

L'ITALIE À L'HEURE DES RÉFORMES

Compte rendu du déplacement du groupe interparlementaire d'amitié France – Italie à Rome et à Milan

19 au 22 avril 2016

Une délégation du groupe d'amitié France-Italie s'est rendue à Rome et à Milan, du 19 au 22 avril 2016. Elle était composée de M. François Zocchetto, Président du groupe, Mme Françoise Laborde, M. Louis Nègre, M. Michel Raison et Mme Nelly Tocqueville. Si elle a évoqué les sujets de la sécurité, la culture et l'éducation, elle a surtout étudié les réformes institutionnelles en cours, tout particulièrement leur impact sur le système parlementaire italien, d'une part ; la réforme du marché du travail dans un contexte de reprise économique, d'autre part.

Outre des experts de l'ambassade de France et du Consulat général de Milan, la délégation a rencontré notamment des sénateurs membres de la commission des Affaires constitutionnelles et de la commission Emploi et Sécurité sociale, ainsi que des dirigeants d'entreprises françaises et italiennes. Elle a effectué aussi des visites de terrain : un site de Thales Alenia Space Italia, près de Rome, et de petites entreprises de la filière du meuble, près de Milan.

I. Une réforme institutionnelle profonde, en vue d'assurer une stabilité gouvernementale

La réforme des institutions italiennes engagée depuis deux ans par le Président du Conseil, M. Matteo Renzi, vise à modifier en profondeur les équilibres institutionnels et administratifs du pays. Elle aura aussi un impact sur la vie politique. Elle a deux principaux **objectifs** : assurer la stabilité gouvernementale, l'Italie souffrant d'une instabilité chronique partiellement liée au système des coalitions qui prévaut depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale ; et conforter le pouvoir exécutif au double moyen d'une réforme du Parlement et d'une recentralisation des compétences au bénéfice de l'État.

La réforme institutionnelle italienne comprend **trois volets complémentaires** :

- Une **loi électorale** concernant les députés (*Italicum*) qui entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2016 et dont les principales dispositions sont :
 - un scrutin à forte dose majoritaire à deux tours avec prime de majorité et listes bloquées (avec le risque, évoqué par des interlocuteurs, d'une mainmise des chefs de partis). Le parti arrivant en tête au premier tour avec plus de 40 % des voix obtiendra une prime de majorité lui garantissant automatiquement 340 sièges sur 630 ;
 - un seuil de représentation à la Chambre de 3 % ;
 - le découpage du territoire en 20 circonscriptions et 100 collèges électoraux.
- Une réforme territoriale tendant à simplifier l'organisation territoriale, renforcer les pouvoirs de l'exécutif et recentraliser les compétences au profit de l'État et au détriment des régions.
- Une réforme du Sénat qui entend mettre fin à un bicaméralisme strictement égalitaire.



La délégation sénatoriale à Rome

Ces deux dernières lois seront soumises, a priori en octobre 2016, à un référendum confirmatif. Pour M. Matteo Renzi, qui a engagé plusieurs fois la responsabilité de son Gouvernement sur ces réformes, il convient d'abolir « *le pouvoir de veto dévastateur des petits partis* », la stabilité politique étant une « *précondition pour l'innovation économique* ». **Il souhaite que ce référendum soit un test du soutien de la population à son action.**

II. La réforme du Sénat : vers la fin d'un bicaméralisme strictement égalitaire

Après deux ans de discussions parlementaires tendues, la dernière étape de la réforme constitutionnelle - mais non la moindre - reste à franchir, un référendum devant confirmer ou non le vote du Parlement. La délégation a pu constater que les **tensions** restaient **vives** au Sénat, certains plaçant pour un meilleur équilibre entre les deux assemblées et le maintien de contre-pouvoirs face à un exécutif devenant très puissant.

Les défenseurs de la réforme la justifient par la grande difficulté à gouverner et réformer le pays avec le système d'assemblée existant.

A – Le système parlementaire italien et les critiques dont il fait l'objet

Depuis 1947, le système parlementaire italien se caractérise par un **bicamérisme égalitaire** : le Gouvernement doit obtenir la confiance des deux chambres ; celles-ci peuvent renverser le Gouvernement et être dissoutes par lui ; la navette législative se poursuit jusqu'à l'adoption d'un texte commun, sans possibilité de réunir une commission mixte paritaire.

Le Gouvernement dispose cependant de pouvoirs non négligeables : si la Constitution garantit au Parlement des pouvoirs considérables, tant en matière législative et de contrôle que pour la fixation de l'ordre du jour, le Gouvernement détient de puissants instruments pour faire appliquer son programme : décrets-lois, législation déléguée, question de confiance... Le domaine de la loi n'étant pas défini par la Constitution, il est beaucoup plus étendu qu'en France, ce qui explique aussi la large part des décrets-lois et de la législation déléguée.

Les deux chambres du Parlement travaillent en **relation plus étroite** qu'en France. Non seulement le Parlement se réunit en session commune dans les cas prévus par la Constitution (élection du Président de la République, etc.), mais il existe un grand nombre d'organes bicaméraux, les uns

expressément prévus par la Constitution, d'autres également permanents, d'autres enfin créés sur une base temporaire (commissions d'enquête ou missions d'information).

L'activité législative prend le pas sur les travaux de contrôle et d'évaluation, cette dernière compétence n'étant pas encore explicitement reconnue au Parlement par la Constitution. Les commissions ont la faculté de constituer des missions d'information, mais ces missions sont rares et ne donnent généralement pas lieu à un rapport.

Les critiques à l'encontre de ce système renvoient aux **spécificités du régime institutionnel italien** :

- les deux assemblées seraient trop les « clones » l'une de l'autre, sans que le Sénat italien ait toujours su faire la preuve de sa valeur ajoutée, ceci d'autant plus que nombre d'instances sont communes aux deux assemblées et que les travaux d'information et de contrôle sont peu nombreux ;
- l'absence de lieu de conciliation des points de vue (tel la commission mixte paritaire française) et l'impossibilité de donner le « dernier mot » à la Chambre des députés nuisent à la construction de compromis et ralentissent la procédure législative ;
- les pouvoirs donnés aux deux assemblées fragilisent le pouvoir exécutif, responsable devant elles deux ;
- le Parlement a un coût jugé trop élevé, les critiques portant tant sur le nombre de parlementaires (630 députés, 317 sénateurs) que sur leur rémunération et le coût de fonctionnement du Parlement (parmi les plus élevés d'Europe).

B – Quel Sénat pour demain ?

La volonté de sortir d'un système considéré comme trop proche d'un régime d'assemblée et d'instaurer des règles relevant du « parlementarisme rationalisé » expliquent la logique de la réforme du Sénat.

Tant la composition que le mode d'élection et les compétences du Sénat italien seraient modifiés.

Le Sénat ne compterait plus que 100 membres au lieu de 321. Ils ne bénéficieraient plus d'indemnités parlementaires, au motif qu'ils percevraient des indemnités au titre de leur mandat local. 95 sénateurs représenteraient les collectivités territoriales. A raison d'au moins 2 par région, ils seraient élus pour 5 ans au scrutin proportionnel par les conseillers régionaux : 74 d'entre eux seraient eux-mêmes conseiller régional, les électeurs ayant désigné ces conseillers-sénateurs au moment des élections régionales ; 21 d'entre eux

seraient des maires de communes de la région concernée. Le Sénat assurerait ainsi le lien entre l'État et les collectivités territoriales.

En outre, 5 sénateurs seraient nommés pour 7 ans par le Président de la République parmi les « patriotes illustres » (soit pour la durée du mandat dudit Président).

Le Gouvernement ne serait plus responsable devant le Sénat et ce dernier ne voterait plus la confiance au Gouvernement. Il n'exercerait plus une compétence législative paritaire avec la Chambre des députés qu'en certains domaines limitativement énumérés : principalement les lois constitutionnelles, les référendums, les lois fixant les règles générales de participation de l'Italie à l'Union européenne, les lois relatives aux collectivités territoriales, aux régimes d'inéligibilité et d'incompatibilité concernant les sénateurs. Dans les autres cas, le Sénat pourrait décider d'examiner les textes pour avis mais la Chambre des députés aurait le dernier mot. Les compétences du Sénat seraient recentrées sur l'évaluation des politiques publiques, le contrôle de l'application des lois, les affaires européennes et les questions relatives aux collectivités territoriales.

La procédure législative devrait être réformée en conséquence. Par ailleurs, les Règlements des assemblées devront garantir le respect des droits des minorités parlementaires, encadrer le statut des oppositions, introduire le devoir pour les parlementaires de participer aux séances et aux travaux des commissions. Enfin, les sénateurs continueraient à participer à l'élection du Président de la République. L'intérim serait désormais assuré par le Président de la Chambre des députés et le Conseil National de l'Économie et du Travail (CNEL), équivalent italien de notre Conseil économique, social et environnemental, serait supprimé.

III. Une sortie de crise économique confortée par une réforme ambitieuse du marché du travail

L'économie italienne se caractérise par la densité et le dynamisme du tissu de petites et moyennes entreprises (PME), souvent familiales. La délégation en a eu un illustrant exemple avec la rencontre de représentants des chambres de commerce de Monza et de Côme et la visite de trois PME familiales dans une zone géographique spécialisée dans la filière du meuble. Cette approche a été complétée par les échanges avec des sénateurs et avec des représentants de grandes entreprises.



Visite d'une PME dans la filière du meuble

A – Vers une sortie de crise grâce à des réformes ambitieuses et à une confiance retrouvée

L'économie italienne, troisième économie européenne, souffre d'importants **problèmes structurels** : un manque de capitaux, une consommation atone partiellement liée à une démographie déclinante, un fort taux de chômage, une main d'œuvre considérée comme insuffisamment qualifiée et - dans le même temps - une fuite des cerveaux, une faible attractivité du marché du travail pour les jeunes, une dette publique élevée, un système bancaire fragile, un creusement des disparités entre le Nord et le Sud du pays...

Pourtant l'Italie dispose de **réels atouts** : un réel esprit d'entreprise, des PME travaillant en réseau et dynamiques à l'export, une absence de taxation sur les transmissions d'entreprise, un état d'esprit caractérisé par un courage à agir.

En récession en 2012 (- 2,8 %), l'Italie a été très durement touchée par la crise économique jusqu'en 2014. Pour les interlocuteurs rencontrés par la délégation : la gravité de la crise a « dicté les changements », la prise de conscience de la nécessité d'un changement de modèle est plus élevée qu'en France, le gouvernement a su s'attaquer aux problèmes structurels et, par conséquent, redonner confiance.

L'Italie **renoue** désormais **avec la croissance** (+ 0,8 % en 2015, + 1,5 % attendu en 2016) et certains attribuent à parts égales les raisons de cette sortie de crise à la concrétisation des réformes engagées et à cette confiance retrouvée.

Parmi les dizaines de réformes en cours, ont été surtout évoquées la réforme du marché du travail et la réduction du coût du travail, les mesures étant entrées en application en 2015 pour certaines, en 2016 pour d'autres.

La **réforme du marché du travail** (*Jobs Act* et décrets-lois) a pour but d'accroître à la fois la flexibilité et la sécurité du marché, et de simplifier le code du travail. Parmi les principales mesures, on retient :

- la flexibilisation des contrats avec l'allongement de la durée et la simplification du renouvellement des contrats à durée déterminée, et l'introduction d'un « *contrat à durée indéterminée (CDI) à protection croissante* » ;
- la rationalisation des typologies de contrats et simplification des contrats d'apprentissage ;
- la fin de la réintégration automatique en cas de licenciement sans juste cause (limitée aux seuls cas de licenciements discriminatoires) ;
- diverses autres mesures d'importance : l'institution d'une agence nationale pour l'emploi ; l'introduction d'un salaire horaire minimum (à titre expérimental) ; la modulation des cotisations sociales selon le degré de précarité des contrats ; l'extension et la simplification de l'assurance chômage. Parallèlement, ont été votées des exonérations de cotisations sociales en cas d'embauche en CDI, afin que la réduction du coût du travail favorise ce type d'emplois et les investissements des entreprises.

Les **premiers résultats de la reprise économique** se traduisent par une augmentation des exportations et une **diminution progressive du chômage**. Si le taux est encore élevé (11,6 % en 2015, dont 38,7 % des jeunes de 15 à 24 ans ; 11,4 % attendu pour 2016), une dynamique vertueuse semble être enclenchée.

2017 pourrait être une « année de vérité », un plus grand recul permettant alors de mieux évaluer la solidité de la reprise et les effets bénéfiques des réformes ambitieuses engagées par l'Italie.

B – Des relations économiques bilatérales en croissance






La France est le 2^e client et le 2^e fournisseur de l'Italie, laquelle représente notre 6^{ème} plus fort déficit commercial (- 5,5 milliards d'euros en 2015).

La délégation a constaté un **attrait réciproque pour les investisseurs des deux pays**. S'ils se plaignent de la réglementation et de la rigidité du droit du travail français, les investisseurs italiens se félicitent du dynamisme de la demande dans notre pays, du crédit d'impôt recherche, de la qualité des infrastructures et de la main d'œuvre, de l'efficacité des relations avec les élus et les administrations.

Conclusion

La délégation a été frappée par l'ampleur des réformes engagées par l'Italie depuis deux ans dans de nombreux domaines, même si seul l'avenir pourra montrer leur efficacité. Les crises institutionnelles et politiques des dernières décennies avaient entraîné un certain recul de l'État ainsi qu'un besoin de changement conforté par la profondeur de la crise économique. À l'issue de cette mission, brève mais très dense, la délégation est rentrée confortée dans l'idée que la population italienne a repris confiance dans ses institutions et dans sa capacité à rebondir.

Composition de la délégation

		
M. François ZOCCHETTO Président du groupe d'amitié Sénateur de la Mayenne (UDI-UC)	Mme Françoise LABORDE Membre du groupe Sénatrice de Haute-Garonne (RDSE)	M. Louis NÈGRE Membre du groupe Sénateur des Alpes-Maritimes (Les Républicains)
		
Mme Nelly TOCQUEVILLE Membre du groupe Sénatrice de Seine-Maritime (Socialiste et républicain)	M. Michel RAISON Membre du groupe Sénateur de Haute-Saône (Les Républicains)	
Composition du groupe d'amitié : http://www.senat.fr/groupe-interparlementaire-amitie/ami_621.html		