

Entretien d'Europe
n°93
5 décembre 2016

« L'échec de ce référendum illustre les difficultés de réformer en Europe, quand bien même Matteo Renzi a commis des erreurs ».

Entretien avec Marc Lazar, professeur d'histoire et de sociologie politique, et directeur du Centre d'Histoire de Sciences Po et Président de la School of government de l'Université Luiss à Rome.

1. Le 4 décembre, les Italiens se sont prononcés par référendum sur une réforme constitutionnelle majeure : la fin du bicamérisme paritaire à travers la réduction des pouvoirs du Sénat. Quels étaient les motivations et enjeux politiques d'une telle réforme ?

Lors de sa prise de fonction en février 2014, le président du Conseil italien, Matteo Renzi, avait clairement indiqué que l'une de ses priorités serait d'engager une réforme des institutions et du mode de scrutin. Il s'agit pour lui de répondre au malaise démocratique que connaît l'Italie en donnant de la stabilité au pays et de l'efficacité à un pouvoir exécutif renforcé. La réforme présente plusieurs aspects, dont le plus important consiste à mettre fin au bicaméralisme intégral ou parfait. Après des mois de débats parlementaires, un texte de loi a été voté au Parlement en avril 2016. Ses principales dispositions consistent à réduire le nombre de sénateurs de 315 à 100. Il y aura 74 conseillers régionaux et 21 maires élus de manière indirecte par les Conseils régionaux, et 5 sénateurs désignés par le Président de la République pour un mandat de sept ans non renouvelable. Ces sénateurs ne percevront pas d'indemnité parlementaire mais disposeront d'un budget pour leurs dépenses afférentes à leur charge. Le Sénat perd une grande partie de son pouvoir actuel. Le Président du Conseil n'a plus besoin d'obtenir sa confiance,

seule celle de la Chambre des députés (*Camera dei Deputati*) est nécessaire. La Chambre haute (*Senato della Repubblica*) pourra se prononcer sur quelques sujets précis comme les réformes et les lois constitutionnelles, les traités concernant l'Union européenne, les lois concernant les régions et les grandes métropoles ou encore celles concernant les référendums. Le Sénat examinera la loi de finances mais les modifications éventuelles qu'il apporterait pourront être rejetées par la Chambre des députés à la majorité simple. Bref, l'idée qu'il faut retenir est que, si les Italiens avaient approuvé cette réforme, la Chambre des députés aurait eu un pouvoir bien supérieur au Sénat. Cette réforme n'a pas obtenu la majorité des 2/3 des parlementaires. En ce cas, la Constitution prévoit que doit être organisée une consultation populaire sans qu'il y ait besoin d'un quorum de participation : en d'autres termes, quelle que soit la participation électorale, la réforme sera définitivement approuvée ou rejetée. Parallèlement le gouvernement a fait passer au mois de mai 2016 une réforme du mode de scrutin (*Italicum*) qui n'est pas soumis à référendum mais qui a interféré et continue d'interférer dans le débat public. L'*Italicum* établit que, si un parti obtient 40% des voix, il obtiendra automatiquement 55% des députés, le reste se répartissant entre les partis qui auraient obtenu plus de 3% des suffrages. Si aucun parti n'atteint 40%, un deuxième tour est organisé entre les deux partis arrivés en tête, le vainqueur obtenant là encore 55% des sièges.

« L'échec de ce référendum illustre les difficultés de réformer en Europe, quand bien même Matteo Renzi a commis des erreurs »

2. Lors de précédents référendums, on a pu observer que les électeurs ne se prononçaient pas seulement sur le texte qui leur était soumis mais aussi sur des facteurs beaucoup plus larges. Le référendum italien semble devenu un référendum « contre » Matteo Renzi. Pourquoi le président du Conseil cristallise-t-il tant de tensions ? Quels sont ses opposants ?

C'est vrai ! Ce référendum n'échappe pas à l'observation que vous faites. Le débat ne porte pas simplement sur les vertus ou les défauts de cette réforme mais aussi sur celui qui l'a promulgué, à savoir le président du Conseil. Celui-ci paye en quelque sorte son style provocateur, sa façon de concevoir la politique, enfin le nombre de chantiers de réformes qu'il a ouverts. Son style provocateur ? Par exemple, en 2014, alors qu'il se présentait devant les sénateurs pour obtenir leur confiance en tant que président du Conseil, il leur avait expliqué qu'il espérait être le dernier président du Conseil à se livrer à pareil exercice ! Matteo Renzi joue par ailleurs à fond la carte de la médiatisation et de la personnalisation. Cela a amené à dire au début de l'année que, s'il perdait ce référendum, il arrêterait la politique. Il a de ce fait donné un caractère plébiscitaire à cette consultation. La baisse de sa popularité et l'échec de son parti aux élections municipales de l'été dernier l'ont conduit à reconnaître qu'il avait commis une erreur et à nuancer sa prise de position : il ne parle plus désormais de se retirer de la vie publique, au contraire. Puis rapidement, voyant que les sondages donnaient une avance au 'non', il s'est de nouveau engagé à fond dans la campagne électorale, continuant de donner un caractère personnel à ce scrutin, ce qui est au demeurant inévitable puisqu'il a toujours présenté cette réforme comme l'une des pièces essentielles de son programme. Enfin, avec ses multiples réformes, comme celle du marché du travail, de l'école ou encore de l'administration publique qui vient d'être déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle¹, il a mécontenté beaucoup d'Italiens. De ce fait, une coalition fort hétérogène s'est formée pour appeler à voter 'non' à ce référendum. Elle regroupe la Ligue du Nord, Forza Italia de Silvio Berlusconi (à l'exception de quelques responsables en faveur du 'oui'), Fratelli d'Italia (extrême droite), le Mouvement 5 étoiles de Beppe Grillo, divers centristes dont Mario Monti, la gauche de la gauche et la minorité de gauche du Parti démocrate. Au-delà des critiques

qu'ils formulent sur le contenu de la réforme, un seul objectif les rassemble : affaiblir, voire se débarrasser de Matteo Renzi, lequel, certes, ne jouit plus de l'état de grâce de ses débuts mais reste le plus populaire des dirigeants politiques italiens.

3. L'un des phénomènes politiques majeurs en Europe est la montée des populismes. Dans quelle mesure ce concept est-il applicable aux différents partis contestataires italiens (Ligue du Nord, Mouvement 5 étoiles), voire à d'autres partis ? Le « populisme italien » a-t-il des spécificités ?

Oui, l'Italie connaît le phénomène populiste. Davantage, elle a expérimenté peut-être la première l'essor de ce type de mouvements auquel on assiste maintenant dans presque toutes les démocraties. On peut prendre quatre exemples.

Dès la fin des années 80 et au début des années 90, la Ligue du Nord déployait un populisme régionaliste des nantis solidement ancré dans la partie la plus riche de la péninsule, disposant aussi d'une large base populaire (ouvriers, artisans et commerçants, petits chefs d'entreprise). La Ligue du Nord fustigeait Rome la voleuse, vouait aux gémonies toute la classe politique, dénonçait en des termes d'une rare violence les immigrés et, après s'être déclarée pro-européenne, elle en est vite venue à critiquer l'Union européenne. Son fondateur, Umberto Bossi, a été un tribun populiste, au langage cru et vulgaire, au comportement tranchant avec les mœurs classiques de la politique appelant systématiquement le peuple contre les élites. La Ligue du Nord a changé d'orientation politique, elle est moins régionaliste et cherche à s'implanter dans le reste du pays, mais son dirigeant, Matteo Salvini, est tout aussi populiste.

A partir de 1994, Silvio Berlusconi a inventé une autre forme de populisme même si le berlusconisme, qui a obsédé l'Italie durant deux décennies, ne se résumait pas uniquement à cette caractéristique. Silvio Berlusconi, qui fut trois fois président du Conseil, a révolutionné la communication en s'appuyant sur son groupe de médias et ses télévisions. Il représentait un autre type de leader populiste, celui de l'homme d'affaires qui se jette en politique en prétendant incarner l'homme nouveau par rapport au « système », en multipliant les promesses contradictoires, en attaquant sans répit ses ennemis (les communistes et les magistrats) et en annonçant une rupture totale. Bref, l'ancêtre de Donald Trump.

1. http://www.cortecostituzionale.it/documenti/sinossi/2016/2016_251.pdf

Le Mouvement 5 étoiles (M5S) présente de nombreuses singularités. Son fondateur, Beppe Grillo, dispose d'une autorité absolue mais dans le même temps le M5S pratique par les réseaux sociaux une forme de démocratie participative. Il associe des propositions de gauche classique à des thèmes de la gauche post-moderne (l'environnement) et à des prises de position très à droite, notamment sur les migrants. Il attire d'ailleurs des électeurs de gauche, de droite et des abstentionnistes. Solidement implanté sur tout le territoire italien, attirant nombre de jeunes, le M5S reste à un haut niveau d'intentions de vote en dépit des problèmes qu'il rencontre à Rome (où il gère la mairie) par exemple ou de certains scandales qui commencent à le secouer.

Enfin, se produit une sorte de contamination du populisme sur les partis de gouvernement et notamment sur Matteo Renzi qui joue de cette corde pour essayer de redonner du goût à la politique : d'où ses déclarations parfois à l'emporte-pièce, ses provocations, sa volonté de se présenter comme étranger à la classe politique habituelle, ses tentatives de bousculer les pratiques politiques classiques, sa gestuelle ou encore sa façon de s'habiller.

4. L'Italie, pays fondateur de l'Union européenne, a longtemps été l'un des Etats les plus « europhiles ». Dorénavant, les enquêtes d'opinion montrent que cela ne semble plus être le cas. Quels sont les ressorts de cette évolution ?

Cela fait désormais plusieurs années que l'Italie, l'un des pays les plus europhiles qui soient, pays co-fondateur du projet européen, a basculé dans l'euro-scepticisme. Cela a vraiment commencé avec l'adhésion de l'Italie à la zone euro après beaucoup de sacrifices. Pour la majorité des Italiens, l'euro a signifié une perte de pouvoir d'achat, même si les données contredisent cette perception. En outre, le Sud a sans doute moins bénéficié des fonds structurels européens. Un certain nombre de personnalités reconnues ont alors plaidé pour la sortie de l'Italie de l'euro, ce qui néanmoins n'emporte pas la conviction des Italiens qui majoritairement veulent continuer à utiliser la monnaie unique. L'Union européenne est maintenant mise en cause du fait de sa politique d'austérité et pour sa gestion des flux de

migrants que l'Italie voit arriver sur ses côtes de manière massive et dans des conditions dramatiques. Plusieurs partis ont fait de la critique de l'Europe une grande ressource politique. C'était frappant lors des élections de 2013 : Forza Italia, la Ligue du Nord, le Mouvement 5 étoiles, avec des argumentaires communs et différents, n'ont cessé de fustiger l'Union européenne. Matteo Renzi a bien saisi cette montée de l'euro-scepticisme et joue sur deux registres. D'un côté, il dénonce Bruxelles, la Banque centrale européenne (BCE), l'Allemagne à propos de l'austérité (en demandant de la flexibilité budgétaire, ce qu'il est peut-être en passe d'obtenir) et des migrants (en critiquant, non sans raison, l'absence de décisions prises au niveau européen) ; de l'autre, il se présente comme le meilleur Européen possible, réactivant la tradition fédéraliste (il a organisé cet été la rencontre de Ventotene avec Angela Merkel et François Hollande) et relançant l'idée des 'Etats-Unis d'Europe'.

5. Quelles sont les conséquences de la victoire du « non » en Italie ?

La large victoire du 'non' à plus de 59% avec une forte participation est à l'évidence un cinglant échec pour Matteo Renzi. Il a déclaré qu'il présentera sa démission au président de la République, Sergio Mattarella. Celui-ci consultera et cherchera une solution en faisant appel à une personnalité capable de former un gouvernement qui réécrirait la loi électorale. Cela pourrait déboucher sur des élections anticipées en 2017 ou plus sûrement en 2018 au terme de la législature. Mais écrire une nouvelle loi électorale pourrait prendre du temps. Je ne crois pas à des élections anticipées avec les deux modes de scrutin différents qui existent actuellement pour la Chambre des députés et le Sénat. En tout état de cause, je ne vois pas comment le Mouvement 5 étoiles, l'un des grands vainqueurs de ce scrutin, pourrait accéder au pouvoir d'autant qu'il refuse toute alliance. Soit les élections se dérouleront avec les deux lois électorales actuelles, un mode de scrutin majoritaire à la Chambre des députés et la proportionnelle intégrale au Sénat, et cela déboucherait certainement sur une situation inextricable (avec une majorité claire à la Chambre et pas de majorité au Sénat). Soit il y aura un nouveau mode de scrutin, et on peut penser que les autres partis se mettront d'accord pour en trouver un qui défavorise le Mouvement 5 étoiles.

« L'échec de ce référendum illustre les difficultés de réformer en Europe, quand bien même Matteo Renzi a commis des erreurs ».

6. Dans quelle mesure le « non » ouvre-t-il une période d'incertitude en Italie ? Le cas échéant, quel impact cela aurait-il sur l'Union européenne ?

Oui, une période d'incertitude s'est ouverte et les marchés financiers comme les autres chefs de gouvernement n'aiment pas cela. D'autant que l'économie et plus encore les banques italiennes sont

fragiles. L'Italie est l'une des grandes économies de l'Europe. Après le Brexit, le résultat négatif à ce référendum qui ne porte pas sur l'Europe, représente néanmoins une seconde secousse pour l'Union européenne. L'Italie ne se dirige nullement vers une sortie de l'Union européenne ni même de la zone euro, sauf énorme crise monétaire à mon sens improbable. En revanche, l'échec de ce référendum illustre les difficultés de réformer en Europe, quand bien même Matteo Renzi a commis des erreurs.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.