LES PUBLICATIONS

[DÉCRYPTAGE]

LE TRAITE DU QUIRINAL, UN TEXTE STRUCTURANT ISSU D'UN PROCESSUS DE DISCUSSIONS INCERTAIN

Par Béatrice VERDAGUER

LES JEUNES IHEDN

À PROPOS DE L'ARTICLE

Le processus même de rédaction du traité signé en novembre 2021 illustre l'ambivalence des relations franco-italiennes, marquées par l'alternance de périodes de rapprochement et de fortes tensions qui peuvent freiner les projets structurants entre les deux pays. Le traité qui acte une nouvelle étape de la relation franco-italienne a en cela pour finalité de donner un cadre plus stable à la coopération entre la France et l'Italie.

À PROPOS DE L'AUTEUR

Béatrice VERDAGUER

Après une licence de Science Politique à l'université de Paris 8, dont une année à Bologne en Italie, Béatrice Verdaguer est diplômée comme analyste en stratégie internationale, dans le parcours Défense, Sécurité et gestion de crise de l'IRIS. Dans ce cadre, elle a travaillé dans un premier temps sur les coopérations industrielles franco-italiennes dans le naval militaire et en particulier sur les programmes FREMM et Horizon, sur l'impact de la rivalité franco-italienne dans la résolution de crise libyenne. Elle a aussi suivi le 70e cycle Intelligence Économique et Stratégique de l'IHEDN. Elle est actuellement responsable de la veille stratégique au sein de la mutuelle militaire Unéo. Elle aussi directrice éditoriale adjointe du livre sur les 60 ans du Service militaire adapté.

Ce texte n'engage que la responsabilité de l'auteur. Les idées ou opinions émises ne peuvent en aucun cas être considérées comme l'expression d'une position officielle de l'association Les Jeunes IHEDN.

À l'automne 2017, les gouvernements français et italien avaient affirmé leur volonté de renforcer leurs relations par la signature d'un traité bilatéral afin de « dare una cornice più stabile e più ambiziosa »[1] au dialogue franco-italien[2], selon les termes de Paolo GENTILONI, président du Conseil italien de l'époque. Commencées en 2017, les négociations n'ont abouti qu'en 2021. Les tensions politiques entre le premier gouvernement de Giuseppe CONTE (juin 2018-septembre 2019) et le gouvernement français ont en effet arrêté les discussions, refermant pour un temps la fenêtre d'opportunité ouverte en 2017.

LES PRÉMICES DU TRAITÉ AVEC L'ÉLECTION D'EMMANUEL MACRON

Pour parvenir à la signature d'un traité tel que celui signé entre la France et l'Italie en 2021, le facteur humain et l'entente des personnalités politiques au pouvoir au moment des négociations ne doivent pas être négligés.

Un contexte favorable lié aux personnalités politiques

La personnalité d'Emmanuel MACRON et ses liens avec Paolo GENTILONI et Mario DRAGHI, successivement présidents du Conseil, entre décembre 2017 et juin 2018 pour le premier et depuis 2021 pour le second, ont joué un rôle important. En effet, selon Marc LAZAR, le président français est le « président le plus italophile après François MITTERRAND »[3]. Pourtant, malgré le fait que dès son arrivée au pouvoir en mai 2017, le président français ait invité le président du Conseil italien, Paolo GENTILONI à Paris, le début du quinquennat du président MACRON a été marqué par des tensions sur un certain nombre de sujets. Le rachat des Chantiers de l'Atlantique ou encore la rencontre de la Celle Saint-Cloud dans le cadre de la résolution de la crise libyenne ont été notamment révélateurs de cette discorde.

[1] « donner un cadre plus stable et plus ambitieux » (Trad. B. VERDAGUER).
[2] MARONI Carlo, « Italia-Francia, un Trattato per rendere più forti le relazioni », *Il Sole 24 Ore*, [en ligne], 01/2018, [consulté le 20/01/2022], Disponible sur : https://www.ilsole24ore.com/art/italia-francia-trattato-rendere-piu-forti-relazioni-AEogBIgD?refresh_ce=1
[3] LAZAR Marc, « Traité du Quirinal : vers un nouvel équilibre européen ? », *Institut Montaigne*, [en ligne], 3 décembre 2021 [consulté le 03/01/2022], disponible sur : https://www.institutmontaigne.org/blog/traite-du-quirinal-vers-un-nouvel-equilibre-europeen

Néanmoins, en septembre 2017, le 34ème sommet franco-italien a permis un apaisement des désaccords survenus lors des premiers mois de la présidence MACRON. Durant cette rencontre, les deux pays ont cherché à renforcer leurs domaines de coopération. De plus, c'est à cette occasion que le président français a évoqué sa volonté de travailler à la rédaction d'un traité franco-italien dont l'annonce a été faite officiellement en janvier 2018, lors d'une conférence de presse commune avec le président du Conseil italien. Dès cette première période de réflexion sur le traité, l'élaboration d'un tel texte était perçue comme un des leviers pour favoriser les relations franco-italiennes et leur donner un cadre plus institutionnel.

Les prémices de la réflexion et les premiers travaux sur le traité

Un cycle de travail et de réflexion a été lancé en 2018 réunissant un groupe d'experts, aux domaines de compétences variés : historique, économique, politique, expertise européenne. Pour la partie française les trois personnes désignées par le gouvernement étaient Gilles PECOUT, recteur de l'Académie de Paris, l'ancienne ministre des Armées Sylvie GOULARD et le président de Business France Pascal CAGNI. Pour l'Italie, le gouvernement avait missionné Paola Severino, professeur de droit pénal à la LUISS Guido CARLI ; Franco BASSANINI, ancien ministre italien ; Marco PIANTINI, haut fonctionnaire européen[4]. Leur lettre de mission précisait les domaines de coopération prioritaires : l'économie, l'industrie, l'innovation, l'éducation, la culture, l'enseignement supérieur et la recherche[5].

Le groupe de travail devait aussi formuler des propositions pour structurer les liens entre les deux administrations, sur le modèle du Traité franco-allemand de l'Élysée, afin de favoriser une meilleure connaissance mutuelle tout en préservant des espaces de

[4] DARNIS Jean-Pierre, « Il Trattato del Quirinale può rilanciare l'Italia in Europa », *LUISS*, [en ligne], 22 novembre, [consulté le 02/02/2022], Disponible sur : https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2039_21.pdf

[5] SCHIANCHI Francesca « Sei saggi per il Trattato del Quirinale. In autunno l'accordo Francia-Italia », La Stampa, [en ligne], 21 février 2018 [consulté le 15/03/2022], Disponible sur : https://www.lastampa.it/politica/2018/02/21/news/sei-saggi-per-il-trattato-del-quirinale-in-autunno-l-accordo-francia-italia-1.33983163/

dialogues et de réflexions communs, y compris en cas de période de tensions. Ce « groupes des sages » devait initialement se rencontrer à plusieurs reprises de mars à avril 2018 pour proposer un premier texte qui devait être signé à l'automne de la même année. Un premier document intermédiaire avait été remis au président en juin 2018[6]. Toutefois, les élections législatives du 4 mars en Italie et l'arrivée au pouvoir en juin 2018 de la coalition italienne du Mouvement 5 étoiles (M5S) et de la Ligue du Nord ont entrainé une dégradation rapide de la relation politique franco-italienne, donnant un coup d'arrêt aux travaux du groupe de travail.

DÉGRADATION DES RELATIONS ET NÉGOCIATIONS À L'ARRÊT

L'arrivée au pouvoir de la coalition italienne menée par Giuseppe CONTE a constitué un tournant dans les liens politiques entre la France et l'Italie, retardant la signature du traité.

Une opposition affirmée et frontale sur la scène européenne

L'opposition entre la coalition italienne et la politique d'Emmanuel MACRON s'est notamment matérialisée sur la scène européenne, dans un contexte d'élections des députés au Parlement européen. L'alliance gouvernementale italienne, qui avait adopté des positions eurosceptiques, et le gouvernement français se sont trouvés pris dans une escalade verbale avec des accusations frontales. Le président français s'est en effet volontairement positionné en défendeur de l'Union européenne, du libéralisme et de la coopération internationale face à la montée des populismes, désignant explicitement la coalition italienne nouvellement installée au pouvoir. Sur le sujet migratoire en juin 2018, Emmanuel MACRON avait ainsi dénoncé « la lèpre qui monte en Europe »[7], se référant implicitement au nationalisme italien. De même, un clip gouvernemental français, diffusé pendant la campagne européenne, avait désigné, cette fois explicitement, le

[6] Assemblée nationale, « Audition de MM. Gilles Pécout, recteur de l'Académie de Paris, membre du groupe de travail franco-italien sur le traité du Quirinal, et Marc Lazar, professeur des universités en histoire et sociologie à Sciences Po, sur la situation politique en Italie », 14 juin 2018

[7] « Macron et Salvini poursuivent leur affrontement verbal à propos des migrants », *Le Monde*, [en ligne], 22 juin 2018 [consulté le 15/03/2022], Disponible sur : https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/06/22/ue-migrants-macron-denonce-la-lepre-qui-monte-en-europe_5319427_3214.html

gouvernement italien comme un épouvantail[8]. Ces prises de positions ont entrainé de vives réactions de Rome.

Parallèlement, le président français a été une des cibles privilégiées de Luigi DI MAIO, dirigeant du M5S, et de Matteo SALVINI, dirigeant de la Ligue du Nord. Cette opposition face à la France est aussi à analyser comme une tentative de ressouder l'alliance gouvernementale italienne mise à mal par des divergences entre les deux partis au pouvoir.

Du point culminant des tensions à un retour à une relation normalisée

Les tensions ont atteint leur paroxysme au début de l'année 2019. En février, en pleine crise sociale en France, Luigi DI MAIO a publiquement soutenu les manifestants français en rencontrant des leaders des Gilet Jaunes à Montargis. Cet appui a été relayé par Matteo SALVINI, alors ministre de l'Intérieur, qui a affiché quant à lui son soutien aux « citoyens honnêtes qui protestent contre un président gouvernant contre son peuple »[9]. De plus, le ministre de l'Intérieur italien a exprimé, dans une vidéo publiée en ligne, son espoir de voir les Français se « débarrasser d'un très mauvais président », et de choisir l'extrême droite incarnée par Marine LE PEN lors des élections européennes[10]. Dans ce contexte, l'ambassadeur de France, Christian MASSET, avait été rappelé à Paris pour consultation. Cet acte diplomatique fut le premier du genre depuis 1945 de la part de la France vis-à-vis d'un autre pays de l'Union européenne.

La fin de l'année 2019 a cependant été marquée par un apaisement des relations franco-italiennes qui a été permis grâce à la dissolution de la coalition M5S et Ligue du Nord. En effet, à la sortie des élections européennes, durant l'été 2019, la Ligue menée par Matteo

[8] « Élections européennes : le clip officiel suscite la polémique », *France info*, [en ligne], 03 novembre 2018, [consulté le 15/03/2022], Disponible sur : https://www.francetvinfo.fr/monde/italie/elections-europeennes-le-clip-officiel-suscite-la-polemique_3016557.html

[9] SEMO Marc, « France-Italie : retour sur huit mois de relations tendues en infographie », *Le Monde*, [en ligne], 9 février 2019, [consulté le 11/12/2019], Disponible sur : https://www.lemonde.fr/international/article/2019/02/09/france-italie-retour-sur-huit-mois-de-relations-tendues-en-infographie_5421550_3210.html

[10] France 24, « "J'espère que les Français [...] choisiront Marine Le Pen" : Matteo Salvini », Youtube, [en ligne], 23/01/2019, [consulté le 14/08/2019], Disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=ifsk8XmtfT4

SALVINI a choisi de mettre fin à la coalition espérant que cela susciterait un nouvel équilibre politique davantage en sa faveur. Toutefois, la crise gouvernementale n'a pas conduit à de nouvelles élections mais à la constitution d'une nouvelle coalition et d'un nouveau gouvernement rassemblant le M5S et Parti démocrate, sans le parti d'extrême droite. Ce nouveau contexte a permis de rétablir les relations avec la France. La fin de l'alliance populiste italienne et la visite du président français à Rome le 18 septembre illustrent la rapidité des évolutions dans les relations franco-italiennes.

UN NOUVEAU CONTEXTE PERMETTANT LA REPRISE DES ÉCHANGES SUR LE TRAITÉ

Les évolutions politiques de fin 2019 et début 2020 ont ouvert une nouvelle fenêtre d'opportunité pour la reprise du dialogue franco-italien, malgré la persistance de points de désaccords avec le M5S, comme celui de la liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin. Le sommet de Naples en février 2020 marque un premier pas dans la réconciliation entre les deux pays avec une reprise officielle des négociations sur un traité.

Une nouvelle fenêtre d'opportunité sur fond de crise sanitaire

La reprise des relations dans un contexte politique apaisé a bénéficié aussi de plusieurs évènements conjoncturels qui ont rendu le contexte d'autant plus favorable à un rapprochement franco-italien, notamment dans le cadre européen [11]. Le contexte de la rencontre de Naples, qui s'est déroulée sur fond de crise sanitaire, a permis aux deux pays de renforcer leurs liens avec un positionnement commun affiché. Les deux pays ont en effet porté conjointement sur la scène européenne le vote du plan de relance pour faire face aux conséquences économiques de la crise. Les dirigeants français et italien ont ainsi travaillé à convaincre Angela MERKEL de s'y rallier. La crise sanitaire est par ailleurs mentionnée dans le préambule du traité.

[11] LAZAR Marc, *La relation entre France et Italie est parasitée par les clichés et les stéréotypes*, Les Echos, [en ligne] 09 octobre 2021 [consulté le 02/02/2022], Disponible sur : https://www.lesechos.fr/monde/europe/marc-lazar-la-relation-entre-france-et-italie-est-parasitee-par-les-cliches-et-les-stereotypes-1353538

De plus, l'arrivée en février 2021 de Mario DRAGHI à la présidence du Conseil italien, après la démission de Giuseppe CONTE, marque un nouveau stade dans les négociations du traité. En effet, l'exécutif constitué par le nouveau président du Conseil italien, lui-même non rattaché à un parti politique, rassemble une large coalition avec l'ensemble des forces politiques, à l'exception du parti d'extrême droite de *Fratelli d'Italia*. Cette évolution sur la scène politique interne italienne a permis d'accélérer le processus de signature du traité.

Un contexte politique favorable à la reprise des discussions

La nouvelle période de stabilité politique en Italie a facilité la reprise des échanges avec la France sur l'élaboration du traité. La proximité entre le gouvernement français et le nouvel exécutif italien a notamment été permis grâce à la personnalité de Mario DRAGHI. En effet, la relation entre Emmanuel MACRON et l'ancien président de la Banque centrale européenne est basée sur une estime réciproque et une convergence de vues sur de nombreux sujets. Dans ce contexte apaisé, plusieurs visites diplomatiques et rencontres se sont tenues entre Clément BEAUNE et Vincenzo AMENDOLA, tous deux respectivement secrétaires d'État aux Affaires européennes français et italien, entre mars et juin 2021. Ces rencontres régulières ont confirmé la reprise des discussions sur le traité qui ont finalement abouti en novembre 2021.

Le processus de rédaction du traité a donc été marqué par l'alternance de périodes de proximité et de tensions. La signature du texte est surtout un acte politique qui vise à ancrer dans le marbre les pratiques et les liens déjà forts qui existent entre la France et l'Italie. Les orientations principales de la coopération sont données dans le préambule qui introduit le traité. Les premiers paragraphes rappellent quant à eux l'amitié profonde qui existe entre les deux pays et leur attachement à la construction européenne et aux valeurs communes de paix et de pluralisme. Au-delà de la dimension bilatérale, ce texte s'inscrit plus globalement dans la dynamique de la consolidation européenne

publication@jeunes-ihedn.org