



La grande manœuvre européenne de l'Italie

par Enzo Mingione

L'Italie a été admise parmi les onze pays fondateurs de la monnaie unique européenne après de longues polémiques et un assainissement budgétaire qui est parvenu, contre toute attente (ou presque), à ramener le déficit courant au-dessous de la barre fatidique des 3 %, malgré le poids d'une énorme dette publique. L'opération a surtout été financée par l'augmentation de la pression fiscale sous la forme d'une taxe pour l'Europe et de diverses augmentations d'impôts. Dans un entretien accordé au journal *Le Monde* (14 avril 1998), Massimo D'Alema, secrétaire du Parti de la gauche démocratique, la principale force de la coalition gouvernementale, expliquait en ces termes le fait que les Italiens n'aient pas protesté face à une austérité sans précédent : « Les Italiens ont compris qu'entrer dans l'euro signifiait que leur épargne serait préservée, alors que l'inflation et les taux d'intérêt élevés auraient dilapidé leurs économies. Ils ont compris que ces sacrifices avaient une contrepartie immédiate. L'épargne des ménages est la plus grande richesse du pays. Il y a eu aussi une question d'orgueil national. Nous ne voulions pas être déclassés, finir en série B ».

L'explication est synthétique et simple, mais aucune des deux raisons invoquées ne convainc vraiment. L'opinion publique d'un grand pays est toujours divisée et fragmentée : seules d'étroites minorités politisées sont en mesure de mettre en balance les méfaits à venir de l'inflation ou de taux d'intérêt élevés et le dommage

immédiat que représente l'augmentation des impôts. La fierté nationale est aussi un argument ambigu. On veut bien croire qu'elle existe quand elle ne coûte rien, par exemple pour soutenir l'équipe nationale de football. Mais elle ne fonctionne pas automatiquement quand c'est en son nom que la classe politique demande des sacrifices, comme l'a montré l'opposition à la réduction des budgets sociaux non seulement dans la France de Juppé et l'Allemagne de Kohl, deux pays où le sentiment de l'État est fort, mais même en Italie, comme nous allons le voir : dans ces trois cas, face aux gouvernements qui en appelaient à la fierté nationale pour atteindre certains objectifs stratégiques, se sont constituées de puissantes coalitions entre les organisations politiques et syndicales et une opinion publique qui, indépendamment des attitudes électorales, se place toujours en posture défensive lorsque les dépenses sociales sont en jeu. Ce phénomène différencie le climat politique des pays d'Europe continentale de celui des pays anglo-saxons, où de telles coalitions entre intérêts organisés et opinion publique se constituent beaucoup plus aisément contre l'impôt¹.

En réalité, cela s'est passé autrement que ne l'interprète D'Alema. Si le point de départ est peut-être en effet une donnée d'opinion, celle-ci s'insère dans un cadre plus complexe. L'opinion publique italienne associe des taux élevés de soutien à l'Europe à une médiocre confiance dans les institutions nationales². À la question du journaliste du *Monde*, on aurait pu répondre que les Italiens n'ont pas protesté contre les sacrifices parce qu'ils les ont perçus comme nécessaires à leur intégration dans un système où les institutions et le gouvernement nationaux compteraient moins. Cette réponse, bien sûr, le dirigeant de la principale formation au pouvoir ne pouvait pas la faire ; et pas davantage, sans doute, n'importe quel homme politique, fût-il dans l'opposition.

Reste à expliquer pourquoi le gouvernement a choisi cette voie et pourquoi les intérêts politiques et économiques organisés n'ont pas voulu ou pu s'y opposer. Pour simplifier, on peut opérer une division en partie artificielle entre les objectifs de l'opinion publique et ceux des forces politiques organisées. Si, pour la première, l'enjeu central était l'entrée dans l'euro, pour les secondes c'était l'assainissement budgétaire nécessaire à la mise en œuvre de stratégies économiques nouvelles, rompant avec celles des décennies passées fondées sur le moteur inflationniste, sur la dévaluation compétitive, sur une politique active de déficit budgétaire et sur un consensus social acheté par la dépense publique. Pour l'opinion publique, l'objectif était l'Europe, alors que pour le gouvernement celle-ci constituait un paravent commode derrière lequel il a pu cacher un changement de cap de la stratégie économique nationale, rendu nécessaire par la mondialisation et par la transformation du climat politique après l'avalanche des affaires de corruption et la chute du mur de Berlin. Ce changement de stratégie aurait pu rencontrer de fortes résistances s'il n'avait été caché derrière l'objectif de faire partie des pays fondateurs de la monnaie

unique. C'est cet objectif très populaire qui a empêché ses adversaires de s'y opposer : ni les partis d'opposition ni les groupes d'intérêt les plus touchés par l'opération, ni même Rifondazione comunista, qui soutenait le gouvernement mais n'a aucun penchant pour l'intégration européenne, n'ont été en mesure d'y résister.

Si l'on admet que le gouvernement a instrumentalisé l'objectif européen pour réaliser une manœuvre difficile et impopulaire de politique intérieure, notre explication devient plus simple et bien des morceaux du puzzle se mettent en place. Entre autres, comme nous le verrons en conclusion, on perçoit mieux pourquoi, contrairement aux attentes, la popularité du gouvernement a commencé à baisser une fois l'objectif réalisé : c'est que le rapport « normal » de défiance s'est alors rétabli entre la classe politique et l'opinion. Mais il faut encore défaire quelques nœuds pour comprendre pourquoi le changement de stratégie économique a été perçu comme nécessaire, comment il s'est réalisé concrètement, et quels problèmes sont restés pendants. Nous partirons d'une esquisse rapide des grandes caractéristiques du modèle italien de développement jusqu'aux années soixante-dix afin d'analyser les raisons de sa crise. Nous examinerons ensuite l'alternative qui s'est présentée dans les années quatre-vingt-dix entre une stratégie fondée sur la dévaluation compétitive et sur une forte autonomie du gouvernement national et celle qui a été adoptée : s'aligner sur les critères monétaires de convergence et renoncer à l'autonomie de la politique économique. C'est là qu'entrent en jeu, d'une part, les modalités effectivement choisies pour assainir les finances publiques, d'autre part, la question de la réforme du service public, qui est en quelque sorte le cœur politique et économique du débat. Nous terminerons sur les questions économiques et sociales restées ouvertes dans la perspective de la monnaie unique.

Le modèle italien de développement et les ressorts de sa crise

Parmi les spécificités italiennes, la plus significative sur le long terme est la division entre le Nord et le Sud. Les grandes lignes du « capitalisme social » italien ont pris forme dans le cadre d'un modèle conservateur (Esping-Andersen 1990) caractérisé par la persistance d'une large couche de petites entreprises familiales et par le rôle prépondérant de la famille et de la parenté³ dans la protection contre

1. Le cas le plus intéressant de ce point de vue est celui de l'unification allemande, qu'un gouvernement conservateur a choisi de financer par l'impôt plutôt que par la réduction des dépenses publiques, en particulier sociales.

2. De récents sondages montrent en effet que 47,1 % des Italiens accordent beaucoup ou assez de confiance à l'Union européenne, contre 32,1 % au gouvernement et 35,2 % au Parlement italiens (ISPO, 1998).

3. L'aspect peut-être le plus important (et sous-estimé) de ce modèle et de ses variantes est le rapport entre politique et marché : la présence de nombreux travailleurs indépendants et petites entreprises, indispensables pour former un bloc modéré de pouvoir tant à droite qu'à gauche, nourrit une tradition d'action publique défavorable à la concentration et à la libre concurrence. La faiblesse de la tradition politique libérale est une question structurelle qui prend sa source dans la configuration sociale et économique et non une distorsion ou une perversion idéologiques, comme le pensent la majorité des politistes.

les aléas sociaux. Comme dans les autres pays de l'Europe du Sud (Mingione 1997 ; Ferrera 1998), les caractéristiques sociétales liées au rôle central de la famille sont accentuées par le retard de l'industrialisation et par la pratique courante de l'émigration, qui a persisté jusqu'à une époque récente. Seulement, dans le cas italien et surtout depuis 1945, ces caractéristiques se combinent à un autre facteur : la divergence des trajectoires des deux macro-régions. On pourrait dire que les régions du Nord, situées à part entière dans la zone économique la plus dynamique de l'Europe centrale, ont été les victimes (longtemps consentantes, car elles bénéficiaient, en échange, d'avantages économiques notables qui ont alimenté le miracle industriel) d'une configuration d'Europe méridionale, caractérisée par la maigreur de l'investissement en matière de formation professionnelle, de gestion du marché du travail, d'éducation et de modernisation des infrastructures. Cette division Nord-Sud a présenté, jusqu'aux années soixante-dix, une complémentarité fonctionnelle, en ce sens que les deux macro-régions ont l'une et l'autre tiré avantage de leur appartenance à une entité nationale commune. La fin de ce rapport de complémentarité peut être interprétée comme un des principaux facteurs ayant déclenché la crise dans les années soixante-dix et façonné la transition qui allait suivre.

Le développement économique et la vie politique étaient assis, immédiatement après la guerre, sur trois grands processus complémentaires d'intégration entre le Nord et le Sud et sur leur gestion : l'émigration des ouvriers du Sud ; le développement subventionné d'un marché intérieur, y compris dans le Sud, qui pouvait absorber la production croissante du Nord ; un solide consensus électoral, de type clientéliste, dans le Midi, destiné à contenir la poussée à gauche induite par l'industrialisation du Nord. Le cercle est resté « vertueux » tant que le rythme de croissance économique a été suffisant pour financer ce système à deux pôles et que les économies d'autres pays européens et de l'Italie du Nord ont eu besoin des migrants de l'Italie du Sud. Mais les crises pétrolières des années soixante-dix allaient détruire cet équilibre. La croissance, modeste ou même négative, n'a plus été en mesure de financer le développement dual, et cela précisément au moment où la poussée migratoire s'épuisait.

C'est à partir de ces années qu'est apparu un cercle vicieux difficilement maîtrisable. Dans les régions méridionales s'accumulèrent chômage structurel, pauvreté et travail noir, tandis que l'absence de modernisation des services et des infrastructures asphyxiait peu à peu le dynamisme du Nord. Il fallait continuer à accroître la dépense publique, alors que les recettes étaient principalement assises sur les revenus des travailleurs indépendants et des petites entreprises, pratiquants classiques de l'évasion fiscale : d'où une spirale incontrôlable de déficit et d'inflation. Le clientélisme politique franchit la frontière qui le séparait de la corruption généralisée ; cela bloqua les investissements d'infrastructure, qui cessèrent purement et simplement dans le Sud dès la deuxième moitié des années soixante-dix,

tandis qu'au Nord ils se poursuivaient à un rythme modeste, entraînés seulement par l'innovation des petites entreprises des districts industriels (Piore et Sabel 1982).

Sans entrer en crise de manière spectaculaire, le modèle italien se transformait, et cela pour deux raisons fondamentales : l'une politique, l'autre économique. Dans le premier domaine, le niveau élevé de la dépense clientélaire (concentrée sur le Midi mais désormais totalement déconnectée de toute logique de développement économique) apparaissait encore plus nécessaire pour contenir l'avancée de la gauche dans un climat toujours dominé par la guerre froide. Dans le second, l'innovation et la réussite des petites entreprises du Nord⁴ ont amorti le choc de la désindustrialisation (Bagnasco 1977). Mais ce nouveau cours du développement renforçait une double divergence : celle entre Nord et Sud, lancés sur des trajectoires opposées dès lors qu'ils avaient perdu leur complémentarité ; entre politique et économie, la première prélevant une part considérable des ressources de la seconde sans offrir en retour de nouvelles possibilités de développement. L'apparition sur la scène politique, à partir des années quatre-vingt, de la Ligue du Nord⁵ reflète l'impact conjoint de cette double divergence qui ne viendra pourtant à maturité qu'après la chute du mur de Berlin : celle-ci privait de toute utilité politique la dépense clientéliste en faveur du Midi, qui avait longtemps été le prix de la stabilité de l'ordre anticommuniste.

À l'intérieur de ce nouveau modèle s'est consolidé un bloc social qui, dans une certaine mesure, bénéficiait du cercle vicieux évasion fiscale - croissance du déficit - taux d'intérêt élevés - forte inflation. Les fraudeurs du fisc, les travailleurs indépendants et les nombreux salariés pratiquant une double activité⁶ pouvaient souvent cumuler trois types de revenu : celui du travail, celui de l'évasion fiscale et les intérêts élevés produits par l'épargne investie dans les Bons du Trésor (BOT). C'est en observant les caractéristiques de cette large couche de classes moyennes (qui dans les autres pays ont été les protagonistes des révoltes fiscales ou des batailles de défense des services sociaux) que l'on peut comprendre ce qui s'est passé dans les deux dernières décennies. Disons dès à présent que le succès de l'opération

4. On parle en général, à propos du développement économique de la petite entreprise des régions centrales et nord-orientales de l'Italie, de « Troisième Italie » : celle-ci est caractérisée par la combinaison d'une forte dynamique d'entreprise et de liens familiaux étroits qui ont donné naissance à des phénomènes de concentration et de spécialisation territoriales de la production (les « districts industriels »). Voir notamment Bagnasco 1997, Becattini 1989, Brusco 1991.

5. C'est à la fin des années quatre-vingt qu'apparaît, dans le nord de l'Italie, le phénomène des « ligues » (vénitienne, lombarde, alpine...), qui contestent ouvertement le système central et portent des revendications générales. En 1991, la Ligue lombarde, dirigée par Umberto Bossi, lance un processus d'unification de toutes les ligues du nord du pays pour combattre « l'ennemi commun, Rome la voleuse » : c'est la naissance de la Ligue du Nord. Après cette unification, la nouvelle formation obtient, aux élections de 1992, 8,6 % des voix à la Chambre et 8,2 % au Sénat. Pour un examen approfondi du phénomène voir entre autres Mannheim 1991, Diamanti 1993 et 1996.

6. Une part importante d'entre eux est constituée de fonctionnaires jouissant d'un horaire de travail léger et qui pratiquent durant leur temps libre une deuxième activité : conseil, bricolage ou autre, cette activité restant cachée pour des raisons fiscales. Mais il y en a aussi beaucoup dans le secteur privé (Gallino 1982 ; Magatti, Mingione 1994).

d'assainissement budgétaire est partiellement dû au fait que ce groupe social, en théorie le plus durement frappé par la réduction des rendements financiers, n'a pu être mobilisé contre les nouvelles mesures parce qu'il a été attiré par le boom boursier. La transformation pacifique de ceux qu'on a plaisamment appelés les *BOT people* en porteurs d'actions a contribué de façon non négligeable à consolider le consensus en faveur de l'assainissement. D'autant plus que la masse croissante des petits porteurs défend aujourd'hui bec et ongles la stabilité politique : c'est bon pour la Bourse.

On l'a dit, ce sont surtout les événements de 1989 qui ont donné le coup de grâce à l'équilibre politique et économique de l'Italie des années quatre-vingt. Le succès électoral de la Ligue a privé de majorité le bloc modéré de gouvernement, centré sur l'alliance des démocrates-chrétiens et des socialistes, tandis que la vague des enquêtes judiciaires sur les affaires de corruption a annihilé la continuité de la classe politique et des partis au pouvoir, mettant également en difficulté les grands groupes économiques liés aux gouvernements de la « Première république ». Sur le front de la politique économique, l'énormité de la dette et surtout sa propension à croître de manière incontrôlée, bien au-delà de 100 % du PIB, étaient de toute façon devenues un problème prioritaire. À partir de 1992, le gouvernement Amato prenait le tournant de l'austérité, avec des recettes budgétaires exceptionnelles (environ 150 000 milliards de liras, plus du double de ce qui serait mis en œuvre en 1997 par le gouvernement Prodi pour entrer dans le club de l'euro) qui ne parvinrent toutefois qu'à stopper la croissance de la dette. Plus généralement, le déplacement sensible du centre de gravité politique vers le Nord aggravait la marginalisation du Mezzogiorno.

S'il est vite devenu évident que le cycle croissance de la dette – inflation ne pouvait se poursuivre plus longtemps, la voie choisie par le gouvernement Prodi à partir de l'automne 1996 (après une rencontre avec le Premier ministre espagnol Aznar qui anéantissait tout espoir de constituer un lobby sud-européen appliquant les critères de Maastricht avec une certaine souplesse) ne saurait être considérée comme la seule concevable. Le succès de la dévaluation compétitive de 1992 ne pouvait certes être répété dans un climat économique qui avait changé, mais il indiquait d'autres directions possibles : par exemple, le gouvernement italien aurait pu aller moins loin dans l'austérité monétaire et se ménager ainsi plus d'autonomie en matière de politique économique, afin de mettre en œuvre des réformes ambitieuses. En fait, comme nous le verrons mieux par la suite, le choix du gouvernement Prodi a eu pour effet, probablement non voulu, de renvoyer à plus tard – or la diminution de l'autonomie financière la rendra encore plus difficile à l'avenir – une réforme du service public que rend pourtant indispensable la situation critique de certains domaines essentiels tels que l'éducation (scolarité obligatoire jusqu'à quatorze ans seulement, et forte évasion de l'obligation scolaire), la formation

professionnelle, l'entrée des jeunes dans le monde du travail et les politiques actives de l'emploi, le revenu minimum d'insertion, les infrastructures de transport. La question est avant tout politique : seul l'objectif de l'euro (c'est-à-dire le plein respect des critères de convergence et non un simple accord fixant à plus tard l'entrée dans la monnaie unique, accompagné d'un ensemble de mesures d'assainissement budgétaire, de réforme du service public et de politiques de relance dans le *Mezzogiorno*) garantissait à la classe politique un consensus suffisant pour accomplir une manœuvre économique difficile. À ce point les dés étaient jetés. Mais restaient ouvertes différentes modalités d'action pour parvenir à l'objectif d'assainissement budgétaire en dépit des oppositions multiples que n'allait pas manquer de susciter, chez les *BOT people*, les contribuables, les travailleurs et retraités et d'autres bénéficiaires des services sociaux, le bouleversement de la politique redistributive pratiquée jusque-là.

Monnaie unique, assainissement budgétaire et réforme du service public

Après l'incertitude des débuts, le gouvernement a soudain décidé qu'une part importante de l'opération devait être réalisée sur le front des recettes. La taxe pour l'Europe en a constitué l'aspect principal. Ce fut un coup de génie : tous les gouvernements rêvent d'un impôt que les citoyens paient de bonne grâce. Mais les dispositions fiscales et surtout la taxe pour l'Europe, en tant que mesures temporaires (l'Italie ayant dépassé le niveau moyen européen de pression fiscale, il a fallu prévoir un abaissement de celle-ci dans les années suivantes, notamment le remboursement ultérieur de la taxe pour l'Europe), ne permettaient pas l'ajustement structurel des finances publiques. Elles ne pouvaient que ralentir la croissance du déficit, sans effet durable de convergence monétaire. De là venait la principale difficulté : il fallait affronter la question des dépenses sociales. Au début de 1997, le gouvernement créait une commission présidée par un économiste très proche de Prodi, le professeur Onofri, avec mission de formuler rapidement des propositions de coupes structurelles dans la dépense sociale.

La commission Onofri, en analysant à fond la structure de celle-ci, ne pouvait pas ne pas signaler l'urgence d'une réforme destinée à compenser la faiblesse de la dépense d'assistance (entre autres l'absence de programme national de revenu minimum d'insertion) et celle des politiques actives de l'emploi, qui constituent sans doute les deux « trous » les plus importants de l'État protecteur italien. Elle recommanda des réductions structurelles importantes dans les dépenses de retraite, moyennant des retouches et une accélération de la réforme Dini de 1995, les ressources ainsi dégagées devant permettre d'abord de rééquilibrer le budget, ensuite de lancer une réforme globale du service public. L'opération devenait plus délicate à manœuvrer dès lors qu'elle comportait trois éléments qui n'allaient pas de soi : des coupes dans les retraites, la modernisation de l'État protecteur... et le renvoi

de cette dernière à une phase ultérieure. Comme on l'a dit plus haut, l'Italie fait partie des pays où il est problématique de réduire sensiblement les dépenses sociales parce que cela favorise la convergence de deux oppositions, celle d'intérêts fortement organisés sur le plan politique et syndical et celle d'une opinion publique qu'il est plus facile de mobiliser sur ce terrain que sur celui de la fiscalité. Si les *BOT people* n'ont pas résisté à la chute des rendements financiers et se sont convertis en investisseurs boursiers (avec des bénéfices peut-être encore plus consistants), si les contribuables ont subi les nouveaux impôts sans protester, la perspective de coupes dans les régimes de prévoyance a amorcé des turbulences politiques, comme il était advenu en 1994 sous le gouvernement Berlusconi.

Il était probablement inévitable que les deux impératifs de l'assainissement des finances publiques et de la réforme du service public s'entrelacent de manière inextricable. Tout d'abord parce que le premier, tout particulièrement en Italie, engendre immédiatement un bénéfice considérable sous forme d'économies sur les intérêts de la dette : si l'on se berce de l'illusion que le respect de la convergence ne vous obligera pas à résorber l'excès d'endettement cumulé à un tel rythme que toutes les économies réalisées sur les intérêts passifs en seront dévorés, alors on peut s'imaginer qu'il vous restera, un peu plus tard, de quoi développer certains secteurs insuffisants de la protection sociale et du service public. La seconde raison tient au fait que la prévoyance constitue le seul domaine de dépense où il existe des réserves financières intéressantes à récupérer et que la dépense de retraites, destinée à croître au-delà de tout contrôle, constitue en Italie le maillon faible de l'État protecteur. La partie structurelle de l'opération d'assainissement des finances publiques devait donc passer par la révision des retraites. Là, les difficultés étaient considérables car il fallait modifier une réforme arrachée à grand peine aux partenaires sociaux moins de deux ans auparavant, ce qui laissait prévoir une opposition dure, tant de la part des syndicats et de Rifondazione, qui se disputent la position la plus à gauche sur l'échiquier du pays, que de la part des organisations de travailleurs indépendants épaulés par la droite. C'est notamment en prévision de ces difficultés que le gouvernement avait mis en place la commission Onofri et laissé s'ouvrir le débat sur une réforme globale du service public, espérant peut-être y diluer l'impact sur l'opinion des réductions dans les dépenses de prévoyance.

L'assainissement des finances publiques et l'entrée en vigueur de l'euro apportent à l'Italie (comme à la Belgique, qui se trouve dans la même situation) des bénéfices plus consistants qu'aux autres pays. Avec plus de deux millions de milliards de lires de dette publique cumulée, les intérêts passifs pèsent de manière anormale : ils absorbaient en 1994 environ 10 % du PIB, contre 3 à 4 % dans les autres grands pays européens. Comme la dette italienne, en pourcentage du PIB, est plus ou moins double de celle des autres pays (120 % contre une moyenne de 60 %), on peut poser que l'écart de 6 à 7 points observé est constitué de deux éléments : la moitié

environ est due au volume de la dette et ne peut être résorbée qu'après une longue période de gestion active. Mais l'autre moitié, représentant plus de 50 000 milliards de lires, provient de la nécessité de maintenir des taux d'intérêt élevés pour capter un fort volume de prêts. Cette fraction, elle, est modifiable par l'assainissement ; elle est déjà en baisse et disparaîtra une fois que le taux d'intérêt sera unifié dans toute l'aire de la monnaie unique⁷. Cela explique pourquoi les responsables de la politique économique italienne étaient prêts à imposer de lourds sacrifices pour entrer dans l'euro. Dans leur idée, l'assainissement par accès à l'euro mettrait en route un cercle vertueux qui ouvrirait la perspective de la réforme du service public ; alors que la manœuvre inverse aurait été impossible. Le problème est que, dans une optique de convergence monétaire à long terme, ces trois points de pourcentage du PIB économisés sur les intérêts sont à peine suffisants pour financer un plan de résorption de l'excès d'endettement dans les vingt ans qui viennent. En réalité, donc, le gouvernement italien a hypothéqué une vingtaine d'années durant lesquelles les marges de manœuvre financière seront très étroites et durant desquelles il n'y aura pas de ressources disponibles pour hisser les services publics et la protection sociale au niveau européen⁸, sauf si la Commission européenne elle-même aide ou finance des interventions dans ce domaine. C'est bien ce qu'espère une grande partie de l'opinion publique italienne : maintenant qu'on a payé fort cher l'entrée dans ce club sélect, on attend de lui qu'il pourvoie à la santé de ses membres. Disons que c'est l'autre face de la médaille de l'eupéanisme italien. Or, dans l'état actuel des choses, Bruxelles ne paraît pas vraiment en mesure de répondre à de telles attentes.

Les risques de la voie choisie

Le nom que le gouvernement a donné à la commission Onofri (Commission pour l'analyse des compatibilités macro-économiques de la dépense sociale) et les directives qui lui ont été assignées sont clairs : il ne s'agissait pas de réfléchir à une réforme de l'État protecteur et du service public mais de voir comment réduire les dépenses sociales pour trouver les ressources nécessaires à l'assainissement budgétaire immédiat. Le court délai accordé à la commission reflète lui aussi ce souci. Mais ni le gouvernement ni la commission n'ont pu échapper aux pièges de cette stratégie, qui sont apparus dans les négociations avec les partenaires sociaux de l'été 1997 et dans la crise de gouvernement d'octobre 1997.

7. La dette cumulée reste de la compétence exclusive des gouvernements nationaux mais, comme le marché financier des prêts est unique, les pays paieront le même taux d'intérêt indépendamment du volume de leur endettement. L'unification des taux est prévue dès janvier 1999, donc avec de notables bénéfices pour les pays comme l'Italie et la Belgique.

8. Pour ne prendre qu'un exemple important, l'obligation scolaire est encore limitée à quatorze ans. Pour des raisons financières, le gouvernement a décidé en juillet 1998 de ne la prolonger que jusqu'à quinze ans, renvoyant à plus tard la réforme scolaire globale qu'impose la mondialisation et la mise à niveau aux normes européennes.

On a vu que, pour lancer un cercle vertueux à partir du seul assainissement budgétaire, l'unique domaine de la dépense sociale offrant de sérieux gisements d'économies est celui de la prévoyance, et en particulier des pensions de retraite. L'autre grand chapitre de dépense, la santé, n'est pas surdimensionné relativement à la moyenne européenne (Ferrera 1997 et 1998) et a été considéré par le gouvernement comme trop sensible.

Nous voici au cœur du problème. C'est là qu'ont mûri les contradictions les plus aiguës. Il est vrai que la dépense de prévoyance tend à croître plus que prévu et qu'il est souhaitable de réviser le système des pensions pour unifier les régimes dans le sens d'une meilleure équité ; mais une telle opération ne peut pas être détachée d'une réorganisation d'ensemble (laquelle exige des dépenses non négligeables). La jungle des pensions, en effet, constitue un mélange d'aide sociale, d'amortisseurs sociaux, de régimes particuliers pour diverses catégories de travailleurs indépendants et salariés, mixture dans laquelle les avantages en matière de retraite compensent certains désavantages. Un système aussi compliqué présente des zones de privilèges injustifiés et d'autres dramatiquement dépourvues de toute protection. Mais de simples coupes dans les dépenses ont des effets négatifs sur des personnes effectivement dans le besoin. C'est pourquoi, si l'on se contente, dans la première phase de la stratégie des deux étapes, de trouver à tout prix des ressources pour équilibrer le budget, on ne va pas seulement éliminer des zones de privilèges mais aussi élargir les trous déjà existants dans le filet de sécurité : notamment chômage non indemnisé et poches de pauvreté dans les grandes villes du Sud. On a raison de dire que le système redistributif actuel pénalise les jeunes au bénéfice des vieux. Mais, en rognant sur les ressources à la disposition de ces derniers sans prévoir de compensation (programme national de RMI, mesures en faveur des jeunes) pour les familles ayant un fort déficit de soutien, on frappe une large couche de chômeurs qui, aujourd'hui, sont en partie aidés par les retraites de leurs parents et grands-parents. C'est cela qui explique l'opposition vigoureuse de l'opinion publique et qui a légitimé la défense de tous les régimes de retraite, privilèges ou pas, par le mouvement syndical et Rifondazione comunista.

Quand la stratégie en deux temps, qui devait être simple et rapide, s'est révélée politiquement impraticable, on en est venu à l'idée d'ouvrir des négociations avec les partenaires sociaux sur une réforme d'ensemble de l'État protecteur. Mais il fallait toujours trouver 6 000 milliards de lires d'économies dans les dépenses de prévoyance (beaucoup moins, à vrai dire, que ce qui était prévu à l'origine). C'est ce qui fut la cause de la crise politique éclair de l'automne 1997 (Rifondazione comunista décidant de sortir de la majorité), de l'accord qui suivit pour la résoudre et des solutions adoptées dans la loi de finances pour 1998. Ces solutions sont fondées pour l'essentiel sur des expédients à court terme qui illustrent l'étranglement financier auquel on s'est assujéti pour adhérer à la convergence. Les maigres

ressources résiduelles ont été investies dans un programme expérimental de RMI sur un nombre limité de villes et dans de timides politiques de l'emploi en faveur du Mezzogiorno, et on a mis en chantier la nouvelle loi des 35 heures, qui a le grand avantage de ne pas coûter un sou dans l'immédiat. En définitive, la vraie réforme de l'État protecteur et du service public a été renvoyée à des temps meilleurs dont nul ne sait s'ils viendront jamais. C'est pourquoi le gouvernement, malgré le succès de l'adhésion à la monnaie unique et de l'assainissement budgétaire, n'est pas sorti des difficultés.

Les zones fragiles de l'État protecteur

Qu'est-ce donc qui est en jeu, au-delà de la nécessité urgente de trouver de l'argent dans les caisses de retraites ? Le travail effectué par la Commission Onofri permet de mettre au jour plusieurs anomalies propres à l'Italie. La dépense sociale n'évolue pas à un rythme plus préoccupant que dans les autres pays d'Europe (Ferrera 1997). Les perspectives d'augmentation des dépenses de santé et de retraites qui accompagnent le vieillissement de la population n'ont rien d'alarmant pour l'instant. C'est plutôt la dépense publique d'ensemble qui présente des dérives relativement fortes et qui explique une santé financière plus mauvaise que chez les voisins. On a parlé plus haut du poids des intérêts passifs ; les autres postes de dépenses anormalement lourdes sont ceux des « transports et communications » et des « services d'intérêt général » (*voir tableau ci-après*). Dans le premier cas, l'excès de dépenses vient des chemins de fer mais leur réduction aurait des conséquences désastreuses. Il faudrait bien plutôt maintenir une dépense élevée pour favoriser, par des investissements et un assainissement sévères, l'adaptation d'un système dans lequel on a accumulé un net retard sur les plans technique, de l'organisation et des infrastructures. Dans le second cas, une réforme de l'administration publique est en cours, qui seule peut produire des économies modestes et échelonnées dans le temps.

La dépense de protection sociale dans son ensemble est voisine de la moyenne européenne et inférieure à celle des autres pays ayant le même revenu par habitant. Mais la situation change complètement si l'on examine la façon dont cette dépense se répartit. Le poste vieillesse en absorbe en effet plus de la moitié (contre un peu plus de 30 % en moyenne européenne) ; inversement, de nombreux domaines sont manifestement sous-financés, et donc peu protégés : chômage et aide à l'emploi, logement, famille. Sur un autre plan, on remarque que, par rapport à d'autres pays, les transferts monétaires pèsent beaucoup plus lourd, les prestations de services beaucoup moins. Même dans le domaine le plus protégé, celui des personnes âgées, peu de ressources sont affectées aux services de prévention, à l'information, à l'aide à domicile, à l'hôpital de jour et aux maisons de repos. Même si elles jouissent d'une redistribution financière favorable, de plus en plus

**Dépense publique par grandes fonctions en Italie, au Royaume-Uni,
en Allemagne et en France, année 1994 (en % du PIB)**

Fonctions	Italie	Royaume-Uni	France*	Allemagne**
Services d'intérêt général	4,6	1,9	3,9	3,3
Défense	1,8	3,6	3,0	1,7
Ordre public	1,9	2,3	1,0	1,7
Éducation	4,9	5,3	5,8	4,4
Santé publique	5,8	5,8	7,5	6,7
Protection sociale	18,3	16,6	21,2	21,5
Logement et territoire	1,1	1,6	3,1	1,3
Culture et loisirs	0,6	0,7	1,2	0,9
Énergie	0,2	0,3		0,3
Agriculture	0,8	0,1	0,9	0,4
Ressources minérales	0,8	0,2		0,1
Transports et communications	3,1	1,6	1,5	2,1
Autres interventions économiques	0,4	1,0	0,9	1,6
Dépenses non classables par fonction	10,1	3,6	3,3	3,3
Total	54,4	44,7	53,1	49,3

* 1992 ** 1993

Source : Eurostat, General government accounts and statistics 1970-1994, Luxembourg, 1997.

de personnes âgées peu autonomes et socialement isolées sont toujours en grande difficulté. Le régime des pensions est inéquitable, avec de nombreuses pensions d'un niveau insuffisant pour garantir à elles seules la survie, face à des régimes privilégiés où des contributions modestes durant la vie active assurent des revenus élevés par la suite. Sur le front de l'aide sociale, l'Italie est le seul des grands pays européens à ne pas avoir de programme national de RMI, mal compensé par une jungle incohérente d'aides locales et privées (Kazepov 1996). Enfin, les amortisseurs sociaux et les politiques de l'emploi se concentrent sur une minorité de chômeurs « privilégiés »⁹, laissant la majorité des sans-travail (surtout des jeunes méridionaux) sans protection publique et à la charge de leurs familles. Voilà ce que donnent à lire les indicateurs quantitatifs. Mais, pour comprendre quels sont les problèmes urgents, il faut aussi se livrer à quelques réflexions d'ordre qualitatif.

Le particularisme, la fragmentation, la tutelle de l'homme adulte chef de famille et des anciens, l'atrophie des services sociaux, la maigre protection des jeunes reflètent les conditions historiques spécifiques du pays, particulièrement à l'époque où achevait de se mettre en place le système de protection sociale, juste après la Seconde Guerre mondiale¹⁰. Ces caractéristiques s'expliquent par le dualisme persistant entre grandes entreprises d'un côté et micro-entreprises et travailleurs

indépendants de l'autre, donc par une prolétarianisation très partielle de la force de travail, par la persistance d'une vaste zone d'économie traditionnelle, surtout dans le Mezzogiorno, enfin par le fait que le pays, jusqu'à une période récente, a été caractérisé par des vagues d'émigration plus que par la concurrence entre jeunes autochtones et immigrants étrangers : d'où la faiblesse des programmes de formation et d'insertion par le travail en faveur des jeunes. Dans ces conditions, la protection sociale a gardé des traits de particularisme et de « familisme » en ce sens qu'elle a été distribuée indirectement, sous forme de transferts monétaires versés aux hommes adultes chefs de famille, tandis que les services sociaux se sont peu développés parce qu'ils étaient supposés être produits à l'intérieur des familles. Les personnes âgées, unique catégorie qui ne pouvait être complètement couverte par la protection indirecte, ont bénéficié de transferts monétaires croissants (mais non de services), proportionnels à la carrière professionnelle, sous forme d'un maquis inextricable de régimes de prévoyance.

La société italienne s'est transformée en profondeur dans les vingt dernières années avec la fin de la complémentarité Nord-Sud et de l'émigration, et avec les effets pervers de la désindustrialisation et de la tertiarisation du Sud¹¹. Ces changements imposent plusieurs réformes urgentes. La base sociale et économique sur laquelle il faut les bâtir reste nettement moins prolétariée et homogène que, par exemple, celle des pays scandinaves ou des Pays-Bas ; l'Italie ne peut pas non plus compter sur cette deuxième composante de l'économie que constitue aux États-Unis l'activité propre des minorités et des immigrants, facteur essentiel du « succès » de la dérégulation du marché du travail américain. En même temps, si le « familisme » traditionnel (rien à voir avec une « politique familiale », considérée comme une intrusion inutile dans les affaires privées à l'époque où l'espérance de vie était moindre, la stabilité et la fécondité plus grandes et les projets migratoires fréquents) constitue aujourd'hui un point de fragilité, le système familial italien est travaillé par des problèmes différents de ceux des autres pays industriels, où la séparation et le divorce, les familles de fait, les naissances hors mariage, les ménages monoparentaux et les familles recomposées sont plus répandus (Saraceno 1998).

En définitive, peut-être, le problème le plus simple à comprendre et en même temps le plus grave peut s'énoncer ainsi : pour ce qui est des droits et des services

9. *Cassaintegrati et lavoratori in mobilità* : les premiers sont des salariés d'industries en difficulté, qui ne sont pas licenciés mais rétribués par la Cassa pubblica di integrazione dei guadagni ; les seconds sont des travailleurs qui ont été effectivement licenciés mais qui sont inscrits sur des listes particulières, ce qui leur donne une priorité d'embauche. Ces deux catégories touchent, sans limitation de durée, entre 80 et 100 % de leur dernier salaire. Elles représentent moins de 10 % des chômeurs et absorbent plus de la moitié des sommes totales consacrées à l'indemnisation du chômage.

10. Pour plus de détails sur la classification et la diversification des modèles d'État-providence voir entre autres Paci 1989 ; Esping-Andersen 1990 ; Mingione 1997.

11. La désindustrialisation et la tertiarisation ont paradoxalement frappé plus durement le Sud que le Nord, où cette mutation a été atténuée par la croissance des petites industries et le développement du tertiaire de pointe.

dont ils jouissent, l'habitant de Naples et celui de Bologne sont à des années-lumière l'un de l'autre. Or cette différence n'est pas affaire de développement ou de richesse, car le système est peu privatisé et ses services ne sont pas offerts sur un marché où la disponibilité monétaire serait un critère discriminant. Ce n'est même pas affaire de diversité des régimes d'autonomie locale, car les critères d'assistance, de prévoyance, de santé, d'éducation sont fixés à l'échelle nationale. Non : ce sont les fonctionnements et les rendements qui se sont adaptés aux conditions locales en dehors de toute vérification et de tout contrôle des normes minimales de citoyenneté. L'égalisation de ces conditions est l'un des problèmes que devrait affronter la réforme du service public, et elle est rendue difficile par la concomitance de trois phénomènes : la nécessité d'augmenter l'autonomie réelle des organismes périphériques et sectoriels ; l'hétérogénéité croissante des conditions sociales dans une phase d'instabilité accrue des biographies familiales et professionnelles ; la forte résistance au changement de bureaucraties qui, dans un cadre national fragile, ne se sont que trop adaptées aux particularismes. Dans ce jeu de localisme fragmenté, les perdants sont surtout les habitants du Sud en situation difficile, chômeurs de longue durée ou travailleurs précaires et familles pauvres, qui représentent presque la moitié de la population du Mezzogiorno, privée d'opportunités économiques et de représentation politique.

La fracture entre Nord et Sud est bien la question la plus grave de la crise du service public italien. Le Sud est en difficulté croissante, ce qui se manifeste notamment par le chômage, alors que les services sociaux y sont moins efficaces. Ce cercle vicieux a d'importantes conséquences politiques, dont le succès de la Ligue du Nord n'est pas le moindre. Ce succès s'appuie sur l'idée que, si l'on ne peut ou ne veut briser ce cercle, le mieux est de faire sécession, c'est-à-dire d'abandonner le Sud à son sort. Les forces politiques qui défendent l'unité nationale doivent démontrer *a contrario* qu'elles sont capables de briser le cercle vicieux. Seulement, le poids qu'a acquis la Ligue dans les régions septentrionales fait désormais partie du problème car il entrave toute politique ouvertement favorable au Sud.

Même si la commission Onofri ne s'est pas saisie directement de cette question, les réformes qu'elle suggère, si elles sont mises en œuvre, transformeraient les équilibres redistributifs entre les deux zones. La diminution des transferts monétaires en faveur des personnes âgées et des pré-retraités, plus nombreux dans le Nord, soustrairait des ressources aujourd'hui affectées au Nord au profit de politiques de l'emploi, des services sociaux et éducatifs et du RMI là où la majorité des bénéficiaires potentiels est concentrée, c'est-à-dire dans le Sud. Sans le dire explicitement, peut-être pour ne pas heurter de front la Ligue, on reconnaît la nécessité d'abonder le flux de ressources en direction du Sud, même si ce doit être selon des modalités différentes de celles, clientélistes, qui ont caractérisé les deux dernières décennies. Par ailleurs, c'est précisément le précédent négatif des politiques clientélistes

de ces années-là, en combinaison avec la marginalisation politique du Midi, qui contribue à aggraver les difficultés. Non seulement les ressources sont insuffisantes face au besoin d'interventions lourdes contre le chômage et en faveur de politiques de relance industrielle du Sud, non seulement la Ligue tire à boulets rouges sur tout ce qui ressemble à une politique favorable au Sud, mais on vit dans la terreur de reconstituer la honnie Cassa per il Mezzogiorno. Les controverses sur la nouvelle agence de coordination des politiques économiques méridionales (Agenzia Sud) reflètent bien ces difficultés.

L'Italie dans l'euro : problèmes et perspectives

Pour faire un bilan synthétique de l'opération d'entrée dans la monnaie unique, il faut se demander si les choix opérés pour l'assainissement budgétaire et les conditions de l'intégration européenne laissent à l'Italie assez d'espace et de ressources pour s'attaquer rapidement aux dossiers urgents de la protection sociale, du Mezzogiorno, du chômage – notamment des jeunes –, des insuffisances de l'infrastructure et des services. On vient de donner quelques éléments de réponse négative, mais ils doivent être discutés.

La stratégie des deux phases mise en œuvre par le gouvernement présente deux points faibles. En premier lieu, en mettant sous le boisseau pendant presque deux ans les problèmes les plus urgents de la réforme de la protection sociale et des infrastructures, on a contribué à les aggraver. Le chômage des jeunes a encore augmenté dans le Sud alors qu'il baissait dans toute l'Europe. Les chemins de fer, la santé publique, l'école ont dépassé le point au-delà duquel l'absence d'investissements et de stratégies novatrices engendre accidents et scandales en série. Il eût donc été sage de se ménager une marge financière et une capacité d'initiative pour traiter de manière énergique, en même temps que le déséquilibre budgétaire, certains nœuds bien choisis de la crise des services qu'on ne pouvait abandonner à la routine de la détérioration quotidienne.

En second lieu, comme on l'a dit plusieurs fois, il n'est pas du tout certain que le gouvernement dispose, dans une seconde phase, de ressources suffisantes à réinjecter dans l'innovation des politiques sociales, industrielles et d'infrastructure. En 1998, il n'en est presque pas resté (d'où le caractère très limité de l'expérience de RMI, la médiocre efficacité des timides initiatives pour l'emploi, le retard de la réforme scolaire). Dans les années qui viennent, les disponibilités dépendront de la combinaison de deux inconnues : le taux de croissance de l'économie et la générosité avec laquelle les partenaires européens accepteront qu'une part consistante des recettes de l'État soit dépensée à des politiques sociales plutôt qu'à résorber le déficit. Il faudrait une combinaison exceptionnelle de ces deux facteurs pour pouvoir se permettre des investissements efficaces : la stratégie économique choisie

ressemble beaucoup à l'attente d'un miracle. L'Italie est arrivée vivante dans l'euro, mais porteuse de maladies qui se sont aggravées depuis, et sans argent pour se soigner...

Reste finalement ouverte la question de savoir si l'intégration monétaire, d'un côté, les actions de politique économique et sociale de la Commission européenne, de l'autre, pourront contribuer à la solution des problèmes italiens. Personnellement je n'y crois guère. La monnaie unique, au moins dans une phase assez longue d'installation et parallèlement aux effets de la crise asiatique, ne laisse guère espérer de nouvelles possibilités d'emploi dans les zones déprimées. Tout au plus peut-elle éventuellement renforcer encore les avantages des régions les plus dynamiques. Les politiques sociales européennes, à commencer par le Fonds social, prises dans le carcan d'une interprétation rigide de la subsidiarité qui promet de s'accroître encore avec l'élargissement à l'Est, restent trop marginales pour qu'on puisse en attendre un rôle décisif dans une zone comme le Mezzogiorno avec ses vingt millions d'habitants.

Tel est le cadre immédiat. Mais il faut aussi se placer dans la perspective d'une plus grande intégration européenne. L'Italie est aujourd'hui l'un des pays les plus pro-européens, et peut-être celui à qui une accélération du processus d'intégration serait le plus utile. L'une des façons de s'attaquer au cercle vicieux entre crise du Sud et blocage des réformes du service public pourrait être de déplacer une part d'autorité à Bruxelles, où, au moins sur le papier, il y a plus de marge politique, économique et administrative pour affronter les problèmes. Et pourtant, la politique européenne exprimée par les gouvernements italiens manque singulièrement de force. C'est encore là un produit de la divergence entre Nord et Sud : les intérêts du Nord font pression pour un développement novateur des marchés locaux, alors que le Midi aurait surtout besoin qu'on mette en œuvre des politiques sociales. L'Italie se contente donc de subir les politiques d'intégration ; elle n'a pas la force de promouvoir des stratégies susceptibles d'adoucir les effets du cercle vicieux. Mais il se pourrait que le processus d'intégration prenne un tour plus favorable que la situation actuelle (où la réduction de l'autonomie financière n'a pas pour contrepartie un véritable essor de l'Europe sociale). Un tel changement de cours pourrait mûrir dans la dialectique entre pays membres et Commission européenne, confrontés à la nécessité de maîtriser les processus de globalisation et de flexibilisation. L'intégration pourrait passer à la vitesse supérieure par suite de la conjonction de deux facteurs : la difficulté croissante de gérer le changement au seul niveau national et la revendication d'autorité régulatrice de la part de l'appareil communautaire. Cette logique est évidemment présente aussi dans les autres pays membres, mais l'Italie apparaît comme un cas extrême d'inertie.

Les Italiens sont aujourd'hui, plus que les autres citoyens européens, pris dans l'étau entre les conditions historiques et les perspectives de construction politique

européenne. Leur européanisme apparaît justifié, mais on voit bien aussi pourquoi il ne suffit pas à faire d'eux des acteurs décisifs de l'intégration. La division entre Nord et Sud est un facteur de crise sociale et d'instabilité politique qui inhibe les potentialités d'innovation institutionnelle et de réforme de l'État protecteur. L'intégration européenne pourrait en théorie contribuer à surmonter cet obstacle. Mais arrêtons-nous à cette remarque : au-delà entrent en jeu des inconnues extérieures à l'Italie, qui seraient à étudier de plus près.

Traduit de l'italien par Rachel Bouyssou

Bibliographie

- BAGNASCO (A.), 1977. *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologne, Il Mulino.
- BECATTINI (G.), 1989. « Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico », *Stato e Mercato*, n° 25.
- BRUSCO (S.), 1991. « La genesi del distretto industriale », dans PYKE, BECATTINI, SENGERBERGER, *Distretti industriali e cooperazione fra imprese in Italia*, Banca Toscana, Florence.
- DIAMANTI (I.), 1993. *La Lega : geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Rome, Donzelli.
- DIAMANTI (I.), 1996. *Il male del Nord : lega, localismo e secessione*, Rome, Donzelli.
- ESPING-ANDERSEN (G.), 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- FERRERA (M.), 1998. *Le trappole del Welfare*, Bologne, Il Mulino.
- FERRERA (M.) (dir.), 1997. *La spesa sociale italiana in prospettiva comparata*, Documento di base n° 1, allegati al Rapporto della Commissione Onofri, Rome.
- GALLINO (L.), 1982. *Occupati e bioccupati, il doppio lavoro nell'area torinese*, Bologne, Il Mulino.
- GALLINO (L.), 1983. « Ripensare l'economia », *Inchiesta*, n° 46-7.
- Ispo, 1998. « L'andamento delle intenzioni di voto » et « La fiducia verso le istituzioni », dans *Political Trend*, Milan, Ispo, n° 30, juin.
- KAZEPOV (Y.), 1996. « La legge non è uguale per tutti. Povertà, assistenza economica e istituzionalizzazione dei rischi a livello locale », *Assistenza Sociale*, vol. 50, n° 2, avril-juin.
- MAGATTI (M.), MINGIONE (E.), 1994. *The Informal Sector*, Report to the European Commission, DGV, Follow up to the White Paper.
- MANNHEIMER (R.), 1991. *La Lega Nord*, Milan, Feltrinelli.
- MINGIONE (E.), 1997. *Sociologia della vita economica*, Rome, Nuova Italia Scientifica.
- PACI (M.), 1989. *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, Naples, Liguori.
- PIORE (M.), SABEL (C.), 1982. *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books.
- SARACENO (C.), 1998. *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologne, Il Mulino.