

Eleonora Poli

Souveraineté Européenne

Commentaire sur les résultats
du sondage mené en Italie

EUROPA

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

LA SOUVERAINETÉ, UN CONCEPT AMBIVALENT

Le concept de souveraineté européenne, tout comme le concept général de souveraineté, a une connotation négative pour la plupart des Italiens qui, comme le révèle l'enquête Ipsos, ne semblent pas pleinement saisir le sens de ce terme. Ce n'est pas un hasard si les Italiens considèrent la souveraineté européenne comme l'imposition de règles au détriment des intérêts de la population ; en effet, 64 % d'entre eux la voient davantage comme la capacité à imposer ses propres intérêts que comme celle à gouverner pour l'intérêt commun.

La pandémie de COVID-19 n'y est certainement pas étrangère. D'après une étude menée en novembre 2020 par l'Université de Sienne et l'Istituto Affari Internazionali (IAI), [56 %](#) des Italiens voteraient contre un référendum sur la sortie de l'Italie de l'Union européenne. En revanche, au printemps 2020 (c'est-à-dire au cœur de la première vague de la pandémie), en raison d'un profond sentiment d'insécurité et de la [lenteur des institutions européennes à venir en aide à l'Italie](#) et à d'autres pays durement touchés, 44 % des Italiens étaient pour le maintien dans l'UE, contre 48 % favorables à un « Italexit ». Bien que les données recueillies en novembre 2020 soient globalement positives et traduisent un regain de confiance de l'Italie envers les institutions européennes, les chiffres restent bas par rapport à 2017, où 61 % des Italiens étaient pour un maintien dans l'UE.

À l'heure actuelle, la méfiance vis-à-vis de la souveraineté européenne s'explique par la faible proportion de sentiments

pro-européens, régulièrement accentuée par les partis souverainistes comme la Ligue et Fratelli d'Italia. Ces partis articulent leur stratégie électorale autour d'une prétendue relation descendante entre l'« élite » et le « peuple », et la [collusion](#) avec les bureaucrates de Bruxelles, dépeints comme immoraux et égoïstes. Si les sympathisants de ces partis considèrent nécessairement la souveraineté européenne comme un concept extrêmement négatif, le reste de la population juge également le terme « souveraineté » de manière négative, car elle l'associe à l'idée de « souverainisme ».

En effet, comme le révèle l'enquête Ipsos, ce n'est pas un hasard si le concept de souveraineté est considéré comme étant de droite dans le contexte politique italien. En Italie, comme dans le reste de l'Union européenne, les partis souverainistes développent leurs programmes politiques autour des thèmes du nationalisme, d'une action politique « musclée » et du protectionnisme économique sous diverses formes. C'est en réalité la définition théorique du souverainisme qui décrit le mieux la manière dont le terme « souveraineté » est perçu par les Italiens, à savoir les idées de nationalisme (58 %), de pouvoir (46 %) et de protectionnisme (26 %). Dans une certaine mesure, cette explication rejoint les statistiques indiquant que seul un Italien sur trois (35 %), et en particulier les personnes de moins de 35 ans ou ayant une orientation politique de gauche, a une vision négative du terme « souveraineté » en général, qui est considéré comme un concept de droite. La majorité des sympathisants de la Ligue et de Fratelli d'Italia, qui n'ont donc pas une vision négative des termes « souveraineté » et « souverainisme », ont plus de [35 ans](#).

En conclusion, le concept de souveraineté européenne pâtit d'une mauvaise compréhension du terme « souveraineté » et d'un sentiment anti-européen croissant en Italie. Bien que la vision de l'UE par les Italiens se soit nettement améliorée au second semestre 2020 par rapport au premier, l'Italie figure parmi les pays eurosceptiques ; en effet, les données recueillies en 2020, en plein cœur de la pandémie, montrent que le nombre de personnes hostiles à l'UE et à sa souveraineté ne cesse de croître.

MÉFIANCE ENVERS BRUXELLES

La crise liée à la COVID-19, un sentiment général d'insécurité et l'incertitude pour l'avenir qui se sont emparés des Italiens et des Européens et se sont traduits dans plusieurs domaines, notamment économique et social, expliquent pourquoi la demande de souveraineté nationale et européenne est si forte. Comme le souligne l'étude, les Italiens sont moins favorables à la souveraineté européenne que d'autres Européens, en particulier ceux des pays de l'Est qui y sont très favorables. Cette tendance découle d'une mauvaise compréhension du terme « souveraineté » en Italie, comme nous l'avons vu, mais surtout d'un sentiment général de méfiance vis-à-vis de l'intégration européenne.

Les pays de l'Est semblent moins enclins à cette méfiance car ils se considèrent toujours comme étant des bénéficiaires « nets » de l'Union européenne. S'agissant des Italiens, l'expansion orientale de l'Union européenne a entraîné une réorientation des [fonds structurels européens](#) et des investissements privés (en particulier allemands), auparavant destinés au sud de l'Europe, vers les pays de l'Est, considérés comme ayant davantage besoin des fonds de développement régional, mais aussi comme étant plus dynamiques économiquement en raison du faible coût de leur main-d'œuvre par rapport à l'Italie et à d'autres pays méditerranéens. De plus, tout en bénéficiant du marché unique et de la liberté de circulation, bon nombre de pays de l'Est ne font pas partie du bloc européen et jouissent ainsi d'une indépendance monétaire. Outre les avantages économiques, la demande d'une souveraineté européenne forte par ces pays s'explique également par l'influence perçue de l'UE. De nombreux pays d'Europe centrale et orientale (auparavant intégrés au bloc soviétique) craignent l'ingérence de la Russie et voient l'UE et l'OTAN comme des institutions garantes de leur sécurité.

Ces facteurs économiques et sécuritaires internes et externes ne sont pas toujours limpides dans le cas de l'Italie, qui a connu deux crises économiques et une crise migratoire sans précédent au cours de la dernière décennie, dans le cadre desquelles la réponse de l'Union européenne a souvent été perçue comme inadaptée ou trop sévère. Cela a été exacerbé par la crise liée à la pandémie de COVID-19, dont les répercussions économiques et sociales se font sentir à travers l'Europe, et plus particulièrement en Italie qui fut l'un des premiers pays touchés. Cette fois, la réponse européenne a notamment pris la forme du plan Next Generation EU (NGEU). Cependant, la réponse tardive des institutions européennes et le [manque de solidarité](#) initialement perçu par certains États membres à l'égard de l'Italie ont laissé des traces.

Bien que la confiance envers les institutions européennes ait considérablement baissé ces dernières années, les Italiens favorables à une souveraineté européenne plus forte estiment que l'UE a besoin de davantage d'outils et de ressources financières pour surmonter les difficultés internes et internationales, et apporter des réponses politiques plus incisives. L'Union européenne est perçue comme étant plus à même de gérer les problèmes internationaux que l'Italie, dont la marge de manœuvre semble limitée. En effet, comme le révèle l'étude Ipsos, les Italiens considèrent l'Italie comme étant trop faible pour rivaliser sur la scène internationale face à de grandes puissances comme les États-Unis ou la Chine ; d'après les chiffres recueillis par l'Istituto Affari Internazionali et l'Université de Sienne, [68 %](#) des Italiens estiment qu'une coopération internationale accrue est le meilleur moyen de lutter contre les menaces mondiales, plutôt que davantage d'indépendance nationale (32 %).

D'un autre côté, la pandémie a mis en exergue l'importance des institutions nationales en matière de planification de la vie économique et sociale du pays, en particulier en temps de crise où il est nécessaire d'agir rapidement et efficacement. La décentralisation extrême du service public italien, qui charge les régions d'une multiplicité de tâches, a entraîné, dans un premier temps, une mauvaise gestion de la campagne de vaccination, finalement mieux coordonnée par le gouvernement national. Davantage de souveraineté nationale semblerait donc essentielle pour la résolution des problèmes internes et l'atténuation des disparités économiques et sociales entre les régions, qui n'ont pas facilité la gestion de la pandémie.

En dépit d'une confiance accrue envers le gouvernement national, les Italiens sont conscients du fait que l'Union européenne est plus à même de relever les défis mondiaux. C'est pourquoi ils sembleraient davantage favorables à une intégration plus poussée, et donc à un meilleur partage des risques, des responsabilités et des avantages. Concrètement, cela suppose une réforme des traités européens et un cadre institutionnel plus démocratique et accessible, ce qui n'est pas envisageable à court terme. Toutefois, ce qu'il s'est passé depuis le début de la crise liée à la COVID-19 et la mise en œuvre du plan Next Generation EU, sans oublier la gestion centralisée des programmes de vaccination par la Commission européenne, semblerait aller dans le sens d'un partage des risques, d'un plus grand pouvoir décisionnel des institutions européennes, ainsi que d'une autonomie économique et financière. Pour les Italiens, il s'agit d'une première étape vers davantage d'autonomie stratégique pour l'UE, ce qui ne rime pas nécessairement avec davantage de souveraineté. Cela présuppose la capacité de l'UE à agir de manière indépendante, à la fois en interne et en externe, étayée par plus d'unité entre les pays, des structures politiques et démocratiques robustes, des objectifs clairs et des institutions nationales résilientes.

DES RÉPONSES MULTILATÉRALES AUX ENJEUX GLOBAUX

Sur une scène mondiale très conflictuelle où les nouvelles alliances géopolitiques et l'ingérence de certaines puissances régionales mettent la résilience de l'ordre multilatéral à rude

épreuve, l'Union européenne doit viser davantage d'autonomie stratégique pour redorer son blason. L'un des prérequis est sans aucun doute une gouvernance interne résiliente et efficace, capable de restaurer la confiance de la population dans ce projet commun. De ce fait, la relance de l'économie, et notamment, pour **67 %** des Italiens, du secteur de la santé via la fabrication de produits médicaux et du secteur agroalimentaire, est d'une importance capitale. La crise économique engendrée par la pandémie de COVID-19 a d'ores et déjà des conséquences directes sur les revenus d'un Italien sur deux. Ainsi, la reprise économique demeure un enjeu majeur, directement lié à l'état d'esprit des Italiens vis-à-vis de l'Union européenne. Le plan Next Generation EU a redonné quelque peu confiance envers les institutions européennes, comme l'atteste la hausse de 12 % des sentiments pro européens en Italie entre mars et novembre 2020. La défense des valeurs européennes constitue également un aspect fondamental. En effet, pour **81 %** des Italiens, l'Union européenne s'appuie sur des normes et valeurs bien précises, telles que l'État de droit, les droits de l'homme et la démocratie, et doit ainsi veiller à leur respect dans l'ensemble de ses États membres qui, à défaut, s'exposent à des sanctions ou à la suspension des fonds. Concernant la lutte contre les menaces terroristes, le changement climatique et la gestion de la pandémie, les solutions à ces problèmes mondiaux doivent émerger de la coopération internationale.

Même si les Italiens sont conscients du fait que des solutions multilatérales ne refléteraient pas nécessairement les intérêts italiens par rapport à ceux des autres États membres, ils considèrent qu'une coopération interne davantage coordonnée donnerait plus de poids à l'UE sur la scène internationale et lui permettrait de s'imposer davantage dans le cadre des forums internationaux. Par ailleurs, s'agissant de la coopération de l'UE avec des pays tiers, il apparaît de plus en plus évident que, dans un monde où les règles des systèmes libéraux et multilatéraux perdent du terrain (à l'instar de l'hégémonie américaine), la coopération entre les pays partageant les mêmes valeurs institutionnelles et politiques est plus facile et moins laborieuse. Si, en termes de « *Realpolitik* », la coopération avec des pays non démocratiques sur certains sujets est essentielle, il est important que l'UE reste fidèle à ses valeurs fondatrices. À titre d'exemple, **61 %** des Italiens ont approuvé les propos de Mario Draghi, Premier ministre italien, à la suite du « Sofa-gate » lorsqu'il a qualifié le président turc Recep Tayyip Erdoğan de dictateur dont les valeurs sont aux antipodes des idéaux européens, mais avec lequel nous devons tout de même coopérer. Les intérêts économiques et investissements italiens en Turquie pourraient toutefois être compromis après les commentaires de Mario Draghi.

Sur le plan de la défense, bien que l'UE ne puisse se passer de son alliance historique avec les États-Unis et l'OTAN, elle doit prendre de l'autonomie en commençant par réduire la fragmentation des investissements dans ce secteur via la création et le développement de groupements coopératifs sur des technologies clés en vue de renforcer les capacités défensives dans le cadre de l'examen annuel coordonné en matière de défense, du Fonds européen de la défense (FED) et de la coopération structurée permanente (CSP). La majorité des Italiens estiment que les politiques étrangères et de défense devraient être davantage défensives qu'offensives s'agissant des

frontières européennes et du *modus vivendi*. C'est une réponse claire des Européens face à la crise du multilatéralisme et de l'isolationnisme privilégié par l'ex-président américain Donald Trump tout au long de son mandat, qui ne font pas le poids face aux politiques à grande échelle menées par des pays comme la Chine, la Turquie et la Russie, étendant leur contrôle à l'est et au sud de l'Europe. L'UE devrait donc être capable d'agir de manière plus autonome, en commençant par tenter d'exercer une plus grande influence sur les régions voisines, notamment dans les Balkans occidentaux et les pays méditerranéens (qui constituent des zones stratégiques pour l'Italie), non seulement via des accords économiques, mais également via des outils de *soft power* afin d'amener ces pays à garantir l'État de droit et le respect des normes relatives aux droits de l'homme. La perte d'influence dans les régions frontalières de l'Union européenne se traduit par une perte d'intérêts économiques et commerciaux, mais expose surtout les frontières européennes à des risques et va à l'encontre des promesses de bien-être et de protection faites aux peuples européens.

PLUS DE POUVOIR DÉCISIONNEL À L'ÉCHELLE NATIONALE ET EUROPÉENNE

60 % des Italiens interrogés par les fondations Jean-Jaurès et Friedrich-Ebert étaient favorables à plus de souveraineté européenne, et 71 % à davantage de souveraineté nationale. Le message politique à retenir de cette enquête est qu'en dépit de sentiments partagés vis-à-vis de l'Union européenne et du fait que seuls 45 % des Italiens aient une vision positive de la souveraineté européenne, ils sont conscients que la consolidation des pouvoirs décisionnels européen et national est capitale pour l'Italie. Il ne fait aucun doute que le plan Next Generation EU améliore la perception de l'Union européenne, mais ce n'est pas tout. Le gouvernement italien actuel, sous la houlette de Mario Draghi, est parvenu à former une coalition entre des partis extrêmement différents, dont certains historiquement très anti-européens, tels que le Mouvement 5 étoiles et la Ligue. Si le Mouvement 5 étoiles a abandonné son identité profondément eurosceptique pour adopter un *modus operandi* de plus en plus modéré, allant même jusqu'à soutenir la candidature d'Ursula Von der Leyen à la présidence de la Commission européenne, la Ligue représente, quant à elle, le noyau dur des eurosceptiques ces dernières années. Ce scepticisme porte avant tout sur les questions d'immigration, sur lesquelles la Ligue estime que l'Union européenne a abandonné l'Italie, mais également sur l'appartenance de l'Italie à la zone euro. À la suite de la validation du plan NGEU et de l'alliance de la Ligue avec la coalition au pouvoir, son discours anti-européen n'a pas totalement disparu, mais s'est nettement adouci. L'arrivée des fonds du plan NGEU et le regain de confiance d'une partie des Italiens envers les institutions européennes constaté vers la fin de l'année 2020 ont certainement poussé les partis eurosceptiques, et en premier lieu la Ligue, à revoir leur discours. Du côté des forces progressistes, le message à faire passer est que la confiance des Italiens envers l'UE et les institutions nationales dépendra de deux facteurs : d'une part, la capacité du gouvernement italien, constitué d'une majorité de partis pro-européens comme le Parti démocrate, Libres et égaux et Forza Italia, à utiliser efficacement

les fonds européens afin de stimuler une croissance économique sans précédent, et d'autre part, la capacité des institutions européennes, notamment la Commission européenne, le Conseil de l'Europe et le Parlement européen, à imposer une souveraineté européenne plus forte et plus efficace. À titre d'exemple, si la centralisation des commandes de vaccins par la Commission est saluée, les retards de livraison sont considérés comme un manque d'efficacité inexcusable. Par ailleurs, la capacité des institutions européennes à sanctionner les comportements transgressant l'État de droit constitue un autre facteur important pour la crédibilité de l'UE et des partis progressistes pro-européens. En conclusion, le gouvernement et les institutions européennes doivent apporter des réponses adaptées s'ils souhaitent instaurer une forte confiance dans l'UE. Davantage de souveraineté suppose une plus grande responsabilité à l'égard des peuples européens.

UNE AUTONOMIE STRATÉGIQUE D'AVANTAGE ACCEPTÉE

Les Italiens semblent davantage comprendre et être favorables à l'autonomie stratégique européenne qu'à sa souveraineté. 60 % d'entre eux sont pour une plus forte souveraineté européenne, mais plus de la moitié de la population a une vision négative de ce concept. Dans sa configuration actuelle, l'Union européenne est un regroupement international d'États complexe et étrange, sans souveraineté propre, car sa légitimité n'est pas née d'un moment fondateur de consentement populaire. Une plus forte souveraineté européenne nécessiterait une refonte des traités communautaires européens, ce qui n'est ni envisageable, ni réalisable à l'heure actuelle. Le scénario le plus probable consiste en une plus grande autonomie en matière de politique étrangère via un renforcement de la coopération interne. Ce n'est ni plus ni moins qu'une voie fonctionnelle vers une plus forte souveraineté européenne, qui devra toutefois être jalonnée d'étapes afin de garantir l'adhésion pérenne des Européens. Le plan NGEu, le partage des risques économiques, ou encore la centralisation de la campagne de vaccination constituent effectivement des étapes en ce sens, mais il convient également de ne pas négliger la consolidation des valeurs.

A PROPOS DE L'AUTEUR

Dr. Eleonora Poli, Directrice de recherche, Istituto Affari Internazionali

IMPRESSION

© Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021
Département pour la politique mondiale et européenne
Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin, Allemagne

Responsable de cette publication dans la FES :
Dr. Ralf Hexel | Intégration européenne / Europe souveraine

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas forcément celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung ou des institutions auxquelles ils sont affiliés. L'utilisation commerciale des médias publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans autorisation écrite de la FES. Cette publication est imprimée sur du papier issu de l'exploitation forestière durable.