

Débats

Marc Lazar : « En Italie, le compromis est au cœur de la culture politique »

entretien L'Italie est le pays par excellence des coalitions et des compromis. Avec une grande clarté et une rare précision, le professeur d'histoire et de sociologie politique, directeur du Centre d'histoire de Sciences Po et président de la School of Government de l'Université Luiss, à Rome, explique le fonctionnement des institutions parlementaires de nos voisins.

Marc Lazar



dessin clairefond

LE FIGARO. - Comment sont désignés députés et sénateurs ? Les deux assemblées ont-elles exactement les mêmes prérogatives à l'égard du gouvernement ?

Marc LAZAR. - L'Italie est le pays du bicaméralisme intégral ou parfait qui exprime la prééminence du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif voulue par les Constituants, qui ont travaillé de juin 1946 à décembre 1947 et entendaient marquer la rupture avec deux décennies de fascisme. Les deux Chambres sont élues pour cinq ans au suffrage universel, avec la différence que l'on est électeur à 18 ans pour les députés et à 25 ans pour les sénateurs. Elles ont les mêmes pouvoirs et disposent de l'initiative législative. Le travail dans les commissions est important et l'adoption des lois suppose un long parcours pour obtenir l'accord des deux assemblées. C'est pourquoi, depuis les années 1970, le pouvoir exécutif a agi pour renforcer son rôle. Par ailleurs, à plusieurs reprises, ont été envisagées des réformes pour mettre fin à ce bicaméralisme parfait, la dernière ayant été celle du président du Conseil Matteo Renzi avec un référendum qu'il a perdu en 2016.

En vertu de quels principes les coalitions se font-elles et se défont-elles en Italie ?

Il faut d'abord faire un peu d'histoire, sans rentrer dans tous les détails, pour comprendre le fonctionnement de la démocratie parlementaire italienne. En avril 1948, eurent lieu les premières élections législatives et sénatoriales. La campagne s'est déroulée dans le climat incandescent de la guerre froide naissante, quelques mois après le coup de Prague, à l'issue duquel le PC tchécoslovaque s'était emparé du pouvoir. Or, en Italie, la coalition du Front démocratique populaire, regroupant principalement le Parti socialiste et le Parti communiste en pleine ascension, affrontait son principal adversaire, la Démocratie chrétienne d'Alcide De Gasperi. Laquelle triompha à la Chambre des députés, où elle obtint la majorité absolue, mais pas au Sénat. Cela incita les démocrates-chrétiens à organiser une coalition avec divers petits partis laïcs, modérés et anticommunistes. Par la suite, l'Italie aura toujours des gouvernements de coalition à géométrie variable selon les périodes. Ainsi, dans les années 1960, se mirent en place des gouvernements de centre gauche avec le Parti socialiste, qui, pourtant, jusqu'au milieu des années 1950, avait été le seul de cette famille dans l'Europe occidentale à être resté allié au PCI.

Ces coalitions sont parfois principalement définies par hostilité à un parti ou à des partis. Ainsi, durant des décennies et jusqu'en 1991, lorsqu'il mit fin à son existence, l'adversaire principal était le Parti communiste italien, le plus puissant de l'Europe occidentale. Toutefois, celui-ci, en 1973, après le coup d'État du général Pinochet au Chili, proposa par l'intermédiaire de son secrétaire, Enrico Berlinguer, « *un compromis historique* » à la Démocratie chrétienne. La DC était divisée et finalement le PCI ne rentra pas au gouvernement d'autant que, du côté démocrate-chrétien, celui qui était prêt à réaliser un pareil accord, Aldo Moro, fut enlevé par un commando des Brigades rouges le 16 mars 1978 et tué 55 jours plus tard.

Mais ces gouvernements de coalition peuvent aussi se mettre d'accord sur un vrai programme et engager les réformes envisagées. Cela étant, ces coalitions sont fragiles, car chaque parti qui la compose veut imposer son orientation, défendre ses propres intérêts et ceux de ses électeurs. En outre, ces mêmes partis sont souvent divisés sur des questions politiques de fond

et par des rivalités personnelles ou de courants, ce qui explique la fameuse instabilité gouvernementale de l'Italie. Depuis le choix de la République par référendum en juin 1946, on compte 67 exécutifs différents avec une durée moyenne de vie d'un peu plus d'un an.

En Italie, les coalitions sont donc de règle. Pourquoi un parti qui ambitionnait d'obtenir une majorité absolue à la Chambre et de gouverner seul comme la Ligue, et son leader, Matteo Salvini, voilà trois ans, avait-il suscité la méfiance ?

Il faut reprendre le déroulé de ce qu'il s'est passé parce que c'est original et typique du fonctionnement de la démocratie parlementaire qu'en France on a souvent du mal à comprendre, du fait de nos institutions et des pratiques de la Ve République. Au printemps 2018 ont lieu des élections législatives et sénatoriales. Il n'y a pas de majorité absolue au Parlement. À la Chambre des députés, la coalition de centre droit, composée entre autres de Forza Italia et de la Ligue, obtient 37 % des suffrages. Le Mouvement 5 étoiles obtient près de 32,6 % des voix à la Chambre et le centre gauche, 22,8 %. La situation semble bloquée. Mais, finalement, la Ligue décide de signer un contrat de gouvernement avec le Mouvement 5 étoiles, qui avait toujours proclamé qu'il ne ferait aucune alliance et souvent polémique avec la Ligue. Le président du Conseil fut Giuseppe Conte, un professeur de droit proche du Mouvement-5 étoiles. Ce gouvernement de deux partis populistes a suscité de vives polémiques, s'est confronté avec la Commission européenne et a même déclenché une crise diplomatique en 2019 avec Paris, suite, entre autres, à la visite non annoncée officiellement en France, de l'un des deux vice-présidents du Conseil, Luigi Di Maio, membre du Mouvement 5 étoiles, qui voulait soutenir les « gilets jaunes ». Or la Ligue et le Mouvement 5 étoiles étaient non seulement en concurrence mais encore en désaccord sur de très nombreux sujets.

Matteo Salvini, ministre de l'Intérieur et second vice-président du Conseil, bénéficiait d'une grande popularité, notamment pour ses prises de position très fermes contre les migrants, les immigrés, l'islam et l'Union européenne. Aux élections européennes du printemps 2019, la Ligue recueille plus de 34 % des voix. Sur la base de ce succès et des sondages avantageux, Matteo Salvini tenta d'ouvrir au mois d'août une crise politique pour obtenir la dissolution des Chambres et donc des élections anticipées, espérant les emporter. Sa volonté d'obtenir « les pleins pouvoirs », ce qui ne correspond à rien sur le plan institutionnel, suscita de l'inquiétude. Or, en Italie, la personnalisation à outrance de la politique et la quête récurrente de l'homme providentiel se heurtent à la hantise du retour de l'autoritarisme. Même si la mémoire de l'antifascisme s'estompe quelque peu, la crainte de l'homme fort persiste. Giuseppe Conte résista et présenta sa démission au président de la République, lequel refusa la dissolution des Chambres. Matteo Salvini fut renvoyé à l'opposition. Depuis cette date, son étoile pâlit, surtout avec la pandémie du Covid 19, durant laquelle il fut incohérent, et la guerre en Ukraine, puisqu'il est prorusse.

Les majorités, le gouvernement et la politique suivie peuvent-ils changer au cours d'une même législature sans retour devant les électeurs ? Est-ce perçu comme normal par les

Italiens ?

On a un excellent exemple de changement de gouvernement et de politique avec cette 18e législature. Il y eut donc le gouvernement Giuseppe Conte 1, avec la Ligue et le Mouvement 5 étoiles. Puis, pour éviter une dissolution anticipée des Chambres, le gouvernement Giuseppe Conte 2 avec une coalition différente puisque y participent le Mouvement 5 étoiles, le Parti démocrate (centre gauche), Italia Viva, le petit parti de Matteo Renzi qui avait rompu avec le Parti démocrate, et une formation plus à gauche du Parti démocrate, Libres et égaux. Ces partis et leurs chefs divergeaient sur beaucoup de sujets mais tous voulaient absolument éviter des élections anticipées. Enfin, Matteo Renzi fit tomber ce gouvernement pour démontrer qu'il était le faiseur de roi, parce qu'il s'alarmait de la relative popularité du président du Conseil et qu'enfin il estimait que celui-ci n'était pas à la hauteur des défis qu'il devait relever dans la phase de progressive sortie de l'épidémie.

Le président de la République chercha une solution et fit appel à Mario Draghi qui devient président du Conseil en février 2021. Et ce gouvernement est quasiment un gouvernement d'union nationale, le seul parti qui a refusé d'y entrer étant Frères d'Italie, un parti de droite extrême. Il faut reconnaître que tout cela déconcerte les Italiens.

Avec ce système institutionnel et politique, l'Italie parvient-elle à mener à leur terme de réelles réformes ?

Ce n'est pas toujours le cas, loin de là. Historiquement, on a pu critiquer, à juste raison, l'inefficacité et l'immobilisme de ces gouvernements de coalitions fort hétérogènes et donc incapables de se mettre d'accord sauf en cas d'urgence absolue, par exemple face au terrorisme dans les années 1970 ou dans les affrontements avec la criminalité organisée. Mais le cas du gouvernement actuel est intéressant. Devant l'impossibilité de former un gouvernement après la chute de Conte au début de 2021 et alors que le président Sergio Mattarella considérait que la situation sanitaire et le plan de relance européen, dont l'Italie est la principale bénéficiaire, interdisaient de dissoudre les Chambres et d'organiser des élections, il a fait appel à l'ancien président de la Banque centrale européenne. Mario Draghi bénéficie du soutien du Parti démocrate, du Mouvement 5 étoiles, de Forza Italia, de la Ligue, d'Italia Viva et de diverses petites formations de gauche et centristes. Tous ces partis accordent leur soutien pour des raisons diverses et variées. Ils ont notamment pris en compte la popularité de Mario Draghi, sa crédibilité européenne et internationale et le renversement de l'opinion italienne, qui, eurosceptique depuis près de vingt ans, commence à changer du fait de la pandémie et du vaste plan de relance européen. Or Mario Draghi, outre la campagne de vaccination qu'il a lancée, essaye de mettre en œuvre ses chantiers prioritaires, comme la relance de l'économie, l'amélioration de la productivité des entreprises, les investissements publics, la modernisation des infrastructures, la réforme de l'administration publique, la digitalisation, les aides massives pour l'éducation et la recherche, etc.

Toutefois, dans la perspective des prochaines élections en 2023, les partis, principalement la Ligue et le Mouvement 5 étoiles, se font entendre de plus en plus. En outre, ils ont de réelles divergences entre eux, et parfois à l'intérieur de chacun d'entre eux, par exemple sur l'attitude à adopter par rapport à la guerre en Ukraine. Il en résulte une sorte de guérilla quotidienne qui menace la stabilité du gouvernement, même si personne, du moins pour le moment, n'a intérêt à déclencher une vraie crise qui, cette fois, obligerait le président de la République à dissoudre les Chambres.

En France, en l'absence de majorité absolue à l'Assemblée, on s'interroge sur la possibilité de faire naître une culture du compromis. Serait-il possible, et souhaitable, de s'inspirer de nos voisins italiens ?

La démocratie parlementaire a d'incontestables limites et des défauts bien connus. L'instabilité des gouvernements et leur durée de vie limitée. La lenteur pour élaborer les lois puis pour établir les décrets d'application. Les coalitions reposent sur des compromis qui sont souvent des compromissions, et surtout qui ne débouchent sur rien de concret tant les divergences sont profondes entre ceux qui y participent. Toutefois, cette démocratie, présentée comme faible et qui l'est par certains aspects, démontre une formidable propension à la médiation et à l'absorption des charges protestataires. Le Mouvement 5 étoiles voulait tout changer. Or l'exercice du pouvoir l'affaiblit électoralement et il se divise entre une aile radicale, protestataire, et une composante réaliste, responsable, convertie aux valeurs et aux règles de la démocratie libérale et représentative, et qui vient de scissionner. La Ligue est elle aussi divisée entre une sensibilité « de lutte » et une autre « de gouvernement », Matteo Salvini jouant l'équilibriste entre les deux, ce qui fait que sa popularité continue de décliner. Certes Frères d'Italie, seule formation d'opposition, en profite et devient le premier parti en agrégeant tous les mécontentements. Néanmoins, je continue de penser qu'en Italie les institutions et les acteurs politiques, à commencer par la présidence de la République, ont une réelle capacité d'acculturation démocratique. En France, notre histoire, nos institutions, nos modes de scrutin, nos partis politiques et nos leaders sont davantage enclins à l'affrontement. Or, on sait que les cultures politiques ne changent que très lentement.

* Auteur de nombreux ouvrages salués par la critique, Marc Lazar a notamment publié « L'Italie sur le fil du rasoir. Changements et continuités de l'Italie contemporaine » (Perrin, 2009), « Peuplecratie. La métamorphose de nos démocraties », coécrit avec Ilvo Diamanti (Gallimard, Hors série Connaissance, 2019) et « Histoire du Parti communiste français », coécrit avec Stéphane Courtois (PUF, 3e édition, 2022).