



HAL
open science

Viesti G (2021) Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo. Laterza, Bari, 454 pages
Gilles Pinson

► **To cite this version:**

Gilles Pinson. Viesti G (2021) Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo. Laterza, Bari, 454 pages. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2023, 2, pp.339-349. 10.3917/reru.232.0339 . halshs-04079555

HAL Id: halshs-04079555

<https://shs.hal.science/halshs-04079555v1>

Submitted on 24 Apr 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

VIESTI G (2021) *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*. Laterza, Bari, 454 pages. ISBN : 978-88-581-4388-9

Voici un livre dont on rêverait qu'il existât un équivalent pour la France. Et dont on se désole à l'idée qu'il ne sera probablement jamais traduit en français... C'est pourquoi une recension s'impose. Espérons qu'elle sera utile à ceux que l'Italie, les problématiques du Mezzogiorno et plus généralement la spatialité des phénomènes économiques et les inégalités territoriales passionnent.

Commençons par présenter l'auteur. Gianfranco Viesti est professeur d'économie appliquée au département de sciences politiques de l'Université Aldo Moro de Bari. Au fil de ses publications et de ses interventions publiques, il est devenu un des principaux lanceurs d'alerte sur les inégalités régionales qui fracturent encore et toujours l'Italie et la relégation toujours plus alarmante des régions du Sud du pays. Il s'est notamment exprimé récemment contre les projets d'« autonomie différenciée » portés par les présidents des régions de Vénétie, Lombardie mais aussi Emilie-Romagne et relayés au sein du gouvernement de Giorgia Meloni par les représentants de la Lega. Ces projets visent à donner toujours plus de compétences aux régions qui le souhaitent et à leur permettre de conserver une part plus importante des revenus fiscaux générés sur leur sol. Il s'est aussi élevé contre les projets de réforme du « revenu de citoyenneté » (*reddito di cittadinanza*), sorte de revenu universel créé à l'initiative du Mouvement 5 étoiles, qui bénéficient essentiellement aux populations pauvres des régions méridionales et dont la droite veut aujourd'hui durcir les conditions d'accès.

Ces prises de position s'ancrent dans les diagnostics que Viesti établit depuis plusieurs années et qu'il synthétise avec une efficacité impressionnante dans *Centri e Periferie*. L'approche retenue est celle de l'économie géographique, sensible à la spatialisation des processus de développement économique et à la genèse des inégalités inter-régionales. L'objet de l'ouvrage est la place de l'Italie dans la géographie économique européenne et celle des régions du sud du pays dans le contexte national et européen. Le constat dressé par Viesti est assez sombre. Depuis, le début du millénaire, l'Italie est en perte de vitesse ; elle s'est vue « périphérisée » à l'échelle du continent européen. Elle a globalement pâti de l'élargissement de l'Europe à l'Est et de l'intégration de pays capables de la concurrencer sur les activités industrielles intenses en main d'œuvre. A l'échelle du pays, ensuite, les régions périphériques du Sud, mais aussi des régions d'ancienne industrie comme le Piémont et la Ligurie, ont vu les écarts de développement se creuser avec les régions les plus dynamiques que sont la Lombardie bien sûr mais aussi la Vénétie, l'Emilie-Romagne et le Trentin-Haut-Adige. Les raisons de cette relégation sont multiples. Selon l'auteur, elles tiennent à la fois à l'intégration européenne et à la constitution d'une centralité économique puissante autour de l'Allemagne mais aussi à l'incurie des politiques publiques italiennes placées sous le signe de l'austérité depuis plus de 20 ans.

L'ancrage dans la nouvelle économie géographique

La force du livre de Viesti tient à la rigueur de son cadre théorique et à la capacité de l'auteur à le mettre au travail pour expliquer à la fois la périphérisation de l'Italie dans l'économie européenne et les difficultés croissantes du Mezzogiorno. Ce qui intéresse Viesti c'est de donner à voir le développement économique comme une dynamique fondamentalement spatialisée et tendanciellement inégalitaire. Dans son expansion, les logiques du capitalisme tendent à privilégier des espaces qui deviennent des centres, des espaces où les activités à plus forte valeur ajoutée se concentrent, où les investissements sont considérés par les opérateurs comme moins risqués. La constitution de ces centres tend, à l'inverse, à reléguer d'autres régions à la

périphérie, à les cantonner dans des fonctions subalternes, à fournir la main d'œuvre aux centres ou à accueillir des activités à plus faible valeur ajoutée. Toutefois, ces logiques de distribution des rôles et du poids économiques ne sont jamais figées. Elles sont une dimension historique et politique précise Viesti dans une veine empruntant -sans jamais les citer, étrangement- à BRAUDEL (1967) et WALLERSTEIN (1980, 1984). Les rapports de force entre territoires, entre échelles, entre forces politiques comptent, de même que les politiques publiques qui peuvent compenser, corriger, voire renverser ces déséquilibres. Les centres ne sont jamais assurés de leur statut *ad vitam eternam* et les périphéries ne sont pas condamnées à vivre dans l'ombre des premiers.

Ces logiques de spatialisation des activités ont été prises en charge par la science économique. Viesti identifie deux approches. La première, d'inspiration néoclassique et qu'il subsume sous l'expression de « théories de la convergence », postule que les dynamiques de développement économique sont vouées à se diffuser spatialement car si les forces productives sont libres de choisir leur lieu d'implantation, elles privilégieront les régions périphériques où la moindre concurrence rend les facteurs de production moins onéreux. Les « théories de la divergence », derrière lesquelles on identifie la Nouvelle économie géographique incarnée entre autres par Paul Krugman, considèrent à l'inverse que le jeu spontané des forces du marché tend à accentuer les écarts de développement. Laisse à lui-même, le capitalisme ne prête qu'aux territoires riches. Au sein de ces derniers, les opérateurs peuvent bénéficier d'économies d'échelle -ils y trouvent des marchés déjà constitués, des infrastructures diversifiées, etc.- et d'économie d'agglomération -ils y trouvent une densité de facteurs de productions, d'idées, d'informations, d'opportunités de coopération, etc. Le développement économique est un processus géographiquement sélectif et les inégalités de développement tendent à être cumulatives. « Si, dans une partie d'un pays, une région économique de grande dimension se forme, et que dans une autre partie du même pays, des territoires restent moins intégrés, la première peut obtenir un avantage considérable sur les seconds. Si une région entame un processus de développement économique beaucoup plus tôt qu'une autre et que l'écart est important, les forces centripètes peuvent être plus importantes ; si les différences régionales persistent dans le temps long, elles peuvent avoir tendance à se consolider et à se renforcer » (17, notre traduction).

Toutefois, ces processus peuvent être contrariés par les politiques publiques. Des politiques publiques qui opèrent des formes de redistribution entre les personnes, comme les politiques classiques du welfare, de redistribution entre les régions ou qui influencent la localisation des activités économique comme les politiques d'aménagement du territoire.

Genèse et évolutions des fractures régionales italiennes

La préférence de Viesti va bien entendu aux théories de la divergence et l'Italie offre un cas d'école de choix pour les valider. La botte est un des pays européens les plus touchés par les déséquilibres territoriaux. Pourtant, rien ne l'y disposait nécessairement. Au moment de l'unification, l'Italie est un pays pauvre, à dominante agricole et qui accuse un net retard d'industrialisation par rapport aux pays qui constitue le centre émergent du continent européen (l'Angleterre, la Belgique, l'Allemagne occidentale et la France du Nord et de l'Est). Mais cette pauvreté et ce retard de développement sont relativement homogènes à l'échelle du pays. S'il existe des différences, elles séparent plutôt la façade maritime tyrrhénienne et les régions bordant l'Adriatique. En 1871, la Campanie et la Sicile ont des niveaux de revenu par habitant supérieurs à la moyenne nationale. Cependant, il existe déjà des germes qui vont nourrir le processus de différenciation qui vont couper le pays en deux. Les niveaux d'instruction moyens sont sensiblement plus bas au Sud qu'au Nord ; le réseau ferroviaire y est quasi inexistant ; l'absence d'eau et le maintien jusqu'à une période très tardive d'un système féodal y a favorisé

une agriculture extensive de type latifundiaire qui a maintenu une armée d'ouvriers agricoles dans une situation de dépendance, d'extrême pauvreté et d'absence d'instruction élémentaire ; le système urbain y est dominé par deux métropoles (Naples et Palerme) et de petits centres agricoles isolés les uns des autres.

Toutefois, ce n'est qu'après l'unification et le début de l'industrialisation du pays que le fossé Nord-Sud commence à se creuser. L'Etat italien naissant ne va guère s'attaquer à ces sources de divergence. Au contraire, ses politiques d'inspiration libérale et libre-échangiste profitent à l'industrie du Nord et pénalisent l'industrie naissante du Sud jusqu'alors protégée par des barrières douanières. Les politiques de massification de l'instruction tardent à se mettre en place, l'Eglise demeurant l'acteur majeur en la matière au Sud. Dès lors, dans ces conditions d'intervention étatique limitée (aux dépenses militaires essentiellement) et très sélective, l'industrialisation « prend » là où les conditions sont les plus favorables, dans les régions du Nord. Les progrès de l'agriculture y ont permis de dégager des capitaux, le niveau d'instruction y est plus élevé, l'hydroélectricité y offre une énergie bon marché et les régions septentrionales relativement intégrées entre elles offrent un marché de consommation domestique unifié et facile d'accès. Avec l'industrialisation rapide du Nord entre les années 1890 et la première guerre mondiale, le retard avec les régions méridionales se creuse. 4,5 millions de méridionaux quittent leurs régions à cette période. En perdant leur rôle de capitale, des villes comme Naples ou Palerme perdent de leur capacité d'entraînement sur leur région respective.

Les deux guerres et le « *ventennio* » fasciste accélèrent ce processus de différenciation. Alors qu'en 1911, le revenu moyen par habitant au Sud représentait 85% de la moyenne nationale, en 1951 il n'est plus que de 61%. La Première guerre mondiale conduit les élites nationales à renforcer l'appareil industriel existant situé pour l'essentiel dans le triangle Turin-Milan-Gènes, le tout financé par une ponction fiscale qui elle s'exerce sur l'ensemble du pays. Les velléités de politiques d'industrialisation du Sud avant la guerre et qui débouchèrent sur le développement de la sidérurgie à Naples et la construction de systèmes modernes d'adduction d'eau sont abandonnées. Le régime fasciste spécialise les régions du Sud dans les activités agricoles mais sans chercher à moderniser le secteur qui reste largement dominé par un système latifundiaire archaïque.

La période historique suivante, que Viesti fait courir de l'année 1952, date de lancement de la politique dite de l'« *Intervento Straordinario* », à 1992, moment de sortie de ce que les Italiens appellent la Première République, est celle d'une diffusion géographique des mécanismes de développement et d'industrialisation. « Pour la première fois dans l'histoire unitaire, le pays met pleinement en valeur les ressources de ses régions méridionales » (43). La politique de l'« *Intervento Straordinario* » conduite par la *Cassa per il Mezzogiorno*, organisme créée en 1950, sorte de DATAR à l'italienne, consiste à créer des incitations financières et fiscales pour les investissements privés dans les régions méridionales, à mettre à contribution le vaste réseau des entreprises à actionnariat public (les « *partecipazioni statali* ») et à mettre à niveau les infrastructures du Sud. Parallèlement, le développement de l'Etat-Providence permet aux régions du Sud de recevoir les équipements éducatifs, universitaires et sanitaires qui leur faisaient cruellement défaut jusqu'alors. Même si ces politiques n'empêchent pas des migrations massives vers les régions septentrionales, elles dotent le Mezzogiorno d'un appareil industriel moderne (bien que spécialisé dans l'industrie lourde), assurent une mise à niveau en termes d'équipement et de qualité de vie et, *last but not least*, permettent aussi de développer l'emploi public qualifié.

Ainsi, la trajectoire transalpine entre l'unification et la fin du 20^e siècle valide-t-elle à la fois les théories de la divergence et l'idée selon laquelle les politiques publiques peuvent contrarier les logiques de concentration des dynamiques de développement dans les « centres ».

L'Italie dans la nouvelle configuration européenne

Elargissons le cadre et observons les interactions entre centres et périphéries à l'échelle européenne. Pour Viesti, cette opération intellectuelle est rendue nécessaire par l'intégration économique du continent. Les états territoriaux ne sont plus des contenants étanches à l'intérieur desquelles les logiques de partage entre centres et périphéries s'effectuent. C'était partiellement le cas à l'époque de la mise en place des « *Keynesian national welfare states* » (JESSOP, 1993) qui s'accompagna d'une certaine clôture des espaces économiques nationaux. A l'heure du marché européen unifié et de la globalisation, ces logiques s'organisent à l'échelle continentale voire mondiale. La géographie économie s'est transnationalisée pour ainsi dire, ce qui nécessite des cadres d'analyse permettant d'appréhender le destin des régions dans un cadre plus large que celui des états territoriaux. « Les régions ne peuvent plus être interprétées seulement dans le cadre des dynamiques nationales (qui restent cependant importantes) ; elles doivent être appréhendées également dans un contexte continental, dès lors qu'elles font partie d'état nations membre d'une Union fortement intégrée » (89). Les échanges entre elles se sont fortement accrus ; dans le même temps il n'existe ni budget européen, ni fiscalité unifiée, ni mécanismes automatiques de péréquation financière entre régions. Tout cela génère des dynamiques parallèles d'intégration et de création de nouveaux écarts de développement, et au final de nouveaux centres et de nouvelles périphéries.

Sur cet aspect, Viesti propose une thèse forte et passablement sombre pour l'Italie. Si historiquement, l'industrialisation du continent a fait apparaître une centralité au centre-nord du continent, la fameuse « banane bleue européenne » s'étalant entre Milan et Londres, l'intégration économique du continent et l'élargissement de l'Union Européenne à l'Est a modifié cette configuration pour laisser émerger un schéma Nord-Sud-Est. Un grand processus de réorganisation de l'appareil et des interactions économiques a eu lieu qui, bien évidemment, a fait des perdants et des gagnants. Les gagnants, ce sont les régions de l'ancien centre européen dont les plus grandes villes ont su négocier le tournant tertiaire et technologique de l'économie ; ce sont aussi les régions d'Europe centrale, ces « nouvelles périphéries » qui ont su devenir les ateliers de sous-traitance du moteur industriel allemand ; et c'est bien évidemment l'Allemagne qui a trouvé à ces frontières immédiates, la possibilité de mondialiser sa production et d'abaisser ses coûts. Les perdants, ce sont les « anciennes périphéries » qui se sont vus concurrencées sur les activités manufacturières intenses en main d'œuvre. Parmi ces « anciennes périphéries », il y a notamment l'Italie et spécialement ses régions méridionales, restées prisonnières de ce que Viesti appelle la « trappe du développement intermédiaire ». D'un côté, les coûts de production et l'enclavement n'y ont pas permis de soutenir la concurrence avec les pays d'Europe centrale et orientale sur les activités manufacturières. De l'autre, les activités de pointe dans les domaines des services, des technologies et de la recherche-développement, souvent concentrées dans les métropoles, n'y sont pas assez développées pour leur permettre de rentrer dans le club des économies urbaines avancées.

Ainsi, dans ce contexte européen passablement bouleversé, c'est l'Italie dans l'ensemble qui a souffert dans les 20 dernières années. La part très importante qu'y occupent les activités industrielles ne l'a protégée des bouleversements intervenus dans la division internationale du travail. Son appareil industriel dominés par les petites entreprises ne lui a pas permis d'investir dans la recherche et l'innovation. Sa spécialisation dans la production de biens de consommation à forte intensité en main d'œuvre l'a exposé à la concurrence des pays d'Europe centrale et orientale et de la Chine. Toutefois, le tableau doit être précisé. Les régions les mieux connectées au cœur germanique de l'Europe s'en sortent bien. C'est le cas de la Lombardie, de la Vénétie, du Trentin-Haut-Adige mais aussi de la région Emilie-Romagne devenue la plateforme logistique de l'Italie. A l'inverse, le Sud a souffert ainsi que les régions d'ancienne

industrie -le Piémont et la Ligurie- qui ont peiné à négocier le tournant tertiaire et technologique.

Ainsi, selon Viesti, l'Italie s'est à nouveau périphérisée à l'échelle européenne et les déséquilibres internes se sont accentués. « Les deux premières décennies du XXI^e siècle ont constitué une des pires périodes de l'histoire économique du pays ; l'Italie a pris du retard, a perdu terrain par rapport au reste de l'Europe et toutes ses régions ont eu des résultats très négatifs. Le capitalisme italien n'est pas parvenu à s'adapter de manière vertueuse aux changements intervenus au niveau international : l'Italie a perdu certaines activités économiques et n'en a pas développé beaucoup de nouvelles » (167) assène l'auteur. La faute en revient à la transformation de la géographie économique européenne, aux politiques néolibérales et austéritaires menées en Italie sous la pression des normes européennes, à la crise financière de 2008 et, plus récemment, à la pandémie de COVID.

La question méridionale, encore et toujours

Viesti va jusqu'à parler de « déclin italien » qui se traduit notamment par le fait que le PIB par habitant y est passé sous la moyenne européenne et ce malgré l'intégration de pays plus pauvres. Ce déclin a frappé le pays dans son ensemble ; toutefois il a davantage touché les régions déjà en difficulté du Sud du pays.

A dire vrai, les politiques de l'« *intervento straordinario* » étaient loin d'avoir réglé tous les problèmes du Mezzogiorno. Pendant les Trente Glorieuses, et malgré l'industrialisation, les régions du Sud continuent de perdre des habitants au profit du Nord, renforçant ainsi les marchés de consommation de ce dernier. La croissance du Sud était par ailleurs largement nourrie par l'explosion de l'économie immobilière. L'industrialisation se fait à coups d'implantation de complexes d'industrie lourde qui ne génèrent que peu d'effets d'essaimage et seront confrontés à la crise dès les années 1970 (TRIGILIA, 1992). « Ce qui a manqué dans les processus d'industrialisation du Mezzogiorno, c'est la composante endogène de l'entrepreneuriat local, plus orientée vers la production de biens de consommation, à l'origine du processus d'industrialisation sans fracture' qui a conduit à la naissance de la Troisième Italie » (49) (BAGNASCO, 1977), à l'exception de quelques processus d'industrialisation ponctuels dans certaines subrégions des Pouilles, des Abruzzes et de la Campanie.

L'effort de rééquilibrage a été méritoire mais trop court et insuffisant pour combler le retard entre le Sud et le Nord du pays. Depuis le début des années 2000, en raison de la nouvelle division européenne du travail et des politiques d'austérité, l'écart a recommencé à se creuser au détriment du Sud. La production s'y est nettement contractée ; la crise de 2008 puis la crise du COVID ont entraîné la destruction de nombreuses entreprises. De plus, malgré leurs 20 millions d'habitants et un PIB équivalent à deux fois celui de la Grèce ou de la République Tchèque, les 8 régions qui composent le Mezzogiorno italien (Abruzzes, Molise, Campanie, Pouilles, Basilicate, Calabre, Sardaigne et Sicile) ne forment pas un ensemble économique intégré. Les échanges entre les régions qui le composent sont limités par rapport à ce qui se passe dans le Nord, beaucoup moins handicapé par les obstacles naturels (montagnes, insularité), mieux doté en infrastructures et organisé par le moteur milanais. Ce qui vaut à Viesti cette formule évocatrice : « *Il Sud non esiste* » (222), au moins d'un point de vue économique.

Ces multiples handicaps ont bien entendu des retombées sur les « chances de vie » des habitants du Sud. Le chômage y est endémique. Pour Viesti, il manque 3 millions d'emplois au Sud pour atteindre le plein-emploi. Il manque surtout des emplois de qualité, associés à un niveau au moins moyen de qualification. Pire, avec l'arrêt des efforts publics d'industrialisation du Sud et les politiques de réduction de l'emploi public, les conditions de travail s'y sont s'est dégradées. La précarité s'y est développée. La part des emplois relevant de secteurs mobilisant une main d'œuvre qualifiée s'est contractée. Le tertiaire avancé y est peu présent y compris

dans les grandes villes que sont Naples, Palerme ou encore Bari. Tout cela pèse sur la démographie du Mezzogiorno. Face à l'absence de perspectives, les Méridionaux ne font plus d'enfants et le Sud n'est plus la réserve de jeunes qu'il a pu être. Toutefois, cela n'a pas empêché l'immigration vers le Nord et l'étranger de reprendre de plus belle. Le Mezzogiorno ne fait plus d'enfants, les plus qualifiés des jeunes émigrent et l'immigration y est atone. Depuis le début du millénaire, les régions du Sud ont perdu 300 000 habitants.

Il existe toutefois des signes de renouveau. Si les activités agricoles ont réduit leur poids dans l'emploi et leur présence sur le territoire, elles ont gagné en qualité. Le tourisme s'est développé à la faveur du développement des lignes *low cost*. Le Sud est aussi devenu la terre d'élection des énergies renouvelables et produit 37% de l'électricité au niveau national.

La faute aux politiques publiques (ou à leur absence)

A quoi tient le destin du Mezzogiorno italien ? Les sciences sociales se sont beaucoup penchées sur la question. Les thèses culturalistes d'origine états-unienne ont beaucoup insisté sur des raisons anthropologiques, sur des structures d'attitudes sédimentées au long des siècles et défavorable à la fois au développement du capitalisme et à la mise en place de politiques publiques efficaces : la méfiance à l'égard des autres et des autorités prédisposeraient peu à des comportements collaboratifs et des rapports de confiance nécessaires au développement économique ; le « familialisme amoral » théorisé par BANFIELD (1958) dans les années 1950 conduirait à des comportements prédateurs et à une indifférence à l'égard du sort de la communauté ou du territoire. Sans entrer totalement dans ces débats, Viesti, fidèle à sa perspective d'économie spatialisée sensible aux poids des choix collectifs, y voit surtout le résultat de politiques publiques ou plutôt d'absence de continuité dans l'action publique.

Les faiblesses de l'économie du Sud, et notamment cette faiblesse des économies urbaines tiennent à des handicaps qui se sont accumulés dans l'histoire. « A quoi tient la relative faiblesse économique des villes du Sud et en particulier dans les services avancés ? En partie à leur histoire économique : il est bon de rappeler qu'il est particulièrement difficile pour un territoire, urbain ou non, qui n'a pas expérimenté un processus d'industrialisation suffisamment intense, et dans lequel les sièges d'entreprises de dimension significatives sont absents, de développer un secteur moderne des services » (221). Ce processus d'industrialisation n'a pas eu lieu, ou de manière ponctuelle car les élites du pays ont fait le choix d'« arroser là où c'était déjà mouillé » (pour reprendre les mots d'un haut fonctionnaire justifiant les politiques d'enseignement supérieur et de recherche très spatialement sélective), là où les marchés, les capacités productives, les infrastructures étaient déjà plus présentes et garantissaient un bon retour sur investissement.

L'Italie et le Sud n'ont pas été seulement desservis par des conditions internationales défavorables. Ce sont aussi les politiques publiques qui ont failli selon Viesti. Du côté des services publics et malgré le rattrapage des années du boom économique et du développement de l'Etat providence italien, les régions méridionales sont toujours moins loties que leurs homologues du Nord. Viesti parle à propos de cette situation de « *divario civile* » que l'on peut traduire par « fracture civile ». « Dans aucun autre grand pays européen, les différences internes de revenu ne sont associées à ce point à la disponibilité des services publics » (255). Les transports publics, l'accès à une eau de qualité, à des services de traitement des déchets décents, les services à la petite enfance, les politiques en direction de la jeunesse sont moins développés. Les écoles sont moins dotées et sont dans la plupart des régions du Sud incapables d'offrir aux familles une journée continue. La journée d'école finit généralement en début d'après-midi et la pauvreté voire l'absence de prestations périscolaires renvoie aux familles la responsabilité de la garde des enfants. Ceci à des conséquences en cascade. Sur le travail des femmes en premier lieu : le Mezzogiorno est la région d'Europe où le taux d'emploi des femmes est le moins élevé

(33% contre 59% pour le Centre-Nord de l'Italie et 64% à l'échelle européenne). Sur les inégalités sociales, beaucoup plus fortes au Sud qu'au Nord ; sur la mobilité sociale plus improbable au Sud qu'au Nord ; sur le niveau d'instruction en générale, beaucoup moins élevé au Sud ; sur l'accès aux soins et l'espérance de vie.

Pour Viesti, le Sud a fait les frais plus que n'importe quelle autre partie du pays des choix de politique publique faits à partir du début des années 1990. La période est marquée par deux ruptures. La première, c'est la chute de la Première République et des partis qui l'avaient dominée (Démocratie Chrétienne et Parti socialiste) à la faveur des enquêtes « *Mani Pulite* » qui mettent au jour un vaste système de corruption. Le paysage partisan se renouvelle. Deux partis émergent qui représentent la bourgeoisie économique libérale du Nord -Forza Italia et la Ligue du Nord- qui n'auront de cesse de s'en prendre à l'Etat-providence et aux politiques de soutien aux régions méridionales. La seconde c'est le choix de l'entrée dans l'euro et d'un agenda de lutte contre les déficits publics.

Les effets sur les politiques publiques et le Sud ne se font pas attendre. La Cassa per il Mezzogiorno est dissoute en 1992. On la soupçonne d'avoir participé au système clientéliste et son action est orthogonale avec la politique européenne de la concurrence. L'ouverture de l'usine Fiat de Melfi en Basilicate en 1994 fait figure de queue de la comète de l'aménagement du territoire à l'italienne. Les entreprises à participation étatique sont privatisées les unes après les autres. Les politiques industrielles perdent de leur souffle. Elles visent de moins en moins à stimuler l'innovation et se limitent de plus en plus à des transferts automatiques aux entreprises destinées à baisser leurs coûts de production.

Austérité asymétrique

Toutefois, selon Viesti, ce n'est pas seulement l'abandon de l'« *intervento straordinario* » qui a affecté le Mezzogiorno. Pour l'auteur, les politiques de droit commun ont également eu tendance à pénaliser systématiquement le Sud. Ce qui l'amène à forger la géniale et terrible notion d'« austérité asymétrique ». Viesti commence par faire un sort à une idée reçue : celle d'un Mezzogiorno sous perfusion de transferts publics généreux. En réalité, la dépense publique par habitant a toujours été moins élevée dans les régions du Sud et le développement du welfare italien n'a pas modifié la donne. Il est clair que la dépense publique compte plus dans les revenus au Sud mais c'est parce que, parallèlement, l'économie privée y est bien moins développée.

Cette inégalité de traitement s'est aggravée avec la politique d'austérité lancée dans les années 1990, et encore davantage après la crise de 2008. Selon les calculs de l'auteur, entre 2008 et 2018, les dépenses de « consommation finale » des administrations publiques ont baissé de 8,6% au Sud alors qu'elles augmentaient de 1,4% au Centre-Nord, avec des effets en chaîne sur les emplois publics et la demande interne au Sud. Pour Viesti, cette évolution résulte de « choix politiques affectant les critères d'allocation territoriale des ressources » (292). Ces choix ont notamment affecté les dépenses de santé (les hôpitaux du Sud sont aujourd'hui moins dotés que leurs homologues du centre-nord) ; les transferts aux universités (jugées moins performantes et internationalisées, les universités méridionales sont moins dotées en ressources et en personnel) ; les transferts aux communes (les contraintes imposées en matière de recrutement ont conduit à un vieillissement dramatique des fonctionnaires municipaux), etc. Par ailleurs, la pression fiscale a augmenté davantage au Sud car les collectivités locales ont dû compenser la baisse de leurs ressources. Au final, aujourd'hui un ménage méridional paie davantage d'impôts qu'un ménage septentrional pour une même composition familiale et un même revenu.

Derrière ces choix, il ne faut pas beaucoup chercher pour trouver la croisade lancée par la Lega dès les années 1990 et suivi par d'autres partis de droite et par les élites politiques et

économiques du Nord dans leur ensemble pour revoir les conditions de distribution territoriale des transferts de l'Etat. Ces intérêts ont réussi à imposer l'idée selon laquelle la dépense publique devrait être proportionnelle à la contribution fiscale effective des régions. A cela s'ajoute ce que l'auteur appelle le « *théorème méridional* » selon lequel la dépense publique dans les régions du Sud serait inefficace, dispersée, en raison d'une mauvaise gestion (« *lo spreco nel Mezzogiorno* »). A cette petite musique s'ajoute une autre, l'idée selon laquelle le rapport entre dépense publique et contribution fiscale, le « *residuo fiscale* », serait défavorable aux régions du Nord. Ce qui est faux selon l'auteur. Mais peu importe, cette idée reçue s'est progressivement imposée dans les esprits. Elle est largement à l'origine d'une accélération de la régionalisation entamée avec la réforme constitutionnelle de 2001.

Cette régionalisation s'est traduite par des transferts de compétences en faveur des régions mais aussi par l'institutionnalisation de scènes de négociations entre l'Etat et les régions au sein desquelles les présidents des régions riches du Nord tiennent la dragée haute à leurs interlocuteurs qu'ils soient services de l'Etat ou présidents des régions du Sud. Ces négociations qui portent pour l'essentiel sur les transferts ont viré au petit jeu consistant à récupérer le plus de ressources pour sa région pour augmenter son propre pouvoir. Dans ces tractations, faute de vision institutionnelle et stratégique, et du fait de jeux politiques byzantins, l'Etat ne parvient plus à imposer des règles et tend à céder à chaque nouvelle revendication des régions riches. De leur côté, les régions du Sud moins dotées en ressources financières et d'ingénierie ont toujours plus de difficultés à faire face à ces négociations mais aussi aux compétences qui leur reviennent. Bref, la régionalisation italienne a progressé à coups de pression des régions fortes sans design institutionnel et stratégique autre que celui d'accentuer le poids politique de ceux qui se font désormais appelés les « *governatori* » des régions du Nord. Le dernier épisode de ces « coups de pression » nordistes est la revendication d' « autonomie différenciée » qui consiste à récupérer plus de compétences, notamment dans les domaines de l'éducation et des infrastructures, et à obtenir des conditions fiscales similaires à celles des régions forales espagnoles (garder la majeure partie du produit fiscal généré sur le territoire régional). Pour l'auteur, il y a là un risque de sécession des riches qui menacerait l'unité nationale.

Ce livre a le mérite de montrer avec force qu'en Italie sans doute plus ailleurs, la question territoriale ou régionale reste une question chaude. Le livre convainc par la richesse des données mobilisées et la grande précision dans la reconstitution des processus historiques de construction des centres et des périphéries. On pourra lui reprocher de ne pas appliquer de manière suffisamment systématique l'approche de « nouvelle géographie économique » présentée au début du livre. On pourra aussi s'étonner du caractère parfois un peu fruste des analyses des politiques publiques et le caractère très tranché des positions de l'auteur sur la régionalisation. Viesti tend à associer l'échec des politiques publiques aux processus de décentralisation, de régionalisation et de relégation de l'Etat central à un rôle d'acteur parmi d'autres. On peut douter de cette idée selon laquelle les politiques publiques sont nécessairement plus cohérentes et efficaces lorsqu'elles échappent à la gouvernance multi-niveaux et sont conçues et pilotées depuis le centre. De même, on sent une certaine nostalgie pour les modèles d'action de l'agence centrale rattachée directement au sommet de l'exécutif, dont la *Cassa per il Mezzogiorno* et la DATAR, une certaine adhésion à l'adage d'Olivier Guichard selon lequel « ce que la centralisation a fait, seule la centralisation peut le défaire ». Le problème c'est que ce mode d'action a contribué à concentrer les centres de décisions politiques et économiques dans les capitales et cantonner les régions à des fonctions économiques et administratives subalternes, ce que Viesti lui-même déplore. Bref, on peut penser que le problème de l'Italie ne réside pas tant dans le processus de régionalisation mais dans la difficulté à instituer un cadre de négociation au sein duquel les enjeux de péréquation et de redistribution puissent avoir leur

place. Mais ce sont là des péchés très véniels. Ne boudons pas le plaisir de la lecture d'un livre qui fera date.

Références

- BAGNASCO A (1977) *Tre Italie*. Bologne, Il Mulino.
- BANFIELD E. (1967) *The Moral Basis of a Backward Society*. New York, Free Press.
- BRAUDEL F (1967) *Civilisation matérielle, économie et capitalisme : XV^e-XVIII^e siècle*, Paris, A. Colin.
- JESSOP B. (1993) Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy. *Studies in political economy*, 40(1) : 7-39.
- TRIGILIA C (1992) *Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*. Bologne, Il Mulino.
- WALLERSTEIN I (1980) *Le système du monde du XV^e siècle à nos jours. Vol. 1 : Capitalisme et économie-monde 1450–1640*. Paris, Flammarion.
- WALLERSTEIN I (1984) *Le système du monde du XV^e siècle à nos jours. Vol. 2 : Le mercantilisme et la consolidation de l'économie-monde européenne (1600-1750)*. Paris, Flammarion.

Gilles PINSON

Sciences Po Bordeaux, Centre Emile Durkheim

g.pinson@sciencespobordeaux.fr