

CONFRONTATIONS EUROPE

Mario Draghi: du Palazzo Chigi au Palazzo del Quirinale?

Olivier Marty



PRÉSENTATION

L'élection présidentielle se tiendra le 24 Janvier 2022 en Italie. À cette occasion Olivier Marty, enseignant en économie européenne à Sciences Po et à l'Université de Paris, propose pour Confrontations Europe son analyse sur les ambitions présidentielles de Mario Draghi, actuel premier ministre.

Le contexte était presque trop beau pour être durable : la perspective de la tenue d'une élection présidentielle en Italie, à partir du 24 janvier prochain, rapproche le pays d'une zone de turbulences politiques que les observateurs étrangers ont trop souvent vu planer au-dessus de la péninsule. Cette situation est provoquée par le refus, jusqu'ici catégorique, du président en exercice, Sergio Mattarella, de prolonger son mandat (qui arrive à échéance le 3 février prochain) d'un an ou deux et par la tentation concomitante de l'actuel premier ministre, Mario Draghi, de prétendre à ce poste, ainsi qu'il a laissé entendre en des termes ambigus lors de sa dernière conférence de presse de 2021. Un tel scénario pourrait paraître dans l'ordre légitime des choses pour les deux protagonistes, mais il intervient toutefois à un moment délicat, puisque l'Italie entreprend des réformes d'ampleur dans le cadre du plan de relance européen « NextGenerationEU ». Dès lors, on peut se demander si le passage de l'ancien président de la Banque centrale européenne (BCE) du Palais Chigi à celui du Quirinal serait opportun.

Le gouvernement de Mario Draghi est fragilisé

Les raisons qu'a pu avoir Mario Draghi de manifester son intérêt pour la magistrature suprême italienne sont compréhensibles. Son gouvernement technocratique, mis en place en février 2021 et soutenu par une coalition inédite, allant de la gauche radicale à la droite extrême, est désormais ouvertement contesté. Le premier budget qu'il a présenté à l'automne, pourtant très généreux en dépenses d'investissements, a suscité les réserves des partenaires sociaux. Les syndicats ont appelé à la grève générale en décembre. Mais c'est sur le plan sanitaire que le Palazzo Chigi concentre les critiques : le maintien des cours en présentiel dans les écoles, à un moment où l'épidémie de COVID reprend, a suscité des remous et, dernièrement, l'obligation de vaccination pour les plus de 50 ans a été vivement contestée par les directeurs d'établissements et la plupart des présidents de régions.

Matteo Salvini, chef de la *Lega*, souhaite un remaniement ministériel susceptible de faire entrer des « poids lourds » à même de « changer de rythme », même s'il dit souhaiter que Mario Draghi reste à son poste. De son côté, le parti post-fasciste Fratelli d'Italia, hors de la coalition, continue de s'opposer à l'action réformatrice du gouvernement. Globalement, la gauche (*Partito Democratico, Mouvement 5 étoiles, Italia Viva*) est opposée à la droite (*Forza Italia, Lega, Fratelli d'Italia*) et beaucoup prédisent que la coalition sera très affaiblie à l'automne, lorsque débiterait la pré-campagne pour les élections législatives du printemps 2023. A ce jour, on ne sait toutefois absolument pas ce qui sortirait de ces élections, que les partis semblent redouter ; on observe seulement que le *Partito Democratico* et *Fratelli d'Italia* ont de bonnes dynamiques dans les sondages et que l'extrême droite est forte.

La tentation de l'élection à la présidence de la République

Mario Draghi pourrait donc être légitimement tenté d'user de son prestige, de son autorité et de son bilan réformateur pour s'imposer comme candidat naturel à la présidence de la République. Le poste représenterait d'ailleurs l'aboutissement logique de sa brillante carrière, à l'instar du parcours d'un autre grand commis de l'État, Carlo Ciampi, ancien Gouverneur de la Banque d'Italie (1979-1993), président du Conseil (1993-1994) et président de la République de 1999 à 2006. Après avoir servi l'Italie comme premier ministre dans un moment de crise, alors que rien, à 74 ans, ne l'y obligeait, l'ancien président de la BCE bénéficierait demain, au Palais du Quirinal, de la reconnaissance de la patrie. De fait, aucun dirigeant politique majeur ne s'oppose formellement à cette idée.

Pour autant, ainsi que le suggère une note récente de Goldman Sachs (1), il n'existe pas actuellement de consensus transpartisan suffisamment fort au parlement pour modifier le statu quo actuel, c'est-à-dire pour porter Draghi à la présidence, que ce soit à la majorité des deux tiers nécessaires aux trois premiers tours de scrutin ou à la majorité simple, qui suffirait à partir du quatrième tour (2). Le raisonnement de la banque d'affaires est que les partis qui ne bénéficient pas du tout, ou très peu, d'un « *momentum* » dans les sondages (*Mouvement 5 étoiles, Forza Italia, Italia Viva, Lega*) n'ont pas intérêt à soutenir ce scénario et donc du même coup à risquer de déclencher un remaniement ou une campagne législative dont ils pourraient sortir perdants. Et on ne voit pas non plus qui pourrait s'imposer facilement comme premier ministre à la place de Mario Draghi...

Est-il souhaitable de voir Mario Draghi quitter le Palazzo Chigi ?

Sur le fond, voir Mario Draghi quitter ses fonctions de premier ministre suscite une certaine circonspection, pour plusieurs raisons.

La première est qu'elle ouvrirait inéluctablement une période d'instabilité politique. Même dans l'hypothèse où l'actuel ministre des Finances, Daniele Franco, reprendrait les fonctions de premier ministre dans la continuité de l'action de Mario Draghi, les dissensions de la coalition se feraient plus vives et conduiraient peut-être à des élections législatives anticipées. L'ancien président du Conseil et candidat à la présidence, Silvio Berlusconi (désormais soutenu par la droite), a d'ores et déjà indiqué que dans le cas d'une candidature Draghi au Palazzo del Quirinale, il retirerait son parti, *Forza Italia*, de la coalition. On peut donc imaginer deux *scenarii* : des négociations difficiles des partis sur un nouveau programme de gouvernement avec un nouveau premier ministre non politique ou un risque politique plus important encore, comme l'arrivée au pouvoir d'une coalition de droite dure, comprenant la *Lega, Fratelli d'Italia et Forza Italia*.

De plus, un remaniement ministériel ou de nouvelles élections législatives porterait certainement préjudice à l'action réformatrice du gouvernement. Depuis un an, sous la houlette de Mario Draghi, l'Italie a commencé à mettre en œuvre le vaste « plan national de relance et de résilience » (PNRR) demandé par la Commission européenne en contrepartie des 191,5 milliards d'euros de subventions et de prêts accordés à la péninsule dans le contexte de la crise du COVID (le volume global du plan de relance italien représentant un peu plus de 220 milliards d'euros). Si demain Mario Draghi quittait son poste, c'est toute une dynamique de croissance, d'attractivité des investisseurs étrangers et de modernisation de la péninsule, notamment dans les domaines numérique et environnemental, qui serait perturbée, voire stoppée, pendant plusieurs mois (3).

Les marchés financiers s'en inquiètent à raison. La première émission de dette italienne en 2022 a beaucoup moins séduit les investisseurs. L'écart de taux ("*spread*") entre la dette italienne et la dette allemande à dix ans, revenu à un niveau historiquement bas début 2021, a bondi de 30% pour atteindre son niveau de l'automne 2020. Les économistes de banque expriment également leurs inquiétudes : pour Goldman Sachs, le départ de Mario Draghi réduirait de 15 à 30% la « capacité » de l'Italie à engager les 39 milliards d'euros de son plan de relance cette année (contre 60% dans la configuration actuelle), selon qu'il y aurait ou non, des élections législatives anticipées. Dans l'hypothèse de changements politiques importants, l'ampleur du soutien budgétaire à la croissance italienne diminuerait également. Le *Financial Times* et *The Economist* relayent les mêmes préoccupations.

Ces craintes sont tout à fait logiques : le plan de relance européen implique une action réformatrice de moyen terme, conjuguant changements structurels et projets d'investissements complexes décidés sur la base de mécanismes institutionnels spécifiques. Le déboursement des crédits de l'UE est prévu sur six années, de 2021 à 2026, et chaque nouvelle tranche de financements est conditionnée au respect de critères stricts de réalisation des objectifs assignés. De leur côté, les dépenses nationales peuvent être engagées jusqu'à 2023. Tous les programmes de relance nationaux doivent tenir compte des recommandations adressées au pays concerné et ont vocation à être suivies dans le cadre du semestre européen. Ces considérations invitent logiquement à la stabilité gouvernementale et au consensus transpartisan, bien au-delà des prochaines législatives.

Le même argument s'applique aux défis de plus long terme de la péninsule, qui constitue la troisième raison de craindre le départ de Mario Draghi. La faible productivité, le manque d'innovation, la complexité administrative, les lourdeurs des systèmes judiciaire et fiscal, la paupérisation rampante de la population et la dégradation des finances publiques sont autant de défis qui nécessitent un exécutif crédible, une certaine unité de la classe politique et un horizon temporel dégagé. L'élection du premier ministre à la présidence de la République perturberait une telle configuration. En vérité, l'Italie aurait besoin de l'ancien président de la BCE pour plusieurs années et le fait que le président de la République italienne ait le pouvoir de dissoudre le parlement, de peser sur le choix du premier ministre, ou d'approuver la composition du gouvernement ne suffit pas à rassurer.

Enfin, de même que l'Italie a fort besoin de l'Europe, l'Europe aura besoin du poids politique de Mario Draghi dans les années à venir. Sa parole, pourtant rare, a déjà été entendue sur la crise ukrainienne et la révision des règles budgétaires, tandis que l'Italie scellait avec la France un nouveau traité bilatéral ambitieux. Les contributions du premier ministre italien pourraient également être précieuses sur d'autres dossiers de fond portés par la présidence française du Conseil, tels que la révision de la politique migratoire, le renforcement des dispositions du pacte vert ou la politique industrielle. Or, le poste de président de la République italienne ne permet guère de conduire une action diplomatique proactive, même si elle peut être très importante à certains moments. Il est d'ailleurs logique que ce soit celui qui conduit l'action du gouvernement qui défende les intérêts de son pays à l'international.

Un président de la République d'un nouveau type ?

Certains pensent tout de même que Mario Draghi servirait mieux les intérêts de son pays en devenant chef de l'État. Dans une tribune récente au *Financial Times*, Bill Emmott, ancien rédacteur en chef de *The Economist* de 1993 à 2006, est d'avis que le premier ministre sera tôt ou tard confronté à une impasse politique et qu'il devrait prendre la présidence dès maintenant plutôt que de la rater. Pour le journaliste, cette perspective serait d'ailleurs bienvenue si Mario Draghi parvenait à accentuer un changement observé sous les mandats de Giorgio Napolitano (2006-2015) et de Sergio Mattarella (2015-2022) dans le rôle de président, devenu selon lui une fonction hybride entre un « président non exécutif » et un « pape séculier ». Il s'agirait pour Mario Draghi, au Palazzo del Quirinale, de superviser activement la bonne conduite de la classe politique dans la mise en œuvre de réformes.

Cet espoir est louable et dans une certaine mesure réalisable : une fois élu, Mario Draghi pourrait tenter de peser plus nettement sur le choix des dirigeants, les orientations politiques et les mécaniques institutionnelles. En un mot, l'homme pourrait vouloir façonner une charge qui a déjà évolué. Toutefois, il paraît difficile d'imaginer le président italien répliquer en peu de temps la pratique de son homologue français. Ainsi, on peut douter qu'un Mario Draghi-président impose un « fait majoritaire », empêche la classe politique italienne de céder aux affrontements partisans qui déstabilisent régulièrement le pays ou conserve un pouvoir opérationnel : le Palazzo del Quirinale reste loin, dans la pratique, du Palazzo Chigi. Surtout, le premier ministre italien est sans doute plus à même que le président d'aider les partis à se réformer et à coopérer, même s'il est éminemment difficile, en Italie, d'avoir un premier ministre fort pour très longtemps.

Conclusion

L'accession de Mario Draghi à la présidence de la République italienne est une hypothèse logique, crédible et pour certains souhaitable. Si elle se réalisait vraiment, il faudrait que la pratique présidentielle s'inscrive dans la ligne des changements observés ces vingt dernières années, c'est-à-dire qu'elle devienne nettement plus affirmée dans la conduite de la politique de la nation. Toutefois, il semble que l'ancien président de la BCE servirait mieux les intérêts de l'Italie s'il restait dans ses fonctions de premier ministre au moins encore quelques mois pour poursuivre le travail de réforme engagé et peser sur l'évolution de la pratique politique. De ce point de vue, l'hypothèse d'un prolongement du mandat du président actuel laisse encore espérer. Dans l'immédiat, l'enjeu pour le premier ministre consiste à reconstituer la cohésion de son gouvernement et de sa coalition parlementaire. C'est d'ailleurs peut-être à cette aune que l'on peut lire les propos ambigus de Mario Draghi quant à sa disponibilité...

Notes de bas de page

(1) Draghi: should I stay or should I go ?, F. Taddei, Goldman Sachs Econ. Research, Europe Daily, 6 janvier 2022.

(2) Selon l'article 83 de la Constitution italienne, le président de la République est élu par les deux chambres réunies du Parlement, au scrutin secret et à la majorité des deux tiers de l'assemblée. Trois représentants par région prennent aussi part au vote (un seul pour le Val d'Aoste). Après le troisième tour, la majorité absolue est suffisante. En pratique, 630 députés, 315 sénateurs et 6 sénateurs à vie, ainsi que 58 délégués régionaux, soit 1009 votants, seront amenés à se prononcer, sans doute au moins jusqu'au 4e tour de scrutin, à une date qui risque de se situer très près du terme du mandat de Sergio Mattarella. Depuis 70 ans, seuls 2 présidents sur 12 ont été élus au cours d'un des trois premiers tours et l'élection comporte traditionnellement de nombreuses surprises.

(3) On doit noter que la conduite des réformes italiennes est globalement très positive du côté de la mise en œuvre des réformes structurelles. Le lancement des projets d'investissements est plus difficile, parce qu'ils concernent des domaines sophistiqués et que les procédures qui les concernent, notamment pour éviter une implication de milieux mafieux, sont lourdes. L'Italie a donc du mal à dépenser ses fonds publics, européens ou nationaux.

CONFRONTATIONS EUROPE



Confrontations - Paris
29 avenue de Villiers
75017 Paris

Confrontations - Bruxelles
Rue du Luxembourg 19
1000 Bruxelles



communication@confrontations.org



<https://confrontations.org>



[@confrontations](https://twitter.com/confrontations)



[@ConfrontationsEurope](https://www.linkedin.com/company/confrontations-europe)