



**LES NOTES DE L'INSTITUT**

Février 2013

# L'Italie de Mario Monti : la réforme au nom de l'Europe

par Alain Fabre

Préface de Jean-Marc Daniel

Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est un think tank indépendant de tout mandat syndical ou politique. Profondément ancré dans la réalité économique, il concentre sa réflexion sur la relation entre l'entreprise et son environnement et met à contribution un vaste réseau d'experts pour réaliser ses études. également lieu de rencontres et pôle de formation, l'Institut développe une vision de l'entreprise ouverte sur le monde et sur la société.

### **THINK TANK**

L'activité de réflexion se déploie autour de l'entreprise, conçue à la fois comme organisation, comme acteur du monde économique et comme acteur de la société. Pour diffuser ses analyses et ses études, l'Institut de l'entreprise s'appuie sur :

- Des rapports et des notes, vecteurs traditionnels de diffusion auprès d'un public de leaders d'opinion.
- Un site, Débat&co ([www.debateco.fr](http://www.debateco.fr)), dont l'objectif est d'animer le débat économique et social.
- Une revue trimestrielle, *Sociétal*, qui propose des analyses et des réflexions sur les grands débats d'économie et de société ([www.societal.fr](http://www.societal.fr)).

### **RENCONTRES**

Ouvertes à un large public ou réservées aux adhérents, les manifestations organisées par l'Institut de l'entreprise visent à favoriser le partage d'expérience sur des enjeux liés aux questions économiques et à l'entreprise.

Les manifestations de l'Institut de l'entreprise visent à stimuler la réflexion sur des sujets d'intérêt collectif. Dirigeants d'entreprise, personnalités politiques, experts issus de l'entreprise ou du monde universitaire sont invités à s'exprimer à l'occasion de déjeuners, de conférences et de débats.

### **FORMATION**

L'Institut de l'entreprise propose des programmes pédagogiques qui ont pour objectif de sensibiliser les différents publics appartenant à l'écosystème des entreprises aux enjeux économiques et sociaux auxquels elles sont confrontées. Dans ce cadre, l'Institut s'adresse prioritairement aux enseignants de Sciences économiques et Sociales (SES), avec le programme Enseignants-Entreprises et aux Jeunes « hauts potentiels » issus de tous corps de métier, avec l'Institut des Hautes Études de l'Entreprise (IHEE)

# L'Italie de Mario Monti : la réforme au nom de l'Europe

par Alain Fabre

Préface de Jean-Marc Daniel

**LES NOTES DE L'INSTITUT**  
*Février 2013*



© Institut de l'entreprise, 2013  
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution  
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Frédéric Monlouis-Félicité, délégué général de l'Institut de l'entreprise

# SOMMAIRE

<b>PRÉFACE</b> .....	<b>9</b>
----------------------	----------

<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>15</b>
-----------------------	-----------

## INTRODUCTION

<b>Produire la croissance intérieure par la contrainte extérieure de l'intégration européenne</b> .....	<b>19</b>
---	-----------

UN PAYS AU MIROIR DE L'EUROPE, PILIER DE LA ZONE EURO .....	<b>19</b>
---	-----------

MARIO MONTI : L'ALTERNANCE DE L'ITALIE EUROPÉENNE .....	<b>21</b>
---	-----------

ANCRER LA RUPTURE DES ANNÉES 1990 .....	<b>22</b>
---	-----------

LE MOMENT MONTI : TRANSITION TECHNOCRATIQUE OU RUPTURE POLITIQUE ? .....	<b>24</b>
--	-----------

L'ITALIE, CLÉ DE LA STABILITÉ MONÉTAIRE DE LA ZONE EURO .....	<b>26</b>
---	-----------

UN BANC D'ESSAI POUR LA STRATÉGIE DE CROISSANCE DE LA ZONE EURO .....	<b>27</b>
---	-----------

## PREMIÈRE PARTIE

<b>Libérer l'économie de son étouffement par la dette publique</b> .....	<b>33</b>
--	-----------

UNE POLITIQUE DE STABILITÉ SUR LE MODÈLE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE DE MARCHÉ .....	<b>33</b>
--	-----------

LES EFFETS DÉPRESSIFS DE L'ENDETTEMENT PUBLIC SUR LA CROISSANCE .....	<b>35</b>
--	-----------

LA RIGUEUR CONTRE LA BAISSÉ DES TAUX D'INTÉRÊT .....	<b>42</b>
--	-----------

UN OBJECTIF D'EXCÉDENT BUDGÉTAIRE AVANT INTÉRÊTS DE 5 % DU PIB À HORIZON 2015 .....	<b>45</b>
---	-----------

UN EFFORT D'AJUSTEMENT BUDGÉTAIRE DE 235 MILLIARDS D'EUROS .....	46
UNE RÉDUCTION DES DÉFICITS CONCENTRÉE SUR LES MÉNAGES .....	52
PAS DE RIGUEUR SANS ÉTHIQUE :	
LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA FRAUDE FISCALE .....	53
LES RETRAITES : BAISSÉ DES DÉPENSES ET RÉFORME DE STRUCTURE .....	54
LES PRIVATISATIONS : L'ARME NUCLÉAIRE DE LA RÉDUCTION DE LA DETTE .....	55

## DEUXIÈME PARTIE

### **Relever le potentiel de croissance par le désarmement des rentes sociales .....**

**61**

PASSER D'UNE ÉCONOMIE DE RENTES SOCIALES À UNE STRATÉGIE DE CROISSANCE COMPÉTITIVE .....	62
LA TRANSITION CONJONCTURELLE :	
LA COMPRESSION NÉCESSAIRE DE LA DEMANDE INTÉRIEURE .....	63
SORTIR DE LA RÉCESSION PAR LES ÉCHANGES EXTÉRIEURS .....	65
LE DÉFI STRUCTUREL : REDRESSER UNE PRODUCTIVITÉ PARMIS LES PLUS FAIBLES EN EUROPE .....	67
UN PARTAGE DE LA VALEUR AJOUTÉE ENCORE FAVORABLE AUX ENTREPRISES MALGRÉ LA CRISE .....	69
DES ATOUTS INDUSTRIELS DE PREMIER PLAN :	
ARCHAÏSME ET DYNAMISME DU CAPITALISME FAMILIAL .....	71
UNE TRANSFORMATION QUI NÉCESSITE LE SOUTIEN D'UNE POLITIQUE DE RÉNOVATION DES STRUCTURES .....	75
LES RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL : FLEXIBILITÉ ET ACCORDS DE COMPÉTITIVITÉ .....	77
DES RÉSULTATS QUI METTRONT DU TEMPS À SE CONCRÉTISER .....	80
LES RÉFORMES DE STRUCTURE DU GOUVERNEMENT MONTI .....	81

## CONCLUSION

<b>L'Italie et la métamorphose de la zone euro</b> .....	<b>85</b>
LE SOUTIEN DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DES GOUVERNEMENTS DE LA ZONE EURO .....	<b>85</b>
L'ANCRAGE D'UN PROCESSUS DE RÉFORMES ENGAGÉ DEPUIS VINGT ANS .....	<b>87</b>
LA RÉFORME EN ITALIE ET LA STABILITÉ DE LA ZONE EURO, DEUX FACES D'UNE MÊME MÉDAILLE .....	<b>88</b>
LES MUTATIONS DE L'ITALIE ET DE LA ZONE EURO ONT PERMIS DE STABILISER LA PÉRIPHÉRIE DE L'UNION MONÉTAIRE .....	<b>88</b>
APRÈS LA STABILISATION DE L'ITALIE, LA FRANCE PRINCIPAL RISQUE DE LA ZONE EURO ? .....	<b>89</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>91</b>
<b>L'AUTEUR</b> .....	<b>95</b>

« Si à présent en Italie les temps étaient propices pour honorer un nouveau prince, et s'il y avait matière qui pût donner à un homme sage et vertueux d'y introduire une forme qui lui fît honneur à lui-même et à l'ensemble des hommes de ce pays, il y a tant de choses qui concourent en faveur d'un prince nouveau, que je ne sais s'il y eut jamais un temps qui lui fût plus propice. »

Nicolas Machiavel, *Le Prince*



# PRÉFACE

## TIRER DES LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE ITALIENNE

La note d'Alain Fabre que publie l'Institut de l'entreprise sur l'expérience Monti en Italie peut se lire à trois niveaux.

### Retour sur l'Italie

Le premier est un niveau strictement italien. À savoir que depuis l'explosion de la classe politique traditionnelle due à l'opération *Mani pulite*, explosion qui commence en février 1992, l'Italie a fait appel à plusieurs reprises à des équipes gouvernementales constituées de techniciens. Ces équipes avaient toutes le même objectif qui était de réduire une dette publique parmi les plus importantes du monde et qui était passée de 50 % du PIB en 1972 à 105 % en 1992. L'enjeu de cette démarche était clair, il s'agissait de permettre l'insertion de l'économie italienne dans le processus de construction de la monnaie unique. Ce recours aux « techniciens » fut un des moyens qu'utilisa l'Italie pour reprendre pied et revenir dans la cour des pays européens de référence après une année 1992 particulièrement délicate. En effet, 1992 est non seulement l'année des débuts de *Mani pulite*, mais c'est aussi celle de la crise du SME en septembre qui conduisit à une dévaluation de la lire d'autant plus spectaculaire qu'elle passa en réalité quasiment inaperçue du fait des déboires de la livre britannique. La débâcle à la fois politique et monétaire a alors conduit à la recherche de solutions originales pour éviter que le pays ne sombre. La nomination de Carlo Ciampi, le gouverneur de la Banque d'Italie, au poste de président du Conseil en avril 1993 ouvrit la voie à la logique des gouvernements techniques, logique qui ne fut néanmoins pas exclusive dans la redéfinition des règles du jeu de la politique italienne. La manœuvre menée par le président italien Giorgio Napolitano pour amener Mario Monti au pouvoir est un des épisodes de la convalescence politique italienne entamée en 1992. Cela fait vingt ans que l'Italie cherche le bon dosage dans son mode de gouvernement entre des « Cincinnatus » économiques et des hommes politiques plus

traditionnels, rescapés des affres de *Mani pulite* et cherchant à éviter, parfois de façon assez sinistrement démagogique, que la population n'ait l'impression d'être entièrement dessaisie de son destin par des technocrates inféodés à Bruxelles. Dans ce contexte, l'appel à Mario Monti est comme un retour de balancier vers une vision austère de la gestion publique après le populisme de la période Berlusconi. Pour l'Italie, en faisant appel à Monti, il s'agissait à la fois de prolonger et de remettre en chantier les réformes de modernisation de son économie menées de façon plus ou moins régulières depuis 1992, mais aussi d'essayer de retrouver un statut international qu'elle se sentait en situation de perdre.

On peut même considérer que par-delà ses talents d'économiste, ce qui aura été le plus marquant et le plus positif dans l'arrivée de Mario Monti au pouvoir est le retour en force de l'Italie sur la scène diplomatique. Ce retour en force a été symbolisé par une visite remarquée à Washington et par le rôle majeur joué par l'Italie lors du sommet européen de juin 2012. Sur le strict plan technique, en effet, Monti a peu innové, ayant clairement mis ses pas dans ceux de Giulio Tremonti, le ministre des Finances de Silvio Berlusconi. Un Giulio Tremonti qui se voyait certes reprocher par Silvio Berlusconi «son intransigeance sur la politique d'austérité». Cela n'est guère nouveau, car en son temps Ciampi s'était comporté sur le fond comme Monti en inscrivant son action dans la logique des décisions de Giuliano Amato, son prédécesseur.

## L'Italie en exemple pour les autres pays

Au-delà de ces considérations sur la confiance et une forme de dignité retrouvées par l'Italie, le deuxième niveau de lecture peut se faire au niveau de l'interprétation internationale du projet économique de Mario Monti. Concrètement, ce projet repose d'abord sur la consolidation budgétaire à la fois immédiate avec le plan triennal de 63 milliards d'euros de hausse d'impôts et 26 milliards d'euros de baisse des dépenses et à plus long terme avec la réforme des retraites dans le but d'obtenir une détente des taux d'intérêt et une meilleure allocation des ressources publiques ; il repose ensuite sur l'adoption de réformes structurelles allant dans le sens d'une plus grande concurrence, notamment sur le marché du travail. Cette combinaison d'effort sur les finances publiques et de concurrence définit une ligne que l'on retrouve dans d'autres pays en zone euro, comme l'Espagne, mais aussi au Royaume-Uni. Monti s'inscrit dans une logique qui est celle de l'Allemagne depuis très longtemps et que résumait assez bien dans les années 1970 la désormais célèbre sentence du chancelier Helmut Schmidt : « Les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain. »

Après le premier choc pétrolier et la récession de 1975, l'OCDE avait demandé à un groupe d'experts présidé par l'économiste américain Paul McCracken de faire un état des lieux des économies occidentales et de faire des recommandations sur les moyens de retrouver une croissance forte. À l'époque, le numéro deux du groupe était Guido Carli, l'ancien gouverneur de la Banque d'Italie. Et il n'avait pas été le dernier à défendre l'idée que l'inflation était une illusion et que laisser filer les prix ne permettrait pas de réduire le chômage. Au sommet du G7 de Bonn en 1978, l'Allemagne, s'appuyant sur ce rapport, avait défendu l'idée que ni l'inflation ni les relances budgétaires par le déficit ne résoudraient les problèmes des économies ébranlées par le choc pétrolier. On peut considérer qu'après avoir tergiversé, l'Italie rejoint à travers la politique de Mario Monti le groupe des pays qui partagent ce point de vue et ont compris qu'une politique économique axée sur un enchaînement *dette/dévaluation/inflation* était vouée à l'échec.

Elle est ainsi devenue une sorte de laboratoire de la mise en œuvre d'une politique de croissance fondée sur un enchaînement que nous pourrions qualifier de vertueux et qui s'énoncerait de la manière suivante : *équilibre budgétaire pour éviter l'effet d'éviction sur l'investissement/allègement de la fiscalité des entreprises pour améliorer les marges/concurrence pour faire baisser les prix et inciter les entreprises à accroître leur productivité*. Dans ce contexte, le succès de Mario Monti sera déterminant. Pour le moment, force est de constater que les commentaires sceptiques, voire critiques, commencent à se multiplier. Ils pointent du doigt les difficultés bien réelles de la situation conjoncturelle de l'Italie. Selon les dernières estimations de l'OCDE, la croissance italienne a été de - 2,2 % en 2012 contre - 0,4 % en zone euro ; elle devrait être de - 1 % en 2013 contre - 0,1 % en zone euro. Mais il serait de mauvaise foi d'en rester là et d'en tirer un jugement définitif. Du recul, du temps sont nécessaires et les choix de Mario Monti – comme d'ailleurs ceux de David Cameron au Royaume-Uni –, en modifiant en profondeur l'économie italienne, préparent celle-ci à un redressement de la croissance à moyen terme.

## La France face aux réformes italiennes

Reprenant une formule du prix Nobel d'économie Jan Tinbergen, François Hollande, dans sa conférence de presse du 13 novembre 2012, affirmait que son intention profonde était de se soucier de la génération future et non des élections futures. Or, en fait, on peut dire en expertisant les décisions prises à Rome depuis un an que cette formule s'applique parfaitement à Mario Monti, même s'il ne néglige pas le processus électoral et semble avoir la ferme intention de s'installer durablement dans le paysage politique italien. Dès lors, ce constat met en lumière le troisième niveau de lecture de la note d'Alain Fabre qui

est celui d'une comparaison qu'elle pourrait inspirer entre la situation italienne et la situation française. Cette comparaison exigerait pour être parfaitement solide un examen point par point de ce que les équipes gouvernementales de Rome et de Paris ont annoncé et ont effectivement décidé. Mais, même sans aller dans les détails, on peut voir que si François Hollande et Jean-Marc Ayrault affirment régulièrement leur volonté de modernisation de l'économie et de rupture avec la logique rentière qui anime assez souvent la dynamique économique française, une concrétisation de cette volonté aussi marquée que celle de Mario Monti tarde à venir. En fait, depuis la remise du rapport McCracken et depuis le sommet de Bonn, la politique économique française se construit dans l'ambiguïté, faisant progressivement de la France le maillon faible de l'économie européenne. Qu'on y songe : à peine a-t-elle conçu le SME en 1979 que la France se lance en 1981 dans une politique de relance totalement à contre-courant des évolutions économiques de ses partenaires et crée de ce fait entre elle et eux des différentiels d'inflation qui deviennent vite insupportables et finissent par menacer l'existence même du SME ; à peine le traité de Maastricht a-t-il été approuvé par référendum par les Français que le gouvernement porte en 1993/1994 le déficit budgétaire à 6 % du PIB, soit 3 points au-dessus des critères fraîchement adoptés, au point de susciter des interrogations sur le calendrier effectif de passage à l'euro. On pourrait longuement multiplier les exemples de ce double langage français, la France faisant semblant de « parler allemand » dans la présentation de sa politique économique mais cédant à la nostalgie délétère des années d'inflation dans sa mise en œuvre pratique. La France, qui accepte officiellement à Bonn en 1978 et à Tokyo en 1979 d'écarter l'inflation comme outil de la politique économique, attend 1983 pour en tirer des conséquences effectives. Et au lieu d'aller jusqu'au bout de la logique de stabilité qui semble alors prendre le dessus, elle substitue à l'inflation la dépense publique comme moyen de soutenir la croissance. Avec un résultat qui ne se fait pas attendre, à savoir un accroissement de sa dette publique et un abaissement régulier de sa croissance potentielle qui plafonne désormais à 0,5 %/1 %.

De même que la logique de l'inflation comme moyen de contenir le chômage a échoué en stagflation dans les années 1970, de même la logique de l'alourdissement permanent des dépenses publiques est en train d'échouer en insoutenabilité de la dette et en étouffement de la croissance. C'est sur ce diagnostic assez peu contestable que Monti construit ses réformes. Mais pendant qu'au sommet européen de juin 2012 il affirmait avec autorité la double nécessité d'une solidarité sans faille autour de l'euro et d'une austérité sans faiblesse autour de l'objectif d'équilibre des finances publiques, la délégation française menait un pitoyable combat d'arrière-garde sur un pseudo-pacte de croissance dont le contenu était encore et toujours de dépenser un argent public pourtant déjà surabondant

dans des projets pompeusement mais vainement qualifiés de « dépenses d'avenir ». Pourtant, affirmons-le haut et fort : au stade où en sont les économies européennes, les seules dépenses publiques d'avenir sont celles qui ne seront pas réalisées.

En mettant en œuvre ses réformes, Monti a non seulement remis l'Italie dans le jeu, mais tout se passe comme si, symétriquement, il en avait écarté la France. En respectant la logique concurrentielle de l'acte unique de 1986 et la logique financière du traité d'Amsterdam de 1997 et du TSCG de 2011, il a mis en évidence toutes les lenteurs et tous les conservatismes de la France, au point qu'il est désormais de plus en plus patent que le problème européen est français. N'est-il pas frappant d'entendre les dirigeants à Rome demander aux entreprises italiennes de renforcer leur investissement et leur productivité pour se préparer à l'appréciation à venir de l'euro, quand en France les jérémiades sur l'euro fort ont repris et que dans le rapport Gallois une des recommandations est de tout faire pour que l'euro descende à 1,15 dollar...

La note d'Alain Fabre le souligne : Mario Monti incarne une véritable rupture dans la vision qu'a l'Italie d'elle-même. Elle a engagé un processus de mutation tournant le dos au « capitalisme de connivence » pour promouvoir la concurrence, à la distribution de la rente publique pour exiger l'efficacité des services publics, à la facilité de la dévaluation qui, au nom de la compétitivité, était avant tout un moyen de ponctionner du pouvoir d'achat par le renchérissement du coût des importations.

Résultat, maintenant les regards angoissés et critiques se tournent vers la France et il n'est peut-être pas si loin que cela – si à Paris on en reste à des hausses d'impôt assassines et à de vagues discours sur la reconnaissance de l'esprit d'entreprise – le jour où les taux d'intérêt italiens croiseront dans leur baisse des taux français poussés à la hausse.

**Jean-Marc DANIEL**

Professeur associé à l'ESCP Europe,  
Économiste à l'Institut de l'entreprise  
et Directeur de rédaction de la revue *Sociétal*.

# SYNTHÈSE

**E**n Italie, le début des années 1990 a marqué une rupture profonde avec l'héritage politique de l'après-guerre : déclenchement de l'opération *Mani pulite* et liquidation de la classe politique traditionnelle, adoption de la monnaie unique et lancement des réformes de structure, sortie de la lire du SME...

Il en est résulté un processus continu de transformation en profondeur voué à traiter les deux problèmes majeurs que rencontre le pays aujourd'hui encore : le taux d'endettement public le plus élevé parmi les grands pays de l'Union monétaire et une sous-productivité endémique, synonymes l'un et l'autre de paralysie de la croissance. Ces maux traduisent pour l'essentiel le poids du clientélisme politique et sa capacité à la distribution de rentes sociales, tel qu'il a fonctionné de la fin des années 1960 jusqu'au début des années 1990. La résolution de ces contradictions avec les impératifs de croissance d'une économie ouverte était obtenue par la dévaluation et l'inflation, désormais impraticables en régime de monnaie unique.

Ne serait-ce qu'en raison de son lien national toujours incertain ou inachevé, de l'impuissance d'un système clientéliste à accoucher des réformes de structures, l'Italie fait de la contrainte de l'intégration européenne le principal levier d'une stratégie de croissance permettant de venir à bout de l'importance de ses déséquilibres majeurs. C'est le sens de l'appel à Mario Monti pour diriger le gouvernement consécutif à l'épuisement, fin 2011, de la crédibilité politique de Silvio Berlusconi et de sa majorité, tant vis-à-vis de l'opinion publique que des partenaires européens de l'Italie. Le gouvernement que Mario Monti a dirigé à partir de novembre 2011 ne constitue cependant pas une nouveauté : il perpétue une tradition apolitique et libérale – qui s'est manifestée plus particulièrement depuis 1992 – d'appels à des techniciens issus de la Banca d'Italia ou de l'Université : Carlo Azeglio Ciampi, Lamberto Dini. Même les coalitions de centre gauche que Romano Prodi a conduites à deux reprises, en 1996-1998 et en 2006-2008, peuvent se rattacher à ce courant de la vie politique italienne.

Comme ses prédécesseurs, mais dans un délai particulièrement court, à la tête d'un gouvernement exclusivement composé d'experts et soutenu par les deux grands partis de centre droit et de centre gauche présents au Parlement, Mario Monti a conforté la trajectoire de réduction des déficits dont l'Italie risquait de s'écarter. Au prix d'un pro-

gramme triennal (2012-2014) de près de 90 milliards d'euros (63 milliards d'euros de hausse d'impôts et 26 milliards d'euros de baisse de dépenses), l'Italie est parvenue à respecter son objectif européen de réduction du déficit public à 3 % du PIB en 2012. Le gouvernement Monti a repris et poursuivi un programme important de réformes de structure : les retraites dont l'âge de départ a été porté à 66 ans pour les hommes ; le marché du travail avec la volonté de démanteler ses rigidités (assouplissement des licenciements, accords de compétitivité dans les entreprises)... La stratégie Monti a au moins eu pour effet à court terme d'assurer à l'Italie une nette détente de ses taux d'intérêt. Depuis novembre 2011, ces derniers ont baissé de 300 points de base environ, ce qui allège d'autant les pressions sur l'effort de discipline budgétaire et ouvre la voie à un redémarrage de l'investissement privé.

Au-delà des résultats obtenus au cours des quelques mois passés au gouvernement, les réformes entreprises par Mario Monti visent à fortifier une stratégie de croissance compétitive en mobilisant les avantages comparatifs italiens sur les marchés internationaux. L'Italie a su préserver un secteur industriel plus important que la France en proportion de son économie ; elle bénéficie de grands groupes qui, à l'exemple de Fiat, ont renoué avec les standards internationaux de performance, tandis que ses PME, celles du nord du pays comme celles qui se sont développées au centre et à l'est – *Terza Italia* –, font preuve d'une indiscutable vitalité. Combinant une compression de la demande intérieure et une amélioration visible de ses performances à l'exportation, l'Italie a déjà amorcé le rééquilibrage de sa croissance dans un sens vertueux par les échanges extérieurs. Sa balance commerciale est redevenue excédentaire dès 2012 en dépit d'une lourde contrainte énergétique.

L'enjeu des élections italiennes ne sera pas, quel que soit leur résultat politique immédiat, de savoir si l'expérience Monti pouvait se perpétuer : c'était, dès l'origine, une transition. L'enjeu est de savoir si cette expérience technique peut se transformer en capital politique, seul levier durable de poursuite du cap réformateur.

Car l'expérience Monti comporte une double face qui mérite d'être fortement soulignée : bien plus que l'Allemagne – toujours soupçonnée d'être tellement exceptionnelle qu'elle est inimitable –, l'Italie de Mario Monti constitue un véritable banc d'essai au-delà d'une solution de sortie de crise, pour étalonner les politiques de réformes et les stratégies de croissance des États de la zone euro. Bien des experts soulignent les effets récessifs des programmes de réduction de dépense, acceptant du bout des lèvres que les politiques économiques réduisent les déficits et les dettes publiques dans le seul but de retrouver des moyens de stimuler la croissance par une consommation elle-même soutenue par la dépense publique. En réalité, comme l'Allemagne des années 2000, c'est dans l'allège-

ment à long terme de la dépense publique en proportion du PIB que l'Italie de Mario Monti cherche les ressorts d'une croissance robuste et durable. La France aurait tort de ne pas prêter attention à ces efforts, tant en raison des similitudes qui la rapprochent de l'Italie que par la divergence d'acceptation qui caractérise le mot de croissance chez François Hollande et chez Mario Monti. Le degré de réussite des réformes en Italie pèsera probablement lourd dans la manière dont la France se sentira confortée dans sa stratégie de croissance par la dépense publique, ou au contraire blâmée pour les risques de déstabilisation des réformes de ses voisins.

L'autre face de l'expérience Monti, c'est son rôle dans la consolidation de la zone euro. Les réformes que l'Italie a menées au cours des derniers mois lui ont permis de bénéficier des transformations de la zone euro opérées depuis un an : la plus importante d'entre elles est la métamorphose de la Banque centrale européenne. Sous l'impulsion de Mario Draghi, celle-ci a vu son rôle de prêteur de dernier ressort consolidé avec la décision d'achats illimités de dette publique annoncée en septembre 2012. L'Italie et l'Europe de 2013 ne sont plus tout à fait les mêmes que celles de 2011.

Par l'appel à Mario Monti, l'Italie a fortifié le centre de gravité de la zone euro à un moment où sa fragilité s'accroissait sous le poids de la crise financière. Elle a resserré un peu plus le lien entre sa stratégie de croissance et son intégration européenne. Au moment où le moteur franco-allemand patine, la contribution italienne au renforcement du centre de gravité de la monnaie unique sera-t-elle suffisante pour conforter sa pérennité ?



# Produire la croissance intérieure par la contrainte extérieure de l'intégration européenne

Qu'il s'agisse des doutes sur la profondeur du sentiment d'unité nationale ou des traumatismes provoqués par le fascisme et la guerre, dès les années 1950 l'Italie a, d'une manière qui n'est pas sans rappeler l'exemple allemand, lié l'enracinement de la démocratie et de la République avec son intégration au projet politique européen dont elle est un des pays fondateurs majeurs. De ce point de vue, la figure d'Alcide De Gasperi joue un rôle similaire dans l'ancrage italien en Europe à celle de Konrad Adenauer en Allemagne. La construction d'une Europe politique, dont l'acte fondateur demeure le traité signé à Rome le 25 mars 1957, est indissolublement assimilée dans l'esprit de la classe politique comme de l'opinion publique italiennes au levier modernisateur de l'économie, de la société, mais aussi de son système politique.

## UN PAYS AU MIROIR DE L'EUROPE, PILIER DE LA ZONE EURO

Inversement, la crise de la zone euro a montré à quel point l'édifice de la monnaie unique était tributaire d'une Italie capable de maintenir la stabilité de sa politique économique et donc, du même coup, les anticipations des marchés financiers à l'égard de l'euro. Le *spread*, c'est-à-dire la différence de taux entre la dette publique nationale et la dette publique allemande, sur lequel l'opinion publique italienne a les yeux rivés – autant que les marchés –, fait à la fois figure d'indicateur de crédibilité européenne et internationale de l'Italie et de signal de rappel sur la capacité de la zone euro à assurer sa stabilité d'ensemble. Même si les Italiens détiennent environ 60 % de leur dette publique, la pression exercée par les taux d'intérêt nationaux apparaît comme une menace pesant sur la totalité de l'édifice monétaire européen. Malgré les soubresauts des plans d'urgence successifs qui ont suivi les tensions au sein de la zone euro, l'Europe a, somme toute,

démontré son aptitude à régler ses crises en chaîne depuis 2009 – celles de la Grèce, de l'Irlande, et de l'Espagne. Mais elle a conscience, tout comme les investisseurs, que l'aspiration de l'Italie – comme de la France d'ailleurs – dans une crise de la dette souveraine sur le modèle grec aurait toutes les chances de l'entraîner dans un processus de désintégration de la monnaie unique.

**« Même si les Italiens détiennent environ 60 % de leur dette publique, la pression exercée par les taux d'intérêt nationaux apparaît comme une menace pesant sur la totalité de l'édifice monétaire européen. »**

La crise financière survenue à partir de l'été 2011 a donc été un signal adressé autant à l'Italie qu'à la zone euro tout entière. Sous la pression de la Banque centrale européenne, manifestée notamment par une missive particulièrement sévère adressée par son directeur au gouvernement italien en août 2011, le ministre des Finances Giulio Tremonti s'est résolu à annoncer un troisième plan de

redressement budgétaire de 65 milliards d'euros en complément des deux plans arrêtés auparavant de 62 et 80 milliards d'euros.

Or, tout au long de l'année 2011, l'usure politique du gouvernement Berlusconi est de plus en plus apparue, aux yeux de l'opinion publique comme de ceux des responsables européens, comme un obstacle sur la voie de la réduction des déficits et de la réalisation des réformes. Depuis la fin 2010, date de la rupture entre Silvio Berlusconi et Gianfranco Fini, président de la Chambre généralement présenté alors comme son successeur, le gouvernement issu des élections de 2008 était entré dans un processus d'épuisement : défaite aux municipales en mai, notamment à Milan, Trieste, Naples ; défaites en juin aux référendums facilitant les convocations des ministres par les juges. Dans ces conditions, jouant habilement de la pression européenne, à l'exemple du Conseil européen fin octobre 2011 où le gouvernement italien fut littéralement sommé de prendre des mesures d'urgence, et du discrédit croissant sur la scène intérieure, manifestée plus particulièrement par la décision de l'Église de dénoncer publiquement l'immoralité du chef du gouvernement, le président de la République, Giorgio Napolitano, activa discrètement la solution d'appel à Mario Monti, contacté en réalité dès avant l'été <sup>1</sup>.

---

1. Guillaume Delacroix, *Le Mystère Mario Monti. Portait de l'Italie post-Berlusconi*, Paris, Plon, 2012.

## MARIO MONTI : L'ALTERNANCE DE L'ITALIE EUROPÉENNE

Pour saisir la signification profonde de l'appel à Mario Monti, lequel met un soin particulier à incarner un style anti-Berlusconi, il faut avoir en tête qu'au moins depuis le début des années 1990, face à une classe politique omniprésente mais impuissante, dans un pays porté par la volonté somme toute tenace et perceptible de conduire la modernisation de l'économie comme de son système politique, le recours aux « technocrates » est une solution régulièrement pratiquée. À bien des égards, la nature profonde du défi à relever consiste à sortir du clientélisme<sup>2</sup>, marque dominante de l'Italie depuis la fin de la guerre, système généralement désigné par le terme de « partitocratie ». Partitocratie et clientélisme liés pour une part importante au caractère incertain et inachevé de l'unification depuis le *Risorgimento*, peut-être nécessaire faute d'un État à la légitimité aboutie mais qui finit par rapprocher inéluctablement l'Italie du bord du précipice. Les deux maux principaux que l'Italie doit surmonter, une dette égale à 126 % du PIB et une productivité parmi les plus faibles de la zone euro, sont peu ou prou liés à la difficulté de la société et de son système politique de se soustraire véritablement au clientélisme. D'une certaine manière, le système Berlusconi, qui demeure la figure politique dominante de l'Italie depuis 1994 – depuis l'effondrement du monopartisme de fait de la Démocratie chrétienne –, peut s'analyser comme la tentation du *Cavaliere*<sup>3</sup> de capter à son profit la rente clientéliste tout en essayant de faire face aux déséquilibres du système politique issus du séisme de 1992-1994. Or, les réformes – considérables, on le verra – entreprises au cours des vingt dernières années entraînent le pays dans le sens d'une sortie du clientélisme politique et leur poursuite n'est finalement possible à long terme qu'en s'en affranchissant.

Depuis le début des années 1990, face à une classe politique omniprésente mais impuissante, le recours aux « technocrates » est une solution régulièrement pratiquée.

2. Le clientélisme est un rapport social d'échanges entre un patron et des clients qui lui sont voués. Le premier fournit aux seconds sa protection et participe à leur entretien. En échange, les seconds lui apportent un soutien ou œuvrent à son service. La formation des États modernes l'a vu progressivement disparaître. La France d'Ancien Régime fonctionnait sur ce modèle jusqu'à la mise en place de l'État administratif dans la seconde moitié du xvii<sup>e</sup> siècle. Richelieu, Mazarin, Fouquet ou Colbert étaient les patrons de vastes réseaux de clientèles qui assuraient le fonctionnement d'un État encore embryonnaire.

3. Silvio Berlusconi s'est vu attribué ce surnom depuis son entrée en politique en 1994. C'est une allusion à la médaille de chevalier du travail qui lui a été remise en 1977.

Depuis au moins la fin des années 1970 – on pourrait d'ailleurs prendre comme point de repère chronologique l'assassinat d'Aldo Moro et l'adhésion au Système monétaire européen (SME) en 1978 –, la politique italienne s'ordonne autour d'une alternance entre les

**Depuis la fin des années 1970, la politique italienne s'ordonne autour d'une alternance entre les tenants du système politique d'après-guerre, tournés vers la Méditerranée, et ceux d'une ligne antipolitique et européenne, qui regardent vers l'Allemagne.**

tenants du système politique d'après-guerre combinant partitocratie et clientélisme, tournés vers la Méditerranée, et ceux d'une ligne antipolitique et européenne, incarnée par une élite technocratique qui trouve ses appuis internes dans la société civile, qui regardent vers l'Allemagne. Ce courant puise sa force dans la critique grandissante de la partitocratie depuis la fin des années 1970 ou le milieu des années 1980 – en raison notamment des

entraves qu'elle représenterait pour la résorption des déséquilibres territoriaux et sociaux – et l'intégration européenne qui en constitue au contraire à leurs yeux la solution.

## ANCER LA RUPTURE DES ANNÉES 1990

L'appel régulier à des « technocrates » et leur présence significative dans la conduite des réformes sont toutefois étroitement liés à une conjonction de facteurs politiques et économiques qui se sont tous chronologiquement concentrés au début des années 1990 et ont enclenché un mouvement à la fois indispensable et continu poussant dans le sens des réformes. C'est 1992 qui marque vraiment la rupture avec l'ordre politique de l'après-guerre, avec le déclenchement de l'opération *Mani pulite*, l'adhésion au traité de Maastricht, mais aussi la sortie de la lire du SME<sup>4</sup>. La volonté de demeurer intégré au projet européen – y compris dans ce qu'il peut représenter de lourds sacrifices – est profondément enracinée dans l'opinion publique : l'Italie a été le seul pays européen à avoir instauré en 1997 une taxe spécifique mobilisant 12 500 milliards de liras pour permettre la qualification du pays pour la zone euro.

---

4. Elle le réintégrera en 1996.

Les effets conjugués de ces ruptures intérieures et européennes intervenues à partir de 1992 poussent toutes vers un processus de modernisation dont la classe politique traditionnelle s'est brusquement trouvée dessaisie<sup>5</sup>. Le cycle ouvert avec l'élection de 1994, qui vit la liquidation de la classe politique des années 1980, s'est principalement structuré autour d'un pouvoir politique berlusconien. Silvio Berlusconi est le second président du Conseil à être demeuré toute une législature en fonctions (2001-2006) après Alcide De Gasperi (1948-1953) et son gouvernement est celui qui a connu la durée la plus longue depuis 1861. L'alternance avec le pôle berlusconien est incarnée par la ligne apolitique des technocrates, dût-elle trouver un soutien parlementaire au centre gauche comme en 1996-1998 et en 2006-2008 avec les deux gouvernements Prodi. Si la « révolution » de 1992 a favorisé l'émergence d'un bipartisme inachevé et articulé autour de la droite berlusconienne – le PDL, Peuple de la liberté et un centre gauche mené aujourd'hui par le PD, Parti démocrate –, il s'agit moins d'un clivage droite-gauche que celui opposant une ligne clientéliste à une logique à la fois apolitique et libérale. Comme l'observe Manlio Graziano<sup>6</sup>, la droite berlusconienne<sup>7</sup> énonce un discours libéral mais pratique une politique qui l'est peu – augmentation des prélèvements et relâchement des disciplines budgétaires –, alors que les gouvernements de centre gauche ou/et technocratiques se voient chargés de ramener l'économie sur sa trajectoire libérale : redressement budgétaire et achèvement et équilibrage des réformes entamées par la droite berlusconienne.

**Si la « révolution » de 1992 a favorisé l'émergence d'un bipartisme inachevé et articulé autour de la droite berlusconienne – le Peuple de la liberté et un centre gauche mené aujourd'hui par le Parti démocrate –, il s'agit moins d'un clivage droite-gauche que celui opposant une ligne clientéliste à une logique à la fois apolitique et libérale.**

5. Environ les deux tiers des membres du Parlement furent inculpés au titre de l'opération *Mani pulite*.

6. Manlio Graziano, *L'Italie, un État sans nation ? Géopolitique d'une identité nationale incertaine*, Ramonville-Saint-Agne, Érès, 2007, p. 15.

7. Il faut garder à l'esprit que Silvio Berlusconi est d'une certaine manière un produit de l'ère Bettino Craxi (1983-1987), auquel il doit une part significative de la construction de son empire dans les médias.

## LE MOMENT MONTI : TRANSITION TECHNOCRATIQUE OU RUPTURE POLITIQUE ?

Mario Monti et son équipe nommée fin 2011 sont l'expression la plus aboutie de cette « alternance apolitique » des technocrates. Composante déjà significative du gouvernement Amato (1992-1993), les ministres technocrates représentaient la moitié du gouvernement Ciampi (1993-1994) et la totalité du gouvernement Dini (1995-1996). Romano Prodi, ancien membre de la Démocratie chrétienne, est lui aussi une incarnation de l'implication des experts dans la direction du gouvernement. Dans ce modèle « technocratique » italien, il faut à la fois souligner le rôle de l'Université – notamment l'université Bocconi à Milan qui produit une part importante des élites dirigeantes italiennes et dont Mario Monti fut le président – et celui de la Banca d'Italia : Carlo Azeglio Ciampi fut ainsi successivement gouverneur de la Banca d'Italia (1979-1993), président du Conseil (1993-1994), ministre de l'Économie (1996-1998), puis président de la République (1999-2006). Son successeur à la direction de la Banque centrale, Lamberto Dini, fut également chargé de diriger le gouvernement puis de prendre la direction du ministère de l'Économie.

**« Dans ce modèle « technocratique » italien, il faut à la fois souligner le rôle de l'Université – notamment l'université Bocconi à Milan qui produit une part importante des élites dirigeantes italiennes et dont Mario Monti fut le président – et celui de la Banca d'Italia. »**

Le gouvernement de Mario Monti, ancien membre de la Commission européenne comme Romano Prodi, est entièrement composé de techniciens issus le plus souvent de l'Université et du monde bancaire. Les dix-sept membres de son gouvernement sont tous des experts : Corrado Passera, chargé d'un grand ministère du Développement économique, de l'Équipement et des Transports, est ancien président de la banque Intesa Sanpaolo ; le ministère du Travail, des Politiques sociales et de la Parité a été attribué à Elsa Fornero. Professeur à l'université de Turin, elle est une spécialiste

réputée des politiques sociales ; enfin, autre portefeuille sensible dans un climat politique marqué par les procédures judiciaires à l'encontre de Silvio Berlusconi, celui de la Justice confié à Paola Severino, une avocate pénaliste renommée. Enfin, Mario Monti a choisi pour le seconder aux Finances<sup>8</sup> Vittorio Grilli, qui fut chargé de la direction du Trésor.

8. Mario Monti a décidé d'exercer lui-même les fonctions de ministre des Finances jusqu'en juillet 2012, avant de conférer à Vittorio Grilli l'exercice à part entière de ce ministère.

En confiant la direction du gouvernement à Mario Monti plutôt que de procéder à des élections anticipées pour résoudre la crise du gouvernement Berlusconi, le président Napolitano – dont le mandat arrive à échéance en 2013 – savait de toute façon sa durée de vie limitée, puisque les élections au Parlement étaient initialement prévues en avril 2013. Deux considérations ont pesé sur ce choix : une considération d'urgence, dans la mesure où au plus fort de la crise politique et financière de l'automne 2011 les taux d'intérêt se situaient à des sommets – de l'ordre de 7,3 % et le *spread* avec l'Allemagne s'était envolé à 575 points de base –, ce qui ne permettait pas de prendre le risque d'une paralysie politique et financière du pays ; une considération de plus long terme dans la mesure où le processus de rationalisation financière et de réformes est continu en Italie depuis une vingtaine d'années, y compris sous les gouvernements Berlusconi où des réformes de première importance visant le marché du travail et les retraites ont été engagées. Le président de la République a donc choisi d'éviter d'ajouter un risque de crise politique à celui croissant de la crise financière à un moment où la classe politique ne semblait plus en mesure de faire face aux urgences budgétaires et de mener les réformes structurelles. Analyse reprise par Mario Monti lui-même dans l'émission « Piazza Pulita », sur la chaîne La7, le 25 mai 2012 : « En refusant de nouvelles élections et en voulant faire participer tout le monde au gouvernement, le président de la République a permis d'éviter à l'Italie un destin à la grecque<sup>9</sup>. »

Depuis la fin 2011, Mario Monti gouvernait sans la participation de ministres politiques, mais avec le soutien des grands partis italiens, le Peuple de la liberté (PDL) et le Parti démocrate (PD). Dès le retrait du soutien du PDL au gouvernement à la mi-décembre 2012, Mario Monti a répliqué en donnant immédiatement sa démission. Le 28 décembre 2012, fort de sa crédibilité intérieure – notamment le soutien marqué de l'Église catholique – et européenne, il a annoncé son intention de participer à la bataille électorale pour permettre la poursuite du programme de réformes.

Quelle que soit l'issue des élections – que le successeur de Silvio Berlusconi participe ou non au futur gouvernement –, l'expérience

**Quelle que soit l'issue des élections, l'expérience Monti ne pourra être considérée comme une parenthèse « technique », mais comme la volonté de réaliser une rupture politique, et comme une étape importante, si ce n'est décisive, dans un processus inséparable de modernisation de son économie et de son système politique, ainsi que de son intégration européenne.**

9. Cité par Guillaume Delacroix, *op. cit.*, p. 31.

Monti ne pourra être considérée comme une parenthèse « technique », mais comme la volonté de réaliser une rupture politique, et comme une étape importante, si ce n'est décisive, dans un processus inséparable de modernisation de son économie et de son système politique, ainsi que de son intégration européenne. Tout est fait en s'appuyant sur l'Europe pour que la possibilité du retour en arrière soit toujours plus réduite. De ce point de vue, comme l'indique Giuseppe Sacco, « le nouveau gouvernement ne représente pas une alternance dans la continuité du système, comme l'avaient été Prodi et D'Alema. Il se place dans une logique de rupture <sup>10</sup> ».

## L'ITALIE, CLÉ DE LA STABILITÉ MONÉTAIRE DE LA ZONE EURO

Il ne faut pas non plus oublier l'angle de vue symétrique : la ligne de stabilité économique incarnée par Mario Monti est inséparable du processus européen de stabilisation de la zone euro.

**À un degré bien plus fort que la France, l'Italie assume sans complexe l'intégration de sa politique économique, notamment budgétaire, dans une stratégie européenne.**

À un degré bien plus fort que la France, l'Italie assume sans complexe l'intégration de sa politique économique, notamment budgétaire, dans une stratégie européenne. Le projet politique européen demeure en effet à la fois l'objectif et le moyen par lequel l'Italie se pense depuis la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle sur la voie d'un pays « normal »,

selon la formule de Giuliano Amato. Les Italiens savent que les sacrifices, et notamment ceux mis en place par le gouvernement Monti, le sont comme moyen simultané de réassurer le processus d'intégration européenne de l'Italie et de continuer à desserrer l'étreinte de clientélismes ruineux qui maintiennent le morcellement géographique et social du pays, et ultimement entraînent son appauvrissement.

À bien des égards, l'Italie unifiée au xix<sup>e</sup> siècle sous la férule de la maison de Savoie fut à l'origine bien plus le produit des équilibres européens que le mouvement autonome d'un État-nation prenant conscience de lui-même. Les Italiens ont vécu depuis lors avec le sentiment d'une construction politique inaboutie, ce dont rend compte la formule de

10. Giuseppe Sacco, « Monti l'Européen », *Sociétal*, 2<sup>e</sup> trimestre 2012, no 76.



Sabino Cassese, « une société sans État <sup>11</sup> ». Incertaine quant à la véritable nature de son unification et confrontée aux vulnérabilités d'un État construit sur une légitimité sociale très fragile, l'Italie cherche dans l'intégration politique européenne – mais aussi dans son lien très fort avec les États-Unis – bien plus qu'un instrument au service d'une mondialisation accomplie qui n'aurait d'autre objectif que de surmonter les limites des États-nations traditionnels. C'est en fait l'achèvement de sa propre unité nationale et les racines de sa raison d'être qu'elle situe au bout de son intégration dans une Europe politique. En Italie – mais aussi en France d'une certaine façon –, l'émergence d'une force politique libérale et réformatrice, capable d'une action durable sur le long terme, n'est possible qu'en se liant à l'intégration européenne, les forces politiques fondées sur la distribution généralisée de rentes sociales <sup>12</sup> étant assez fortes pour perpétuer leur clientélisme mais pas assez pour s'affranchir de la tutelle de l'assise sociale dont en retour elles dépendent. C'est ce que rappelle très clairement Giuseppe Sacco : « En Italie, les forces libérales progressistes de changement ne gagnent que lorsqu'elles trouvent dans le contexte européen les alliances nécessaires <sup>13</sup>. »

## UN BANC D'ESSAI POUR LA STRATÉGIE DE CROISSANCE DE LA ZONE EURO

Mais le lien particulier entre l'Italie de Mario Monti et la zone euro réside aussi dans la manière de construire une stratégie de croissance. Les limites de l'endettement public ayant été atteintes en Italie comme ailleurs, au point que le moindre dérapage augmente les menaces de hausses des taux d'intérêt qui pourraient se révéler meurtrières, peu d'analystes critiquent la politique de réduction des déficits, même si c'est pour déplorer les coûts de la récession et du chômage qu'elle provoquerait. Or, l'objectif de Mario Monti ne consiste pas à reconstituer des marges de manœuvre pour des actions ultérieures de stimulation de la consommation et de la croissance par de nouveaux déficits. Il s'agit de conforter un peu plus une stratégie de réduction tendancielle des dépenses publiques,

---

11. Sabino Cassese, *L'Italia : una società senza stato ?*, Bologne, Il Mulino, 2011.

12. La rente est un revenu qui n'a pas le travail ou un acte productif concurrentiel comme contrepartie mais un statut social. Les économistes libéraux comme David Ricardo ont contesté son bien-fondé : par rapport à une situation de marché, elle se traduit à leurs yeux par un transfert de charges vers ceux qui sont exposés à la concurrence et obtiennent leurs revenus d'un travail productif. En distribuant des revenus supérieurs à la productivité marginale du travail, ce système favorise l'inflation. Les partis italiens ont utilisé leur maîtrise du pouvoir d'État pour distribuer des rentes sous forme de droits de toute nature – recrutement de fonctionnaires, allocation de droits sociaux – en échange du soutien politique de leurs bénéficiaires. C'est bien ce système de contrôle social du pouvoir politique qui est à l'origine de la faillite financière du pays. Avec leur intention de favoriser la formation d'une économie concurrentielle, les réformes constituent une remise en cause des rentes.

13. Giuseppe Sacco, « Monti l'Européen », art. cit.

d'accroissement de la compétitivité et de la productivité, ainsi que de réamorçage de la croissance par les exportations, prioritairement vers les marchés des pays émergents. Stratégie censée entraîner avec elle la réactivation de l'investissement productif privé et de la capacité d'innovation des entreprises grâce aux marchés internationaux. Stratégie permettant *in fine* de reconstruire la demande intérieure sur des bases véritables et robustes et non en la stimulant artificiellement par la distribution de droits sociaux sans contrepartie productive.

**Bien plus que l'Allemagne, l'Italie porte en elle des leçons de stratégie de croissance parlantes pour ses voisins. Pour la France notamment, toujours sceptique sur les vertus prêtées à la rigueur budgétaire et à la compétitivité des entreprises érigée en priorité, ce qui se passe en Italie peut jouer un rôle majeur pour sa propre stratégie.**

Bien plus que l'Allemagne, tellement exceptionnelle dans l'esprit de ses contempteurs qu'elle est jugée à la fois inimitable et censée avoir fondé sa réussite depuis dix ans sur l'exploitation asymétrique de la dépense publique de ses partenaires et la compression de sa propre demande privée à coups de salaires rognés au nom de la performance, l'Italie porte en elle des leçons de stratégie de croissance parlantes pour ses voisins. Pour la France notamment, toujours sceptique sur les vertus prêtées à la rigueur budgétaire et à la compétitivité des entreprises érigée en priorité, ce qui se passe en Italie peut jouer un rôle majeur

pour sa propre stratégie. Que le rétablissement des comptes italiens soit obtenu au prix d'une récession et d'un chômage records qui gangrèneraient le pays, et elle sera la première à faire valoir auprès de l'Allemagne l'inanité de la recette. Qu'au contraire, à l'exemple de ce que l'Espagne est en train d'amorcer avec la vitalité retrouvée de ses échanges extérieurs, l'Italie parvienne à enclencher le cercle vertueux de la réduction des déficits et de l'accélération de la croissance, la torpeur réformatrice française s'apparentera peu à peu pour ses voisins à un risque majeur d'ébranlement de la zone euro et d'anéantissement de leurs efforts. Dans cette dernière hypothèse, loin d'être la plus improbable, la France aura peu d'échappatoires pour continuer à s'exonérer des efforts réalisés par tous, de l'Allemagne au début des années 2000 à l'Europe du Sud depuis 2009-2010. Quel que soit le gouvernement issu du scrutin de 2013, l'Italie – comme ses voisins – acceptera bien difficilement que la France <sup>14</sup> se contente de jouer le passager clandestin de la zone euro qui encaisse les bénéfices des réformes de ses partenaires

14. Les remontrances françaises en matière de rigueur budgétaire, particulièrement telles qu'elles ont été exprimées à la veille du départ de Silvio Berlusconi, passent mal en Italie où les relations entre les deux pays se sont brusquement tendues en octobre-novembre 2011. La classe politique, les milieux d'affaires et l'opinion estiment en effet que leur pays accomplit des efforts financiers bien plus importants que ceux de la France.

ou risque de ruiner leurs efforts sans jamais entreprendre celles qui faciliteraient leur réussite. Au fond, plus qu'Angela Merkel, peut-être gênée par son statut de premier de la classe, le professeur Monti se veut le pédagogue pour l'Italie comme pour l'Europe de ce que « croissance » veut réellement dire.

L'autre sujet de réflexion – en particulier pour la France –, qui a trait à l'analyse à moyen terme de l'évolution de l'économie italienne, porte sur le piège qui se referme une fois qu'un pays a atteint de tels niveaux de surendettement public : sous-productivité chronique, doutes sur l'aptitude des réformes et des baisses de déficits à entamer l'allègement du fardeau. L'évidence est que l'espoir de modifier la situation n'est atteignable qu'à très long terme, voire sur plusieurs générations. Les autorités italiennes tablent après 2015 sur une baisse de 1 point par an du rapport dette/PIB, ce qui suppose trente ans pour revenir au niveau de la France de 2012. Il s'agit de processus fragiles, réversibles au moindre choc externe – la crise de 2008 annihilant vingt ans d'efforts – et imposant durablement des taux d'intérêt à des niveaux hautement pénalisants (1 point de taux représente 20 milliards d'euros de charge budgétaire en plus ou en moins), les aléas à la hausse l'emportant toujours sur ceux à la baisse. Autrement dit, la question est posée : peut-on sortir d'une situation à l'italienne ? La réponse est probablement positive sous de rigoureuses conditions, satisfaites sur de très longues années : combiner l'ajustement financier par la cession d'importants actifs publics et la réduction continue dans le temps des déficits par un dosage judicieux des hausses d'impôts et des baisses de dépenses, à la revitalisation de la croissance par une insertion résolue de l'économie dans les zones de forte croissance mondiale. Mais le mieux n'est-il pas pour tous les États de la zone euro fortement endettés, à commencer par la France, d'éviter de se retrouver dans la situation italienne ?

**Quel que soit le gouvernement issu du scrutin de 2013, l'Italie – comme ses voisins – acceptera bien difficilement que la France se contente de jouer le passager clandestin de la zone euro qui encaisse les bénéfices des réformes de ses partenaires ou risque de ruiner leurs efforts sans jamais entreprendre celles qui faciliteraient leur réussite.**

C'est tout cela qui est contenu dans l'action menée par Mario Monti depuis novembre 2011, notamment son combat pour la flexibilisation de l'économie et l'enrayement de sa sous-productivité chronique. Dans un système économique disposant d'un capitalisme

**« Dans un système de monnaie unique, seuls les ajustements réels sont possibles ; d'où la nécessité d'éviter à tout prix l'envolée des taux d'intérêt en reprenant le contrôle des comptes publics ; d'où la nécessité aussi de mener les réformes indispensables – retraites, marché du travail – pour permettre le rétablissement d'une croissance de la productivité en ligne avec celle des pays européens. »**

familial d'une étonnante vitalité mais bridé par la sous-productivité, capable d'un dynamisme exportateur indiscutable mais contraint par le clientélisme politique à faire droit à des statuts sociaux incompatibles avec les contraintes de compétitivité, l'endettement, l'inflation et la dévaluation sont demeurés longtemps le moyen de concilier ces contradictions. Dans un système de monnaie unique, seuls les ajustements réels sont possibles ; d'où la nécessité d'éviter à tout prix l'envolée des taux d'intérêt en reprenant le contrôle des comptes publics ; d'où la nécessité aussi de mener les réformes indispensables – retraites, marché du travail – pour permettre le rétablissement d'une croissance de la productivité en ligne avec celle des pays européens, à l'exemple de

l'Espagne. Tous les acteurs sur la scène politique italienne ont conscience que la rigueur, les réformes et l'intégration européenne favorisent par nature l'érosion d'un système politique clientéliste<sup>15</sup>.

La stratégie de Mario Monti a donc consisté à tenir ensemble rigueur budgétaire et libéralisation de l'économie : désendettement et réduction des déficits pour venir à bout de l'étouffement de l'économie ; réformes de structure, causes et conséquences du démantèlement des rentes sociales. Voie de salut pour l'Italie et modèle de stratégie de croissance pour l'Europe, c'est le sens du cap fixé par Mario Monti.

Au-delà d'une expérience limitée dans le temps, que peut-il se passer ? Il y aura peut-être des retards ou des remises en cause dans ce processus engagé il y a plus de vingt ans. Mais le sens des évolutions est, lui, sans ambiguïté. Il est une phase nouvelle de l'enracinement du cap réformateur démarré avant Mario Monti et qui lui survivra,

---

15. On a vu qu'il en était de même en Grèce, par exemple.

capable même de supporter un relâchement momentané. L'intégration européenne représente aujourd'hui une telle force de rappel sur l'économie et le système politique italiens que les soubresauts clientélistes constituent désormais des facteurs de risques toujours réels mais désormais apparentés à des combats d'arrière-garde.

### **Le système politique et les gouvernements italiens depuis 1992**

L'opération *Mani pulite* déclenchée le 17 février 1992 a eu pour effet de liquider le système politique issu de la fin de la Seconde Guerre mondiale, une partitocratie qui s'organisait autour de la Démocratie chrétienne (DC) et du Parti communiste italien (PCI). La rupture est telle avec l'ordre politique d'avant 1992 que certains observateurs ont parlé de II<sup>e</sup> République.

Depuis 1994, la politique italienne s'est métamorphosée en système bipolaire inachevé. La loi électorale de 1993, votée par référendum, a réformé le système électoral dans un sens majoritaire : 75% de scrutin majoritaire, 25% de proportionnelle. Ce système a été à nouveau réformé en 2005 dans un sens de retour à la logique proportionnelle, même s'il s'accompagne d'une prime majoritaire. Le système évolue vers une alternance entre une droite berlusconienne et des gouvernements « technocratiques » ou apolitiques soutenus par le centre gauche.

Les gouvernements qui se sont succédé depuis 1992 sont les suivants :

- Juin 1992-avril 1993 : Giuliano Amato (Parti socialiste italien [PSI]).
- Avril 1993-mai 1994 : Carlo Azeglio Ciampi (Indépendant).
- Mai 1994-janvier 1995 : Silvio Berlusconi (Forza Italia).
- Janvier 1995-mai 1996 : Lamberto Dini (Indépendant).
- Mai 1996-octobre 1998 : Romano Prodi (L'Olivier, coalition de partis de gauche).
- Octobre 1998-avril 2000 : Massimo D'Alema (Démocrates de gauche [DS]).
- Avril 2000-juin 2001 : Giuliano Amato (L'Olivier).
- Juin 2001-mai 2006 : Silvio Berlusconi (Forza Italia).
- Mai 2006-mai 2008 : Romano Prodi (Parti démocratique [PD]).
- Mai 2008-novembre 2011 : Silvio Berlusconi (Peuple de la liberté [PDL]).
- Depuis novembre 2011 : Mario Monti (Indépendant).

En 2008, les résultats à la Chambre des députés ont été les suivants :

- Gauche arc-en-ciel (Parti de la refondation communiste [PRC], Verts, Parti des communistes italiens [PDCI]) : 3,1 %.
- Parti social-démocrate italien [SDI] + Parti Radical [PR] : 1 %.
- Parti démocratique [PD] : 33,2 %.
- Italie des Valeurs [IDV] : 4,4 %.
- Autres : 2 %.
- Total centre gauche : **43,7 %**.
- Union du centre [UDC] : 5,6 %.
- Peuple de la liberté [PDL] : 37,4 %.
- Ligue du Nord [LN] : 8,3 %.
- Mouvement pour l'autonomie [MPA] : 1,1 %.
- Total centre droit : **46,8 %**.
- La Droite : 2,4 %.
- Autres : 1,5 %.

Les élections des 24 et 25 février 2013 opposent trois blocs principaux :

- La gauche autour du PD de Pier Luigi Bersani qui fédère quatre autres partis.
- La droite autour du PDL de Silvio Berlusconi qui a conclu une alliance électorale avec la Ligue du Nord (LN) dont Roberto Maroni a pris le contrôle.
- Le centre autour de Mario Monti qui fédère l'Union du centre (UDC) de Pier Ferdinando Casini, L'Italia con Monti de Luca di Montezemolo et une formation issue de la société civile, La Scelta Civica con Monti per l'Italia. Ancien dirigeant du parti néofasciste MSI, Gianfranco Fini a, dans le prolongement de sa rupture avec Silvio Berlusconi, poursuivi sa métamorphose politique vers le centre droit en créant une nouvelle structure politique, Futuro e Liberta per l'Italia, ralliée à Mario Monti.

# 1

## Libérer l'économie de son étouffement par la dette publique

La ligne politique et économique à laquelle se rattache Mario Monti et l'action entreprise depuis fin 2011 relèvent indiscutablement de l'économie sociale de marché telle qu'elle a été énoncée par la Démocratie chrétienne allemande des années 1950, et plus particulièrement par Ludwig Erhard. Sorte de Raymond Barre italien, universitaire, professeur et recteur à la Bocconi (Milan), ancien commissaire européen au Marché intérieur (1995-1999) puis à la Concurrence (1999-2004), familier des grands forums internationaux (Trilatérale, Davos...), consultant pour Goldman Sachs, Mario Monti ne peut qu'apparaître en Italie et à l'étranger comme l'incarnation des valeurs associées à une concurrence libre et non faussée, selon la formule reprise, on le sait, dans les traités européens. Sa ligne « économie sociale de marché » est inséparable du projet économique et politique d'intégration européenne. Il l'a lui-même souligné le 23 janvier 2013 à Davos : « Le cœur de ma mission est de construire en Italie, comme en Europe, une économie sociale de marché compétitive <sup>16</sup>. »

### UNE POLITIQUE DE STABILITÉ SUR LE MODÈLE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE DE MARCHÉ

Dans cette ligne stratégique, la politique économique n'a pas comme objectif de stimuler l'activité, notamment la consommation, comme c'est le cas dans une optique néo-keynésienne. Elle doit être employée à des fins de stabilité de telle sorte qu'elle n'affecte pas les mécanismes de formation des prix et d'équilibre des marchés. En conservant un objectif de stabilité, la politique économique doit éviter, par l'activisme des dépenses ou des prélèvements trop lourds, de contrarier les mécanismes d'accumulation de capital. Ces mécanismes sont à la base de l'investissement productif des entreprises, condition principale de la croissance économique à moyen terme.

---

16. Mario Monti, « Leading against the odds », Davos, 23 janvier 2013.

L'objectif de stabilité est également obtenu par la recherche de taux d'inflation bas dont l'indépendance de la Banque centrale est le garant. Enfin, il est satisfait en renonçant à utiliser le taux de change comme substitut aux ressorts d'une croissance véritable. Les dévaluations se traduisent à la fois par de l'inflation importée et, pour avoir été pratiquées par l'Italie sur une longue période, par une amputation de la richesse économique produite.

**Comme il l'a dit de manière très appuyée à Davos, la politique économique que Mario Monti appelle de ses vœux consiste à s'affranchir des pièges du pilotage par le court terme – ce qui est une autre façon de congédier les conceptions keynésiennes – pour la caler sur des objectifs de moyen terme.**

Dans cette optique, la rigueur et la stabilité auxquelles est vouée la politique budgétaire ne sont pas destinées, contrairement aux politiques d'inspiration keynésienne, à corriger des actions de stimulation menées en phase de retournement de cycle. Elles visent à créer les conditions d'une élévation progressive et robuste du taux de croissance à moyen terme. Comme il l'a dit de manière très appuyée à Davos, la politique économique que Mario Monti appelle de ses vœux consiste à s'affranchir des pièges du pilotage par le court terme – ce qui est une autre façon de congédier les concep-

tions keynésiennes – pour la caler sur des objectifs de moyen terme. Les deux principaux problèmes italiens – surendettement et sous-productivité – ne sont pas atteignables par les conceptions et les instruments keynésiens de politique économique. Cette stratégie correspond d'une certaine manière à celle que l'Italie déploie depuis le début des années 1990 avec les gouvernements technocrates et de centre gauche, mais aussi, en évitant les analyses trop tranchées, avec les différents gouvernements Berlusconi. Simplement, dans le cas des gouvernements dirigés par le *Cavaliere*, la tentation a été plus grande de remobiliser à des fins clientélistes <sup>17</sup> les marges de manœuvre reconquises par les politiques de discipline budgétaire.

Le cap fixé par Mario Monti a donc consisté avant tout à ramener la politique budgétaire sur la ligne adoptée depuis le milieu des années 1990 de réduction du taux d'endettement public, et ce d'autant plus que le choc subi par l'économie en 2008-2009 a quasiment annihilé les efforts menés depuis vingt ans. En raison de sa dette élevée et de sa croissance faible, l'Italie est particulièrement vulnérable aux risques d'une remontée des taux d'intérêt. Il faut donc parvenir à maintenir les anticipations des marchés dans un sens favorable à la stabilisation des taux italiens. Dans un pays où le retour au taux

17. Fût-ce partiellement, comme on a pu le voir dans les années 2001-2006 avec la contraction des surplus primaires – hors intérêts.



d'endettement d'avant crise nécessitera de très nombreuses années de rigueur, l'accroissement des taux d'intérêt ou leur seul maintien à des niveaux significativement supérieurs à ceux des autres grandes économies de la zone euro rendrait vaine d'avance tout effort de stabilisation budgétaire et bloquerait la reprise de la croissance par l'investissement productif privé. Dans ces conditions, la décision de Mario Monti à son arrivée au gouvernement de privilégier une hausse massive des impôts plutôt que la baisse des dépenses <sup>18</sup> a tenu à sa volonté de ramener le plus vite possible les marchés dans un sens favorable à la décreue des taux italiens. La première solution se concrétise dans l'évolution des déficits plus immédiatement que la seconde, aux effets plus longs à se manifester.

## LES EFFETS DÉPRESSIFS DE L'ENDETTEMENT PUBLIC SUR LA CROISSANCE

Avec la ligne incarnée par Mario Monti, on est clairement dans une analyse énoncée par David Ricardo – théorème de l'équivalence ricardienne – d'éviction de la dépense privée par la dépense publique : les déficits d'aujourd'hui sont les dettes de demain, les impôts et la décroissance d'après-demain. Loin d'être un stimulant, le gonflement de la dette provoque un étouffement progressif de la croissance potentielle par le jeu de ses effets dépressifs cumulatifs. Le niveau d'endettement auquel se situait l'Italie en 2012 – 126 % du PIB entraînant des charges d'intérêt équiva-

lant à 5,5 % du PIB – fait disparaître toute marge de manœuvre permettant de gérer les phases de retournement conjoncturel : l'Italie n'a pas, comme ses voisins l'Allemagne ou la France, entrepris de plan de relance en 2008. Un tel niveau de charge publique entraîne, en raison de son poids sur l'économie – le service de la dette s'élève à plus de 85 milliards d'euros d'intérêts et le pays emprunte chaque année plus de 190 milliards d'euros sur les marchés –, une amputation de la capacité à investir et à accumuler du capital. L'Italie

**L'Italie peut être considérée comme l'exemple type de la situation décrite dans *This Time Is Different*, dans lequel Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff montrent qu'à partir d'un seuil de l'ordre de 90 % le poids de la dette publique entraîne mécaniquement l'amointrissement de la croissance potentielle.**

<sup>18</sup>. Principalement contenue, mais pas seulement, dans la réforme des retraites.

peut être considérée comme l'exemple type de la situation décrite dans *This Time Is Different*<sup>19</sup>, dans lequel Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff montrent qu'à partir d'un seuil de l'ordre de 90 % le poids de la dette publique entraîne mécaniquement l'amointrissement de la croissance potentielle. Le taux d'endettement italien a atteint ce seuil en 1985 – il était de 30 % en France à la même date – et au début des années 1990 il avait déjà franchi la barre des 100 %. Cette situation est le résultat de déficits importants et permanents pendant plus de vingt ans : entre 1972 et 1994, le déficit public a été constamment supérieur à 9 % du PIB. Alors que la dette publique s'élevait déjà en 1972 à 50 % du PIB, elle atteignait en 1992 105 % du PIB.

Parfois présentée par les dirigeants italiens de cette période comme le résultat d'une politique keynésienne de stimulation de la croissance, cette dette publique n'était en réalité que le produit du contrôle des partis sur la société lié à leur capacité à distribuer des rentes sociales. Le miracle italien des années 1950-1960 avait résulté pour une large part d'une croissance portée par la vitalité d'un tissu de PME exportatrices dont la compétitivité reposait toutefois sur des salaires faibles, d'une demande intérieure soutenue par les investissements publics et du rôle actif d'un vaste secteur industriel public forgé principalement au cours de la période mussolinienne.

**Entre 1970 et 1990, le nombre de fonctionnaires a plus que doublé, passant de 1,6 à 3,6 millions de personnes.**

Avec la poussée des revendications sociales de la fin des années 1960 et la rupture du régime des taux de changes fixes à partir du début des années 1970, l'inflation et la dévaluation sont apparues comme le moyen de satisfaire ces dernières sans dégradation de la compétitivité des entreprises. L'inflation

ayant pour mérite de produire des taux d'intérêt réels négatifs, elle rend à court terme l'endettement maîtrisable. Ce dernier est ainsi devenu entre les mains du clientélisme politique italien l'instrument adéquat de sa capacité à se perpétuer par la distribution de rentes sociales sans nuire en apparence à la croissance et à la compétitivité de l'économie. Tous les canaux de distribution de rentes sociales ont été activés : assurance vieillesse, assurance maladie, assurance chômage... Entre 1970 et 1990, le nombre de fonctionnaires a plus que doublé, passant de 1,6 à 3,6 millions de personnes. Au cours de cette période, la dépense publique primaire – hors intérêts – est passée de 30,4 à 43,8 % du PIB, niveau auquel il s'est globalement stabilisé depuis lors.

19. Carmen Reinhart, Kenneth Rogoff, *This Time Is Different*, Princeton University Press, 2010.

Or, une politique de ce type, qui a toutes les apparences de la fuite en avant, diffuse ses effets « bénéfiques » tant que l'inflation demeure élevée et croissante. Il suffit que le cycle inflationniste s'inverse pour que le piège se referme aussitôt. C'est ce qui s'est produit à partir du milieu des années 1980 avec le retournement du cycle inflationniste sous le double effet du contre-choc pétrolier et des efforts du SME pour stabiliser les relations de change. Les conséquences économiques de l'inflation finissent en effet par dérégler les mécanismes qui produisent de la croissance : formation des prix et des salaires, épargne, investissement, production, exportation. Face à ce mécanisme, la possibilité de dévaluer sa monnaie n'est qu'un pis-aller et se traduit de plus par un transfert de richesse vers l'étranger. Traduction financière immédiate du piège de l'endettement public indéfini, les charges d'intérêt explosent, triplant quasiment en proportion du PIB : 4,4 % en 1980, 12,2 % en 1992. C'est en fait une spirale infernale qui s'enclenche : à ce niveau de poids des intérêts en proportion de la richesse annuelle produite, la dette croît en valeur absolue comme en proportion du PIB par auto-alimentation.

Il s'agit bien d'un poison mortel car la nécessité de stabiliser le niveau de la dette impose des soldes primaires d'autant plus importants <sup>20</sup>. De plus, le risque existe d'aggraver la situation en obtenant un solde primaire positif, ou de le faire croître par amputation des dépenses qui participent de l'élévation du taux de croissance potentielle – investissements, dépenses de R&D –, ou d'y parvenir, de manière isolée ou combinée, en augmentant les impôts sur le capital productif – les entreprises – ou le travail qualifié. La tentation est grande, en effet, pour des systèmes de gouvernement politiquement fragiles, de répondre comptablement et illusoirement aux défis posés par un endettement public excessif, en évitant de toucher aux rentes sociales, voire en les sanctuarisant, comme c'est le cas de la politique française.

**La tentation est grande, pour des systèmes de gouvernement politiquement fragiles, de répondre comptablement et illusoirement aux défis posés par un endettement public excessif, en évitant de toucher aux rentes sociales, voire en les sanctuarisant, comme c'est le cas de la politique française.**

La réponse italienne de long terme au caractère structurel du poids de la dette publique a combiné les deux types d'ajustement. L'investissement public a été réduit, passant de 1999 à 2011 de 2,4 à 1,9 % du PIB ; les dépenses publiques de R&D sont demeurées depuis quinze ans à un niveau inférieur environ de 0,30 point de PIB à celui de l'Allemagne

<sup>20</sup>. Le solde primaire requis pour stabiliser la dette publique en proportion du PIB est égal à la différence entre le taux d'intérêt nominal et le taux de croissance potentiel nominal multiplié par le montant de la dette publique.

et de 0,24 point à la moyenne de la zone euro. Les prélèvements obligatoires<sup>21</sup> ont été accrus d'environ 3 points de PIB, passant de 40,8 % en 2002 à 43 % en 2007<sup>22</sup>, niveau auquel ils ont été globalement maintenus depuis le début de la crise. L'ajustement par le durcissement des prélèvements sur le secteur productif s'est traduit par le passage des cotisations sociales employeurs de 8 à 9,75 % du PIB entre 1999 et 2011. Au total en Italie, le taux de prélèvements obligatoires sur les entreprises est de 14 %. Il s'établit dans une position intermédiaire entre celui de l'Allemagne où il atteint 11 % et celui de la France où il est le plus élevé de l'Union européenne à 18 %.

**La réforme de la fonction publique de février 1993, négociée avec les trois principales organisations syndicales, a instauré une contractualisation des relations entre les employés publics et l'État. À l'exception des fonctions régaliennes, toute la fonction publique est désormais régie par le droit privé. En pourcentage de la population active, les effectifs publics s'élevaient en 2011 à 15 %, contre 25 % en France et 10 % en Allemagne.**

Mais, à partir des années 1990, l'Italie a aussi visé des mesures d'ajustement « sain », en cherchant à contenir l'évolution des effectifs publics (réforme de 1993) et à maîtriser ses dépenses sociales par la réforme des retraites (1995). Jusqu'en 2002-2003, les prestations sociales ont été contenues à environ 23 % du PIB, soit environ 3 à 4 points en dessous de ses partenaires français et allemand. À partir de 2002-2003, sous le deuxième gouvernement Berlusconi, la maîtrise des prestations sociales – qui sont toutefois demeurées inférieures à celles de l'Allemagne et de la France – a connu un coup d'arrêt : en 2007, elles s'élevaient à 25 % du PIB<sup>23</sup>, avant d'atteindre, après la crise, un nouveau seuil à 28 % (2010).

L'Italie a également voulu faire de l'emploi public un signe tangible de sa volonté de contenir les dépenses en recourant à des mesures qui pourraient constituer une piste de réflexion pour la France, dans la mesure où une partie des défis auxquels elle est elle-même confrontée est similaire. La réforme de la fonction publique de février 1993, négociée avec les trois principales organisations syndicales, a instauré une contractuali-

21. On parle bien des prélèvements obligatoires et non pas du total des recettes publiques. Le total des recettes publiques inclut des revenus autres que les prélèvements obligatoires. Le total des recettes publiques italiennes atteint lui 47 % du PIB en 2011 (source : « Annual Report 2011 », Banca d'Italia, mai 2012).

22. En 2011, les prélèvements obligatoires atteignaient 40 % du PIB en Allemagne, 46 % en France, 43 % en Italie (source : Eurostat).

23. En France, les prestations sociales rapportées au PIB atteignaient 27 % en 1992, 29 % en 2002, et 32 % en 2010. En Allemagne, elles s'élevaient à 26 % en 1992, à 29 % en 2002 et à 29 % en 2010 (source : Eurostat).

sation des relations entre les employés publics et l'État. À l'exception des fonctions régaliennes (magistrats, militaires, policiers, diplomates et corps préfectoral), toute la fonction publique (État, collectivités territoriales, santé) est désormais régie par le droit privé. Depuis 1999, l'emploi dans les administrations publiques a baissé d'environ 5 %. En pourcentage de la population active, les effectifs publics s'élevaient en 2011 à 15 %, contre 25 % en France et 10 % en Allemagne.

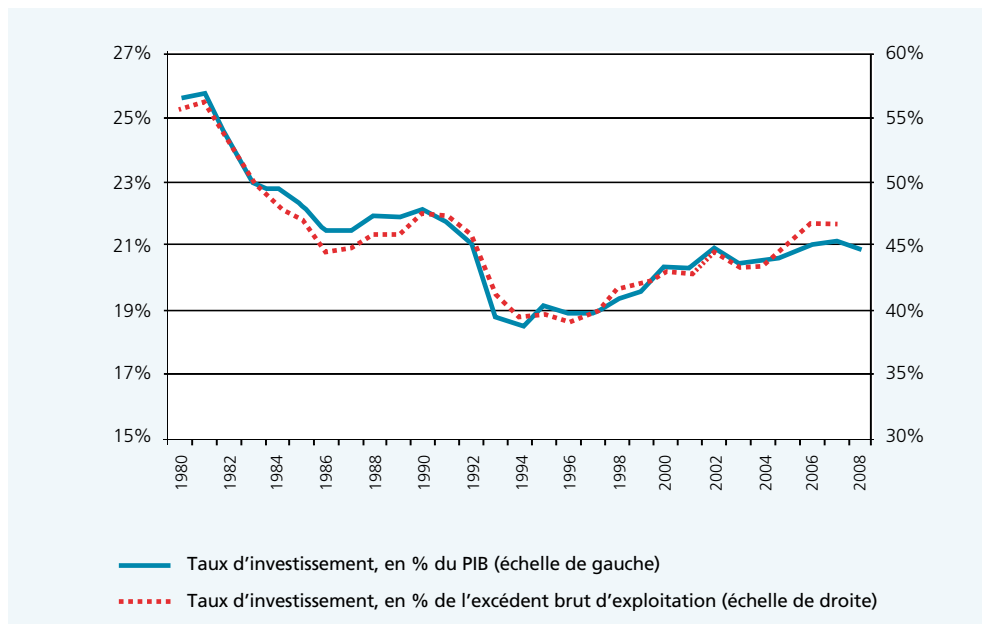
Dans l'ensemble, le niveau général des dépenses publiques a plutôt été stabilisé jusqu'à la crise. Hors intérêts, il atteignait 41,6 % du PIB en 2002 et 43,2 % en 2007. Les intérêts de la dette représentaient 5,6 % du PIB en 2002, 5 % en 2007. Au total, la dépense publique absorbait 47,2 % du PIB en 2002 et 48,2 % en 2007 <sup>24</sup>.

Que l'on privilégie le caractère productif ou contre-productif des mesures d'assainissement des comptes publics, il y a un effet dont les conséquences sont positives en raison du seul mécanisme de réduction des besoins financiers publics, c'est celui produit par la baisse des taux d'intérêt qui permet d'atténuer le mécanisme d'effet d'éviction de la dépense privée induit par l'endettement public. Même au niveau d'endettement et de dépenses publiques auquel l'Italie se trouve, la discipline budgétaire accrue depuis le début des années 1990 et l'appartenance à la zone euro – qui pour ces raisons est vitale – sont des conditions qui orientent les anticipations des marchés dans le sens de la stabilisation des taux italiens. Avec les effets de transmission aux conditions de financement des entreprises par le canal du système bancaire, l'investissement productif devient possible et croissant, comme le montre son évolution en liaison avec celle de la dépense publique : éviction jusqu'en 1992-1994 ; libération depuis le changement de cap budgétaire.

---

24. Par comparaison, les dépenses publiques s'élevaient à 56 % du PIB en France et à 45 % en Allemagne en 2012 ; elles atteignaient respectivement 53 % et 43 % en 2007.

## L'effet d'éviction de l'endettement public italien sur l'investissement (1980-2008)



Source : Confluences Méditerranée n°68.

La dette publique est ainsi revenue de 124 % du PIB en 1994 à 103 % en 2007. Ce gain a été effacé par la crise débutée en 2008 qui a ramené la dette à 126,4 % du PIB fin 2012.

La stabilisation budgétaire italienne, combinée au niveau réduit des taux d'intérêt, a ainsi indiscutablement contribué à l'accélération de la croissance et au reflux assez marqué du taux de chômage au cours de la période 2002 à 2008. En retour, le processus a entraîné une meilleure tenue des soldes publics. La dette publique est ainsi

revenue de 124 % du PIB en 1994 à 103 % en 2007. Ce gain a été effacé par la crise débutée en 2008 qui a ramené la dette à 126,4 % du PIB fin 2012. Malgré des résultats honorables, la période 2000-2007 a néanmoins été caractérisée par une volonté plus émuée de maîtrise des comptes publics qui contraste avec la vigueur des efforts entrepris au cours de la décennie précédente. Pour satisfaire les critères d'admission en

zone euro, l'ampleur des mesures engagées a été très importante à la fin des années 1990 : pour faire face à des intérêts qui représentaient près de 9,5 % du PIB, l'excédent primaire a dû être porté à 6,6 % du PIB en 1997. Cet effort colossal a permis la décline progressive du taux d'endettement public et la baisse tendancielle du poids des intérêts en pourcentage du PIB vers un niveau de l'ordre de 5 %. Sous le gouvernement Berlusconi le mouvement de redressement budgétaire s'est nettement relâché : le solde primaire n'atteignait plus que 0,2 % de PIB en 2005 et 1,2 % en 2006, ce qui est insuffisant pour en enrayer la progression du taux d'endettement. Là encore, selon le cycle politique évoqué plus haut, c'est le gouvernement Prodi qui a relevé le taux de surplus primaire à 3,4 % en 2007 et à 2,5 % en 2008. Si la crise financière explique une bonne part de sa quasi-disparition entre 2009 et 2011, la politique berlusconienne est apparue indubitablement moins focalisée sur cet impératif.

Quoi qu'il en soit, la vulnérabilité financière publique de l'Italie, avec ses risques d'étouffement de l'activité entrepreneuriale privée, fait du niveau des taux d'intérêt l'élément clé de toute stratégie économique cherchant à préserver la possibilité d'une croissance potentielle à moyen terme. Ce qui fait de la crédibilité politique et financière des gouvernements un élément essentiel de toute stratégie de croissance, en Italie plus encore qu'ailleurs.

**La vulnérabilité financière publique de l'Italie, avec ses risques d'étouffement de l'activité entrepreneuriale privée, fait du niveau des taux d'intérêt l'élément clé de toute stratégie économique cherchant à préserver la possibilité d'une croissance potentielle à moyen terme.**

## LA RIGUEUR CONTRE LA BAISSÉ DES TAUX D'INTÉRÊT

La stratégie budgétaire de Mario Monti a consisté à lier étroitement reconstitution d'un solde primaire significatif et dégrue des taux d'intérêt, tout en mettant un point d'honneur à ne pas actionner de plan d'aide à l'Italie émanant des gouvernements et des institutions de la zone euro. La crédibilité financière étant la clé de la variation des taux d'intérêt, une personnalité comme Mario Monti s'imposait d'autant plus pour convaincre les marchés financiers de les stabiliser à un niveau qui cesse d'être incompatible avec la réduction des déficits et la croissance de l'investissement productif privé. Dans l'esprit de Mario Monti, la rigueur budgétaire constitue la condition première et indispensable pour s'affranchir des faux-semblants nationaux et éviter la propagation de chocs sur les politiques économiques de ses partenaires, ce qui permet de bénéficier en retour de la crédibilité financière et de la solidarité liées à l'intégration politique européenne. Comme il le rappelait en octobre 2012 dans *Enjeux Les Échos*, « il faut plus de croissance économique en Europe. Mais le surcroît ne va pas venir de l'augmentation de la demande, comme le pensent les Anglo-Saxons, et encore moins de la dépense publique <sup>25</sup> ». Ce qui signifie deux choses : la croissance ne vient pas de la demande intérieure portée par la consommation et la dépense publique, mais de l'investissement productif ; la politique nationale ne peut pas être conduite à l'écart de la ligne générale européenne. Il faut fortement souligner le caractère indissociable du lien qui opère, telles les deux faces d'une même médaille, dans l'esprit de Mario Monti comme du courant politique auquel il appartient, entre stratégie de croissance nationale et intégration monétaire et financière européenne. Chacun des gouvernements de la zone euro ne conduit pas une politique nationale au sens autonome du terme, mais une composante nationale d'une politique économique européenne. Ce n'est donc pas la monnaie unique qui cause la faible croissance des économies et est à l'origine de leurs déséquilibres, comme le soupçonnent les économistes keynésiens prompts à dénoncer la rigueur générale imposée à la consommation et à la dépense publique, qui provoquerait la baisse de la croissance, mais le pilotage des économies nationales dissocié d'un objectif de stabilité et d'intégration européenne. Au contraire, « ce sont les dysfonctionnements des démocraties nationales qui sont largement la cause des désordres actuels », écrit-il dans *Le Monde* du 15 février 2012 <sup>26</sup>. C'est une dimension particulièrement centrale dans un pays qui fonde sa modernisation sur le levier de la contrainte externe de l'intégration au sein de la zone euro. Dans le même article, il énonce la ligne directrice de son action en soulignant les dégâts du clientélisme politique sur les économies nationales et leurs effets déstabilisants pour l'ensemble de la zone euro : « En violant

25. Mario Monti, interview à *Enjeux Les Échos*, novembre 2012.

26. Mario Monti, « Réconcilier les Européens avec l'Europe », *Le Monde*, 15 février 2012.



les promesses de rigueur budgétaire ou en reportant les réformes indispensables, plusieurs responsables nationaux ont non seulement abusé leurs partenaires, mais ils ont lésé leur propre population, notamment les jeunes et les générations futures. »

Comme l'avaient fait les gouvernements techniques avant lui, et Romano Prodi juste avant la crise de 2008, Mario Monti réactive une ligne d'action orientant l'économie dans le sens de la rigueur budgétaire et des réformes de structure. Cette ligne a par ailleurs l'avantage de permettre à l'Italie une plus grande acceptabilité de sa politique par les marchés. C'est ce qu'a traduit la détente immédiate des taux d'intérêt qui a suivi sa nomination. Ils sont revenus en quelques semaines de 7,3 à 6,5 %, même si le nouveau président du Conseil jugera assez vite que son travail de rigueur financière devrait favoriser un reflux plus important. De ce point de vue, malgré leur

décroissance sensible intervenue depuis son entrée en fonction – les taux italiens à dix ans ont fini l'année 2012 à 4,5 % –, les taux d'intérêt se maintiennent encore à un niveau élevé.

**Il faut fortement souligner le caractère indissociable du lien qui opère, telles les deux faces d'une même médaille, dans l'esprit de Mario Monti, entre stratégie de croissance nationale et intégration monétaire et financière européenne. Ce n'est pas la monnaie unique qui cause la faible croissance des économies et est à l'origine de leurs déséquilibres, comme le soupçonnent les économistes keynésiens, mais le pilotage des économies nationales dissocié d'un objectif de stabilité et d'intégration européenne.**

**Malgré le plan de rigueur de décembre 2011, tout entier concentré sur la hausse des impôts, la détente véritable des taux d'intérêt ne s'est produite qu'à la suite de l'annonce, début juillet 2012, d'un nouveau plan de rigueur budgétaire comportant quasi exclusivement des réductions de dépenses.**

Pendant les six premiers mois de l'année 2012, les marchés ont montré une fébrilité persistante, à la fois à l'égard de la zone euro dans son ensemble en raison de sa difficulté à forger les instruments fédéraux de gestion de la monnaie unique, mais aussi en raison du brouillage des liens entre la réduction des déficits et ses effets sur la croissance. Malgré le plan de rigueur de 63 milliards d'euros de décembre 2011, tout entier concentré

sur la hausse des impôts, la détente véritable des taux d'intérêt ne s'est produite qu'à la suite de l'annonce, début juillet 2012, d'un nouveau plan de rigueur budgétaire de 26 milliards d'euros comportant quasi exclusivement des réductions de dépenses.

Pour que les marchés fassent véritablement le lien entre rigueur et baisse des taux, il a fallu toutefois que les évolutions dans le fonctionnement de la zone euro soient perçues comme venant soutenir la politique du gouvernement. De fait, à partir de l'été 2012, les métamorphoses de la zone euro ont été d'une ampleur sans précédent. En juillet, au moment où le gouvernement annonçait son second plan de rigueur, sont intervenues les déclarations concomitantes du nouveau président de la Banque centrale réaffirmant le caractère irréversible de l'euro. Déclaration suivie début septembre 2012 par la décision de la Banque centrale européenne, confortant ainsi le processus de métamorphose en prêteur de dernier ressort, d'accepter de façon illimitée la dette publique des États de la zone euro. Le Conseil européen de juin 2012 a décidé le lancement d'une Union bancaire dont la supervision est dévolue à la Banque centrale. L'activation du Mécanisme européen de stabilité (MES), permettant de mener à bien la restructuration du secteur bancaire espagnol qui a bénéficié d'environ 40 milliards d'euros, a constitué également une étape décisive dans le règlement de la crise bancaire européenne. Enfin, la généralisation par l'inscription dans tous les États de la zone euro – et même au-delà dans la plupart des États de l'Union européenne – d'une règle d'équilibre budgétaire européenne a permis à l'Italie d'articuler, avec une cohérence accrue aux yeux des marchés, son action intérieure et les effets stabilisants de l'intégration européenne.

La politique italienne de contraction des déficits a ainsi pu produire ses effets d'assainissement financier et d'ajustement de la demande intérieure, tout en bénéficiant de la fin des perturbations qui affectaient depuis plus d'un an les banques italiennes dans le financement des entreprises.

### Évolution des taux d'intérêt italien à 10 ans (janvier-décembre 2012)



Source : Italy Govt Bonds 10 Year Gross Yield Analysis - GBTPGR10 - Bloomberg.

## UN OBJECTIF D'EXCÉDENT BUDGÉTAIRE AVANT INTÉRÊTS DE 5 % DU PIB À HORIZON 2015

Selon les indications fournies par la Banca d'Italia<sup>27</sup>, après avoir pratiquement disparu entre 2009 et 2010, le surplus primaire devait atteindre 2,9 % du PIB en 2012, contre 1 % un an auparavant<sup>28</sup>. Sous l'effet de la poussée significative des taux au cours de l'année 2012, mais aussi de la contraction de l'activité, les charges d'intérêt devaient croître de 5 à 5,5 % du PIB, ce qui ne devait pas entraver le recul du déficit public de 3,9 à 2,6 % du PIB, contre un objectif initial de 1,7 %. Malgré une contraction moindre que prévu, la réduction des déficits, en raison des mesures correctrices prises par Mario Monti depuis son arrivée au gouvernement, est restée conforme aux engagements pris par le gouvernement Berlusconi à l'égard de l'Union européenne au cours de l'été 2011, tendant à ramener le solde négatif des comptes publics en dessous de la barre des 3 % de PIB en 2012. Pour l'année 2013, les projections du gouvernement tablent sur une nouvelle contraction du déficit à 1,6 %. Au-delà il devrait continuer à refluer : 1,5 % en 2014 et 1,4 % en 2015.

Le déficit structurel italien, c'est-à-dire ajusté des effets de cycle, est revenu de 3,6 % du PIB en 2011 à 0,9 % en 2012, malgré un taux de dépense publique avant intérêts passé de 42,5 % à 43 % du PIB. Conformément au traité budgétaire signé en décembre 2011 par la plupart des États de l'Union européenne, le parlement italien a adopté en avril 2012 une réforme constitutionnelle qui prévoit de parvenir à l'équilibre budgétaire structurel à l'horizon 2014.

**Conformément au traité budgétaire signé en décembre 2011 par la plupart des États de l'Union européenne, le parlement italien a adopté en avril 2012 une réforme constitutionnelle qui prévoit de parvenir à l'équilibre budgétaire structurel en 2014.**

En 2013, le surplus primaire devrait continuer à s'étoffer; il devrait atteindre 4,8 % du PIB en 2015. Le taux d'endettement public se stabiliserait à 127 % du PIB en 2013, avant d'amorcer sa décrue à partir des années suivantes : il reviendrait à 123 % en 2015.

Pour autant, la vulnérabilité financière de l'État italien n'a pas disparu. Malgré l'importance des efforts entrepris, l'Italie sera en 2013, comme en 2011 et en 2012, le premier em-

27. Banca d'Italia, *Economic Bulletin*, octobre 2012, n° 66.

28. En 2011, la France enregistrait un solde primaire négatif de 2,6 % du PIB, soit un écart de 3,6 % du PIB par rapport à l'Italie (1 %). La même année, l'excédent primaire était égal en Allemagne à 1,6 % du PIB.

prunteur financier de la zone euro avec 195 milliards d'euros à lever auprès des marchés contre 190 milliards d'euros pour la France (- 20 milliards d'euros) et 170 milliards d'euros pour l'Allemagne (- 17 milliards d'euros).

**Solde des finances publiques <sup>(1)</sup>**  
(millions d'euros et pourcentage du PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015
Net borrowing as a % of GDP	61,758 3.9	41,213 2.6	25,417 1.6	25,108 1.5	24,318 1.4
Primary surplus as a % of GDP	16,467 1.0	44,906 2.9	63,826 4.0	71,864 4.4	81,076 4.8
Interest payments as a % of GDP	78,225 5.0	86,119 5.5	89,243 5.6	96,971 6.0	105,394 6.3
Structural net borrowing as a % of GDP	...	0.9	-0.2	0.2	0.5
Debt as a % of GDP	1,906,737 120.7	1,976,622 126.4	2,010,744 127.1	2,038,610 125.1	2,065,072 122.9
Debt net of support (2) as a % of GDP	1,893,620 119.9	1,928,404 123.3	1,951,746 123.3	1,975,661 121.3	2,002,123 119.1

Source : Banca d'Italia, Economic Bulletin, October 2012.

For the general government consolidated accounts for 2011, Istat;  
for 2012-15, Economic and Financial Document update.

(1) Rounding may cause discrepancies in totals. - (2) Net of loans to Greece,  
Italy's share of the loans disbursed by the European Financial Stability  
Facility and Italy's contribution to the European Stability Mechanism.

## UN EFFORT D'AJUSTEMENT BUDGÉTAIRE DE 235 MILLIARDS D'EUROS

Pour faire face à l'urgence de la situation financière, le gouvernement Monti comme son prédécesseur ont clairement privilégié la hausse des revenus publics. Le gouvernement Berlusconi avait adopté un ensemble de mesures d'ajustement en 2011 d'un montant total de 145 milliards d'euros sur quatre ans. Les abattements des dépenses avaient été fixés à 48 milliards d'euros : gel des salaires des fonctionnaires, baisse des effectifs, réduction des dépenses de santé. Mais le volet recettes était le plus important avec

97 milliards d'euros de hausse programmés : augmentation des droits d'accises, imposition accrue des revenus supérieurs... Le gros de l'effort fixé en 2011 était concentré sur les années 2013 (54 milliards d'euros) et 2014 (69 milliards d'euros).

Peu après sa nomination, Mario Monti a ajouté en décembre 2011 un nouveau train de mesures – *Salva Italia* – de 63 milliards d'euros pour éviter le dérapage des déficits par rapport à la trajectoire prévue. Le gouvernement Berlusconi avait fixé initialement un objectif d'équilibre en 2014. Cet objectif avait été ramené à 2013 dans le plan d'août 2011 et le risque existait de ne pas pouvoir tenir le déficit prévu en 2012.

La volonté de convaincre les marchés de relâcher la pression sur les taux italiens et d'inverser leurs anticipations a donc conduit Mario Monti à recourir aux moyens aux effets les plus immédiats sur les déficits, les hausses d'impôts. Il en est résulté près de 21 milliards d'euros de recettes annuelles supplémentaires sur une durée de trois ans (2012-2014), venant s'ajouter à celles déjà arrêtées par le gouvernement Berlusconi.

En raison du tassement de l'activité au premier semestre 2012, de son effet sur l'érosion de la base imposable à court terme, et sur la croissance à plus long terme, le gouvernement a ajouté un train supplémentaire de mesures – *Spending Review* – le 6 juillet. Prévoyant 26 milliards d'euros de baisses de dépenses sur trois ans, ce nouveau plan est appelé à générer en régime de croisière environ 10 milliards d'euros de charges budgétaires annuelles en moins : prestations de santé, lits d'hôpitaux, dotations aux collectivités locales, des dépenses d'administration centrale, effectifs de fonctionnaires... Le plan de l'été 2012 a par ailleurs permis au gouvernement d'alléger des mesures de hausses d'impôts, notamment en matière de TVA, qu'il avait prévues en décembre précédent. Le gouvernement Berlusconi s'est fait octroyer la faculté de relever de deux points de taux la TVA en octobre 2012. Cette faculté a été reportée à juillet 2013.

**Sur l'ensemble des plans adoptés en 2011 et 2012 par Silvio Berlusconi et par Mario Monti, l'ajustement a reposé très majoritairement sur des augmentations de recettes. Au total, sur un effort budgétaire global de 235 milliards d'euros sur trois ans arrêté en 2011 et en 2012, les hausses d'impôts auront porté sur 149 milliards d'euros (63 %) et les réductions de dépenses sur 86 milliards d'euros (37 %).**

**Impact des mesures d'ajustement budgétaire de 2011  
sur les comptes consolidés du gouvernement  
(millions d'euros)**

	2011	2012	2013	2014
<b>PROCUREMENT OF RESOURCES</b>	<b>5,627</b>	<b>70,176</b>	<b>89,555</b>	<b>97,578</b>
<b>Measures that increase revenue (A)</b>	<b>3,655</b>	<b>45,460</b>	<b>60,448</b>	<b>63,570</b>
Tax/welfare reform and/or safeguard clause (1) (2) (4)	-	-	13,119	16,400
Increase in VAT rates (2) (4)	700	7,516	4,236	4,236
Municipal property tax + revaluation of assessments (4)	-	10,660	10,930	11,330
Gaming and excise taxes (1) (2) (4)	443	9,974	9,638	9,762
Stamp tax on securities and financial instruments (1) (4)	725	2,546	5,021	3,262
Tax on investment income (2)	-	1,421	1,534	1,915
Regional income surtax (4)	-	2,215	2,215	2,215
Corporate income surtax in energy sector (2)	-	1,800	900	900
Tax on assets under foreign asset disclosure scheme (4)	-	1,461	1,987	559
Municipal waste and services tax (4)	-	-	1,000	1,000
Alignment of fiscal and book values (4)	-	-	903	1,889
Increase in Irap in banking and insurance (1)	-	912	493	493
Revision of depreciation rates (1)	-	-	-	1,312
Increase in self-employed social security contributions (4)	-	1,063	1,471	1,886
Fight against tax evasion and new rules on collection (1)	145	2,779	3,836	3,826
Other measures (1) (2) (3) (4)	1,642	3,113	3,165	2,585
<b>Measures that reduce expenditure (B)</b>	<b>1,972</b>	<b>24,716</b>	<b>29,107</b>	<b>34,008</b>
Pensions (1) (2) (4)	-	3,491	8,462	10,547
Local governments (1) (2) (4)	-	6,985	9,185	9,185
Ministries (1) (2)	1,700	7,400	6,300	5,000
Health care rationalization (1)	-	-	2,500	5,000
Public employment (1)	-	-	64	1,104
Other measures (1) (2) (3) (4)	272	6,840	2,596	3,172
<b>USE OF RESOURCES</b>	<b>2,785</b>	<b>21,264</b>	<b>13,804</b>	<b>16,251</b>
<b>Measures that reduce revenue (C)</b>	<b>1,051</b>	<b>5,211</b>	<b>8,304</b>	<b>9,911</b>
Deductibility of normal return on new equity (4)	-	951	1,446	2,929
Deductibility of Irap from corporate and personal income tax (4)	-	1,475	1,921	2,042
Deductibility of Irap for women and young people (4)	-	149	1,690	994
Other measures (1) (2) (3) (4)	1,051	2,636	3,247	3,946
<b>Measures that increase expenditure (D)</b>	<b>1,734</b>	<b>16,053</b>	<b>5,500</b>	<b>6,340</b>
Local public transport and infrastructure fund (1) (4)	400	1,450	1,700	2,000
Road haulage (3) (4)	-	1,496	1,087	1,087
Other measures (1) (2) (3) (4)	1,334	13,107	2,713	3,253

<b>Net change in revenue (E=A-C)</b>	<b>2,603</b>	<b>40,249</b>	<b>52,142</b>	<b>53,659</b>
<b>Net change in expenditure (F=D-B)</b>	<b>-237</b>	<b>-8,663</b>	<b>-23,605</b>	<b>-27,668</b>
<b>Change in net borrowing (G=F-E)</b>	<b>-2,840</b>	<b>-48,912</b>	<b>-75,747</b>	<b>-81,327</b>
of which: DL 98/2011	-2,108	-5,578	-24,406	-47,973
DL 138/2011	-732	-22,698	-29,859	-11,822
2012 Stability Law	-	-391	-162	-102
DL 201/2011	-	-20,245	-21,320	-21,430

*as a percentage of GDP*

<b>Change in net borrowing (G=F-E)</b>	<b>-0.2</b>	<b>-3.1</b>	<b>-4.7</b>	<b>-4.9</b>
of which: DL 98/2011	-0.1	-0.4	-1.5	-2.9
DL 138/2011	0.0	-1.4	-1.8	-0.7
2012 Stability Law	-	0.0	0.0	0.0
DL 201/2011	-	-1.3	-1.3	-1.3

Source : Banca d'Italia, Annual Report 2011, October 2012.

Based on official data published in the Economy and Finance Document 2012.

(1) Decree Law 98/2011, converted into Law 111/2011. – (2) Decree Law 138/2011, converted into Law 148/2011. – (3) Stability Law for 2012 (Law 183/2011). – (4) Decree Law 201/2011, converted into Law 214/2011.

Quoi qu'il en soit, sur l'ensemble des plans adoptés en 2011 et 2012 par Silvio Berlusconi et par Mario Monti, l'ajustement a reposé très majoritairement sur des augmentations de recettes. Au total sur un effort budgétaire global de 235 milliards d'euros sur trois ans arrêté en 2011 et en 2012, les hausses d'impôts auront porté sur 149 milliards d'euros (63 %) et les réductions de dépenses sur 86 milliards d'euros (37 %). En rythme annuel, les hausses d'impôts cumulées seront d'environ 50 milliards d'euros en 2013 et 2014, soit 3 % du PIB, les mesures arrêtées par Mario Monti ayant contribué pour leur part à 20 milliards d'euros d'impôts annuels supplémentaires par rapport à celles de Silvio Berlusconi pour l'année 2011.

**Impact du décret de loi 95/2012 sur les secteurs clés touchés**  
(valeurs en millions d'euros ; incluant les effets induits)

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>FREEDING UP OF RESOURCES</b>	<b>4,568</b>	<b>10,839</b>	<b>11,559</b>	<b>12,073</b>
<b>Incremental revenue</b>	<b>0</b>	<b>72</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Lower expenditure	4,568	10,767	11,559	12,073
Ministries' spending cuts	0	1,528	1,574	1,649
Local authorities' contribution	2,300	5,200	5,500	5,775
Reduction of National Health Service funding	900	1,800	2,000	2,100
Cuts in spending to purchase goods and services	141	615	615	615
Cuts to the multi-year contribution fund	500	500	400	400
Cuts to research bodies' financing	153	410	410	410
Civil service measures (including turnover of Fire Fighters and Police forces)	107	319	665	730
Other	467	394	394	393
<b>USE OF FUNDS</b>	<b>3,966</b>	<b>10,823</b>	<b>11,532</b>	<b>11,445</b>
Lower revenues	3,392	6,837	10,237	10,300
VAT rate reduction	3,280	6,560	9,840	9,840
<b>Other</b>	<b>112</b>	<b>277</b>	<b>397</b>	<b>460</b>
Incremental expenditure	574	3,986	1,295	1,145
Tax credits on mortgage amortisation instalments for the reconstruction in Emilia	0	450	450	450
Earthquake	0	550	550	0
Measures to support road transport	0	400	0	0
International peace missions	0	1,000	0	0
Workers protected in the pension reform	0	0	190	590
Fund for article 7-quinquies, paragraph 1, Decree law no. 5/2009	0	658	0	0
North Africa emergency requirement	495	0	0	0
5 * 1000 tax donation	0	400	0	0
Other	79	528	105	105
<b>IMPACT ON PRIMARY BALANCE</b>	<b>602</b>	<b>16</b>	<b>27</b>	<b>627</b>
Net impact on revenue	-3,392	-6,766	-10,237	-10,300
Net impact on expenditure	-3,994	-6,781	-10,264	-10,928

Source : Update of the 2012 Economic and Financial Document, Ministero dell'Economica et delle Finanze, September 2012.



En 2012, les baisses de dépenses ont contribué modérément à la réduction des déficits : 13 milliards d'euros, soit moins de 1 % du PIB. Mais en 2013 et en 2014, elles atteindront respectivement 34 et 39 milliards d'euros, ce qui représente 2 à 2,5 % du PIB.

**En 2012, les baisses de dépenses ont contribué modérément à la réduction des déficits : 13 milliards d'euros, soit moins de 1 % du PIB. Mais en 2013 et en 2014, elles atteindront respectivement 34 et 39 milliards d'euros, ce qui représente 2 à 2,5 % du PIB.**

### Chiffrage et répartition des mesures d'austérité pour 2011-2014 (En milliards d'euros)

		loi de juillet 2011	loi d'août 2011	loi de stabilité 2012-2014	loi de décembre 2011	loi d'août 2012	Total
<b>2011</b>	<b>Recettes</b>	1,9	0,7	0	0	0	2,6
	<b>Dépenses</b>	-0,2	0	0	0	0	-0,2
	<b>Total</b>	2,1	0,7	0	0	0	2,8
<b>2012</b>	<b>Recettes</b>	6,6	14,1	0,2	19,4	0	40,3
	<b>Dépenses</b>	1	-8,6	-0,2	-0,9	-4,5	-13,2
	<b>Total</b>	5,6	22,7	0,4	20,3	4,5	53,5
<b>2013</b>	<b>Recettes</b>	13,3	22,1	-0,2	17	0	52,2
	<b>Dépenses</b>	-11,1	-7,7	-0,4	-4,4	-10,5	-34,1
	<b>Total</b>	24,4	29,8	0,2	21,4	10,5	86,3
<b>2014</b>	<b>Recettes</b>	28,3	10,5	0	14,9	0	53,7
	<b>Dépenses</b>	-19,7	-1,3	-0,1	-6,5	-11	-38,6
	<b>Total</b>	48	11,8	0,1	21,4	11	92,3
<b>2011-2014</b>	<b>Total</b>	<b>80,1</b>	<b>65</b>	<b>0,7</b>	<b>63,1</b>	<b>26</b>	<b>234,9</b>

Source : Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2012, *Economic and Financial Document*, avril 2012 ; calculs OFCE.

## UNE RÉDUCTION DES DÉFICITS CONCENTRÉE SUR LES MÉNAGES

La stratégie fiscale du gouvernement Monti a consisté à faire supporter le poids de l'ajustement sur les revenus des ménages et leur consommation, plutôt que sur les entreprises. L'essentiel de l'effort demandé par Mario Monti aux premiers repose, pour une large part, dans l'introduction d'une taxe foncière (IMU). Celle-ci regroupe l'ancien impôt communal immobilier (ICI), dont Silvio Berlusconi avait exonéré la résidence principale, et la taxe d'habitation. L'imposition s'applique à une assiette combinant à la fois les revenus, le patrimoine et la situation familiale des ménages. Les mesures prévues fin 2011 prévoyaient aussi le relèvement des droits d'accise – 5,5 milliards d'euros de recettes annuelles supplémentaires –, l'augmentation de deux points du taux de TVA à taux normal et à taux réduit – 3,3 milliards d'euros de recettes annuelles complémentaires –, l'augmentation de la part régionale de l'impôt sur le revenu portée de 0,9 à 1,23 % et une taxation sur les produits financiers, les comptes courants bancaires et les comptes de dépôt.

Les impôts votés fin 2011 ont ainsi permis un surcroît de recettes en 2012 de l'ordre de 4 % par rapport à 2011. À lui seul, l'IMU a rapporté en 2012 23 milliards d'euros, soit 9 milliards d'euros de plus que prévu.

**Le budget 2013 a prévu également un allègement de l'impôt sur les tranches basses des revenus.**

Après les mesures intervenues en 2012, au caractère nettement restrictif, le gouvernement italien a opté pour un budget 2013 neutre d'un point de vue macroéconomique. La hausse des taux de la TVA prévue à partir de juillet 2013 – respectivement de 10 à 11 % et de 21 à 22 % –

a été limitée à un point au lieu de deux. Le budget 2013 a prévu également un allègement de l'impôt sur les tranches basses des revenus : taxation ramenée de 23 à 22 % pour la tranche 7 500/15 000 euros et de 28 à 27 % pour la tranche 15 000/28 000 euros. Pour tenir le cap des déficits, la loi de finances 2013 a ajouté 10 milliards d'économies supplémentaires. Ce qui dénote aussi, de la part d'une politique orientée vers des objectifs de moyen terme, un souci de guidage de la conjoncture à court terme dans une économie en phase de récession.

## PAS DE RIGUEUR SANS ÉTHIQUE : LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA FRAUDE FISCALE

Dans un pays où l'économie souterraine représenterait de l'ordre de 15 % du PIB, Mario Monti a commencé par réactiver le registre de l'éthique publique, à laquelle on l'apparente, pour durcir la lutte contre la fraude fiscale. Elle représenterait de l'ordre de 60 milliards d'euros annuels selon les estimations de la Cour des comptes italienne. Avec le poids de la criminalité organisée, c'est un total d'environ 120 à 150 milliards d'euros (8 % du PIB) de rentrées fiscales qui échapperaient à l'État.

Dans ce domaine, Mario Monti considère que « l'Italie est en état de guerre <sup>29</sup> ». L'effort demandé aux Italiens correspond aussi à une éthique qui nécessite une chasse accrue aux fraudeurs. Parmi les gestes spectaculaires dans ce domaine, le *Professore* n'a pas hésité à envoyer la *Guardia di finanza* relever les plaques d'immatriculation à Cortina d'Ampezzo la veille du réveillon 2011,

ou plus simplement à renforcer les contrôles dans les commerces pour lutter contre la fraude à la TVA. Elle représenterait au moins 46 milliards d'euros.

**Avec le poids de la criminalité organisée, c'est un total d'environ 120 à 150 milliards d'euros (8 % du PIB) de rentrées fiscales qui échapperaient à l'État.**

Pour l'ensemble de l'année 2012, le bilan dressé par la *Guardia di finanza* fait ressortir à plus de 56 milliards d'euros la fraude fiscale révélée. Ses services ont dénoncé à la justice près de 12 000 personnes dont plus de 8 600 étaient inconnues jusque-là. Ce qui constitue un manque à gagner fiscal de 22 milliards d'euros. La police financière a également découvert 30 000 travailleurs en situation irrégulière dont plus de la moitié totalement au noir. La fraude aux prestations sociales identifiée en 2012 a porté sur 22 000 personnes, soit un préjudice de 5 milliards d'euros.

En Italie, la lutte contre la fraude fiscale ne se sépare pas de la lutte anticorruption : en octobre 2012, au moment même où Silvio Berlusconi était condamné pour fraude fiscale, a été votée à l'initiative de Paola Severino, ministre de la Justice, une réforme de grande ampleur qui prévoit notamment un renforcement des peines applicables aux délits de subordination, de concussion ou de trafic d'influence, de même que l'inéligibilité des personnes condamnées à des peines de plus de deux ans.

29. Interview à *Tempi*, 18 août 2012, cité par Guillaume Delacroix, *op. cit.*

## LES RETRAITES : BAISSE DES DÉPENSES ET RÉFORME DE STRUCTURE

L'ajustement à moyen terme tient pour une bonne part à la réforme des retraites réalisée par le gouvernement Monti. En 1998, Mario Monti soulignait déjà la nécessité d'« une action sérieuse en matière de réformes structurelles, à commencer par les retraites, c'est-à-dire les réformes qui garantissent dans la durée la participation de l'Italie à la monnaie unique <sup>30</sup> ». En 1995, le régime des pensions était passé d'un système à prestations définies à un système à cotisations définies, ce qui se traduit par une stabilisation des taux de cotisations et un ajustement des pensions ou un allongement de la durée d'activité.

**En 1995, le régime des pensions était passé d'un système à prestations définies à un système à cotisations définies, ce qui se traduit par une stabilisation des taux de cotisations et un ajustement des pensions ou un allongement de la durée d'activité.**

Dans un pays qui compte plus de 16,5 millions de retraités, la réforme présentée par le ministre du Travail, Elsa Fornero, a reporté dès le 1er janvier 2012 de 65 à 66 ans en 2018 – et à 67 ans en 2026 – l'âge du départ à la retraite sans décote pour les hommes et de 60 à 62 ans pour les femmes. La faculté d'opter pour des départs anticipés en fonction de l'ancienneté – *pensioni di anzianità* – a été fortement pénalisée. Le départ à 62 ans demeure possible pour les hommes avec

quarante-deux années de cotisations, pour les femmes avec quarante et une annuités. Le nouveau système a d'ailleurs eu pour effet la remise en cause de fait de certains accords de départ anticipé, en raison du recul de l'âge légal, et ce pour environ 350 000 personnes. Inversement, les travailleurs peuvent choisir de retarder leur départ jusqu'à 70 ans en échange d'une retraite plus importante. Les régimes spéciaux ont été supprimés et le calcul des pensions est dorénavant basé sur l'ensemble de la carrière. L'indexation sur l'inflation est supprimée pour les années 2012 et 2013 pour les pensions supérieures à 1 400 euros, sachant que la moitié d'entre elles sont inférieures à 1 000 euros. Il s'agit d'une mesure particulièrement douloureuse pour le niveau de vie des retraités italiens, au point d'avoir provoqué les larmes d'Elsa Fornero lors de la présentation à la presse de la réforme le 4 décembre 2011.

30. Mario Monti, *Intervista sull'Italia in Europa*, Rome, Laterza, 1998.

Les économies représentées par la réforme seraient de l'ordre de 3 à 4 milliards d'euros annuels, soit 7,3 milliards d'euros d'ici 2014 et environ 22 milliards d'euros d'ici 2020. Les dépenses de retraite seraient stabilisées en proportion du PIB : 15,7 % en 2012, 15,2 % en 2020. Selon Roberto Perotti, professeur à l'université Bocconi, c'est la réforme la plus importante réalisée par Mario Monti : « La réforme la plus décisive est celle des retraites. [...] Le coût global des retraites devrait diminuer de 4 milliards d'euros par an <sup>31</sup>. »

## LES PRIVATISATIONS : L'ARME NUCLÉAIRE DE LA RÉDUCTION DE LA DETTE

Les privatisations constituent un moyen de frappe lourd pour l'allègement de la dette publique. Elles permettent également d'éviter de nouvelles augmentations de la pression fiscale quand celle-ci atteint, comme en Italie avec les plans Berlusconi et Monti en 2011 et 2012, des limites difficiles à repousser davantage. Les gouvernements italiens ont eu recours aux privatisations dès le milieu des années 1990. Au cours de la période 1994-2010, la privatisation d'entreprises et la cession d'actifs immobiliers publics ont permis à l'État de collecter 192 milliards d'euros, ce qui a permis une réduction annuelle du ratio dette/PIB à hauteur de 1,1 %.

Le ministère du Trésor a fait procéder à un inventaire du patrimoine de l'État. Il chiffre les concessions à 78 milliards d'euros, les participations à 132 milliards d'euros et les immeubles pouvant faire l'objet d'une cession à 425 milliards d'euros, soit un total de 625 milliards, ce qui représenterait le tiers de la dette publique globale.

Un comité d'experts et d'anciens ministres, la Fondation Astrid, a présenté un plan de cessions équivalent annuellement à 2,1 % du PIB sur la période 2013-2017, soit de l'ordre de 15 à 20 milliards d'euros. Le programme de privatisations annuel arrêté par Mario Monti

**Le ministère du Trésor a fait procéder à un inventaire du patrimoine de l'État. Il chiffre les concessions à 78 milliards d'euros, les participations à 132 milliards d'euros et les immeubles pouvant faire l'objet d'une cession à 425 milliards d'euros, soit un total de 625 milliards d'euros, ce qui représenterait le tiers de la dette publique globale.**

31. *La Croix*, 25 décembre 2012.

comporte des cessions d'actifs immobiliers (casernes, prisons, etc.) pour environ 1,5 milliards d'euros, et de titres détenus par l'État à hauteur de 10 milliards d'euros. Mais le programme Monti exclut les champions nationaux, ENI, Enel et Finmeccanica.

Outre la cession pure et simple, il existe une variante permettant de mobiliser financièrement le patrimoine de l'État en le transférant à la *Cassa Depositi e Prestiti*, la Caisse italienne des dépôts. C'est la solution qui a été retenue pour la cession du réseau de transport du gaz de l'ENI. Hormis cette opération au caractère plutôt technique, le gouvernement Monti n'a pas véritablement pu enclencher la mise en œuvre de son plan de privatisations.

### Valeur des participations de l'État Italien en janvier 2013

	Capitalisation de marché en Mds €	Participation de l'Etat	valeur de la part en Mds €	en % du PIB
<b>Entreprises cotées</b>	–	–	<b>17,3</b>	<b>1,1</b>
Enel	42,1	31,24%	13,1	0,8
Finmeccanica	4,9	32,45%	1,6	0,1
Eni	66,3	3,93%	2,6	0,2
<b>Entreprises non cotées</b>			<b>27,64</b>	<b>1,7</b>
Poste		100%	4,4	0,3
Rai		99,50%	0,5	0,0
Fintecna		100%	2,6	0,2
SACE		100%	6,4	0,4
CDP		70%	9,7	0,6
Istituto Poligrafico		100%	0,6	0,0
Sogin		100%	0,04	0,0
Enav		100%	1,2	0,1
Eur		90%	0,6	0,0
Invitalia		100%	1,6	0,1
ANAS		100%	n.d.	0,0
FFSS		100%	n.d.	0,0
<b>Total</b>			<b>44,94</b>	<b>2,8</b>

Source : Crédit Agricole, Perspectives Italie Trimestriel - n°16, janvier 2013.

En recalant la politique économique sur un objectif de stabilité à moyen terme, le gouvernement Monti satisfait la condition nécessaire d'une stratégie de croissance viable. Pour autant, elle n'est pas suffisante. Car au moins en raison de la lourdeur du poids de la dette sur l'économie, l'Italie se distingue sur moyenne période par un faible taux de croissance de sa productivité. Cet objectif n'est atteignable qu'en réorientant le développement des entreprises en direction des marchés mondiaux à forte croissance, en activant les atouts industriels que le pays conserve et en menant les réformes de structure du marché du travail, afin d'abaisser les entraves au développement des entreprises.

### **La réforme des retraites de décembre 2011**

La réforme des retraites de décembre 2011 (DL 214/2011) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Engagée dès son entrée en fonctions par le gouvernement Monti, la réforme poursuit celle engagée en 1995 (DL 335/1995).

La réforme de 1995 avait fait passer le régime italien des pensions d'un système à prestations définies à un système à cotisations définies. L'âge légal de la retraite avait été fixé à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes, avec augmentation d'un an tous les dix-huit mois.

La liquidation des droits à la retraite en Italie peut résulter d'un âge légal et d'au moins vingt ans de cotisations ou peut être obtenue par anticipation sous condition de remplir certains critères. La réforme durcit les conditions applicables aux deux régimes.

#### Âge légal :

Il est porté à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 de 65 à 66 ans pour les hommes et les femmes fonctionnaires.

Pour les femmes salariées du secteur privé, l'âge légal de la retraite est fixé désormais à 62 ans contre 60 ans dans le régime actuel. Celles exerçant une activité indépendante devront partir à la retraite à 63 ans et 6 mois. À partir de 2013, l'âge légal est augmenté d'un trimestre chaque année. Ainsi, en 2018, l'âge légal de retraite des femmes sera le même que celui des hommes, 66 ans.

Âge légal de la retraite (hommes) :

Du 1<sup>er</sup>/1/2012 au 31/12/2012, 66 ans.

Du 1<sup>er</sup>/1/2013 au 31/12/2015, 66 ans et 3 mois.

Du 1<sup>er</sup>/1/2016 au 31/12/2020, 66 ans et 3 mois \*.

Âge légal de la retraite (femmes) :

Du 1<sup>er</sup>/1/2012 au 31/12/2012, 62 ans.

Du 1<sup>er</sup>/1/2013 au 31/12/2013, 62 ans et 3 mois.

Du 1<sup>er</sup>/1/2014 au 31/12/2015, 63 ans et 9 mois.

Du 1<sup>er</sup>/1/2016 au 31/12/2017, 65 ans et 3 mois.

Du 1<sup>er</sup>/1/2018 au 31/12/2020, 66 ans et 3 mois \*.

Pension anticipée :

La cessation anticipée d'activité à taux plein requiert, à compter de l'entrée en vigueur de la réforme, 42 ans et 1 mois de cotisations pour les hommes et 41 ans et 1 mois pour les femmes contre 40 ans avant la réforme. Pour les personnes souhaitant partir avant 62 ans, le rapport entre bénéfices et contributions est réduit de 1 % à 60 ans, et de 2 % avant 60 ans. En 2013, la durée des cotisations est prolongée de 4 mois pour les hommes et les femmes.

	Cotisations hommes	Cotisations femmes
Du 1 <sup>er</sup> /1/2012 au 31/12/2012	42 ans et 1 mois	41 ans et 1 mois
Du 1 <sup>er</sup> /1/2013 au 31/12/2013	42 ans et 5 mois	41 ans et 5 mois
Du 1 <sup>er</sup> /1/2014 au 31/12/2015	42 ans et 6 mois	41 ans et 6 mois
À partir du 1 <sup>er</sup> /1/2016	42 ans et 6 mois *	41 ans et 6 mois *

\* L'âge de la retraite réel sera fonction du taux d'espérance de vie.

Calcul de la pension :

Depuis 1996, le calcul de la pension tient compte de l'ensemble des cotisations versées tout au long de la vie professionnelle. Le montant de la pension est égal à la somme des cotisations versées durant toute la vie professionnelle multipliée par un coefficient fixé en fonction de l'espérance de vie à l'âge de la retraite. Ce coefficient varie selon l'âge auquel a lieu le départ à la retraite. À compter de 2013, l'âge légal et le nombre d'années de cotisations ouvrant le départ à la retraite à taux plein sont calés sur l'espérance de vie à 65 ans. Leur évolution future sera indexée sur la variation de



l'espérance de vie calculée par l'Institut national de la statistique (Istat). Après 2019, cette indexation aura lieu tous les deux ans au lieu de trois comme actuellement. À partir de ces hypothèses, l'âge légal atteindrait 67 ans en 2019. Une clause de sauvegarde figure dans la réforme, qui impose un passage à 67 ans en 2021 au plus tard.

Indexation sur l'inflation :

L'indexation des retraites a été gelée en 2012 pour les pensions supérieures à trois fois le montant minimum de 467,42 euros. Elle le sera également en 2013 pour les montants supérieurs à deux fois ce minimum. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'indexation sur l'inflation reprendra, mais sans récupération du pouvoir d'achat perdu au cours des deux années précédentes.

## Relever le potentiel de croissance par le désarmement des rentes sociales

Il existe une ambiguïté originelle dans la formation du capitalisme italien, comme le relève Sergio Romano : « Suffisamment fort pour imposer sa volonté aux pouvoirs publics, mais non pour survivre selon les lois de l'économie libérale ; suffisamment puissant pour corrompre quand il le faut le pouvoir politique, mais non pour donner naissance à une force politique capable d'affirmer au Parlement ses propres exigences et sa propre vision<sup>32</sup>. » Aussi la caractéristique génétique de l'économie italienne tient-elle au caractère ultimement faible de la construction de l'État et de l'unification nationale, caractéristique qui la rend inapte à activer sans contrainte externe une stratégie de croissance compétitive en rupture avec l'emploi des stimulants artificiels – inflation et dévaluation – dont la force se limite, si l'on peut dire, à organiser le lien social autour de la distribution généralisée de rentes. Tout en donnant le sentiment de conférer des avantages à toutes les parties prenantes, une organisation sociale clientéliste mène à moyen terme à la faillite financière et à l'appauvrissement économique.

Même un effort d'assainissement budgétaire tel que l'Italie le conduit depuis les années 1990 peut, si l'on n'y prend garde, finir par amplifier le mal au lieu de le réduire, par la tentation de parvenir à la résorption des déséquilibres par contraction de l'offre productive. L'économie en vient à supporter alors de plus en plus difficilement un excès de demande intérieure artificiellement stimulé par une dépense publique qui finit par s'auto-alimenter. Le secteur productif se trouvant alors incapable par sa sous-productivité de répondre à l'excès structurel de demande, l'économie s'installe dans un déséquilibre épargne/consommation auto-entretenu, se traduisant notamment par des déficits extérieurs permanents et croissants.

---

32. Sergio Romano, *Histoire de l'Italie, du Risorgimento à nos jours*, Paris, Seuil, 1977.

## PASSER D'UNE ÉCONOMIE DE RENTES SOCIALES À UNE STRATÉGIE DE CROISSANCE COMPÉTITIVE

**En se liant les mains par la contrainte externe européenne et l'obligation de devoir renoncer à la régulation de son modèle par l'endettement, l'inflation et la dévaluation, l'Italie s'est condamnée à devoir choisir entre l'appauvrissement pour solder les illusions de la facilité qu'elle s'est données dans le passé et la volonté de reconstruire un modèle économique fondé sur une croissance réelle de la productivité.**

Au fond, tout l'enjeu auquel est confrontée l'Italie des années 2010, c'est de parvenir à réaliser la métamorphose de son modèle de croissance productive. Il était basé depuis la fin de la guerre sur des salaires et une productivité faibles, où, hormis les très grands groupes, tous plus ou moins liés à l'État, qu'il en soit l'actionnaire ou non comme chez Fiat, les entreprises étaient le plus souvent trop petites pour réaliser l'effort d'investissement et d'innovation exigé par la compétition internationale. En se liant les mains par la contrainte externe européenne et l'obligation de devoir renoncer à la régulation de son modèle par l'endettement, l'inflation et la dévaluation, l'Italie s'est condamnée à devoir choisir

entre l'appauvrissement pour solder les illusions de la facilité qu'elle s'est données dans le passé et la volonté de reconstruire un modèle économique fondé sur une croissance réelle de la productivité. Combinée à des prélèvements modérés, la seconde stratégie – celle choisie par Mario Monti – permet d'alimenter durablement le cercle vertueux du développement fondé sur l'accumulation de capital, l'innovation en R&D et la compétitivité internationale. Au bout du compte, la demande intérieure elle-même se reconstruit sur des bases saines et solides au lieu de reposer, comme c'est encore en partie le cas, sur les illusions de droits à consommer factices. À court terme, le démantèlement des rentes sociales revient à la liquidation de structures de production excessives ou non compétitives, ce qui se paie d'un prix économique et social non négligeable par la récession et le chômage. Mais, à moyen terme, permettre aux entreprises de tirer parti de marchés mondiaux en forte croissance et mener à bien les réformes de structure sont les plus sûrs moyens de capitaliser sur les effets de la réduction des déficits au lieu de devoir subir, au-delà du court terme, les effets inévitables de la compression de la demande intérieure.

## LA TRANSITION CONJONCTURELLE : LA COMPRESSION NÉCESSAIRE DE LA DEMANDE INTÉRIEURE

Les observations sur moyenne période font ressortir un taux de croissance du PIB assez faible. Comprise en moyenne entre 1,5 et 2 % jusqu'en 2000, la croissance italienne est demeurée structurellement assez poussive. Entre 2001 et 2006, le taux annuel moyen de croissance du PIB s'est établi à 1 %, tout en marquant néanmoins une accélération sensible à partir du milieu de la décennie 2000 : + 1,8 % en 2006, + 1,5 % en 2007. Après le contrecoup de la crise financière de 2008-2009 (- 1,0 % en 2008, - 5,5 % en 2009), l'économie a connu un très vif rebond en 2010 (+ 1,8 %) qui s'est estompé à partir du milieu de l'année 2011 (+ 0,4 %). Depuis le troisième trimestre 2011, l'économie est entrée en récession et elle devait terminer 2012 sur un recul annuel du PIB de 2,4 %. La contraction de l'activité était très marquée au premier semestre 2012 : - 0,8 % au premier trimestre, - 0,7 % au deuxième trimestre. Le troisième trimestre a néanmoins connu un net enrayment de la dégradation de l'activité : - 0,2 %.

### Prévisions économiques pour l'Italie – 2012-2013 (le % indique la variation par rapport à l'année précédente)

	2009	2010	2011	2012	2013
Gross Domestic Product	-5,5	1,8	0,4	-2,3	-0,5
Imports of goods and services (fob)	-13,4	12,5	0,6	-7,9	0,9
Exports of goods and services (fob)	-17,5	11,4	6,0	1,3	2,4
Domestic demand (including inventories)	-4,4	2,1	-1,0	-5,0	-1,0
Residential households consumption expenditure	-1,6	1,2	0,1	-3,2	-0,7
Government Consumption	0,8	-0,6	-0,8	-1,2	-1,5
Gross fixed capital formation	-11,7	2,1	-1,8	-7,2	-0,9
Households consumption expenditure deflator	-0,1	1,5	2,8	2,7	2,0
Gross domestic product deflator	2,1	0,4	1,3	1,4	1,4
Compensation of employees per full-time equivalent	1,8	2,3	1,3	0,9	1,0
Full time equivalent employment	-2,9	-0,9	0,1	-1,2	-0,5
Unemployment rate	7,8	8,4	8,4	10,6	11,4
Trade balance (level as % of GDP)	-0,5	-1,9	-1,5	0,9	1,5
Contribution to GDP					
Domestic demand (net of Inventories)	-3,2	0,9	-0,3	-3,6	-0,9
Foreign balance	-1,1	-0,3	1,4	2,8	0,5
Inventories	-1,2	1,3	-0,7	-1,5	-0,1

Source : Italy's Economic Outlook - 2012-2013.

Le gouvernement table sur une sortie de récession au milieu de l'année 2013, ce qui limiterait la contraction du PIB à environ 0,5 % sur l'ensemble de l'année. La croissance redeviendrait positive en 2014 : + 0,6 %.

C'est le recul de la demande intérieure (- 3,6 % en 2012) qui contribue principalement à la contraction de l'activité, qu'il s'agisse de la demande publique (- 1,2 %) ou de la consommation privée (- 3,2 %). L'investissement est la composante de la demande intérieure qui enregistre le plus fort recul : - 7,2 %. Le rapport annuel 2012 de la Banca d'Italia indique qu'en 2011 l'investissement manufacturier a été particulièrement pénalisé par la contraction de l'activité (- 3,6 %), les petites entreprises – moins de deux cents personnes – l'étant très fortement (- 7,5 %), alors que celles de deux cents à cinq cents personnes ont connu une évolution positive (+ 2,5 %). Les entreprises de plus de cinq cents personnes ont dû réduire aussi leur effort d'équipement, mais plus modérément : - 1,6 %.

La production industrielle subit de plein fouet les effets de la compression de la demande intérieure. Elle est en recul de 25 % par rapport à ses niveaux d'avant la crise. En 2012, elle a fléchi de 6 % par rapport à 2011.

## SORTIR DE LA RÉCESSION PAR LES ÉCHANGES EXTÉRIEURS

En revanche, signe du processus en cours de rééquilibrage de la croissance, le commerce extérieur a apporté une contribution positive de 1,4 % à la croissance de l'économie en 2011 ; elle a doublé en 2012 pour atteindre 2,8 % en 2012.

Peu à peu l'économie italienne retrouve le chemin de la croissance par les exportations. Après avoir connu une forte contraction du déficit commercial, passé de 21 milliards d'euros en 2010 à 16,6 milliards d'euros en 2011, le commerce extérieur italien a affiché un solde positif en 2012 qui devrait excéder 10 milliards d'euros sur l'ensemble de l'année écoulée. Ainsi l'amplitude de performance avec la France ressort à 77 milliards d'euros puisque son commerce extérieur a accusé la même année, un déficit de 67 milliards d'euros. Sur les dix premiers mois de 2012, l'excédent est ressorti à 6,5 milliards d'euros ; sur l'ensemble de l'année, il a atteint, selon les premières estimations, un montant de l'ordre de 8 à 10 milliards d'euros.

Avec les pays de l'Union européenne, l'Italie a bénéficié d'un excédent de 10 milliards d'euros sur les onze premiers mois de l'année 2012, après avoir subi un déficit de 2,7 milliards d'euros sur les douze mois de l'année 2011. Avec les pays non européens, l'excédent hors énergie s'élève à 11 milliards d'euros (onze mois 2012).

Hors énergie, le solde commercial est passé de 43 milliards d'euros sur l'ensemble de l'année 2011 à 607 milliards d'euros de janvier à novembre 2012. L'essentiel des excédents provient des biens d'équipement (45 milliards d'euros) et des biens de consommation (15 milliards d'euros). En revanche, l'économie italienne supporte un déficit énergétique particulièrement lourd (- 58 milliards d'euros sur les onze premiers mois de 2012).

L'observation des données à moyen terme montre une érosion des parts de marché internationales de l'Italie : en dix ans, de 2002 à 2011, sa part dans les exportations mondiales est revenue de 3,9 à 2,9 % (- 1 point). C'est un peu moins bien que l'Allemagne (- 0,8 point) dont la part de marché à l'exportation est passée de 9,4 à 8,6 %, mais c'est mieux que la France (- 1,4 point) avec un recul de 4,8 à 3,4 %. La part de l'Italie dans les exportations de l'Union européenne

**L'Italie pèse désormais le même poids que la France (10,7 %) dans les exportations de l'Union européenne. Les exportations de chacun des deux pays représentent 38 % de celles de l'Allemagne. Ce taux était, dix ans plus tôt, de 60 % pour la France et de 47 % pour l'Italie.**

s'est légèrement tassée : 11,8 % en 2000 contre 10,6 % en 2010. Mais l'érosion a été plus sensible en Allemagne où elle est revenue de 27,7 à 24,8 %, tout en demeurant à un niveau très élevé. Elle a pris un caractère très significatif en France en reculant de 14,7 à 10,7 %. L'Italie pèse désormais le même poids que la France (10,7 %) dans les exportations de l'Union européenne. Les exportations de chacun des deux pays représentent 38 % de celles de l'Allemagne. Ce taux était, dix ans plus tôt, de 60 % pour la France et de 47 % pour l'Italie.

L'amélioration du solde commercial italien vient toutefois, pour l'essentiel, des effets de compression de la demande intérieure induits par la crise et de l'orientation restrictive de la politique économique. Si les exportations ont progressé de 4,4 % sur les dix premiers mois de l'année 2012 par rapport à la même période 2011, le recul des importations affiche une variation supérieure : - 5,4 %. En volume le contraste est plus net encore : la progression des exportations est de 1,2 %, la contraction des importations de 7,9 %. Avec la stabilisation des effets de demande intérieure sur les importations, telle qu'elle pourrait avoir lieu en 2013, cela signifie une nette contraction de la contribution des échanges extérieurs à la croissance, de l'ordre de + 0,5 %.

En réalité, pour permettre une contribution importante et durable des échanges extérieurs qui valoriserait les atouts des entreprises sur les marchés internationaux, il importe de relever significativement le niveau de la productivité qui constitue à la fois l'un des handicaps structurels les plus lourds de l'Italie et l'autre face de la médaille de la fuite en avant par les déficits et la dette.

## LE DÉFI STRUCTUREL : REDRESSER UNE PRODUCTIVITÉ PARMIS LES PLUS FAIBLES EN EUROPE

Considéré de façon globale, l'effort de réduction des déficits engagé depuis le début des années 1990 – de même que les réformes structurelles qui ont pris une importance majeure dans l'action engagée depuis novembre 2011 par le gouvernement Monti – se concentre sur un objectif d'augmentation significative de la productivité à moyen terme. La réduction des déficits, si elle a pour effet immédiat de permettre de stabiliser les taux d'intérêt à long terme, facteur déterminant de l'investissement, peut aussi affecter le potentiel de croissance si elle est opérée en évitant de toucher aux rentes sociales et en contrariant le développement des facteurs de production : investissements, innovation, travail qualifié... Qui plus est, orienter la croissance de telle sorte qu'à l'exemple de la stratégie allemande l'économie italienne puisse faire valoir ses avantages comparatifs et drainer à son profit les bénéfices de la croissance de l'économie mondiale passe par une mise aux normes internationales de la productivité générale interne. Enfin, ultime considération qui n'est pas sans importance, une démographie faible – l'Italie enregistre l'un des taux de fécondité les plus faibles en Europe avec 1,3 enfant par femme en âge de procréer – et une population vieillissante supposent là encore d'enrayer la faiblesse de la productivité, faute de quoi c'est une résolution des contradictions du fonctionnement de l'économie par la baisse du niveau de vie qui attendrait l'Italie.

Dans le classement du *World Economic Forum*, l'Italie occupe la 42<sup>e</sup> place pour la compétitivité ; dans celui de *Doing Business*, le 73<sup>e</sup> rang sur 185 pour la facilité à faire des affaires et le 84<sup>e</sup> pour la création d'entreprises <sup>33</sup>.

La productivité industrielle, qui avait augmenté au rythme de 3,5 % en moyenne annuelle entre 1970 et 1979 et de 3 % au cours de la décennie suivante, s'est considérablement affaiblie par la suite : + 1,7 % de 1990 à 1999 et + 0,5 % de 2000 à 2007 <sup>34</sup>. Avec la crise financière de 2008-2009, elle a reculé de 4,4 %. En 2010, elle a connu un rebond important (+ 7,5 %) et une croissance à son niveau tendanciel en 2011 : + 0,5 % <sup>35</sup>.

---

33. Pour les mêmes classements, la France est respectivement 21<sup>e</sup>, 34<sup>e</sup> et 27<sup>e</sup>.

34. Paola Monperrus-Veroni, « Les mutations de l'économie », in Marc Lazar (sous la dir. de), *L'Italie contemporaine de 1945 à nos jours*, Paris, Fayard, 2009.

35. Source : Banca d'Italia, « Annual Report 2011 », mai 2012.



L'Italie appartient au groupe des pays du sud de l'Europe qui subissent des problèmes structurels de compétitivité en raison d'une croissance excessive des salaires par rapport à la valeur ajoutée produite. Elle enregistre une croissance de la productivité parmi les plus faibles de l'OCDE et se situe juste derrière la Grèce pour la croissance des coûts salariaux unitaires.

En Allemagne, les salaires horaires dans l'industrie ont progressé au taux annuel moyen de 2,1 % de 1999 à 2011 (+ 29 % sur la période), alors qu'en France et en Espagne ils ont connu une augmentation de 3,3 % (soit 47 % en douze ans) ; la progression est un peu inférieure en Italie avec 3 % (soit 42 % sur cette durée). Son effet principal est d'entraver toute réactivation durable de la croissance par les échanges extérieurs et l'investissement productif. Avec un niveau de taux d'intérêt qui demeure élevé, il en est résulté une pénalisation de l'investissement productif et des capacités de production dans l'industrie.

La dérive des coûts salariaux en Italie maintient l'inflation à un niveau supérieur à celui de la zone euro. Elle aura été en moyenne de 3,3 % en 2012 contre 2,9 % en 2011. En 2012, la moyenne de la zone euro était à 2,5 % et la France enregistrerait une dérive de 2,2 %<sup>36</sup>.

La lourdeur de la facture énergétique en Italie et les conséquences des augmentations des prélèvements publics ont aussi contribué à favoriser la dérive des prix. En fin d'année 2012, toutefois, l'inflation donnait des signes de ralentissement.

---

36. Sources : Eurostat et Banca d'Italia.

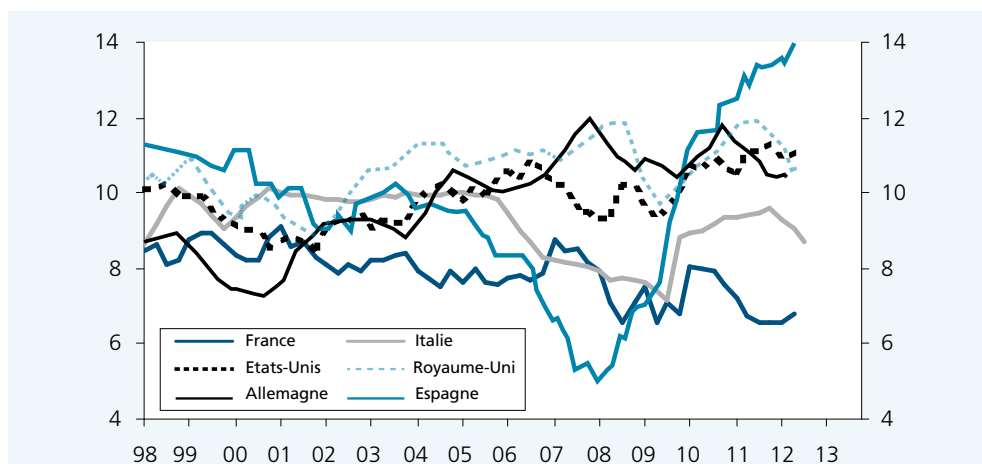
## UN PARTAGE DE LA VALEUR AJOUTÉE ENCORE FAVORABLE AUX ENTREPRISES MALGRÉ LA CRISE

**Le taux de profitabilité italien est ainsi très proche de celui de l'Allemagne (10,2 %). Il est nettement inférieur à celui de l'Espagne (14 %), mais il est très supérieur à celui de la France (6,8 %) qui connaît une dégradation très marquée.**

Malgré la détérioration du taux de marge – excédent brut d'exploitation/valeur ajoutée –, revenu de 2000 à 2011 de 47 à 40 %, l'Italie se maintient à des niveaux proches de l'Allemagne (41 %) et très supérieurs à ceux de la France (29 %). Si la profitabilité financière des entreprises – profits après taxes, dividendes et intérêts – place l'Italie en dessous des niveaux allemands et espagnols, elle a néanmoins fortement rebondi depuis

2008-2009 pour atteindre 9 % du PIB. Le taux de profitabilité italien est ainsi très proche de celui de l'Allemagne (10,2 %). Il est nettement inférieur à celui de l'Espagne (14 %), mais il est très supérieur à celui de la France (6,8 %) qui connaît une dégradation très marquée. Le taux d'investissement, tout en ayant baissé depuis le début de la crise, demeure à un niveau élevé, au-dessus du niveau allemand et français. En raison de la contraction des crédits aux entreprises, le taux d'autofinancement est stable et se situe à un niveau élevé.

**Profits après taxes, intérêts et dividendes (valeur en % du PIB)**



Source : Datastream, sources nationales, NATIXIS.

**« Même si, comme beaucoup d'établissements de crédit en Europe, les banques italiennes ont subi les effets de la crise sur les opérations de marché, le système bancaire italien demeure dans l'ensemble solide. Il a traversé la crise et les turbulences de la zone euro sans faire appel, comme en Irlande, en Espagne ou en Grèce, aux instruments européens de solidarité financière. »**

Face à la contraction de la demande et à la faiblesse de la productivité, le comportement financier des entreprises s'adapte en modérant le poids des dettes bancaires dans leur bilan et en maintenant un autofinancement élevé. La dette financière des entreprises, qui était passée de 105 % de la valeur ajoutée à la fin des années 1990 à 180 % en 2009, s'est stabilisée depuis lors à ce niveau. Toutefois, la période reste financièrement difficile pour les entreprises, notamment les plus petites d'entre elles, car les plus fortement dépendantes du crédit bancaire. La montée des taux à partir du milieu 2010 et l'effet de rationnement de crédit qu'il a provoqué re-

flètent pour une bonne part les tensions produites par la crise de la zone euro dans le bilan des banques. Il est probable que la détente financière assez sensible intervenue sur les taux italiens, notamment depuis septembre 2012, permettra de rétablir des conditions normales d'alimentation des entreprises en crédits bancaires. Dans son bulletin d'octobre 2012, la Banca d'Italia le soulignait en indiquant que jusqu'en septembre 2012 la capacité des banques italiennes à se financer sur les marchés avait été perturbée par les tensions financières au sein de la zone euro. En supposant maîtrisée l'instabilité subie du fait de la crise des dettes souveraines, on peut estimer que le système bancaire italien conserve des atouts importants pour soutenir l'activité des entreprises. Même si, comme beaucoup d'établissements de crédit en Europe, les banques italiennes ont subi les effets de la crise sur les opérations de marché, comme le montre la situation de Banca Monte dei Paschi di Siena, le système bancaire italien demeure dans l'ensemble solide : il a été peu exposé aux *subprimes* et n'a pas dû affronter l'éclatement de bulles spéculatives comme en Espagne. Il a traversé la crise et les turbulences de la zone euro sans faire appel, comme en Irlande, en Espagne ou en Grèce, aux instruments européens de solidarité financière.

## DES ATOUTS INDUSTRIELS DE PREMIER PLAN : ARCHAÏSME ET DYNAMISME DU CAPITALISME FAMILIAL

Pour autant, l'Italie – situation qui la distingue de la France – dispose de deux atouts qu'elle peut plus facilement mobiliser dans sa stratégie de croissance et qui font défaut à son voisin transalpin : une valeur ajoutée industrielle qui constitue toujours une proportion significative du PIB et un capitalisme familial en pleine transformation.

Cinquième puissance manufacturière mondiale, l'Italie figure parmi les acteurs internationaux majeurs dans la fabrication de machines et d'équipements, la mécanique et la chimie, mais également dans l'agroalimentaire et le textile (cuir, habillement...) où la notoriété italienne est très forte. Alors que la part dans la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière s'est effondrée en France, elle a mieux résisté en Italie : dans le premier cas, elle est passée de 18 à 13 % entre 2000 et 2010 ; dans le second, elle est revenue de 23 à 19 % au cours de la même période. En la matière, la situation italienne demeure proche de celle de l'Allemagne où, dans le même temps, la valeur ajoutée industrielle est revenue de 25 à 24 % du PIB.

**Alors que la part dans la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière s'est effondrée en France, elle a mieux résisté en Italie : dans le premier cas, elle est passée de 18 à 13 % entre 2000 et 2010 ; dans le second, elle est revenue de 23 à 19 % au cours de la même période. En la matière, la situation italienne demeure proche de celle de l'Allemagne.**

Signe de sa vitalité industrielle comparée, le rapport Gallois rappelle qu'avec 62 000 robots l'Italie dispose d'un parc représentant quasiment le double de celui de l'industrie française (34 000), même s'il est moins important que celui de l'Allemagne (150 000)<sup>37</sup>. Le marché italien de la robotique est le deuxième en Europe après l'Allemagne<sup>38</sup>.

La rupture politique et économique du début des années 1990 a déclenché un processus de transformation en profondeur du système productif italien. Réponse probable à une industrialisation très tardive, la période mussolinienne s'était traduite par la constitution

37. Louis Gallois, « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », rapport au Premier ministre, novembre 2012.

38. Jean-Charles Tropato, « La robotique industrielle et de service : la place de l'Italie dans le monde », ambassade de France en Italie, août 2011.

d'un secteur industriel puissant et organisé autour d'un ensemble de grandes structures publiques : ENI, IRI... L'État contrôlait ainsi l'essentiel de la production dans l'industrie de base, la mécanique lourde, la construction navale, et également 75 % du secteur bancaire. Ainsi, selon la formule de Sergio Romano, la politique mussolinienne « fit de l'État italien le plus fort entrepreneur public à l'ouest du Dniepr<sup>39</sup> », situation qui s'est globalement perpétuée jusqu'au milieu des années 1990. La montée en puissance de syndicats importants (CGIL) s'est traduite par la formation d'un oligopole politico-syndical prompt à sécuriser son assise sur l'économie et la politique du pays par la distribution généralisée de droits sociaux, en particulier à partir de la fin des années 1960. En tenant compte de Fiat, groupe privé mais très intégré pendant longtemps à la politique économique des gouvernements, la structure dominante de l'économie italienne s'est donc déployée autour d'un modèle industriel oligopolistique largement entre les mains de l'État.

**En parallèle de la présence d'un grand secteur public industriel, l'Italie a vu se développer, dans le sillage du miracle des années 1950-1960, un réseau de PME de taille plutôt petite mais fortement spécialisées et assurant leur développement par une grande capacité à tenir leurs coûts salariaux.**

En parallèle de la présence d'un grand secteur public industriel, l'Italie a vu se développer, dans le sillage du miracle des années 1950-1960, un réseau de PME de taille plutôt petite mais fortement spécialisées et assurant leur développement par une grande capacité à tenir leurs coûts salariaux. Ainsi, à côté du pôle industriel traditionnel du nord de l'Italie, a émergé ce que l'on appelle souvent la *Terza Italia*, dans la partie centre et nord-est du territoire, de Pérouse à Trieste, en passant par Florence et Parme, Vérone et Belluno. La croissance et la vitalité de la *Terza Italia*,

où se combinent modernité et tradition, voire archaïsme, ont fait de ce territoire, dès les années 1990, une zone économique parmi les plus importantes d'Italie, d'une taille équivalente à celle d'un pays comme la Grèce. Les ressorts de son développement sont semblables à ceux que l'on trouve en Allemagne dans le Bade-Wurtemberg ou la Bavière, en Espagne dans la région de Valence, ou en France en Rhône-Alpes (Yonnax...) : enracinement territorial, forte spécialisation, activation de réseaux universitaires... Les entreprises italiennes opèrent le plus souvent dans le cadre de districts industriels – il y en a cent cinquante-six – qui fonctionnent sur une logique de réseaux d'entraide et d'échanges. La vitalité entrepreneuriale italienne se révèle à travers un potentiel d'innovation indiscutable, marqué notamment par le dépôt de nombreux brevets industriels.

39. Sergio Romano, *op. cit.*

Pour autant, le profil du capitalisme italien n'est pas univoque. À côté d'entreprises innovantes et en forte croissance subsistent de nombreuses unités petites, sous-productives, qui sont aussi le produit des périodes où la croissance était artificiellement entretenue par l'endettement et l'inflation. À ce tableau s'ajoutent les verrous sociaux imposant une réglementation rigide au-dessus de quinze salariés, verrous auxquels précisément le gouvernement Monti s'est attaqué dans sa réforme du marché du travail (cf. *infra*). Les PME de moins de cinquante personnes emploient les deux tiers des salariés. 95 % des 4 300 000 entreprises industrielles et de services emploient moins de dix salariés. Elles assurent 47 % de l'emploi et 33 % de la valeur ajoutée. 63 % de l'emploi dans ces microentreprises est le fait d'autoentrepreneurs. L'Italie compte 3 500 entreprises de plus de deux cent cinquante personnes<sup>40</sup> ; elles représentent 19 % de l'emploi et 28 % de la valeur ajoutée. La taille moyenne des entreprises est de quatre personnes.

En réalité, la résolution des contradictions entre ces deux modèles industriels – l'un fondé sur la recherche de compétitivité internationale, l'autre sur la garantie de rentes sociales – n'est possible que par la dévaluation et l'inflation. Les conflits de répartition qui grossissent, principalement du fait de l'interdiction du recours à la dépréciation monétaire, finissent par alimenter des tensions sociales et politiques. Le mouvement incarné par la Ligue du Nord, après le séisme politique du début des années 1990, traduit avant tout la volonté de rester arrimé à l'Europe compétitive, quitte à rompre l'unité nationale italienne.

**En réalité, la résolution des contradictions entre ces deux modèles industriels – l'un fondé sur la recherche de compétitivité internationale, l'autre sur la garantie de rentes sociales – n'est possible que par la dévaluation et l'inflation.**

### **Les relations complexes entre le patronat italien et le gouvernement Monti**

Dans l'ensemble, les chefs d'entreprise ont soutenu l'action du gouvernement Monti. Le sentiment que le pays était au bord du gouffre en 2011, en raison notamment de l'envolée des taux d'intérêt, les a conduit à accueillir très favorablement la nomination de Mario Monti à la présidence du Conseil.

Pour autant, la politique de réduction des déficits a pesé lourdement sur l'activité des entreprises tout au long de l'année 2012, les plaçant, notamment les PME, dans une

40. En France, elles sont 4 400 environ.

situation de plus grande vulnérabilité. Les suicides de patrons se sont multipliés et le nouveau responsable de la Confindustria – la principale organisation patronale –, Giorgio Squinzi, s'est illustré par des déclarations fracassantes en octobre 2012 contre l'action du *Professore*. Le patron des patrons italiens reproche au gouvernement Monti d'amplifier la récession, provoquant « un recul sans précédent de la consommation <sup>41</sup> », mais aussi de mener des réformes de structure en trompe-l'œil comme celle du marché du travail de juillet 2012 : « Pour les entreprises, ce n'est pas une réforme " pro-market ". En Italie, les seules personnes que l'on puisse licencier restent les dirigeants. »

Cependant, si les entreprises italiennes se trouvent sous pression en raison de la gravité de l'état général de l'économie, la plupart de leurs dirigeants ont maintenu leur soutien à Mario Monti, estimant que c'est la poursuite des réformes qu'il a engagées qui peut vraiment sortir le pays de l'ornière dans laquelle il se trouvait à son arrivée au gouvernement. Les déclarations de franc-tireur de Giorgio Squinzi ont été qualifiées d'irresponsables par le président du Conseil lui-même, en raison des risques qu'elles font peser sur les taux italiens. Même si parfois certains patrons rappellent que le *Professore* – université, Commission européenne, grandes banques – n'a pas d'expérience directe de l'entreprise, la plupart d'entre eux, notamment ceux de grands groupes, à commencer par Sergio Marchionne, le P-DG de Fiat, ont confirmé un soutien assez net à Mario Monti. Ils sont conscients que l'ampleur de la tâche, le peu de durée du gouvernement, nommé fin 2011, et l'ambiguïté de ses soutiens au Parlement ne doivent pas ébranler le cap réformateur et européen de la politique italienne au-delà des élections de février 2013. Signe de l'implication politique déterminée d'un courant patronal important aux côtés de Mario Monti, Luca di Montezemolo, qui avait refusé d'entrer dans les gouvernements Berlusconi et a dirigé la Confindustria de 2004 à 2008, prendra part, au sein du mouvement L'Italia con Monti, au combat électoral engagé par le *Professore*.

En réalité, le patronat ne se distingue pas de l'ensemble de la société italienne : entre les facilités du clientélisme qui mènent à la faillite et le chemin éprouvant mais salubre des réformes dont les résultats prendront peut-être des années à se matérialiser, il est désormais temps pour les patrons comme pour tous les Italiens de choisir.

---

41. Les Échos, 30 octobre 2012.

## UNE TRANSFORMATION QUI NÉCESSITE LE SOUTIEN D'UNE POLITIQUE DE RÉNOVATION DES STRUCTURES

Les réformes de structure à l'œuvre depuis vingt ans visent à rénover et à transformer en profondeur le système productif italien. Elles s'ordonnent autour de trois axes que le gouvernement de Mario Monti a entendu renforcer et prolonger :

### Relance des investissements publics

À son arrivée au pouvoir, Mario Monti a essayé de convaincre ses partenaires européens, notamment le gouvernement d'Angela Merkel, de décompter l'investissement public dans le calcul des normes européennes de déficit. Si le président du Conseil italien n'a pas eu gain de cause, sa position traduit une volonté d'enrayer l'affaissement de l'investissement public depuis quinze à vingt ans, les moyens d'action publics ayant été absorbés dans les rentes du clientélisme politique. Les réseaux d'autoroutes ont vieilli ; les infrastructures énergétiques dans le domaine électrique sont insuffisantes. Le résultat est que les entreprises comme les ménages supportent des coûts énergétiques bien supérieurs à ceux de leurs voisins européens. Il en va de même en matière de distribution d'eau : la situation dégradée du réseau pénalise l'agriculture, notamment dans le sud du pays.

La stagnation des investissements publics pèse sur la capacité de l'Italie à réduire les écarts régionaux entre le Sud et le Nord. D'un côté le PIB par habitant atteint 17 400 euros, quand de l'autre il s'élève à 30 000 euros. C'est une des faiblesses structurelles les plus importantes de la société et de l'économie italiennes qu'un État paralysé par la dette se trouve incapable de traiter.

### Encouragement à l'innovation et mesures en faveur des entreprises

Les dépenses de R&D situent l'Italie à peu près à la moitié de l'effort réalisé par ses grands partenaires européens – 2,8 % en Allemagne ; 2,3 % en France – avec un montant égal à 1,3 % du PIB. Le rôle du secteur privé – 0,5 % – est à la fois faible et concentré dans quelques grands groupes : Fiat, Finmeccanica, Telecom Italia...

C'est la raison pour laquelle un ensemble de mesures ont été prises pour stimuler l'innovation : simplifications administratives, encouragement à l'activité des fonds d'investissement, incitations fiscales en faveur de *start-up*, mesures de déductibilité fiscale pour les entreprises...



Le gouvernement Monti a souhaité également donner une nouvelle impulsion au développement externe des entreprises et à leur profitabilité. Il a confié à Francesco Giavazzi, professeur à l'université Bocconi de Milan, la direction d'une commission de réflexion sur la possibilité de faire disparaître les subventions aux entreprises en échange d'une moindre taxation du travail. Cette piste n'a pu trouver d'aboutissement législatif. En revanche, il est parvenu pour favoriser l'autofinancement des acquisitions d'entreprises, à instaurer à compter du 31 décembre 2011 un mécanisme dénommé ACE - *Allowance for Corporate Equity* -, qui permet une sorte de détaxation à hauteur de 3 %, pendant trois ans, des investissements en capital des sociétés.

De même, le gouvernement a accru la déductibilité du coût du travail en matière de taxes locales. À compter de 2013, les déductions pour la part des salaires entrant dans le calcul de l'assiette des taxes locales ont été relevées de 4 600 à 7 500 euros. Dans le cas de l'embauche de femmes ou de jeunes de moins de 35 ans, le niveau des déductions est relevé de 10 600 à 13 500 euros.

## Déréglementation

Mario Monti, qui avait été membre de la commission réunie en France autour de Jacques Attali, a repris à son compte le cap qui ressortait de ses travaux. Le programme *Cresci Italia* du 20 janvier 2012 a prévu un programme de déréglementation très ambitieux. Selon les estimations réalisées par l'association des consommateurs italiens Adiconsum, les gains escomptés de la déréglementation pourraient représenter annuellement plus de 1 000 euros par ménage : 70 euros sur le secteur pharmaceutique, 350 euros sur le commerce et la distribution, 250 euros sur la distribution du carburant, 400 euros sur les professions réglementées.

La stratégie du gouvernement a consisté à étendre les pouvoirs de l'Autorité de la concurrence - *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* -, à supprimer les honoraires réglementés d'un ensemble de professions ou de services, à ouvrir à la concurrence les transports publics locaux : libéralisation de la distribution des carburants, suppression des tarifs minimaux dans certaines professions (avocats, notaires, experts-comptables...), création de 3 500 nouvelles pharmacies, simplification des procédures d'appels d'offres, augmentation des licences de taxis... Mais, subissant la pression des lobbies, notamment de celui des taxis - le sujet est aussi sensible en Italie qu'en France -, le gouvernement a dû, pour l'instant, se contenter de reporter la réforme à un moment plus propice.

## LES RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL : FLEXIBILITÉ ET ACCORDS DE COMPÉTITIVITÉ

Malgré une croissance plutôt faible au cours de la décennie 2000, l'Italie a obtenu un succès indiscutable en matière de réduction du chômage jusqu'à la crise de 2008-2009, en raison des effets de l'assainissement financier entrepris depuis 1992 et des réformes de structure engagées au cours de la période. De 2000 à 2007, il a été à peu près divisé par deux, tombant de 11 à 6,1 %<sup>42</sup>. La crise a non seulement

**Malgré une croissance plutôt faible au cours de la décennie 2000, l'Italie a obtenu un succès indiscutable en matière de réduction du chômage jusqu'à la crise de 2008-2009. De 2000 à 2007, il a été à peu près divisé par deux, tombant de 11 à 6,1 %.**

effacé cette performance, le taux de chômage approchant 11 % fin 2012, mais elle a fait ressortir les clivages traditionnels entre les régions et les générations. Les jeunes paient un tribut particulièrement lourd à la récession avec un taux de chômage de 33 %.

Le marché du travail italien est également le moins développé des pays de la zone euro. Alors que le taux d'activité des 20-64 ans est généralement de 68 % comme en France, voire de 75 % comme en Allemagne, il est en Italie de 60 %, niveau équivalent à celui de l'Espagne. Si la cure d'austérité amplifiée par ses effets conjoncturels les facteurs de précarité – voire d'appauvrissement – dus aux structures rigides du marché de travail, elle ne les a pas créés. L'Italie paie cher les errements du passé.

Les ménages disposent néanmoins de moyens d'amortir la situation économique dégradée et le chômage. Les Italiens jouissent de la meilleure situation patrimoniale de la zone euro. Leurs engagements financiers ne dépassent pas 48 % du PIB, contre 90 % en Espagne, 70 % en Grèce et en France, 65 % en Allemagne. La richesse nette, y compris non financière, est la plus élevée des pays du G7. Elle s'élève à 9 500 milliards d'euros, soit sept fois le revenu disponible brut. Les Italiens n'ont pas été affectés par la crise financière, ayant peu recouru aux produits « toxiques ».

Si la société italienne a les moyens de « tenir » pendant la phase de récession, les obstacles structurels à la fluidité du marché du travail rendent nécessaires de s'attaquer à ses

<sup>42</sup>. Rappelons que le taux de chômage en France n'a jamais baissé au-dessous de 8,5 % environ au cours de la même période.

rigidités. D'où le caractère emblématique et central de la réforme du marché du travail dans la stratégie du gouvernement Monti. Il s'agit, à côté des résultats obtenus en matière de déficits, de l'autre grand pilier de l'action menée depuis la fin 2011.

Le *Professore* a réactivé le processus de flexibilisation du marché du travail engagé à partir du milieu des années 1990. En 1997, le ministre de centre gauche Tiziano Treu avait favorisé l'extension du travail temporaire et à temps partiel, l'ouverture d'agences de placement privé et d'intérim, ainsi que l'introduction du travail intérimaire et l'assouplissement du recours aux CDD. En 2003, sous le gouvernement Berlusconi, la réforme Biagi avait poursuivi l'action de flexibilisation à l'entrée du marché du travail et élargi les typologies de contrats de travail (travail partagé, sur appel, contrat indépendant avec la même entreprise) assortis de charges sociales réduites. L'Italie s'est ainsi rapprochée des normes européennes : de 1996 à 2007, la part du travail partiel est passée de 6,5 à 14 % de l'emploi total, et celle du travail temporaire de 7,3 à 13 %.

Avec un profil qui n'est pas sans rappeler la situation française, l'Italie se caractérise par un marché du travail *d'insiders* qui favorise les titulaires de contrats de travail hautement protecteurs, l'ajustement s'effectuant sur ceux qui ne jouissent pas de statuts : jeunes, femmes, travailleurs non qualifiés. De ce point de vue, si les réformes antérieures ont flexibilisé le marché en ouvrant la voie à des formes plus souples d'emploi, la seconde phase consiste à s'attaquer au noyau le plus rigide du marché du travail. Les réformes en la matière supposent le déverrouillage du contrôle syndical du marché du travail protégé. D'où la réforme mise en place par Elsa Fornero, ministre du Travail. Entrée en vigueur en juillet 2012, la réforme supprime l'article 18 du *Statuto dei lavoratori* – « statut des travailleurs » – institué en 1970 et qui imposait aux entreprises de plus de quinze salariés une obligation de réintégration pour les salariés dont le licenciement était annulé par le juge. Désormais l'employeur pourra procéder par indemnisation de douze à vingt-quatre mois de salaire. En cas de conflit, le juge aura la faculté de décider entre réintégration et indemnisation. Une partie du patronat a critiqué le compromis élaboré par le gouvernement, mais le changement par rapport au régime précédent constitue bien une rupture d'ampleur avec les conceptions antérieures. Il est vrai que la réforme qu'a pu obtenir Mario Monti demeure d'une portée opérationnelle malaisée à évaluer, en raison de la faiblesse de son assise politique et parlementaire.

Le gouvernement est parvenu à réduire de quarante-six à huit le nombre de types de contrats de travail. L'apprentissage est favorisé par une exemption de charges sociales. En vue d'inciter aux formes d'emplois stables, le gouvernement a instauré un système de prélèvements sociaux sur les contrats à durée déterminée.

Les réformes destinées à fluidifier le fonctionnement du marché du travail ont également porté sur les mécanismes d'indemnisation du chômage. Reprenant l'inspiration des réformes allemandes, et notamment de la loi Hartz de 2005, le gouvernement Monti a revu dans un sens unifié et plus restrictif les conditions d'indemnisation du chômage. La loi du 27 juin 2012 prévoit la mise en place progressive d'un nouveau régime d'assurance chômage et l'instauration, à partir de 2017, d'une allocation chômage unique, l'Aspi – *Assicurazione sociale per l'impiego* –, qui se substituera à l'allocation de chômage ordinaire et à l'allocation de chômage à prérequis restreints. Cette allocation devrait également concerner les apprentis et les artistes, exclus aujourd'hui du dispositif d'indemnisation du chômage. Les conditions d'affiliation resteraient identiques : deux ans d'affiliation et cinquante-deux semaines de cotisations au cours des deux dernières années. La durée maximale d'indemnisation serait de douze mois pour les demandeurs d'emploi âgés de moins de 55 ans et de dix-huit mois pour ceux âgés de 55 ans et plus.

Enfin, pour répondre directement à la faiblesse de la productivité, le gouvernement a mis en place le 21 novembre 2012 un Pacte de productivité qui n'est pas sans rappeler les solutions instaurées dans les entreprises allemandes à partir de 2003-2004. Les entreprises auront la possibilité de lier plus étroitement les salaires aux performances des entreprises en les décrochant de l'évolution des prix, moyennant un effort fiscal estimé à 2,1 milliards d'euros sur trois ans (2013-2015) en faveur des salariés dont le revenu est inférieur à 40 000 euros. En se fondant sur l'exemple de l'accord conclu par Fiat avec les syndicats – hors CGIL – en 2011, les conventions d'entreprises (« *contrattazione* ») se substitueront aux conventions collectives pour organiser « de manière prioritaire » les questions relatives à l'organisation du travail, à sa « distribution flexible » et aux horaires. Enfin, le nouveau dispositif permettra de « déclencher des mesures de défiscalisation pour les augmentations salariales qui seront concrètement liées, dans certains contextes productifs spécifiques, à l'augmentation de la productivité <sup>43</sup> ».

**Pour répondre directement à la faiblesse de la productivité, le gouvernement a mis en place le 21 novembre 2012 un Pacte de productivité qui n'est pas sans rappeler les solutions instaurées dans les entreprises allemandes à partir de 2003-2004. Les entreprises auront la possibilité de lier plus étroitement les salaires aux performances des entreprises en les décrochant de l'évolution des prix.**

43. On est dans la même ligne avec l'accord signé par le patronat et les syndicats en France le 11 janvier 2013.

## DES RÉSULTATS QUI METTRONT DU TEMPS À SE CONCRÉTISER

Par définition, les réformes structurelles ne produisent leurs effets que longtemps après leur mise en œuvre. L'Italie n'échappe pas à la règle. L'OCDE estime à 0,3 %/0,4 %<sup>44</sup> par an les effets à moyen terme des réformes présentées par Mario Monti début 2012. Dans le discours qu'il a prononcé au forum 2013 de Davos, Mario Monti a lui-même repris ces simulations à son compte en soulignant que sur dix ans la contribution additionnelle des réformes sur la croissance pourrait atteindre 4 % de PIB.

Pourtant, tant que leurs effets ne seront pas perceptibles, les critiques de ces réformes auront toujours le beau rôle. Et l'exercice est d'autant plus facile dans une situation de récession, que l'on peut se limiter aux apparences. Le niveau de productivité de l'économie est descendu si bas en lui-même et par rapport au reste de la zone euro qu'il n'existe pas d'autre choix, tous les leviers keynésiens étant de fait ou de droit inutilisables : la dépense publique ne laisse aucune marge de manœuvre et la tentation d'y recourir serait très vite sanctionnée par le brusque relèvement des taux d'intérêt. La dévaluation et l'inflation ne sont plus permises par la fixité du taux de change et le transfert de la politique monétaire à une institution fédérale européenne, la Banque centrale européenne. C'est donc aussi et peut-être avant tout parce que les tentations faciles sont désormais hors de portée des gouvernants italiens, que le chemin parfois douloureux mais salutaire des réformes s'impose – à la classe politique comme à l'opinion – en définitive comme le seul praticable. Mais le caractère inéluctable des réformes de structure ne vient pas simplement d'une sorte de résignation désabusée devant la grisaille de la réalité ; elle tient aussi en quelque sorte du choix positif : à moyen terme, seule la hausse des gains de productivité peut affranchir l'économie de la paralysie produite par le surendettement public. À la fois cause et conséquence l'une de l'autre, la dette publique et la sous-productivité ne peuvent être résolues que conjointement.

Si des réformes comme celle des retraites ou celle du marché du travail sont entrées dans les faits, une bonne part de l'œuvre du gouvernement Monti s'apparente plus à un cadre réformateur qu'à des réalisations opérationnelles, notamment dans le domaine des réformes de structure. Le journal *Il Sole 24 Ore* a calculé dans son édition du 2 novembre 2012 que seuls 17 % des décrets d'application nécessités par les lois votées avaient été publiés. En matière de réformes politiques, le gouvernement Monti n'a pu dépasser le stade des intentions. Adopté en juillet 2012, le projet de loi prévoyant de ramener de cent

---

44. OCDE, « Italy : Reviving growth and productivity », septembre 2012.

dix à quarante-six le nombre de provinces s'est retrouvé noyé au Parlement sous sept cents amendements. Le projet visant à améliorer la transparence de la vie politique, de même que celui tendant à réduire le nombre de parlementaires – de 630 à 508 à la Chambre et de 315 à 254 au Sénat – a connu un sort identique. La réforme du financement des partis politiques n'a, quant à elle, pas pu franchir la mise en discussion à la Chambre.

D'autres réformes ont été bloquées par un Parlement réticent, notamment par le PDL de Berlusconi : relations Administration-contribuables, investigations fiscales, taxation plus lourde des hauts revenus, allègement des procédures bureaucratiques, réformes de l'incarcération et de la durée des peines de prison...

Enfin, les réformes de structure, tout comme les mesures de réduction des dépenses, ne pourront produire leurs effets que si un cadre politique favorable perdure au-delà de 2013.

**« Dans le discours qu'il a prononcé au forum 2013 de Davos, Mario Monti a estimé à 4 % de PIB, au bout de dix ans, la contribution additionnelle des réformes menées par son gouvernement à la croissance de l'économie »  
Une entreprise de grande portée mais fragile : un cadre pour les réformes plus que des mesures opérationnelles. »**

## **Les réformes de structure du gouvernement Monti**

### **1. Libéralisation, concurrence et compétitivité**

Simplifications administratives (19 février et 29 avril 2012) :

- Réduction des contraintes administratives sur les entreprises : suppression des contrôles a priori, autorisations, pour les *start-up*. Simplifications administratives pour les PME.
- Possibilité de constituer une société à responsabilité limitée avec un capital et des contraintes réduits pour les moins de 35 ans.
- Réduction des délais de paiement des administrations de soixante à trente jours. Intérêts moratoires à 8 % sur les retards de paiement.

Renforcement de la concurrence (24 janvier 2012) :

- Rôle renforcé de l'Autorité de la concurrence en matière de services.
- Gaz et électricité : dissociation graduelle du lien entre les prix du marché pétrolier et dégroupage du prix du réseau du gaz.
- Transports : renforcement de la concurrence ; libéralisation de la distribution du fioul et des produits non pétroliers dans les stations services.
- Services professionnels : abolition des honoraires minimums, accès élargi à certaines professions ; augmentation du nombre de pharmacies et d'offices de notaires.

Stimulation de l'économie numérique ; décret Croissance 2.0 (4 octobre 2012) :

- Programme de développement de services numériques en faveur des citoyens, notamment en matière d'éducation et de santé.
- Développement des échanges électroniques de documents entre administrations et personnes privées, y compris en matière judiciaire.
- Pouvoirs accrues de l'Agence numérique italienne pour le développement de projets stratégiques.
- Projets de recherche et d'innovation en lien avec la stratégie européenne Horizon 2020.
- Pour être déclarées innovantes, les *start-up* doivent investir au moins 30 % en R&D ; les chercheurs doivent constituer au moins 30 % de leurs effectifs ; ou elles doivent détenir un brevet.
- Les investisseurs bénéficieront de réductions d'impôts pour leurs investissements dans des *start-up* innovantes.
- Les *start-up* pourront embaucher des salariés sur des contrats à durée fixe de six mois à trois ans.
- Les *start-up* opérant en Italie pourront utiliser gratuitement les services ICE et Desk Italia.

**2. Réformes du marché du travail**

- Flexibilisation accrue des conditions d'embauche et de licenciement (18 juillet 2012). La loi met fin à l'article 18 du statut des travailleurs qui prévoyait une obligation de réintégration. La réforme prévoit un système d'indemnisation compris entre douze et vingt-quatre mois de salaires.
- Mesures en faveur de l'apprentissage en vue de favoriser l'insertion dans les entreprises.

- Réforme de l'indemnisation du chômage. L'Aspi (*Assicurazione sociale per l'impiego*) sera étendue à toutes les formes de travail précaire. À compter de janvier 2017, l'Aspi, qui remplace toutes les autres allocations, ne pourra couvrir une durée maximum de douze mois pour les travailleurs de moins de 54 ans et dix-huit mois pour ceux de plus de 54 ans contre actuellement huit mois pour les moins de 50 ans et douze mois pour ceux de plus de 50 ans. Le montant de l'indemnisation sera fonction de la rémunération reçue dans les deux ans précédant l'ouverture des droits. Le montant sera de 75 % du dernier salaire s'il est inférieur à 1 180 euros en 2013, plus 25 % de la différence entre ce montant et le triple de ce montant. L'Aspi prévoit une baisse de 15 % des indemnisations après les six premiers mois.
- Pacte de compétitivité (21 novembre 2012). Un accord a été conclu entre employeurs et syndicats, destiné à permettre aux entreprises de faire face à leurs contraintes de compétitivité. Moyennant un effort budgétaire de 2,1 milliards d'euros sur trois ans (2013-2015), les entreprises pourront mettre en place à leur niveau des accords permettant de réduire le temps de travail et leur rémunération.

### **3. Réforme de l'Etat**

- La *Spending review* de juillet 2012 prévoit une réduction de 10% le nombre de fonctionnaires, par des mises à la retraite anticipées et en chômage technique pendant deux ans. L'initiative pourrait toucher entre 100 et 300.000 personnes. Le nombre de dirigeants de la fonction publique sera abaissé de 25 % avec une amputation de 80 % du traitement de base grâce à la suppression des primes et des heures supplémentaires. Enfin, 3.800 enseignants seront obligés de se reconvertir dans d'autres postes de l'administration. La réduction des effectifs publics n'épargne ni l'enseignement supérieur (en 2012, 200 millions d'euros seront retirés des subventions allouées aux universités et aux institutions de recherches, contre 300 millions en 2013 et 2014 ; le texte élaboré par les ministres prévoit par ailleurs de renouveler seulement 20 % des postes d'enseignants du supérieur jusqu'en 2014, puis 50 % en 2015. Il faudra attendre 2016 pour que tous les postes soient de nouveau remplacés), ni la défense dont les effectifs militaires devraient passer de 183 000 à 150 000 agents et le personnel civil de 30 000 à 20 000 agents.
- Les coûts liés aux déplacements sont aussi pris en compte dans la *Spending review* : les frais d'utilisation des voitures de fonction devraient ainsi être diminués de 50% par rapport à ceux de l'année précédente. Enfin, le projet de loi adopté fin juillet prévoyait de s'attaquer à la dépenses des collectivités locales en réduisant notamment de 110 à 46 le nombre de provinces ; cette disposition s'est toutefois heurtée aux résistances du parlement.



#### **4. Réformes des retraites** (cf encadré pages 57-58).

#### **5. Réformes dans la santé**

- Réduction de 7 000 lits dans les hôpitaux régionaux
- Mise en place d'unités de soins primaires 24h/24.
- Les médecins employés dans les hôpitaux publics pourront exercer une activité privée s'ils sont connectés informatiquement au système de santé national pour leurs paiements.
- Les médicaments obsolètes seront exclus des listes de remboursement.

#### **6. Réformes du système judiciaire**

- Instauration d'une procédure de faillite sur le modèle du Chapter 11 américain. La protection de l'entrepreneur sera accrue (« *concordato preventivo* »).
- Les procédures judiciaires ne devront plus dépasser six ans, dont trois en première instance, deux en appel et une en cassation. Les années de procédure supplémentaire donneront lieu à indemnisation.
- Les districts judiciaires seront réorganisés pour être moins nombreux (la *Spending Review* de juillet 2012 prévoyait ainsi la fermeture de 37 mini-tribunaux et 38 parquets).

## CONCLUSION

# L'Italie et la métamorphose de la zone euro

À la suite de l'adoption du budget 2013 par le Parlement, le 23 décembre 2012, Mario Monti a, comme il l'avait indiqué le 8 décembre après le retrait du soutien du PDL de Silvio Berlusconi, présenté au président de la République la démission de son gouvernement. La dissolution a provoqué la tenue d'élections anticipées à la Chambre des députés et au Sénat les 24 et 25 février 2013. Finalement, après avoir entretenu quelque temps le flou sur ses intentions, Mario Monti a décidé de participer à la compétition électorale en prenant la tête d'une coalition centriste : trois listes à la Chambre – Società civile con Monti per l'Italia, UDC (centre droit), FLI de Gianfranco Fini – et une liste unique au Sénat.

## LE SOUTIEN DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DES GOUVERNEMENTS DE LA ZONE EURO

Les appels à poursuivre l'expérience Monti n'ont pas manqué de l'intérieur de la société italienne : le patronat, l'Église... Il en va de même des dirigeants européens pour lesquels la poursuite des réformes en Italie est une condition majeure de la préservation de la stabilité financière de la zone euro. La pression européenne sur le changement de gouvernement en novembre 2011 l'a assez montré.

L'expérience Monti, telle qu'elle a été construite fin 2011, c'est-à-dire un gouvernement exclusivement composé de techniciens et soutenu au Parlement par les grands partis politiques, ne pouvait être que transitoire. L'enjeu véritable des élections italiennes n'est pas de perpétuer indéfiniment une solution technique de contournement du politique qui est à la fois assez puissant pour bloquer les réformes, mais pas suffisamment pour

les conduire dans la durée, et est condamné depuis plus de vingt ans à s'en décharger, dès que les obstacles grandissent, entre les mains de banquiers centraux ou de professeurs d'université.

**L'enjeu est de savoir si l'Italie sera capable de transformer l'expérience « technique » Monti en capital politique. Car c'est là que réside la véritable aptitude d'une nation à mener des réformes au long cours : il existe toujours un prix politique à payer, qui n'est jamais négligeable.**

L'enjeu est de savoir si l'Italie sera capable de transformer l'expérience « technique » Monti en capital politique. Car c'est là que réside la véritable aptitude d'une nation à mener des réformes au long cours : il existe toujours un prix politique à payer, qui n'est jamais négligeable. Mario Monti est le premier à avoir conscience de la faiblesse de réponses qui ne seraient que techniques et de la nécessité de placer la politique au centre de l'action réformatrice.

L'ampleur des réformes en Italie nécessite vraiment la constitution, au-delà de quelques épisodes « technocratiques » ou apolitiques, d'une force politique « libérale » capable de porter la tâche sur le long terme. La « technique » peut gérer des transitions de courte durée, mais seule la politique peut porter le souffle réformateur dans le temps. Le caractère parfois inachevé de certaines réformes tient aussi à la nature de la construction dont son gouvernement a été l'expression. Évoquant dans une interview au *Figaro* son expérience européenne en tant que chef de gouvernement, il exposait ainsi sa conception des choses qui peut parfaitement être transposée à l'Italie elle-même : « Après un an passé à la table du Conseil européen, je trouve qu'on a trop de discussions techniques sur la crise financière et qu'on ne parle pas assez de politique<sup>45</sup>. » Seuls les systèmes politiques « solides », à l'exemple traditionnel du Royaume-Uni ou de l'Allemagne, forts de la puissance réformatrice de leurs systèmes parlementaires, paraissent en mesure de porter des réformes de l'ampleur que requiert la situation de l'Italie. Mais l'exemple des réformes menées en Espagne ou en Grèce, dos au mur et sur injonction extérieure européenne, montre assez bien les effets que peut produire l'obligation des changements dans le processus de démantèlement des clientélismes politiques, alors que les structures sociales et politiques internes sont trop faibles pour en venir à bout. De ce point de vue, pour douloureuses qu'elles soient, les réformes menées au sud de l'Europe portent en elles des vertus transformatrices importantes aussi bien sur les économies que sur les systèmes politiques.

---

45. Mario Monti et Sylvie Goulard, interview, *Le Figaro*, 13 novembre 2012.

## L'ANCRAGE D'UN PROCESSUS DE RÉFORMES ENGAGÉ DEPUIS VINGT ANS

Le processus de réformes en Italie ne date pas de l'arrivée aux affaires de Mario Monti. Il ne tient pas non plus au charisme d'un homme providentiel. Il est au contraire le fait d'hommes ordinaires : les médias ont été assez prompts à souligner le style passe-muraille du *Professore* et lui-même a tout fait pour forcer le contraste avec son prédécesseur. Les mêmes traits pouvaient s'appliquer avant lui à Romano Prodi ou à Carlo Azeglio Ciampi. C'est au contraire le risque de perturbation d'un processus de long terme par le retour, même passager, d'un clientélisme politique flamboyant qui est le plus à craindre.

En raison de l'urgence économique et financière, de sa limitation dans le temps par les échéances électorales, de l'ambiguïté et de la fragilité de ses soutiens au Parlement, on pouvait avoir conscience dès sa nomination que le gouvernement Monti ne pourrait pas faire entrer dans la réalité économique toutes les réformes dont l'Italie a besoin. Pour autant, même si pour ces raisons l'expérience Monti ne pouvait constituer dès l'origine qu'un cadre réformateur, elle n'en a pas moins contribué à enraciner un peu plus profondément le cap fixé depuis le début des années 1990. « L'expérience de cette année montre qu'il n'est pas impossible de dire la vérité aux Italiens <sup>46</sup> », indiquait le *Professore* en évoquant, mi-novembre 2012, le bilan d'un an de gouvernement. D'un point de vue économique, la vulnérabilité finan-

cière de l'Italie fait de la variation des taux d'intérêt une limitation assez prégnante de toute tentative de s'écarter de la ligne des réformes et de la réduction des déficits. On l'a vu avec la pression sur le changement de gouvernement en novembre 2011, du fait de la montée des taux ; on a assisté au même phénomène quand, début décembre 2012, Silvio Berlusconi a fait état de son désir de revenir dans la bataille électorale.

**En raison de l'urgence économique et financière, de sa limitation dans le temps par les échéances électorales, de l'ambiguïté et de la fragilité de ses soutiens au Parlement, on pouvait avoir conscience dès sa nomination que le gouvernement Monti ne pourrait pas faire entrer dans la réalité économique toutes les réformes dont l'Italie a besoin. Pour autant, même si pour ces raisons l'expérience Monti ne pouvait constituer dès l'origine qu'un cadre réformateur, elle n'en a pas moins contribué à enraciner un peu plus profondément le cap fixé depuis le début des années 1990.**

46. Cité dans *Les Échos*, 12 novembre 2012.

## LA RÉFORME EN ITALIE ET LA STABILITÉ DE LA ZONE EURO, DEUX FACES D'UNE MÊME MÉDAILLE

L'enracinement du processus italien de réformes est indissociable également de la transformation concomitante de la zone euro. Concomitance qui concerne en particulier l'arrivée à la présidence de la Banque centrale européenne du gouverneur de la Banca d'Italia, Mario Draghi, en novembre 2011. Concomitance qui renforce encore le lien intime entre conduite des réformes italiennes et évolution des taux d'intérêt européens, entre politique intérieure italienne et intégration européenne. Concomitance qui resserre bien une imbrication à double sens : il aurait été impossible par la politique monétaire conduite par Mario Draghi de mener à bien la métamorphose de la BCE en Banque centrale de plein exercice, détenant un véritable pouvoir de prêteur en dernier ressort, si avait eu cours au même moment une stratégie économique italienne d'une autre nature que celle de Mario Monti. Comme le relève Gregorio De Felice, chef économiste de la banque Intesa Sanpaolo, « à la différence d'il y a un an, l'Italie n'est plus une partie du problème ; elle est devenue une partie de la solution <sup>47</sup> ».

## LES MUTATIONS DE L'ITALIE ET DE LA ZONE EURO ONT PERMIS DE STABILISER LA PÉRIPHÉRIE DE L'UNION MONÉTAIRE

Après l'expérience Monti, telle qu'elle a été construite fin 2011 pour assurer une transition jusqu'aux élections de 2013, la zone euro comme l'Italie sortent profondément transformées des mutations de 2012. Ce n'est plus la même zone euro ; ce n'est plus la même Italie.

Au-delà des transformations majeures qui ont marqué l'année écoulée – adoption du traité budgétaire et instauration d'une obligation d'équilibre budgétaire à moyen terme, mise en place d'une force de frappe financière européenne avec le Mécanisme européen de stabilité (MES), lancement d'une Union bancaire européenne sous la responsabilité de la BCE, mise en œuvre du plan de sauvetage du système bancaire espagnol, mise en place du plan de rachat illimité de dettes souveraines par la BCE, règlement de la situation financière grecque... –, c'est désormais un tout autre équilibre qui structure la zone euro.

---

47. Cité par *Les Echos*, 12 novembre 2012.

Les mesures adoptées en 2012 ont permis à la zone euro de reprendre le contrôle de sa périphérie (Grèce, Espagne, Portugal) et de stabiliser son centre (Allemagne, France, Italie). Le premier cercle se caractérise par l'obligation de respecter de lourdes disciplines en échange de la solidarité financière du second cercle comme condition de son maintien en zone euro. Il est aisé de comprendre qu'aucun des trois membres du second cercle ne pourrait se trouver dans une situation équivalente à celle dans laquelle se sont trouvés les membres du premier, le cas de l'Espagne étant à cet égard à la frontière des deux cercles. Ces trois États, qui représentent ensemble les deux tiers du PIB de la zone euro – respectivement 28, 21 et 17 % –, seraient individuellement hors de portée de tout système européen de solidarité financière. Leur capacité à tenir un cap économique viable constitue donc une condition impérieuse pour la cohérence de la zone euro dans son ensemble.

## APRÈS LA STABILISATION DE L'ITALIE, LA FRANCE PRINCIPAL RISQUE DE LA ZONE EURO ?

Au moment où s'accroît l'affaiblissement du rôle moteur de la relation franco-allemande, en raison de la volonté de la France de sanctuariser ses rentes sociales et de son refus obstiné de conduire des réformes semblables à celles menées dans l'ensemble de la zone euro – l'Allemagne au milieu des années 2000, l'Europe du Sud depuis la crise de la fin des années 2000 –, l'Italie de Mario Monti apporte à la zone euro un indispensable et salutaire facteur d'équilibre qui fortifie son centre de gravité.

**L'Italie ayant repris en main ses comptes publics et conforté un peu plus le cap des réformes, c'est sur la France que se reportent à présent les risques d'instabilité de la monnaie unique.**

L'Italie ayant repris en main ses comptes publics et conforté un peu plus le cap des réformes, c'est sur la France que se reportent à présent les risques d'instabilité de la monnaie unique. Bien plus encore que sa difficulté à tenir le cap de la réduction de ses déficits – la France suit la réduction des déficits menée en Italie avec un an de retard –, c'est l'affaiblissement spectaculaire de son économie, en particulier de son industrie, qui

alimente l'incertitude sur la stabilité à moyen terme de la zone euro. En apparence, les marchés n'y trouvent rien à redire, prêtant deux fois moins cher à une France bien moins engagée que l'Italie dans la réduction des déficits et la réalisation des réformes. Est-ce seulement parce que sa dette est inférieure de 35 points de PIB à celle de sa voisine latine ?

**En cherchant à bénéficier de taux d'intérêt qui semblent tenir plus à son statut de deuxième économie européenne et à la remarquable gestion de sa dette qu'à ses performances économiques et budgétaires, la France s'expose au risque d'une reconfiguration brutale de la structure des taux européens le jour où les marchés se prendront à réviser leurs anticipations au fur et à mesure que se matérialiseront la résorption des déficits et les premiers effets de la compétitivité retrouvée dans les économies du sud de l'Europe.**

En cherchant à bénéficier de taux d'intérêt qui semblent tenir plus à son statut de deuxième économie européenne et à la remarquable gestion de sa dette qu'à ses performances économiques et budgétaires, la France s'expose au risque d'une reconfiguration brutale de la structure des taux européens le jour où les marchés se prendront à réviser leurs anticipations au fur et à mesure que se matérialiseront la résorption des déficits et les premiers effets de la compétitivité retrouvée dans les économies du sud de l'Europe. À ce compte-là, la France pourrait bel et bien connaître une pression de même nature que celle subie par l'Italie de Silvio Berlusconi à l'automne 2011.

En 2012, le salut de l'Europe est venu de l'Italie de Mario Monti. À plus long terme, sera-ce suffisant pour l'avenir de la zone euro si, en refusant de suivre son exemple, la France continue à ne pas jouer le jeu de l'intégration européenne ?

# BIBLIOGRAPHIE

## Articles

Cécile Antonin, « Du miracle économique à la stagnation », dans *L'Italie, un destin européen, Questions internationales*, Paris, La Documentation française, janvier-février 2013, no 59.

—, « L'austérité à tout prix », OFCE, prévisions du 18 octobre 2012.

—, « Italie : le pari de Mario Monti », OFCE, perspectives économiques 2012-2013.

Banca d'Italia, « Economic Bulletin », Rome, juillet 2012, no 65.

—, « Economic Bulletin », Rome, octobre 2012, no 66.

—, « Economic Bulletin », Rome, janvier 2013, no 67.

Alain Fabre, « Le retour de l'Italie en Europe », *Question d'Europe*, Paris, Fondation Robert Schuman, septembre 2012, no 251.

Jean-François Jamet, « De l'endettement à la stagnation : une maladie macro-économique italienne », *Confluences Méditerranée*, Paris, hiver 2009, no 68.

Jacques Le Cacheux, « L'économie italienne, du miracle à la banalité en Europe », *Vingtième Siècle, Revue d'Histoire*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2008/4, no 100.

Paola Monperrus-Veroni, « L'Italie : l'heure des choix », *Lettre de l'OFCE*, avril 2008, no 298.

—, « Le décrochage italien se confirme », *Perspectives Italie*, Paris, Crédit Agricole SA, janvier 2012, no 12.

—, « L'Italie a gagné une bataille, mais pas la guerre », *Perspectives Italie*, Paris, Crédit Agricole SA, avril 2012, no 13.

—, « Italie : garder le contrôle », *Perspectives Italie*, Paris, Crédit Agricole SA, juin 2012, no 14.

—, « En sursis », *Perspectives Italie*, Paris, Crédit Agricole SA, octobre 2012, no 15.

—, « 2013 : année zéro », *Perspectives Italie*, Paris, Crédit Agricole SA, janvier 2013, no 16.



Mario Monti, « Leading against the odds », intervention devant le World Economic Forum, Davos, 23 janvier 2013.

Natixis, « Un taux d'endettement public élevé risque de réduire la croissance potentielle », *Flash Économie*, mai 2012, no 325.

—, « Peut-on espérer que le taux de chômage redescende en Espagne et en Italie ? », *Flash Économie*, décembre 2012, no 880.

—, « Attention à la fragilité financière des entreprises en France et en Italie », *Flash Économie*, décembre 2012, no 866.

Marco Rangone et Stefano Solari, « From the Southern-European model to nowhere : the evolution of the Italian capitalism, 1976-2011 », *Journal of European Public Policy*, Londres, Routledge, septembre 2012.

Sébastien Richard, « Europa farà da sé ? Considérations sur la crise de la dette en Italie », *Question d'Europe*, Paris, Fondation Robert Schuman, décembre 2011, no 221.

Dominique Rivière, « La construction européenne : le guide et le bâton », dans *L'Italie, un destin européen, Questions internationales*, Paris, La Documentation française, janvier-février 2013, no 59.

Giuseppe Sacco, « Monti, l'Européen », *Sociétal*, 2e trimestre 2013, no 76.

Luciano Segreto, « Miracles et défaillances de l'économie italienne », *Vingtième siècle, Revue d'Histoire*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2008/4, no 100.

## Ouvrages

Guillaume Delacroix, *Le Mystère Mario Monti. Portrait de l'Italie post-Berlusconi*, Paris, Plon, 2012.

Manlio Graziano, *L'Italie, un État sans nation ? Géopolitique d'une identité nationale incertaine*, Ramonville-Saint-Agne, Érès, 2007.

Marc Lazar, *L'Italie sur le fil du rasoir*, Paris, Perrin, 2009.

—, (sous la dir. de), *L'Italie contemporaine de 1945 à nos jours*, Paris, Fayard, 2009.

Mario Monti, *Intervista sull'Italia in Europa*, Rome, Laterza, 1998.

Mario Monti, Sylvie Goulard, *De la démocratie en Europe. Voir plus loin*, Paris, Flammarion, 2012.

Hervé Rayner, *L'Italie en mutation*, Paris, La Documentation française, 2007.

Sergio Romano, *Histoire de l'Italie du Risorgimento à nos jours*, Paris, Seuil, coll. « Points », 1977.

Giulio Sapelli, *L'Inverno di Monti, il bisogno della politica*, Milan, Guerini e Associati, 2012.

## **Rapports**

Banca d'Italia, « Annual Report 2011 », Rome, mai 2012.

Fondation Robert Schuman, « Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2013 », Paris, Éditions Lignes de Repères, 2013.

OCDE, « Economic surveys Italy », Paris, mai 2011.

—, « Italy : Reviving growth and productivity », Paris, septembre 2012.

## **LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE**

### **La France dans la mondialisation : se protéger ou se projeter ?**

*Par Sophie Meunier (septembre 2012)*

### **Des salariés engagés : qualité du management et performance de l'entreprise**

*Par Hubert Landier (mars 2012)*

### **Le choix de l'entreprise. Comment la France peut s'inspirer de l'Allemagne**

*Par Alain Fabre (février 2012)*

### **Pour un choc de compétitivité en France**

*Par l'Institut de l'entreprise (janvier 2012)*

### **Flexibilité responsable. Dépasser le dualisme du marché du travail**

*par Charles de Froment, sous la direction de Françoise Gri  
et Xavier Huillard (décembre 2011)*

### **Financement de l'enseignement supérieur : quel rôle pour les entreprises ?**

*Par Pierre-André Chiappori (septembre 2011)*

### **Les entreprises face aux fonds souverains**

*Par l'Institut de l'entreprise (janvier 2011)*

### **Profession : dirigeant**

*Par Clémentine Marcovici (janvier 2011)*

### **L'entreprise rêvée des jeunes**

*Par l'Institut de l'entreprise (septembre 2010)*

### **Repenser la formation des managers**

*Par l'Institut de l'entreprise, le Cercle de l'Entreprise et du  
Management et la FNEGE (juin 2010)*

Toutes nos publications sont téléchargeables  
sur notre site internet : [www.institut-entreprise.fr](http://www.institut-entreprise.fr)



## L'AUTEUR

Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, titulaire d'un Master 2 d'Etudes politiques de l'EHESS et d'un DESS de Droit bancaire et financier, **Alain Fabre** a commencé sa carrière comme économiste à la Banque de France avant de rejoindre la Caisse des Dépôts et Consignations puis la Cie Financière Edmond de Rothschild. Il est aujourd'hui à la tête d'une société indépendante de conseil financier aux entreprises.

Alain Fabre est notamment l'auteur, pour l'Institut de l'entreprise, d'un rapport sur *Le choix de l'entreprise : Comment la France peut s'inspirer de l'Allemagne* (février 2012).

**PRÉSIDENT**

Xavier Huillard, président-directeur général de Vinci

**CONSEIL D'ORIENTATION**

Pierre BELLON, président du conseil d'administration de Sodexo

Alain BENICHOU, président de IBM France

Laurent BURELLE, président-directeur général de Plastic Omnium \*

Philippe CARLI, directeur général du Groupe Amaury

Henri de CASTRIES, président-directeur général d'AXA

Dominique CERUTTI, President and Deputy CEO at NYSE Euronext

Philippe CROUZET, président du directoire de Vallourec

Antoine FREROT, président-directeur général de Veolia Environnement

Pierre-Antoine GAILLY, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris

Françoise GRI, directrice générale du groupe Pierre et Vacances \*

Henri LACHMANN, président du conseil de surveillance de Schneider Electric \*

Bruno LAFONT, président-directeur général de Lafarge

Christophe DE MAISTRE, président de Siemens France SA

Gérard MESTRALLET, président-directeur général de GDF SUEZ \*

Christian NIBOUREL, président de Accenture France

Henri PROGLIO, président-directeur général d'EDF

Baudouin PROT, président du conseil d'administration de BNP Paribas

Denis RANQUE

Pierre RICHARD, administrateur EDF Energies Nouvelles \*

Jacques RICHIER, président-directeur général d'Allianz France

Augustin de ROMANET de BEAUNE, président-directeur général de Aéroports de Paris

Frédéric SAINT-GEOURS, président de l'Union des Industries et Métiers de la Métallurgie \*

Ernest-Antoine SEILLIERE, président du conseil de surveillance de Wendel

Pierre-Sébastien THILL, associé de CMS Bureau Francis Lefebvre

**DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL**

Frédéric Monlouis-Félicité

\* *Membres du Bureau*

# L'Italie de Mario Monti : la réforme au nom de l'Europe

L'Italie a fait de la contrainte de l'intégration européenne le principal levier d'une stratégie de croissance permettant de sortir de son surendettement et de sa sous-productivité. C'est le sens de l'appel à Mario Monti pour diriger le gouvernement consécutif à l'épuisement, fin 2011, de la crédibilité politique de Silvio Berlusconi et de sa majorité, tant vis-à-vis de l'opinion publique que des partenaires européens de l'Italie.

Comme le souligne Alain Fabre, Mario Monti incarne une véritable rupture dans la vision qu'a l'Italie d'elle-même. Cette dernière s'est engagée dans un processus de mutation tournant le dos au « capitalisme de connivence » et substituant la concurrence à la distribution de rentes publiques. Avec l'euro qui interdit les facilités de la dévaluation – avant tout un moyen de ponctionner du pouvoir d'achat par le renchérissement du coût des importations – l'Italie de Monti a fait de la compétitivité le cœur de sa stratégie de croissance.

À cet égard, bien plus que l'Allemagne – toujours soupçonnée d'être tellement exceptionnelle qu'elle est inimitable – l'Italie de Mario Monti constitue un véritable banc d'essai pour étalonner les politiques de réformes et les stratégies de croissance des États de la zone euro. La France aurait tort de ne pas prêter attention à ces efforts. Le degré de réussite des réformes entreprises au-delà des Alpes pèsera en effet lourd dans la manière dont notre pays se sentira conforté dans sa stratégie de croissance par la dépense publique, ou au contraire blâmé pour les risques de déstabilisation qu'il fait peser sur ses voisins.



29, rue de Lisbonne  
75008 Paris  
Tél. : +33 (0)1 53 23 05 40  
Fax : +33 (0)1 47 23 79 01  
[www.institut-entreprise.fr](http://www.institut-entreprise.fr)



