

INSTITUT
MONTAIGNE



La France au miroir de l'Italie

Marc LAZAR

ÉTUDE FÉVRIER 2012

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - créé fin 2000 par Claude Bébéar et dirigé par Laurent Bigorgne. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % de son budget annuel. En toute indépendance, il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur trois axes de recherche :

Cohésion sociale

Mobilité sociale, intégration des minorités, légitimité des élites...

Modernisation de l'action publique

Réforme de l'État, éducation, système de santé...

Stratégie économique et européenne

Compétitivité, spécialisation industrielle, régulation...

Grâce à ses experts associés (chercheurs, praticiens) et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Il contribue ainsi aux évolutions de la conscience sociale. Ses recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles sont ensuite promues activement auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



L'AUTEUR

Professeur d'histoire et de sociologie politique, **Marc Lazar** est directeur du département d'histoire et président du Conseil scientifique de Sciences Po. Il a fondé et anime le GREPIC (Groupe de recherches pluridisciplinaires sur l'Italie contemporaine) au CERI (Centre d'études et de recherches internationales), Sciences Po-CNRS. Il est également président de la *School of Government* à la LUISS-Guido Carli et professeur associé dans cette université. Il est l'auteur de nombreux livres consacrés à l'Italie dont la plupart ont été traduits en italien.

Remerciements

L'Institut Montaigne et l'auteur souhaitent remercier très sincèrement pour leur relecture très attentive du texte ainsi que pour les précieux échanges qui ont eu lieu autour de cette étude :

Paolo Modugno, Chargé de mission « Europe du Sud » à la Direction des affaires internationales et des échanges de Sciences Po

Filippo Monteleone, Directeur général délégué du groupe Générale de Santé

Michele Salvati, Professeur d'économie à l'université de Milan

Francesco Saraceno, Économiste senior au département innovation et concurrence, OFCE

Sofia Ventura, *Associate Professor* en science politique à l'université de Bologne

Sophie Segond, Avocat, associée du cabinet Segond-Vitale & Associés

Tommaso Vitale, *Associate Professor* de sociologie à Sciences Po (CEE)

La France au miroir de l'Italie

par Marc LAZAR

ÉTUDE - FÉVRIER 2012

PRÉFACE

Dans la tourmente financière et économique qui a frappé de plein fouet les pays européens, quelques mois auront suffi pour que l'Italie berlusconienne chavire. L'économie aura eu raison du *Cavaliere*, que les scandales à répétition n'étaient pas parvenus à détrôner.

Réussissant quatre émissions obligataires entre le 1^{er} et le 30 janvier 2012, l'Italie a amorcé en deux mois, depuis la nomination de l'ancien commissaire Mario Monti à la tête du gouvernement en novembre 2011, son retour dans le giron européen. En témoigne le mini-sommet qui a réuni Nicolas Sarkozy, Angela Merkel et Mario Monti au lendemain de la prise de fonction du nouveau président du Conseil italien, le 24 novembre 2011, et celui de ce mois de février. Le nouveau gouvernement semble avoir rétabli la confiance nécessaire pour rassurer les marchés, ses partenaires européens et internationaux et surtout, les italiens eux-mêmes.

Si ce renouveau doit encore être confirmé dans la durée, il indique clairement la voie vers une sortie de la crise financière. C'est une bonne nouvelle en soi, mais c'est surtout le signal que l'Europe va avoir les moyens de lancer d'autres initiatives, d'autres projets ambitieux. Depuis la mise en place de l'euro, il y a plus de douze années, les Européens n'ont pas su retrouver un nouveau souffle, redonner du sens et une perspective à leur projet. La faute à la crise, peut-être, mais aussi à une absence de vision commune et à des institutions incapables de décider suffisamment rapidement pour s'adapter à un monde en complète révolution.

Si la compétitivité et la croissance sont les moteurs de la construction européenne depuis ses débuts, une perspective politique doit leur être donnée. D'autres défis doivent être relevés, non seulement au niveau de l'intégration économique (R & D, développement de notre tissu de PME et d'ETI, grands projets d'infrastructure, etc.) mais également en termes de diplomatie, de défense et de sécurité, de formation et d'échanges culturels, bref d'identité d'une Europe qui doit être plus présente au monde.

Afin de mener à bien les actions nécessaires à ce renouveau du projet européen, les pays d'Europe doivent accepter un *aggiornamento* institutionnel, faisant une plus grande place à une Europe à géométrie variable, à des formes originales de coopérations renforcées.

Dans ce cadre, l'Italie doit jouer un rôle essentiel. Pays fondateur de l'Union européenne, elle montre sa capacité à engager les réformes structurelles

nécessaires pour redresser son économie, sans porter atteinte au lien social. Ce faisant, elle montre la voie et prépare l'avenir de notre continent.

Au côté du nécessaire couple franco-allemand, le couple franco-italien est plus que jamais indispensable.

Jean-Paul Tran Thiet

*Président du groupe « Questions européennes »
de l'Institut Montaigne*

SOMMAIRE

Introduction	5
Partie I : Démocratie à l'italienne	7
Chapitre I : Une histoire tourmentée.....	9
Chapitre II : La crise des années 90.....	11
Chapitre III : Silvio Berlusconi et le conflit d'intérêts	13
Partie II : Le sismographe italien	15
Chapitre I : L'émergence de la démocratie d'opinion	17
Chapitre II : Une démocratie italienne écartelée.....	21
Chapitre III : Une France italianisée	25
Partie III : État et société en Italie face aux défis du futur	29
Chapitre I : État et société civile en Italie.....	31
Chapitre II : L'Italie face à cinq grands défis	35
Chapitre III : La France, une anti-Italie ?	43
Conclusion	47
Propositions	51

INTRODUCTION

Alors qu'elle vient de fêter, en 2011, le cent-cinquantième anniversaire de son unité, l'Italie est fréquemment présentée sous les plus noirs auspices. En politique d'abord, où il est courant d'expliquer qu'elle connaîtrait une crise aigüe et préoccupante de son régime démocratique. En attesteraient les trois succès électoraux en une quinzaine d'années de Silvio Berlusconi, l'épanouissement du populisme, le triomphe de la télécratie, les risques d'autoritarisme voire, selon certains, la menace d'un retour du fascisme. En matière économique et sociale ensuite, où l'Italie serait en perdition, avec un PIB à + 1,5 % en 2010 après deux années où il était négatif et un taux moyen de croissance de 0,41 % entre 2001 et 2010 contre 1,36 % dans la zone euro, un recul de la production industrielle de 25 % entre 2008 et 2009 (avec une légère reprise en 2010 par rapport à 2009), une forte hausse du chômage (8,6 % de la population active en 2010), une dette publique de 119 % du PIB en 2010, une perte d'attractivité internationale dans tous les domaines, une société apeurée, tentée par le repli et en proie à des poussées de xénophobie, voire de racisme. L'Italie est devenue pour nombre de médias et d'observateurs « l'enfant malade de l'Europe ». Une formule frappante mais trop schématique qui a le tort de mettre au banc de l'Europe un pays qui, à l'inverse, avec ses réussites et ses problèmes, est une composante à part entière de l'Europe. La preuve d'ailleurs en a été donnée avec l'arrivée au pouvoir de Mario Monti en novembre dernier qui a immédiatement rassuré l'ensemble des partenaires de l'Italie en promulguant une thérapie de choc avec, notamment, l'allongement de la durée des cotisations pour pouvoir accéder à la retraite, le gel des pensions au-delà de 1 400 euros et une série de hausses d'impôts et de taxes. Les Italiens ont ainsi brutalement pris conscience de la gravité de la crise qui affecte leur pays et font preuve, pour le moment du moins, d'un grand sens de la responsabilité. Il s'agit donc de refuser toute simplification en adoptant une autre démarche.

L'observation scrupuleuse et distanciée de certaines de ses réalités politiques présentes est évidemment un impératif pour l'intelligence de l'Italie. Elle permet également de réfléchir, par une sorte de jeu de miroirs, sur le devenir de tous les autres pays européens, à commencer par la France. En effet, quelles qu'aient été les particularités de sa trajectoire historique, chaque État-nation européen est aujourd'hui confronté à des défis semblables afin, par exemple, de définir sa place en Europe et dans un monde globalisé, de sortir de la crise économique, de repenser son rapport au politique ou de reconstituer le lien social. Les divers modèles politiques, de développement et de structuration de la société sont remis en cause. C'est le cas de celui de l'Italie de l'après-Deuxième Guerre mondiale fondé jusque dans les dernières années sur un socle instable : une

jeune république construite dans un pays de fragile tradition démocratique, un État relativement faible disposant d'une bureaucratie guère efficace mais fort procédurière et tatillonne, une modernisation traditionnelle qui laissait s'éclorre le nouveau sans abolir l'ancien, par exemple, le vieil antagonisme entre le Nord et le Sud du pays ou la puissance de l'Église catholique, une économie reposant avant tout sur des petites entreprises, une société civile dynamique et, dans le même temps, sclérosée par de vigoureux corporatismes.

L'Italie vit intensément l'épuisement de son modèle. Pourtant, plutôt que de souligner à satiété ses incontestables singularités, il s'avère plus judicieux de la considérer comme un pays qui cristallise les mouvements de fond plus généraux qui touchent aussi la plupart des membres de l'Union européenne du fait de la convergence croissante de la politique, des politiques publiques et des sociétés en œuvre au sein de cet espace. Dans cette perspective, loin de constituer une anomalie, l'Italie devient une sorte de sismographe de mutations observables ailleurs, en France en première instance. En politique, car l'évolution parfois préoccupante de nos démocraties est l'un des enjeux fondamentaux de ce début de nouveau millénaire. Mais également pour ce qui concerne le thème crucial des relations entre État et société civile. D'une part, parce que celui-ci constitue l'un des principaux éléments de différenciation entre l'Italie et la France sur la longue durée : généralement, la difficulté voire l'impossibilité de l'État italien traditionnellement faible à organiser une société nationale et à être en phase avec les dynamiques sociales est opposée à la réussite française en la matière. D'autre part, parce qu'après des décennies d'hégémonie du paradigme libéral, la crise financière puis économique a relancé le débat sur la réalité, le rôle, les fonctions, voire l'éventuel retour de l'État pour assurer la relance de l'économie et redonner de la cohérence à des sociétés déstabilisées par de multiples tensions. D'autant que l'Italie et la France, certes à des niveaux différents, ont vu leurs notes financières être dégradées par les agences de notation.

PARTIE I
DÉMOCRATIE
À L'ITALIENNE

CHAPITRE I

UNE HISTOIRE TOURMENTÉE

Considérer l'Italie comme un révélateur des transformations politiques en cours dans les démocraties européennes ne signifie pas pour autant occulter ses spécificités. Trois d'entre elles méritent d'être rappelées qui tiennent, d'abord, à un héritage historique assez lourd, ensuite, à la crise du système politique des années 90, enfin, à la situation qui s'est instaurée avec l'entrée en politique de Silvio Berlusconi en 1994.

UNE FAIBLE TRADITION DÉMOCRATIQUE

L'Italie ne dispose que d'une fragile et récente tradition démocratique. Le fameux *Risorgimento*, au XIX^e siècle, a pu soulever l'enthousiasme de ses promoteurs en particulier dans les villes et parfois au cœur de certaines campagnes, mais il n'a mobilisé au final qu'une partie de la population composée à l'époque d'une masse de ruraux le plus souvent analphabètes et vivant dans des conditions très difficiles. L'État, d'origine piémontaise et inspiré du modèle français, a pu paraître comme illégitime et étranger à nombre d'Italiens, en particulier dans le Sud, cependant que les catholiques durant longtemps ne le reconnurent pas pour protester contre sa laïcité militante et la chute de Rome, et que les socialistes le contestaient de façon radicale. La monarchie constitutionnelle a certes introduit une démocratie parlementaire mais avec une forte coupure entre élites et peuple, et une culture civique limitée, les intérêts privés et familiaux l'emportant sur le bien commun. Les pratiques clientélistes et de corruption étaient répandues y compris au Parlement où se réalisait le transformisme, une politique consistant à associer par tous les moyens l'opposition aux décisions de la majorité. La progressive extension du corps électoral sous l'Italie libérale a été interrompue par la Première Guerre mondiale puis par la dictature fasciste qui a duré près de vingt ans. Le régime de type totalitaire mis en place par Benito Mussolini a assez profondément imprégné de sa marque la péninsule et ses habitants. Il a également contribué à perpétuer une propension à la disqualification systématique de l'adversaire, souvent considéré comme un ennemi irréductible, qui est l'un des invariants de la politique italienne. Cela aboutit

à l'instauration d'un climat presque perpétuel de guerre civile simulée, devenue effective comme dans les années de l'après-Première Guerre mondiale et entre 1943 et 1945, compensé par les tentatives récurrentes de médiation entre les divers protagonistes afin d'éviter que les affrontements ne dégénèrent.

FAIBLESSES ET FORCES DE LA RÉPUBLIQUE

Une fois que les Italiens ont choisi majoritairement la République en juin 1946, il a fallu presque dix-huit mois pour que celle-ci soit dotée d'une Constitution démocratique. La République parlementaire et des partis a réussi à s'imposer dans l'ensemble de la péninsule, alors que le Sud avait massivement opté pour le maintien de la Maison de Savoie. Y ont contribué divers facteurs. D'abord, la reconstruction du pays, puis son « miracle économique », synonyme de formidable croissance, d'amélioration notable du niveau de vie et d'élévation du niveau d'instruction, qui a effacé le revers de la médaille constitué, par exemple, de l'exode rural, de l'intensification de la productivité, de l'urbanisation mal maîtrisée ou encore de la dégradation de l'environnement. Ensuite, la constitution de grands partis politiques, tels la Démocratie chrétienne, le Parti communiste et le Parti socialiste, ont promu la République tout en la colonisant, et se sont profondément enracinés dans la société. Enfin, les institutions elles-mêmes, à travers par exemple la figure des présidents de la République, ont pénétré cette dernière au point qu'elle s'est révélée apte à relever le défi terroriste des années 70-80 de l'extrême droite comme de l'ultra gauche qu'aucun autre pays démocratique n'a connu avec une telle intensité. Cependant, c'est au même moment que le pouvoir des partis commence à s'amenuiser et que la société italienne exprime un malaise de plus en plus profond envers la politique. Devenue plus moderne et prospère, ce qui ne signifie pas plus vertueuse, elle se détourne des institutions et des partis, formulant à leur rencontre des critiques de plus en plus sévères. Les premières sont dénoncées pour leurs multiples dysfonctionnements et leurs lenteurs, les seconds pour leur monopolisation de la représentation, leur corruption et leur clientélisme.

CHAPITRE II

LA CRISE DES ANNÉES 90

LES ORIGINES DE LA CRISE

La crise des pays communistes entraîne des effets directs sur la vie publique de la péninsule. En effet, celle-ci s'organisait autour de deux grands axes idéologiques, d'une part l'antifascisme, de l'autre l'anticommunisme. Le premier avait tendance à s'estomper dans les années 80 car le péril d'un retour à une dictature semblait écarté cependant que les jeunes générations se montraient moins réceptives à l'héritage antifasciste que les plus anciens s'évertuaient à leur transmettre. L'anticommunisme a eu un fort impact en Italie qui abritait le plus puissant des partis communistes occidentaux – le PCI –, systématiquement écarté du pouvoir central depuis 1947. Seule la gravité du terrorisme des années 70 explique que le PCI ait pu soutenir au Parlement les gouvernements dirigés par la Démocratie chrétienne. Le PCI incarnait la grande force de l'opposition mais ne pouvait représenter une alternance crédible. Ses liens avec l'URSS l'interdisaient, en dépit des critiques qu'il formulait à son encontre depuis les années 60, et encore plus durant l'eurocommunisme des années 70, qui toutefois ne le poussèrent jamais à rompre complètement avec Moscou. Cette situation avait contribué à bloquer le fonctionnement du système politique, la Démocratie chrétienne gouvernant de manière ininterrompue avec ses alliés dont le Parti socialiste italien, en particulier dans les années 80 lorsque ce dernier était dirigé par Bettino Craxi. L'un des ressorts de la majorité était précisément la dénonciation du communisme. La chute du mur de Berlin modifie la donne. Le Parti communiste peut accélérer ses changements et se métamorphoser en 1991, du moins pour la majorité de ses membres, en Parti démocratique de la gauche (PDS) qui deviendra plus tard Démocrates de gauche (DS) puis, en 2007, Parti démocrate (PD), avec une certaine inspiration américaine. Les électeurs de la Démocratie chrétienne, déçus par elle, voire critiques et même attirés par d'autres forces mais qui votaient pour elle en tant que rempart contre le communisme, sont maintenant libérés de cette obligation. Simultanément, survient un autre élément explosif.

À partir de 1992, l'opération « Mani pulite » (Mains propres) met à jour le système illicite de financement des partis politiques et l'ampleur de la corruption qu'ils ont instituée de manière méthodique. Les magistrats milanais recourent aux médias

pour publiciser leurs poursuites judiciaires à l'encontre des responsables politiques et jouent de l'exaspération qui montait de la société depuis quelques années envers la classe dirigeante. Au total, sept ministres seront contraints à la démission entre 1992 et 1993, ainsi que trois secrétaires de partis dont Bettino Craxi qui s'exilera en Tunisie en 1994 ; deux ans plus tard, 338 députés et 100 sénateurs et des centaines d'élus locaux, dans leur très grande majorité démocrates chrétiens et socialistes, sont mis en examen. Quasiment l'ensemble de la classe politique est déstabilisée et délégitimée, ce qui provoque dans un premier temps une sorte de jubilation générale de l'opinion qui, dans un deuxième temps, se retournera contre les juges accusés d'être excessifs et trop politisés.

UN TREMBLEMENT DE TERRE POLITIQUE

La totalité du système des partis est ébranlée. Les formations gouvernementales disparaissent (c'est le cas des petits partis tels le Parti républicain, libéral et social-démocrate), s'effondrent et éclatent à l'instar de la Démocratie chrétienne et du Parti socialiste. Les partis d'opposition mutent, à l'instar du Parti communiste italien qui se décommunise, ou du Mouvement social italien, qui, sous le nom d'Alliance nationale, entreprend non sans difficultés ni résistances d'une minorité, de devenir post-fasciste puis, par la suite, de sortir de cette tradition. Par ailleurs, un parti comme la Ligue Nord, qui résulte de la fusion en 1991 de diverses ligues régionalistes, progresse car elle a la saveur de la nouveauté. Cette quête de la régénération profite également en 1994 au nouveau parti lancé par Silvio Berlusconi, *Forza Italia*.

La crise s'est alors métamorphosée en une transition exténuante car pas encore vraiment achevée, marquée, au-delà du maintien de la Constitution qui a néanmoins subi des modifications, par un bouleversement de l'offre politique, l'adoption de nouvelles lois électorales, l'émergence d'une nouvelle classe politique ou encore l'évolution vers le fédéralisme. Cela a amené nombre d'observateurs italiens à parler de Deuxième voire de Troisième République italienne. Ces transformations d'envergure n'ont aucun équivalent dans les autres pays européens et singularisent l'Italie.

CHAPITRE III

SILVIO BERLUSCONI ET LE CONFLIT D'INTÉRÊTS

LES NOUVEAUTÉS POLITIQUES

La politique italienne change rapidement, en particulier du fait de la modification des modes de scrutin en 1993 et 2005. Il en résulte la gestation assez rapide d'un bipolarisme, avec une coalition de centre droit formée de Forza Italia, d'Alliance Nationale, de la Ligue Nord (sauf en 1996) et de divers petits regroupements centristes, et une coalition encore plus hétérogène de centre gauche, associant des partis de gauche, des formations de la gauche radicale et divers groupes modérés. Le centre, pivot de la Première République italienne, disparaît. L'alternance périodique, à chaque scrutin, tranche avec plus de cinquante années marquées par la présence de la Démocratie chrétienne aux postes de commande. Le centre droit emmené par Silvio Berlusconi gagne par trois fois, en 1994, 2001 et 2008.

LE SOUPÇON PERMANENT SUR SILVIO BERLUSCONI

Or celui-ci est l'une des plus grosses fortunes d'Italie et du monde, érigée selon des méthodes qui ont intéressé et intéressent encore la justice. Il est à la tête d'une formidable holding aux multiples ramifications, propriétaire des trois plus importantes chaînes de télévision privées, de divers journaux et périodiques, d'une des principales régies publicitaires ou encore du club de football du Milan AC. Son choix de se lancer en politique ouvre donc un conflit d'intérêts qui a fait et continue de faire couler beaucoup d'encre en Italie comme à l'étranger. Car, quoi qu'il en dise et qu'il fasse, notamment lorsqu'il proclame ne plus s'occuper de ses affaires, un soupçon permanent pèse sur lui. Aussi bien pour expliquer les motivations qui l'ont amené à se jeter dans la compétition politique que les décisions et les arbitrages qu'il effectue en tant que président du Conseil. Loin de servir l'intérêt général, il est suspecté de défendre ses intérêts privés, voire carrément de les favoriser, ou encore de chercher à se protéger face à l'action de la justice en faisant adopter des lois *ad personam*. Son pouvoir télévisuel est considérable d'autant qu'à chaque fois qu'il est

au pouvoir, il place ses hommes à la RAI et met celle-ci sous contrôle, notamment pour l'information.

Le conflit d'intérêts entre le chef d'entreprise qu'est Silvio Berlusconi et les responsabilités politiques dont il est investi est l'une des particularités italiennes, pour ne pas dire l'anomalie par excellence de ce pays, à laquelle, au demeurant, le centre gauche, lorsqu'il a été au pouvoir en 1996 et 2006, a été incapable de mettre fin par l'adoption d'une législation appropriée.

PARTIE II
LE SISMOGRAPHE ITALIEN

CHAPITRE I

L'ÉMERGENCE DE LA DÉMOCRATIE D'OPINION

En fait, l'Italie ne connaît pas une crise de sa démocratie mais elle enregistre, avec ses propres caractéristiques, une grande intensité et une réactivité plus poussée qu'ailleurs, les mutations contradictoires qui affectent nombre de nos démocraties modernes. Celles-ci consistent en la montée en puissance de la démocratie du leader, l'essor de l'antipolitique, les tentatives d'*aggiornamento* de la démocratie représentative et une gestation incertaine de démocratie participative.

LA DÉMOCRATIE DU PUBLIC

L'époque est à « la démocratie du public » (Bernard Manin) ou encore de l'opinion. Une démocratie marquée par le recul des grandes idéologies, le déclin des cultures et des identités politiques traditionnelles (ce qui ne signifie pas pour autant leur disparition complète), des allégeances partisans ou encore des clivages traditionnels. Les électeurs s'avèrent plus volatiles, voire pour certains d'entre eux plus stratégiques, sans pour autant que leurs déterminations échappent absolument aux variables lourdes mises en lumière depuis longtemps par la sociologie électorale (il existe toujours, par exemple, un lien entre la pratique régulière du catholicisme et le vote conservateur). Les sondages exercent un rôle décisif parce que, continûment, ils hiérarchisent les thèmes du débat public, dictent les priorités, valorisent ou font tomber les dirigeants des partis. Les médias, notamment la télévision et désormais les sites internet, éclipsent les procédures classiques de l'organisation de l'espace public et des relations entre représentants et représentés, et jouent un rôle majeur dans la formation des opinions. La politique se professionnalise encore plus que par le passé, se présidentialise (même dans les pays où les institutions ne sont pas de type présidentiel, comme c'est le cas en Italie), se personnalise et tend souvent à devenir un spectacle. L'émotion prime sur la raison. Les responsables se voient pressés de trouver dans l'urgence des solutions à des questions complexes, ce qui réduit presque à néant le temps plus lent de la délibération politique qui précède la décision. Les leaders, plus puissants mais aussi très fragiles car surexposés, acquièrent un poids déterminant. La démocratie du public peut à tout instant

basculer dans le syndrome populiste le plus classique. Cela se manifeste par la communication que le leader établit avec le peuple en tentant de s'émanciper de tout intermédiaire, l'exaltation et l'invocation incessantes du peuple, la valorisation du sens commun, la détestation des élites, la défiance à l'égard des institutions représentatives ou leur contournement, voire leur contestation. L'Italie offre un terrain d'application presque parfait de ces théorisations, en particulier après l'entrée en politique de Silvio Berlusconi qui a bousculé, à la fois, le système partisan, le mode de communication politique et la façon de faire de la politique.

LA DOMINATION DE SILVIO BERLUSCONI

Il Cavaliere a créé son parti de toutes pièces, au départ, à partir de son entreprise, avant qu'il ne se construise véritablement, se solidifie et s'insère même dans certains secteurs de la société. Berlusconi s'est doté d'un tel outil totalement à son service car il connaît son utilité pour vaincre aux élections et pour relayer l'action gouvernementale. Mais il s'évertue à limiter l'autonomie de son parti afin d'éviter qu'il puisse constituer une source de concurrence par rapport à sa propre personne. Il s'adresse directement aux électeurs, fustige les élites traditionnelles, simplifie son langage, cherche à inventer des formules-choc directement empruntées au marketing dont il est un expert depuis ses débuts d'entrepreneur, tente d'imposer ses thèmes de campagne, fixe l'agenda politique. La tutelle qu'il exerce sur la télévision lui procure une audience considérable, disproportionnée et inquiétante. Berlusconi se forge une double personnalité. D'un côté, celle de l'antipolitique, qui se veut différent des responsables traditionnels et critique des institutions faisant confiance d'abord à lui-même pour agir, ensuite aux hommes et aux femmes qu'il choisit. D'où son comportement inhabituel en politique, ses provocations, ses excès, ses plaisanteries douteuses, ses jeux de mots vulgaires, sa gestuelle, le travail sur son propre corps et son visage afin de défier les usures du temps car, pour lui, la politique est avant tout une affaire de séduction. Cet aspect de Berlusconi a quelque chose à voir avec le populisme. Mais de l'autre, le même homme se présente comme un responsable de haut niveau, celui qui a aidé les anciens fascistes à sortir de leur isolement en répudiant presque tout de leurs convictions et de leur fidélité à leur passé, un chef de parti qui a tenté ces derniers temps d'unifier les droites dans un seul parti, le Peuple de la Liberté (PDL), un chef d'État important, le plus grand de l'histoire de son pays selon lui, qui fait, il est vrai, preuve d'une certaine tendance à la mégalomanie, qui serait respecté dans le monde et ferait respecter l'Italie à travers le monde.

La force de Silvio Berlusconi ne tient pas qu'à ses indéniables talents de communicateur et au contrôle d'une très grande part de la télévision privée et publique. Elle tient aussi à sa capacité à profiter d'un vide laissé par l'écroulement de la Démocratie chrétienne, ce qui lui a permis d'occuper un vaste espace allant des confins de la droite extrême au centre, et à exploiter les erreurs de ses adversaires de gauche et leur incapacité à proposer une véritable alternative à sa politique. Il a renforcé le pouvoir exécutif en multipliant les décrets-lois et les décrets-délégués votés par les commissions parlementaires. Il se présente comme le Premier ministre gouvernant pour une législature entière. Berlusconi a su également inventer le berlusconisme, une forme d'hégémonie culturelle fondée sur un ensemble de valeurs contradictoires présentes dans l'opinion qu'il a propulsées en politique pour mieux les instiller en retour dans la société : libéralisme et protectionnisme, esprit européen et sentiment national, tradition et modernité, conservatisme socio-culturel permettant un rapprochement avec l'Église et mœurs libertaires, culte de l'argent et commisération pour les plus démunis, etc. Ce dispositif s'adresse aux trois grandes composantes du bloc social qu'il a agrégées autour de lui : une bonne partie des petits entrepreneurs, commerçants, professions libérales, notamment dans le Nord de la péninsule, les personnes apeurées et craintives face à la modernité, l'Europe, la globalisation, l'immigration, peu politisées et présentes principalement dans le Sud du pays, enfin les catholiques pratiquants réguliers.

FORCES ET LIMITES DE SILVIO BERLUSCONI

La démocratie du leader signifie que ce dernier incarne la politique, l'absorbe dans sa personne et même la privatise. Non seulement parce que Berlusconi considérant la politique comme un *show* a été le premier responsable à mettre en scène sa vie privée et sa famille (tout en s'indignant des révélations des médias sur ce sujet lorsque celle-ci s'est révélée bien plus scabreuse que l'image qu'il en avait donnée). Mais encore parce que, selon lui, son autorité ne provient pas tant de la fonction qu'il occupe à titre provisoire grâce au suffrage universel que de sa propre personne. Aussi, au prétexte de renforcer le pouvoir exécutif et de pouvoir gouverner le pays, deux aspirations qui sont exprimées depuis assez longtemps en Italie, la tentation est permanente chez lui d'user et d'abuser du pouvoir. Dénonçant sans cesse les complots de ses adversaires, les magistrats, les communistes et une large partie des journalistes, il veut contrôler sans cesse plus les médias, pas simplement les siens mais ceux qui sont propriété publique, et menace les magistrats d'une réforme

radicale pour réduire leur autonomie. Cela dit, Berlusconi n'est pas seul, tout puissant et son ascension n'a rien d'irrésistible. Au contraire, il a entamé une incontestable phase de déclin et de perte de popularité ainsi qu'en ont attesté ses cinglants revers électoraux en 2011 (élections administratives et référendums abrogatifs). Il a dû composer plus que jamais avec ses alliés, comme la Ligue Nord, ou à l'intérieur de son parti, avec ceux qui pensent à sa succession (il a 75 ans). La crise économique et financière a contribué à dissiper ce qui subsistait du charme berlusconien. L'hégémonie des valeurs qu'il avait instaurée s'est lézardée sans d'ailleurs qu'une autre se soit imposée, son bloc social s'est désagrégé, les déçus du berlusconisme sont devenus légion. Le correctif budgétaire adopté en juillet qui se montait à près de 80 milliards d'euros d'économies a suscité une immense inquiétude. De plus en plus fustigé par une coalition de forces hétérogènes (l'opposition de centre et de centre gauche, les syndicats, l'Église, le patronat, les médias qu'il ne contrôle pas) et mis au ban de l'Europe par Paris et Berlin, Silvio Berlusconi a été lâché par une partie de ses députés, ce qui l'a contraint à démissionner. L'accord avec la Ligue Nord est en train de se rompre cependant que son propre parti se divise entre plusieurs sensibilités. Avec Mario Monti, jouant pleinement de son immense crédit personnel, l'heure est plus que jamais à l'austérité, à la rigueur et aux sacrifices. L'opinion semble approuver, dans certaines limites, mais s'en prend à la classe politique qui défend ses privilèges, ce qui ne fait qu'alimenter la défiance envers elle.

L'émergence de la démocratie du public a eu des effets sur toutes les forces politiques, y compris celles du centre gauche qui néanmoins rencontrent les plus grandes difficultés pour s'y adapter. Elle s'accompagne de l'essor de l'antipolitique que Berlusconi a su constituer en ressource politique à son profit.

CHAPITRE II

UNE DÉMOCRATIE ITALIENNE ÉCARTELÉE

L'ESSOR DE L'ANTIPOLITIQUE

L'antipolitique désigne le refus généralisé de la politique, la défiance envers les institutions, la perte de crédibilité des élites, la large diffusion du soupçon que ces dernières trament en permanence des complots contre les gens ordinaires, la délégitimation du système politique, le rejet pour ne pas dire la détestation de la classe politique, « la caste » comme l'ont surnommée deux journalistes qui ont ainsi intitulé leur livre de dénonciation de ses innombrables privilèges et qui est devenu un formidable best-seller en Italie. Ces sentiments ont une longue histoire en Italie mais se sont exacerbés ces dernières années. Ils se traduisent dans les sondages par la faible confiance qu'accordent les Italiens à leurs partis et à nombre de leurs institutions, à l'exception de quelques-unes d'entre elles, à l'instar des carabinieri ou de la présidence de la République. Il est vrai, les titulaires de cette fonction symbolisent la modération, se placent délibérément au-dessus des partis, cherchent à exprimer l'intérêt général et entendent figurer l'unité nationale, ce qui est particulièrement apprécié alors que la Ligue Nord brandit la menace d'une rupture du Nord et que les Italiens s'interrogent plus que jamais sur ce qui les tient ensemble. L'antipolitique se repère également par la progression continue de l'abstention, alors que l'Italie a longtemps été caractérisée par une participation électorale élevée (participation aux élections parlementaires nationales : 87,3 % en 1992, 80,5 % en 2008¹). Ou encore, de façon plus anecdotique, par le succès du comique Beppe Grillo, une sorte de Coluche italien aux talents de tribun dont le blog est l'un des plus consultés en Europe, qui fustige sur les places publiques noires de monde tous les responsables politiques et patronne des listes électorales qui, au niveau local, remportent un certain écho.

Mais l'Italie ne se résume pas à la montée en puissance de la démocratie du public et des sentiments antipolitiques.

¹ Eurostat, « Participation aux élections parlementaires nationales et de l'UE », 2011 : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdgo310&language=fr>

LES TENTATIVES DE RENOUVEAU DE LA DÉMOCRATIE LIBÉRALE ET REPRÉSENTATIVE

Précisément parce que ces deux défis sont d'envergure, la démocratie libérale et représentative s'efforce de se rénover. D'abord, autour de la présidence de la République qui, depuis la crise des années 90 et la transition qui s'en est ensuivie, a renforcé sa stature et exercé les pouvoirs que lui confèrent la Constitution. Les présidents de la République, Oscar Luigi Scalfaro, Carlo Azeglio Ciampi et maintenant Giorgio Napolitano, rappellent l'importance de la Constitution, du Parlement et des procédures de délibération et n'hésitent pas à refuser de contre-signer des lois, voire à influencer le travail du gouvernement. De même, la Cour constitutionnelle exerce, plus que jamais, la plénitude de ses fonctions et a souvent déclaré anticonstitutionnelles des lois proposées par l'exécutif.

Quant au système partisan, il s'est adapté. Le nouveau et complexe mode de scrutin de 2005, qui se marque entre autres par le retour à la proportionnelle avec un seuil minimum à obtenir pour en bénéficier et une prime majoritaire pour la répartition des sièges au parti qui l'emporte et à ceux qui lui sont liés, a contribué à une évolution du bipolarisme vers un fragile quadrille bipolaire : au PDL, flanqué de la Ligue Nord, s'oppose le Parti démocrate associé à l'Italie des valeurs de l'ancien juge Antonio Di Pietro. Mais ce système n'a pas tenu et il se fragmente sans cesse davantage et se déstructure. Les partis connaissent par ailleurs un déclin incontestable (ils regroupaient plus de 4 millions d'adhérents jusqu'au début des années 90 et en comptent moins de 2 millions aujourd'hui) et leur légitimité auprès de l'opinion s'avère faible. Ils demeurent néanmoins indispensables pour gagner les élections, continuent d'influer sur le pouvoir, sont de puissantes machines dotées de multiples ressources, conservent des capacités de mobilisation dans la rue (qui n'existent pas en France). Le centre-gauche a inventé le système des élections primaires, d'abord de coalition en 2005 pour désigner le leader qui défierait l'année suivante Berlusconi (ce fut Romano Prodi qui fut choisi par près de 4 millions et demi d'électeurs), puis du seul Parti Démocrate, pour désigner le secrétaire du parti (Walter Veltroni en 2007, Pierluigi Bersani en 2009) avec là encore une forte mobilisation des sympathisants. La généralisation des primaires à tous les niveaux, fût-ce régional et local, constitue l'une des réponses des partis à une exigence croissante de participation ; avec parfois de mauvaises surprises pour l'oligarchie dirigeante quand ses candidats sont battus par des outsiders, comme ce fut le cas à Milan avec Giuliano Pisapia qui, par la suite, emporta la municipalité.

LA GESTATION INCERTAINE D'UNE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

En effet, contrairement à un cliché très diffusé, l'Italie est loin d'être anesthésiée par les télévisions de Silvio Berlusconi, ou dégoûtée de la politique. Les Italiens s'abstiennent davantage mais continuent de se rendre aux urnes en proportion plus élevée qu'ailleurs, notamment qu'en France. Le succès des primaires démontre, du moins au centre-gauche, un fort intérêt pour la politique, une demande d'association aux décisions et une exigence de contrôle des responsables. Il a été démontré par le sociologue Ilvo Diamanti que les Italiens participent à un degré particulièrement élevé à toutes les formes démocratiques autres que les élections, en signant des pétitions, en manifestant et surtout en adhérant aux associations. Par ailleurs, ainsi que l'a montré la sociologue Loredana Sciolla, les jeunes, qui affichent une défiance extrêmement élevée envers les institutions et la classe politiques, se montrent très actifs. Notamment sur internet, en multipliant les sites, les blogs, qui débouchent sur des contacts, des initiatives, des meetings et des grandes manifestations de rues, comme lors de la grande journée du 15 février 2011 pour la dignité des femmes bafouée par Silvio Berlusconi et la lutte contre les discriminations à leur égard.

Cette volonté de participation est ambivalente. D'un côté, elle se légitime par le recours à des argumentaires théoriques très fins, insistant sur sa dimension universaliste, qui masquent judicieusement la vigueur du syndrome NIMBY (*Not in my back yard*), soit la défense intransigeante d'intérêts particuliers. D'un autre côté, elle témoigne de la quête d'une citoyenneté active. L'Italie dite berlusconienne expérimente donc elle aussi ce que certains théoriciens appellent la démocratie participative. La notion est floue, hasardeuse et fortement contestable, notamment parce qu'en érigeant en exemple les pratiques d'une fraction limitée de la population dotée d'attributs socio-culturels plutôt élevés, elle éclipse la nécessité impérieuse de régler avant tout la question de la représentation politique ; elle a néanmoins le mérite de désigner un processus encore incertain visant à enrichir la démocratie libérale et représentative.

En Italie, actuellement, les réels et parfois classiques problèmes de dysfonctionnements de la démocratie ont été accrus par la crise des années 90 puis par la transition : difficulté à gouverner et à réformer, maquis presque inextricable des institutions, surtout depuis que le fédéralisme a été instauré, dispersion des pouvoirs entre le pouvoir central et celui des régions, faiblesse de l'État, stigmatisation réciproque de la majorité et de la minorité, délégitimation des classes dirigeantes, clientélisme

et corruption (loin d'avoir disparu après l'opération « Mains propres »). Le pouvoir politique s'amenuise au profit d'autres pouvoirs médiatique, judiciaire, financier et religieux, l'Église catholique bien qu'affaiblie cherchant à peser sur les orientations gouvernementales et à influencer le débat public. La démocratie italienne n'est pas menacée par un hypothétique et improbable retour du fascisme, mais bien par un délitement. En fait, elle est écartelée entre le triomphe de la démocratie du public, le succès croissant de l'antipolitique, l'*aggiornamento* de la démocratie libérale et représentative et la genèse de formes de démocratie participative. Avec de ce fait la plus grande difficulté à refonder le lien civique.

CHAPITRE III

UNE FRANCE ITALIANISÉE

Comparer la France à l'Italie en ce qui concerne l'état de sa démocratie peut apparaître incongru pour ne pas dire hérétique.

LA FRANCE N'EST PAS COMPLÈTEMENT IMMUNISÉE CONTRE CERTAINES DÉRIVES ITALIENNES

Depuis la Révolution française, la démocratie républicaine a une longue histoire et a réussi un profond ancrage, au point que certains historiens ou politistes ont pu parler, non sans susciter des controverses, d'un « modèle républicain » en parfaite synchronie avec la société. La France n'a pas connu vingt années de fascisme et le régime de Vichy, s'il nourrit toujours de violentes polémiques, notamment à propos de ses origines, n'a pas laissé un héritage politique prégnant sur la culture politique française. Les institutions de la V^e République ont récemment dépassé sans trop de problèmes le cap d'une cinquantaine d'années qualifiées récemment de « splendides » par d'excellents politologues italiens envieux de leur stabilité et de leur dynamisme surtout au regard de la confusion qui règne dans leur pays. En dépit de leurs ambiguïtés et leurs défauts souvent pointés, elles s'avèrent en effet solides et sont globalement acceptées par les citoyens, malgré les quelques voix qui plaident pour l'instauration d'une VI^e République. Les citoyens se montrent très sourcilieux par rapport au politique, qui reste assez respecté : de ce fait, ils attendent une attitude exemplaire de leurs dirigeants. L'État et l'administration, en dépit de dysfonctionnements criants et de transformations récentes liées à la globalisation, l'eupéanisation et la décentralisation, jouent encore un grand rôle, restent plutôt efficaces et structurent toujours une large partie des comportements des Français en dépit des progrès de l'incivisme et de l'épuisement du modèle républicain. L'État-nation, bien que s'évidant et même se délitant de toutes parts, continue de disposer d'une marge de manœuvre et revêt une importance notable.

Il n'en demeure pas moins que l'on repère plusieurs phénomènes qui, sans être identiques à ceux qui touchent l'Italie, sont comparables. La multiplication des

affaires ces derniers temps, les modalités de financement des partis politiques à la limite de la légalité ou encore l'existence de formes de conflits d'intérêts ne plongent pas la France dans une crise équivalente à celle que l'Italie a connue dans les années 90 mais révèlent un malaise certain. En attestent, par exemple, la progression de l'abstention, la perte de crédibilité des partis de gouvernement, les réussites du vote protestataire, la désaffection à l'égard de la politique et notamment des partis traditionnellement beaucoup plus petits qu'en Italie, la faible fiabilité dont jouissent les médias, le rejet des responsables politiques, la méfiance envers le reste de la classe dirigeante, aggravée par la présente crise financière et économique et l'accentuation du sentiment que se creuse une fracture béante entre la population et les élites, la première fustigeant l'arrogance, l'enrichissement et le mode de vie des secondes. Toutes les enquêtes d'opinion font apparaître le développement de ces sentiments que, de l'autre côté des Alpes, on appelle l'antipolitique.

LA DÉMOCRATIE D'OPINION S'IMPOSE

La toute puissance du leader s'affiche avec d'autant plus de vigueur qu'elle peut bénéficier de la présidentialisation et de la personnalisation à outrance des institutions. La campagne présidentielle de 2007 et l'affrontement au second tour entre Ségolène Royal et Nicolas Sarkozy l'ont bien illustré.

Ce dernier présente à l'évidence de profondes différences avec Silvio Berlusconi. Il a fait l'ensemble de sa carrière dans la politique, s'est socialisé dans la famille gaulliste à l'ère Chirac et accorde une grande importance aux partis politiques. Il évolue parmi les institutions de la V^e République qui, d'un côté, donnent au président de la République, un pouvoir décisionnel important, mais de l'autre le contraignent. Il est depuis 2007 à la tête d'un pays qui, pour diverses raisons historiques, économiques et géo-stratégiques, a d'autres responsabilités que l'Italie. Il n'entretient évidemment pas une situation de conflit d'intérêts.

Néanmoins, comme en Italie, Nicolas Sarkozy incarne cette importance accrue qu'ont les leaders dans nos démocraties. Il a soigné la construction de son leadership par inclination personnelle comme par choix stratégique afin de redonner du goût à la politique et d'y réintroduire du charisme qui est en quelque sorte, depuis leurs origines, le carburant des institutions de la V^e République. Il a tranché avec nombre de pratiques de ses prédécesseurs, par son style, son langage, ses postures (en

affichant, par exemple, sa vie privée et sa famille recomposée), sa gestuelle et sa volonté d'entretenir un lien direct avec l'opinion (mais il est vrai que, depuis des mois, il a changé d'attitude sur tous ces aspects). Il a contribué à unifier les droites au sein de l'UMP derrière sa personne et il s'évertue à continuer de solidifier cette entreprise qui se heurte à de vraies résistances. Il a mis sous tutelle étroite son parti, même s'il n'a pas réussi à empêcher que des discordances s'expriment en particulier dans le groupe parlementaire et du côté de certains centristes désireux d'affirmer leur autonomie : toutefois, l'approche de l'échéance de 2012 a contribué à ce que les rangs se resserrent autour du futur candidat. Nicolas Sarkozy a, un temps, occupé un vaste espace politique des confins de l'extrême droite, envers laquelle il a toujours affiché une grande intransigeance, au centre, voire au-delà avec, au début de son quinquennat, une ouverture vers des personnalités de gauche. Bien que très pragmatique, il accorde une grande importance aux idées et surtout aux valeurs, cherchant à mettre la gauche sur la défensive. Nicolas Sarkozy associe ainsi des références antagoniques qui lui permettent de s'adresser à un électorat assez composite mais s'avèrent difficiles à concilier lorsqu'il s'agit de prendre des décisions politiques : par exemple, libéralisme et colbertisme, ouverture au monde et protectionnisme, insistance sur les questions de sécurité et d'ordre public et plaidoyer pour les quartiers en difficulté, fermeté contre l'immigration clandestine et compassion sociale, plaidoyer pour la diversité et promotion de l'identité nationale, tradition et modernité, éloge de la grandeur de la France et pro-européisme, redéfinition de la laïcité et intransigeance envers le sectarisme religieux, etc. Il est tenté, lui aussi, de concentrer tous les pouvoirs à l'Élysée, infléchissant encore plus le rapport traditionnel, hors situation de cohabitation, qui existe entre le président et le Premier ministre au profit du premier. Davantage, il est soupçonné de vouloir contrôler les médias publics, notamment en ayant modifié la procédure de désignation des patrons des chaînes de télévision et de radio, et les médias privés, par les liens qu'il tisse avec de nombreux hommes d'affaires. Les rapports avec le pouvoir judiciaire, classiquement source de tensions en France avec le pouvoir politique, se sont particulièrement détériorés depuis qu'il a accédé à l'Élysée. Cela étant, le quinquennat de Nicolas Sarkozy a déçu une partie de ses électeurs venus de l'extrême droite et du centre, tandis que la situation économique, financière et sociale ne cesse de se détériorer. Nicolas Sarkozy est l'objet d'un fort rejet de l'opinion : alors qu'il s'apprête à briguer un second mandat, aucun président dans l'histoire de la V^e République ne s'est retrouvé à un aussi bas niveau de popularité quatre mois avant le premier tour de la prochaine élection présidentielle.

LES EXIGENCES D'UNE AUTRE FORME DE DÉMOCRATIE

Dans le même temps, d'autres attitudes se font jour qui cherchent justement à contre-balancer cet excès de personnalisation et l'indifférence croissante envers la politique. À l'initiative du président de la République, a été adoptée une révision constitutionnelle en 2008. Cette dernière a sensiblement renforcé les droits du Parlement et modifié le travail de celui-ci. Elle a également instauré la question prioritaire de constitutionnalité permettant à un citoyen de soulever la question de l'inconstitutionnalité d'une loi et qui a eu un succès presque immédiat. Les partis politiques cherchent à se rénover. Ainsi, le Parti socialiste a organisé des primaires, qui ont rencontré un succès certain, pour la désignation de son futur candidat à l'élection présidentielle, en s'inspirant pour partie du modèle américain mais également de l'expérience italienne du Parti démocrate.

Par ailleurs, les expériences, surtout locales, de démocratie participative et délibérative se développent, comme se multiplient les forums et rencontres sur tous les sujets politiques et de société.

A l'instar de l'Italie, la démocratie en France est affectée par de profondes mutations aux issues incertaines.

PARTIE III

ÉTAT ET SOCIÉTÉ EN ITALIE
FACE AUX DÉFIS DU FUTUR

CHAPITRE I

ÉTAT ET SOCIÉTÉ CIVILE EN ITALIE

L'Italie a connu quatre principales évolutions dans les relations entre État et société civile qui affichent des singularités mais aussi des invariants, en particulier parce que, sur le long terme, la seconde manifeste indifférence ou hostilité envers le premier tout en ne cessant de le solliciter et de chercher à l'instrumentaliser.

UNE DIFFICILE RENCONTRE ENTRE L'ÉTAT ET LA NATION

L'État monarchique issu du *Risorgimento* a vu les élites du Nord, particulièrement étroites, essayer de contrôler l'ensemble du territoire, notamment le Sud soumis aux brigandages, de construire la nation italienne en l'enracinant auprès des populations car, selon la fameuse phrase attribuée au piémontais libéral et modéré Massimo d'Azeglio (1799-1866), « L'Italie est faite mais il faut faire les Italiens », d'imposer une conception centralisée de l'État inspirée pour une large part de la France et de s'attaquer au pouvoir de l'Église en lui opposant une laïcité assez militante. Malgré d'énormes difficultés, cet État, au début du XX^e siècle, a réussi à forger une administration un temps en symbiose avec certaines strates de la population, à moderniser le pays, à élargir de manière substantielle mais insuffisante le niveau d'instruction de populations au départ massivement analphabètes, à promulguer des lois sociales, à inventer une démocratie fut-elle limitée en termes de participation populaire, à intégrer les opposants (catholiques et socialistes), à créer une forme d'adhésion à la monarchie et à instiller l'idée de nation dans une partie du pays qui a pu même basculer dans le nationalisme à prétention impérialiste. L'État a été intégrateur sans toutefois que sa légitimité fasse totalement consensus, en particulier dans le Mezzogiorno. En effet, la question méridionale n'a pas été résolue et, au contraire, l'écart avec le Nord, industriel et capitaliste, s'est accentué.

L'EXPÉRIENCE FASCISTE

De 1922 à 1943, le fascisme, régime autoritaire puis totalitaire, a à la fois prolongé l'État libéral et modifié certains de ses traits. L'État-parti se veut fort et s'organise autour de la figure du Duce. Il impose son autorité dans l'ensemble de la péninsule, réprime toute opposition, encadre massivement les populations, promeut une modernisation à outrance, exacerbe un nationalisme agressif et exclusif, à partir de 1938, avec les mesures antisémites, cherche à modeler la société mais aussi les Italiens en fabriquant un « homme nouveau ». Le parti, tout puissant dans la société, pénètre également l'administration en la fascisant, bien que Mussolini n'ait pas osé abolir la monarchie et ait conclu un compromis avec l'Église catholique au terme des accords de Latran de 1929 qui resteront en vigueur sous la République. La guerre précipite la chute du fascisme. Son effacement à partir de 1943 révèle une certaine artificialité du régime mussolinien qui a cependant laissé des traces indélébiles et un héritage encombrant pour la République. Celle-ci instaure une césure politique essentielle. La démocratie se veut antifasciste. Par conséquent, elle garantit les libertés et les droits des citoyens. Elle multiplie les dispositions institutionnelles pour empêcher tout retour en arrière, notamment en interdisant la moindre affirmation d'un pouvoir exécutif fort et en donnant, à l'inverse, un pouvoir considérable au parlement. Elle adopte un profil très bas à propos de la nation devenue un sujet presque tabou à cause de l'usage qu'en avait fait le fascisme. Mais ces ruptures ne sauraient occulter les nombreuses continuités administratives et humaines (l'épuration fut relativement faible) renforcées par le déclenchement de la guerre froide et le développement de l'anticommunisme.

LA PREMIÈRE RÉPUBLIQUE

La République a hérité d'une administration assez efficace mais qui rapidement affiche de grands défauts au point de constituer une force d'inertie qui entrave l'action des politiques. La propension assez traditionnelle à l'empilement des lois, des règlements et des normes forme un maquis inextricable. Déjà amorcée depuis longtemps, la méridionalisation du personnel se renforce, nombre de jeunes italiens du Sud ne pouvant exercer d'autres professions que celles liées aux pouvoirs publics. Le clientélisme se généralise de même que la corruption. Les groupes d'intérêt et surtout les partis politiques colonisent l'État à partir des années

50. Les formations gouvernementales y voient un moyen de lutter contre le péril communiste qui dispose d'une puissante machine organisationnelle largement financée par les Soviétiques : l'État fournit des ressources et des postes pour leurs clients. À partir des années 70, selon une vieille pratique italienne, la modération du Parti communiste italien est récompensée et confortée par son association à la répartition systématique entre partis politiques de l'appareil public et para-public. D'autant que, l'État, qui en Italie a accompagné le développement économique mais ne l'a pas piloté, bien que toujours faible, étend son périmètre d'intervention, en particulier grâce à la mise en place de politiques sociales qui visent à répondre aux vigoureux mouvements sociaux des années 60-70 et aux revendications des puissants syndicats. La société, d'un côté, bénéficie de ces réalisations, mais, de l'autre, fustige les multiples dysfonctionnements étatiques qu'elle impute en particulier aux effets pervers de la « partitocratie ». Or, les Italiens après avoir profité de la protection que cette dernière leur a longtemps procurée, veulent désormais s'en émanciper.

UNE PROPENSION AU DÉLITEMENT

En effet, à partir des années 80, la société est parcourue d'aspirations de plus en plus nettes à l'autonomie. La modernisation de l'Italie s'est de nouveau accélérée. Devenue, grâce à son « miracle économique » des années 50-60, une puissance industrielle, elle franchit alors l'étape de la société post-industrielle. Il en résulte d'importantes mutations sociales, notamment l'épanouissement de l'individualisme. Celui-ci ne déchire pas complètement la force des liens sociaux et la prégnance des solidarités familiales mais bascule souvent dans un égoïsme forcené anéantissant le peu de culture civique. La société tend à se désagréger, la solidarité nationale à s'effriter, l'exaspération du Nord, prospère envers un Sud enlisé dans ses problèmes, s'exacerbe. L'État tend à laisser faire. Cela a facilité le dynamisme des petites entreprises familiales et un grand développement économique salués par les libéraux du monde entier. Mais cela a permis aussi l'épanouissement de la criminalité organisée sur des zones entières de la péninsule. Les responsables politiques, jusqu'au début des années 90, achètent la paix sociale et confortent leurs assises électorales grâce à leurs largesses qui creusent de manière vertigineuse les déficits publics ou en fermant les yeux sur la fraude fiscale qui atteint des niveaux considérables parmi les professions libérales, les petits commerçants et artisans, voire les petits chefs d'entreprise.

À partir des années 90, une politique d'accordéon se manifeste selon les alternances politiques. Le centre gauche a lancé d'importantes réformes de modernisation de l'administration publique (celles lancées par les ministres Sabino Cassese et Franco Bassanini ont été étudiées dans toute l'Europe occidentale) et de l'État social mais en partie inachevées. Il a assaini les finances publiques pour permettre à l'Italie d'entrer dans la zone euro et pouvoir continuer à jouer un rôle dans le processus de construction européenne dont elle a été l'une des principales initiatrices et qui est constitutive de son identité. Il a également introduit une certaine flexibilité du marché du travail. Le centre droit a plus ou moins prolongé ces orientations, tout en étant plutôt enclin à recourir à des recettes néo-libérales (notamment en matière fiscale) et en organisant la marche vers le fédéralisme fiscal afin de satisfaire les exigences de la Ligue Nord. L'éclatement de la crise financière et économique a conduit le gouvernement à déployer une grande rigueur, qui induit de fortes réductions des dépenses publiques. L'État semble ainsi perdre encore un peu plus de sa consistance, sauf en matière d'ordre public, de sécurité et de lutte contre l'immigration clandestine. Mais il continue de se manifester par un fouillis de règles souvent incompréhensibles et d'une rare complexité, entravant le développement économique et la vie sociale.

Le sentiment qui prévaut est celui d'une désorganisation assez généralisée dans un contexte de décrédibilisation des élites dirigeantes. Certes, l'Italie n'est en rien un espace homogène du fait que sa grande diversité régionale, un peu estompée par la modernisation, est toujours très vivace, y compris dans les rapports entre État et société civile. Il n'en demeure pas moins que c'est l'ensemble du pays qui est appelé à relever des défis fondamentaux qui, comme toujours en Italie, proviennent de vieux problèmes non résolus et du surgissement de questions inédites.

CHAPITRE II

L'ITALIE FACE À CINQ GRANDS DÉFIS

FAVORISER LA REPRISSE DE LA CROISSANCE SUR DES BASES NEUVES

L'économie italienne, on l'a dit, est en pleine régression et perd d'importantes parts de marché. Ses défaillances structurelles la pénalisent lourdement. Sa compétitivité est réduite d'autant qu'elle ne peut plus recourir à l'arme de la dévaluation compétitive si souvent employée au temps de la lire, sa productivité au travail stagnante, ses déficits publics demeurent élevés (début 2010, sa dette dépasse les 119 % du PIB et son déficit est à 4,6 % du PIB), même si son taux d'épargne réel, extrêmement élevé, limite les risques, comme on a pu le voir lors des attaques spéculatives de juillet 2011. Ses rares grands groupes, hormis certains d'entre eux dont l'ENI, sont souvent en difficulté, à l'instar de Fiat qui a cependant entamé une grande restructuration. Ses dynamiques petites entreprises industrielles, fleuron de son économie, continuent de fortement exporter mais sont confrontées à la concurrence des pays émergents, notamment la Chine et l'Inde, à laquelle elles répondent par une montée en gamme de leurs produits. Si la faible présence de l'Italie dans la finance internationale et le bon état de ses banques lui ont permis d'atténuer les effets de la crise internationale, il n'en demeure pas moins que la financiarisation limitée de son économie constitue un handicap.

L'Italie pâtit des manquements de ses pouvoirs publics que le secteur privé ne peut pas combler. Il a récemment été calculé qu'en 2009 chaque Italien a payé une moyenne de 7 359 euros d'impôts et de taxes (contre 7 438 euros pour les Français) cependant que l'État a déboursé 8 028 euros en charges sociales (contre 10 776 euros en France). La complexité et l'inefficacité de la bureaucratie constituent un frein à la création des entreprises (selon les rapports de l'OCDE et de la Banque mondiale, la création d'une entreprise en Italie est vingt fois plus compliquée qu'aux États-Unis et onze fois plus qu'en France²). Les infrastructures pour les transports sont souvent dans un état déplorable, surtout dans le Sud. La formation, l'éducation et l'enseignement supérieur sont en décalage par rapport aux autres grands pays.

² Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, DATAR, CAS, AFII, *Tableau de bord de l'attractivité de la France, édition 2011*.

Ainsi, seuls 19 % des Italiens de 25 à 34 ans ont atteint un niveau d'éducation supérieur en 2007 contre 41 % en France. La Banque d'Italie estime que 2,2 millions d'Italiens de moins de 30 ans n'étudient ni ne travaillent, record absolu dans l'UE. L'Italie accumule un retard abyssal en matière d'éducation, d'enseignement supérieur et de recherche. En 2006, les dépenses totales d'éducation représentaient moins de 5 % du PIB contre 6 % en France et celles pour l'enseignement supérieur moins de 1 % contre 1,9 % dans la moyenne de l'Union européenne. Entre 2008 et 2010, les réductions de dépenses pour l'Université se sont élevées à un milliard d'euros. En 2008, on compte 7,5 chercheurs pour 1 000 actifs en France contre 3,5 en Italie. L'Italie n'affecte que 1,2 % de son PIB à la recherche et au développement, le double pour la France³. En 2008, les dépenses de recherche et développement atteignent à peine 19,3 milliards de dollars contre 42 en France⁴. La part de l'Italie dans les familles de brevets triadiques au niveau mondial est à peine de 1 % contre 5 % pour la France⁵. Par ailleurs, la *green economy* ne représente à l'évidence une priorité ni pour le gouvernement ni pour le patronat.

Toutes ces raisons expliquent la faible capacité d'attractivité internationale de l'Italie. Elle n'attire guère les investissements directs étrangers (IDE) et elle est également très mal placée en tant qu'investisseur international. Ses universités n'accueillent que 3,1 % d'étudiants étrangers (près de 18 % au Royaume-Uni, plus de 11 % en Allemagne et en France). Il en résulte que l'Italie hypothèque son développement et sa croissance. Pourtant, les pouvoirs publics ont un peu libéralisé le marché et la concurrence, les remarquables entreprises industrielles misent sans cesse plus sur la qualité de leurs produits et sont très présentes dans le monde, en particulier dans l'ancienne Europe de l'Est, les Balkans et au Maghreb : l'Italie devrait d'ailleurs présenter un excédent primaire entre 4 et 5 % du PIB en 2013. Les familles italiennes, ainsi que l'a montré une recherche de la Banque d'Italie publiée en décembre 2011, sont les plus riches des pays du G7 avec des biens disponibles qui représentent 8,27 % du revenu annuel en 2009, contre 7,46 % pour la France. Le pays recèle une pépinière de talents et a une longue tradition d'adaptation aux conjonctures les plus éprouvantes et dramatiques. Le gouvernement italien a eu tendance jusqu'au printemps 2010 à bercer l'opinion de l'idée selon laquelle la situation du pays était excellente et le dynamisme légendaire des Italiens n'était en rien entamé. Il a insisté par la suite sur les efforts et les sacrifices à faire. La dramatisation à laquelle se livre le gouvernement Monti et surtout les dispositions qu'il a fait adopter ont plongé l'Italie

³ Agence exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture, *Chiffres-clés de l'éducation en Europe*, 2009.

⁴ Eurostat, *Dépenses totales de R&D intra-muros par secteur d'exécution*, 2009.

⁵ Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, DATAR, CAS, AFII, *op. cit.*

dans l'austérité : en outre, les Italiens vont être confrontés à la récession. Par le passé, pour entrer dans la zone euro, ils ont su faire de grands efforts. Ils le feront, sans doute encore, pour « sauver l'Italie » comme le répètent le président du Conseil et le président de la République. Mais il reste, et cela représente un chantier considérable, à engager de nombreuses autres réformes d'envergure, par exemple, en matière de libéralisations, de fiscalité et du marché du travail, tout en veillant à assurer l'équité sociale. C'est ce que s'efforce de faire l'actuel gouvernement.

FORMER LES ÉLITES DIRIGEANTES, RÉNOVER LA POLITIQUE

La formation et la sélection de la classe dirigeante, politique et administrative, est l'un des grands problèmes historiques de l'Italie. Celui-ci est reposé avec force en ce début de millénaire, à la suite de la crise du système politique italien. En effet, auparavant, en l'absence d'une autre structure, les partis politiques assuraient la formation et la sélection des élites dirigeantes dont beaucoup des membres disposaient en outre de diplômes universitaires et étaient même des professeurs. Au fil du temps, non seulement l'école entraînait en crise mais le jeu des clientèles et des faveurs triomphait en politique, cependant que les grandes cosmogonies idéologiques s'effondraient ainsi que les ensembles de valeurs qui leur étaient liées. De ce fait, le niveau de préparation des responsables politiques s'est détérioré. La crise des années 90 a favorisé l'émergence d'une nouvelle classe politique venue combler le vide. Ses nouvelles composantes étaient formées par les plus jeunes ou les seconds couteaux à l'intérieur des anciens partis, ou encore par des personnes venues d'autres secteurs d'activité qui, à l'instar des médias ou de la magistrature par exemple, du fait même de la crise, connaissaient une forte politisation ou pensaient pouvoir remplir une fonction politique. Leur compétence est parfois réelle mais leur capacité d'anticipation est encore plus limitée que les responsables politiques traditionnels. Ils naviguent à vue et se complaisent, le plus souvent, dans les jeux médiatiques et politiques. Quant aux modalités de leur recrutement, elles s'avèrent sujettes à caution. Le favoritisme, les relations, les recommandations et l'ancienneté règnent et pas seulement en politique. Selon certains calculs économiques effectués par l'université de la Luiss en 2008 pour son rapport annuel sur la classe dirigeante (et intitulé « Generare classe dirigente »), le coût de la non méritocratie avec ses conséquences en termes de dysfonctionnements de l'instruction scolaire et universitaire est estimé entre 3 et 7 % du PIB italien. Cela suscite rancœur, déception, découragement et frustration sociale.

Aujourd'hui, les partis qui dominent la vie publique sont moins aptes à assurer une formation, alors que leur pouvoir pour promouvoir les dirigeants s'est accru et qu'en plus, la haute administration, comme l'ont démontré les recherches de Sabino Cassese, a connu un important processus de politisation du fait de l'instauration effective d'une sorte de *spoilt system*. Néanmoins, le Peuple de la Liberté et le Parti démocrate se sont efforcés de rouvrir des écoles ou des sessions de formation en leur sein. Sur leurs marges, des initiatives comparables éclosent également grâce à des personnalités ou des think tanks liés à tel ou tel leader et décidés à influencer les références culturelles et les prises de décision des partis dont ils sont proches. Ailleurs encore, des associations ou des fondations lancent des sessions d'études ou des séminaires de formation pour le métier politique.

Il n'en demeure pas moins que la formation et les procédés de sélection des responsables politiques laissent à désirer. La perception des élites politiques et administratives par l'opinion n'est pas bonne, alors que celle des dirigeants d'entreprise est meilleure. La formation suppose de penser aux compétences théoriques et pratiques largement ouvertes à l'international pour le *government* – et donc tous ceux qui entendent exercer une activité administrative et politique – mais aussi pour la *governance* – pour ceux qui briguent des responsabilités dans le privé – tant il est vrai que les décisions impliquent aussi les grandes entreprises, les associations, les ONG, etc. Déjà la Luiss-Guido Carli de Rome, qui dépend de la Confindustria, l'organisation patronale, vient d'ouvrir, en présence du président de la République italienne, une *School of government*. La sélection doit reposer sur des critères clairs et élargir aussi son bassin social de recrutement particulièrement étroit en Italie, où selon un récent rapport comparatif de l'OCDE⁶, les inégalités socioculturelles sont très fortes et la mobilité sociale est bloquée. Il s'agit ainsi de répondre à la très forte et générique aspiration à la méritocratie dans les études comme dans le travail, alors que les Italiens ont le sentiment que ce critère ne fonctionne pas.

Résoudre la question de la formation et de la sélection de la classe dirigeante est une nécessité sous peine d'alimenter le populisme déjà fort répandu dans une population qui, plus que jamais, tend à s'insurger contre une petite élite oligarchique, habituée à s'auto-recruter et désormais incapable d'apporter quelques avantages au reste des Italiens qu'elle regarde avec condescendance, voire avec un certain mépris.

⁶ OCDE, *Réformes économiques : objectif croissance, 2011*, Partie II, chapitre 5 : « Une affaire de famille : la mobilité sociale intergénérationnelle dans les pays de l'OCDE », 2011.

Mais procurer une nouvelle légitimité à la classe politique suppose aussi de procéder à des réformes considérables, notamment un nouveau mode de scrutin offrant la possibilité aux Italiens de choisir leurs représentants et leur gouvernement dans le cadre d'un bipolarisme clair et net, réduire les coûts de la politique, ce qui devrait passer entre autres par une réduction du nombre de parlementaires, procurer plus d'efficacité au pouvoir exécutif et à son détenteur, assurer l'indépendance absolue des médias.

MODERNISER ET RÉFORMER L'ÉTAT ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Les deux grandes réformes de l'administration publique des années 1990 qui ont notamment réduit le nombre de ministères, changé le statut des fonctionnaires, instauré de la flexibilité, encouragé le mérite, favorisé le management, introduit l'évaluation des compétences, ont été une première étape mais sont restées en suspens. Les grands maux demeurent, tels l'accumulation des lois, la lenteur dans l'application des décisions, l'enchevêtrement des compétences, accentué désormais par la décentralisation et le fédéralisme, les dysfonctionnements persistants de nombreux services publics ou encore, on l'a vu, la médiocre qualité des infrastructures. En outre, les coupes effectuées de manière indistincte dans les dépenses publiques aggravent les conditions de travail et l'inefficacité du secteur et des services publics. Les conséquences de ces déficiences sont nombreuses. En matière d'attractivité internationale, on l'a dit. Mais aussi parce qu'elles permettent le développement préoccupant, sur des zones entières de la péninsule et désormais hors de celle-ci, de la criminalité organisée qui contrôle une grande part de l'économie dite souterraine estimée par l'ISTAT, le grand organisme statistique de la péninsule, entre 16,3 % et 17,5 % du PIB en 2008 : alors que la Mafia sicilienne a subi des coups, la Camorra à Naples et dans sa région et la 'Ndrangheta calabraise sont en forte expansion. De même, malgré d'indéniables succès, la lutte contre la fraude fiscale atteint certaines limites : or ce sport national, dans un pays où seulement 0,95 % des contribuables déclare un revenu de plus de 100 000 euros par an⁷, est estimé à plus de 100 milliards d'euros par an, le double du coût de la corruption...

⁷ *Ministerio dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle finanze, « Analisi statistiche - Dichiarazioni 2010 - Anno d'imposta 2009 ».*

L'urgence de la poursuite et de l'achèvement de la réforme de l'État et de l'administration publique est renforcée par la mise en place du fédéralisme, notamment dans son volet fiscal, qui pourrait aggraver les risques de désagrégation du pays, et la nécessaire baisse de l'endettement public. Or, il s'agit de donner des possibilités de gouvernance aussi au niveau des territoires qui ont tendance à se déliter.

ASSURER UNE REPRISE DÉMOGRAPHIQUE

L'un des grands défauts des élites italiennes tient à ses grandes difficultés d'anticipation. Une preuve supplémentaire en est administrée par la cécité sur les questions démographiques. La République, en réaction à la politique nataliste du fascisme qui d'ailleurs n'avait pas empêché un premier ralentissement de la natalité, n'a pas eu de politique publique en ce domaine. Aujourd'hui, l'absence d'aide aux parents, le déficit de structures publiques ou privées (à peine compensé par le rôle joué par les familles et les paroisses), la rigidité du marché du travail très pénalisant pour les femmes et encore plus pour celles qui sont devenues mères, les mutations au sein des familles, les aspirations à l'indépendance des femmes font que le taux de natalité y est l'un des plus bas de l'Union européenne et du monde (en 2010, 9,2 pour mille, le taux de mortalité étant de 9,7 pour mille). Une légère reprise a cependant été enregistrée durant ces dernières années due à l'apport de l'immigration (le nombre de naissances des immigrés forme 13,7 % du total des naissances en 2009 contre 1,7 % en 1995). Les variations régionales sont là encore notables, la natalité demeurant globalement plus élevée dans le Trentin-Haut Adige et au Sud que dans le reste de la péninsule. Les 60 millions d'Italiens forment donc l'une des populations les plus âgées d'Europe. Les moins de 14 ans représentaient 19 % de la population totale en 1986 et 14 % ceux de plus de 65 ans, pourcentages exactement inversés aujourd'hui. Les 15-24 ans représentent 10,2 % de la population totale italienne, le plus faible pourcentage de toute l'UE. Plus d'un habitant sur cinq a plus de 65 ans et l'indice de vieillissement (rapport entre le nombre de personnes de plus de 65 ans et celles de moins de 15 ans) bat des records avec plus de 141 %.

Il est vrai que l'Italie a une densité élevée (198 habitants au km²) mais il n'en demeure pas moins que le déclin démographique est grave. Trois de ses conséquences méritent d'être soulignées. L'Italie est une véritable gérontocratie de laquelle les

jeunes, particulièrement frappés par le chômage (29,4 % pour les moins de 25 ans en 2010), se sentent totalement exclus, les postes de responsabilité étant distribués parmi les gens les plus âgés (la moyenne d'âge des 5 500 personnes considérées par le sociologue Carlo Carboni comme appartenant aux élites dirigeantes était en 2004 de 60,8 ans). Les retraites, malgré les réformes qui ont été entreprises, pèsent d'un poids considérable sur les dépenses sociales et de santé. Le niveau des retraites reste en effet élevé. Le taux de remplacement des régimes de retraite pour un salarié à revenu médian en 2009 est de 74,8 % (contre 65,3 % en France). En 2007, les dépenses de pension représentent 14,6 % du PIB en Italie contre 13,3 % en France et 11,8 % dans l'UE à 27. Plus de 61 % des prestations sociales italiennes sont consacrées aux retraites (contre 44 % en France). Enfin l'immigration massive a touché l'Italie, jusqu'alors peu accoutumée à accueillir un tel flux d'arrivants. En 1991, l'immigration représentait 0,6 % de la population, taux qui atteint en 2009, selon l'ISTAT, 7,3 %, avec près de 5 millions de personnes (dont sans doute plus de 420 000 en situation irrégulière) localisées principalement dans le Centre et le Nord du pays (ils constituent près de 10 % de la population résidant dans le Nord-Est) où la demande de main-d'œuvre reste élevée puisque le chômage y est bas à la différence du Sud. L'immigration massive et rapide a provoqué de fortes tensions, notamment à l'encontre des masses d'immigrés clandestins. Les réactions xénophobes et racistes, indéniables, ne sauraient toutefois occulter les réussites de l'intégration lorsqu'elle s'accompagne de l'occupation d'un poste de travail.

Étonnantes sont l'absence de débat public sur ce sujet et la faible prise de conscience de ses redoutables conséquences. Les gouvernements de centre gauche et de centre droit ont certes commencé à prendre des mesures d'incitation à la natalité. Mais elles sont insuffisantes et n'éviteront pas que l'Italie devienne un grand musée peuplé de personnes âgées si rien de plus net n'est entrepris.

REDÉFINIR LE VIVRE-ENSEMBLE

Tel est l'impératif qui, plus encore peut-être que dans d'autres pays, s'impose à l'Italie. Cela relance la question historique qui a été d'actualité en 2011 de la définition de la société et de la nation. Sur quelles bases politiques et culturelles, respectueuses de l'autonomie des individus, les refonder alors que l'individualisme et les diversités, toutes porteuses de multiples identités, s'exacerbent ? Diversités territoriales alors que les antagonismes entre le Nord et le Sud se perpétuent, que l'écart de richesse

et de développement s'accroît, que la Ligue Nord est le premier parti de la partie septentrionale du pays en mettant de l'huile sur le feu, et que le fédéralisme fiscal qui sera instauré risque de pénaliser gravement le Sud du pays. Diversités sociales, car derrière l'apparence de rapports sociaux égaux, non seulement une hiérarchie pesante existe mais les inégalités se creusent plus que jamais et la paupérisation s'accentue, pénalisant surtout les plus démunis. Diversités générationnelles, avec des jeunes de moins en moins nombreux et de plus en plus exaspérés au point qu'un *clash of generations* pourrait éclater à l'avenir. Diversités sexuées, avec une discrimination à l'égard des femmes à tous les niveaux de la société, sur le marché du travail, et particulièrement dans les postes à responsabilités (les 5 500 composantes des élites italiennes sont à 88 % des hommes). Diversités ethniques, dans un pays où l'immigration est désormais une réalité intangible et durable qui ne pourra pas se cantonner à des tâches d'exécution. Diversités culturelles, l'Italie catholique ayant déjà été écornée par la sécularisation mais restant toujours très présente, et peut-être plus encore du fait des difficultés du politique, tout en devant désormais tenir compte de la présence de nouvelles religions, notamment, l'orthodoxe, la deuxième en nombre de pratiquants, et l'islam. Diversités urbaines, avec une ségrégation spatiale plus marquée qu'auparavant même si moins prononcée qu'en France.

Ces incertitudes minent l'Italie d'autant que les responsables politiques ne se distinguent guère par leur capacité à proposer des réponses claires et des orientations susceptibles de rassembler les Italiens et de les mobiliser. À cet égard, l'éducation est appelée à jouer un rôle primordial.

CHAPITRE III

LA FRANCE, UNE ANTI-ITALIE ?

TOUT, OU PRESQUE TOUT, SEMBLE OPPOSER LA FRANCE À L'ITALIE

L'histoire pluriséculaire de la France, l'importance de la nation, un État fort doublé d'une administration efficace dominant une société civile plutôt faiblement organisée et encore la prégnance de la méritocratie républicaine, signalent des différences essentielles. Par ailleurs, la situation de la France est relativement meilleure que celle de l'Italie, hormis quelques secteurs, notamment le commerce extérieur : une économie en sérieuse difficulté mais plus performante du fait, en particulier, de ses grands groupes, une forte attractivité internationale grâce, entre autres, à la qualité de ses infrastructures, l'efficacité de ses services publics, la qualité de sa main-d'œuvre et sa haute productivité, une démographie plutôt avantageuse, un positionnement géographique favorable, une ouverture sur le monde de strates entières de la population, des politiques de réformes engagées depuis le début du quinquennat par le président de la République dont le contenu et les modalités prêtent à discussion mais qui démontrent une capacité d'anticipation, une volonté de se projeter dans le futur et de mobiliser les forces vives du pays.

POURTANT DES DIFFICULTÉS COMPARABLES SE MANIFESTENT

L'économie traverse une très mauvaise passe, les déficits publics sont élevés, le marché du travail reste rigide, la formation, l'enseignement supérieur et la recherche et le développement qui constituent les bases de la société de l'avenir, sont, à quelques exceptions près, mal placées dans la compétition internationale. La hausse du chômage fait des ravages, les classes moyennes sont à la dérive, pour reprendre le titre de l'ouvrage du sociologue Louis Chauvel, les inégalités sociales s'approfondissent, la pauvreté progresse avec toutes ses conséquences délétères (exclusion, marginalisation, souffrances multiples), la ségrégation urbaine avec ses ghettos autour des grandes villes et parfois à l'intérieur de celles-ci provoque des

situations explosives, les jeunes générations ont le sentiment d'être sacrifiées et de faire les frais d'un système de protection sociale conçu avant tout pour les baby-boomers. La société est parcourue de grandes peurs, notamment par rapport à la sécurité quotidienne, mais aussi face à l'intégration européenne et la globalisation. Elle s'interroge sur ce qui constitue ses fondements, son identité collective et ses raisons de vivre ensemble. D'autant que ses trois piliers semblent érodés. L'État qui, à l'instar de l'italien, a privatisé, s'est décentralisé et a renoncé à une partie de sa souveraineté au bénéfice de l'Europe, n'a plus les mêmes moyens d'action ni le même prestige : il ne peut plus, comme il le faisait auparavant, orienter l'activité économique, impulser la modernisation depuis le haut et structurer l'ensemble de la société. Le modèle républicain semble épuisé, ainsi qu'en attestent les problèmes soulevés par l'intégration d'une partie de l'immigration et la crise profonde de l'école et de l'ensemble du système scolaire et universitaire. La Nation est remise en cause du fait de l'évolution du monde et de la montée en puissance des identités communautaires. Les gouvernements, quels qu'ils soient, rencontrent les plus grandes difficultés à réformer non seulement parce que leur légitimité est contestée, ainsi qu'on l'a dit, mais parce que leurs politiques publiques se heurtent à de puissants corporatismes.

Ce qui a pu paraître durant longtemps des atouts s'avère parfois constituer des handicaps au regard de la comparaison avec l'Italie

La puissance historique de l'État, célébrée quasiment de toutes parts pour ses indéniables vertus, a néanmoins instauré un véritable rapport de dépendance, entretenu par certains acteurs politiques qui, surtout depuis le déclenchement de la crise financière et économique, tablent tout, ou presque tout, sur le retour en force de la puissance publique sans trop s'interroger sur l'évolution qu'a connue celle-ci tant dans sa consistance que dans les instruments qu'elle est susceptible de pouvoir mobiliser. De ce fait, actuellement, comme ce fut le cas dans le passé lors d'autres crises, les Français attendent énormément de l'État et communient plus que jamais dans son culte. De son côté, l'Italie, confrontée à des difficultés bien plus prononcées, fait preuve d'une forte réactivité de la société avec des procédés qui, en revanche, soulèvent de sérieuses questions politiques et éthiques. Les familles remplissent une fonction primordiale de protection et de solidarité. Les liens de proximité et de voisinage sont réactivés. Le travail au noir et l'économie souterraine sont plus que jamais à l'œuvre. Les Italiens recourent à leur fameux sens de la

débrouillardise et à l'art de s'arranger. Autant d'amortisseurs sociaux qui atténuent les conséquences de la crise pour les personnes les plus fragiles et précaires, voire qui fournissent les conditions favorables au déploiement de l'inventivité italienne.

En France, le recrutement endogamique des élites, qui a longtemps suscité l'admiration de l'Italie, apparaît désormais trop marqué par la centralité de l'État, trop fondé sur un système scolaire à deux vitesses instaurant une sélection précoce et discriminante socialement et culturellement, remise en cause récemment, il est vrai, par les initiatives de quelques grands établissements dont Sciences Po. La centralisation jacobine, certes atténuée par la décentralisation, suscite des critiques de plus en plus vives des pouvoirs locaux et régionaux et isole une France entourée de grands pays fédéralistes, l'Italie ayant fait à son tour ce choix. Le modèle social français, « la passion de l'égalité » des Français déjà repérée par Tocqueville, la culture politique jacobine et colbertiste nourrissent une vive réticence envers le marché, la concurrence et la globalisation, que l'on ne retrouve pas dans les mêmes proportions de l'autre côté des Alpes. L'esprit de supériorité française est aujourd'hui contesté et même franchement rejeté en Europe comme dans le monde, d'autant que la France n'y occupe plus qu'une position mineure.

CONCLUSION

La réalité italienne apparaît ainsi aux Français à la fois éloignée et proche. Éloignée par l'histoire, la politique, l'économie et l'organisation sociale. Proche en même temps parce que les problèmes posés et les défis à relever sont comparables aussi bien à propos des transformations qui affectent les démocraties que dans les rapports à réinventer entre État et société civile afin de sortir de la crise économique et de redéfinir les bases de sociétés mises à mal par la modernité. Cela justifie, si besoin est, de rompre avec les clichés et les stéréotypes. Que ce soit ceux des Italiens sur la France ou des Français sur l'Italie. Cette dernière suscite traditionnellement trois ensembles de représentations très contrastées. D'un côté, elle est célébrée à l'envi pour la richesse de son patrimoine culturel, l'épaisseur de son histoire, la beauté de ses paysages, le charme de ses habitants, la sonorité de sa langue. De l'autre, elle est considérée comme une vraie puissance économique dont les performances (huitième exportateur et septième importateur mondial de marchandises, sixième exportateur et importateur mondial de services, deuxième partenaire économique et commercial de la France, premier investisseur étranger en France alors que celle-ci est le deuxième investisseur dans la péninsule) semblent désormais si courantes qu'elles en deviennent insignifiantes. Enfin, la politique italienne déroute depuis longtemps et est apparue même franchement incompréhensible quand elle a été dominée par Silvio Berlusconi, un homme considéré le plus souvent comme ridicule ou, à l'inverse, dangereux. De la sorte, l'Italie est admirée, banalisée ou stigmatisée. Or ces façons déformées de l'appréhender interdisent de saisir la complexité de ce qui s'y passe actuellement. La compréhension de l'Italie, comme celle de la France par l'Italie, s'avère une nécessité non seulement pour surmonter les tensions qui surgissent de manière récurrente entre les deux pays, comme récemment à propos de la Libye, de l'immigration ou encore de la pénétration des entreprises françaises dans la péninsule, mais encore pour renforcer les très nombreux et puissants liens qui unissent les deux pays et favoriser des initiatives communes, par exemple en direction de la Méditerranée et de l'Europe.

Particulièrement, dans une conjoncture où l'un et l'autre sont hantés par le déclin de leurs modèles politiques et économiques différents et même antagoniques, l'un avec un État faible, l'autre avec un État fort. Et alors que, dans les deux cas, les gouvernements et les responsables politiques demandent, pour un long moment, des sacrifices à des citoyens qui ne croient plus guère en eux, expriment leur méfiance, voire les rejettent complètement. En ce sens, il n'y a sans doute guère d'anomalie italienne ni d'exception française, mais bien mutations de deux pays fondateurs de l'Europe. Les difficultés et les transformations qu'elles connaissent sont aussi celles de l'Europe. Comme les solutions qu'elles mettront en œuvre concerneront l'ensemble de l'Union.

PROPOSITIONS

Avertissement

Il ne saurait être question d'énoncer des recommandations à nos partenaires italiens. Ces recommandations concernent, d'une part, deux problématiques qui se posent en termes comparables en France et en Italie, de l'autre, les relations franco-italiennes qui ont tendu à se détériorer ces derniers temps mais qui semblent être relancées depuis ces derniers mois, suite à l'arrivée de Mario Monti à la présidence du Conseil italien.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

I. Assainir la démocratie

Proposition 1 : Mettre fin aux conflits d'intérêts

- remettre en débat les propositions formulées par la commission Sauvé et à ce jour non tranchées, telles que la définition du conflit d'intérêts et les différents degrés de gravité qu'il peut induire ;
- empêcher les responsables politiques élus, ainsi que les ministres et secrétaires d'État de continuer à exercer une activité professionnelle privée susceptible d'influer ou de paraître influencer sur les décisions publiques.

Proposition 2 : Limiter le cumul des mandats et des fonctions

Proposition 3 : Entériner l'indépendance des médias

II. Favoriser le développement de sociétés compétitives et à forte cohésion sociale

Proposition 4 : Investir dans la formation et la connaissance à tous les niveaux

Proposition 5 : Diversifier le recrutement de nos élites

Proposition 6 : Repenser la politique familiale

III. Relancer la coopération franco-italienne dans une perspective euro-méditerranéenne

Proposition 7 : Créer un centre de recherches et d'initiatives franco-italien

Proposition 8 : Renforcer les moyens et l'action de l'université franco-italienne

Proposition 9 : Inciter les universités françaises et italiennes à mener une politique volontariste d'accueil des étudiants du pourtour méditerranéen

Proposition 10 : Impulser, à l'initiative du couple franco-italien, une véritable politique européenne en direction de la Méditerranée

PROPOSITIONS

I. Assainir la démocratie

Proposition 1 : Mettre fin aux conflits d'intérêts

En Italie, et plus récemment en France, de nombreuses affaires ont mis en lumière plusieurs cas de conflits d'intérêts, interrogeant ainsi la viabilité des règles déontologiques qui régissent la vie publique.

Dans son rapport *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, la Commission présidée par Jean-Marc Sauvé a formulé en janvier 2011 une série de propositions afin d'encadrer et de prévenir les situations de conflits d'intérêts dans lesquelles peuvent se trouver les membres du gouvernement et les acteurs publics⁸.

Le projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique présenté par le gouvernement français, en juillet 2011, a repris trois propositions :

- l'introduction d'une déclaration d'intérêts pour les personnes exerçant les responsabilités les plus importantes ;
- la formalisation, pour l'ensemble des personnes participant à l'action publique, de mécanismes d'abstention (déport), lorsque leur impartialité pourrait être mise en doute à l'occasion du traitement d'un dossier ou de la prise d'une décision ;
- la création d'une Autorité de la déontologie de la vie publique.

La proposition de définir les conflits d'intérêts est restée lettre morte tout comme celle visant à interdire le cumul des mandats.

La France possède une législation relativement souple mais qui s'appuie sur des sanctions sévères. La spécificité du système actuel réside ainsi dans son caractère répressif mais dont les sanctions ne sont que très rarement appliquées⁹.

⁸ Ont été exclus du périmètre de la réflexion les parlementaires et les autres élus.

⁹ Jean-Marc Sauvé, « Il est nécessaire de définir le conflit d'intérêt par la loi », Interview, *Acteurs publics*, 28 septembre 2011.

Le besoin d'édicter des lois en matière de conflit d'intérêts n'a jusqu'à présent pas été ressenti compte tenu d'une « législation pénale et de normes relatives à l'inéligibilité, aux incompatibilités et à la transparence des intérêts financiers¹⁰ » considérées comme suffisantes.

En Italie, les nombreux débats concernant la participation à la vie politique de l'homme le plus riche du pays ont conduit à la promulgation de la loi n° 215 de 2004 relative aux conflits d'intérêts des membres du gouvernement. La définition retenue caractérise le conflit d'intérêts non comme une situation de danger mais plutôt comme la « survenance d'un dommage » (*evento di danno*)¹¹ : il y a « un conflit d'intérêts [...] quand le titulaire d'une fonction gouvernementale prend part à l'adoption d'un acte, y compris en formulant une proposition, omet un acte qui s'impose à lui en se trouvant en situation d'incompatibilité », ou en tire un bénéfice provoquant « un dommage pour l'intérêt public¹² ». Le conflit d'intérêts tel que défini ici provient non pas du conflit d'intérêts mais plutôt du « comportement de celui qui, se trouvant en conflit d'intérêts, en tire un avantage indu (ou viole une règle prévoyant l'incompatibilité). » En outre, pour qu'il y ait conflit d'intérêts, « il ne suffit pas que le fonctionnaire tire avantage de son propre comportement, mais il est nécessaire qu'il y ait un dommage causé à l'intérêt public. Dès lors, pour qu'un conflit d'intérêts "à l'italienne" se vérifie, il faut trois éléments : un conflit d'intérêts au sens premier ; un bénéfice pour le membre du gouvernement concerné ; et un dommage causé à l'intérêt public¹³ ». Or une décision favorisant un intérêt privé peut être justifiée par l'invocation d'un intérêt public allant dans le même sens : « la disposition centrale de la loi est donc inacceptable dans la mesure où il est pratiquement impossible qu'elle se vérifie¹⁴ ».

Outre cette loi s'appliquant aux seuls membres du gouvernement, la disposition relative aux administrateurs locaux¹⁵ prohibe l'adoption de décisions lorsqu'il y a conflit d'intérêts, la jurisprudence ayant souvent « affirmé une obligation d'abstention pour tous les fonctionnaires se trouvant en situation de conflit d'intérêts¹⁶ ». Un régime d'incompatibilités pour les membres du gouvernement

¹⁰ Bernardo Giorgio Mattarella, « Le régime juridique du conflit d'intérêts, éléments comparés », *Revue française d'administration publique*, n° 135, 2010/3.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Art. 78, décret-loi n° 267 de 2000.

¹⁶ Bernardo Giorgio Mattarella, *op. cit.*

a par ailleurs été introduit, leur interdisant d'exercer une activité professionnelle et entrepreneuriale. Il n'existe pas, en revanche, de cadre normatif en matière de conflit d'intérêts pour les parlementaires.

L'efficacité de ces différentes dispositions législatives est néanmoins entravée par des sanctions trop faiblement dissuasives et dont les conditions de déclenchement sont quasiment inidentifiables par l'Agence garante de la concurrence et des marchés.

Proposition 1 : Mettre fin aux conflits d'intérêts

Remettre en débat les propositions formulées par la commission Sauvé et à ce jour non tranchées, telles que la définition du conflit d'intérêts, les différents degrés de gravité qu'il peut induire ainsi que l'application stricte des sanctions.

Empêcher en Italie les parlementaires et en France l'ensemble des responsables politiques élus, ainsi que les ministres et secrétaires d'État, de continuer à exercer une activité professionnelle privée susceptible d'influer ou de paraître influencer sur les décisions publiques.

Proposition 2 : Limiter le cumul des mandats et des fonctions

Très peu pratiqué en Italie, le cumul d'un mandat de député avec un autre mandat d'élu reste une exception française. Le cumul des mandats n'est pas reconnu comme un conflit d'intérêts en France. Rappelons la réaction de François Baroin, alors ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État et porte-parole du gouvernement, lors de la remise du rapport de la Commission Sauvé au président de la République : « nous ne retenons pas l'idée du rapport Sauvé d'interdire le cumul d'un mandat local et d'une fonction ministérielle. Ce n'est pas un conflit d'intérêts mais l'inverse : la défense de l'intérêt général au niveau national ou local¹⁷ ».

En 2008, 81 % des sénateurs et 85 % des députés français cumulaient leur état de parlementaire avec un autre mandat électif contre moins de 20 % en Italie, ou encore au Royaume-Uni et en Allemagne¹⁸.

¹⁷ *Le journal du dimanche*, « Les classes moyennes ne paieront pas pour les plus riches », interview de François Baroin, 5 mars 2011.

¹⁸ Elaine Sciolino « French Cabinet Position Not Enough? Then Try Mayor. », *The New York Times*, 13 janvier 2008.

En France, la loi du 5 avril 2000¹⁹ dispose qu'un député ou un sénateur ne peut cumuler son mandat avec celui de représentant au Parlement européen ; « est également incompatible avec l'exercice d'un mandat parlementaire l'exercice de plus d'un mandat local parmi les mandats de conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins de 3 500 habitants (article L.O. 141)²⁰ ». Les ministres ne sont pas concernés par la limitation du cumul des mandats.

En Italie, l'article 122 § 2 de la Constitution interdit le cumul simultanément d'un mandat de conseiller régional et d'un mandat de parlementaire. Cela n'empêche pas quelques parlementaires de bénéficier de plusieurs mandats dans les faits. Il n'y a cependant pas d'incompatibilité entre le mandat de membre du Parlement européen et la qualité de parlementaire national. Concernant une fonction ministérielle, seul est interdit le cumul avec le mandat de conseiller régional.

Le cumul des mandats pèse lourdement sur la vie politique française et dans une moindre mesure sur celle de l'Italie. Cause supplémentaire de l'affaiblissement du Parlement français, il constitue en outre un obstacle au renouvellement de la classe politique ainsi qu'au bon fonctionnement de notre démocratie. En France, le cumul des mandats renforce l'absentéisme qui sévit sur les bancs des assemblées et incite les élus à privilégier leur fonction locale. Toujours en France, il affaiblit le pouvoir législatif et nourrit la désaffection du citoyen pour le travail parlementaire.

Proposition 2 : Limiter le cumul des mandats et des fonctions

- **Mettre fin en France au cumul des mandats de député avec tout mandat local²¹ :**
 - **pour les députés, représentants de la Nation, il semble tout à fait raisonnable d'établir la règle « un élu, un mandat » – ce qui entraîne l'interdiction absolue de cumuler tout mandat local avec un mandat de député ;**
 - **pour les sénateurs, qui représentent les collectivités territoriales, il est concevable de maintenir un lien avec la « réalité locale ». On peut**

¹⁹ La loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux et la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice.

²⁰ Voir les principales règles sur la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives, sur le site internet du ministère de l'Intérieur (www.interieur.gouv.fr).

²¹ Michaël Cheylan, Philippe Manière, *Député : un job à temps plein*, Institut Montaigne, décembre 2006.

donc leur autoriser un mandat local à condition que celui-ci ne soit pas exécutif²².

- **En France, pour les ministres qui doivent se consacrer exclusivement à leur tâche, empêcher le cumul d'une fonction ministérielle et d'un mandat local²³.**
- **Mettre fin, en France et en Italie, au cumul de plus de trois mandats successifs à une même fonction électorale (pour l'ensemble des mandats électifs nationaux et locaux)²⁴.**
- **En Italie, empêcher le cumul des mandats parlementaires nationaux et européens.**

Proposition 3 : Entériner l'indépendance des médias

Le déclin progressif du pluralisme et la concentration croissante des médias est de plus en plus observable dans des pays longtemps considérés comme les bastions de la liberté de la presse. Ces tendances soulèvent les questions de l'indépendance politique des médias privés et de la diffusion d'informations d'intérêt public. Au Royaume-Uni, le scandale des écoutes téléphoniques du *News of the World* a révélé l'influence de Rupert Murdoch, à la tête d'un empire médiatique d'ampleur internationale, sur la politique et le système judiciaire britannique²⁵. La situation s'est également dégradée en France et en Italie où les magnats de la presse côtoient de près la sphère politique et dirigeante.

Le cas de l'Italie est tout de même particulier. Le duopole RAI-Mediaset a permis à Silvio Berlusconi de contrôler près de 70 % de l'audiovisuel en Italie, alors même qu'il gère également la principale agence de publicité italienne, Publitalia, et la plus grande maison d'édition du pays, Mondadori. En 2004, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adoptait la résolution 1387 intitulée « monopolisation des médias électroniques et possibilité d'abus de pouvoir en Italie »²⁶ dans laquelle elle

²² Eric Keslassy, *Quelle place pour les minorités visibles ? Retour sur les élections régionales de mars 2010*, Institut Montaigne, septembre 2010.

²³ *Une V^e République plus moderne*, rapport du comité Balladur, p. 29. Proposition qui n'a pas été retenue par la loi constitutionnelle de juillet 2008. Rappelons que la Constitution de 1958 interdit le cumul d'une fonction ministérielle et d'un mandat de parlementaire.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ <http://www.euractiv.fr/presse-europe-liberte-pluralisme-peril-article>

²⁶ <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta04/FRES1387.htm>

s'inquiétait « de la concentration des pouvoirs politique, économique et médiatique dans les mains d'une seule personne, le Premier ministre Silvio Berlusconi (...) En tant que chef du gouvernement, il est également en situation d'exercer une influence indirecte sur le service public de radiodiffusion la RAI, qui est le principal concurrent de Mediaset ». La RAI et Mediaset totalisent 90 % des parts d'audience de la télévision. Cette résolution appelait l'Italie à prendre un certain nombre de mesures visant à rétablir le pluralisme et l'indépendance des médias. L'ONG américaine *Freedom House*²⁷ a d'ailleurs dégradé l'Italie en termes de liberté de la presse à « partiellement libre » en dénonçant en 2010 une détérioration de la situation due aux « tentatives plus nombreuses du gouvernement d'interférer avec la politique éditoriale des médias publics, surtout en ce qui concerne la couverture des scandales liés au Premier ministre, Silvio Berlusconi²⁸ ». De nombreux autres rapports, à commencer par ceux de l'Autorité italienne de régulation des communications (AGCOM) chargée de veiller au respect des droits fondamentaux, dénoncent cette concentration politique et médiatique qui entrave l'indépendance et le pluralisme des médias.

L'indice démocratique établi par *The Economist* a quant à lui fait perdre sept places entre 2008 et 2010 à la France qui a été relayée à la 31^e place (sur 167 pays), derrière l'Afrique du Sud et l'Italie (29^e place), passant, comme l'Italie, du rang de « démocratie complète » à celui de « démocratie incomplète »²⁹. *L'Economist Intelligence Unit* a également considéré que la « pression exercée sur les journalistes et les médias électroniques avait donné lieu à un déclin de la liberté de la presse³⁰ », constat qui rejoint celui dressé par Reporters sans Frontières qui a rétrogradé la France à la 43^e place dans son classement mondial.

Par ailleurs, la loi organique du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions, Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France est venue préciser que les présidents des sociétés nationales de programme seront nommés par le président de la République, après avis conforme du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et avis de la commission permanente des affaires culturelles de chaque assemblée parlementaire. Le mandat

²⁷ L'ONG *Freedom House* classe le degré de liberté de la presse des États du monde en trois catégories : « libre », « partiellement libre » et « non libre ».

²⁸ <http://www.euractiv.fr/presse-europe-liberte-pluralisme-peril-article>

²⁹ *L'Economist Intelligence Unit*, groupe de recherche dépendant du journal *The Economist*, établit tous les deux ans un indice démocratique mesuré à l'aide de 60 indicateurs et classant les pays étudiés en quatre catégories : « démocraties complètes », « démocraties incomplètes », « régimes hybrides », « régimes autoritaires ».

³⁰ *Ibid.*

du président de France Télévisions peut être révoqué par décret motivé du président de la République après avis conforme motivé du CSA et avis public des commissions compétentes des deux assemblées qui ne disposent pas d'un droit de veto. Cette loi a suscité une vive polémique notamment concernant la question de l'indépendance des médias.

En Italie, depuis la loi Gasparri sur l'audiovisuel du 3 mai 2004, c'est la commission parlementaire d'orientation et de vigilance des services de radio-télévision qui désigne pour trois ans sept des neuf membres du conseil d'administration de la RAI. Le ministère de l'Économie et des Finances, en tant qu'actionnaire principal de la RAI, en désigne deux parmi lesquels devra être choisi le président. Le conseil d'administration élit en son sein le président de la RAI, parmi les deux membres désignés par le gouvernement : ce choix doit être ensuite validé par les deux tiers des membres de la commission parlementaire.

Proposition 3 : Entériner l'indépendance des médias

En France et en Italie, une autorité indépendante devrait être chargée de nommer et de révoquer les dirigeants des médias publics, notamment afin de garantir leur indépendance.

La plupart des recommandations énoncées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans la résolution 1387 à l'intention du Parlement italien sont encore d'actualité. Citons :

- « faire en sorte que des lois et d'autres mesures réglementaires mettent un terme à l'ingérence politique, pratiquée de longue date, dans le travail des médias, en tenant compte notamment de la Déclaration du Comité des Ministres [du Conseil de l'Europe] sur la liberté du discours politique dans les médias, adoptée le 12 février 2004 ;
- amender la loi Gasparri conformément aux principes énoncés dans la Recommandation n° R (99) 1 du Comité des Ministres [du Conseil de l'Europe] sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias, notamment :
 - a. en évitant des positions dominantes dans les marchés pertinents à l'intérieur du SIC ;

b. en incluant des mesures spécifiques visant à mettre un terme au duopole existant RAI-Mediatset ;

c. en incluant des mesures spécifiques qui assurent que le passage au numérique garantira le pluralisme des contenus. »

II. Favoriser le développement de sociétés compétitives et à forte cohésion sociale

Proposition 4 : Investir dans la formation et la connaissance à tous les niveaux

Les élèves français et italiens âgés de 15 ans ont obtenu des scores en lecture, en mathématiques et en sciences inférieurs à la moyenne de l'OCDE lors de la dernière enquête PISA 2009³¹. 26^e sur 30 lors de l'évaluation PISA en 2006, l'Italie reste à la traîne dans PISA 2009 : elle se situe à la 23^e place sur 34 pays de l'OCDE et ce, malgré des dépenses d'éducation (primaire et secondaire) élevées et supérieures à la moyenne des pays de l'OCDE. Elle est cependant parvenue à améliorer ses performances, notamment dans certaines régions du Sud où 35 à 40 % des élèves se classaient dans le groupe des élèves « les moins performants » en lecture, contre 15 à 18 % au Nord. Des chiffres qui restent édifiants lorsque l'on considère qu'à 15 ans, ce sont donc 40 % au Sud et 18 % au Nord des élèves d'une classe d'âge qui ne sont pas aptes à appliquer les connaissances acquises à l'école aux situations de la vie réelle.

En France, la proportion d'élèves en grande difficulté en lecture (en dessous du niveau 2 sur l'échelle PISA) a augmenté de 33 % entre 2000 et 2009, passant de 15 à 20 %. En outre, si notre élite a augmenté de 1 point en dix ans, l'écart entre les élèves les moins performants et les plus performants n'a cessé de se creuser. Or les pays qui réussissent bien dans PISA sont ceux où il y a peu d'échec scolaire.

Quelles sont les conséquences de ces résultats médiocres pour l'avenir économique de nos deux pays et de leur situation sociale ? Un pays dont la population est

³¹ Parue fin 2010 ; programme international pour le suivi des élèves qui vise à mesurer les performances des systèmes éducatifs des pays de l'OCDE.

moins performante dans sa maîtrise linguistique, mathématique et scientifique sera moins compétitif.

Rappelons que la situation des élèves âgés de 15 ans évalués par PISA est le reflet du niveau qu'ils ont acquis au cours des précédentes années de leur scolarité. De nombreuses études américaines³² ont démontré l'importance de développer un certain nombre de compétences langagières dès le plus jeune âge pour une scolarité plus réussie. Dans *L'accès à l'enseignement préprimaire permet-il d'améliorer les résultats scolaires ?* l'OCDE revient sur ce que révèlent les données de PISA 2009 et martèle que « les bénéfices de l'enseignement préprimaire sont manifestes et quasi universels³³ » : une forte corrélation existe entre la participation à l'enseignement préprimaire et les performances en lecture à l'âge de 15 ans. La France et l'Italie font d'ailleurs partie du peloton de tête des pays où l'écart de score associé à la scolarisation pendant plus d'un an dans l'enseignement préprimaire, après contrôle du milieu socio-économique, est le plus important. L'OCDE de conclure : « élargir l'accès à l'enseignement préprimaire permet d'améliorer à la fois la performance globale et l'équité en réduisant les disparités socio-économiques entre élèves, à condition que cet élargissement ne se fasse pas au détriment de la qualité de l'enseignement³⁴ ».

Alors que chaque année en France 20 % d'élèves d'une classe d'âge sortent de l'école primaire sans maîtriser les acquis de base que sont la lecture, l'écriture et le calcul, l'effort sur le préprimaire et le primaire doit être massif. Ce chiffre est à rapprocher des 22 % de jeunes au chômage que compte la France. En 2007, la France dépensait, pour un élève, 24 % de moins pour les études primaires comparativement à la moyenne de l'OCDE³⁵. A l'inverse, l'Italie se situe au-dessus de la moyenne de l'OCDE mais ne parvient pas non plus à transformer efficacement les ressources en résultats. Le problème de l'école en France et en Italie n'est donc pas un problème de moyens mais bien d'allocation et d'optimisation des ressources. En effet, le coût d'un élève dans le primaire en France est très faible par rapport au coût d'un lycéen. Il en est de même pour le coût d'encadrement. Miser sur le début de la scolarité et investir dans la formation des enseignants permettraient d'obtenir les plus

³² Voir notamment le *National Reading Panel* ainsi que le programme *Perry Preschool*.

³³ OCDE, *L'accès à l'enseignement préprimaire permet-il d'améliorer les résultats scolaires ?*, PISA à la loupe, février 2011.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Depp, *La dépense par élève ou étudiant en France et dans l'OCDE*, Note, 15 octobre 2011.

grands bénéfiques. En effet, si de nombreux facteurs concourent aux difficultés rencontrées à l'école par les élèves, le rôle des enseignants, qui doivent disposer d'un bon niveau de connaissances mais surtout être formés aux bons gestes pédagogiques, est crucial dans ce processus. D'autant qu'existe ce que l'on appelle « l'effet-maître » que l'on peut définir comme « la composante de deux dimensions associées à l'enseignant : une dimension personnelle (habileté à exercer le métier, motivation, engagement dans la profession, personnalité, etc.) et une dimension professionnelle liée à des savoirs-faire pédagogiques (techniques, pratiques et styles pédagogiques)³⁶ ».

Proposition 4 : Investir dans la formation et la connaissance à tous les niveaux

Miser sur la qualité des enseignants pour faire progresser la performance du système éducatif. Améliorer l'efficacité pédagogique dans les salles de classe en investissant dans la formation des enseignants et en valorisant leur métier.

Le métier d'enseignant est un métier qui s'apprend. Cela suppose d'abord et avant tout un savoir généraliste et spécialisé. Ensuite, tout comme un médecin sera formé par la pratique pendant plusieurs années avant de maîtriser les gestes professionnels adéquats, les enseignants doivent recevoir une formation à la hauteur des enjeux que sont la transmission des connaissances, le partage du goût de l'effort, l'acquisition des compétences de base par le plus grand nombre de nos enfants, leur insertion sur le marché du travail et *in fine* l'amélioration des performances de la France dans le moyen-long terme :

- élever le niveau de formation générale et spécialisée des enseignants avant leur recrutement ;
- mettre en place des formations en alternance selon la formule de l'apprentissage, pour accéder au métier d'enseignant ;
- œuvrer au rapprochement des chercheurs en éducation et des enseignants, grâce à des formations, un suivi et une plateforme d'échanges de bonnes pratiques pédagogiques.

³⁶ B. Suchaut (dir.), *Éléments d'évaluation de l'école primaire française, Rapport pour le Haut Conseil de l'Éducation*, Institut de Recherche sur l'Éducation, IREDU-CNRS, février 2007.

En France comme en Italie, le métier d'enseignant est peu valorisé et n'est pas rémunéré à la hauteur des responsabilités impliquées. La progression salariale au cours des carrières est par ailleurs relativement faible :

- renforcer la communication autour du métier d'enseignant et mettre en œuvre un dispositif incitatif pour les candidats à cette profession³⁷ ;
- améliorer la politique salariale pratiquée en début de carrière, afin d'inciter les personnes les plus compétentes et les plus performantes à devenir professeur des écoles.

Enfin, concernant les moyens alloués au système éducatif, **il convient d'envisager une redistribution des moyens en les allouant en priorité à l'école primaire.**

Proposition 5 : Égalité des chances et diversité : le recrutement de nos élites

En France et en Italie, des discriminations certaines pèsent sur l'accès à l'enseignement supérieur et à la représentation de personnes issues des minorités au pouvoir : le genre, les origines sociales ainsi que les minorités visibles. A cela s'ajoute en Italie la disparité territoriale entre le Nord et le Sud.

Les conditions socio-économiques des familles ont un impact beaucoup plus fort sur la réussite scolaire des enfants en France qu'en Italie : elles expliquent

16,7 % de la variance de la performance des élèves âgés de 15 ans en France contre 11,8 % pour l'Italie³⁸. Aujourd'hui, en France, un enfant d'enseignant a 14 fois plus de chances d'arriver au baccalauréat qu'un enfant d'ouvrier. Ainsi les étudiants enfants de cadres supérieurs constituent près de la moitié des étudiants dans les filières les plus sélectives, alors que leurs parents ne représentent que 15 % des emplois³⁹.

Si l'accès à l'enseignement supérieur a progressé pour toutes les catégories sociales depuis le début des années 1990, le système éducatif français reste le premier reproducteur des inégalités sociales en France : la proportion de fils d'ouvriers et d'employés accédant à l'université est d'environ 11 %. Si en France la profession

³⁷ Institut Montaigne, *Vaincre l'échec à l'école primaire*, Rapport, avril 2010.

³⁸ PISA 2009.

³⁹ Réseau européen *Inequality watch*, « L'origine sociale des étudiants », 6 septembre 2011.

des parents est l'indicateur de référence pour recenser les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur, en Italie le niveau d'instruction est l'indicateur le plus souvent retenu. En 10 ans, le nombre d'étudiants inscrits à l'université issus de parents ayant comme niveau de qualification le brevet est passé de 20 % à 12 % en 2010. Par ailleurs, 45 % des étudiants inscrits en université n'arrivent pas au grade Master. Or la présence d'un parent diplômé de niveau master (*Laurea*) au sein d'une famille non seulement augmente de 15 % les probabilités d'inscription à l'université par rapport à un étudiant issu d'une famille où un des deux parents a un niveau de licence, mais également réduit considérablement les chances d'abandon des études⁴⁰.

Outre une reproduction sociale endogamique, la France et l'Italie pâtissent d'une véritable sous-représentation en politique et dans la sphère dirigeante de la diversité de leur société.

Dans sa note *Quelle place pour les minorités visibles ?* (2010) l'Institut Montaigne est revenu sur les engagements pris par les principales formations politiques françaises de mieux ouvrir leurs listes aux minorités visibles. L'inertie des partis en ce qui concerne les jeunes et les femmes met en lumière un conservatisme qui touche de plein fouet les candidats issus des minorités visibles. Si interdire le cumul des mandats n'est pas une proposition visant directement ces populations, donner de l'oxygène à notre système politique est une condition nécessaire à leur accession à des mandats politiques.

En Italie, la classe dirigeante – gérontocratique et majoritairement masculine – peine à se renouveler. Dans son ouvrage *Elite e classi dirigenti in Italia*, Carlo Carboni insiste sur la nécessité de créer des écoles basées sur le mérite et l'émulation qui puissent former la future élite dirigeante au sens des responsabilités et à la conduite des affaires politiques.

Une véritable réflexion sur la formation dispensée aux étudiants en universités en France comme en Italie doit être engagée. Il s'agit de promulguer la maîtrise des savoirs, l'acquisition de compétences, la connaissance du monde « réel », l'apprentissage du sens des responsabilités, le développement de l'autonomie et la réalisation de travaux en groupes, complément indispensable à l'effort individuel.

⁴⁰ Andrea Rossi, « L'università ritorna un lusso per pochi », *La Stampa*, 8 février 2010.

Dans le classement mondial des femmes dans les parlements nationaux réalisé par l'union interparlementaire en 2011⁴¹, sur 187 pays, l'Italie se classe 50^e avec 21 % de femmes (et 18 % au Sénat) là où la France est au 60^e rang avec 18 % de femmes au Parlement (et 22 % au Sénat).

Très peu d'information existe sur les sites institutionnels italiens quant à la question de l'accès aux études et à l'enseignement supérieur selon l'origine sociale et « ethnique », pour reprendre une notion très répandue en Italie (aucune mention de l'origine sociale n'est par exemple faite dans les rapports annuels du ministère de l'Enseignement et de la Recherche italien).

La crise économique de 2008 a beaucoup pesé sur les jeunes Italiens : 80 % des jeunes issus d'une famille à bas revenus et essayant d'obtenir un diplôme de niveau master travaillent à côté de leurs études, souvent à temps complet⁴². La baisse du nombre d'inscriptions à l'université observée au cours des trois dernières années a notamment concerné les étudiants issus d'un milieu modeste⁴³.

Les disparités entre le Nord et le Sud de l'Italie dans l'accession au diplôme sont importantes. A une inégalité de performance s'ajoute une propension plus forte à l'abandon des études. En 2008, 20 % des jeunes Italiens avaient abandonné leurs études. Ce chiffre s'élevait à 24 % dans le Sud de l'Italie⁴⁴.

Proposition 5 : Faire de la diversité une chance pour la démocratie

Élargir la base de recrutement des élites dans les deux pays, en direction des femmes, des catégories sociales les plus démunies, des minorités dites « visibles » en France et dites « ethniques » en Italie, ce qui suppose le financement de bourses publiques et privées fondées sur les critères de l'excellence. En Italie, les lieux de formation des élites dans une perspective méritocratique sont relativement inexistantes et doivent devenir une préoccupation de premier ordre pour l'État ainsi que pour les entreprises.

Accorder le droit de vote aux résidents étrangers non européens aux élections municipales afin de favoriser la représentation politique des minorités visibles.

⁴¹ <http://www.ipu.org/wmn-f/classif.htm>

⁴² Andrea Rossi, *op. cit.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Italia: livello di istruzione e conseguimento del titolo* : <http://www.disuguaglianzesociali.it/UserFiles/File/Scuola.pdf>

Demander aux partis politiques de remettre tous les deux ans un rapport public sur la place des minorités visibles et des femmes dans leurs propres rangs au défenseur des droits en France⁴⁵ et aux présidents du Sénat et de la Chambre des députés en Italie.

Proposition 6 : Repenser la politique familiale

La question démographique est vitale pour la France comme pour l'Italie. L'Europe aura, demain, des générations de jeunes actifs un tiers moins nombreuses que celles d'aujourd'hui.

La France est toujours considérée comme exemplaire en matière de fécondité (2,1 enfants par femmes en 2010) : la politique familiale fait partie des rares exceptions françaises enviées par nos voisins européens. Si elle conserve une fécondité unique en Europe, c'est notamment grâce à un des héritages de 1945 : une politique familiale généreuse et républicaine, à la vocation universelle – au travers des allocations familiales – et horizontale – par le biais du quotient familial qui permet de répartir la charge fiscale et de réduire les inégalités entre les foyers avec ou sans enfant. La France se place en tête des dépenses européennes de protection sociale rapportées à la richesse nationale : 31 % du PIB en 2008 contre une moyenne de 25,3 % pour l'Europe des 27.

Pourtant, la politique familiale et ses prestations universelles, considérées comme des niches fiscales à supprimer, est aujourd'hui de plus en plus menacée et risque d'être dissoute dans la politique sociale. Par ailleurs, une femme sur deux désirerait un enfant de plus mais est contrainte d'y renoncer en raison des difficultés à concilier vie familiale et vie professionnelle⁴⁶.

La politique familiale constitue un enjeu central du développement démographique, social et économique de la France, encore plus de l'Italie.

L'Italie se situe sur le même plan que l'Allemagne ou le Japon et se caractérise par un indice de fécondité très bas (1,4 enfant par femme en 2010) avec un taux

⁴⁵ Eric Keslassy, *op. cit.*

⁴⁶ Michel Godet, *Repenser la politique familiale*, Contribution au débat, Institut Montaigne, octobre 2011.

d'emploi des femmes également faible s'élevant à 47 % contre 60 % en France⁴⁷. Alors que l'Italie se situe dans le peloton de tête des pays disposant d'une très haute couverture vieillesse – « le niveau de dépenses est près de 20 % supérieur à la moyenne européenne et elles représentent 65 % de l'ensemble des dépenses sociales⁴⁸ » – elle affiche de faibles politiques familiales. Celles-ci « en partie à cause de l'héritage du fascisme, n'ont pas été considérées comme une priorité d'une politique nationale menée par l'État républicain⁴⁹ ». Ainsi, selon Marco Oberti, la dimension dite « familialiste » de la société italienne comporte trois aspects. Le premier provient de la faiblesse du soutien des politiques publiques aux individus qui implique le recours aux solidarités informelles, comme c'est le cas pour la petite enfance ou encore pour les activités périscolaires. Le deuxième aspect renvoie aux spécificités du marché du travail qui conduit à la marginalisation des jeunes et des femmes, renforçant ainsi leur dépendance économique vis-à-vis des liens familiaux. En outre, « l'absence de structures d'accueil et de soins pour la petite enfance ne facilite pas la participation des femmes au marché du travail⁵⁰ » : le faible taux de fécondité est une manifestation de cette tension. Le troisième élément fait appel aux solidarités familiales dans un cadre culturel : « en 1996, 73 % des jeunes italiens jusqu'à 30 ans vivaient chez leurs parents (...) même lorsqu'ils occupaient une position professionnelle stable⁵¹ ». La politique familiale est quasi inexistante en Italie alors même que « la dépendance familiale

traditionnelle se heurte aux aspirations des nouvelles générations de femmes, et entrave la fécondité.⁵² »

Ainsi, si les allocations familiales sont universalistes en France, les *Assegni al Nucleo Familiare* italiens sont versés sous condition de revenu et dépendent de la composition du ménage : ils concernent seulement les travailleurs salariés, les personnes au chômage avec indemnité, et les retraités⁵³. Concernant le montant du soutien au revenu, « une famille avec deux enfants, respectivement de 2 et 4 ans, ayant un revenu annuel brut de 23 300 € (environ 1,5 SMIC français)

⁴⁷ Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, « Comparaison des politiques familiales, taux de fécondité et emploi des femmes en Europe », septembre 2011.

⁴⁸ Marco Oberti, « La protection sociale entre la famille, le marché et l'État providence », *In* Marc Lazar (sous la direction de), *L'Italie contemporaine de 1945 à nos jours*, Paris, Fayard, 2009.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ « Services à l'enfance en Italie et en France : ressources et contraintes entre égalité d'opportunité et liberté de choix », 2006 : http://rt6-afs.org/IMG/pdf/Bordeaux_RT6_Sabatinielli.pdf

reçoit en Italie chaque mois 111,55 € (en 2003). La même famille reçoit en France un total de 274,25 € (Allocations familiales + Apje), soit plus du double. Si les deux enfants ont moins de trois ans, le total versé en France atteint 435,91 €, et reste inchangé en Italie.⁵⁴ »

Une autre différence entre les deux pays en matière de coûts des services de garde concerne le degré d'homogénéisation nationale : « en France, autant les frais des crèches publiques que le soutien monétaire de la demande de garde individuelle sont définis au niveau national. Au contraire, en Italie, ce montant varie considérablement entre les régions du Centre-Nord et du Sud, et aussi d'une municipalité à l'autre⁵⁵ » et dépend donc de leurs possibilités financières.

L'offre de garde est insuffisante dans les deux pays, bien que la France ait un niveau d'institutionnalisation des types de garde plus développé que l'Italie (la garde par les parents s'accompagne d'une mesure monétaire, la garde individuelle ne peut être réalisée que par des assistantes maternelles agréées, les crèches font l'objet d'une subvention publique importante). Mais rappelons qu'en France, seuls 10 % des enfants peuvent avoir accès à une place de crèche collective. La famille – et notamment le recours aux grands-parents – reste le mode de garde le plus utilisé en Italie où le système de garde prend en charge 40 % d'enfants de moins qu'en France⁵⁶.

Proposition 6 : Repenser la politique familiale

Développer et diversifier les modes de garde permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale, notamment en simplifiant considérablement les procédures et les contraintes administratives de création et de fonctionnement des crèches municipales, parentales, associatives et d'entreprise.

Instaurer une allocation significative dès le premier enfant en France et mettre en place une véritable politique familiale en Italie.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, *op. cit.*

III. Relancer la coopération franco-italienne dans une perspective euro-méditerranéenne

Proposition 7 : Créer un centre de recherches et d’initiatives franco-italien hébergeant également un incubateur d’entreprises⁵⁷ ayant un siège en France et un en Italie. Financé par des fonds publics et privés, il aura pour tâche de financer des projets de recherche et des doctorats d’Italiens sur la France, et de Français sur l’Italie dans tous les domaines (économie, politique, société, histoire, etc.). Il servira aussi d’organisme d’expertise pour les politiques publiques et les entreprises. Les incubateurs permettront de faire davantage le lien entre recherche fondamentale et recherche appliquée, accueillant en un même lieu des profils variés – notamment issus de disciplines différentes – et offrant les ressources et les conseils nécessaires pour concrétiser et développer des projets innovants. En lien avec ce centre de recherches, l’incubateur encouragerait les projets entrepreneuriaux binationaux et amorcerait un rapprochement de la recherche avec le monde de l’entreprise.

Ce centre établira un rapport annuel sur les relations franco-italiennes qui sera présenté au public et aux médias et pourra servir de matériau de réflexion pour les sommets annuels intergouvernementaux. Enfin, il organisera des rencontres et journées franco-italiennes ouvertes aux médias et au public, dans une perspective européenne et mondiale sur des sujets d’actualité, par exemple, le système bancaire, les questions migratoires ou de l’énergie, l’avenir industriel de la France et de l’Italie, la recherche et le développement, les questions agricoles, etc. Y participeraient les ministres en charge des dossiers ou leurs collaborateurs, le commissaire européen en charge des questions discutées, les entreprises concernées et les chercheurs, étudiants, etc.

Proposition 8 : Renforcer les moyens et l’action de l’Université franco-italienne⁵⁸ avec des fonds privés qui permettront d’augmenter le nombre de bourses pour étudiants et d’aides à la mobilité des professeurs et chercheurs en favorisant l’excellence.

⁵⁷ Des incubateurs d’entreprises sont des structures d’accompagnement de projets de création d’entreprises.

⁵⁸ L’Université franco-italienne / *Università Italo Francese* (UFI/UIF) est un opérateur créé sur la base d’un accord intergouvernemental, signé à Florence le 6 octobre 1998. L’UFI/UIF contribue à favoriser l’intégration des systèmes européens de la formation universitaire et de la recherche, par exemple en œuvrant pour le renforcement de la coopération universitaire entre la France et l’Italie, dans le cadre de la formation continue et de la recherche, ou encore pour favoriser la délivrance de doubles diplômes et de diplômes conjoints, à travers la réalisation de cursus d’études communs. Voir <http://www.universita-italo-francese.org/>

Proposition 9 : Inciter les universités françaises et italiennes à faire une politique volontariste d'accueil des étudiants du pourtour méditerranéen, notamment en provenance de l'Égypte, de la Libye et des pays du Maghreb pour faciliter leur venue en France et en Italie et leur assurer une formation d'excellence scientifique, technique mais aussi en sciences humaines et sociales. Cette contribution à la formation des élites dirigeantes de ces pays devrait inciter les entreprises à parrainer les meilleurs étudiants sélectionnés en leur donnant une bourse d'études.

Proposition 10 : Impulser, à l'initiative du couple franco-italien, une véritable politique européenne en direction de la Méditerranée, notamment pour le développement économique, l'énergie, la formation des jeunes, la coopération culturelle. Cette dimension euro-méditerranéenne peut incarner le renouveau d'une politique franco-italienne en portant ce projet au sein de l'Europe.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous
Céline Gleize (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale
Michel Godet (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties
Pierre Cahuc, Marc Ferracci, André Zylberberg (octobre 2011)
- Banlieue de la République
Gilles Kepel avec la collaboration de Leyla Arslan, Sarah Zouheir
(septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation
Romain Bordier, Alois Kirchner et Jonathan Nussbaumer (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... »
Comment réformer la garde à vue
Kami Haeri (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis
Ioanna Kohler (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise
Frédéric Bonnevey (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ?
Jacques Bichot (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins
Denise Silber (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité
Eric Keslassy (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ?
(juillet 2008)

- HLM, parc privé
Deux pistes pour que tous aient un toit
Gunilla Björner (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance
Romain Geiss (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam...
Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ?
Antonella Caruso (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé
Denise Silber (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française
Anna Stellingner (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas
Anne Dumas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale
Jacques Bichot (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique
(novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible
Denise Silber (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)

- Mondialisation et dépossesion démocratique : le syndrome du gyroscope
Luc Ferry (décembre 2004)
- Cinq ans après Lisbonne : comment rendre l'Europe compétitive
(novembre 2004)
- Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive
Laurent Blivet (octobre 2004)
- Pour la Justice (septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit « vraiment » faire (juin 2004)
- Couverture santé solidaire (mai 2004)
- Engagement individuel et bien public (avril 2004)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)
- L'hôpital réinventé (janvier 2004)
- Vers un impôt européen ? (octobre 2003)
- Compétitivité et vieillissement (septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité (septembre 2003)
- Mieux gouverner l'entreprise (mars 2003)
- L'Europe présence (tomes 1 & 2) (janvier 2003)
- 25 propositions pour développer les fondations en France (novembre 2002)
- Vers une assurance maladie universelle ? (octobre 2002)
- Comment améliorer le travail parlementaire (octobre 2002 – épuisé)
- L'articulation recherche-innovation (septembre 2002 – épuisé)
- Le modèle sportif français : mutation ou crise ? (juillet 2002 – épuisé)
- La sécurité extérieure de la France face aux nouveaux risques stratégiques
(mai 2002)
- L'Homme et le climat (mars 2002)
- Management public & tolérance zéro (novembre 2001)
- Enseignement supérieur : aborder la compétition mondiale à armes égales ?
(novembre 2001 – épuisé)
- Vers des établissements scolaires autonomes (novembre 2001 – épuisé)

Les publications peuvent être obtenues auprès
du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 58 18 39 29)
et sont également téléchargeables sur le site internet :
www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



GDF Suez
The Boston Consulting Group
Axa
Cremonini
Carrefour
Areva
Rallye – Casino
Allianz
Air France KLM
Servier Monde
Groupama
Bouygues
BNP Paribas
Development Institute International - Dii
BPCE
Bolloré
STMicroelectronics
SNCF Groupe
Redex
McKinsey & Company
Lazard Frères
Michel Tudel & Associés
EADS
Egon Zehnder International
Pierre & Vacances
LVMH – Moët-Hennessy – Louis Vuitton
Schneider Electric
Barclays Private Equity
Caisse des Dépôts
APC – Affaires Publiques Consultants
Groupe Dassault
Eurazeo
Linedata Services
RTE Réseau de Transport d'Electricité
HSBC France
Tecnet Participations
CNP Assurances
SFR
RATP
PricewaterhouseCoopers
Rothschild & Cie
Sodexo
VINCI

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



abertis
JeantetAssociés
The Royal Bank of Scotland France
BearingPoint
Veolia Environnement
Capgemini
GE Money Bank
Association Passerelle
International SOS
Ondra Partners
Sanofi-aventis
Voyageurs du monde
Vivendi
Média-Participations
KPMG S.A.
sia conseil
Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie
Tilder
M6
Wendel Investissement
Total
Davis Polk & Wardwell
3i France
august & debouzy avocats
Mercer
WordAppeal
Ricol, Lasteyrie et Associés
IBM
ISRP
Mazars
PAI
Vallourec
Générale de Santé
La Banque Postale
Microsoft
Middlebury
France Télécom – Orange
Stallergenes
Allen & Overy
Suez environnement
Groupe Sorin
Cabinet Ngo Cohen Amir-Aslani
Google

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : février 2012
ISSN : 1771-6756
Achevé d'imprimer en février 2012

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

Claude Bébéar Président

Henri Lachmann Vice-président et trésorier

Nicolas Baverez Économiste, avocat

Jacques Bentz Président, Tecnet Participations

Guy Carcassonne Professeur de droit public, Université Paris Ouest Nanterre La Défense

Christian Forestier Administrateur général, Cnam

Michel Godet Professeur, Cnam

Françoise Holder Présidente du Conseil de surveillance, Paul et administrateur, Groupe Holder

Ana Palacio Ancienne ministre espagnole des Affaires étrangères

Jean-Paul Tran Thiet Avocat associé, White & Case

Philippe Wahl Directeur général France, Belgique et Luxembourg, RBS

Lionel Zinsou Président, PAI partners

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Bernard de La Rochefoucauld Fondateur, Institut La Boétie

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur, Princeton University

Henri Berestycki Mathématicien, EHESS et université de Chicago

Loraine Donnedieu de Vabres Avocate, associée gérante, JeantetAssociés

Roger-Pol Droit Philosophe ; chercheur, CNRS

Jean-Paul Fitoussi Professeur des Universités, Sciences Po ; président, OFCE

Marion Guillou Présidente, INRA ;
présidente du Conseil d'administration, École polytechnique

Pierre Godé Vice-président, Groupe LVMH

Sophie Pedder Correspondante à Paris, *The Economist*

Guillaume Pepy Président, SNCF

Hélène Rey Professeur d'économie, London Business School

Laurent Bigorgne Directeur

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

La France au miroir de l'Italie

L'année 2011 a été le théâtre d'événements considérables qui appellent la France et l'Italie à jouer un rôle de premier plan. C'est le cas pour la relance d'une politique en direction de la Méditerranée dans le contexte des Printemps arabes ou encore pour la crise économique et financière européenne. Nos deux pays ont de réels intérêts à coopérer dans une perspective bilatérale, européenne et mondiale.

Outre la complémentarité de leurs économies, cette étude souligne les points de convergence entre l'Italie et la France et formule une série de propositions concrètes pour renouveler nos systèmes démocratiques, favoriser la croissance économique et renforcer le couple franco-italien.

Institut Montaigne
38, rue Jean Mermoz - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 58 18 39 29 - Fax +33 (0)1 58 18 39 28
www.institutmontaigne.org - www.desideespourdemain.fr

10 €
ISSN 1771-6756
Février 2012