



G R O U P E M E N T D ' É T U D E S E T D E R E C H E R C H E S
N O T R E E U R O P E

Président : Jacques Delors

**L'ITALIE, L'EUROPE ET LA PRESIDENCE
DE L'UNION EUROPEENNE 2003**

Roberto DI QUIRICO

*Etudes et Recherches n°27
Juin 2003*

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS, ANGLAIS ET ITALIEN

<http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud27-en.pdf>

<http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud27-it.pdf>

© *Notre Europe*, juin 2003.

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Roberto Di Quirico

Né en 1964, Roberto Di Quirico est titulaire d'un diplôme en histoire de l'Université de Pise et d'un doctorat en histoire de l'Institut universitaire européen (Florence). Il a également été boursier Jean Monnet au Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen. Il est actuellement chercheur au département d'histoire de l'université de Pise. Il a enseigné l'histoire économique italienne à l'Université de Pise et l'histoire de l'intégration monétaire à l'Université de Florence.

Auteur de nombreuses études en italien et en anglais et d'un livre sur l'histoire des banques et des organismes financiers italiens sous le fascisme, il travaille actuellement sur l'influence de l'intégration européenne sur les administrations locales et sur les conséquences de l'intégration monétaire sur le processus de construction européenne

(quirico@supereva.it)

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne, mais sont systématiquement mis en ligne sur le site internet.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le "Comité Européen d'Orientation" se réunit également au moins une fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

AVANT PROPOS

Je suis particulièrement reconnaissant à Roberto Di Quirico d'avoir accepté de décrypter pour nous les perspectives de la présidence italienne de l'Union européenne et leurs déterminants, parce qu'il s'agissait d'une tâche particulièrement difficile. Dès qu'il s'agit de politique, qu'elle soit nationale ou européenne, l'Italie n'est jamais facile à lire et c'est d'ailleurs ce qui fait un de ses nombreux charmes. Pour notre sujet, les orientations politiques qu'elle entend donner à sa présidence, la difficulté se trouvait accrue par l'attitude des autorités italiennes qui conjuguent une discrétion tout à fait inhabituelle sur leurs intentions, un style de relations internationales souvent déroutant et un engagement européen plus tiède et plus hésitant que par le passé, du moins en apparence.

Avec beaucoup de finesse, Roberto Di Quirico nous explique que ce nouveau positionnement et sa difficulté d'interprétation tiennent à une situation intérieure particulièrement tendue : exacerbation des clivages, instabilité du système politique qui a succédé à la "première république" et crainte existentielle d'un "déclin" économique, social et moral du pays. Le thème européen, qui a toujours été au centre du débat italien s'en trouve à la fois éclipsé par les préoccupations d'ordre interne et instrumentalisé par les réponses à ces préoccupations. Même si l'expérience nous a enseigné que l'Italie se sort en général, mieux qu'elle ne le dramatisait, de ce genre de situation, le paysage actuel me paraît empreint d'une gravité inhabituelle. Ce qui explique en particulier que notre auteur se soit trouvé contraint de se départir d'une certaine neutralité universitaire et nous ait livré une étude plus "engagée" que ne le sont généralement celles de cette série.

Ce que laisse chaque présidence dans l'histoire de la construction européenne tient cependant moins à ses intentions qu'aux contraintes de l'agenda. Et le deuxième semestre 2003, au carrefour entre l'élargissement, l'approfondissement et la programmation budgétaire des ressources et des politiques va particulièrement solliciter la présidence italienne. Ce sera en un sens la période de tous les dangers, parce que l'Union devra y résoudre des questions vitales pour son avenir, alors qu'elle est aujourd'hui plus divisée qu'elle n'a jamais été. Dans un tel contexte, le rôle de la présidence sera moins de proposer des initiatives tonitruantes que de rapprocher les points de vue. Elle dispose pour cela, entre autres atouts, du cumul des fonctions de présidence du Conseil européen, de présidence de la Commission et de vice-présidence de la Convention ce qui, soit dit en passant, n'est pas trop mal pour un pays au bord du déclin. A elle d'additionner ces forces potentielles, plutôt que d'en faire un instrument supplémentaire de division. Elle en aura en tout cas le plus grand besoin pour affronter les échéances décisives que le calendrier lui impose.

Jacques Delors

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
I –HISTORIQUE DES RELATIONS ENTRE L’ITALIE ET LES INSTITUTIONS EUROPEENNES	5
1. L’Italie, membre fondateur, 1950-1973	6
2. Le système de consensus clientéliste de l’après-guerre	9
3. L’Italie, membre marginal, 1973-1992	11
4. Résister à la marginalisation : l’Italie et l’adoption de l’euro	15
II – LE DEBAT INTERNE SUR L’EUROPE	18
1. Les positions des partis au gouvernement	19
2. Les positions des partis d’opposition	24
3. Partis mineurs, mouvements et groupes de pression	26
III –FACTEURS INTERNES DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE L’ITALIE	28
1. Le gouvernement et les obligations dérivant des règles de l’Union	28
2. Problèmes internes et atlantisme	29
3. La naissance du fédéralisme italien et la Constitution européenne	31
4. Le « déclin économique et social italien » et son influence sur l’attitude vis-à-vis de l’Europe	33
IV – LA FUTURE PRESIDENCE ITALIENNE	35
1. Le programme gréco-italien et les principaux événements de la présidence Italienne	35
2. Les objectifs de la présidence italienne	38
3. L’action italienne durant le semestre de présidence : quelques hypothèses	39
CONCLUSIONS	42
BIBLIOGRAPHIE	44
ANNEXES STATISTIQUES	48

INTRODUCTION

Le 1^{er} juillet 2003, l'Italie prendra la présidence de l'Union européenne, succédant à la Grèce. Durant sa présidence, la Grèce a dû faire face à des événements particulièrement graves liés à la guerre en Irak, qui ont sérieusement mis à mal la cohésion de l'Union. Les pays membres se sont en effet divisés entre partisans et adversaires d'une intervention militaire en Irak. De son côté, la plupart des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne n'ont pas caché leur penchant pro-OTAN et donc pro-intervention, s'opposant ainsi à une partie des membres actuels.

Aggravant encore plus cette situation déjà très problématique, certains pays clés de l'Union, comme la France et l'Allemagne, n'ont pas respecté certains paramètres du pacte de stabilité qui lie les pays de la zone euro. Cet événement, à première vue moins grave que les tensions suscitées par le conflit au Moyen-Orient, risque en réalité de compromettre dangereusement la stabilité de l'Union européenne. Cette première brèche dans la discipline financière pourrait entamer la volonté de certains pays de respecter les engagements du pacte, mais également inciter ceux qui se sont, pour le moment, contentés de mesures ponctuelles improches à résoudre les problèmes structurels internes de leurs économies, à revenir à des politiques budgétaires plus laxistes.

Un autre point suscite des inquiétudes : l'élaboration de la « Constitution » européenne, échéance cruciale si l'on veut adapter les institutions européennes aux conditions créées par l'entrée des nouveaux États membres de l'ancien bloc communiste dans l'Union. À l'issue de la Convention, le processus de réforme semble courir le risque de s'enliser dans des déclarations de principe qui pourraient conduire à la description d'une Europe idéale plutôt que de proposer une structure institutionnelle concrète, à même de relever les défis de l'élargissement et de repenser la philosophie du processus d'intégration européenne. L'hypothèse du repli sur la formule d'une confédération intergouvernementale, grâce à laquelle les États nationaux pourraient récupérer une partie des pouvoirs cédés par le passé aux institutions européennes, pose la question du rôle que les différents États membres assumeraient dans la nouvelle Union et de leur relation avec l'axe franco-allemand qui semble occuper une place centrale et dominante. Ce type de problème s'est déjà présenté avec la question irakienne et les différents États membres se sont trouvé confrontés à une divergence croissante entre la politique extérieure franco-allemande et une politique plus "atlantiste" ou liée à l'OTAN.

La présidence grecque s'est trouvée mise en porte-à-faux par rapport à l'Italie, pays qui allait lui succéder aux commandes de l'Union et avec lequel elle avait arrêté un programme conjoint de présidence sur l'ensemble de l'année 2003. C'est en grande partie au gouvernement italien

que l'on doit la fameuse lettre adressée au président américain, par laquelle certains États membres de l'Union et plusieurs pays candidats ont appuyé la politique des États-Unis à l'égard de l'Irak, à la stupéfaction des pays membres défavorables à cette politique, et surtout de la Grèce qui, en tant que présidente de l'Union, s'est sentie court-circuitée et mise à l'écart d'une initiative où elle aurait logiquement dû jouer un rôle de premier plan. Ces derniers temps, l'Italie s'est fortement exposée en adoptant des positions parfois extrêmes et, il faut bien l'avouer, peu compatibles avec l'image d'un pays appelé à très courte échéance à assumer les très hautes responsabilités de la présidence de l'Union européenne. Ce qui ne manquera pas de susciter des interrogations quant au rôle que cette présidence pourra jouer dans des domaines aussi cruciaux que les relations avec les États-Unis, la cohésion interne et la réforme institutionnelle de l'Union. Parallèlement, la crainte que les six mois de présidence italienne ne se soldent par un échec commence à se faire sentir en Italie, crainte nourrie par l'isolement évident dans lequel s'est parfois retrouvé Berlusconi, ainsi que par ses difficultés à se positionner sur la scène internationale.

La position italienne et les choix opérés récemment en matière de politique européenne s'expliquent peut-être par l'évolution historique des relations entre l'Italie et l'Union européenne ainsi que par la spécificité de la coalition gouvernementale actuellement au pouvoir. Si l'Italie figure parmi les fondateurs des premières institutions européennes, elle s'est révélée au fil du temps de moins en moins capable de suivre le rythme des autres États membres et a fini par occuper une place de plus en plus marginale. Cette évolution s'est révélée de façon dramatique entre 1992 et 1998, lorsque la capacité de l'Italie à participer dès le début à la phase finale de l'union monétaire a été mise en doute, y compris au sein d'autres Etats membres. Les efforts soutenus des gouvernements de l'époque, timidement appuyés par l'opposition, ont permis à l'Italie d'entrer d'emblée dans l'union monétaire mais ils ont également contribué à opposer davantage les formations politiques qui divergent sur la nature du lien entre l'Italie et l'Europe. Pour les uns, l'intégration européenne représente le moyen d'imposer en l'Italie des processus de modernisation qu'il serait impossible d'envisager en invoquant des motivations exclusivement intérieures. Pour les autres, les contraintes qu'elle impose à la politique nationale empêchent de recourir à nouveau aux rapports clientélistes, traditionnellement à la base du rapport entre les partis et leur électoralat. Il apparaît dès lors évident que l'attitude de l'Italie vis-à-vis de l'Europe ne pourra faire abstraction de la nature de la coalition gouvernementale en place et, partant, de la manière dont les partis au pouvoir évaluent l'impact des obligations européennes sur leur marge de manœuvre sur la scène politique nationale.

Par ailleurs, l'Italie et son gouvernement ne peuvent fermer les yeux sur les perspectives à long terme de l'Union et sur ce qu'elles peuvent représenter pour l'Italie. La crainte d'assister à la naissance d'une Europe qui repose sur une étroite alliance franco-allemande, privilégiant les impératifs de la politique internationale française et de l'économie allemande, par rapport aux intérêts des pays en marge de ce «coeur de l'Europe », pousse l'Italie à se rapprocher d'autres

États membres, comme l'Espagne et le Royaume-Uni, mais surtout du traditionnel allié américain – garantie en quelque sorte de la possibilité de continuer à jouer un rôle sur la scène internationale. De plus, l'évidente faiblesse du processus de consolidation et de renforcement des institutions politiques italiennes pourrait inciter l'Italie à adopter une politique privilégiant les problèmes internes prévisibles à court terme, pour lesquels elle ne pourrait compter sur l'appui de l'Union. Par le passé déjà, l'Italie s'est plainte du soutien quasiment inexistant de ses partenaires européens pour endiguer les flots d'immigrés clandestins inondant le pays. Dans un scénario caractérisé par un clivage entre l'Union européenne et les États-Unis et en l'absence d'un système européen de défense fiable, l'Italie pourrait redouter de se retrouver seule à devoir assumer la défense de la Méditerranée centrale et orientale, avec les dépenses militaires considérables que cela suppose et qu'elle ne peut se permettre actuellement.

Quoi qu'il en soit, la société italienne commence à montrer des signes évidents de déclin économique et culturel ; quant à la culture politique du pays, celle-ci semble s'écartier des modèles en vigueur dans les autres États membres. Ce type d'expérience n'est pas nouveau pour l'Italie : le pays a en effet été confronté à la même situation durant les dernières années de fonctionnement du Système monétaire européen. Le problème provient de la difficulté à adapter le système économique et politique italien aux modèles européens et aux conséquences des engagements liés à la participation au processus européen d'intégration économique et politique. On voit ainsi surgir sous une forme à peine voilée la tentation de contourner une partie de ces engagements, en particulier dans le domaine budgétaire, dans le but de permettre aux forces politiques nationales de recouvrer une certaine marge de manœuvre économique et électorale. Le développement de cette tentation sera vraisemblablement favorisé par les fissures qui sont apparues récemment dans le pacte de stabilité. On peut raisonnablement supposer que l'actuel gouvernement tentera d'accroître la souplesse du pacte. À côté de cela, l'Italie a tout intérêt à profiter au maximum des avantages de l'intégration économique pour redresser son économie et regagner du terrain dans des secteurs comme la recherche, dont le déclin ne fait désormais plus aucun doute.

De toute évidence, l'attitude nourrie à l'égard de l'Union européenne par les différentes franges de la société et du monde politique est fortement conditionnée par des facteurs internes. On peut imaginer que ces priorités internes influenceront également la manière dont le pays se comportera sur la scène européenne pendant son semestre de présidence, privilégiant ou, à tout le moins, soutenant plus fermement les initiatives qui répondent le mieux aux aspirations et aux intérêts du pays et de la coalition actuellement au pouvoir.

Pour mieux expliquer ce qui a motivé la position actuelle de l'Italie, nous retracerons l'historique de l'attitude italienne vis-à-vis de l'Europe ainsi que du rapport entre la situation interne du pays et sa position en Europe (partie I). Nous analyserons ensuite les positions vis-à-vis de l'Europe des principaux partis et groupes de pression (partie II). Nous nous pencherons également sur les thèmes qui devraient, selon toute vraisemblance, dominer les six mois de

présidence de l'UE, en montrant dans quelle mesure la situation intérieure est susceptible d'influencer le regard que la présidence italienne portera sur ces thèmes (partie III). Enfin, nous examinerons le programme conjoint de la Grèce et de l'Italie en tentant d'identifier les domaines dans lesquels l'action de la présidence italienne pourrait se révéler la plus incisive ou la plus problématique (partie IV).

Rédigé entre la veille de l'intervention en Irak et la fin du mois de mai 2003, le présent essai reflète nécessairement les incertitudes et les graves polémiques internes et internationales qui ont marqué cette période. Les événements qui ont marqué cette période ont en partie contribué à rendre obsolètes le programme et les objectifs de la présidence italienne. Néanmoins, même si toute prévision à court terme ou quant aux éventuels développements qui marqueront le semestre de la présidence italienne s'avère parfaitement hasardeuse, il reste que l'Italie devrait baser son action sur des motivations de fond que nous tenterons de détailler dans le présent document.

I –HISTORIQUE DES RELATIONS ENTRE L’ITALIE ET LES INSTITUTIONS EUROPEENNES

Les relations entre l’Italie et les institutions européennes ont été principalement marquées par la marginalisation progressive du pays tout au long du processus d’intégration. Tant que ce processus pouvait donner lieu à des propositions et actions diplomatiques compatibles avec les politiques d’intégration, l’Italie et ses dirigeants politiques ont pu jouer un rôle de premier plan et proactif. Mais, dès qu’il a fallu s’engager plus concrètement et transformer les déclarations de principe en stratégies permanentes, les limites de l’eurocéanisme italien et de sa structure politico-économique se sont révélées au grand jour. À partir des années soixante-dix – période de profonde crise économique et de protectionnisme, avec le développement d’initiatives européennes telles que le serpent monétaire puis le Système monétaire européen (SME) –, l’Italie s’est montrée de moins en moins à même de «rester dans l’Europe», du fait de son incapacité à fournir les efforts exigés et d’ajuster sa propre structure interne vers un modèle plus «européen», de nature à faciliter l’adoption de politiques coordonnées à l’échelon européen et permettre au pays d’adhérer aux nouvelles institutions créées pour faire face à la crise. En d’autres termes, l’Italie des années soixante-dix ne parvient pas à s’eurocéaniser et glisse vers la marginalité en raison de son incapacité patente à respecter des engagements précis comme ceux liés au SME se discréditant ainsi aux yeux de ses partenaires européens.

Entre le milieu des années quatre-vingts et 1992, les tentatives d’assainissement de la situation intérieure ont fait davantage percevoir l’appartenance à l’Europe comme indispensable au recouvrement de la crédibilité du pays sur la scène internationale mais surtout comme un moyen d’imposer un processus de réforme interne bloqué par la crise désormais irréversible (mais qui n’était pas encore perçue comme telle) du système de pouvoir démocrate-chrétien. Ce lien entre réforme interne et appartenance à l’Europe, baptisé *vincolo esterno*, ou «contrainte extérieure», au moment où l’on tentait d’imposer des réformes internes en invoquant les impératifs européens, a refait une apparition en force vers le milieu des années quatre-vingt-dix, avec les efforts consentis pour remplir les critères d’admission à la troisième phase de l’union monétaire, à savoir l’«adhésion à l’euro». Ce nouveau souffle européen semble toutefois s’être épuisé ou du moins s’être fortement atténué avec l’achèvement de l’union monétaire¹. Ce scénario rappelle toute une série de politiques dites de *stop and go* dont l’Italie a souvent usé, en particulier dans le domaine économique, consistant à entrecouper les périodes de grand dynamisme de longues pauses qui permettent de récupérer des efforts déployés pour atteindre des objectifs qui finissent d’ailleurs souvent par être remis en cause durant la période de pause qui suit leur réalisation.

¹ V. Dyson, Kenneth – Featherstone, Kevin, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 452-533.

1 – L’Italie, membre fondateur, 1950-1973

La première phase de la participation de l’Italie au processus d’intégration européenne et le rôle joué par le pays et ses dirigeants politiques en vue de soutenir et d’encourager ce processus doivent être replacés et analysés dans leur contexte historique, à savoir celui du « sauvetage de l’État nation »² et de la reconstruction économique et politique de l’Europe de l’après-guerre. À l’instar de plusieurs autres pays européens, l’Italie avait désespérément besoin de s’intégrer au contexte européen pour prendre part à un processus de reconstruction et de consolidation, tant politique qu’économique, qu’elle n’aurait jamais pu mettre en œuvre à elle seule. À cette époque, l’adhésion à des initiatives telles que l’Union européenne des paiements ou la Communauté européenne du charbon et de l’acier impliquait certes le respect de règles et d’accords mais renforçait dans le même temps l’économie italienne, permettant ainsi le respect de ces mêmes règles. Par ailleurs, le système politique de la toute jeune république italienne – même si les dysfonctionnements hérités du passé, les limites structurelles de l’économie italienne et la culture politique ancrée dans des siècles d’histoire rendaient sa détérioration inévitable – demeurait suffisamment malléable pour s’adapter aux nécessités dictées par l’adhésion aux premières institutions européennes.

La victoire historique de la Démocratie chrétienne de De Gasperi (*Democrazia Cristiana*) aux élections de 1948, le chômage structurel dû à la conjonction entre une population nombreuse et un degré d’industrialisation insuffisant, la tradition de répression héritée des régimes précédents et notamment du fascisme et, enfin, la présence militaire et l’influence américaine sur la politique intérieure ont permis au gouvernement italien de mener une politique d’intégration européenne. Une fois dépassée la période difficile de l’immédiat après-guerre où les objectifs réels du parti communiste, et surtout les rapports de force à l’intérieur du pays, manquaient de clarté, les gouvernements démocrates-chrétiens dirigés par De Gasperi ont réussi à asseoir leur pouvoir et à contrer les partis de gauche. Ils y sont parvenus soit en réprimant les manifestations de rue qui ont parfois coûté des vies, soit en s’appuyant sur les classes entrepreneuriales qui voyaient dans le chômage structurel non seulement un instrument pour contenir les revendications salariales et imposer la discipline sur le lieu de travail³, mais également un instrument de pression en vue de s’attirer les faveurs et les aides du gouvernement par le biais du « chantage à l’emploi »⁴.

² V. Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Londres, Routledge, 2000

³ Pour en savoir plus sur la répression des manifestations, sur la mort et l’arrestation de travailleurs et syndicalistes ainsi que sur la politique de licenciements adoptée après 1948, voir Camillo Daneo, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Turin, Einaudi, 1975, pp 282-92.

⁴ Le chantage à l’emploi était une pratique assez courante en Italie depuis la période précédant la première guerre mondiale. Les patrons menaçaient de fermer leurs établissements et de licencier en masse si l’État ne leur concédait pas des aides sous diverses formes. Ce système a permis à des entreprises non compétitives de survivre pendant longtemps et n’a été abandonné qu’avec l’arrivée des règles européennes en matière d’aides d’État.

La stabilisation sociale et la consolidation d'une structure de production reposant sur des salaires de faible niveau⁵ ont permis à l'Italie de participer aux premières phases du processus d'intégration économique européenne. L'Italie fournissait alors à l'Europe certains types de produits industriels, des denrées alimentaires mais également de la main-d'œuvre. En effet, celle-ci abondait en Italie alors que d'autres pays, comme la Belgique et l'Allemagne, en manquaient gravement, notamment dans certains secteurs cruciaux comme les mines. En outre, le contexte italien et la possibilité d'imposer des politiques déflationnistes – ceux qui les refusaient ayant été évincés du gouvernement à la suite de la marginalisation des partis qui représentaient les travailleurs – ont favorisé le démarrage d'un processus de stabilisation financière à contre-courant par rapport aux autres pays européens. Grâce à cela, l'Italie a pu accroître ses réserves monétaires et récupérer une certaine marge de manœuvre ainsi que sa crédibilité sur le plan international, la stabilité de la lire ayant également joué un rôle non négligeable dans le processus. Toutes les conditions se prêtaient alors à une participation active de l'Italie au processus européen d'intégration politique et économique, dans lequel elle pouvait même se permettre de proposer des initiatives.

Par ailleurs, les nécessités de la reconstruction économique faisaient de l'intégration européenne une option obligatoire. En réalité, la possibilité de choix évoquée par certains entre l'ouverture de l'économie italienne sur l'extérieur et le repli sur un marché intérieur fortement protégé, n'était absolument pas envisageable. Seule une solution de type collégial, et donc à l'échelon européen, pouvait satisfaire aux besoins fondamentaux de l'économie italienne, à savoir garantir l'achat de ferraille à prix modérés, nécessaire à la sidérurgie italienne de l'époque, ou permettre l'émigration en masse de travailleurs qui ne parvenaient pas à trouver un emploi dans leur pays et qui, en général, «encombraient» les campagnes et constituaient un élément d'instabilité politique. S'agissant de la croissance de la production industrielle la plupart des opportunités ont surtout permis à certains secteurs, tels que la mécanique légère, de profiter d'un flux d'échanges intra-européens axés principalement sur les produits manufacturés. Pour l'agriculture italienne, enfin, il était possible de trouver davantage de débouchés pour écouler ses produits, dans le cadre d'échanges intra-européens. Le dynamisme de l'intégration du marché européen tenait au fait qu'après la création de l'Union européenne des paiements, il n'était plus nécessaire de payer ces produits en dollars comme cela aurait été le cas s'il avait fallu importer ces mêmes produits agricoles ou industriels de régions extérieures à l'Europe continentale.

Aux motivations économiques venaient s'en ajouter d'autres, très importantes, de nature politique. L'Italie faisait partie des perdants de la seconde guerre mondiale et avait donc tout intérêt à promouvoir une politique d'intégration européenne destinée à permettre sa réinsertion. Par ailleurs, à l'époque, la politique étrangère de l'Italie était étroitement contrôlée par les

⁵ Pour en savoir plus sur l'équilibre dit de «basse consommation» et sur l'importance de cette stratégie pour le développement de l'Italie, voir Franco Bonelli, "Il capitalismo italiano. Linee generali d'interpretazione", in *Storia d'Italia, Annali*, vol. 1, *Dal feudalesimo al capitalismo*, Turin, Einaudi, 1978, pp. 1195-1255.

Américains qui étaient également les principaux promoteurs de la première phase du processus d'intégration européenne, du moins jusqu'à l'échec de la Communauté européenne de défense (CED). Il ne faut donc pas s'étonner de l'engouement pro-européen témoigné par les dirigeants politiques italiens durant la période allant jusqu'à la fin des années soixante, ni de l'importance jouée par la diplomatie italienne dans les négociations qui ont conduit à la signature du traité de Rome et à la création de la Communauté économique européenne. Dans ce contexte historique, il n'existe pas de contradiction entre la fidélité atlantique et le respect des engagements européens. Ces engagements n'étaient pas non plus de nature à porter préjudice au renforcement du pouvoir de la démocratie chrétienne et d'un modèle d'économie étatique aux accents dirigistes et clientélistes qui auraient pu poser problème dans les phases ultérieures du processus d'intégration européenne.

Avec la création du Marché commun et l'avortement du processus d'intégration politique fédéraliste, suivi, dans les années soixante, du bras de fer entre la France de De Gaulle et les États-Unis, le processus d'intégration européenne a semblé s'interrompre, sauf dans des secteurs très spécifiques comme l'agriculture où le lancement de la politique agricole commune (PAC) est venu confirmer l'orientation protectionniste qui s'était déjà dessinée avec la mise en place du Marché commun européen. Comme l'on pouvait s'y attendre, ce type d'évolution fut la conséquence plus ou moins directe de la baisse de la motivation qui avait poussé la plupart des pays européens à céder aux pressions des États-Unis en faveur de l'intégration européenne. Désormais, les États nationaux étaient en sécurité, le bien-être interne, de plus en plus tangible, avait réduit la menace révolutionnaire de l'immédiat après-guerre et le rétablissement de la convertibilité dans le cadre du système dit de Bretton Woods permettait de garantir la stabilité relative de l'économie internationale. À cette époque, il n'était en apparence pas nécessaire d'avoir «plus d'Europe». L'on pouvait se contenter de celle que l'on avait, et céder davantage de souveraineté nationale n'était pas justifié.

Au tout début des années soixante, l'Italie a connu une période de boom économique, suivie en 1963-64 d'un délitement puis d'une crise nécessitant le recours aux capitaux étrangers. Au même moment, l'Italie s'attelait à promouvoir une politique de coordination des relations internationales, notamment sur le plan monétaire. En effet, l'affaiblissement de la position du dollar en tant que pilier de l'ensemble du système international des paiements apparaissait alors comme évident⁶. Ici encore, l'activisme italien dissimulait l'intérêt pour la stabilité, précieuse pour un pays qui, grâce à la collaboration internationale, pouvait créer les conditions nécessaires à sa propre stabilité et qu'il n'aurait pas pu réunir autrement. C'est d'ailleurs ce qu'il s'est passé avec la crise des années soixante-dix dont les répercussions ont été catastrophiques pour l'Italie.

⁶ V. Charles A. Coombs, *The Arena of International Finance*, New York, John Wiley & Sons, 1967.

2 – Le système de consensus clientéliste de l'après-guerre

Entre la naissance de la république italienne et la crise des années soixante-dix, le tissu socio-politique italien et son économie particulière avaient donné lieu à un modèle de développement tout à fait spécifique et différent de celui en vigueur dans d'autres pays de la Communauté européenne. En Italie, pendant la guerre et immédiatement après celle-ci, le seul médiateur crédible aux yeux des Américains était le Vatican et, par voie de conséquence, le parti qui le représentait. Bien que disparu de la scène politique sous le fascisme, ce parti s'était reconstitué après la guerre et avait pris le nom de Démocratie chrétienne qui devint donc le référent politique des Américains dans un État dont la « souveraineté limitée » dans de nombreux domaines a souvent, et à juste titre, été soulignée. Du reste, la force électorale des partis de tradition marxiste (le Parti socialiste italien ou PSI et le Parti communiste italien ou PCI) ainsi que leur vocation révolutionnaire qui les excluait de fait du jeu démocratique, rendaient la suprématie démocrate-chrétienne inévitable. La Démocratie chrétienne finit donc par constituer le noyau de la démocratie italienne grâce au consensus qu'elle a su dégager parmi un grand nombre d'électeurs, lesquels s'identifiaient à des valeurs très générales, comme le catholicisme et l'anticommunisme, mais souhaitaient également faire valoir des intérêts et exigences spécifiques au sein du parti et du système de pouvoir qui se développaient alors. Aussi la Démocratie chrétienne s'est-elle surtout positionnée comme un parti de gouvernement dont la caractéristique n'était pas de s'identifier à une idéologie, à une classe sociale ou à un projet politique particulier (comme ce fut le cas d'autres partis italiens après la guerre), mais bien de créer un consensus en s'adaptant aux différentes exigences et situations locales et en tirant le soutien électoral nécessaire pour contrôler le gouvernement du pays et la gestion du système clientéliste sur lequel reposait ce consensus. La forte présence économique de l'État fut l'un des piliers du système clientéliste mis en place en Italie par les différentes coalitions gouvernementales, sous l'impulsion de la Démocratie chrétienne. Cette présence, héritée de la période fasciste⁷, a d'abord servi à reconstruire et à soutenir le processus de croissance économique et, ensuite, à créer un consensus et à le maintenir, par le biais de politiques d'industrialisation planifiées (et parfois éphémères), dans des régions importantes d'un point de vue électoral où l'on voulait récompenser les électeurs de leur soutien en leur offrant du travail et d'autres opportunités de promotion sociale et économique.

Le chômage structurel en Italie, allié à la dichotomie traditionnelle entre un Nord industrialisé et un Sud en retard de développement, a fait des postes d'emploi et des opportunités de carrière la principale monnaie d'échange pour s'assurer le soutien de l'électorat. Sur ce type de politique, rendue possible par le fait que l'État avait la mainmise sur près d'un tiers des grandes industries, s'est greffée une politique analogue de suremploi dans les administrations publiques qui a été suivie tant par la coalition au pouvoir que par les partis d'opposition lorsqu'ils contrôlaient des administrations locales. Tout cela a mené au développement d'un

⁷ L'Institut pour la reconstruction industrielle (IRI), principale *holding* de l'État destinée à contrôler les participations industrielles, a été créé en 1933 pour faire face aux conséquences en Italie de la crise internationale.

État-providence à la sauce italienne, dont le but était de limiter les problèmes économiques ou de chômage structurel par le biais de mécanismes permettant de faire perdurer la logique du privilège lié au soutien électoral et à l'affiliation politique. C'est ainsi qu'en Italie un grand nombre de chômeurs de longue durée se sont transformés en faux invalides, bénéficiant d'une pension que l'État leur octroyait non pas en raison de leur statut de chômeurs et indépendamment de leur appartenance politique (comme cela aurait dû être le cas), mais plutôt par une procédure d'allocation ouvertement illégale. Ce processus, progressif au début, s'est ensuite renforcé avec l'augmentation du chômage due à la crise internationale. Le système de consensus démocrate-chrétien finit par peser lourdement sur l'efficacité de l'État et de l'industrie publique, minant la solidité financière du premier et la compétitivité de la seconde. Parallèlement à cette stratégie, s'est développée une politique de relative indifférence vis-à-vis de la lutte contre la fraude fiscale qui a permis aux coalitions gouvernementales de s'attirer le soutien des commerçants et des chefs d'entreprise, lesquels ont pu profiter, du moins à moyen terme, d'une fiscalité dont le fardeau pesait presque exclusivement sur les salariés par le biais du système de retenue à la source, ainsi que sur les consommateurs, par le biais des impôts indirects. À la longue, ce type de politique a fini par se retourner contre ceux qui en avaient bénéficié au départ. En effet, jusqu'à la fin des années soixante, la lourde charge fiscale sur les revenus des salariés était la contrepartie du faible niveau des salaires accordés aux travailleurs. Lorsque les mouvements de contestation syndicale, qui ont éclaté à partir de 1968-69 et se sont accentués dans les années soixante-dix en réponse notamment à l'inflation croissante, sont parvenus à imposer une augmentation généralisée et continue des salaires, le poids des prélèvements fiscaux sur les revenus des travailleurs salariés a commencé à porter préjudice à la compétitivité des produits italiens.

Au sein du gouvernement italien, la Démocratie chrétienne s'était alliée à certains partis de moindre importance, comme le Parti social-démocrate italien (PSDI), ainsi qu'aux libéraux et aux républicains. À partir de 1963, la Démocratie chrétienne s'est également rapprochée du Parti socialiste italien (PSI) qui s'était, lui, clairement détaché des communistes. Du fait de son affaiblissement, le PSI n'a eu d'autre choix que de rejoindre les démocrates-chrétiens et, au fil du temps, d'en imiter les mécanismes de recherche de consensus. L'entrée des socialistes dans le gouvernement a eu comme effet d'accentuer le dirigisme de l'État vis-à-vis de l'économie et, par ricochet, d'élargir les marges de négociation clientéliste. Du reste, le caractère diffus de la présence de l'État au sein de l'économie italienne était renforcé par le contrôle quasiment total sur certains secteurs clés comme le système bancaire et celui de l'électricité, qui fut nationalisé dès l'entrée des socialistes dans le gouvernement⁸. Par ailleurs, les relations qui s'étaient tissées avec les grands groupes privés avait placé l'État et son soutien financier au cœur du système économique italien et en orientait les choix. En effet, les grands groupes nationaux étaient privilégiés par le biais non seulement de subventions et d'incitations mais également de la mise au point de stratégies de développement et de politiques conçues pour

⁸ V. Eugenio Scalfari,– Giuseppe Turani, *Razza padrona. Storia della borghesia di stato e del capitalismo italiano 1962-1974*, Milan, Feltrinelli, 1974.

favoriser leurs activités en raison de leur rôle de premier plan dans le domaine de l’emploi et du pouvoir que leur conférait le système du «chantage à l’emploi»⁹. Pour preuve évidente de la corrélation directe entre les intérêts des grandes industries et les politiques nationales, citons l’abandon progressif, dans les années soixante, de la politique des transports publics au bénéfice du transport privé, qui a permis de développer considérablement le marché italien de l’industrie automobile. Malheureusement, les véhicules roulaient avec le carburant que l’Italie devait importer en totalité et payer en devises fortes. Ce fait, qui à l’origine n’était pas considéré comme un problème grave, devint dramatique après 1973.

3 – L’Italie, membre marginal, 1973-1992

Les particularités du système d’intermédiation des intérêts démocrates-chrétiens et les faiblesses structurelles de l’économie italienne devaient, tôt ou tard, déclencher une crise du système, même en l’absence des chocs exogènes du début des années soixante-dix. Quoi qu’il en soit, la fin de la convertibilité du dollar et, surtout, l’impact du choc pétrolier et la hausse vertigineuse du prix du brut ont aggravé le contexte de crise dans lequel l’Italie s’est retrouvée vers le milieu des années soixante-dix. S’en est suivi un processus de restructuration économique qui a fragilisé les fondations du consensus démocrate-chrétien jusqu’à sa désintégration pure et simple au début des années quatre-vingt-dix.

La crise des années soixante-dix a également conditionné l’ouverture d’une nouvelle phase du processus d’intégration européenne lorsque que les pays de l’Europe occidentale se sont retrouvés face à une crise internationale d’une ampleur inattendue. Cette nouvelle phase a eu comme effet d’accentuer la divergence économique et la différenciation entre pays forts et pays faibles qui ont permis de relancer le processus d’intégration européenne, lequel a ensuite débouché sur l’union monétaire. Dans cette nouvelle phase, l’Italie n’a pu, comme elle l’avait fait dans les années cinquante, jouer un rôle de promotion de l’intégration, soit en raison de sa situation économique qui l’empêchait de suivre le rythme des autres pays européens et de respecter des engagements trop stricts, comme la stabilité des changes, soit du fait que, pour venir à la rencontre de l’Europe, il aurait fallu démanteler ou restructurer l’ensemble du système politico-économique sur lequel reposait le pouvoir démocrate-chrétien et, par suite, celui des autres partis de gouvernement. Démanteler le système clientéliste et d’intervention publique était probablement impensable aux yeux des dirigeants politiques de l’époque et, quoi qu’il en soit, non applicable à court terme. La seule solution jouable consistait donc à affronter la crise du trésor public et de l’économie en acceptant des niveaux élevés d’inflation, incompatibles avec les engagements en matière de change, et de procéder à des dévaluations compétitives afin de regagner le terrain perdu au niveau des exportations. Ce faisant, l’Italie

⁹ V. Augusto Graziani, *Lo sviluppo dell’economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta unica*, Turin, Bollati Boringhieri, 2000.

s'est convertie en un partenaire peu fiable et peu crédible à l'échelon européen, finissant par dépendre du soutien économique de l'Allemagne qui lui a concédé d'importants prêts¹⁰.

Le rôle crucial de l'économie et des finances allemandes dans le soutien apporté à l'Italie a finalement porté ses fruits avec l'entrée de l'Italie dans le Système monétaire européen, ce qui supposait également la reconnaissance de fait d'une politique européenne fondée sur la politique économique allemande et sur le rôle du mark. Dans la foulée, la situation a pu également évoluer sur le plan intérieur. L'objectif était de limiter les conséquences de la crise tout en préservant le modèle de consensus clientéliste, adopté largement, d'ailleurs, par d'autres partis de la majorité. Le triangle clientéliste « secteur privé – partis – État », qui gérait l'attribution d'imposantes commandes passées par l'État à un cercle restreint d'entreprises privées, par le truchement des partis, fut d'emblée renforcé en vue de parer aux nécessités financières des partis qui, d'un côté, alourdissaient leur bureaucratie et, de l'autre, voyaient leurs rentrées diminuer en raison de la raréfaction, dans les années quatre-vingts, des sources de financement extérieures ou de la crise des bailleurs de fonds traditionnels à l'intérieur du pays.

Au cours des années soixante-dix, des signes évidents de crise interne se sont fait sentir. L'illustration la plus marquante, même si elle n'est pas la seule, fut vraisemblablement la montée du terrorisme et les événements dramatiques qui ont mené à l'enlèvement et à l'assassinat de l'un des principaux dirigeants de la Démocratie chrétienne, Aldo Moro. Les premiers grands scandales de corruption politique, la déconfiture des finances locales ainsi que la percée électorale du Parti communiste italien (PCI) et la nouvelle direction politique du Parti socialiste imprimée par Craxi ont été conditionnés par toute une série de phénomènes dont le dénominateur commun était la crise du système de pouvoir démocrate-chrétien datant des années cinquante. C'est dans ce contexte que les élites dirigeantes italiennes ont commencé à s'opposer de manière dramatique : il y avait, d'un côté, les politiques qui souhaitaient que le système clientéliste survive et, de l'autre, certaines franges de l'élite technocratique (en particulier la Banque d'Italie) qui prônaient une restructuration drastique du système dans son intégralité ainsi que l'abandon de certains rapports de collusion entretenus entre l'État et des personnages peu recommandables appartenant au secteur restreint mais puissant des banques privées¹¹. Cette opposition a resurgi à d'autres moments de l'histoire politique et économique de l'Italie et a joué un rôle capital dans l'évolution ultérieure des relations avec l'Europe,

¹⁰ V. M. Guglielmina Tenaglia Ambrosini, *La moneta e l'Europa da Bretton Woods a Maastricht e oltre*, Turin, Giappichelli, 1996; Paul Ginsborg, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980-1996*, Turin, Einaudi, 1998.

¹¹ Les événements liés à l'opposition entre la Banque d'Italie, d'une part, et le groupe qui gravitait autour du financier Michele Sindona et de sa banque privée, d'autre part, demeurent aujourd'hui encore parmi les plus obscurs de la république italienne. Dans ces circonstances, certaines sections du monde politique qui trouvaient leur intérêt à soutenir Sindona ont désavoué la direction de la Banque d'Italie, provoquant l'arrestation de son gouverneur, Baffi, et de son directeur général, Sarcinelli. Par la suite, Sindona et son allié Calvi, du *Banco Ambrosiano*, ont trouvé la mort dans des circonstances mystérieuses.

surtout à travers l'action décisive de personnalités comme Carli et Ciampi au cours des différentes phases des négociations et de l'adhésion à l'union monétaire européenne. Il a semblé dès lors possible de «forcer» le processus de restructuration de l'Italie par le biais de la politique des «mains liées» (ou du fameux *vincolo esterno*) qui, d'après le souvenir de certains protagonistes clés, s'imposait comme la méthode la plus efficace pour contourner les obstacles insurmontables imposés par la classe politique à la modernisation du pays. Pour moderniser le pays, il fallait passer par l'abandon de l'appareil d'économie étatique créé sous le régime fasciste, dans les années trente, et transformé par les gouvernements de l'après-guerre en un instrument d'intermédiation politique adapté aux exigences électorales mais aussi au développement d'une politique pouvant associer les syndicats et le parti communiste et dont le consensus reposait aussi sur une classe ouvrière nombreuse et organisée. Ce système avait représenté une solution parmi tant d'autres dans l'histoire italienne, mais avait conduit le système économique italien dans une direction différente de celle des autres économies du continent. Or il eût été indispensable de favoriser un processus d'intégration et de convergence vers ces économies.

La tentative de stabilisation de la situation intérieure en Italie, menée dans les années quatre-vingts, a débouché sur des politiques de soutien à court terme, lesquelles ont permis, dans un premier temps, de maintenir en place la structure existante. Par la suite, toutefois, les fondations de cette structure ont commencé à s'éroder sous l'effet de la volonté de rester accroché à un processus d'intégration européenne dont le second sauvetage de l'État national italien semblait dépendre (cf. ici la notion de «sauvetage de l'Etat nation», telle que proposée par Milward pour la première phase de l'intégration européenne). L'objectif poursuivi fut alors de retrouver une certaine compétitivité en privilégiant un processus de restructuration industrielle à même d'accroître le niveau technologique des entreprises italiennes tout en tirant parti au maximum de l'augmentation du chômage – liée à ce processus – en vue de maintenir à un bas niveau les salaires réels des travailleurs (en ce compris les travailleurs hautement spécialisés) et de réduire le pouvoir de négociation des syndicats et des partis de gauche. Parallèlement, étant donné la forte propension à épargner des familles italiennes, une politique d'endettement croissant sur le plan intérieur et de durcissement de la pression fiscale indirecte a été adoptée. Par contre, l'absence d'une tentative sérieuse de restructuration des entreprises publiques et de réorganisation du système fiscal s'est cruellement fait sentir. Ces choix auraient en effet porté sérieusement préjudice au système de financement des partis ainsi qu'au maintien du consensus, en éloignant de l'équipe gouvernementale les catégories sociales et groupes qui en avaient soutenu le pouvoir en contrepartie du maintien de leurs priviléges.

Entre-temps, en Europe, la relance du processus d'intégration, surtout économique, avait fait un grand pas en avant. L'Acte unique et la décision d'avancer vers la création, pour 1992, d'un marché unique, intégré et concurrentiel au niveau européen avait signé l'arrêt de mort du modèle italien reposant sur le tandem «économie d'État – économie privée», totalement incompatible avec les normes de ce marché unique en cours de formation. Par ailleurs, couper

les ponts avec le processus d'intégration économique était une hypothèse qu'il fallait désormais écarter vu le rôle et l'importance des flux de capitaux et des relations commerciales intra-européens dans le soutien à l'économie italienne. Le maintien du Système monétaire européen et la participation au marché unique et à l'union monétaire devenaient donc un passage obligé pour l'Italie, malgré l'opposition de plus en plus palpable de secteurs importants de l'économie. Cette opposition a pris une ampleur considérable au début des années quatre-vingt-dix lorsque sont venus s'ajouter à la situation de stagnation intérieure, les effets de la politique de taux élevés d'intérêt pratiquée par l'Allemagne pour financer sa réunification. Dans la foulée, les autres pays adhérant au Système monétaire européen ont dû s'aligner progressivement sur les taux d'intérêts allemands pour éviter la fuite de capitaux et une crise monétaire, engageant ainsi tous les pays du Système monétaire européen dans une spirale déflationniste alimentée par la politique monétaire allemande.

La rencontre entre l'évolution interne et l'évolution de la Communauté européenne » s'est avéré mortel et a fait exploser la « première république ». Les différentes parties de la société italienne qui avaient soutenu le pouvoir démocrate-chrétien au cours de la première république s'en sont progressivement détaché à mesure qu'il ne parvenait plus à assurer les protections et les équilibres qu'il avait créés. Les petits commerçants, réservoir électoral traditionnel de la Démocratie chrétienne, ont été heurtés de plein fouet par la crise économique généralisée et par la diminution du pouvoir d'achat, résultat du taux élevé de chômage et de l'augmentation des impôts indirects. De plus, pour tenter de juguler l'inflation et respecter les règles européennes, le gouvernement a dû abandonner sa politique traditionnellement hostile à la grande distribution. Les supermarchés et grands centres commerciaux ont donc fait une apparition tardive quoique tonitruante sur la scène de la distribution italienne, causant la faillite de nombreux petits commerçants et la fermeture d'un grand nombre d'établissements. Dans le même temps, l'incidence des prélèvements fiscaux sur le coût du travail, que l'État ne pouvait plus soutenir par le biais des subsides et des aides qui en réduisaient le poids, fut de moins en moins tolérée par les chefs d'entreprise qui, dans le Nord, ont commencé à se tourner vers d'autres formes de représentation politique alternatives à la Démocratie chrétienne ou à ses alliés traditionnels, et en particulier vers la Ligue du Nord (*Lega Nord*).

Cette dernière s'est également attiré les votes d'une grande partie de la classe ouvrière du Nord pour qui la corruption désormais flagrante de la classe politique « romaine » et le flux désordonné d'immigrés (principalement clandestins) constituaient la raison principale de sa situation difficile et des problèmes de l'État.

La politique monétaire de l'Europe contribuait à aggraver la crise italienne. Si, d'un côté, la convergence vers le marché unique limitait le soutien de l'État aux entreprises, la hausse des taux dictée par la réunification allemande eut de lourdes conséquences pour le budget de l'État italien, tenant désormais grâce à l'endettement. Cette situation ne peut que creuser davantage le déficit budgétaire de l'État et aggraver le problème de l'épuisement des ressources. En réalité,

l’incapacité pratique et l’impossibilité politique à adapter le système fiscal (et en particulier le système de contrôle et de sanction) et à restructurer la bureaucratie ont entravé la mise en œuvre des seules réformes qui auraient pu stopper immédiatement l’hémorragie.

C’est dans ce contexte déjà inquiétant en soi qu’ont éclaté plusieurs scandales liés à la corruption, auxquels ont été progressivement mêlés tous les partis au pouvoir ainsi que leur dirigeants nationaux. Cette période de scandales généralisés est mieux connue sous le nom de « *Tangentopoli* », littéralement « cité des pots-de-vin ». Au même moment, toute une série d’actes terroristes très violents fut perpétrée par la mafia sicilienne. Ces attentats, qui n’ont pas épargné le reste de l’Italie, ont aiguisé les tensions sociales et déclenché un mouvement de révolte spontanée dans la population, au-delà des frontières partisanes traditionnelles ou des clivages sociaux. Ce mouvement a également fait capoter les efforts timides et maladroits consentis par le gouvernement pour faire face à ce qui, de toute évidence, s’annonçait comme un effondrement politique inéluctable. La série d’enquêtes portant sur des personnalités clés de la politique italienne, ayant parfois abouti à des arrestations et condamnations exemplaires, mais surtout la révélation du processus de corruption généralisée grâce aux enquêteurs et à la presse, ont jeté le discrédit sur la coalition gouvernementale et entraîné le morcellement ou la dissolution des principaux partis de gouvernement – Démocratie chrétienne et Parti socialiste –, au profit du renforcement de la Ligue du Nord et des traditionnels partis d’opposition, tant de droite que de gauche.

4 – Résister à la marginalisation : l’Italie et l’adoption de l’euro

La crise du Système monétaire européen, débutée en septembre 1992 avec la sortie de la lire italienne et de la livre sterling des accords de change, a porté l’estocade à la première république déjà moribonde. Elle a posé les conditions d’un désamorçage rapide de la crise économique italienne et facilité les politiques d’austérité des gouvernements ultérieurs. Dans un premier temps, toutefois, cette crise fut considérée, à juste titre, comme le prolongement du déclin politique, économique et social de la première république.

La chute de la première république a eu deux conséquences directes. Premièrement, la technocratie a gagné en importance. En effet, ses principaux représentants ont alors commencé à jouer un rôle décisif dans la définition des politiques de sauvetage de l’État, occupant par ailleurs des fonctions de premier plan dans le domaine politique et institutionnel. Le cas le plus emblématique demeure, à cet égard, celui de Ciampi, qui a troqué son poste de gouverneur de la Banque d’Italie contre celui de chef d’un gouvernement au pouvoir entre avril 1993 et mai 1994 et durant lequel fut signé l’accord historique entre le gouvernement et les partenaires sociaux en juillet 1993. L’accord en question mettait un terme au système de l’échelle mobile des salaires et introduisait à la place un taux d’inflation programmé servant de paramètre de référence aux renouvellements contractuels. Cette innovation a contribué de manière

significative à la mise en œuvre des politiques anti-inflationnistes qui ont permis de faire converger à nouveau l'économie italienne vers les économies de ses partenaires européens. Elle constitue aussi le premier résultat tangible de l'alliance qui s'était formée entre les partis de centre-gauche et la technocratie modernisatrice. De fait, l'on ne doit l'accord de juillet 1993 qu'à l'aval du PDS (l'ancien Parti communiste italien), alors parti de référence de la principale confédération syndicale du pays, la CGIL. La technocratie modernisatrice tirait de cette alliance la force nécessaire pour introduire dans le pays les réformes essentielles à la reprise économique, alors que la gauche recevait le feu vert pour prendre les rênes du pays, comme ce fut effectivement le cas en 1996 avec Romano Prodi.

Deuxièmement, l'ancien système politique et, surtout, les anciens partis ont laissé la place à de nouvelles structures qui ont cherché à combler les vides laissés par la disparition des partis historiques et à recomposer un tissu d'alliances sociales non plus basé sur les clivages idéologiques ou de classe mais sur les réformes à mettre en œuvre pour consolider l'État et sortir de la crise systémique. La Démocratie chrétienne et le Parti socialiste italien disparaissaient alors que l'ancien Parti communiste, déjà fractionné entre le PDS et le parti de la Refondation communiste (*Refondazione comunista*), continuait à se rapprocher du gouvernement, attirant certains éléments des partis dissous et créant notamment une alliance solide avec la gauche démocrate-chrétienne, dont la fusion ultérieure avec le PDS a donné naissance aux Démocrates de gauche (DS). La droite démocrate-chrétienne est allée, quant à elle, rejoindre le Mouvement social italien (MSI), désormais en passe de devenir l'Alliance nationale (*Alleanza Nazionale*). La Ligue lombarde (*Lega Lombarda*) a fusionné avec d'autres mouvements régionalistes pour donner finalement naissance à la Ligue du Nord. Enfin, *Forza Italia*, le parti de Silvio Berlusconi, a fait lui aussi son apparition.

C'est à cette époque que l'ancien précepte de la «contrainte extérieure» (*vincolo esterno*), désormais inenvisageable en raison de la crise et de l'échec des politiques visant à maintenir l'Italie au sein du SME, à cédé la place à l'idée de «rester dans l'Europe», comme moyen de régler la crise dramatique à l'intérieur du pays et d'engager un processus de modernisation de l'ensemble du système italien. Derrière cette nouveauté, apparemment de façade, se cache en réalité une refonte essentielle du système politique italien dans son intégralité et des orientations des diverses forces politiques. Dans les années quatre-vingts la stratégie de la «contrainte extérieure» avait eu ses portes-étendards, comme Guido Carli et Giulio Andreotti, personnalités fortement attachées à l'*establishment* démocrate-chrétien et dont l'objectif était d'utiliser cette contrainte extérieure pour consolider et redynamiser le système en place. Après la crise du début des années quatre-vingt-dix et l'effondrement de la première république, le besoin de «rester dans l'Europe» et, plus généralement, l'idéologie européenne ont constitué le point de convergence entre la technocratie modernisatrice, liée à la Banque d'Italie, et les forces de centre-gauche naissantes qui se préparaient à gouverner le pays. «Rester dans l'Europe» devint donc le slogan des anciennes forces de l'opposition, celles-là même qui avaient contesté le système démocrate-chrétien et qui souhaitaient en construire un autre. Pour

cette raison et compte tenu de l'importance de l'impact émotif que la marginalisation de l'Italie dans le contexte européen a eu sur la population¹², l'euroéanisme et surtout l'adhésion à l'union monétaire européenne furent perçus comme un symbole de renaissance et un objectif à atteindre à tout prix. Un objectif atteint par le gouvernement de centre-gauche, dirigé par Romano Prodi, qui a su faire accepter aux Italiens une politique économique rigoureuse de limitation des dépenses et d'augmentation de la pression fiscale, que ce soit au travers de nouvelles formes de taxation ou par une lutte sans merci contre la fraude fiscale. Une politique qui s'est heurtée à de fortes résistances mais qui a permis d'accroître considérablement les recettes fiscales et, ainsi, d'assainir le budget de l'État en réduisant le coût du service de la dette. Ce succès demeure cependant fortement lié à la situation économique qui était celle de l'Italie à partir de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix. En effet, outre l'avantage représenté par la dévaluation de la lire, l'Italie s'est retrouvée dans une situation particulièrement favorable due à la coexistence d'un dollar faible et d'un mark fort, conjonction d'éléments ayant fortement joué en faveur de l'industrie italienne qui importait en dollars et vendait dans la zone mark. La conjoncture favorable et l'assouplissement des critères de convergence du traité de Maastricht ont permis ce qui en 1993-94 semblait encore impossible : l'admission de l'Italie au sein de l'union monétaire européenne dès son lancement. Cet événement, qui, il faut bien l'avouer, tient du miracle, a été rendu possible par la conjoncture de l'époque et la politique rigoureuse menée sur le plan intérieur. Cette dernière n'a pas mené des réformes structurelles à même d'inscrire de manière permanente l'Italie dans le contexte européen ou de garantir le respect du pacte de stabilité et la capacité à adapter la structure économique italienne aux nécessités de l'Union. Comme ce fut déjà le cas par le passé, l'Italie a attrapé le train européen en marche, en profitant d'un bref moment qui lui était favorable. Le doute demeure ainsi quant à sa capacité à suivre le rythme de ses partenaires européens.

¹² V. Federico Rampini, "L'Italia svalutata" in *Il Mulino Europa*, XLIV, 1, 1995, pp.92-102.

II - LE DEBAT INTERNE SUR L'EUROPE

La chute de la première république a emporté avec elle l'ancien système d'appartenance partisane et électorale fondé sur les classes sociales et les idéologies, qui avait caractérisé l'après seconde guerre mondiale. Ce système faisait fond sur une opposition entre communistes et partis libéraux-démocrates, au sein desquels le principal élément de différenciation demeurait de nature idéologique (catholicisme démocrate-chrétien ou laïcisme socialiste ou libéral). Avec la naissance de la deuxième république, le rapport à l'Europe devint crucial pour définir le modèle de reconstruction du système politique italien. L'opposition reposait dès lors sur une conception différente de l'Europe : d'un côté l'eurocéanisme fervent de la coalition de centre-gauche et, de l'autre, l'euroscepticisme de la coalition rivale de centre-droit. Cette opposition se basait, et continue de se baser, sur des motivations tenant à la politique intérieure et inhérentes au modèle politique et économique à adopter en Italie. Un choix s'impose donc : faut-il proposer à nouveau un système de type clientéliste reposant sur les dépenses publiques et le soutien de l'État pour donner une impulsion à l'économie ou faut-il modeler le système italien en fonction des exigences et des règles européennes, en privilégiant un développement basé sur la compétitivité ? Dans le premier cas cependant, il est impossible de reconstruire le système démocrate-chrétien tel qu'il se présentait avant la crise, dans la mesure où le manque de ressources et la dette publique encore élevée entraveraient la restauration à long terme de l'ancien système dont les piliers sont le contournement de la pression fiscale et le soutien de l'activité économique par le biais des achats publics. Il convient dès lors de trouver le moyen de réduire d'autres types de dépenses en vue de réorienter davantage de ressources vers le financement des dépenses de l'État. Dans le second cas, par contre, le démantèlement des restes de l'ancien système et la réadaptation rapide de la structure économique italienne en fonction des modèles européens s'imposent. Une tâche ô combien difficile et pénible compte tenu du retard accumulé et des limites structurelles de l'économie italienne.

Ces nécessités contribuent manifestement à déterminer le soutien de l'une ou l'autre coalition, en fonction de la situation des électeurs qui peuvent être avantagés ou désavantagés par la politique économique mise en œuvre. De 1994 à ce jour, les deux coalitions dites de centre-droite et de centre-gauche se sont relayées à la tête du gouvernement du pays, avec plus ou moins de réussite. Après la victoire du centre-droit (appelé également Pôle des libertés et de la bonne gouvernance – *Polo delle libertà e del buon governo*) aux élections de 1994, la coalition a éclaté, entraînant la chute du premier gouvernement de Silvio Berlusconi. En 1996, la victoire de la coalition de centre-gauche (l'Olivier) ouvre la voie aux gouvernements de Romano Prodi, de Massimo D'Alema et enfin de Giuliano Amato, qui est parvenu à tirer jusqu'au terme de la législature une coalition désormais fatiguée. En 2001, la coalition de

centre-droite remporte finalement un franc succès électoral et permet à Silvio Berlusconi de constituer son second gouvernement, encore en place aujourd’hui¹³.

1 – Les positions des partis au gouvernement

La coalition actuellement au pouvoir, qui est certainement celle qui gèrera le semestre italien de présidence de l’Union européenne, est formée par trois partis principaux et d’une fédération de petits partis et mouvements d’inspiration catholique provenant de la fragmentation de l’ancienne Démocratie chrétienne, appelée *Biancofiore*. La coalition en place est pratiquement la même que celle qui a apporté son soutien au premier gouvernement Berlusconi en 1994, mais il y a eu d’importantes évolutions en son sein, tant dans la structure des partis que dans les objectifs et le poids relatif de ses différentes composantes. L’euroscepticisme qui avait caractérisé une partie de la coalition durant la période de gouvernement et la période qui lui a immédiatement succédé s’est ensuite atténué durant la période d’engagement plus intense en faveur de l’adhésion à l’union monétaire européenne, quand certains partis de l’actuelle coalition gouvernementale, alors dans l’opposition, ont reconnu la nécessité de ne pas marginaliser l’Italie au niveau européen, et ont soutenu le gouvernement Prodi dans les moments importants où il a risqué de perdre l’appui extérieur des néo-communistes, qui permettait au gouvernement de rester en place.

La position des deux alliés principaux de Berlusconi a changé elle aussi, ce qui a contribué à lui donner plus de stabilité et plus de fiabilité. La composition de la coalition qui soutenait le premier gouvernement Berlusconi était en effet la cause d’embarras sérieux pour le président du Conseil. L’un de ses principaux alliés était le Mouvement social européen (MSI), parti ouvertement néofasciste qui, même s’il était dans une phase de modernisation grâce à une nouvelle génération de dirigeants ne s’étant pas compromis directement avec le régime fasciste, n’avait pas renié son lien idéologique avec le fascisme et avec Mussolini. Le gouvernement Berlusconi s’est attiré de ce fait l’hostilité de toutes les franges antifascistes des autres groupements, en plus d’un accueil glacial inhabituel de la part de ses partenaires européens. La présence des néofascistes au sein de la coalition gouvernementale a écarté en outre la possibilité de nouer des alliances plus larges avec des forces modérées, qui ne voulaient absolument pas se compromettre. Cela a amené les dirigeants du MSI à abandonner le lourd héritage néofasciste et à transformer le MSI en un parti conservateur de type néogaulliste et démocratique, appelé Alliance nationale. L’opération a réussi grâce à la sécession de l’ail le plus extrémiste et ouvertement fasciste de l’ancien MSI, qui a constitué un mouvement appelé *Fiamma Tricolore*, mais surtout grâce à la présence dans le parti d’une classe dirigeante jeune et séduite par la possibilité de se hisser à la tête du pays.

¹³ V. Gianfranco Pasquino, *Dall’Ulivo al governo Berlusconi : le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologne, Il Mulino, 2002.

L'autre parti allié principal de Silvio Berlusconi est la Ligue du Nord. Ce parti, qui représente l'une des particularités les plus controversées du système politique italien, a joué un rôle notoire dans la transition entre la première et la seconde république, en proposant un modèle novateur de rapport avec l'électorat, du moins pour le système républicain italien : un système basé non pas sur l'appartenance de classe, mais sur la communauté d'intérêts traversant toutes les classes, qui s'était affirmée dans le Nord du pays et s'était cimentée autour de l'hostilité diffuse à l'égard des méthodes de gouvernement démocrates-chrétiennes. Née de la fusion entre la puissante Ligue lombarde et différentes autres ligues régionales mineures ayant en commun un sens poussé de la défense des intérêts locaux, la Ligue du Nord a représenté, et représente encore, un élément crucial du paysage politique italien. Constituée de petits entrepreneurs et de travailleurs du Nord, sa base électorale en fait un élément peu homogène dans une coalition de centre-droite résolument antipopulaire. En outre, la vocation sécessionniste de la Ligue, qui a clairement prôné à plusieurs reprises la sécession du Nord par rapport au reste de l'Italie, s'est avérée extrêmement gênante, tant au sein du gouvernement Berlusconi qu'au niveau des rapports avec les autres alliés gouvernementaux. Parmi les trois partis du Pôle des libertés, la Ligue a été celui qui a exprimé le plus ses sympathies européennes, même si, désormais, ces sympathies ont laissé la place à une hostilité déclarée envers les « ingérences de Bruxelles ». Alors que *Forza Italia* voyait dans l'Europe un obstacle à la restauration du modèle économique démocrate-chrétien, et que, en raison de son nationalisme traditionnel et de l'hostilité des partenaires européens, le MSI, devenu ensuite l'Alliance nationale(AN), était amené à prendre ses distances par rapport au projet européen, la Ligue avait développé une vision plutôt intéressante d'une Europe des régions où l'État national (y compris l'État italien) se dissout pour laisser à des macro-régions européennes la tâche d'administrer les affaires locales. Développée après la fin de l'expérience gouvernementale de 1994, et à un moment où la Ligue cherchait des ouvertures pour développer sa politique sécessionniste, cette interprétation s'est heurtée à la réalité des rapports européens et a poussé les dirigeants de la Ligue à opérer un virage à 180°, dans le sens anti-européen. Le lien possible entre l'affaiblissement du rapport de dépendance vis-à-vis de Rome et la réforme de la structure institutionnelle en faveur du renforcement des autonomies régionales demeure cependant fortement perceptible. Les pressions des représentants des régions italiennes et d'autres pays européens sur la Convention européenne vont aussi dans ce sens. En tout cas, l'abandon par la Ligue du discours pro-européen a été suivi par le retrait momentané du projet de sécession. Durant les gouvernements de l'Olivier, la coalition en place a établi un rapport ambigu avec la Ligue, et en a favorisé les velléités indépendantistes à travers une réforme fédéraliste de l'État qui, en réalité, semble surtout avoir été une opération politique destinée à renforcer les autonomies locales suivant un modèle cher aux partis de gauche, plus qu'à la Ligue. Récemment, le projet de sécession, qui avait contribué à isoler et à affaiblir la Ligue, a cédé la place à la « *devolution* », qui devrait permettre une sorte de transfert de pouvoirs importants de l'État central vers les administrations locales. L'introduction de la *devolution* risque toutefois d'affaiblir fortement l'État central et de creuser davantage le fossé entre les régions riches du Nord et celles, plus défavorisées, du Sud. Il

semble que l'idée de la *devolution* ait été l'instrument ayant permis le rapprochement entre *Forza Italia* et la Ligue, pour rendre possible ensuite la victoire électorale de 2001¹⁴ ; Que signifiera t-elle pour le pays ? Sera-t-elle jamais appliquée ? Il s'agit là de l'une des interrogations les plus inquiétantes, pour l'Italie, mais aussi pour la solidité de la coalition au gouvernement.

Actuellement, le principal parti du gouvernement est *Forza Italia*, qui est le parti du président du Conseil Silvio Berlusconi. Constitué en 1994, juste avant les élections de cette même année, ce parti, à l'origine, a réuni dans ses rangs bon nombre de ceux que l'on appelait les « hommes nouveaux », c'est-à-dire des hommes qui ne s'étaient pas compromis directement avec l'ancien système de gouvernement et avec les anciens partis. Beaucoup de ces hommes nouveaux étaient pourtant parfaitement identifiables sur le plan politique : ils étaient liés à la Démocratie chrétienne et aux partis socialistes de la première république (le Parti socialiste italien et le Parti social démocrate italien). *Forza Italia* a fait son entrée sur la scène politique italienne avec un programme ultra-libéral et nettement hostile au système de sécurité sociale et de services sociaux alors en vigueur. L'anticommunisme féroce, et désormais désuet, et la tentative de proposer *Forza Italia* comme une sorte de nouvelle Démocratie chrétienne capable de défendre la liberté contre l'arrivée des partis de gauche ont caractérisé le ton donné à la propagande du parti. Dans le domaine économique, la recette proposée par *Forza Italia* consistait dans la libéralisation des activités et du marché du travail, la réduction des impôts pour faire augmenter la consommation et alléger la charge fiscale des entreprises. L'une des promesses électorales de Silvio Berlusconi, restée fameuse, était de créer un million de nouveaux emplois. Le libéralisme de type thatchérian proposé par *Forza Italia* et par son dirigeant était toutefois orienté principalement contre certaines classes sociales et contre une série de garanties et de services dont ces classes jouissaient, aux frais de l'État. Toutefois, il évitait de toucher à des sujets brûlants comme la réforme de la bureaucratie et la lutte contre l'évasion fiscale, qui constituaient de toute évidence des problèmes cruciaux pour le pays. Silvio Berlusconi s'est donc attiré la vive hostilité des syndicats et des catégories populaires, qui sont parvenues à organiser une série de manifestations imposantes, sans précédent en Italie, et qui ont contribué à accélérer la chute du gouvernement.

L'échec de la première expérience gouvernementale de *Forza Italia*, la forte concentration autour de la personne de son dirigeant et les problèmes judiciaires que celui-ci a rencontrés, dès son premier gouvernement, ont amené, d'une part, certains des personnages éminents du parti à s'en éloigner et, de l'autre, à repenser l'approche du parti vis-à-vis de ses électeurs et de ses alliés. En effet, c'est précisément la rupture de l'équilibre très délicat créé par Silvio Berlusconi dans la construction d'un système d'alliances qui a entraîné la chute de son gouvernement. Mais en termes de soutien électoral aussi, il y a eu d'importants changements,

¹⁴ Cf. Luciano Vandelli, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologne, Il Mulino, 2002.

surtout dans le rapport avec les industriels et dans la régionalisation du vote. Le système d'alliances qui soutenait le premier gouvernement Berlusconi était un jeu d'équilibrisme politique extrêmement hasardeux. *Forza Italia* était le pivot, non pas d'une alliance unique, mais d'une double alliance, conclue au Nord avec la Ligue du Nord (Pôle des libertés) et au Sud avec le Mouvement social italien (Pôle de la bonne gouvernance). La raison en était que la Ligue du Nord était très mal vue des électeurs du Sud à cause de son programme aux accents anti-méridionaux ; quant au MSI, celui-ci n'était pas présentable dans le Nord, lequel avait vécu l'expérience de la lutte de libération contre les troupes nazi-fascistes. *Forza Italia* était donc en lice au Sud avec le MSI, et se présentait au Nord avec la Ligue. De cette manière, les deux alliances séparées, mais axées sur *Forza Italia*, ont obtenu un nombre de députés à peine suffisant pour former une majorité parlementaire, à condition toutefois de coopérer, ce qui n'est pas apparu possible, sinon durant une première et courte période. Le rapport avec les industriels et les autres associations sectorielles qui pouvaient fournir un appui électoral était basé à l'origine sur le passé de chef d'entreprise de Silvio Berlusconi et sur le partage sommaire des idéaux du libéralisme par les chefs d'entreprise. En réalité, tandis que le parti de Silvio Berlusconi recueillait l'enthousiasme des chefs de petites et moyennes entreprises, dont la stratégie était souvent centrée sur la compression des coûts du travail, les représentants éminents de la grande industrie et de la finance étaient beaucoup plus réservés vis-à-vis du programme politique de Silvio Berlusconi, qui ne résolvait pas les problèmes structurels et risquait d'entamer davantage la crédibilité italienne sur les marchés financiers. D'autres associations sectorielles soutenant traditionnellement le système démocrate-chrétien, tels les commerçants, ne pouvaient pas, elles non plus, ne pas remarquer combien une politique visant la compression salariale et la réduction des services aurait eu de sévères répercussions sur la consommation des familles. Le premier gouvernement Berlusconi a donc échoué dans son objectif le plus ambitieux, qui était celui de se présenter comme l'héritier de la Démocratie chrétienne et de regrouper les différents segments de l'électorat qui avaient constitué la base du système de pouvoir précédent.

Durant la période passée dans l'opposition, le programme politique de *Forza Italia* a subi quelques transformations importantes. Certaines sont la conséquence des problèmes judiciaires de son chef, mis en examen dans certains procès qui pourraient déboucher sur des condamnations d'une gravité propre à compromettre les fonctions qu'il occupe actuellement, voire même à interrompre définitivement sa carrière politique. C'est pourquoi la coalition actuellement au pouvoir a fait de la justice l'un des thèmes principaux de son programme. Des projets de réforme de la magistrature qui en limitent l'indépendance ont été présentés, et l'on a proposé une série de lois qui semblent avoir ajouté de nouveaux obstacles au fonctionnement, déjà problématique, de la justice en Italie. De l'avis de l'opposition et de nombreux observateurs extérieurs à la politique, ces lois semblent avoir eu l'objectif précis de ralentir ou de bloquer les procédures judiciaires dans lesquelles sont mis en cause Silvio Berlusconi et son proche collaborateur et ancien ministre de la Défense Cesare Previti. Les récentes frictions avec les partenaires européens sur la coordination de la justice et le mandat d'arrêt européen

semblent, elles aussi, reposer sur les mêmes motivations. Ce qui est encore plus évident, cependant, c'est l'abandon du libéralisme sauvage de 1994 et, à l'opposé, l'attention portée aux « grands travaux » (comme le pont sur le détroit de Messine) grâce auxquels Silvio Berlusconi envisage de relancer l'économie ; une telle attention semble avoir été très crédible aux yeux de l'électorat sicilien et de ceux qui ont toujours influencé de manière significative cet électorat, car la coalition emmenée par Silvio Berlusconi a obtenu un succès jamais atteint en Sicile lors des élections de 2001.

Le retour au gouvernement de Silvio Berlusconi a été également marqué par une série de divergences et d'incompréhensions avec les autres membres de l'Union européenne. Les législations introduites par le gouvernement Berlusconi, peu avant le passage définitif à l'euro, en vue de rapatrier les capitaux exportés illégalement ont irrité en raison du risque que le crime organisé à l'échelon européen profite de l'occasion pour blanchir des capitaux d'origine douteuse. De même, les divergences, déjà mentionnées, concernant le mandat d'arrêt européen, que le gouvernement italien a tenté de limiter à quelques délits, en excluant précisément ceux qui risquaient d'embarrasser sérieusement le président du Conseil italien, ainsi que le retrait du programme Airbus A 400 ont contribué à isoler l'Italie sur le plan européen. Enfin, la manière dont le gouvernement Berlusconi gère les relations avec l'Europe a fait à nouveau question avec le récent blocage italien de certaines décisions importantes en matière d'harmonisation fiscale. En effet, en contrepartie de son approbation, l'Italie exigeait le maintien des exonérations en faveur des transporteurs routiers italiens et des concessions sur les amendes infligées à certains producteurs laitiers italiens pour avoir dépassé les quotas au cours des dernières années. Ces épisodes font ressortir avec clarté le lien étroit qui existe entre les problèmes internes et la politique européenne de l'actuel gouvernement italien, ainsi que l'amateurisme avec lequel ces questions sont gérées dans un contexte difficile comme celui des négociations au niveau européen. Les divergences de vues sur le dossier Airbus dépendent très probablement du fait que l'industrie aéronautique italienne est liée aux Américains et qu'elle ne semble pas enthousiaste à l'idée de rentrer dans l'orbite du consortium européen. Tandis que, dans le cas des quotas laitiers, il existe un rapport évident entre le soutien électoral que la Ligue obtient des producteurs mécontents et la tentative désespérée de trouver le moyen de les soustraire au paiement des amendes. Reste toutefois le problème de la subordination totale des grands choix européens à de petits intérêts nationaux de la part d'un gouvernement qui s'apprête à assumer un rôle essentiel dans la coordination de la politique européenne.

Avant même que les nombreuses divergences et les maladresses répétées au niveau international ne mettent en évidence le problème, il était évident que la coalition au gouvernement et le président du Conseil lui-même manquaient d'expérience et de professionnalisme dans le domaine des relations internationales en général, et européennes en particulier. C'est sans doute pour cette raison que lors de la formation initiale du deuxième gouvernement Berlusconi, une personnalité de grande expérience et de grand prestige international comme Renato Ruggiero s'était vu attribuer le portefeuille des Affaires

étrangères. Ce dernier a cependant démissionné lorsqu'il est apparu que l'action des autres membres du gouvernement et du président du Conseil limitait ses marges de manœuvre, et surtout sa crédibilité.

2 – Les positions des partis d'opposition

L'opposition actuelle se compose principalement des partis qui avaient soutenu la coalition gouvernementale de l'Olivier de Romano Prodi. « Rester dans l'Europe » : tel avait été l'objectif symbole du programme politique de l'Olivier. Derrière cet objectif, il y avait la tentative de moderniser l'Italie ; celle-ci restera cependant largement inachevée, tant en termes de solutions aux problèmes structurels du pays qu'en termes de convergence vers des modèles européens. Cet échec relatif, voilé seulement en partie par le succès éclatant mais temporaire de l'adhésion à l'union monétaire, peut être partiellement imputé aux divergences et à la fragilité de la coalition qui soutenait le gouvernement Prodi, une coalition centrée sur le Parti démocratique de la gauche (PDS), héritier direct du puissant Parti communiste italien, et composée d'une série de partis mineurs d'inspiration laïco-socialiste et de la « gauche démocrate-chrétienne ». En réalité, le gouvernement tenait seulement grâce à l'appui extérieur des néo-communistes (Refondation communiste), et lorsque ceux-ci le lui retirèrent le gouvernement tomba. Cette attitude ayant fait apparaître des divergences, une fraction de la Refondation communiste s'est constituée en un parti autonome, le Parti des communistes italiens (PdCI), en proposant un modèle de néo-communisme plus attentif à la situation politique intérieure et moins ouvert aux mouvements et tendances de l'extrême gauche.

À l'heure actuelle, l'opposition est principalement représentée par les Démocrates de gauche (DS), parti né de la fusion entre l'ancien PDS, quelques partis mineurs issus de la gauche démocrate-chrétienne et du défunt Parti socialiste italien, ainsi que par la « Marguerite », fédération de partis d'origine non marxiste, qui a acquis un certain poids lors des récentes élections grâce également au fait que son dirigeant, Francesco Rutelli, était également le candidat de la coalition de centre-gauche à la fonction de président du Conseil. La Marguerite, qui a également vu arriver dans ses rangs le mouvement des Démocrates – que dirigeait Romano Prodi lors de la campagne victorieuse de 1996, et qui constituait l'épine dorsale de la coalition de l'Olivier –, a acquis une nette connotation européenne en faisant de la «dimension européenne » l'un des points forts de son programme politique. Le programme de la Marguerite lie la réforme de la structure institutionnelle italienne à celle des institutions de l'Union, et tend à mettre en valeur le rôle des administrations locales à travers le principe de subsidiarité et à l'interaction avec le niveau de pouvoir européen. Le programme réserve en outre une large place à des thématiques telles que la création d'une Europe fédérale et la réforme de l'université, qu'il va jusqu'à considérer en fonction d'une européanisation du système italien, par la participation à des réseaux universitaires européens.

L'image que donne d'elle-même la principale coalition d'opposition (qui s'identifie encore formellement à l'Olivier) reste toutefois celle des derniers gouvernements de centre-gauche de la législature précédente, c'est-à-dire celle d'une coalition divisée, au programme mal défini, qui se réclame de grands idéaux mais manque d'esprit pratique. Par ailleurs, l'un des principaux éléments de division vient du rôle du parti principal de la coalition (DS). Ses alliés craignent son hégémonie, tandis que certaines sections du parti, ou des acteurs et des associations qui lui sont traditionnellement proches, en dénoncent la crise idéologique et programmatique. Dans tous les cas, l'Europe représente la référence à laquelle les dirigeants de la coalition recourent souvent, comme s'il s'agissait de l'ersatz d'un programme politique encore balbutiant. Reste l'idéal de fond, celui de l'ancrage à l'Europe comme instrument essentiel de la modernisation du pays et de sa normalisation¹⁵.

En marge de cette coalition, on trouve également d'autres partis et mouvements extérieurs à l'Olivier, comme la Liste Di Pietro¹⁶ et le Parti des communistes italiens. Ces deux formations rejoignent la principale coalition d'opposition dans sa dénonciation de l'action du gouvernement Berlusconi, dans laquelle ils voient la représentation d'intérêts clientélistes et l'émergence de menaces potentielles pour la stabilité et le progrès du pays. Une forme de coopération entre ces forces et l'Olivier semble donc probable dans la conduite de l'opposition au gouvernement en place. Ce qui est moins clair, c'est le rapport avec la Refondation communiste qui, bien que s'opposant résolument à l'actuelle coalition gouvernementale, ne semble pas en mesure de trouver suffisamment de points de contact avec l'Olivier pour garantir une alliance électorale ou le lancement d'initiatives communes.

À l'heure actuelle, il ne semble pas y avoir de grandes possibilités de changement à court terme des partis au gouvernement. La coalition d'opposition se prépare toutefois aux élections de 2006 en cherchant à se ressouder et à trouver un dirigeant indiscuté, capable de se poser en adversaire de M. Berlusconi. L'on estime que ce dirigeant pourrait être une nouvelle fois Romano Prodi, une hypothèse qui semble être confirmée par les récentes rumeurs selon lesquelles celui-ci ne reposera pas sa candidature à la présidence de la Commission européenne, à la fin de son mandat. Dans ce cas, la connotation pro-européenne de la coalition, qui est déjà très marquée, se verrait encore renforcée. Cet européanisme se reflète dans les programmes et les documents de bon nombre des partis d'opposition proches de l'Olivier, et a récemment permis au Parti des communistes italiens de définir une position commune avec le Mouvement fédéraliste européen en vue de soutenir la rédaction, par la Convention, d'une Constitution européenne, laquelle Constitution devrait être soumise à un référendum populaire

¹⁵ « Un pays normal », tel était le titre d'un livre publié par l'ancien président du Conseil, Massimo D'Alema, dont l'objectif politique était de faire de l'Italie un pays moderne en libérant, précisément, des nombreuses anomalies qui le caractérisaient.

¹⁶ Antonio Di Pietro, magistrat milanais et protagoniste des enquêtes de *Tangentopoli*, est entré en politique après avoir démissionné de la magistrature. Il a occupé pendant une période très brève une fonction de ministre et a ensuite fondé un mouvement appelé *Italia dei Valori*.

européen. Ce qui permettrait de soustraire l'approbation de la Constitution à la Conférence intergouvernementale qui, si elle ne parvenait pas à un accord, pourrait enterrer le processus constituant tout entier. En tout cas, le PdCI (avec le Mouvement fédéraliste européen) et la Marguerite semblent avoir trouvé une valeur de référence commune dans le «modèle social européen», c'est-à-dire dans ce système de garantie des grands risques de la vie (maladies, accidents, vieillesse et chômage) qui caractérise la législation sociale de la plupart des pays membres de l'Union européenne. L'idée d'inscrire le modèle social européen dans le futur traité constitutionnel et d'étendre ce système de garanties aux pays nouvellement admis semble être le trait caractéristique commun de l'approche européenne de l'Olivier, des partis de la gauche italienne ainsi que des principales confédérations syndicales.

En cette période, l'opposition exploite également le thème de l'Europe et des responsabilités du gouvernement Berlusconi dans les récentes polémiques et divisions générées au niveau européen par l'intervention anglo-américaine en Irak. Dans ce cas aussi, l'hostilité au gouvernement Berlusconi et à sa politique, ainsi que la vocation pacifiste typique de la gauche italienne et du monde catholique, amènent toutes deux l'opposition à s'identifier à la position de l'Union européenne, et notamment à celle de l'axe franco-allemand. Cet élément de convergence entre les électeurs de gauche et les électeurs catholiques pourrait devenir la clé de la politique électorale du centre-gauche, qui vise à assimiler pacifisme et européanisme. Quoi qu'il en soit, il encouragera certainement le gouvernement Berlusconi à adopter des positions plus prudentes, surtout vis-à-vis du mouvement pacifiste et de l'Union européenne.

3 - Partis mineurs, mouvements et groupes de pression

L'opposition au gouvernement Berlusconi ne se limite pas à la coalition de centre-gauche, mais implique également des partis mineurs comme l'extrême gauche représentée par la Refondation communiste et l'extrême droite de la *Fiamma tricolore*, qui ont des positions différentes à l'égard de l'Europe et du rapport qui doit être établi entre politique italienne et politique européenne. Le *Movimento Fiamma Tricolore* se déclare favorable au renforcement du «rôle géopolitique de l'Europe et de l'Italie» et de «l'indépendance géostratégique européenne», dans le sens d'une coordination européenne de type politique et militaire qui soit en mesure de «sauvegarder les intérêts vitaux (énergétiques, économiques, militaires et de sécurité)» et de s'affranchir de sa dépendance vis-à-vis de l'OTAN. Cette interprétation particulière est toutefois contrebalancée par un refus catégorique de l'intégration économique et financière et de la délocalisation des industries hors du territoire national. Dans cette optique, pour le *Movimento Fiamma Tricolore*, l'Europe semble constituer surtout une alliance militaire, mais non une entité supranationale. La Refondation communiste semble, au contraire, avoir une position critique mais constructive vis-à-vis de l'Europe unie, laquelle est perçue comme un instrument potentiel de soutien des idéaux d'égalité sociale, qui lui sont chers.

La Liste dirigée par le dirigeant radical historique Marco Pannella et l'ancienne commissaire européenne Emma Bonino, constitue un cas à part. Ayant bénéficié de la popularité conquise par Emma Bonino durant son mandat bruxellois, cette liste a inscrit dans son programme électoral une série de propositions qui ont pour objectif une Europe fédéraliste reposant sur des institutions fortes. La Liste Bonino-Pannella propose en effet une révision de l'architecture institutionnelle de l'Union qui prévoit l'élection directe du président de la Commission, la séparation nette entre le pouvoir exécutif de la Commission et le pouvoir législatif du Parlement européen, une répartition claire des compétences entre États nationaux et institutions européennes et la transformation du Conseil en sénat fédéral.

Dans le panorama politique italien, il y a, au-delà des partis, des mouvements comme le mouvement pacifiste et le mouvement des «*Girotondi*» (les «rondes citoyennes»), l'un et l'autre critiques ou ouvertement hostiles au gouvernement Berlusconi et à ses choix, notamment en matière de politique étrangère et européenne. Le mouvement des *Girotondi per la Democrazia* est apparu récemment, grâce, entre autres, aux efforts du réalisateur Nanni Moretti et de certains professeurs d'université. Ce mouvement, qui se déclare anti-berlusconien, s'est distingué en organisant des manifestations pacifiques sous forme de farandoles pour la défense des institutions qui ont été très souvent la cible des attaques du président du Conseil, comme les tribunaux ou la télévision publique. Il constitue toutefois un élément de friction à l'intérieur même de la coalition de centre-gauche, en raison de sa position fortement critique à l'égard de la direction des DS et de la convergence qui semble se dessiner avec l'opposition interne des DS (l'aile gauche du «*correntone*»).

Il est plus difficile d'interpréter la position des différents groupes d'intérêt ou de pression du monde économique et de l'administration publique. Il semble toutefois évident que les associations patronales et les représentations syndicales adoptent une attitude positive vis-à-vis de l'Union européenne. Les syndicats voient dans l'Europe une entité qui peut leur offrir des possibilités et des solutions impossibles à mettre en oeuvre au niveau national, pour favoriser la croissance économique et défendre et consolider les acquis sociaux et le système de protection sociale. Les associations patronales perçoivent l'Europe comme un élément de coordination et de rationalisation des politiques économiques nationales. La *Confindustria*, qui représente les industriels italiens, a focalisé récemment son attention sur le problème des infrastructures dans les transports et sur les répercussions que l'obsolescence et les étranglements du système de transport italien, notamment du système ferroviaire, pourraient avoir sur les nouveaux marchés de l'Europe orientale. Il ne semble donc pas dû au hasard que ce sujet revienne avec insistance dans le programme de la présidence italienne pour le deuxième semestre de 2003.

III - FACTEURS INTERNES DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE L'ITALIE

Comme l'a montré l'historique rapide des rapports entre l'Italie et les institutions européennes de la première partie de cet essai, la situation interne et les considérations de politique intérieure ont toujours lourdement influencé l'action de l'Italie en Europe et la manière dont ses représentants ont agi (ou évité d'agir). Il semble donc plausible de supposer que les sujets qui attireront l'attention de la présidence au cours du second semestre 2003 seront ceux qui sont les plus liés aux questions intérieures et aux intérêts nationaux italiens. Parmi ceux-ci, l'on voit émerger la consolidation des rapports entre les pays membres après les récentes tensions liées au conflit en Irak, et le processus de réforme institutionnelle de l'Union lié à l'élargissement et à l'élaboration d'une Constitution européenne. Des sujets auxquels s'ajoutera sans doute la question du non-respect du pacte de stabilité par certains États membres et du risque (ou de l'opportunité) que d'autres pays puissent faire de même dans un futur proche. Ces trois sujets recoupent des questions de politique italienne et peuvent peser considérablement sur la définition des marges de manœuvre du gouvernement actuel en politique intérieure. Il y a d'autres sujets, en apparence mineurs, mais qui revêtent une grande importance pour le futur de l'économie italienne, et dans lesquels l'action de la présidence ne manquera certainement pas de dynamisme.

1 - Le gouvernement et les obligations dérivant des règles de l'Union

Se pose la question des limites imposées par le pacte de stabilité à la politique économique du gouvernement italien, rendues particulièrement étroites en raison de la politique d'allègement fiscal et des difficultés à contenir les dépenses, que le gouvernement Berlusconi a rencontrées dès son entrée en fonction.

Les mesures prises par le gouvernement pour faire face aux problèmes budgétaires et respecter les critères du pacte de stabilité ont été définies plus d'une fois comme non structurelles et uniquement capables de résoudre le problème à titre provisoire. En effet, dans la mesure où elles sont basées sur des opérations *una tantum* telles que l'effacement des arriérés fiscaux, elles pourront tout au plus permettre d'atteindre les objectifs du pacte de stabilité pour l'année prochaine, mais certainement pas constituer la base d'un plan de stabilité pluriannuel approprié. Par ailleurs, le soutien électoral acquis par la coalition au pouvoir doit beaucoup aux promesses d'allègement fiscal et de reprise des investissements publics comme timon de l'économie. Dans certains cas, ces investissements sont indispensables pour garantir le caractère fonctionnel de structures et infrastructures d'une importance cruciale pour le pays et dont la modernisation a été trop longtemps reportée par les gouvernements précédents. Dans d'autres cas, les dépenses publiques servent à réactiver des mécanismes de soutien électoral

tombés en désuétude avec la progression des enquêtes de la période *Tangentopoli* et durant les périodes de crise budgétaire qui se sont succédées entre la moitié des années quatre-vingt-dix et l'adoption de l'euro.

Ce modèle de rapport avec l'électorat rappelle beaucoup celui de la Démocratie chrétienne et va de pair avec une politique d'assouplissement de la pression fiscale par le biais de divers effacements d'arriérés et facilités, qui semblent stimuler l'évasion fiscale et le contournement des règles, comme c'était précisément le cas durant la première république. La croissance de *Forza Italia*, parfois au détriment de ses propres alliés, semble prouver combien une partie de l'électorat italien apprécie qu'on lui propose à nouveau le modèle de la Démocratie chrétienne. C'est ce qui pourrait permettre au parti de Silvio Berlusconi de réussir là où il avait échoué par le passé, en se présentant comme l'héritier direct de la Démocratie chrétienne, par la reproduction des modes de gouvernement et la reconquête de l'électorat de celle-ci.

Contrairement à 1994, le budget de l'État permettrait des dépenses plus soutenues (du moins pour de courtes périodes) par le biais de l'endettement et en maintenant la pression fiscale à un bas niveau. L'obstacle principal vient précisément de l'Europe et du pacte de stabilité, qui limite drastiquement les marges de manœuvre et met donc en péril le projet de restauration démocrate-chrétienne sur lequel se base le véritable pacte conclu entre Silvio Berlusconi et ses électeurs. Seul un assouplissement du pacte de stabilité ou de larges dérogations en faveur de l'Italie peuvent permettre de combiner la politique d'allègement fiscal et les grands travaux (et donc les marchés publics d'envergure, pour distribuer de l'argent et du travail à sa base électorale). Il ne semble donc pas fortuit que le ministre de l'Économie Tremonti ait proposé, vers la fin de 2002, de réinterpréter le pacte de stabilité en excluant les dépenses destinées aux infrastructures, à la défense, aux réformes structurelles et aux aides aux pays étrangers. Ce type d'interprétation, aux antipodes de l'esprit du pacte, aurait permis de mettre en œuvre la politique des grands travaux promise par le gouvernement Berlusconi sans contrevenir aux accords européens.

2 - Problèmes internes et atlantisme

Pour le moment, l'aspect le plus problématique du futur semestre de présidence italienne semble être, comme d'ailleurs pour l'actuelle présidence grecque, la profonde division apparue au sein de l'Union entre les pays favorables à l'intervention anglo-américaine en Irak et les pays qui s'y sont opposés. Le point de friction majeur est évidemment celui des rapports entre Français et Britanniques, ces derniers étant engagés aux côtés des Américains en Irak, en opposition ouverte avec la position franco-allemande avec le soutien de certains autres pays membres (parmi lesquels l'Espagne et l'Italie font figure de proie) et de différents pays prochainement admis.

L’Italie et le président du Conseil Silvio Berlusconi ont joué jusqu’ici un rôle relativement important en alimentant la crise par des prises de position très tranchées en faveur des Anglo-américains et par un engagement militaire direct, même s’il n’est pas aussi éclatant que celui des Britanniques. En effet, le gouvernement italien a envoyé un contingent de ses meilleurs soldats en Afghanistan, ce qui a permis de libérer un nombre équivalent de soldats américains pour les envoyer dans le Golfe. Ce contingent opère sous commandement américain dans une zone qui peut être considérée comme zone de guerre, et constitue donc un support militaire à toute l’opération de réorganisation politique et militaire de l’Asie centrale et occidentale entreprise par l’administration Bush avec l’invasion de l’Afghanistan. En outre, dans l’hypothèse où les opérations menées au Moyen-Orient devaient s’étendre à d’autres pays ou se révéler plus longues et difficiles que prévu, il n’est pas exclu que le contingent italien en Afghanistan soit encore renforcé pour libérer d’autres troupes anglaises et américaines à envoyer sur le front irakien. La Constitution italienne représente un obstacle quasi insurmontable à une intervention directe dans le Golfe, surtout en l’absence de l’aval de l’ONU, mais l’opération en Irak peut être présentée à des fins humanitaires et, si les Anglais et les Américains demandaient à être remplacés, l’envoi de troupes italiennes pourrait être justifié comme essentiel au maintien de la paix et à la sécurité du contingent déjà présent sur le territoire. L’armée et le gouvernement italiens soutiennent donc activement l’intervention au Moyen-Orient à travers une politique de remplacement des contingents opérationnels anglo-américains dans des zones moins problématiques que le front de guerre. Enfin, immédiatement après la chute de Bagdad, le parlement italien a approuvé l’envoi en Irak d’un contingent de 3000 hommes pour maintenir l’ordre public et permettre l’envoi de secours que les Anglo-américains auraient eu du mal à escorter. Ce contingent opérera sous commandement anglo-américain et l’on ignore ce qu’il adviendra dans le cas d’attaques ou de guérilla dans les zones où seront déployées les troupes italiennes.

Cette opération a évidemment des coûts économiques et politiques. Une attaque éventuelle contre les troupes italiennes ou un renforcement important du contingent aurait de lourdes répercussions dans le pays, où l’envoi du premier contingent en Afghanistan a déjà causé d’âpres polémiques et le vote défavorable, au parlement, d’une partie de l’opposition. Le gouvernement italien aurait donc tout intérêt à assouplir l’opposition des autres pays européens à l’initiative anglo-américaine et à les impliquer dans une politique de soutien indirect et de remplacement sur d’autres fronts. Dans différentes interviews récentes, le président du Conseil a insisté sur la nécessité de renforcer la coopération militaire au niveau européen et a critiqué la position de la France qui, par la menace du veto, aurait empêché l’approbation de la résolution de l’ONU. Une telle résolution aurait fourni à l’Italie le fondement constitutionnel permettant de déployer des troupes et des moyens militaires aux côtés du contingent anglo-américain, en référence également à sa participation à la première guerre du Golfe.

3 - La naissance du fédéralisme italien et la Constitution européenne

La réforme institutionnelle de l'Union européenne et l'adoption d'une Constitution redéfinissant les pouvoirs de l'Union, mais aussi des États nationaux et, indirectement, des entités infranationales, constituent un thème crucial pour le gouvernement italien et ses relations avec les institutions européennes. Le lien spécifique qui existe entre ce processus et les dynamiques internes réside dans le fait qu'une redéfinition des pouvoirs des différents niveaux d'autorité, s'il restitue aux États nationaux des compétences en matière de dépenses, ou délègue celles-ci aux régions, pourrait résoudre les problèmes de la coalition gouvernementale en favorisant la *devolution* voulue par la Ligue du Nord, mais aussi les problèmes de soutien électoral de l'ensemble de la coalition et de *Forza Italia* en particulier. En effet, si le gouvernement récupérait une certaine liberté d'initiative dans certains secteurs de la politique économique, il aurait la possibilité de faire face à l'accroissement des dépenses avec lequel il a attiré les voix d'une large tranche de son électorat, sans être contraint de contourner le pacte de stabilité.

Ce fait pourrait avoir influencé la position du délégué italien à la Convention européenne, Gianfranco Fini, en faveur d'une opposition assez marquée à la création d'une Europe fédérale, comme le montrent les amendements proposés à différents articles du premier projet proposé par la Convention européenne. Gianfranco Fini, vice-président du Conseil, chef de l'Alliance nationale et principal allié de Silvio Berlusconi, a en effet présenté une série d'amendements qui peuvent être considérés comme l'expression claire de la ligne du gouvernement italien. Ces amendements visent à sauvegarder la souveraineté des États nationaux, en évitant l'utilisation du mot « fédéral » et en limitant les cas où les institutions européennes peuvent imposer leurs décisions aux États nationaux, et les manières dont elles peuvent le faire. Ce comportement s'inspire de la tendance fondamentalement anti-européenne de la coalition gouvernementale, où la Ligue du Nord voit désormais dans l'Europe un obstacle aux ambitions indépendantistes du nord du pays, où l'Alliance nationale se réclame de ses traditions nationalistes, et où *Forza Italia* cherche à pouvoir tenir ses promesses électORALES et conquérir de nouveaux électeurs. Un amendement également significatif de Gianfranco Fini est celui concernant l'article 11, où il propose de restreindre la libre circulation des personnes en remplaçant le terme « des personnes » par l'expression « des citoyens de l'Union ». On poserait ainsi les bases constitutionnelles de la limitation du droit de circulation pour les citoyens d'autres pays, notamment les immigrés et les réfugiés à l'égard desquels la loi « Bossi-Fini » a déjà introduit des restrictions sévères en Italie. Dans un amendement à l'article 10, Gianfranco Fini, s'alignant sur les déclarations répétées de Silvio Berlusconi après l'éclatement de la guerre en Irak, soutient une proposition de « définition progressive d'une politique de défense commune » laissant transparaître sa volonté de favoriser et d'accélérer les efforts d'intégration dans ce secteur. Enfin, le représentant italien se range du côté de ceux qui demandent l'insertion d'une référence claire aux racines chrétiennes de l'Union européenne, en cohérence avec les principes nationalistes évidents qui ont inspiré ses autres amendements, mais en

contradiction avec l'atlantisme marqué et l'accent mis sur la question de la défense commune en représentant un obstacle à l'admission de la Turquie. L'impact des récents événements sur les objectifs du gouvernement italien en faveur d'une politique étrangère européenne plus agressive se fait sentir dans l'amendement présenté à l'article 3 visant à retirer des objectifs de l'Union celui de « promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples » pour lui substituer « l'observance rigoureuse du droit international comme base pour la paix entre les États et les peuples ». Dans ce cas également, la proposition semble cohérente avec les pressions du gouvernement italien en faveur d'un rôle plus actif de l'Europe aux côtés des États-Unis, y compris en termes militaires, mais est en contradiction avec le principe de respect des ordres constitutionnels des Etats membres, dans la mesure où la Constitution italienne stipule que « l'Italie répudie la guerre en tant qu'instrument d'atteinte à la liberté des autres peuples et comme mode de solution des conflits internationaux ; elle consent, dans des conditions de réciprocité avec les autres États, aux limitations de souveraineté nécessaires à un ordre qui assure la paix et la justice entre les Nations ; elle aide et favorise les organisations internationales poursuivant ce but »¹⁷ ; L'amendement Fini serait ainsi moins respectueux de la Constitution italienne que le texte initial. On pourrait donc émettre l'hypothèse que, dans l'esprit du gouvernement italien, les pressions pour une politique commune de défense visent à contourner les limites imposées par la Constitution italienne et permettre d'impliquer davantage l'Italie, y compris en matière militaire, au niveau international.

Il ne faut pas s'étonner de l'abîme qui sépare les positions du gouvernement exprimées par Gianfranco Fini de celles des autres délégués, comme Valdo Spini et Elena Paciotti, que l'on peut considérer comme plus proches de celles de l'opposition. Les amendements que ces derniers ont proposés tendent en effet à accroître les pouvoirs de l'Union en la plaçant dans une position de force par rapport aux États nationaux et en élargissant les domaines de ses compétences exclusives (politique étrangère et sécurité commune dans l'amendement proposé à l'article 11) ou de ceux dans lesquels elle devrait jouer un rôle (protection sociale et qualité du travail, lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale). Ils proposent en outre, explicitement, l'adoption du modèle fédéral pour l'Union. Dans le domaine de l'immigration et de l'asile, les amendements Paciotti-Spini introduisent la possibilité d'accorder la citoyenneté européenne ressortissants de pays non membres de l'Union, ou à des apatrides « qui résident légalement depuis plus de cinq ans sur le territoire de l'Union et en partagent les valeurs ». Leur position sur le rôle de l'Union dans le maintien de la paix est totalement opposée à celle de l'amendement Fini : ils proposent en effet la reprise quasi intégrale du premier paragraphe de l'article 11 de la Constitution italienne dans l'article 3 du projet de Constitution, par l'ajout de la phrase suivante : « L'Union répudie la guerre en tant qu'instrument d'atteinte à la liberté des autres peuples et comme mode de solution des conflits internationaux » et une référence claire au respect de la Charte des Nations unies. Les divergences sur l'Europe entre les coalitions qui s'opposent en Italie se retrouvent donc clairement exprimées au sein de la Convention.

¹⁷ Article 11 de la Constitution de la République italienne.

4 - Le « déclin économique et social italien » et son influence sur l'attitude vis-à-vis de l'Europe

Le problème du déclin industriel et, plus généralement, social et économique de l'Italie a récemment fait l'objet de nombreux débats. Les signes en sont très évidents dans différents secteurs et la comparaison avec les autres pays membres semble donner encore plus de relief à la crise que connaît l'Italie. L'événement le plus marquant a certainement été la récente et très grave crise du constructeur automobile FIAT, qui a dû suspendre sa production dans certains établissements et laisser temporairement sans travail un grand nombre d'ouvriers. La gravité de la crise de FIAT réside non seulement dans le risque d'effondrement de l'entreprise symbole du capitalisme industriel italien, mais également dans les répercussions de cette crise a sur les sous traitants, qui travaillent essentiellement ou exclusivement pour fournir des pièces ou des services à FIAT et sont donc mécaniquement frappés par la crise du grand constructeur. Même pour ceux qui n'ont pas été touchés par la crise de FIAT, les problèmes de la grande industrie turinoise ont donné l'image d'un système industriel italien et, plus généralement, d'un capitalisme peu ambitieux et inapte à soutenir la concurrence de capitalismes plus évolués et mieux structurés. Les expériences des années passées ont redonné vigueur à d'anciennes accusations, jamais éteintes, visant la classe entrepreneuriale italienne, comme celle de ne survivre que grâce à l'aide de l'État, d'être réticente à la modernisation et aux investissements dans la recherche, ou d'avoir comme stratégie industrielle unique celle de la compression des salaires. La crise de FIAT n'est en effet que la plus récente d'une série de restructurations et de replis industriels qui ont privé l'Italie des grandes entreprises capables d'occuper une position de leader. À partir des années soixante-dix, les grands groupes sidérurgiques, les chantiers navals, les industries chimique, électronique et mécanique sont entrés progressivement en crise et se sont avérés incapables de soutenir la concurrence au niveau international et de faire preuve de compétitivité sur le marché étranger, ou même sur le marché national quand celui-ci s'est ouvert à la concurrence. L'on perçoit donc nettement le déclin industriel italien, qui semble aller de pair avec le déclin social dont témoignent les rapports illicites entre entreprise et politique, révélés par les enquêtes de *Tangentopoli*, ainsi que l'étiollement du secteur universitaire, et surtout de la recherche scientifique. Les derniers gouvernements ont pris des mesures pour tenter de freiner la « fuite des cerveaux », celle des chercheurs qui émigrent vers d'autres pays européens ou aux États-Unis pour exploiter des capacités qu'ils ne peuvent pas exprimer en Italie par manque d'infrastructures de recherche, faibles investissements dans la recherche et gestion clientéliste des postes universitaires.

Le déclin de l'industrie, de la recherche et des structures universitaires représente donc un aspect important de la société italienne d'aujourd'hui. Ce déclin constitue en quelque sorte un signe permettant de percevoir l'Europe comme un instrument de réforme et de moralisation que beaucoup désespèrent de trouver désormais à l'intérieur du pays. Comme le souligne à juste titre Ilvo Diamanti, les Italiens observent l'Europe et la soutiennent, non tant en raison d'un sentiment européen profond, que parce qu'ils ont perdu confiance dans l'État et le

système politique italien¹⁸. Il est vrai, toutefois, que chacun soutient «son Europe», l'Europe qu'il voudrait ou qu'il croit voir, et non l'Europe telle qu'elle est en réalité. Cela vaut pour les individus comme pour les partis. En Italie, personne ne se déclare anti-européen, mais chaque parti est favorable à une Europe qui privilégie ou soutienne des valeurs et des politiques qui sont les siennes. Les associations sectorielles et les syndicats, eux aussi, sont favorables à l'Europe, à condition que ce soit l'Europe voulue par eux et non celle que souhaitent leurs adversaires.

¹⁸ Cf. Ilvo Diamanti, *Le sentiment européen en Italie : les gouvernements changent, la confiance dans l'Union demeure*, Paris, Notre Europe, 2002, p. 5.

IV LA FUTURE PRÉSIDENCE ITALIENNE

À la fin 2002, la Grèce et l'Italie ont présenté un programme conjoint pour leurs présidences respectives des premier et second semestres 2003. Ce programme définissait les principaux objectifs et les événements les plus importants qui auraient lieu dans le courant de l'année. Bien entendu, au moment où il a été élaboré, il était impossible de prévoir les développements de la crise irakienne et les répercussions qu'ils allaient avoir sur la cohésion politique de l'Union européenne. Aujourd'hui, il est probable que la plus grande partie de ce programme relèvera de la coordination politique entre les États membres et que certains de ses principaux thèmes passeront au second plan pour laisser la place à des questions plus urgentes¹⁹.

Quoi qu'il en soit, le programme gréco-italien reste le principal document politique disponible pour identifier les axes essentiels de l'action italienne pendant son semestre de présidence, ou tout du moins pour comprendre comment cette action avait été planifiée et quels étaient les objectifs prioritaires avant que les récents développements internationaux ne modifient les données du problème.

1. Le programme gréco-italien et les principaux événements de la présidence italienne

Le programme des deux présidences met l'accent sur plusieurs questions de grande envergure telles que l'élargissement et la réforme de l'Union européenne; par ailleurs, il indique d'autres domaines vers lesquels orienter l'action de coordination demandée à la présidence en exercice. Il n'y a pas dans ce programme de nette distinction entre les activités des deux présidences: d'une manière générale, aucune tâche précise n'est attribuée spécifiquement à une présidence plutôt qu'à l'autre. Cependant, le délai de réalisation des différents objectifs et des principaux événements à organiser laisse transparaître une répartition des tâches: en effet, selon le semestre de présidence où l'événement intervient, il finit par relever de la responsabilité de la présidence grecque ou de la présidence italienne.

Le thème principal qui se dégage du programme est l'élargissement de l'Union européenne et la réforme de ses institutions. Les deux présidences se proposaient de préparer pour avril 2003 le traité d'adhésion pour les futurs États membres, lequel a effectivement été signé dans les délais prévus, de faire progresser les négociations pour l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie et de renforcer la coopération avec les pays de la région des Balkans occidentaux ainsi qu'avec la Turquie. Il allait ensuite appartenir à la présidence italienne d'organiser la conférence

¹⁹Au cours d'une entrevue télévisée du 23 mars, le ministre italien des Affaires étrangères Franco Frattini a explicitement déclaré qu'au cours du semestre de présidence italienne, la résolution des différends au sein de l'Union et la consolidation des rapports avec les Américains revêtiraient une importance primordiale pour l'Italie.

intergouvernementale chargée d'examiner le projet de traité constitutionnel préparé par la Convention européenne.

Un autre thème important est celui de la coordination des politiques économiques et de l'emploi. Les deux présidences se proposent de redéfinir la stratégie pour l'emploi et les règles de coordination des systèmes de sécurité sociale. En particulier, il est envisagé pour le second semestre de choisir un sujet spécifique pour une analyse approfondie, en l'occurrence les systèmes de retraite et les exigences en matière d'âge minimal de départ à la retraite. Il s'agit d'un thème particulièrement important pour l'Italie, pays où la réforme du marché du travail et du système des retraites a constitué et constitue encore un âpre champ de bataille politique. Le fait que ce thème ait été inscrit et mis en exergue dans le semestre de présidence italienne ne semble pas fortuit. En effet, une redéfinition au niveau européen des critères sur lesquels se fonde le système des retraites permettrait au gouvernement italien de mettre en oeuvre une réforme interne historique, restée jusqu'à présent impossible compte tenu des vétos croisés des différentes catégories sociales et de leurs représentants. Il semble donc envisageable d'assister au cours du semestre de présidence italienne à une tentative d'invoquer des contraintes externes afin de mettre en oeuvre une réforme du système italien des retraites que le gouvernement ne serait pas en mesure d'imposer par lui-même.

Toujours en ce qui concerne la coordination des politiques économiques, le programme gréco-italien s'arrête également sur la simplification de l'environnement réglementaire pour les entreprises ainsi que sur la préparation d'un Livre vert sur l'esprit d'entreprise et sur la Charte européenne des petites entreprises. Il conviendra également de mettre en oeuvre avant la fin de l'année le programme "Erasmus mondial", d'aide à la préparation post-universitaire au moyen de la création de masters européens et de bourses visant à attirer des étudiants de pays tiers (extérieurs à l'Union européenne) dans les universités des États membres. Le programme évoque également le débat sur le projet de directive "télévision sans frontières" et le renforcement des mesures destinées à améliorer la qualité des contenus des médias interactifs. Ces initiatives dont la présidence italienne assurera la promotion placeront vraisemblablement au centre des débats européens la question maintes fois évoquée en Italie du "conflit d'intérêts" du Président Berlusconi qui, outre ses fonctions de chef du gouvernement, est le plus important propriétaire de médias en Italie et l'un des plus importants au niveau européen.

Le programme évoque également les transports écologiquement viables et la création de connexions efficaces avec les pays candidats des Balkans et dans le bassin méditerranéen. La question des transports, d'un intérêt indéniable pour l'économie de l'ensemble de l'Union, revêt pour l'Italie une importance cruciale. La position relativement décentrée de la péninsule italienne lui fait courir le risque de rester exclue des grands courants d'échanges qui se développent déjà, ou le feront, dans les zones qui adhéreront prochainement à l'Union. En effet, la faiblesse des infrastructures italiennes et les différends avec la Suisse et l'Autriche pour la réglementation du transport routier en provenance d'Italie risquent de grandement

limiter l'accès aux nouveaux marchés qui s'ouvrent à l'Est de l'Europe, tant en raison des coûts élevés auxquels seront confrontés les Italiens que du fait des limitations de trafic qui seraient imposées faute d'une réglementation au niveau européen. La question des transports vers l'Est est un problème de longue date pour l'économie italienne, qui a dû y faire face dès l'immédiat après-guerre, mais son importance s'était atténuée avec la fermeture relative des marchés de l'Europe centrale et orientale suite à l'expansion soviétique. L'adhésion à l'Union européenne des pays ex-communistes pose à nouveau ce problème, dans les mêmes termes que par le passé. Aujourd'hui, ce qui suscite l'intérêt des industries d'Europe occidentale, ce ne sont pas uniquement les nouveaux marchés possibles, mais aussi et surtout la possibilité de délocaliser dans ces pays une partie des productions, en particulier ceux à haute intensité de main-d'œuvre non qualifiée, celle-ci étant disponible en quantité et à bas prix dans la plupart des pays de l'Europe de l'Est. Il devient donc nécessaire de pouvoir envoyer à l'Est, et à faible coût, des produits semi-finis dont la fabrication sera achevée dans ces pays, ou qui reviendront en Italie pour y subir un usinage plus complexe. Seul un système efficace de transports peut permettre de maintenir des coûts faibles, et préserver ainsi la compétitivité des produits italiens sur le marché européen. En outre, le risque existe de voir se créer un axe continental franco-allemand des transports vers l'Europe de l'est et les Balkans qui marginaliserait les exportations italiennes dans cette direction et qui favoriserait les ports du Sud de la France et de l'Espagne en tant que point de référence du commerce entre les pays méditerranéens et l'Europe des Balkans et du Danube.

Une autre question tout aussi importante pour l'avenir économique de l'Europe est celle des échanges énergétiques avec la Russie, qui se voit accorder une grande importance dans les explications détaillées du programme. Dans ce domaine également, la création envisagée des réseaux transeuropéens de l'énergie et leur connexion avec les structures italiennes sont susceptibles de constituer un tournant historique qui permettrait de résoudre les problèmes traditionnels de l'économie italienne même si la concurrence semble peu poussée entre les États membres s'il existe une communauté d'intérêts pour le développement d'un réseau efficace de distribution de l'énergie dans l'Union.

Un autre thème de grande importance dans le programme des deux présidences est celui de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice. Sous cette appellation, on distingue deux problématiques spécifiques : d'une part, la coordination de la lutte contre la criminalité et le terrorisme, et d'autre part, les politiques d'asile et d'immigration. Après les attentats du 11 septembre 2001 et compte tenu de la situation actuelle dans le Golfe, l'importance d'une politique de sécurité efficace et coordonnée est incontestable et représente une aspiration et un intérêt communs pour tous les pays de l'Union. Dans le cas de la politique d'immigration, l'intérêt spécifique de l'Italie est encore renforcé par deux facteurs internes de poids. En premier lieu, eu égard à sa structure géographique et à la longueur de ses côtes, l'Italie est particulièrement exposée à l'afflux d'immigrés clandestins et de réfugiés provenant de régions parfois très lointaines d'Afrique et d'Asie. La nécessité d'une politique européenne de

l'immigration est par conséquent particulièrement ressentie en Italie. Celle-ci devrait favoriser la lutte contre l'immigration clandestine et une action diplomatique coordonnée à l'égard des pays d'origine, et plus particulièrement des pays de la rive sud de la Méditerranée, afin de les inciter à empêcher les départs illégaux ou à recueillir les clandestins expulsés par l'Union. En deuxième lieu, le programme politique de la Lega Nord, un des principaux partis de la coalition gouvernementale, repose historiquement sur la lutte contre l'immigration clandestine en tant qu'instrument primordial pour la sécurité interne. Il s'agit certainement du domaine dans lequel la convergence est la plus grande entre la Lega et l'autre grand allié de Berlusconi, l'Alleanza Nazionale, qui se présente comme le parti de l'ordre public, ainsi que le confirme le fait que la nouvelle loi sur l'immigration introduite par le gouvernement actuel porte le nom de MM. Bossi et Fini, dirigeants de ces deux partis. Il existe donc au sein de la coalition gouvernementale des convergences d'intérêts qui incitent l'Italie à promouvoir une européanisation des politiques d'asile et d'immigration, et plus encore des politiques de lutte contre l'immigration illégale.

Le dernier grand thème abordé dans le programme gréco-italien, celui des relations extérieures de l'Union, est probablement appelé à devenir le plus important suite aux récents événements internationaux. Dans ce domaine, les axes principaux sont la consolidation et le renforcement des relations avec les Balkans et la Russie, d'une part, et avec le bassin méditerranéen de l'autre, ainsi que le développement d'une politique de sécurité et de défense destinée à fournir à l'Europe une capacité militaire autonome mais intégrée dans l'OTAN. M. Berlusconi, dans les jours qui ont précédé et ont suivi l'attaque de l'Irak, est souvent revenu sur deux thèmes qui lui tiennent de toute évidence fortement à cœur: la création d'une force militaire européenne visant pour l'essentiel à servir de soutien à la politique militaire américaine, et la pertinence de l'élargissement de l'Union européenne à la Russie, qui permettrait avant tout d'intégrer le potentiel militaire russe dans la future force européenne. Il y a donc de forts indices qui indiquent que les thèmes relevant de ce dernier point du programme gréco-italien, à savoir la politique militaire européenne et les relations avec la Russie, constitueront une priorité de la présidence italienne, en étroite relation avec ce qui, dans des conditions normales, aurait dû être l'événement le plus important du semestre : la discussion du projet de traité constitutionnel dans le cadre de la conférence intergouvernementale.

2. Les objectifs de la présidence italienne

L'analyse du programme présenté par la Grèce et l'Italie pour 2003 ne suffit certainement pas à savoir quels seront les principaux objectifs de la présidence italienne, et ce pour deux raisons. Premièrement, au-delà des déclarations de principes, il est fort probable que l'attention de la présidence italienne se focalisera sur les thèmes d'intérêt majeur pour l'Italie, le semestre de présidence permettant d'orienter les choix de l'Union vers des solutions qui ont les faveurs du gouvernement italien. Deuxièmement, l'évolution de la situation internationale a rendu tout à

fait obsolète le contexte dans lequel le programme avait été établi. Cela aura probablement une lourde influence sur les priorités et sur les délais de mise en oeuvre des objectifs du programme et imposera en revanche une attention particulière pour d'autres thèmes peu mis en exergue par ce programme, voire n'y figurant pas du tout.

Ce qui est certain, c'est que la redéfinition des politiques de retraite et des politiques de l'emploi, les infrastructures de transport des marchandises et de l'énergie ainsi que les politiques de l'immigration revêtent une grande importance pour la situation interne de l'Italie, aussi bien pour son économie que pour les perspectives ouvertes à l'actuelle coalition gouvernementale pour consolider ses positions en parvenant à susciter le consensus, mais aussi et surtout à dégager des marges de manœuvre pour acquérir ou récupérer des ressources financières et l'approbation des électeurs. La définition d'une politique européenne de l'immigration dans un sens restrictif renforcerait la coalition gouvernementale en la plaçant dans une situation où elle pourrait répondre plus efficacement à l'une des principales attentes de l'électorat italien, la lutte contre l'immigration clandestine et le contrôle des immigrés auxquels est généralement imputée l'augmentation des activités illicites et de la petite délinquance devenue endémique en Italie au cours des dix dernières années. Cette attente dérive directement des programmes et des promesses électorales de la Lega et d'Alleanza Nazionale. De même, la définition d'un modèle européen en matière de retraites permettrait d'invoquer à nouveau des "contraintes externes" afin de mettre en oeuvre la réforme ardemment désirée par la coalition au gouvernement, mais qui en 1994 avait déjà soulevé une opposition telle qu'elle avait contribué à la chute du premier gouvernement Berlusconi. De même, une définition favorable de la politique des transports et des infrastructures au niveau européen permettrait de soutenir la politique de travaux publics sur laquelle le gouvernement Berlusconi a basé une partie de sa campagne électorale. En outre, le problème des infrastructures de transport est fort important aux yeux des milieux industriels, eu égard à ses retombées évidentes sur la compétitivité du système industriel italien.

3. L'action italienne durant le semestre de présidence: quelques hypothèses

Il est très risqué d'avancer des hypothèses sur à l'action de la présidence italienne, mais c'est probablement la principale attente des lecteurs du présent essai. Dès lors, nous tenterons de définir quelles actions il semble raisonnable d'attendre de la présidence italienne en nous basant sur différents éléments susceptibles de fournir des indications à cet égard ainsi que sur quelques hypothèses. Les éléments pertinents sont les expériences des précédentes présidences italiennes, les déclarations les plus récentes des principaux membres du gouvernement et le contexte des rapports internes et internationaux de l'Union européenne et de ses membres, contexte par ailleurs en perpétuelle évolution. Les hypothèses les plus importantes sont que l'action en Europe du gouvernement italien sera fortement influencée par les intérêts du pays, que les données de politique intérieure joueront un rôle important dans la définition des

priorités et que les impératifs de la coalition gouvernementale auront un poids important dans l'orientation des actions.

Les dernières périodes de présidence italienne ont été caractérisées par un objectif prioritaire: mettre en oeuvre et orienter l'unification monétaire européenne. En 1985 et en 1990, la présidence italienne, appuyée par la France et l'Allemagne, a soutenu le processus décisionnel qui devait mener à Maastricht et est entrée en conflit de manière assez inhabituelle avec la Grande-Bretagne, et en particulier avec son premier ministre, Margaret Thatcher, qui s'opposait à l'unification monétaire. En 1985, le premier ministre italien Bettino Craxi prit l'initiative de demander un vote à la majorité pour convoquer une conférence intergouvernementale proposée par le chancelier Kohl, laquelle jeta les fondations de l'Acte unique et des développements ultérieurs du processus d'intégration économique. En 1990 Margaret Thatcher fut complètement isolée par l'initiative du premier ministre Andreotti qui permit de fixer le début de la seconde phase de l'UEM à janvier 1994 et de convoquer une conférence intergouvernementale qui déboucha sur le traité de Maastricht²⁰. En 1996, en revanche, l'attention de la présidence italienne se concentra surtout sur le processus d'adhésion à l'union monétaire et en particulier sur les règles d'admission à celle-ci, qui risquaient d'en voir l'Italie exclue²¹.

Les plus récentes déclarations des principaux responsables du gouvernement, en particulier du premier ministre Silvio Berlusconi, semblent indiquer que le renforcement des relations entre l'Europe et les États-Unis et l'association de la Russie au processus d'élargissement de l'Union européenne constitueront l'aspect le plus important de la politique européenne de l'Italie et donc, probablement, le domaine sur lequel seront principalement concentrés les efforts de la présidence italienne du second semestre 2003. Il est donc loisible de supposer que le thème des relations extérieures et de la politique de défense commune de l'Union européenne remplacera, ou pour le moins accompagnera, ce qui semblait devoir être le thème principal du second semestre 2003, à savoir les réformes institutionnelles liées à la conclusion de la Convention européenne. Cette dernière question ne pourra que difficilement progresser de manière significative vu la vivacité des divergences apparues récemment entre les membres de l'Union. On peut donc faire l'hypothèse d'une présidence italienne qui, appuyée par la Grande-Bretagne et l'Espagne, s'emploierait principalement à retisser les liens au sein de l'Union dans un sens pro-américain, acceptant un ralentissement du processus constitutionnel, ou tentant d'exploiter la concomitance entre celles-ci et la crise des rapports entre la France et la Grande-Bretagne. L'accent placé par M. Berlusconi sur la défense commune européenne et sur les relations avec la Russie semble peu conforme aux intérêts généraux de l'Italie ou de la coalition gouvernementale, ou en tout cas n'être que marginal par rapport à ceux-ci. Un esprit soupçonneux pourrait penser qu'un tel degré d'attention a été suggéré par autrui dans le but

²⁰ V. Dyson – Featherstone, *The Road to Maastricht*, op.cit.; Ginsborg, *L'Italia del tempo presente*, op.cit.

²¹ V. Luigi Vittorio Ferraris, "Il semestre italiano di Presidenza dell'Unione europea" in *La comunità internazionale*, vol. LI, n.2, 1996 pp. 179-215

évident de diluer l'influence française dans l'Union, par l'introduction d'un nouveau partenaire de l'importance de la Russie. Cette dernière s'ancrerait de surcroît définitivement à l'Occident, créant les conditions qui lui permettraient une reprise économique rapide au moyen d'échanges entre produits énergétiques russes et produits manufacturés occidentaux. L'éventuelle inclusion de la Russie dans l'Union (ou la simple perspective d'une adhésion dans des délais raisonnables) rapprocherait Moscou des positions américaines et anglaises en termes de réorganisation géopolitique de certaines zones cruciales pour la stabilisation de l'ordre mondial. La constitution d'une armée européenne, quant à elle, permettrait aux Américains de compter sur les forces militaires dont ils semblent avoir désespérément besoin pour pouvoir intervenir sur plusieurs fronts à la fois et à un coût acceptable pour le contribuable américain. En effet, si le soutien militaire des alliés européens dépend aujourd'hui de considérations de politique interne et des contraintes imposées par les différentes constitutions nationales, une armée européenne disposerait d'une plus grande liberté d'intervention et, surtout, répondrait à des institutions européennes au sein desquels les éléments américanophiles seraient mieux représentés.

Le gouvernement Berlusconi, quant à lui, placé devant le problème de la marginalisation de l'Italie par l'axe franco-allemand, aurait ainsi développé une politique européenne atlantiste susceptible de permettre à l'Italie de jouer un rôle actif en tant qu'allié non plus de l'axe franco-allemand, comme en 1985 et 1990, mais de la Grande-Bretagne et de l'Espagne. Le gouvernement poursuivrait ainsi une politique appuyée depuis l'extérieur par les États-Unis, tirant profit de la situation internationale délicate pour regagner du terrain et reprendre l'initiative en politique européenne. L'éventuelle réussite de cette stratégie dépendra en grande partie des événements des prochaines semaines. En l'état, il serait très hasardeux de lancer d'autres hypothèses quant à un avenir à ce point incertain.

CONCLUSIONS

Le prochain semestre de présidence italienne de l'Union européenne semble appelé à être une des périodes les plus tourmentées de toute l'histoire de l'Union ainsi qu'un moment critique pour l'issue du processus d'intégration européenne. Dans ce contexte, les projets et les programmes formulés il y a seulement quelques mois sont devenus obsolètes et dépassés par les événements. Aujourd'hui, il semble fort improbable que les vives oppositions et divisions apparues au sein de l'Union au moment de la guerre en Irak puissent être surmontées assez rapidement pour que le traité constitutionnel européen soit arrêté et adopté lors du semestre de présidence italienne, dont il aurait dû être l'événement phare. En effet, une décision si lourde de conséquences dans une situation d'une telle instabilité serait susceptible d'apparaître pour certains États membres comme une tentative inacceptable de forcer le processus d'intégration ou, plus probablement, viderait le traité de toute substance en le réduisant à un simple énoncé de principes généraux.

Dans ce contexte, l'attitude du gouvernement italien par rapport à la guerre et sa prise de position claire en faveur de la politique anglo-américaine, donc opposée au choix d'autres États importants de l'Union tels que la France et l'Allemagne, constituent un élément supplémentaire de friction. Cela ralentira probablement le processus de réforme institutionnelle de l'Union, parce que certains États membres entendent empêcher le gouvernement italien de tirer parti de son semestre de présidence pour orienter le processus d'intégration dans des directions qui leur déplaisent. En outre, la manière très nette dont le gouvernement Berlusconi a choisi son camp, manière peu appropriée pour qui est appelé à exercer une fonction telle que la présidence européenne, où les capacités de médiation sont primordiales, pourrait induire certains États membres à ne pas vouloir concéder à l'équipe dirigeante italienne actuelle le prestige inhérent à la signature d'un traité historique pour la création de l'Europe unie en Italie.

M. Berlusconi semble miser beaucoup sur le prestige international pour faire oublier les ombres qui, en Italie, entourent son gouvernement et sa propre personne, sous forme de procédures judiciaires très embarrassantes et dont l'issue reste aujourd'hui encore incertaine. L'atlantisme semble convenir davantage que l'euro-péïsme à satisfaire les besoins de prestige international du gouvernement actuel, notamment parce que l'euro-péïsme est un drapeau derrière lequel se sont toujours rangés les adversaires politiques de M. Berlusconi et de sa coalition. Les relations entre ces derniers et le Président de la république, Azeglio Ciampi, euro-péïste convaincu et éventuel "tuteur" du gouvernement dans les matières européennes durant le semestre de présidence, semblent également empreintes de tensions, suite aux différends quant à la position italienne par rapport à la guerre en Irak, mais aussi en raison du peu d'emprise de M. Ciampi à approuver des réformes législatives qui semblent davantage destinées à résoudre les problèmes judiciaires de Silvio Berlusconi qu'à

véritablement moderniser l'appareil juridique italien. On risque donc d'assister à la disparition de l'unique élément de médiation entre les positions du gouvernement et celles de l'opposition en ce qui concerne l'Europe, mais aussi à une rupture entre le gouvernement italien et les institutions européennes. En effet, s'il est vrai que les Italiens sont très bien représentés en Europe, avec Romano Prodi à la tête de la Commission et Giuliano Amato à la vice-présidence de la Convention, il n'en est pas moins vrai que les rapports de MM. Prodi et Amato avec M. Berlusconi ne sont pas bons. La simultanéité d'une présidence italienne de l'Union et de la Commission et d'une vice-présidence de la Convention, qui dans d'autres circonstances aurait grandement favorisé la coopération et la réalisation d'objectifs de première importance pour l'Union, risque au contraire de transposer au niveau européen la froideur et le climat de haine qui se sont instaurés en Italie entre le gouvernement Berlusconi et la coalition de centre-gauche, avec laquelle MM. Prodi et Amato s'identifient, notamment dans la perspective des prochaines élections.

Enfin, si M. Berlusconi apparaît fort habile à imposer son style particulier de gouvernement dans un pays comme l'Italie, il se montre en revanche inexpérimenté et maladroit au niveau international, où il ne semble pas jouir d'un prestige ni d'une autorité suffisantes pour amener les autres pays membres à accepter les compromis nécessaires dans les moments difficiles et lors de tournants historiques. Par conséquent, la concomitance entre un moment difficile (les dissensions sur l'Irak), un tournant historique (la Convention européenne) et la faiblesse du leadership de Berlusconi risque de paralyser l'activité de l'Union et d'aggraver les problèmes existants.

BIBLIOGRAPHIE

- Baccetti, Carlo, *Il PDS : verso un nuovo modello di partito?* Bologna, Il Mulino, 1997
- Bassetti, Piero, *L'Italia si è rotta? : un federalismo per l'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1996
- la Franco, "Il capitalismo italiano. Linee generali d'interpretazione", in *Storia d'Italia, Annali, vol. I, Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino, Einaudi, 1978, pp. 1195-1255.
- Bonvicini Gianni (Ed.), *Italia senza Europa? Il costo della non partecipazione alle politiche dell'Unione Europea*, Milano, F. Angeli, 1997
- Caramani, Daniele, "L'Italie et l'Union européenne" in *Pouvoirs* n. 103 (2002), pp. 129-142.
- Carli, Guido, *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari, Laterza, 1993
- CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Roma, Milano, Franco Angeli, plusieurs années
- Chiarini, Roberto, *Destra italiana : dall'Unità d'Italia a Alleanza Nazionale*, Venezia, Marsilio, 1995
- Ciocca, Pierluigi, *La nuova finanza in Italia. Una difficile metamorfosi (1980-2000)*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000
- Coombs, Charles A. *The Arena of International Finance*, New York, John Wiley & Sons, 1967
- D'Alimonte, Roberto – Bartolini, Stefano (Eds), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino, 2002
- Daneo, Camillo, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Torino, Einaudi, 1975
- Diamanti, Ilvo, *Gli italiani di fronte all'Unione Europea: il governo cambia, la fiducia resta*, Paris, Notre Europe, 2002
- Dini, Lamberto "Il programma di presidenza dell'Unione Europea", in *Il Mulino Europa*, XLIV, 2, 1995, pp.41-51
- Dyson, Kenneth – Featherstone, Kevin, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999

Fauri, Francesca, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, Bologna, Il Mulino, 2001

Ferraris, Luigi Vittorio "Il Semestre italiano di Presidenza dell'Unione Europea" in *La comunità internazionale*, vol. LI, n.2, 1996 pp. 179-215

Francioni, Francesco (Ed.) *Italy and EU Membership Evaluated*, London, Pinter, 1992

Galasso, Giuseppe, "La lunga marcia dell'Italia verso l'Europa" in *Il Mulino Europa*, XLIV, 1, 1995, pp.85-91

Garbero Piero, *L'Italia di fronte al debito pubblico e all'integrazione monetaria europea*, Torino, Giappichelli, 1994

Ginsborg, Paul, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980-1996*, Torino, Einaudi, 1998

Ginsborg, Paul, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988*, Torino, Einaudi, 1989

Graziani, Augusto, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta unica*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000

Istituto di Studi e Analisi Economica, *Rapporto sullo stato dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001

Laschi, Giuliana, *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, Bern, Lang, 1999

Mammarella, Giuseppe – Cacace, Paolo, *Storia e politica dell'Unione Europea*, Bari, Laterza, 2000

Milward, Alan S., *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 2000

Olivi, Bino, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, Il Mulino, 2001

Panunzio Sergio P. - Sciso Elena (Ed.), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Roma, Giuffrè, 2002

Pasquino Gianfranco (Ed.), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi : le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2002

Poli, Emanuela, *Forza Italia. Strutture, leadership e radicamento territoriale*, Bologna, Il Mulino, 2001

Rampini, Federico, “L’Italia svalutata” in *Il Mulino Europa*, XLIV, 1, 1995, pp.92-102

Scalfari, Eugenio – Turani, Giuseppe, *Razza padrona. Storia della borghesia di stato e del capitalismo italiano 1962-1974*, Milano, Feltrinelli, 1974

Tambini, Damian, *Nationalism in Italian Politics: the Story of the Northern League 1980-2000*, London, Routledge, 2001

Tarchi, Marco *Dal MSI ad AN*, Bologna, Il Mulino, 1997

Telò, Mario, “L’Italia nel processo di costruzione europea” in *Storia dell’Italia Repubblicana, vol. III, tomo 1, L’Italia nella crisi mondiale. L’ultimo ventennio*, pp. 130-248

Tenaglia Ambrosini, M.Guglielmina, *La moneta e l’Europa da Bretton Woods a Maastricht e oltre*, Torino, Giappichelli, 1996

Tuccari Francesco (Ed.), *Il governo Berlusconi : le parole, i fatti, i rischi*, Roma, Laterza, 2002

Turone, Sergio, *Storia del sindacato in Italia. Dal 1943 al crollo del comunismo*, Bari, Laterza, 1992

Vandelli, Luciano, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, Il Mulino, 2002

Sites web consultés

<http://www.alleanzanazionale.it>

<http://www.cdu.it>

<http://www.comunisti-italiani.it>

<http://www.democraziaeuropea.it>

<http://www.dsonline.it>

<http://www.forza-italia.it>

<http://www.leganord.org>

<http://www.margheritaonline.it>

<http://www.mfe.it>

<http://www.msifiammatric.it>

<http://www.radicali.it>

<http://www.regione-toscana.it>

<http://www.rifondazione.it>

<http://www.ulivo.it>

<http://www.girotondi.too.it>

<http://www.european-convention.eu.int>

<http://www.eu2003.it>

ANNEXE STATISTIQUE

Tableau 1 : Évolution des dépenses publiques (en milliards de lires)

année	Dépenses totales	dont intérêts	% du PIB
1981	214.795	28.583	46,3
1982	264.100	38.857	48,4
1983	316.973	47.320	50,0
1984	363.898	58.113	50,1
1985	416.915	65.069	51,4
1986	460.922	76.370	51,2
1987	498.575	76.197	50,7
1988	554.682	86.550	50,9
1989	617.624	104.404	51,8
1990	705.253	124.143	53,8
1991	769.487	144.978	53,9
1992	842.547	172.622	56,1
1993	896.373	187.800	57,8
1994	898.962	179.927	54,9
1995	950.164	205.991	53,2
1996	1.006.120	218.701	52,9
1997	1.008.019	186.086	50,7
1998	1.023.797	166.541	49,3
1999	1.038.964	144.899	48,4
2000	1.047.311	145.733	46,4
2001	1.113.001	149.308	47,2

SOURCE: CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Milano, Franco Angeli, année 1999, p.580 et année 2002, p.582

Tableau 2 : Importance de la dette des administrations publiques (en milliards de lires)

	Valeurs courantes	Valeurs constantes (lires 1995)	% du PIB
1990	1.284.403	1.631.608	97,2
1991	1.448.956	1.711.022	100,6
1992	1.633.900	1.845.514	107,7
1993	1.846.453	2.006.769	118,1
1994	2.047.247	2.150.145	123,8
1995	2.212.746	2.212.746	123,8
1996	2.333.964	2.216.841	122,7
1997	2.388.743	2.215.956	120,2
1998	2.417.374	2.183.325	116,4
1999	2.458.276	2.183.440	114,5
2000	2.493.127	2.167.853	110,5
2001	2.576.605	2.183.367	109,4

SOURCE: CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Milano, Franco Angeli, année 2000, p.506 et année 2002, p.518

Pour la lecture des tableaux suivants, il faut avoir en tête les particularités du système électoral italien. Le Parlement italien est constitué de deux chambres. Au sein de celles-ci, 75% des sièges sont attribués au scrutin majoritaire (475 sièges à la Chambre des députés et 232 sièges au Sénat). À chacun des collèges uninominaux (475 et 232 respectivement) correspond un siège qui est attribué au candidat ayant reçu le plus de voix. Les 25% restants des sièges (155 à la Chambre et 83 au Sénat) sont attribués au scrutin proportionnel dans 26 circonscriptions pour la Chambre et 20 circonscriptions pour le Sénat. Les candidats figurant sur les listes sont élus en proportion des suffrages obtenus par chaque liste. Ce système électoral a été utilisé lors des élections législatives de 1994, 1996 et 2001. Pour les élections locales (communes, provinces et régions) et pour l'élection des représentants italiens au Parlement européen, d'autres systèmes électoraux sont utilisés.

Tableau 3 : Répartition des sièges aux élections législatives de 2001 (résumé)

	Chambre		Sénat	
	<i>Sièges</i>	<i>%</i>	<i>Sièges</i>	<i>%</i>
Casa delle libertà	368	58,4	176	55,9
Ulivo	247	39,2	128	40,6
Rifondazione Comunista	11	1,7	4	1,3
Lista Di Pietro		0,0	1	0,3
Democrazia Europea		0,0	2	0,6
Lista Pannella-Bonino		0,0		0,0
Fiamma Tricolore		0,0		0,0
Autres	4	0,6	4	1,3
Total	630	100	315	100

SOURCE: calculs de Roberto D'Alimonte – Stefano Bartolini (Eds), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino, 2002, p.200, 394-6.

Tableau 4 : Résultats des élections législatives de 2001, voix et sièges majoritaires

	Chambre				Sénat			
	<i>Voix</i>	%	<i>Sièges</i>	%	<i>Voix</i>	%	<i>Sièges</i>	%
Casa delle libertà	16.918.020	45	282	59	14.381.007	43	152	66
Ulivo	16.315.355	44	189	40	13.260.249	39	77	33
Rifondazione Comunista		0			1.705.733	5		0
Lista Di Pietro	1.496.110	4			1.138.553	3		0
Democrazia Europea	1.314.950	4			1.144.200	3		0
Lista Pannella-Bonino	462.863	1			676.472	2		0
Fiamma Tricolore	141.298	0			339.911	1		0
Autres	635.494	2	4	1	1.172.618	3	3	1
Total	37.284.090	100	475	100	33.818.743	100	232	100

SOURCE: Roberto D'Alimonte – Stefano Bartolini (Eds), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino, 2002, p.200.

Tableau 5 : Résultats des élections législatives de 2001, voix et sièges proportionnels

	Chambre				Sénat	
	<i>Voix</i>	%	<i>Sièges</i>	%	<i>Sièges</i>	%
Forza Italia	10.923.146	29,4	62	40,0		0,0
Alleanza Nazionale	4.459.397	12,0	24	15,5		0,0
Ccd-Cdu	1.193.643	3,2		0,0		0,0
Nuovo Partito socialista it.	352.853	1,0		0,0		0,0
Lega Nord	1.461.854	3,9		0,0		0,0
Total Casa delle libertà	18.390.893	49,6	86	55,5	24	28,9
Democratici di Sinistra	6.147.624	16,6	31	20,0		0,0
Margherita	5.386.950	14,5	27	17,4		0,0
Girasole	804.488	2,2		0,0		0,0
Partito dei Comunisti Italiani	619.912	1,7		0,0		0,0
Total Ulivo	12.958.974	34,9	58	37,4	51	61,4
Rifondazione Comunista	1.868.113	5,0	11	7,1	4	4,8
Lista Di Pietro	1.443.271	3,9		0,0	1	1,2
Democrazia Europea	887.037	2,4		0,0	2	2,4
Lista Pannella-Bonino	831.199	2,2		0,0		0,0
Fiamma Tricolore	142.894	0,4		0,0		0,0
Autres	578.443	1,6		0,0	1	1,2
Total	37.100.824	100,0	155	100,0	83	100,0

SOURCE: Roberto D'Alimonte – Stefano Bartolini (Eds), *Maggioritario finalmente?*, op. cit. pp.394-6.

LISTE DES "ETUDES ET RECHERCHES" DEJA PARUES

(Les plus récentes sont disponibles sur le site Internet de Notre Europe :
<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm#Etudes>)

- **Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique** (Anand Menon et Jonathan Lipkin)
Disponible en français et anglais (mai 2003).
- **Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre** (Kalypso Nicolaïdis et Paul Magnette)
Disponible en français et anglais (mai 2003).
- **L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer** (Bérénice Picciotto)
Disponible en français et anglais (mai 2003).
- **La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?** (Renaud Dehoussé, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild)
Disponible en français et anglais (avril 2003).
- **Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie** (Eric Philippart)
Disponible en français et anglais (mars 2003).
- **La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003** (George Pagoulatos)
Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- **La question du gouvernement européen** (Jean-Louis Quermonne)
Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- **Le Conseil européen** (Philippe de Schoutheete et Helen Wallace)
Disponible en français et anglais (septembre 2002).
- **Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence** (Søren Dosenrode)
Disponible en français et anglais (juin 2002).
- **Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)** (Michal Illner)
Disponible en français et en anglais (juin 2002).
- **Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002** (Carlos Closa)
Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).
- **La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?** (Florence Deloche-Gaudez)
Disponible en français et anglais (décembre 2001).
- **L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit** (Dusan Sidjanski).
Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).

- ***La présidence belge 2001*** (Lieven de Winter et Huri Türsan).
Disponible en français et anglais (juin 2001).
- ***Le débat suédois sur l'Europe*** (Olof Petersson).
Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- ***Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale*** (Franciszek Draus).
Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000).
- ***Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française*** (Jean-Louis Arnaud).
Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- ***Portugal 2000 : la voie européenne*** (Alvaro de Vasconcelos).
Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- ***Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne*** (Esa Stenberg).
Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- ***Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability*** (Axel Krause).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).
- ***Réussir l'Union Economique et Monétaire*** (partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche).
Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- ***Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni*** (Stephen George).
Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- ***Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain***, (Centre for European Reform, Lionel Barber).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).
- ***L'Europe sociale. Historique et état des lieux*** (Jean-Louis. Arnaud)
Disponible en français et anglais (juillet 1997).
- ***Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?*** (Françoise de la Serre et Helen Wallace).
Disponible en français et en anglais (septembre 97).
- ***Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération*** (Pierre-Alain Muet).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).