

LE SENTIMENT EUROPEEN EN ITALIE : LES GOUVERNEMENTS CHANGENT, LA CONFIANCE DANS L'UNION DEMEURE

Ilvo Diamanti*

Les polémiques suscitées au niveau européen par le gouvernement dirigé par Silvio Berlusconi, sur le mandat européen d'extradition et sur les thèmes de la justice, ainsi que sur le choix des sièges des agences communautaires, ont soulevé la question de l'attitude de l'Italie vis-à-vis de la construction européenne. Par le passé, l'Italie s'est souvent présentée comme l'un des pays les plus favorables au processus d'intégration. Actuellement, au contraire, sa politique européenne semble adopter un parcours différent, plus attentif aux intérêts nationaux, montrant peu d'enthousiasme pour renforcer le rôle des institutions communautaires ou d'élargir les pouvoirs de la Commission et du Conseil européen. Ce n'est pas par hasard qu'après une longue période de relations privilégiées avec la France et l'Allemagne, le gouvernement Berlusconi ait amorcé un rapport plus solide avec l'Espagne et la Grande-Bretagne, envisageant ainsi une alliance qui donne de l'Union européenne une idée plus limitée que celle dominante dans les dernières années. C'est à l'occasion de la mise en circulation de l'euro, accueillie froidement par de nombreux membres importants du gouvernement, que ce changement de cap est devenu plus évident. Cette tiédeur a provoqué les réactions puis la démission du ministre des affaires étrangères, Renato Ruggiero, jusqu'alors garant de la ligne italienne en Europe (mais pas seulement).

Cependant, il ne faudrait pas croire que l'attitude du gouvernement reflète celle de la société italienne. En effet, le changement de politique vis-à-vis de l'Europe exprimée par la majorité de droite, guidée par Silvio Berlusconi ne coïncide pas avec un changement équivalent de l'attitude des citoyens. Il semblerait au contraire que se vérifie un processus opposé : après une phase de scepticisme croissant au regard de l'intégration européenne, l'opinion publique retrouverait l'optimisme qui prévalait jusqu'en mai 1998, date de lancement de l'unification monétaire.

Avant l'entrée de l'Italie dans le premier groupe des pays tenus à la parité monétaire et à la mise en circulation de l'euro qui a suivi, l'esprit européen des Italiens ne faisait en réalité guère de doute, au point de renverser tous les obstacles, ou plus encore, de remettre en discussion l'intégration. Par la suite en revanche, les premiers doutes, les premières incertitudes quant aux coûts de l'intégration, à son approfondissement ultérieur et aux conséquences de l'élargissement de l'Union, ont émergé.

* Le texte a été conçu et rédigé pour *Notre Europe*. Cependant certaines parties, proposant des données d'enquêtes d'opinion, seront reprises dans un article qui sera publié en collaboration avec F. Bordignon, dans la revue *Limes*, "Così gli italiani riscoprirono l'euroenthusiasmo".

Cette note d'actualité abordera successivement ces étapes : l'enthousiasme originaire, le scepticisme après le lancement du projet de la monnaie unique, le retour de l'optimisme avec la mise en circulation de l'euro.

Une confiance enracinée

Le soutien des Italiens à l'intégration économique et politique de l'Europe est, depuis les origines, fort et inconditionnel. Cependant, au début des années 90, à l'occasion de l'unification monétaire, l'attitude des gouvernements a été plus prudente. On redoutait les contraintes qui pourraient peser sur les exportations italiennes. Dans le même temps, des doutes ont été exprimés quant à la possibilité de respecter les impératifs liés à la dépense publique et au déficit budgétaire pour adhérer au Pacte de stabilité. Néanmoins, au cours de l'automne 1996, le Président du Conseil et leader de la coalition l'Olivier, Romano Prodi, avec l'aide du puissant ministre de l'économie Carlo Azeglio Ciampi, aujourd'hui Président de la République, balaie tout doute éventuel et fait de l'adhésion de l'Italie à la monnaie unique un objectif prioritaire pour le pays. Pour trois raisons principales :

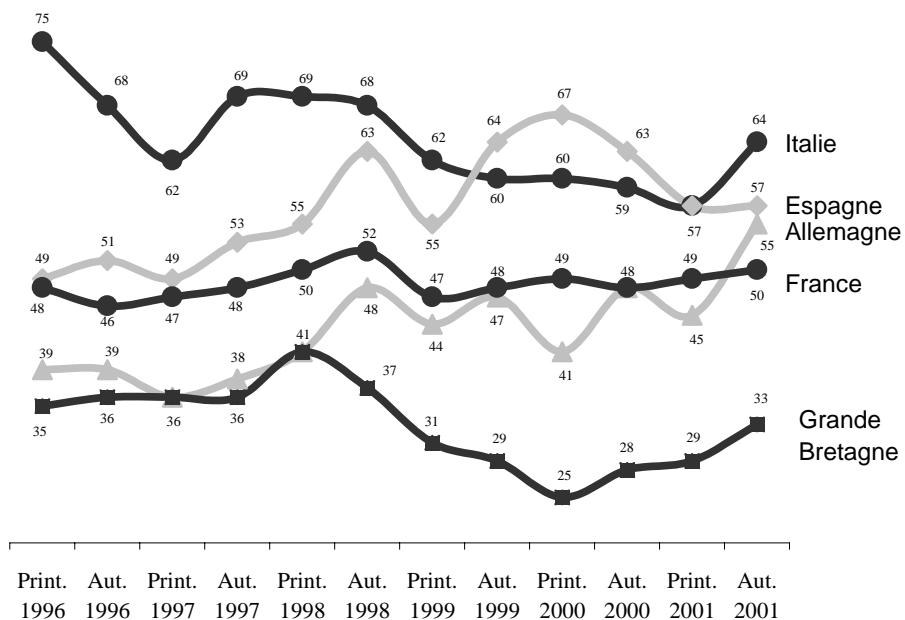
1. La première est qu'il devient clair que si l'Italie reste en dehors de la monnaie européenne, dès son lancement, elle risque d'être rejetée du premier cercle, non seulement sur le plan financier mais aussi au niveau politique.
2. La deuxième est que dans cette course à l'Europe de l'euro, Romano Prodi voit la possibilité de réactiver les politiques de redressement financier et économique nécessaires pour consolider le développement du pays, politiques qui apparaissent difficiles à poursuivre en raison des résistances au sein même de la majorité et du malaise social qu'elles auraient provoquées. Par conséquent, l'euro devient la locomotive à laquelle il est possible d'accrocher les wagons de la politique d'assainissement des dépenses publiques, de façon à rendre moins précaires les fondements du développement économique italien.
3. La troisième raison concerne la nécessité pour Romano Prodi de renforcer sa légitimité politique dans le pays, au sein du système politique et dans sa majorité.

Au même moment, le pays était au prise avec le défi de la Ligue du Nord, qui mobilisait l'opinion publique avec l'objectif explicite d'opposer les classes productives du Nord, voire le Nord dans son ensemble, à l'Etat central. La Ligue était à l'époque pro-européenne, autant qu'elle pouvait être anti-italienne, comme le résume un de ses slogans les plus connus, "plus près de l'Europe, plus loin de l'Italie". En d'autres termes, la Ligue utilisait le défi européen contre le gouvernement et contre l'Etat : un échec de la stratégie européenne du gouvernement aurait eu comme conséquence une crise de gouvernement, transformant ainsi en rupture la tension qui menaçait l'unité nationale.

Mais Romano Prodi "utilise" également l'objectif européen pour affronter les problèmes que lui pose aussi bien l'opposition, que la majorité de centre-gauche qui le soutenait. Leader d'une coalition, Prodi ne dispose pas d'une base consensuelle spécifique. Faute d'un parti qui lui fournisse un soutien stable, il doit faire face en même temps à une opposition qui tend à profiter de ce manque d'enracinement politique, et aux partis de sa majorité de centre-gauche préoccupés par une éventuelle consolidation de son autorité, qui aurait eu pour conséquence de redimensionner les groupes dirigeants des différents partis de sa coalition.

L'objectif de l'intégration monétaire lui permet ainsi de mobiliser et de capter la confiance de la société; il acquiert ainsi le soutien nécessaire pour permettre au gouvernement de dépasser les pièges de l'opposition et les divisions de la majorité. Dans cette phase, l'Union européenne apparaît comme un repère stable et légitime, dépassant largement toutes les autres institutions nationales et locales en termes de confiance (70%): l'Etat italien ne recueille même pas la moitié des suffrages alors que les municipalités sont 15 % en-deçà de ce chiffre (Enquête Poster-Demetra pour *Il Sole/24 Ore*, 1998-2001). A la même période, les sondages de l'Eurobaromètre indiquent qu'un peu moins de 70 % des italiens considèrent favorablement l'adhésion de leur pays à l'Union européenne, ce qui place l'Italie au quatrième poste parmi les Quinze en termes de soutien à l'intégration européenne. (Fig. 1).

FIG 1. FAVORABLES A L'UNION EUROPEENNE : L'adhésion de mon pays à l'Union européenne est une bonne chose (en pourcentage – évolution temporelle)



Source: Commission européenne, Eurobaromètre n° 56, Premiers résultats

Ainsi, jusqu'au mois de mai 1998, l'objectif européen est plus qu'une fin en soi pour Prodi ; c'est un instrument qui lui permet de promouvoir l'assainissement des comptes publics et l'amélioration de la situation économique et financière de l'Etat, tout en mobilisant un vaste consensus social. En dépit de quelques protestations circonstanciées à l'occasion des lois budgétaires prévoyant des prélèvements fiscaux très lourds, les citoyens se montrent disposés à en payer le prix. De cette façon, Prodi réussit à palier l'absence de soutien d'un parti, maîtrisant les divergences au sein de la majorité. Dans le même élan, il réussit à surmonter le défi sécessionniste et à le réduire. En une année, la Ligue du Nord voit se liquéfier le soutien électoral construit en vingt ans. Les quatre millions de votes obtenus dans les régions du Nord aux élections législatives de 1996 tombent à un peu plus d'un tiers à l'occasion des élections européennes de 1999 - niveau dont la Ligue ne réussira plus à disposer. Après le printemps 1998, elle décide de changer de stratégie, se déclarant hostile à l'Europe des Etats nations, favorable à une Europe des régions.

Après 1998 : le temps des désillusions

L'entrée de l'Italie dans l'Union monétaire entraîne cependant un retournement dans l'attitude des citoyens vis-à-vis de l'Union européenne.

Tant que l'euro représentait une mission quasiment hors de portée, les citoyens avaient pour unique objectif de relever ce défi. Une fois ce résultat atteint, les Italiens ont commencé à s'interroger sur les coûts d'une telle décision, et le consensus généralisé autour de l'Union européenne et du gouvernement qui l'avait soutenu a commencé à décliner. Au cours de l'automne 1998, le gouvernement "européen" de Prodi, est mis en minorité, à la suite d'un nouveau désaccord avec le parti de gauche "Rifondazione Comunista". Et cette fois-ci, le "défi européen" ne pouvait plus être brandi pour décourager les divisions internes et externes au gouvernement.

Après le lancement de l'Union monétaire, on voit émerger au sein de la société, comme dans la classe politique, une attitude détachée, qui voit en la monnaie unique une nécessité à laquelle il n'est pas possible de se dérober, mais dont les inconvénients sont plus importants que les bénéfices concrets.

Cependant, la confiance dans l'Europe ne faiblit pas immédiatement, mais continue plutôt de croître pendant une certaine période, car la méfiance envers l'Etat et les institutions publiques tend à s'amplifier, accentuée en cela par la chute du gouvernement Prodi. On se tourne vers l'Europe par méfiance envers l'Etat et le système politique italien. C'est une des raisons qui contribue, plus que d'autres, à expliquer cette confiance dans l'Europe. Les institutions européennes sont considérées comme un moyen pour compenser la faible adhésion à l'Etat. Un point d'ancre complémentaire, pour

ne pas dire alternatif, aux institutions nationales, mais aussi locales, comme le démontrent les sondages de l'Eurobaromètre.

Mais au cours des deux dernières années, le sentiment des italiens à l'égard de l'Europe commence à se refroidir de manière plus sensible.

Trois raisons - parmi d'autres - peuvent être avancées pour expliquer cette tendance.

1. La première a trait aux "coûts" de l'Union européenne et de l'adhésion à l'euro, qui deviennent perceptibles au niveau social et individuel. La dévaluation de la monnaie européenne par rapport au dollar, conduit de fait à une augmentation des prix, dont l'effet est sensible pour les porte-monnaies familiaux, comme dans le cas du prix du carburant. De plus, l'influence croissante de l'Union européenne dans de nombreux domaines nationaux comme l'alimentation, les biotechnologies, les politiques agricoles, etc. génère un sentiment diffus de désorientation.
2. Le deuxième est liée aux hypothèses de l'élargissement de l'Union européenne aux 13 pays de l'Europe centrale et orientale. Il s'agit d'une perspective qui suscite des craintes, dans la mesure où elle est perçue comme un multiplicateur de problèmes sociaux (l'immigration) et comme une menace sur l'ensemble des aides dont bénéficient certaines zones, en particulier le *Mezzogiorno*, en raison de l'écart de revenu et de développement, qui existe avec les pays candidats.
3. La troisième raison concerne les difficultés qu'éprouve l'Union européenne à se transformer en un sujet institutionnel solide - non seulement un marché et une monnaie, mais un organisme doté d'autorité et de légitimité, interne et externe. De là une certaine désillusion, que les sondages mettent en évidence.

A partir de juin 1999, l'indice de confiance dans l'Union européenne - qui atteint à ce moment-là sa valeur la plus élevée (72%), à la suite des réactions engendrées par l'intervention militaire au Kosovo – connaît une flexion constante, pour parvenir, au début de 2001, un peu au dessus du seuil de 50 %. Les chiffres de l'Eurobaromètre fournissent des indications analogues. Entre l'automne 98 et le printemps 99, le nombre de personnes qui portent un jugement favorable sur leur appartenance à l'Union européenne est descendu de plus de 10 %.

Cependant, une raison supplémentaire de désenchantement à l'égard de l'Europe émerge après les élections du 13 mai 2001, lorsque la coalition de la "maison des libertés" (Casa delle Libertà), guidée par Silvio Berlusconi, sort victorieuse et forme le nouveau gouvernement. Au sein de la nouvelle majorité, les voix dissonantes sur l'intégration européenne sont nombreuses, et pour différentes raisons. La voix du Président du Conseil est dissonante lorsqu'il s'agit de délimiter un espace européen

de justice et de droit. La voix des "libéraux" (comme le ministre de la défense Antonio Martino) est dissonante lorsqu'ils considèrent le renforcement du rôle de l'Europe comme un obstacle à la liberté des acteurs économique et sociaux. Plus encore, la Ligue est dissonante qui transfère le théâtre de son action de sécession du Nord au gouvernement, sans changer pour autant son attitude hostile à la construction d'une entité européenne forte.

Ainsi, l'automne 2001 est caractérisé, d'une part, par la démonstration ultérieure de la faiblesse de l'Europe à l'occasion de la crise internationale déclenchée par l'attentat du 11 septembre; d'autre part, par de multiples tensions : entre le gouvernement italien et les autres gouvernements européens, mais également en son sein, entre les composantes tièdes en ce qui concerne le processus d'intégration européenne et l'aile convaincue et militante, représentée par le ministre Renato Ruggiero.

La phase la plus aiguë de ces contrastes coïncide avec le remplacement des monnaies nationales par l'euro, à l'occasion de la nouvelle année. C'est à cette occasion que les critiques exprimées par Renato Ruggiero à l'égard de l'attitude tiède de certains ministres et du silence du gouvernement se font plus tranchantes, au point de le conduire à démissionner du ministère des affaires étrangères. C'est aussi à cette occasion que la question européenne redevient visible et évidente pour les citoyens.

Le retour de l'esprit pro-européen

En conséquence, l'esprit pro-européen reprend de la vigueur en raison même des menaces internes et externes qui pèsent sur le projet européen et des effets qu'elles révèlent :

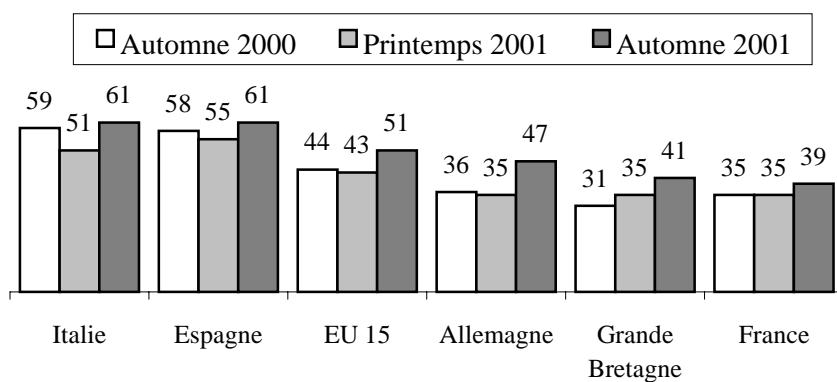
- les interrogations générées par les attentats aux Etats-Unis;
- l'incompréhension suscitée par les polémiques au sein du gouvernement contre l'Union européenne et l'euro;
- l'accueil mitigé réservé à l'euro par certains milieux de la majorité et l'attitude plus engagée des citoyens.

C'est à partir de ce mélange que reprend vigueur le sentiment pro-européen des Italiens, comme l'ont relevé les enquêtes d'opinion. Il s'agit d'un sentiment diffus, au sein de l'ensemble de la société : il se manifeste sans différence notoire dans toutes les zones du pays, au sein de toutes les classes sociales, à tous les âges. Et à plus forte raison, dans tous les électorats. On pourrait parler d'une troisième phase : après l'euro-péisme par passion et par méfiance envers l'Etat, après l'"euro-désillusion" dictée par la faiblesse du parcours européen, nous assistons aujourd'hui à une phase d'"euro-confiance", inspirée par l'expérience de la monnaie commune et par la réaction aux signaux eurosceptiques provenant du monde politique.

Le premier aspect qui en témoigne est l'attitude vis-à-vis de l'euro et ses conséquences sur la vie quotidienne des citoyens et sur l'économie du pays. Dans un sondage relatif à la date historique de la mise en circulation de l'euro, (réalisé par Eurisko, pour *La Repubblica*, 28 décembre 2001), la majorité absolue des italiens salue avec enthousiasme l'arrivée de la nouvelle monnaie. 53 % des personnes interrogées estiment que cela comportera quelques complications, mais que son introduction est nécessaire à la construction européenne. De plus, nombreux sont ceux (23 %) qui font d'emblée l'impasse sur les difficultés des phases initiales, pour ne prendre en compte que les aspects positifs. Seule une faible partie des personnes interrogées - à peine 16 % alors que 9 % sont sans opinion – juge de manière négative la révolution monétaire et ne prévoit que des complications et des inconvénients pour les usagers. Les jugements sur la nouvelle monnaie sont identiques si l'on passe de la vie quotidienne à l'impact sur l'économie italienne. Plus de quatre citoyens sur dix (41 %) prévoient un renforcement de celle-ci, en raison des effets positifs de la nouvelle monnaie. A l'opposé, moins de 10 % craignent une phase de ralentissement.

Mais cet aspect est aussi renforcé par le sentiment relatif à l'élargissement, qui redevient positif en Italie, plus que dans les autres principaux pays. Plus de 60 % des italiens considèrent favorablement l'entrée des pays candidats dans la maison commune européenne. Le pourcentage a augmenté de 10 % en l'espace de quelques mois, et dépasse de 20 points celui constaté en France, par exemple. Dans le même temps, l'Italie est le pays qui, en Europe, est le plus favorable à la rédaction d'une Constitution européenne comme socle d'un espace politique et juridique commun (80 %).

FIG. 2 : FAVORABLES A L'ELARGISSEMENT(valeurs en pourcentage)



Source: Commission européenne, Eurobaromètre n° 56, Premiers résultats

Européens par vocation et par réaction

L'opinion publique italienne, face à l'Union européenne, semble par conséquent avoir bouclé une sorte de cercle : l'adhésion convaincue, qui a caractérisé l'attitude des Italiens pendant une longue phase, jusqu'en 1998, année de l'entrée de l'Italie dans le groupe des pays adoptant la monnaie unique, est de retour en 2002, après une brève pause de désenchantement et de désillusions. Après une brève pause de réflexion, les Italiens considèrent de nouveau l'Union européenne comme un espace institutionnel dans lequel ils se reconnaissent avec conviction. Par ailleurs, cette attitude apparaît plus consciente, et probablement, plus forte que celle qui caractérisait le climat de l'opinion il y a quelques années, car les Italiens ont depuis lors eu à subir les coûts réels de l'intégration européenne, en plus de ses éventuelles vertus. Ils sont en train d'expérimenter l'euro, que caractérisent les échanges, les transactions courantes, la vie quotidienne. Mais l'euro, comme toute monnaie, témoigne de l'existence de l'Europe en tant qu'autorité politique. Le contraste avec les positions du gouvernement italien, beaucoup plus tièdes à l'égard de l'Union européenne, marquées par des prises de position résolument sceptiques, comme celle d'Umberto Bossi, ministre et leader de la Ligue du Nord et d'autres ministres (comme Antonio Martino, ministre de la défense, ultralibéral, suspicieux à l'égard de toute ingérence des institutions internationales dans l'économie et la politique nationales) ne doivent pas surprendre. Au contraire, il y a certainement une relation entre ces deux aspects. Le soutien à l'Europe affiché par les citoyens, y compris par les électeurs de droite, doit être considéré comme une réponse, en partie explicite, à la froideur manifestée par le gouvernement. Et en parallèle, l'inflexion apportée par le gouvernement, qui semble avoir mis sous le boisseau ses critiques à l'encontre de l'Union européenne, reflète probablement aussi la perception de ce climat d'opinion.

Last but not least, le soutien renouvelé à l'Europe reflète cette demande d'un sujet institutionnel capable de défendre les citoyens face aux marchés, mais plus encore face aux bouleversements politiques et militaires qui ébranlent le monde. Comme en témoigne une enquête récente réalisée par la *Fondation Nord Est* sur l'opinion publique des cinq grands pays européens, l'Italie continue d'être le pays au sein duquel la demande d'un accroissement des pouvoirs de l'Union européenne en matière de défense, de justice et de finances est la plus forte. Mais parallèlement, c'est aussi en Italie que la méfiance vis-à-vis de l'Etat est la plus élevée.

Bien plus que les nombreux débats entre les responsables politiques ou entre experts, ce sont par conséquent les turbulences internationales qui démontrent l'importance d'une entité européenne à même d'intervenir sur la scène internationale. Comme souvent, l'utilité d'un projet institutionnel apparaît d'autant plus évidente lorsque, face à une urgence, il semble faible et inadapté.

Le problème, éventuellement, est qu'en Italie (peut être de la même manière qu'ailleurs) le débat sur la nature du projet institutionnel se poursuit. Quel modèle pour l'Europe ? L'impression que l'on peut avoir de certaines enquêtes d'opinion (et notamment celles d'Eurisko et de la *Fondation Nord Est*) est qu'une grande partie de l'opinion publique pense à une "Fédération d'Etats nations" : Une entité de second niveau, qui serait dotée de pouvoirs forts, sans renier l'Etat. Mais sans pour autant limiter cette entité à un rôle "d'agence de services et de conseils". Voilà qui devrait donner à réfléchir en Italie à tous ceux qui protestent contre le "super-pouvoir des bureaucraties".

(Traduit de l'italien par François D. Lafond)