e République ou à celle de l'Italie actuelle, et avec le système proportionnel pur, la Grande-

Bretagne s'acheminerait vers la dissolution de tout son régime politique fondé sur des siècles de coutumes et de mœurs politiques diamétralement opposées.

A cette fin, analysons les grandes lignes de ces constitutions et des situations historiques dans lesquelles elles se sont manifestées : modèles qui ont représenté la formule classique de la dissolution du régime parlementaire.

La République de Weimar présentait des analogies évidentes avec le régime actuel de l'Italie : deux oppositions de droite et de gauche désiraient détruire le régime constitutionnel pluraliste pour des raisons opposées mais convergentes dans la négation. Ce régime ne jouissait plus d'aucun prestige et était d'ailleurs divisé par l'esprit partisan. Voilà le moment où le parti devient un absolu (2).

L'actuelle constitution de Bonn se différencie notamment de celle de Weimar par deux clauses : le vote de défiance constructif et la correction de la proportionnelle pure par la limite de 5 %.

L'importance de ces différences a été contestée en affirmant que le fait constitutionnel ne saurait être déterminant si la situation sociale du pays n'y contribuait fortement (le cas, par exemple de l'Allemagne préhitlérienne).

En tout état de cause, le rôle de ces « techniques » nous semble bien déterminant en République fédérale et lourd de conséquence contre l'émiettement des partis et l'instabilité gouvernementale.

Quant aux analogies avec la corruption de la IV^e République en France, elles sont encore plus frappantes, au point que les considérations que le professeur Aron fait dans son livre (3) à ce propos, peuvent très facilement s'appliquer à la situation de l'Italie actuelle.

Une première raison curieuse et assez indicative qui est citée est que si tous les citoyens paraissent persuadés (ce qui était le cas de la France et l'est actuellement de l'Italie), de vivre dans un régime corrompu, il est certain que ce régime a perdu toute adhésion et « crédibilité ». Dans un pays où quotidiennement les journaux affirment que le régime en est arrivé au dernier point de décomposition, la crise est là.

Un second fait important qui se manifeste nettement en Italie est le nombre croissant de suffrages accordés aux partis qui se prononcent pour l'opposition au régime lui-même. La rupture du lien de loyalisme entre citoyens et gouvernants est nette.

(2) « Le régime suppose des partis, mais il ne faut pas que le parti devienne un absolu. Dans la république de Weimar, tous les partis tendaient à devenir des totalités »... Raymond ARON, *Démocratie et totalitarisme*. *Idem*.

(3) *Idem*.

Une troisième raison est, d'une part l'instabilité gouvernementale qui affligeait la France aussi bien que l'Italie et d'autre part la relation entre la faiblesse des pouvoirs publics, l'inflation et la crise économique.

Nous voudrions enfin rappeler quelques jugements extrêmement significatifs qui peuvent être appliqués à la lettre à l'Italie :

« Un ministère dans lequel coexistent les représentants de partis en désaccord sur la plupart des sujets est par définition divisé, donc faible et inefficace », ou encore « Une conséquence de cette structure, c'est que les minorités extrêmes de la coalition gouvernementale tiennent une place disproportionnée », enfin « le tribu payé aux violents est défavorable à l'efficacité et à la stabilité du gouvernement ».

Les raisons souvent invoquées (les mêmes que pour l'Italie actuelle), du grand nombre et de l'hétérogénéité des partis, de leur divisions intérieures, de la structure du jeu parlementaire ont été réduites à leurs dimensions par l'avènement de la V^e République en France.

Toutes ces analyses des facteurs de corruption d'un régime nous suggèrent que rien ne saurait empêcher un changement des structures politiques en Italie, si ce n'est la volonté contraire des hommes.

Evidemment un « dictateur légal » ou un « chef charismatique » peut avoir un pouvoir exceptionnel pour imposer ce changement difficilement réalisable par une classe politique divisée.

On peut ajouter encore quelques éléments d'analogie entre la France de la IV^e République et l'Italie.

Les Italiens en général, paraissent — comme le professeur Aron le soulignait pour les Français — enclins à transfigurer des débats économiques, sociaux ou techniques en conflits idéologiques : « Discuter la question de savoir comment contrôler l'inflation n'a jamais, en théorie, intéressé personne sauf trois douzaines d'économistes, en revanche la discussion sur la laïcité... ».

En examinant maintenant un système présidentiel, comme celui des Etats-Unis, il paraît difficilement concevable sans une base affirmée de pragmatisme de marque anglo-saxonne. Là l'exécutif peut et doit collaborer avec le législatif où la majorité est souvent à l'opposition. Si le système fonctionne, c'est que les Américains « ont peu de goût pour les idéologies et leurs partis sont indisciplinés » (4).

C'est pour la raison contraire : la discipline imposée par le « whip » que le système parlementaire anglais, axé sur l'alternative gouvernement-opposition, peut être si efficace.

(4) *Idem.*

En Italie, ni l'une ni l'autre de ces situations ne se réalise. Il n'existe évidemment pas d'exécutif présidentiel — le président de la République devant être « purement représentatif de l'unité nationale » et assumer des fonctions limitées — étant donné l'irresponsabilité des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions (art. 90 de la Constitution italienne).

Par ailleurs, le fonctionnement du système parlementaire pur qui, pour être efficace présuppose un schéma d'alternative majorité-opposition, est rendu impossible en Italie par la technique électorale et par le pouvoir exercé par le grand nombre de partis.

Le soi-disant parlementarisme italien s'installe donc de plus en plus dans le style des régimes d'assemblée dominés par les politiciens et caractérisés par une absence totale d'hommes d'Etat capables de se détacher de la routine houleuse du quotidien et de la dominer ou de la modifier.

2. Examinons maintenant le système proportionnel pur tel qu'il a été dogmatisé dans l'Italie de l'après-guerre.

Depuis l'unité, le pays a notamment modifié plusieurs fois les techniques électorales.

Au début du siècle, les élections se déroulaient selon le système uninominal. En 1919, une réforme introduisit le système proportionnel pur. A la fin de la dictature, la nouvelle constituante consacra des débats à ce sujet, mais la thèse de la « justice arithmétique » prévalut. On en arriva à affirmer qu'une « vraie démocratie » ne pouvait exister sans le système proportionnel pur. Chaque vote devait compter et chaque parti peser pour ce qu'il valait. En d'autres termes, l'Angleterre et les Etats-Unis, les grands alliés au moment de la libération et de la résistance se trouvaient, de toute évidence, à ignorer les règles les plus élémentaires de la « vraie démocratie »...

Chose curieuse, les partis d'inspiration totalitaire (les communistes notamment) se sont montrés toujours les plus ardents défenseurs de cette « justice arithmétique » ! Ils n'ignoraient pas que l'ingouvernabilité qui en dérive est leur meilleure alliée pour une prise du pouvoir par la voie autoritaire.

On peut en effet affirmer que toutes les démocraties pluralistes, que notre siècle a vu tomber à la suite de coups d'Etat, de Madrid à Prague, avaient le triste privilège d'appliquer le système proportionnel pur. Et le Chili révèle un autre exemple intéressant : une prise légale de pouvoir par le Front populaire, grâce à l'abdication des forces politiques démocratiques libérales paralysées par le terrorisme psychologique de la gauche.

Il est intéressant de rappeler que déjà en 1952 Gaetano Salvemini (5) — écrivain et journaliste engagé nettement dans la gauche et le laïcisme — écrivait que l'Italie étant un pays électoralement déséquilibré, un régime de représentation proportionnelle pure aurait pour conséquence qu'aucun parti ou bloc de partis ne pourrait compter sur une majorité sûre. Il prévoyait que les élections qui devaient avoir lieu en 1953 ne sauraient dégager aucune majorité de suffrages ni de mandats.

Or, il s'est trouvé qu'en 1952, précisément, la DC avait proposé une correction de la loi électorale qui avait enflammé la lutte politique.

Après avoir été nettement favorable au système proportionnel pur en 1946 et en 1948, la Démocratie chrétienne commençait à se rendre compte de ses conséquences négatives, surtout de la difficulté d'obtenir une majorité stable. Elle avait donc essayé de lancer l'idée d'une prime de majorité qui fut aussitôt baptisée par ses ennemis « *legge truffa* » (loi des dupes).

Il s'agissait de faire attribuer un plus grand nombre de mandats parlementaires au parti qui aurait conquis la majorité relative. Cela signifiait naturellement pour la Démocratie chrétienne une possibilité de devenir majoritaire et de déterminer ses alliances.

Mais la façon dont avait été formulée cette aspiration raisonnable à créer une majorité stable de gouvernement était ambiguë et douteuse. Avec le « machiavélisme » habituel, dont hélas les Italiens ont l'habitude d'être accusés à tort ou à raison, les partisans de la réforme n'osèrent pas proposer nettement et simplement de remplacer le système proportionnel pur par le système uninominal, ou du moins, ce qui paraît plus réaliste dans la structure sociale de l'Europe continentale, par un système majoritaire avec ballottage au second tour (l'actuel système de la V^e République).

On essaya donc d'élaborer cette combinaison douteuse consistant à conserver le mythe du système proportionnel pur avec une correction de ses conséquences, et l'on s'exposa ainsi à des accusations faciles et démagogiques de tricheries, de truquages électoraux, etc.

Une prise de position nette avec l'introduction d'une technique électorale bien définie, à l'exemple de la plus ancienne démocratie parlementaire du monde, aurait eu au moins l'avantage d'éviter la polémique facile et gratuite.

Malheureusement, si les partis se montrent désireux d'introduire la technique électorale qui leur est plus favorable, au moment de l'élection, le sérieux de l'opération risque de s'effacer.

(5) Gaetano SALVEMINI, *Italia scombinata*, Saggi Einaudi Editore, 1959.

Cette loi s'immortalisa à jamais comme « legge truffa » et ne passa pas en raison de l'opposition réunie de toutes les forces politiques, la Démocratie chrétienne exceptée.

On a le droit d'imaginer qu'une *vraie réforme* aurait alors pu changer entièrement l'équilibre politique italien et que le pays ne serait pas en ce moment dans les conditions où il se trouve.

Il paraît évident que le système proportionnel pur pousse les partis à se présenter aux élections en opposition radicale les uns avec les autres, rendant ainsi les coalitions particulièrement difficiles.

Les campagnes électorales se réduisent à des affirmations caractérisées par une intransigeance absolue, qui, tout de suite après, s'assouplissent pour permettre des coalitions de gouvernement, en poussant ainsi les partis au compromis et au reniement d'une grande partie de ce qu'ils avaient formellement affirmé avant les élections.

Dès la campagne électorale, un des inconvénients majeurs du système proportionnel pur, qui est l'intransigeance idéologique, s'estompe au contraire dans un système majoritaire qui impose la nécessité des coalitions.

Ainsi les forces politiques voisines sont incitées à rechercher leurs affinités plutôt que leurs oppositions, car le chantage et les compromis successifs des jeux parlementaires deviendraient impossibles.

L'idée abstraite de la nécessité d'une représentation arithmétique pour établir un authentique gouvernement démocratique où l'opposition puisse contrôler et corriger la majorité, ne résiste pas à l'analyse. En effet, le poids et l'influence d'une opposition efficacement organisée se manifeste tout particulièrement dans un système majoritaire.

L'objection généralement avancée par les partisans du système proportionnel pur, qu'il ne serait pas « moral de gouverner un pays en excluant de la vie publique la moitié environ des citoyens » (!), paraît tout aussi absurde.

Ces considérations dérivent d'un malentendu évident. Tous les Etats modernes, en raison de leur extension, ne sauraient s'inspirer de la « démocratie directe », de la « polis » grecque, il est donc bien évident que *tous* les citoyens ne peuvent pas *participer* au gouvernement.

On confond ici l'idée de *gouverner* et celle de *participer à la vie publique*, ce qu'une minorité active peut tout aussi bien faire dans un régime constitutionnel. Une minorité, toujours susceptible de devenir majorité, peut participer aux affaires de l'Etat en surveillant et en critiquant.

Outre les objections de principe, on pourrait avancer pour ce qui est de l'Italie, des objections spécifiques, notamment :

Etant donné le rapport des forces sociales, le système majoritaire (même avec le ballottage au second tour) se réduirait à une compétition entre les deux grandes formations : Démocratie chrétienne et Parti communiste. (Le « bipartitisme » imparfait dont nous nous sommes occupés dans un article précédent) (6). Un parti qui n'accepte donc pas la règle du jeu rendrait toute alternative illusoire, en outre les forces laïques, souvent valables pour équilibrer le poids de la Démocratie chrétienne, seraient éliminées.

Cette objection fondamentale pourrait paraître la plus importante dans le cas de la situation italienne actuelle. Nous ne pourrions pas prouver qu'elle est dépourvue de fondement mais nous entendons contester sa valeur absolue et la réalisation inéluctable de ces « prophéties », en suggérant qu'une situation entièrement différente pourrait se présenter.

En effet, la technique même du collège uninominal, avec la prédominance de la personne du candidat sur l'appareil du parti qui, à lui seul, serait inefficace, pourrait briser le monopole de courants et des conflits internes en déterminant la transformation de la Démocratie chrétienne et des partis comme les républicains, les sociaux-démocrates ou même certains socialistes ou libéraux en un front unique.

Un accord préalable sur un programme d'action et de réformes s'imposerait grâce à une majorité qui ne pourrait plus être ultérieurement conditionnée par le chantage permanent de groupuscules.

Il est notoire d'ailleurs que les extrémismes de gauche ou de droite sont toujours désavantagés dans ce système électoral. Ils en sont bien conscients et se réclament régulièrement du système proportionnel pur qui leur permet en effet de travailler à la dissolution du système pluraliste qu'ils refusent. L'exemple de la diminution du nombre des élus communistes sous la V^e République est, à cet égard, significatif.

On pourra alors objecter que la diminution des mandats parlementaires communistes, alors que le nombre de voix de ce parti demeure le même, est une pure illusion dépourvue de sens réel dans la vie du pays qui reste sociologiquement le même.

A cela, il est possible de répondre que l'on a le droit de choisir une technique électorale qui permette de sauvegarder les institutions d'un Etat de droit auquel croit encore une majorité de citoyens, fut-elle divisée et confuse.

Il nous semble difficile de prétendre que l'on doive faciliter la destruction des institutions en offrant la possibilité à une minorité de paralyser l'exécutif et de le renverser ensuite, pendant que la majorité qui accepte la règle du jeu continue à se déchirer.

(6) La crise de la démocratie italienne, *Res Publica*, 1970/2.

La corruption évidente du régime italien est la meilleure preuve des résultats de la distribution arithmétique...

En Belgique et aux Pays-Bas — où un système proportionnel est appliqué — l'instabilité gouvernementale pose des problèmes analogues, même si en raison de la situation sociale de ces pays, du nombre restreint d'électeurs extrémistes et de la facilité plus grande d'administrer des petits Etats, les crises sont moins difficiles à résoudre.

On pourrait encore ajouter qu'une discussion sur la perfection ou l'imperfection de l'organisation d'un système constitutionnel pluraliste, engagée par des partis qui le refusent, présente une valeur bien douteuse. Quant aux critiques provenant des « proportionnalistes purs » qui se réclament de la plus authentique « démocratie » en acceptant les règles du jeu pluraliste, nous croyons pouvoir maintenir que leurs arguments ne sauraient avoir de valeur que si l'expérience démontrait leur validité, or il se trouve qu'il n'en est rien, notamment pour l'Italie.

Il est parfaitement concevable et logique que les défenseurs d'un « Etat idéologique » — en particulier les communistes — par opposition à un Etat laïc (Etat qui ne s'identifie pas avec la société) prétendent que la conception pluraliste de la liberté, dans les Etats occidentaux, est une pure fiction. La division « classiste » de la société et en conséquence l'inégalité économique et sociale rendrait purement illusoire un choix entre différentes solutions.

On pourrait alors se demander, avec Raymond Aron (7) comment une société telle que celle de l'Union Soviétique qui prétend avoir éliminé les conflits de classe et devrait donc être considérée comme homogène, peut justifier le monopole du parti : « Si l'on interdit aux opinions de s'exprimer librement, si l'on maintient une orthodoxie de pensée, c'est que la société n'est pas homogène, le groupe, qui impose par la violence sa volonté, peut accomplir une tâche en elle-même admirable, mais ne peut pas simultanément prétendre qu'il établit la démocratie ».

En ce qui concerne donc le grand souci des communistes occidentaux de défendre une technique électorale particulière (choix tous défendables d'une société pluraliste, qu'ils devraient refuser en tant que telle s'ils étaient cohérents avec leur idéologie !), il est difficile d'en saisir le sens et la logique, sinon en constatant qu'il s'agit d'une pure tactique d'accès au pouvoir et d'une recherche précise de ce qui saurait le faciliter.

(7) *Idem.*

3. Un aspect typique de la vie politique italienne, qui était également propre à la IV^e République française, est le mépris des gouvernés envers leurs gouvernants — attitude que l'on prétend caractéristique des peuples latins.

Il est vrai que les pays anglo-saxons ne présentent pas fondamentalement cette attitude, et encore moins les nations germaniques, nous estimons toutefois que les généralisations de ce type sont fallacieuses et que ce sont davantage les institutions que les qualités ou défauts nationaux qui déterminent certaines prises de position.

La preuve en est que les mêmes citoyens français, sous la V^e République, ont certainement modifié, sinon changé totalement leur attitude. Peut-être le mépris du Général de Gaulle envers « les politiciens » et sa doctrine toute particulière, ont-ils en quelque sorte « dépolitisé » les institutions de base du pays et donné un point de départ nouveau à la vie politique française, fatiguée par trop de régimes...

A titre purement indicatif, un sondage que la SOFRES a récemment effectué (novembre 1971) en France, à l'occasion d'un débat télévisé, nous paraît intéressant.

A la question concernant « la politique et les intérêts privés » ; 45 % des personnes interrogées pensaient que les députés ne sont ni plus ni moins honnêtes que les autres gens, 24 % estimaient que les électeurs choisissent leurs députés parmi les gens les plus honnêtes et les plus dévoués, 18 % étaient persuadés que les députés dans l'ensemble ne sont pas très honnêtes, 13 % n'avaient pas d'opinion sur la question.

Tout cela en dépit de certains scandales financiers qui rebondissaient en cette période, en n'épargnant pas la majorité. Le pourcentage de gens optimistes et confiants en leur représentants est donc assez élevé.

On a de fortes raisons de douter qu'un sondage effectué à la même époque en Italie, eut donné des résultats analogues.

Il est possible qu'en Italie l'attitude généralisée de méfiance et de mépris de la part des citoyens envers les gouvernants soit injustifiée et excessive, mais le jeu des partis politiques paraît si pitoyable et confus que la distinction n'est pas aisée.

On a affirmé qu'un peuple a les gouvernants qu'il mérite et cela peut être vrai dans la mesure où l'absentéisme, la résignation, la complicité permettent de consolider un état de choses déterminé.

En effet, plusieurs journaux d'opinion reprochent à beaucoup d'électeurs de voter pour la Démocratie chrétienne après avoir âprement critiqué sa gestion pendant toute la législature.

En fait, l'électeur italien se sent impuissant à changer cette situation stagnante et s'il peut avoir quelque chose à se reprocher dans le sens

précédemment observé, il est certain que seule une réforme des structures permettrait de modifier radicalement les données du problème.

A cet égard, il est intéressant de rappeler le congrès de la Démocratie chrétienne en septembre 1971. Les comptes rendus de ce congrès remplissaient les premières pages des quotidiens italiens, alors qu'il était suivi avec un minimum d'intérêt par l'opinion publique du pays désormais bien blasée et complètement ignorée par toute la presse étrangère.

Ce congrès a reflété toute l'ambiguïté, le compromis, les contradictions absurdes du parti majoritaire.

Nous avons pu voir ses délégués intervenir dans des discussions byzantines rhétoriques et éloignées de la réalité du pays. Aucun problème concret ne fut débattu, si ce n'est le système d'élection aux postes de direction du parti.

Après une longue analyse de la ligne du parti qui, selon une expression exquise devrait être de « centralité démocratique » (aucune traduction ne pourra rendre le langage d'initiés que les politiciens italiens se croient tenus d'employer), le Secrétaire général, M. Forlani, avait proposé une réforme du système *électoral interne* pour la désignation des candidats aux organes centraux et périphériques. Il s'agissait de fixer un « quorum minimum » (une vague tendance au système majoritaire !) pour l'élection afin d'éviter un trop grand nombre de groupuscules et de fractions.

Cette raisonnable réforme (finalement acceptée) fut l'objet de polémiques passionnées, d'accusations vibrantes (notamment de la part de M. Moro, l'actuel ministre des affaires étrangères), parce que la « démocratie interne » (lire le « chaos permanent ») risquait d'être compromise sans une représentation purement arithmétique.

Cela dit, on peut imaginer à quel point une élite consciente qui voudrait réformer le système en général, serait isolée.

La dernière élection présidentielle qui s'est prolongée durant tout le mois de décembre 1971 et qui a enfin abouti à l'élection de M. Leone « candidat à surprise », est également bien révélatrice de la cassure entre pays légal et pays réel.

Malgré la limitation de ses pouvoirs constitutionnels, la charge de président s'est peu à peu politisée.

L'élection s'est déroulée dans l'indifférence blasée de l'opinion publique. La télévision a évidemment ignoré toutes les manœuvres de couloir et s'est limitée à présenter le déroulement d'une élection parfaitement grotesque et incompréhensible en apparence pendant que la meilleure presse d'opinion indépendante dénonçait en termes brûlants cet état de choses.

Nous avons pu lire : « Pour qui sait comprendre les chiffres officiels de scrutins, l'élection présidentielle condense dans un bref espace de temps le drame politique de l'Italie. Un drame qui est à la fois comédie et tragédie. Montecitorio est une scène ».

La rupture de la coalition artificielle de centre-gauche, déjà déchirée de tout côté, s'est brutalement manifestée.

Elle a donné lieu d'ailleurs, comme prévu, à une crise gouvernementale, immédiatement après l'élection de M. Leone.

Nous avons donc pu assister, lors de cette élection, à un nouveau front populaire des socialistes et communistes — les premiers étant encore membres du gouvernement.

En fait, la Démocratie chrétienne avait été la première à promouvoir le Parti communiste dans le cadre constitutionnel, (« l'arco costituzionale ») dont n'était donc exclue que l'extrême droite, c'est-à-dire les néofascistes du MSI.

La recherche des votes communistes, malgré le vague anticommunisme officiel de la Démocratie chrétienne, n'est pas nouvelle bien sûr, elle a d'ailleurs donné des résultats lors des élections présidentielles précédentes et n'a pas cessé durant toute la législature.

Toutefois, l'image de ces deux fronts opposés et bien délimités qui alternaient candidatures fixes ou fantomatiques et l'abstention pure et simple en attendant un prochain compromis, dépassait tout ce qu'il avait été possible de voir précédemment.

Jamais le Parlement n'avait paru aussi dégradé.

Le candidat socialiste du Front populaire, M. De Martino, fameux notamment pour avoir forgé une autre expression pittoresque « équilibres plus avancés » (c'est-à-dire ouverture du centre-gauche aux communistes avec leur entrée au gouvernement), aurait été admirablement placé pour plonger l'Italie dans une situation analogue à celle du Chili, qui pour beaucoup représente comme une « expérience enviable ».

La presse a justement dénoncé le « transformisme », expérience désormais historique dans la vie politique italienne que l'on pourrait faire remonter à Cavour.

Cependant, au début de l'unité malgré le transformisme des vieux jeux parlementaires, les hommes politiques avaient un programme et exerçaient une action, tandis que maintenant il y a le vide. Théoriquement les programmes abondent, mais les déclarations de principe s'estompent dans la réalité des choses.

Une classe politique démocratique modérée, terrorisée à l'idée d'une possible « discrimination » envers ce grand « démocrate » que paraît le Parti communiste, où l'intelligence et la culture individuelle paraissent inutiles et perdues dans l'engrenage, semble destinée à consentir

à la fin d'un système impuissant à faire face à la violence. On pense au président Frey au Chili. Ce danger a été justement évoqué et il n'est pas dépassé, même si M. De Martino a échoué dans sa tentative présidentielle.

M. De Martino et bien d'autres qui pensent comme lui, reste très actif dans le cadre politique de la majorité.

En évoquant dans le « Corriere della Sera » les événements du Chili, le professeur G. Sartori signala très opportunément le caractère éphémère de ce qu'il appela les systèmes à *pluralisme polarisé*, qui, dans le monde, ne se rencontrent pratiquement que dans trois pays : la Finlande, l'Italie et le Chili...

Ces pays, pourtant si éloignés et si différents, ont en commun un système de partis « centrifuges », caractérisé par un affaiblissement progressif de la zone du « centre » et par un glissement persistant vers la gauche.

Pour ce qui est des Démocrates chrétiens, le Chili présentait avant la venue du Front populaire un parti très semblable à ses homologues italiens... autant de coïncidences inquiétantes.

En tout état de cause, le mépris que les citoyens italiens réservent en général à leurs représentants (plutôt qu'à leurs institutions), paraît en tout cas réciproque.

Déjà avant l'unité, l'attitude traditionnelle de l'Etat (bureaucratie, ordre judiciaire, police) a toujours été de considérer le citoyen comme un coupable potentiel ou tout au moins comme un irresponsable auquel il vaut mieux ne pas trop faire confiance.

Cette attitude a porté ses fruits bien entendu et mériterait un long développement qui serait hors de notre sujet.

Il est certain que, comme les cadres de l'administration publique sont, dans leur grande majorité, entre les mains de méridionaux héritiers de la tradition du Royaume des deux Siciles, la bureaucratie a toujours eu peu de chance de devenir souple et bien articulée. En revanche, l'administration du vieil Etat piémontais était réputée pour son efficacité.

En général, on peut affirmer que ce mépris réciproque s'est encore accentué dans cette période de grand désarroi et de manque de confiance en soi-même. Un scepticisme destructeur conduit à la ruine méthodique de toute initiative, à une foi négative qui s'oppose à un patriotisme suranné. Le scepticisme à l'égard de tout, sauf la conviction que tout ce qui pourrait être fait est destiné à l'échec, paraît généralisé.

Tout le monde s'accorde à affirmer que la valeur des Italiens se manifeste plus en tant qu'*individus* qu'en tant que *citoyens* et en cela réside

peut-être la racine des maux qui affligent depuis longtemps l'Italie et sa difficile histoire.

Cette « fermeture » dans son « univers individuel » où peut trouver place sa propre famille et tout au plus la communauté locale ou la région, n'est pas sans conséquences.

Par ailleurs, la brève histoire de l'Italie unitaire — à peine plus d'un siècle — et la longue et glorieuse histoire des villes et des provinces italiennes du plus haut Moyen Age à la Renaissance, conditionnent encore le fractionnement et la diversité des problèmes et de leurs perspectives.

Une discipline sociale ne s'improvise pas mais un Etat doté de structures efficaces peut aider à la réalisation de conditions favorables à son épanouissement.

4. L'Italie est-elle devenue une « république syndicale » ? Ce problème a été soulevé par différents observateurs, notamment dans une enquête du *Figaro*, par Philippe Nourry.

« Là où n'existe plus de dialogue véritable entre le pays et les partis, les syndicats occupent la place... »

On peut toutefois se demander si le poids toujours plus lourd des syndicats dans la vie politique et sociale du pays est un phénomène spécifiquement italien et non européen en général.

En effet l'idée de la *contestation même du pouvoir* dans l'usine, plus grave qu'une simple série de requêtes économiques (comme cela pourrait être encore le cas aux USA), n'est pas propre seulement à la société italienne. L'exigence avancée par les dirigeants syndicaux et inculquée peu à peu à la masse, de l'importance du pouvoir décisionnel (d'où la proposition gaulliste de la « participation ») et de l'humanisation du travail toujours plus mécanisé, n'est pas limitée à l'Italie.

Le parti communiste peut essayer d'exploiter cette situation mais sans réussir à la dominer entièrement, car certaines forces confuses et indépendantes de gauche lui échappent.

Il ne nous paraît donc pas absolument exact de voir dans l'union des syndicats, dans le harcèlement des grèves à répétition qui ont caractérisé, ces derniers temps, la vie sociale en Italie, une cause déterminante de la crise. L'Italie a peut-être battu le record des heures de grève du Marché commun dans les dernières années, mais la France également connaît des grèves répétées et une contestation permanente de la politique sociale du gouvernement. La Grande-Bretagne, elle aussi présente des grèves qui se prolongent pendant des mois entiers, la République fédérale allemande, après une longue période d'accalmie, a connu des grèves de la sidérurgie qui ont bloqué pratiquement le pays,

sans parler des « grèves sauvages ». Ces exemples sont significatifs pour indiquer *qu'un exécutif efficace et solidement majoritaire peut toutefois éviter au pays la sensation de désarroi et d'abandon que l'on peut avoir en Italie devant la carence complète de l'action politique.*

Mais en Italie, comme ailleurs, il serait trop simpliste de vouloir résoudre un problème aussi vaste et complexe que celui de la société industrielle avec certaines conséquences déshumanisantes de ses mécanismes, actuellement toujours plus remis en cause, par des observations superficielles de simple mécontentement économique.

Nous savons que ce n'est pas de cela qu'il s'agit et certaines forces syndicales qui n'ignorent pas qu'elles ne sauraient trouver une solution, ni dans notre « société du profit » qu'elles rejettent, ni dans l'étatisme des pays communistes qui constitue une nouvelle forme d'oppression partitocratique des forces du travail, cherchent une troisième voie qui s'annonce encore confusément comme celle d'une autogestion, dans laquelle la baisse de productivité et la dispersion seraient le prix sans doute d'une plus grande humanisation du travail.

C'est donc du rythme des chaînes de montage qu'il s'agit souvent et non pas toujours de primes économiques ou d'une démagogie pure, même si celle-ci peut ne pas être étrangère à certaines grèves sauvages.

Puisque l'on ne saurait revenir en arrière, la solution se trouvera sans doute dans une transformation technique ultime, déjà partiellement ébauchée aux Etats Unis, c'est-à-dire l'automation intégrale et la transformation des travailleurs manuels en techniciens électroniques. Mais nous n'en sommes pas encore là...

Une analyse de Luigi Barzini, citée dans cette enquête du *Figaro* (8), paraît cohérente : « Le pouvoir est faible en Italie, parce que les forces politiques y sont si fortes qu'elles ne peuvent vouloir qu'un gouvernement impuissant ».

Les Italiens donnent peut-être l'impression, en dépit des critiques adressées aux jeux stériles des partis, de ne pas vouloir remettre en cause leurs institutions.

Les journalistes étrangers paraissent le croire, mais il s'agit évidemment d'impressions reflétées par les états majors politiques du pays qui ont un certain intérêt à maintenir le « statu quo ».

Peu de constitutionnalistes se rallieraient à ces opinions et la masse, comme partout, ne saurait se poser le vrai problème de la nature des institutions.

(8) *Le Figaro* du 22 septembre 1971.

Les préoccupations, que nous avons avancées pour un changement des institutions, sont bien ancrées en dehors et même à l'intérieur de certains milieux politiques qui toutefois se laissent submerger par leurs intérêts immédiats.

C'est le cas d'évoquer l'intuition d'Alexis de Tocqueville sur la « tyrannie de la majorité ».

Le pouvoir exagéré des partis au-delà de toute discipline légale de leur rôle effectif, avec pour conséquence la paralysie de l'exécutif et des pouvoirs plus formels que réels du législatif, auquel se substituent les factions, n'est-il pas une conséquence extrême du système démocratique ?

La dégénérescence démocratique qui prétend avoir ses titres de légitimité dans le mythe d'une démocratie pure est une nouvelle forme de despotisme, un despotisme plus subtil et plus total que le despotisme ancien peut-être, qui devait admettre l'investiture divine du pouvoir.

La prétention de l'investiture populaire du pouvoir peut servir à maintenir le citoyen dans un état d'enfance prolongée.

Tocqueville, un des plus lucides observateurs politiques de tous les temps a pu écrire :

« Je pense donc que l'espèce d'oppression dont les peuples démocratiques sont menacés ne ressemblera à rien de ce qui l'a précédée dans le monde ; nos contemporains ne sauraient en trouver l'image dans leurs souvenirs. »

Ce phénomène généralisé dans le monde du pouvoir politique atteint son degré le plus aigu dans un pays comme l'Italie, en raison de l'érosion de toutes les institutions que cet article a voulu souligner et analyser.

Comme il n'était pas difficile de le prévoir, les élections anticipées qui viennent de se dérouler en Italie, n'ont pas apporté de changements considérables dans la situation politique du pays.

Ces élections avaient été anticipées d'un an, afin de résoudre l'interminable crise qui avait suivi les élections présidentielles. Etant donné l'atmosphère de violences extrémistes qui avait précédé la période électorale, on aurait toutefois pu craindre le pire, qui, en ce cas aussi, n'était pas sûr...

En réalité, les extrémismes de gauche et de droite ne sont pas parvenus à remporter le succès éclatant qui aurait pu définitivement venir à bout de l'équilibre déjà précaire de la démocratie italienne.

Voici le rapport des forces politiques résultant des élections du 7 mai 1972, comparé avec la composition précédente de la Chambre des Députés et du Sénat (élections politiques de 1968).

Chambre des députés (630 membres)

	Elections de 1972		Elections de 1968	
	Pourcentage	Sièges	Pourcentage	Sièges
Démocratie chrétienne	38,8	267	39,1	266
Parti communiste	27,2	179	26,9	177
Parti socialiste	9,6	61	14,5	91
Parti socialiste démocrate	5,1	29		
Mouvement social italien uni aux monarchistes du PDIUM	8,7	56	4,5	24 + 6 du PDIUM
Parti libéral	3,9	21	5,8	31
Parti républicain	2,9	14	2	9
Parti socialiste d'unité prolétarienne	1,9	—	4,5	23

Sénat (300 membres élus plus 15 sénateurs à vie)

	Elections de 1972		Elections de 1968	
	Pourcentage	Sièges	Pourcentage	Sièges
Démocratie chrétienne	38,1	135	38,3	135
Parti communiste avec le PSIUP	27,6	91 + 3 de Sardaigne	30	101
Parti socialiste	10,7	33	15,2	4,6
Parti socialiste démocrate	5,4	11		
Mouvement social italien et le PDIUM	9,2	26	4,6	11
Parti libéral	4,4	8	1,1	2
Parti républicain	3	5	6,8	16
			2,2	2

Le scrutin étant au Sénat à la fois majoritaire et proportionnel (un candidat est élu s'il obtient 65 % des voix de son collège, sinon on calcule le pourcentage obtenu, puis on regroupe ces pourcentages au niveau régional et sont déclarés élus dans la limite du nombre de sièges à pourvoir (les candidats qui ont obtenu les pourcentages les plus élevés), on constate quelques différences, non essentielles toutefois, entre les deux chambres du Parlement.

Pour ne pas charger cet article de données sans importance, nous omettons les pourcentages minimes des différents groupements régionaux,

souvent unis d'ailleurs avec les grands partis nationaux et des groupuscules gauchistes (Marxistes-Léninistes, Manifesto, etc.), qui ont échoué entièrement en n'obtenant aucun siège, malgré le système proportionnel pur (et c'est tout dire !).

Un fait est toutefois assez remarquable : la disparition totale du PSIUP (Parti socialiste d'Unité prolétarienne) à la Chambre des Députés, un parti qui se situait plutôt à la gauche des communismes, en représentant l'aile vaguement maoïste et « ultra » de l'éventail politique italien. (Au Sénat, il s'était toujours présenté, par contre, avec le parti communiste.) Ce fait, ajouté à l'échec total des groupuscules gauchistes récemment constitués, montre avec évidence que les attitudes ultra révolutionnaires ne semblent pas rencontrer une grande faveur auprès de l'électorat italien.

Vue sous cet aspect, la légère augmentation du PCI à la Chambre ne représente qu'une récupération insignifiante de l'extrême gauche qui perd environ 5 % d'extrémistes de différentes tendances. Cette perte est encore plus évidente au Sénat où le PCI et le PSIUP enregistrent une diminution nette de 10 sièges.

N'oublions pas que le PCI se pose curieusement en Italie comme un « parti d'ordre » ! Le type « d'ordre », qu'il veut instaurer, est évidemment bien connu et très peu acceptable pour la majorité des Italiens (malgré ses affirmations répétées de respect de « l'ordre républicain » !).

L'affirmation de l'extrême droite (MSI), en grande partie attendue, ne s'est finalement pas manifestée dans la mesure que l'on aurait pu appréhender.

Depuis des mois, l'état-major et la base du parti avaient clairement laissé entendre qu'ils comptaient tripler le nombre de leurs représentants ! Ce n'est pas ce qui s'est produit. La représentation des néofascistes est passée de 4,5 % à 8,7 % à la Chambre des Députés (en union d'ailleurs avec les rares restes des partis monarchistes pratiquement disparus), et de 5,7 % à 9,2 % au Sénat, et cette augmentation, aussi importante qu'elle soit, n'est nullement en mesure d'influencer l'équilibre des forces au Parlement. Il porte uniquement préjudice à la possibilité d'une alternative centriste que représentait le parti libéral qui perd ainsi une partie de ses suffrages et contribue à donner une nouvelle actualité à la formule fameuse et usée du centre-gauche que beaucoup espéraient voir définitivement écartée.

Comme on l'avait d'ailleurs redouté, la poussée à l'extrême droite aux dépens surtout d'un parti libéral modéré, ne pourra que nuire à un possible retour centriste de la Démocratie chrétienne.

Cette réaction négative de protestation contre le désordre qui règne dans le pays, stérile en soi, fait partie de cette nostalgie sporadique du « gouvernement fort » qui rétablirait « l'ordre ». Aspiration légitime déformée par les moyens et les finalités qu'elle implique. Mais l'histoire se répète difficilement dans les mêmes termes. Les années 1920 sont lointaines et l'on devrait vraiment se demander à quoi pourrait aboutir le retour d'un type de régime qui a déjà porté le pays à l'une des plus grandes catastrophes de son histoire.

D'ailleurs faut-il encore rappeler que toute dictature cache sous une apparence toujours ordonnée et heureuse, un malaise profond prêt à éclater à la prochaine occasion ?

En effet, les assurances données par le MSI, quant à son respect de la démocratie formelle (compte tenu surtout d'une partie au moins de ses militants), peuvent paraître aussi douteuses que celles du parti communiste.

Le net accroissement du parti républicain, malgré ses ambitions d'arbitre et de critique intelligent, ne saurait pas non plus favoriser une alternative du centre, vu ses faibles dimensions : de 2 % à 2,9 % ! (Il n'aurait même pas obtenu un seul siège au Bundestag allemand...)

Les socialistes de nouveau divisés et déchirés en d'innombrables tendances qui vont des plus modérés aux philocommunistes, après une union bien éphémère, qui leur avait permis de se présenter en une seule liste en 1968, perdent en pourcentage et en sièges.

Reste la Démocratie chrétienne qui résiste malgré ses failles et demeure l'arbitre de tout gouvernement possible en Italie.

En fait donc aucune solution nouvelle ne se dessine, et comment pourrait-il en être autrement avec le système électoral tel qu'il est actuellement ?

Les observateurs italiens et même étrangers paraissent en admiration devant le haut pourcentage de participation électorale, d'ailleurs traditionnel en Italie : cette fois on arrive à 93,1 % ! Ce chiffre n'est probablement pas dépassé dans toute l'Europe occidentale. Mais on peut se demander si vraiment cette participation très élevée aux urnes est un grand signe de maturité politique.

Rappelons tout d'abord que le vote est obligatoire, chose qui ne se produit pas dans la plupart des pays européens, et deuxièmement que cet « emballement électoral », suivi de distraction et de lassitude politique pendant la législature, est plutôt signe d'une démocratie récente et par conséquent emballée par les mythes formels et spectaculaires qu'elle se crée.

Dans la vieille Angleterre parlementaire ou aux Etats-Unis, personne ne songe par contre à voir dans la faible participation électorale un signe de l'immaturation politique de l'opinion.

La longue pratique et l'habitude de la liberté la rend peut-être plus désenchantée...

Tout paraît, donc en Italie, retomber dans le jeu stérile et confus des partis et l'on parle déjà de « gouvernement provisoire » en attendant les congrès des partis démocrate-chrétien et socialiste. Rien ne saurait mieux souligner l'état de la *partitocrazia* italienne !

Tous les compromis et les marchandages sont à nouveau possibles dans le manque de clarté le plus total, même si l'électorat italien a répondu finalement avec assez d'équilibre et de maturité à l'enjeu du moment.

Toutefois, aussi longtemps que l'on ne substituera pas au déchaînement dérisoire de la lutte idéologique et de la rhétorique dépourvue de sens, la froide réflexion sur une démocratie mûre, capable de choisir ses techniques et ses méthodes, aucune solution sérieuse ne saurait être envisagée.

