

PO/DM

CONFIDENTIEL

R.P. no. 12



Rome, le 27 juin 1991

a.721.81RAPPORT DE FIN DE MISSIONITALIE

Un rapport sur la situation actuelle de l'Italie constitue un exercice difficile. Toute affirmation un peu catégorique se heurte à une contradiction immédiate. Comment faire la synthèse des complexités issues tout à la fois de deux mille ans d'histoire et de culture et des soubresauts de la politique interne d'un Etat qui n'a pas encore atteint sa véritable unité.

"Tout changer pour que rien ne change", la phrase célèbre du Prince de Lampéduse pouvait paraître, il y a quelques semaines encore, le dénominateur commun définissant le paradoxe politique italien, mais les résultats du récent référendum institutionnel sur la modification du régime des préférences électorales laissent pressentir chez l'électeur en tout cas le désir d'un véritable renouveau et d'une moralisation de la vie politique. Les appels du Président Cossiga, ses diatribes contre son propre parti et la classe politique en général vont dans le même sens. Le succès des Ligues dans le Nord traduit, quant à lui, un mécontentement populaire assez généralisé.

Le référendum, lancé avec peine, entravé de toutes les manières par Craxi et Andreotti notamment, était de l'avis même de ses auteurs d'importance mineure et destiné à l'échec. Il avait avant tout valeur de protestation contre la partitocratie et la corruption du système électoral. Malgré les appels à l'abstention, 62,5 % de l'électorat a voté, dont 95 % en faveur de l'abrogation partielle des préférences.

La leçon était nette, mais sera-t-elle comprise ? Jusqu'à hier, on pouvait en douter. Tout le monde s'accorde certes sur la nécessité d'une réforme globale; le désaccord porte sur les modalités: république présidentielle de type français, chancellerie à l'allemande, fédéralisme, etc. Chacun cherche la formule qui est la plus favorable à son parti ou à ses ambitions.

Toutefois, cette crise larvée s'est aggravée d'une façon dramatique et subite le 26 juin. Andreotti a refusé de contresigner, comme le veut la coutume, le message du Président de la République sur les réformes. Très ostensiblement, il n'était pas présent lors de sa présentation aux Chambres. Le désaccord latent entre les deux hommes est apparu au grand jour.

Le Président de la République est sorti au cours de ces derniers mois de son rôle traditionnel. Cet homme réservé, ce professeur de droit prudent a découvert la télévision et le dialogue direct avec les masses. Il en exprime souvent les justes ressentiments, mais son mode d'expression, ses nombreuses querelles personnelles et sa susceptibilité exacerbée paraissent presque malades. Son intervention a cependant du poids, car il lui reste l'arme ultime de la dissolution anticipée des Chambres.

Le divorce entre Andreotti et Cossiga porte sur la nature même du régime démocratique, qui, selon Andreotti, doit consacrer la priorité des Chambres. Les propositions de Cossiga tendent au contraire à l'instauration d'une démocratie référendaire. Il appartiendrait au peuple d'exercer la véritable souveraineté. Il ne m'est pas possible de faire en toute dernière minute une analyse de ce texte de 87 pages, publié à la veille du congrès du PSI, mais il a été accueilli froidement.

Tant le moment choisi que la teneur du texte et la procédure poussent, en effet, à un affrontement que le Président Andreotti avait réussi jusqu'à présent à éviter avec son habileté manoeuvrière coutumière. Le Président de la République l'a forcé à se battre à découvert.

Les propositions du Président Cossiga risquent aussi de remettre en cause le jeu complexe des alliances entre partis, car ceux-ci devront nécessairement prendre comme point de référence la position du Président, ceci dans une période pré-électorale et sans pouvoir jouer sur les mots.

Les partis traditionnels voient trembler leurs assises. Ils avaient été jusqu'à présent - bien plus que le Parlement - les maîtres du pouvoir politique ainsi que de larges secteurs des entreprises d'Etat, amalgame d'ailleurs dangereux qui provoque clientélisme et corruption. Un Berlusconi, par ses liens avec le PSI a été en mesure de s'opposer pendant des années à la loi sur la répartition des fréquences de télévision et ceci malgré toutes les obligations internationales de l'Italie.

La chute du mur de Berlin, la fin du communisme ont affaibli le caractère idéologique des programmes de partis. L'Italien savait, en 1948 ou en 1960, qu'il se prononçait pour ou contre le marxisme, pour ou contre la CEE. Aujourd'hui, ce sont les luttes entre les factions et les hommes qui dominent la scène. L'ancien PCI, le PSD est désorienté, Craxi qui s'était opposé de toutes ses forces au récent référendum vient de subir une défaite cuisante qui ne devrait guère lui laisser d'illusions sur ses chances de tailler une république présidentielle à sa mesure. Les partis dits laïcs n'ont que peu de poids.

La vieille garde de la D.C. est encore la maîtresse des rouages du parti, mais l'Eglise catholique s'en est distancée. Le pape n'a pas hésité à dénoncer avec la force qu'on lui connaît certaines de ses carences à Rome ou ailleurs. Sa force électorale persiste dans le Sud, mais dans la mesure où la D.C. se "méridionaliserait" dans le sens péjoratif du terme, elle s'aliénerait son électorat du Nord et du Centre et les forces vives, qui en son sein, poussent à la moralisation de la vie publique. La montée de la criminalité en Campanie, en Sicile et en Calabre, sa brutalité constituent une véritable menace contre l'ordre public et les institutions. La progression de la mafia vers le Nord fait peur.

Les Ligues du Nord dont les progrès ont été fulgurants ont élaboré un projet de constituante, proposition complexe du point de vue méthodologique et qui va donner du fil à retordre aux juristes. Le dessein de la Ligue lombarde est de constituer un Etat fédéral et décentralisé, un peu sur le modèle des Etats-Unis, mais avec le propos avoué de se délester du Sud. Le fédéralisme du sénateur Bossi est celui du rejet et non celui de la solidarité.

L'intervention du Président de la République et son appel direct au peuple risquent donc d'aggraver encore une confusion très grande. Elle se greffe, en outre, sur une situation économique qui s'est dégradée. Le chômage a augmenté

et l'inflation est remontée de 4,7 % en 1987 à une moyenne de 5,9 % au cours de ces trois dernières années.

En termes globaux, l'Italie est en perte de compétitivité, car, comme le remarquait le Gouverneur de la Banque d'Italie, c'est l'économie italienne tout entière - et particulièrement ses centres vitaux - qui souffrent de l'inefficacité des services publics et du manque de discipline budgétaire de l'Etat.

Le montant total de la dette publique dépasse maintenant le produit national brut (respectivement 1'319 et 1'307 mille milliards de lires en 1990) et le Gouvernement n'a pas réussi à renverser la tendance. L'endettement de l'Italie, vu le poids du service de la dette vers l'étranger, a des effets pervers sur les investissements productifs. En outre les bons du Trésor et, de façon générale d'ailleurs, les obligations, jouissent d'un traitement préférentiel par rapport au capital, dit de risque. C'est là une des conséquences lointaines de la nationalisation de la production de l'énergie électrique.

Le déficit budgétaire est dû d'une part à une très mauvaise gestion et d'autre part, cette année, à une augmentation des salaires dans le secteur public de 15 %, soit de 9 % supérieure au coût de la vie (rapport de la Banque d'Italie du 31 mai 1991). On est donc encore bien loin de la discipline souhaitée par les institutions européennes.

La libéralisation des mouvements de capitaux, le resserrement de l'oscillation de la marge de fluctuation de la lire, la modernisation du droit des sociétés sont donc dans la conjoncture actuelle des mesures courageuses, prises sous l'impulsion de la très remarquable Banque d'Italie.

L'Italie est le pays qui a le plus de retard dans la mise en oeuvre des directives communautaires, mais tout ce que l'Italie compte d'hommes et d'institutions de valeur - et le tableau assez sombre de l'inefficacité de l'Etat italien ne devrait pas faire oublier qu'il y en a beaucoup d'exceptionnels par leur envergure et leurs capacités - compte sur l'Europe et sur la concurrence internationale pour provoquer les réformes structurelles dont a besoin le pays. Le passé leur donne raison. Les bastions du protectionnisme et du corporatisme s'ébranlent lentement, mais sûrement sous l'influence de la CEE.

Dans le court terme cependant, la situation budgétaire de l'Italie a de quoi inquiéter l'Europe communautaire et les partisans de l'union monétaire. Le Gouvernement doit faire face à un déficit des entrées fiscales que les experts évaluent à 12'000 milliards de lires (soit le 3,6 % du total) et le Gouvernement lui-même à 4'000 milliards. Ces différences si importantes illustrent la tactique dilatoire du Président Andreotti. Il s'agit à la veille des élections législatives de 1992 et surtout des vacances de ne pas alarmer un électorat mécontent. Quelques nouvelles mesures fiscales ont d'ores et déjà provoqué un tollé. L'Italie détient le record mondial de l'évasion fiscale et l'on peut d'ailleurs se demander si, paradoxalement et au début tout au moins, ce phénomène, dont les effets sociaux sont extrêmement négatifs, n'a pas été, face à un Etat inefficace, un des moteurs du miracle économique et du boom de ces dernières années. Mais l'heure de vérité et sans doute des sacrifices approche.

L'initiative privée ne peut résoudre à elle seule les graves problèmes structurels qui se posent à l'Italie: administration inefficace, coûteuse et lourde, infrastructures périmées, pollution, déficit énergétique, immigration clandestine, développement de la criminalité organisée et - last but not least - insuffisances de la formation scolaire et professionnelle. L'Italie moderne ne supporte plus ces carences et ce gaspillage de ressources humaines et matérielles. Les entreprises d'Etat, gérées en principe selon les lois de l'économie du marché, fonctionnent mal et sont lotisées entre les partis.

M. Andreotti, homme réaliste et de grande culture, n'est pas un réformateur par tempérament. Ayant bénéficié pendant toute sa carrière du régime des clientèles, il est persuadé que l'on ne peut imposer aux Italiens des changements trop rapides. Sa philosophie politique se retrouve dans un roman policier fort intéressant où il analyse les circonstances qui conduisirent à l'échec de la réforme de l'Etat pontifical en 1848 et à l'assassinat de Pellegrino Rossi. Cet Italien, pair de France, professeur à Genève, grand patriote et grand Européen a échoué, selon Andreotti, parce qu'il a voulu aller trop vite et n'a pas tenu compte des leçons de l'histoire.

Ces leçons sont lourdes en Italie, mais le peuple italien, sceptique et fataliste, sait s'adapter à toutes circonstances avec une ingéniosité et une rapidité sans pareilles. L'afflux dès le moyen-âge des pèlerinages et maintenant du tourisme, l'émigration l'ont depuis des siècles ouvert sur l'étranger et sur d'autres cultures.

La faiblesse d'un Gouvernement débonnaire à longtemps convenu aux Italiens et à leur individualisme, mais leur manque de sens civique était alors compensé par la force de la famille et de règles de comportement encore patriarcales. La crise institutionnelle et morale actuelle est la conséquence de la modernisation rapide des structures économiques et sociales. Le système politique ne s'y est pas adapté.

La position internationale du pays s'en ressent. Les cinquante gouvernements de l'après-guerre ont eu le mérite de grands choix stratégiques (OTAN et CEE) qui ont solidement ancré l'Italie dans le camp occidental, une gageure si l'on songe à la force électorale du plus grand parti communiste d'Occident, mais - précisément en raison des divergences idéologiques entre DC et PCI - les réformes internes rendues nécessaires par l'internationalisation se sont trop souvent enlisées. Dans tout autre pays, le constat de faillite aurait été immédiat, mais le génie créateur et l'exceptionnelle capacité d'adaptation des Italiens leur permettent toujours d'éviter le pire. Le miracle italien a été aussi de passer dans l'après-guerre du stade d'une économie surtout agricole à celui de cinquième puissance économique mondiale.

Il n'en est pas allé de même dans le domaine politique en dépit des indéniables talents de la diplomatie italienne. La guerre du golfe a, en outre, révélé de graves faiblesses. La contribution militaire de l'Italie a été très faible et la guerre elle-même a provoqué dans la population des oppositions dues non point tant à des réflexes idéologiques qu'au refus des sacrifices qu'elle pouvait impliquer pour le pays.

Certes l'Italie reste fermement ancrée dans l'OTAN, mais on peut se demander si elle a la capacité morale et matérielle d'assumer des engagements allant au-delà des limites du territoire national. Une partie de l'armée est d'ailleurs mobilisée dans la lutte contre la criminalité organisée, l'afflux massif des réfugiés et le terrorisme.

Il n'est pas possible de faire des pronostics sur l'évolution du pays d'ici aux prochaines élections. Tout porte à croire que l'on verra arriver des hommes nouveaux et que sous l'impulsion des Ligues, la tendance au régionalisme va s'accroître. En cela l'Italie renouerait avec le fil de son histoire. La régionalisation, quelle qu'elle soit, n'est cependant pas une panacée et la philosophie politique des Ligues est génératrice de nouvelles tensions. Seule sans doute la pression de la CEE et les contraintes de

L'internationalisation permettront-elles d'encadrer une décentralisation nécessaire dans un dessein cohérent, compatible avec le fonctionnement d'un Etat moderne.

Les relations bilatérales feront l'objet d'un rapport séparé. Elles peuvent être qualifiées de bonnes dans l'ensemble, mais sujettes à des accès de fièvre, car le contentieux - qu'il s'agisse des fréquences de télévision, du transit ou des transports - touche à des intérêts très directs, ceux d'un Berlusconi, par exemple, ou des petits camionneurs.

La Suisse a fort heureusement réussi à éviter les "guerres" de camions qui ont affligé les relations austro-italiennes, mais, bien que la justesse de ses thèses sur le développement du transport par rail soit reconnue, les intérêts à court terme des deux pays se heurtent. Le dialogue avec un Gouvernement de coalition, paralysé par ses divisions internes est difficile que ce soit au niveau politique ou administratif.

Trop occupée par ses propres problèmes et ceux de la CEE, l'Italie officielle a tendance à oublier ou à négliger la Suisse. Au niveau politique, les relations ne sont pas aussi étroites qu'on pourrait souhaiter entre deux pays aussi proches. Les torts ne sont d'ailleurs pas d'un seul côté. La Suisse a tendance à sous-estimer l'Italie et à n'en voir que les côtés négatifs, un travers surprenant à l'égard d'un pays étonnant dans le bien comme dans le mal. L'Italie par sa richesse humaine et culturelle sera toujours un pays fascinant, riche de promesses et ouvert face à ceux qui s'ouvrent à lui. Notre pays pourrait d'ailleurs, s'il le voulait, se bâtir en Lombardie dans une des régions les plus dynamiques d'Europe, un capital de relations dans l'élite intellectuelle et économique de l'Italie qui pourrait l'aider à augmenter son rayonnement à Rome. Une politique multilatérale, bilatérale et régionale coordonnée serait tout à l'avantage de la présence de la Suisse en Italie.

L'Ambassadeur de Suisse



Francesca Pometta