HAL
open science

Pour un bilan de la ”méthode Renzi” ou ”l’ennemi dans le miroir”

Michaël Bardin

To cite this version:

Michaël Bardin. Pour un bilan de la ”méthode Renzi” ou ”l’ennemi dans le miroir”. La lettre d’Italie : Droit & politique italienne, 2017, 10, pp. 30-32. halshs-01702396

HAL Id: halshs-01702396

https://shs.hal.science/halshs-01702396

Submitted on 14 Feb 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

un scrutin proportionnel, la seule différence - par ailleurs non négligeable en termes de représentation des partis minoritaires - étant dans les seuils d'éligibilité. La majorité en soutien du gouvernement ne pourrait alors se fonder que sur des coalitions postélectorales, comme c'était le cas dans la période que l'on appelle improprement « Première République » et qui n'a, certes, pas brillé par sa grande stabilité et son efficacité gouvernementales…

Quel équilibre entre gouvernabilité et représentativité ? La stabilité gouvernementale, bien que reconnue comme objectif à valeur constitutionnelle par la Cour, n'est pas un but qu'on peut poursuivre à tout prix, et notamment au prix d'un sacrifice disproportionné de la représentativité. Cependant, si les scrutins proportionnels actuellement en vigueur peuvent sembler plus représentatifs, en ce qu'ils ne prévoient qu'une distorsion très faible des résultats à travers la fixation des seuils, ils sont susceptibles de provoquer une plus grande atteinte à la représentativité et à la volonté des électeurs. En effet, ils peuvent donner lieu à des gouvernements de coalition, avec la formation de majorités postélectorales dépourvues de toute légitimation sur un programme commun, qui n'aurait pas pu être validé par les électeurs. Le système représentatif se réduirait alors au choix de représentants, chargés ensuite de déterminer un programme de gouvernement de coalition après les élections. On peut objecter que cela est l'essence des démocraties représentatives, qui demande que le programme du gouvernement soit validé et soutenu par la majorité parlementaire, et non pas forcément au préalable par les électeurs. Mais, si cette lecture est sans doute plausible, elle réduit sensiblement le rôle des électeurs dans la détermination de la politique de la nation.

Un troisième scénario pourrait alors s'ouvrir, si le Parlement parvenait à voter des modifications susceptibles de concilier gouvernabilité et représentativité selon un nouvel équilibre. Dans ce sens, la modification des lois électorales avec une prime à la coalition, et non plus à la liste, pourrait représenter la solution la plus efficace. L'effet d'amplification majoritaire serait ainsi rééquilibré par le poids donné aux listes minoritaires apparentées, qui revêtiraient ainsi le rôle des « partis charnières ». En alternative, sinon au premier tour, la possibilité de former des coalitions pour obtenir l'attribution de la prime pourrait être prévue pour le ballottage. Ce dernier, en effet, a été déclaré inconstitutionnel seulement dans la mesure où il permettait l'attribution de la prime abstraction faite de tout seuil de suffrages obtenus au premier tour. Le législateur pourrait donc prévoir un seuil de représentativité qui doit être obtenu au premier tour (par exemple fixé à 25 % pour la liste ou à 30 % ou 35 % pour la coalition) pour pouvoir accéder au ballottage finalisé à l'attribution d'une prime de coalition. On aurait ainsi des gouvernements de coalition, mais avec l'approbation de ces dernières par les électeurs, dans le respect de la représentativité garantie par un proportionnel très faiblement ajusté.

L'option de la prime de coalition avait été largement envisagée au cours des négociations pendant la campagne référendaire, mais elle semble aujourd'hui écartée. Matteo Renzi propose un retour au *Mattarellum*, le mécanisme mixte en vigueur entre 1993 et 2006, qui prévoyait l'attribution de 75 % des sièges avec un système majoritaire en collèges uninominaux et le restant 25 % à la proportionnelle, mais en définitive les forces politiques semblent aujourd'hui plutôt inclines à garder les modes de scrutin réécrits par la *Consulta*, sans se prendre la responsabilité d'approuver une nouvelle législation électorale. Cependant, les cartes pourraient être embrouillées par le congrès du Parti démocrate et notamment par les primaires du 30 avril, si des nouveaux équilibres et accords se dégageaient. Rendez-vous donc début mai pour la suite. ***Anna Maria Lecis Cocco Ortu***

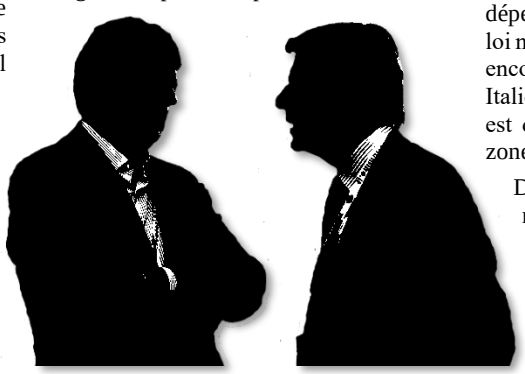
Pour un bilan de la « méthode Renzi » ou « l'ennemi dans le miroir »

C'est par cette expression (*Il nemico allo specchio*) que le 24 septembre 2014, Ferruccio de Bortoli (*photo ci-dessous*), le directeur du *Corriere della Sera* signait un éditorial qui prend aujourd'hui tout son sens et qui constituait sans doute la prémisse d'une rupture entre l'opinion publique et la « méthode Renzi ». Il n'empêche que l'exercice du « bilan » est, par définition, toujours périlleux puisque les bilans sont souvent, sinon toujours, « contrastés ». À défaut d'en établir un véritable, il est au moins possible de s'attarder sur les éléments les plus marquants du Gouvernement Renzi, qu'il s'agisse du fond ou de la forme.

I. - Un bilan forcément contrasté

Des réformes, des réformes et encore des réformes. M. Renzi a pris le pouvoir sur la base d'un seul et unique leitmotiv : « réformer ». Il convient de lui accorder qu'à tous niveaux, son action politique s'est inscrite en ce sens : réforme de travail, réforme de la justice, réforme territoriale, réforme de la fiscalité, adoption de la loi sur le mariage pour les couples de même sexe, de la loi électorale, sans oublier bien entendu le « chantier » de la réforme constitutionnelle qui lui sera fatal. Listé de la sorte, le bilan renziste est, *a priori*, flatteur.

Puisque la relance économique était au cœur du projet de Matteo Renzi, le nouveau président du Conseil concède très rapidement une augmentation de quatre-vingt euros par mois pour les revenus les plus faibles et une loi de réforme du travail (le *Job act*) qui est définitivement adoptée dès décembre 2014. Sur le principe, cette loi était censée améliorer le statut des salariés les plus précaires avec des CDI devenant la norme mais au prix d'une protection des employés augmentant avec leur ancienneté dans l'entreprise. Si la nouvelle loi a permis au cours de l'année 2015 de diminuer le nombre de chômeurs, cet effet s'est rapidement estompé car la loi devait initialement être accompagnée d'une détaxation sur les contrats de travail à hauteur de 12 milliards. Une promesse sur laquelle le gouvernement est revenu devant le coût faramineux pour les dépenses publiques. En conséquence, la loi n'a jamais produit les effets attendus et, encore aujourd'hui, le taux de chômage en Italie se situe autour d'11,5 % alors qu'il est d'environ 10 % sur l'ensemble de la zone euro.



De même, toujours dans un esprit de relance économique, Matteo Renzi a supprimé l'impôt foncier, la taxe d'habitation sur l'habitation principale et réduit l'impôt pour les bas revenus et celui sur les sociétés.

Enfin, sous l'influence des réformes de M. Renzi, l'Italie a renoué avec la croissance en 2014 après plusieurs années de récession (0,1 %) puis en 2015 et 2016 (0,7% et 0,8%). Il n'empêche que cette croissance reste l'une des plus faibles des pays de la zone euro. De même que si Matteo Renzi a aussi réussi à ramener le déficit italien à son plus bas niveau depuis 10 ans (2,5% du PIB au premier trimestre 2016), l'Italie conserve une dette publique aussi importante qu'handicapante (qui s'élève à 130 % du PIB).

Sur la réforme de la Justice, certaines décisions ont été drastiques. Outre le développement de l'arbitrage et de la médiation, du divorce par consentement mutuel ou encore du dépôt de plainte électronique, c'est la carte judiciaire qui a subi les plus grands « chambardements » : le ministère de la Justice tout d'abord qui comprenait 61 directions générales et n'en compte plus aujourd'hui que 37 ; sur 1398 bureaux de proximité, 750 ont disparu ; enfin, seuls 380 juges de paix (l'équivalent italien du juge de proximité) subsistent sur les 846 avant la réforme. S'il est difficile de chiffrer les conséquences de cette réforme, selon la Banque d'Italie, les économies engendrées permettraient à l'Italie de gagner 1 point de PIB, de même que les chiffres du ministère de la Justice tendent à démontrer que depuis 2014, le nombre d'affaires pendantes devant les juridictions civiles a diminué de presque 30 % et que le nombre de nouveaux procès a chuté de 15 %.

Plus rapidement, le point d'orgue de la réforme territoriale, qui s'est soldée par la disparition des Provinces (ou plus précisément des conseils provinciaux directement élus par les citoyens), est l'adoption de la loi *Delrio*. Cela dit, il convient de relativiser la marque de la « méthode Renzi » sur cette réforme puisque si la loi est bien adoptée en 2014, le processus est plus ancien et s'inscrit un débat sur l'organisation territoriale lancé par le Gouvernement Monti en 2011 et repris par le Gouvernement Letta ensuite.

Matteo Renzi aura aussi été l'artisan de l'adoption de la loi autorisant le mariage pour les couples de même sexe. Au prix de nombreuses manifestations, de débats interminables au sein des hémicycles et, il faut bien le dire, d'un « ajustement » textuel de dernière minute. Le refus du *M5S* de voter le texte a conduit à une réécriture notable de la loi par le gouvernement qui a dû notamment inclure des différences entre le mariage des couples hétérosexuels et celui des couples de même sexe : disparition de l'obligation légale de fidélité et surtout disparition de la possibilité d'adopter l'enfant naturel de son conjoint homosexuel.

Que dire des deux derniers grands « chantiers » du gouvernement Renzi que sont la loi électorale ou le projet de révision constitutionnelle sinon qu'ils sont symptomatiques, plus encore que les autres réformes, du fossé qui s'est creusé entre le Gouvernement et le Parlement.

Les relations du Gouvernement Renzi avec la classe politique italienne : entre maladresse de communication et erreur politique. Nul n'est surnommé le « démolisseur » sans raison. Et quelle que soit la réforme, mais plus encore concernant la loi électorale et le projet de révision de la Constitution, si l'on peut arguer que Matteo Renzi a « péché » sur le fond, il a surtout, et définitivement, « péché » sur la forme. Par empressement, mais aussi sans doute par une irrévérence volontaire envers « la vieille classe politique ». Le président du Conseil n'a eu de cesse de faire fi des avertissements des parlementaires, ceux de l'opposition, ce que l'on peut éventuellement comprendre, mais aussi ceux de son parti… Il a ainsi gouverné comme il avait conquis le *Palazzo Chigi* : à l'image de son opposition à Pier Luigi Bersani en 2013 pour prendre la tête du parti (présentée comme un « conflit de génération ») ou encore quelques semaines plus tard, de la démission forcée d'Enrico Letta après un vote interne du parti réclamant la constitution immédiate d'un nouveau gouvernement. Depuis son accession à la présidence du Conseil, M. Renzi a mis au ban du *Pd* tous ceux qui étaient en désaccord avec lui. Cela dit, ses positions politiques s'éloignant parfois tellement du positionnement historique (centre-gauche) de son parti qu'il n'avait sans doute pas d'autres choix.

Le président du Conseil n'a eu de cesse de faire fi des avertissements des parlementaires, ceux de l'opposition, ce que l'on peut éventuellement comprendre, mais aussi ceux de son parti… Il a ainsi gouverné comme il avait conquis le *Palazzo Chigi* (…)

Le pari du Florentin a été simple : légitimer son action grâce au soutien des seuls citoyens. Fort de ce soutien populaire relayé par une communication presque outrancière, il était en situation de contraindre les « récalcitrants » de son parti, mais aussi la classe politique dans sa majorité. Il faut accorder à Matteo Renzi que ce pari lui a été bénéfique au moins dans un premier temps, de même qu'il faut reconnaître que du point de vue de la communication politique, il a bouleversé les habitudes gouvernementales. En communicant presque heure par heure, durant certaines périodes, sur son action politique, il a fait perdurer son image de réformateur et sa position de rupture avec le passé.

Il n'empêche que l'opinion publique se lasse toujours. Que l'exceptionnel du jour devient le convenu du lendemain. Même à un rythme effréné, les réformes renzistes n'ont pas suffi à bouleverser le quotidien des Italiens ou encore la situation économique du pays, pas assez notablement, pas assez rapidement. La lassitude de l'opinion publique, ainsi que d'une partie de la presse, conjuguée à la montée en puissance permanente du *M5S* ont fragilisé la position du chef du gouvernement. C'est peut-être à ce moment qu'il n'a pas su, non pas faire machine arrière, mais au moins ralentir la cadence afin de (re)mobiliser ses soutiens politiques (à commencer par ceux du *Pd*). Au contraire, en maintenant le cap jusqu'à obtenir, coûte que coûte, l'adoption d'une nouvelle loi électorale (qui lui permettait de faire perdurer les bons résultats électoraux du *Pd*) et son indispensable pendant, une révision de la Constitution, Matteo Renzi s'est isolé. Il s'est d'autant plus isolé qu'il a lié, bien trop tôt, son sort à celui du référendum. L'argument des opposants à une révision aussi profonde de la Charte constitutionnelle et de l'esprit même du régime politique italien a trouvé une résonnance auprès de l'opinion publique. Avec le résultat que l'on connaît désormais.

La personnalité et la manière de gouverner de M. Renzi sont-ils donc responsables de l'échec du référendum ? Si c'est le cas, ce n'est que partiellement : si le « tempérament Renzi » a sans doute lassé, les commentaires, notamment au sein de ce numéro de la revue, démontrent bien qu'outre la méthode, l'ampleur de la révision et les incertitudes qu'elle engendrait ont conduit les Italiens à préférer la rejeter.

Cela dit, là où bon nombre de personnalités politiques aurait pris acte de ce « revers », Matteo Renzi ne l'a pourtant pas interprété ainsi.

II. - Un renouveau déjà amorcé

Clairement désigné comme le grand perdant de la consultation référendaire, Matteo Renzi n'aura pourtant pas mis longtemps à reprendre le dessus, au moins au sein de son parti.

Pourtant, les « séquelles » du référendum avaient plus que perturbé le début d'année du *Pd*.

Ainsi, au mois de février, les rancœurs accumulées pendant la présidence du Florentin ne manquaient pas de refaire surface.

Après une réunion de la direction du Parti démocrate qui s'est tenue le 13 février à Rome, une motion était largement adoptée (107 voix pour, 12 contre et 5 abstentions) afin de convoquer un congrès du parti dans les plus brefs délais. Dès le 19 février, Matteo Renzi démissionnait de la tête du parti. Le dessein de ce dernier - reprendre la main sur ses principaux opposants au sein du parti - apparaissant alors plus qu'évident.

Ces « frondeurs » vont alors faire des choix radicalement différents : l'actuel ministre de la Justice Andrea Orlando et Michele Emiliano, le président de la région des Pouilles, décident de ne pas rompre avec le parti et de s'opposer à l'ancien chef du gouvernement pour le poste de secrétaire général du parti. Néanmoins, les plus farouches opposant du Florentin vont faire un tout autre choix en mettant à exécution les menaces de scission formulées depuis de nombreux mois. Ainsi, avec le soutien discret mais bien réel de Pier Luigi Bersani et de Massimo D'Alema, et avec à leur tête Roberto Speranza, Enrico Rossi et Arturo Scotto, ce sont quelque 37 députés et 14 sénateurs qui, le 25 février, quittent le *Pd* pour fonder *Articolo Uno - Movimento Democratico e Progressista*. Cette nouvelle formation indique néanmoins immédiatement qu'elle soutient le Gouvernement Gentiloni. Lors de la réunion de présentation du nouveau parti, le 22 mars dernier, P. L. Bersani se gargarisait devant la presse du succès de la manifestation : « Nous n'avons pas encore baptisé l'enfant qu'il a déjà plus de pain que de dents ». Il n'en reste pas moins que cet optimisme n'est pas forcément partagé par les premiers sondages qui créditent la nouvelle formation d'à peine 3 ou 4 % des intentions de vote. Qu'importe, la ligne directrice d'*Articolo Uno* semble parfaitement claire : reconstruire le centre-gauche détruit par M. Renzi et encourager Paolo Gentiloni à se montrer plus ferme envers le parti et à s'imposer comme le leader naturel pour les prochaines échéances électives.

Pour leur part, les autres opposants à Matteo Renzi, Andrea Orlando et Michele Emiliano ont décidé de l'affronter lors de primaires ouvertes. Il s'agissait d'un véritable test pour le leader florentin qui, quelques jours auparavant, estimait que la participation d'un million de sympathisants serait « for-mi-da-ble ». Cette prudence (inhabituelle) s'est avérée superflue puisque le 30 avril, il s'impose largement avec 71 % des quelque 2 millions de suffrages exprimés. Si la victoire n'est pas aussi éclatante qu'en décembre 2013 (68 % des voix des 2,8 millions de votants), il laisse ses opposants très loin derrière puisque A. Orlando recueille 21 % des suffrages et M. Emiliano à peine 8 %. La marche vers la reconquête du pouvoir semble bel et bien amorcée. Pour autant, il ne s'agit là que d'un premier pas puisque si A. Orlando prônait clairement le rassemblement d'une large coalition de centre-gauche, M. Renzi semble plus enclin à chercher des soutiens auprès du centre-droit de Silvio Berlusconi. Même s'il se garde bien de prendre des positions trop arrêtées pour l'instant, en affirmant que son premier objectif est de faire barrage au *M5S*, des tensions et des oppositions au sein du *Pd* risquent de poindre à nouveau dans les prochains mois. Il n'empêche, qu'« auréolé » d'une nouvelle légitimité, le dernier pari (en date) du *rottamatore* est gagné. Tel le phénix… ***Michaël Bardin***

Les idées et opinions exprimées dans cette revue n'engagent que leurs auteurs.

Crédits photos : Crédits photos : (p. 1) www.mollicone.it / (p. 3) https://ue.mae.ro / (p. 5) www.csm.it / (p. 7) https://eclj.org / (p. 8) http://www.echr.coe.int / (p. 9) Andreas Solaro (AFP) / (p. 10) www.liberoquotidiano.it / (p. 11) www.itlos.org / (p. 13) Igor Torgachkin / (p. 14) Blackcat / (p. 15) www.mps.it / (p. 16) www.fnsi.it / (p. 17) Pinterest / (p. 18) www.giustizia-amministrativa.it / (p. 19) Basta un Sì : Partito Democratico ; Comitato per il No : www.comitatoperilno.it ; Massimiliano Mariani / (p. 21) www.artpoetique.fr / (p. 22) www.scuolainforma.it / (p. 25) http://senese.cocolog-nifty.com / (p. 26) www.ilgiornaledilatina.org / (p. 27) www.matteorenzi.it / (p. 29) http://tottusinpari.blog.tiscali.it / (p. 30) LaPresse / (p. 32) https://articolo1mdp.it.

La Lettre d'Italie (LLI) - n° 10 - avril 2017 - Tous droits réservés

LA LETTRE D'ITALIE

Droit & vie politique italienne

Revue créée en 2012

SOUS L'ÉGIDE DU
CENTRE DE DROIT ET DE POLITIQUE COMPARÉS
JEAN-CLAUDE ESCARRAS
(UMR-CNRS 7318 DICE)

Sous la direction de :
Michaël Bardin

Équipe de rédaction :
Louis Balmond
Michaël Bardin
Maryse Baudrez
Massimo Cavino
Tatiana Disperati
Julien Giudicelli
Anna Maria Lecis Cocco Ortu
Céline Maillafet
Michele Massa
Lisa Mède
Paolo Passaglia
Diletta Tega
Sylvie Schmitt
Catherine Tzutzuiano
et avec l'aimable participation de
Renato Balduzzi

Contact rédaction :
contact.lalettreditalie@gmail.com

ISSN électronique : 2264-1726
ISSN : 2267-1455
Dépôt légal : 2e trimestre 2017
Dépôt INPI : 543149

Facebook & Twitter

Tous les numéros de
La Lettre d'Italie
sont disponibles sur :
http://cdpc.univ-tln.fr/actualites.html