

La dévolution fiscale en Italie fait basculer le pays vers le fédéralisme

M. Berlusconi veut octroyer à chaque région le même financement qu'à la région la plus efficace



REUTERS/YVES HERMAN

Silvio Berlusconi, premier ministre de l'Italie, tient une conférence de presse dans le cadre d'un sommet réunissant les dirigeants de l'Union européenne. M. Berlusconi a promis de déléguer une quantité encore jamais vue de compétences sur les ressources financières aux provinces et municipalités du pays.

PAR LUCIO LEVI

UN PROJET DE LOI HISTORIQUE SUR le fédéralisme fiscal soumis au Parlement italien a marqué le début de la transformation de l'Italie en un pays réellement fédéral.

Avec ce projet de loi, le premier ministre Silvio Berlusconi honore sa promesse électorale de déléguer une quantité encore jamais vue de compétences sur les res-

sources financières aux provinces et municipalités du pays.

Le projet de loi est appuyé par les autorités régionales, provinciales et municipales de l'Italie.

On s'attend à ce que le Parlement donne son aval avant la fin de l'année à ce projet de loi qui lui a été soumis le 3 octobre 2008.

Le gouvernement de M. Berlusconi, élu en avril 2008, subit d'importantes pressions en faveur de la dévolution des compétences financière, car il s'agit d'un

gouvernement de coalition qui bénéficie de l'appui déterminant de deux mouvements territoriaux, soit la Ligue du Nord, qui prend ses racines dans le nord de l'Italie, et la Ligue sicilienne pour l'autonomie.

La Ligue du Nord, qui a parfois adopté des positions décidément sécessionnistes, s'avère le plus fervent promoteur du projet de loi. Elle a remporté huit pour cent des suffrages lors de l'élection d'avril.

Il revient à M. Berlusconi de concilier les différents points de vue de ses partenaires de coalition concernant l'avenir fédéral de l'Italie. Ces points de vue oscillent entre celui de la Ligue du Nord, qui exhorte le gouvernement à accorder le plus d'autonomie possible au nord, et celui

Lucio Levi est professeur de sciences politiques à l'université de Torino, en Italie, rédacteur en chef de la revue *The Federalist Debate* et auteur de 15 ouvrages sur le fédéralisme, l'intégration européenne et la mondialisation, le plus récent étant *Federalist Thinking*, University Press of America, 2008.

du parti postfasciste Alleanza Nazionale, qui bénéficie d'un appui considérable dans le sud de l'Italie et ailleurs, et demande un gouvernement central fort en mesure de sauvegarder l'unité et la solidarité du pays.

En vertu du projet de loi, une certaine partie de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sera partagée entre le gouvernement central et les trois ordres de gouvernement infranationaux – les régions, les provinces et les communes. En principe, cette mesure n'entraînera pas de hausse d'impôts, elle transférera simplement certaines charges fiscales du centre vers la périphérie. Les impôts pourraient néanmoins augmenter si les gouvernements régionaux et locaux décident d'imposer de nouvelles taxes liées à des mesures précises.

En 2001, les 20 régions italiennes se sont vus octroyer les compétences relatives à la prestation des services de santé, d'éducation et d'aide sociale. Ce projet de loi va toutefois plus loin en modifiant la façon dont Rome octroie des fonds aux régions pour le financement des services sociaux. Le principal mécanisme de la réforme prévoit le calcul des « coûts standards » des services publics dans chaque région pour des domaines comme la santé, l'éducation, l'aide sociale et le transport en commun.

Les régions inefficaces seront donc cernées et évaluées en conséquence. Au départ, toutes les régions recevront le financement correspondant au coût de réalisation des programmes dans la région la plus efficace, ce montant représentant le financement de base. Un fonds d'ajustement est prévu pour les régions qui ne seront pas en mesure de se conformer au standard.

Une importante caractéristique du projet de loi est que le transfert actuel de revenus d'impôt des régions nanties du nord aux régions moins nanties du sud sera graduellement réduit sur cinq ans.

Les régions devront rendre des comptes

Le but avoué de l'introduction du fédéralisme fiscal en Italie était d'accroître la responsabilisation des autorités locales et de diminuer l'écart de revenu entre le nord et le sud. Les politiciens des régions moins efficaces appuient le projet de loi fiscal parce qu'ils considèrent qu'il en résultera un accroissement des ressources à leur disposition.

Le nord est ravi parce que les paiements de péréquation - transferts vers le sud - seront réduits à long terme. Le sud est satisfait parce qu'il pourra conserver « ses » taxes, mais il ne s'est sans doute pas réellement penché sur les effets à long

terme des changements proposés.

Le gouvernement pourrait pourtant trahir son engagement à accroître la responsabilisation des gouvernements locaux et régionaux. Il est en effet en passe d'accorder de généreuses subventions à la région de Lazio et à deux collectivités locales dirigées par des majorités de centre droit – Rome et Catane (en Sicile) – afin de les aider à se défaire de leurs lourds déficits budgétaires. Pour un observateur externe, ces mesures semblent récompenser l'inefficacité.

Si le projet de loi est adopté, on s'attend à ce que le temps accordé pour sa mise en application soit très long. Le Parlement devrait l'approuver d'ici la fin de l'année. Le gouvernement aura ensuite deux ans pour tout mettre en place avant que le projet de loi soit mis en œuvre. La période de transition durera au moins cinq ans. Le nouvel arrangement fiscal ne devrait donc être pleinement en vigueur qu'en 2015 ou même en 2020.

Il revient maintenant au Parlement italien de jouer un rôle prépondérant dans les discussions sur le projet de loi, sa modification et son adoption. On a confié à une commission conjointe sur la réalisation du fédéralisme fiscal, composée de représentants des quatre ordres de gouvernement (des municipalités au gouvernement national), la tâche de calculer les coûts des

Le chemin détourné de l'Italie vers le fédéralisme

En 1861, immédiatement après la création de l'État italien, le comte Camillo Cavour, architecte de l'unification politique, a déposé un projet de loi proposant la mise en place d'un ordre de gouvernement régional en Italie. Un rêve qui s'est révélé impossible à réaliser.

S'inspirant au départ du modèle unitaire de l'État français, l'Italie est demeurée inchangée pendant un siècle. Les racines d'une centralisation repliée sur elle-même se trouvent dans les tensions continues entre les pays du continent européen, qui partagent de longues frontières territoriales. Cette tendance au repli a été renforcée par le processus d'intégration économique de l'espace national découlant de la révolution industrielle.

Même si la Constitution de la République d'Italie de 1948 contenait déjà une disposition en ce sens, ce n'est qu'en 1970 qu'un ordre de gouverne-

ment régional a vu le jour au pays. La décentralisation n'a cependant pas été lancée à ce moment en raison de préoccupations politiques liées à la guerre froide et au rôle dominant du Parti communiste italien dans certaines régions.

L'Italie n'a donc réformé son régime politique afin de « fédéraliser » le pays qu'au cours de la dernière décennie. Les pressions en faveur de la fédéralisation se sont accrues pour plusieurs raisons. Premièrement, le mécontentement général face aux institutions politiques centrales et le fait que le gouvernement central se montrait incapable de remplir ses fonctions. Deuxièmement, le nord de l'Italie dédaignait de plus en plus à transférer des fonds au sud moins nanti. La popularité du concept de subsidiarité a joué un rôle crucial. La subsidiarité implique que les compétences et les activités sont exercées le plus près possible des citoyens.

La Ligue du Nord, un parti à tendance parfois sécessionniste, s'est montré le plus fervent défenseur du fédéralisme. L'intégration européenne, puis la mondialisation ont aussi progressivement érodé la souveraineté nationale italienne et tracé le chemin vers les tentatives actuelles de décentralisation.

En 1999 et 2001, la Constitution italienne a été modifiée afin d'étendre les compétences des régions. En vertu du principe fédéral, les compétences résiduelles – celles qui ne sont pas explicitement mentionnées dans la liste des compétences du gouvernement national ou dans la liste des compétences partagées de la Constitution – ont été attribuées aux régions.

L'élection directe des présidents des régions a débuté en 1993. L'article 119 de la Constitution, qui définit le concept d'autonomie financière se rapportant aux régions de l'Italie, n'a toutefois pas encore été mis en pratique par aucun gouvernement italien. Le concept d'autonomie financière représente un élément essentiel de la dévolution du pouvoir et une nécessité dans une Italie fédérale.

Enfin, l'Italie doit composer avec les obligations financières découlant de son adhésion à l'Union économique et monétaire européenne. Elle s'est entre autres engagée à équilibrer son budget et à réduire sa colossale dette, qui représente plus de 106 pour cent de son PNB. Voilà la toile de fond de la dévolution des ressources fiscales aux autorités régionales et locales qui a été amorcée à la fin 2008.

services, un élément déterminant de la répartition fiscale.

La commission conjointe doit créer une base de données commune des coûts qui sera ensuite remise à tous les acteurs des négociations.

Avant le dépôt du projet de loi sur le fédéralisme fiscal, la première mesure d'envergure du gouvernement de M. Berlusconi a consisté à abolir l'impôt foncier municipal, comme il s'était engagé à le faire au cours de sa campagne électorale. Il s'agissait de la seule véritable taxe locale en Italie. Le gouvernement central a indemnisé les municipalités pour cette perte de revenus par un transfert de fonds équivalant aux recettes auparavant tirées de l'impôt municipal. En raison des difficultés découlant de la crise financière internationale, seule la moitié de ce montant a toutefois été transférée pour l'instant.

Centraliser le prélèvement des impôts - tout en décentralisant les déboursements tirés des recettes fiscales - n'encourage ni les restrictions budgétaires, ni la responsabilisation et l'efficience des gouvernements régionaux.

Taxes perçues par les régions

Des partisans du fédéralisme italien guidés par les principes ont avancé que cette pratique s'éloigne du concept fédéral qui veut que les régions perçoivent et dépensent leurs propres recettes fiscales plutôt que d'en remettre la responsabilité au gouvernement national.

En réalité, en raison de l'écart de revenu entre le nord et le sud de l'Italie, le fédéralisme n'a pas la vie facile. Le revenu moyen dans la région de Calabre, dans le bas de la péninsule, se révèle 40 pour cent plus bas qu'en Lombardie, dont la capitale, Milan, incarne le siège de la mode et des finances de l'Italie.

Le parti de la Ligue du Nord s'oppose à la politique de transfert monétaire des régions nanties du nord vers les régions moins nanties du sud. Le programme électoral du parti avance que 90 pour cent du rendement des impôts devrait demeurer dans le territoire où ces impôts ont été générés.

D'un autre côté, le Mouvement pour l'autonomie exige que la Sicile dispose des recettes tirées des taxes sur l'essence raffinée dans la région. Il s'avère presque impossible de concilier des exigences si



La ligue du Nord, un parti populiste mené par Umberto Rossi (à droite), appuie ardemment la dévolution des ressources financières aux provinces et villes du pays. M. Rossi se trouve aux côtés de son collègue Roberto Calderoli lors d'un rassemblement du parti en juin 2008.

contradictoires. Le projet de loi représente un compromis qui cherche la quadrature du cercle.

Le concept fédéral ne s'est que récemment installé en Italie. Il y a fait son chemin en raison des transferts de compétences à l'Union européenne d'un côté et aux régions et collectivités locales de l'autre.

L'Italie a fait de grands pas vers le fédéralisme jusqu'à présent, mais des obstacles de taille pourraient l'empêcher de continuer plus avant.

Pouvoir aux régions... et à la mafia ?

Dans la plupart des cas, on peut avancer que le fédéralisme améliore la gestion des ressources et services publics puisqu'il accroît la responsabilisation des autorités locales et régionales. Ce n'est pourtant pas toujours le cas.

En Italie, certaines régions échappent au contrôle du gouvernement central. Ce dernier n'a en effet pas encore réussi à mettre au pas les gangs liés au crime organisé - la Mafia en Sicile, mais aussi plusieurs autres organisations criminelles du sud, à savoir le Camorra en Campanie et le 'Ndrangheta en Calabre. Dans ces régions, un processus de décentralisation pourrait bien renforcer le pouvoir des gangs criminelles.

Le micro nationalisme représente un autre élément essentiel du programme de la Ligue du Nord. Il se fonde sur l'attachement de ses membres à la Padanie

ou plaine du Pô, en Italie du Nord, une communauté sans racines historiques particulières.

La Ligue du Nord a déjà été accusée de xénophobie et même de racisme, et le Conseil de l'Europe a critiqué la xénophobie du gouvernement de M. Berlusconi en juin 2008.

Afin de donner plus de poids à leur revendication d'autonomie régionale, les chefs de la Ligue du Nord font régulièrement peser la menace de sécession de la Padanie. Ils ont même proclamé que leurs militants étaient prêts à recourir au conflit armé.

En septembre 2008, six ouvriers agro-foires noirs étaient assassinés par le Camorra à Castelvolturno, près de Naples. Ces attentats ont poussé le ministre de l'Intérieur Roberto Maroni, de la Ligue du Nord, à déclarer que « le gouvernement pourrait se retrouver avec une guerre civile sur les bras ».

L'histoire récente de l'Italie démontre la fragilité des principes fondamentaux de primauté du droit et de démocratie.

Les multinationales, de même que l'Église catholique et le crime organisé représentent d'importantes forces échappant au contrôle du gouvernement.

La situation se révèle si épingleuse que certains commentateurs politiques avancent que l'établissement du fédéralisme en Italie pourrait mettre en péril l'unité du pays.