

L'Italie à l'épreuve des élections

Synthèse

Marc Lazar est professeur d'histoire et de sociologie politique à Sciences Po, où il dirige le Centre d'histoire et à l'université de la Luiss, (Rome) où il est président de la School of government. Parmi ses derniers livres : avec Riccardo Brizzi, *La Francia di Macron*, Il Mulino, 2017 (publié prochainement en français aux Presses Universitaires de Rennes) et avec Ilvo Diamanti, *Popolocrazia. Le metamorfosi delle nostre democrazie*, Laterza, 2018.

9 février 2018

Le 4 mars prochain, les Italiens éliront leurs sénateurs et leurs députés. Cette élection viendra ponctuer un long cycle d'échéances politiques décisives en Europe, depuis le referendum sur le Brexit en 2016 aux élections catalanes fin 2017, en passant par les élections législatives en Allemagne. Dans cette longue liste, le rendez-vous italien fait figure de dernier grand « risque politique » au sein de l'Union. Les électeurs italiens vont-ils contribuer au rétablissement de la confiance en Europe ou paralyser leur pays ? Après l'échec du référendum voulu en décembre 2016 par Matteo Renzi pour réformer les institutions politiques (en particulier le Sénat) et sa démission, l'Italie est restée dans l'attente de ces nouvelles élections. Celles-ci pourraient bien déboucher sur une nouvelle impasse, sans majorité claire et sans coalition naturelle. Le rapport de force actuel est en effet difficile à lire, entre un nouveau pari de Renzi, un retour inattendu de Berlusconi et une montée en force de 5 étoiles, sans perspectives d'alliances. Alors que, à partir des années 1970, l'Italie était l'un des pays les plus pro-européens, le mouvement s'est inversé, au point que les Italiens sont désormais plus eurosceptiques que les Français. Avec cette élection, les Italiens parviendront-ils à s'extraire de leurs débats internes et à revenir sur la scène européenne ?

Le 4 mars prochain, les Italiens sont appelés à désigner leurs députés et leurs sénateurs. Ce scrutin s'annonce particulièrement important parce que l'un de ses enjeux fondamentaux sera de savoir comment le futur gouvernement italien se positionnera par rapport à l'Union européenne. Pour le moment, l'issue de ces élections apparaît extrêmement incertaine.

1. UNE LÉGISLATURE INSTABLE MAIS QUI A AGI

En 2013, à l'issue des dernières élections politiques, selon la dénomination italienne, il n'y avait pas de majorité parlementaire homogène dans les deux Chambres, ce qui aboutissait à une impasse du fait que le système politique italien est fondé sur le bicaméralisme intégral. Le Parti démocrate (PD, centre gauche) dominait largement la Chambre des députés mais pas le Sénat. Cette législature semblait donc condamnée. Or, de manière improbable, elle a réussi à aller à son terme. Trois gouvernements se sont succédé grâce à une alliance parlementaire associant le centre gauche et quelques regroupements d'élus centristes. Celui d'Enrico Letta (avril 2013-février 2014), celui de Matteo Renzi (février 2014-décembre 2016) et celui de Paolo Gentiloni (commencé en décembre 2016 et toujours en activité actuellement quand bien même le président du Conseil et nombre de ses ministres sont candidats pour ce scrutin).

Leur tâche a été compliquée car il leur a fallu continûment obtenir l'assentiment des sénateurs centristes pour faire adopter des lois. Pour contourner cette difficulté, les occupants du Palazzo Chigi, siège de la Présidence du Conseil à Rome, ont eu tendance à recourir aux décrets-lois et au vote de confiance (30 % des lois ont été adoptées ainsi). Sans vouloir dresser un bilan complet de cette législature, il faut noter que celle-ci a été plutôt active. Ces exécutifs ont agi sur de nombreux sujets. Par exemple, ils ont aboli le financement public des partis politiques, adopté une loi condamnant fermement les auteurs de violences au sein des familles et contre les femmes, réformé le marché du travail et l'école, instauré la reconnaissance juridique des couples du même sexe, accordé 80 euros à 11 millions d'Italiens gagnant moins de 1 500 euros par mois, donné 500 euros à tout jeune le jour de ses 18 ans afin qu'il les utilise pour des dépenses culturelles, alloué près de 20 milliards d'euros pour sauver les banques italiennes, pris des mesures pour tenter de réguler les flux de migrants et agi en faveur de l'industrie et du développement du numérique.

Toutes ces dispositions n'ont pas toujours obtenu un large consensus. Celle dite du Jobs Act et celle concernant l'école publique, toutes les deux promulguées par Matteo Renzi, ont provoqué des manifestations de protestation d'une partie des forces syndicales. Le même Matteo Renzi a subi une défaite cinglante avec son référendum sur la réforme constitutionnelle du 4 décembre 2016 qui visait à sortir du bicaméralisme intégral en réduisant les pouvoirs du Sénat, en changeant son mode de désignation et en modifiant sa composition : 59 % des Italiens ont voté non, entraînant la démission de son initiateur de la présidence du Conseil et de celle de son poste de secrétaire du PD, qu'il a néanmoins reconquis à la faveur d'une primaire en juin 2017.

Sur le plan économique, la croissance italienne repart depuis un peu plus de trois ans après une perte de 9 % de PIB réel entre 2007 et 2014. Le FMI prévoit un taux de croissance de 1,4 %, ce qui est notable puisque le pays a connu pas moins de quatre années de récession. Par ailleurs, le déficit public reste inférieur à 3 % du PIB, la balance commerciale est excédentaire et la confiance revient chez les chefs d'entreprise. En revanche, le chômage diminue mais reste élevé, à 11 % de la population active au niveau national. Les jeunes sont particulièrement touchés (32,7 % des 15-24 ans sont au chômage), les inégalités se creusent et la pauvreté s'est accrue. Les problèmes structurels de l'Italie persistent : l'énorme dette publique (132 % du PIB), la faiblesse des infrastructures publiques, les déficiences de l'administration publique malgré de profondes réformes, la situation du Mezzogiorno, l'absence de grands groupes industriels, le retard d'investissements dans la recherche et le développement ou encore le faible taux de natalité.

Surtout, toutes les enquêtes d'opinion démontrent la persistance de la profonde crise de défiance de la société. Défiance au niveau horizontal, entre Italiens, mais aussi et plus encore par rapport aux immigrés et aux migrants, qui suscitent une grande inquiétude, voire une vraie peur ; défiance verticale, ensuite, envers les institutions italiennes et européennes, et les responsables politiques. Bien que Paolo Gentiloni bénéficie plutôt d'une bonne image dans l'opinion, la perception de la législature est plutôt négative. Cependant, les Italiens se montrent un peu plus optimistes pour l'an prochain, selon le sondage annuel « Les Italiens et l'État » réalisé en décembre dernier par le sociologue Ilvo Diamanti et ses équipes¹.

¹ Voir XX rapporto « Gli italiani e lo stato », 22 janvier 2018 sur le site : www.demos.it/

Par ailleurs, une donnée politique est à prendre en considération. Deux présidents de la République ont occupé le palais du Quirinale depuis 2013 : Giorgio Napolitano jusqu'à janvier 2015 et son successeur Sergio Mattarella. Les trois chefs de gouvernement ont leur personnalité, leur singularité, leur style et leurs priorités d'action publique. Ils se sont parfois durement affrontés, en particulier Matteo Renzi et Enrico Letta. Mais les trois viennent du PD de même que Giorgio Napolitano tandis que Sergio Mattarella est issu des courants de gauche de l'ancienne Démocratie chrétienne. En d'autres termes, les plus hautes charges institutionnelles de la législature écoulée sont identifiées comme ayant été assumées par le centre gauche. Et comme souvent dans ces cas-là, en Italie comme ailleurs, cela nourrit une volonté d'alternance politique.

2. LES FORCES POLITIQUES EN PRÉSENCE

Reste à savoir si celle-ci sera possible. Or rien n'est moins sûr. Pour au moins trois raisons.

En premier lieu, les Italiens vont expérimenter une nouvelle loi électorale qui, pour simplifier, prévoit que 36 % des députés et des sénateurs seront élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour et le reste à la proportionnelle. Le vote pour un candidat entraîne automatiquement un suffrage en faveur du parti ou de la coalition de partis qui le soutient, et vice versa. Pour bénéficier de la répartition des sièges, un parti qui se présente seul doit avoir obtenu 3 % des voix et une coalition de partis, 10 %. Ce mode de scrutin tend à favoriser la constitution de coalitions, fussent-elles fort hétérogènes. Il devrait avantager les partis du centre droit bien implantés dans le nord du pays, favoriser le Parti démocrate dans la partie centrale du pays, son grand bastion qui tend néanmoins à se lézarder, et a priori il pénalise le Mouvement 5 étoiles (M5S, Movimento 5 Stelle), qui est fort mais reste seul.

Ensuite, une recomposition politique est en cours avec un système de partis qui se structure désormais en trois pôles et demi. Le centre droit, composé de Forza Italia (FI, le parti de Silvio Berlusconi qui, pour des raisons judiciaires, est inéligible), de la Ligue du Nord de Matteo Salvini, de Fratelli d'Italia (les Frères d'Italie, droite extrême) et d'un petit regroupement centriste, affiche une unité de façade pour se présenter devant les électeurs alors que chacune de ces formations a des vues très différentes sur certains sujets, dont celui crucial du rapport de l'Italie à l'Union européenne. Par ailleurs, au sein de cette coalition

une compétition est ouverte entre Forza Italia et la Ligue du Nord, l'un et l'autre cherchant à rassembler le plus de suffrages. Selon les sondages, c'est le parti de Berlusconi qui l'emporterait, tout en étant crédité d'intentions de vote inférieures à ce qu'il avait obtenu dans le passé, alors que la Ligue du Nord semblerait progresser considérablement tout comme les Frères d'Italie, ce qui marquerait un processus de droitisation du centre droit. Le second pôle est formé du Mouvement 5 étoiles qui fait, selon les sondages, la course en tête mais qui est isolé. Aussi son jeune dirigeant, Luigi Di Maio, 31 ans, envisage désormais d'explorer des rapprochements possibles avec d'autres partis, ce qui est l'une des raisons de l'éloignement de Beppe Grillo du mouvement qu'il avait fondé. Le troisième pôle est celui du Parti démocrate emmené par Matteo Renzi, un leader dynamique mais qui a perdu beaucoup de sa popularité : il ne compte aujourd'hui que de faibles et petits alliés. Reste Liberi e Uguali (Libres et Égaux), avec son leader, le président du Sénat sortant, Pietro Grasso, qui regroupe diverses forces de la gauche de la gauche, dont l'un des objectifs essentiels est de sanctionner Matteo Renzi.

La dernière incertitude, la plus préoccupante, tient à ce qu'à la date d'aujourd'hui il semble improbable qu'une majorité claire se dégage à la Chambre des députés et au Sénat, même si le centre droit semble porté par une dynamique électorale qui pourrait peut-être lui permettre de l'emporter. Cela poserait donc un sérieux problème de gouvernabilité et de crédibilité de l'Italie. Certes, celle-ci est une démocratie parlementaire habituée à trouver des solutions aux situations qui semblent les plus inextricables. Mais à quel prix politique ?

Et c'est là l'un des grands sujets d'inquiétude car la campagne électorale s'engage dans un climat fort tendu et avec une série de propositions assez étonnantes, venues des partis d'opposition au centre gauche, qui visent avant tout à annuler ce qui a été approuvé par la législature qui s'achève ou qui existe depuis des lustres : par exemple, la Ligue du Nord exige l'abolition de la loi rendant obligatoire les vaccins pour les enfants tandis que Libres et Égaux souhaite la suppression des droits d'inscription à l'université.

À en croire les sondages, les attentes prioritaires des électeurs concernent l'emploi, l'immigration, envers laquelle ils réclament une politique de grande fermeté, et les taxes. Les principaux points programmatiques des principales forces politiques s'efforcent de répondre à ces préoccupations.

Le centre droit propose une baisse des impôts, une réduction du poids de l'État, la remise à plat de la réforme des retraites adoptée à l'époque du gouvernement Mario Monti, dont l'une des principales dispositions était de retarder l'âge de la retraite, la prééminence des lois nationales sur les dispositions européennes, une révision des traités européens, la fin de l'austérité, l'expulsion des immigrés clandestins, le blocage des débarquements des migrants ou encore « un plan Marshall » pour l'Afrique. Mais les désaccords sont persistants. Ainsi, Silvio Berlusconi, habitué à des changements permanents d'orientation, est allé à Bruxelles pour affirmer à ses amis du Parti populaire européen et à Jean-Claude Juncker que son parti respectera les 3 % de déficit public, ce qu'a immédiatement condamné Matteo Salvini, le dirigeant de la Ligue du Nord, qui enchaîne les déclarations ambivalentes sur une hypothèse de sortie de la monnaie unique. Ou encore, *il Cavaliere* a laissé entendre qu'il ne reviendrait pas sur des dispositions précédemment arrêtées sur les retraites.

Le Parti démocrate défend le bilan de la législature. En particulier, il souligne l'assainissement des comptes publics et la création d'emplois due à sa réforme du marché du travail qu'il estime à 1 million. Pour répondre aux critiques venues du Mouvement 5 étoiles et de la gauche de la gauche qui dénoncent l'augmentation des contrats précaires, Matteo Renzi a insisté sur la nécessité de faciliter la signature de contrats à durée indéterminée, ce qui concerne au premier chef les jeunes. À son tour, il promet des baisses d'impôts, l'accentuation de la lutte contre la fraude fiscale, une série de mesures sociales contre la pauvreté et en faveur des familles ayant des enfants à charge, des investissements pour l'enseignement, la recherche et l'innovation, l'accélération de l'accès au numérique, un combat contre les passeurs de migrants, un contrôle des frontières, une plus grande rigueur dans les dispositions de régulation des entrées et de séjour des populations étrangères mais aussi une politique d'accueil des réfugiés venus des zones de guerres et l'adoption du droit du sol. Surtout, Matteo Renzi, se plaçant dans la lignée d'Emmanuel Macron, fait de la nécessité de renforcer l'Union européenne et le rôle de l'Italie en son sein son principal cheval de bataille.

Le Mouvement 5 étoiles veut baisser les impôts, mettre un terme à ce qu'il appelle « le business de l'immigration », éliminer « 400 lois inutiles », réduire les coûts de la politique, lutter contre la corruption, rompre avec l'austérité, instaurer le revenu de citoyenneté pour 9 millions d'Italiens les plus pauvres, réaliser de nouveaux investissements en faveur de

l'emploi, favoriser le développement durable, soutenir les familles pour favoriser la reprise de la natalité. S'il n'envisage plus un référendum sur l'euro qu'en « *extrema ratio* », selon une formule qu'affectionne Luigi Di Maio, il exige une réforme profonde de l'Union européenne cependant que presque toutes ses propositions s'opposent à l'actuelle politique européenne.

Enfin *Liberi e Uguali*, décidé lui aussi à mettre un terme à l'austérité de Bruxelles, met l'accent sur l'école et la recherche, le « Green New deal » qui ouvrirait la voie à une reconversion écologique de l'économie, une baisse de certains impôts, l'introduction de la taxe Tobin au niveau européen, des dépenses accrues dans le domaine de la santé et une politique plus généreuse d'accueil des migrants.

3. L'ENJEU EUROPÉEN EST FONDAMENTAL

En vérité, le scrutin du 4 mars est crucial. Car il intéresse toute l'Union européenne, tandis qu'en retour l'Europe est au cœur de cette élection. Dorénavant, chaque élection politique d'un pays membre de l'Union européenne implique ses partenaires. Ce fut le cas avec le référendum du Brexit du 23 juin 2016, bien évidemment. Mais aussi pour toutes les élections de l'année 2017. Ce fut le cas en France où, à un moment, la probabilité, fût-elle très faible, d'un succès de Marine Le Pen a agité les esprits et où, surtout, la victoire d'Emmanuel Macron a été fondée sur un engagement en faveur de l'Europe clairement assumé (ce qui ne signifie pas pour autant qu'il a convaincu tous les Français). Depuis les élections du 24 septembre, l'Allemagne n'a toujours pas formé son gouvernement de grande coalition entre la CDU-CSU et le SPD, Angela Merkel est affaiblie et l'Union européenne se retrouve quelque peu paralysée. La coalition de droite et d'extrême droite investie en Autriche depuis le 18 décembre provoque de l'inquiétude quant à la façon dont elle assumera sa future présidence du Conseil de l'Union européenne à partir du mois de juillet. On attend encore en République tchèque la formation d'un gouvernement et donc de connaître son orientation par rapport à l'Europe. L'Italie n'échappe donc pas à la règle. Il n'existe plus à proprement parler d'élections nationales strictement nationales au sein de l'Union européenne. Elles comportent toutes une dimension européenne. Par les thématiques mises en avant par les candidats au suffrage des électeurs. Et par les résultats du vote.

L'Europe est donc bien au cœur de cette campagne. Pas simplement lorsque les différents partis et mouvements abordent de front les sujets européens : le pacte budgétaire, les comptes publics, les politiques de rigueur, l'euro. Lorsqu'ils évoquent la loi Elsa Fornero, du nom de la ministre de Mario Monti qui fit adopter en 2011 la réforme des retraites aujourd'hui rediscutée par le centre droit, le Mouvement 5 étoiles et Liberi e Uguali, ou le Jobs Act de Matteo Renzi, ils parlent à l'Italie et pour l'Italie mais *de facto* également à l'Europe et pour l'Europe. Or l'Italie a vu émerger des mouvements hostiles à celle-ci. Historiquement, le puissant Parti communiste et le Parti socialiste condamnaient au départ le marché commun, dénonçant une Europe atlantiste, capitaliste et démocrate-chrétienne. Les socialistes d'abord, puis les communistes ont progressivement changé de position. De sorte qu'un large consensus politique pro-européen a caractérisé l'Italie à partir des années 1970. Celui-ci a commencé de se fissurer à partir du début des années 1990. Après le traité de Maastricht en 1992 puis l'établissement de la zone euro en 1999. Encore plus, lorsque l'Italie a été confrontée à un choc migratoire. La Ligue du Nord, au départ pro-européenne, est devenue de plus en plus critique de l'Union européenne envers laquelle Forza Italia a souvent adopté une attitude ambivalente. Le Mouvement 5 étoiles a fait de l'hostilité à celle-ci l'une de ses grandes ressources politiques. D'autant que le malaise démocratique européen, l'austérité, la progression du chômage, le creusement des inégalités, l'afflux des migrants que l'Italie a géré et gère sans grande solidarité de ses partenaires – c'est un euphémisme – a favorisé la propagation de l'euroscepticisme. Aujourd'hui, au terme d'un spectaculaire renversement de tendances, les Italiens sont plus eurosceptiques que les Français. Comme dans beaucoup d'autres pays européens, les camps politiques se déchirent sur l'Europe. Le centre droit entre la Ligue du Nord et Fratelli d'Italia, d'un côté, et, de l'autre, une large partie de Forza Italia et Noi con l'Italia, petit regroupement de modérés. Ou à gauche, Liberi e Uguali, avec Stefano Fassina, ancien ministre du gouvernement Letta, qui fustige l'euro « instrument de domination économique et politique de la part d'une oligarchie européenne » et Laura Boldrini, présidente de la Chambre des députés sortante, qui veut rester dans la zone euro. Seul le PD adopte pour ce scrutin une ligne européenne claire et nette dans l'ensemble alors que dans le passé, son secrétaire, Matteo Renzi, avait tenté de concilier un réel pro-européisme et une critique forte de la politique économique et sociale de Bruxelles et dénoncé l'absence de solidarité de l'UE avec l'Italie sur la question migratoire.

Dans ce contexte, l'élection du 4 mars offre une formidable opportunité pour l'Italie de clarifier, une bonne fois pour toutes, sa relation à l'Europe. Et pas simplement à propos des avantages et des inconvénients de la monnaie unique. Mais en ayant un vrai débat de fond entre les candidats sur l'Union européenne. Il s'agit de savoir si l'Italie veut se mettre en marge de celle-ci ou retrouver la place qui est la sienne. Si la balance penche plutôt du côté des eurosceptiques, avec peut-être un gouvernement qui refléterait cette tendance, cela aurait des effets énormes pour l'Italie et l'Union européenne. Si c'est l'inverse et si un gouvernement clairement pro-européen est formé, l'Italie pourrait contribuer, comme par le passé mais avec des propositions adaptées au présent et aux défis du futur, à la relance nécessaire et urgente de la construction européenne.

4. LES SCENARI POSSIBLES

Il est cependant difficile de prévoir ce qui se passera aux lendemains du 4 mars. D'abord, parce qu'un pourcentage élevé d'électeurs se montrent indécis : 47 % dans un sondage récent. Déjà en 2013, 20 % des électeurs s'étaient décidés lors de la dernière semaine et un peu plus de 13 % le jour même du vote². Il en ira sans doute de même cette année, ce qui doit conduire à prendre les sondages d'intention de vote avec grande précaution. Mais aussi parce qu'il est vraisemblable qu'aucune majorité claire ne se dégage dans les deux Chambres. Toutefois, si le centre droit l'emporte, il formera un gouvernement qui sera tiraillé entre les pro et les anti-européens. L'art du compromis est largement en usage en Italie, basculant fréquemment dans la compromission. Mais la politique de cabotage qui en résulterait affaiblirait ce pays au sein de l'UE et menacerait sans cesse la cohésion de la majorité. De son côté, le PD ne pourra jamais avoir la majorité seul, pas plus que le M5S. Lequel toutefois peut tenter de nouer des alliances avec la Ligue du Nord ou Liberi e Uguali. Cela semble improbable aujourd'hui, mais peut-être pas totalement impossible, notamment entre le M5S et la Ligue du Nord.

Si aucune majorité ne se dessine, on aura alors probablement soit un gouvernement technique avec un haut fonctionnaire à sa tête, soit un gouvernement du président de la République, c'est-à-dire la désignation d'un responsable politique directement par Sergio Mattarella, lequel a cependant écarté cette possibilité en expliquant que la responsabilité de

² Ivo Diamanti, *Un salto nel voto*, Rome-Bari, Laterza, 2013, p. 24-27.

trouver un accord incombera aux partis et aux parlementaires et pas à lui, soit encore un gouvernement associant le Parti démocrate et Forza Italia, en dépit des dénégations actuelles des dirigeants de ces deux partis. Pour cette dernière hypothèse, les noms de Paolo Gentiloni et d'Antonio Tajani, président du Parlement européen et proche de Berlusconi, circulent à Rome comme présidents du Conseil potentiels. Ce gouvernement, qui supposerait donc l'éclatement de la coalition électorale du centre droit, devra non seulement rassurer les milieux financiers, d'autant plus inquiets qu'ils connaissent la fragilité du système bancaire italien, mais encore définir une politique européenne et sans doute refaire une loi électorale. Soit pour voter de nouveau rapidement. Soit pour s'engager dans la conduite quelque peu erratique d'une nouvelle législature en trouvant le meilleur moment pour retourner devant les électeurs. Que cela soit avec un gouvernement de centre droit ou un gouvernement Parti démocrate-Forza Italia, Silvio Berlusconi sera certainement l'homme incontournable, qui déterminera en large partie la composition et l'action de l'exécutif. Par ailleurs, dans tous les cas de figure, deux leaders politiques seront sur le fil du rasoir. D'abord, Matteo Renzi qui, en cas de mauvais résultat du Parti démocrate, sera la cible d'attaques venues de toutes parts, du centre droit, du Mouvement 5 étoiles, de Liberi e Uguali et de ce qui reste de minorité de son parti ; autant d'adversaires déterminés depuis 2014 à le marginaliser une bonne fois pour toutes, voire à le tuer politiquement. Ensuite, Luigi Di Maio pourrait être menacé. Sa stratégie vise à institutionnaliser son mouvement et à le rendre crédible. Ce qui ne manque pas de heurter la sensibilité de nombre de ses activistes, plus enclins à une posture protestataire. Un résultat relativement moyen ou d'hypothétiques et de vaines négociations pour trouver des accords au Parlement pourrait provoquer du mécontentement, voire le retour de Beppe Grillo, qui jouit toujours d'une grande aura auprès des sympathisants du Mouvement.

Néanmoins, l'essentiel est ailleurs. L'Italie n'a résolu ni sa crise de défiance, ni son problème fondamental de gouvernabilité, alors que l'économie repart. Ce contraste, pour ne pas dire ce divorce, entre ce qui se passe dans la sphère politique et les réalités de la société est assez traditionnel dans la République italienne, au moins depuis les années 1970. Mais, dans la conjoncture présente, il affaiblit à la fois l'Italie et l'Union européenne.