

| LES NOTES DE BENCHMARK

Consolidation budgétaire
et redressement économique en Europe

Italie : le chemin escarpé des réformes

par Charles Trottman

Préface de Michel Pébereau



**INSTITUT DE
L'ENTREPRISE**

Consolidation budgétaire en Europe

Italie : Le chemin escarpé des réformes

par Charles Trottman

LES NOTES DE BENCHMARK
Février 2015



© Institut de l'entreprise, 2015

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

Avant-propos

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'un groupe de travail mis en place par l'Institut de l'entreprise et présidé par Michel Pébereau, président d'honneur de BNP Paribas, qui se donne pour objet d'analyser des exemples concrets de redressements budgétaires conduits en Europe depuis le début de la crise.

Quatre pays, en particulier, ont été retenus dans le cadre de ces travaux : le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Italie et l'Espagne. Ils présentent en effet un point commun : sous la contrainte des événements nés de la crise, ils ont chacun engagé un effort de consolidation budgétaire de grande ampleur et/ou se sont attaqués aux obstacles structurels qui grevaient la compétitivité de leurs économies.

Au-delà, l'objectif de cette série de monographies est triple :

- > il s'agit tout d'abord de dépasser les exemples canoniques de la Suède et du Canada, aujourd'hui datés et conduits dans des conditions particulières (contexte de reprise mondiale, indépendance monétaire) qui, sans en invalider la dimension exemplaire, en relativisent la portée ;
- > il s'agit ensuite de montrer, à rebours de la thèse dénonçant les politiques de rigueur budgétaire, que loin de se traduire par une « austérité aveugle », les politiques conduites dans les quatre pays que nous avons retenus dans notre périmètre commencent aujourd'hui à donner leurs fruits – tant du côté du redressement budgétaire de la compétitivité économique ;
- > il s'agit enfin de mettre en avant des études de cas de réformes structurelles qui pourraient être transposées dans notre pays, en portant une attention particulière aux réformes de l'État-providence et aux conditions politiques de ces dernières.

Sommaire

Avant-propos	3
Préface	9
Synthèse	15
Introduction	17

1. L'ITALIE À L'ÉPREUVE DE LA CRISE..... 19

1.1. L'ITALIE EST ENTRÉE DANS LA CRISE AVEC UNE SITUATION ÉCONOMIQUE RELATIVEMENT DÉGRADÉE, MARQUÉE PAR UNE FAIBLE COMPÉTITIVITÉ ET PAR LE POIDS DE LA DETTE PUBLIQUE 19

1.1.1. L'Italie a connu dans les années qui ont précédé la crise une croissance économique faible, reflet de sa croissance potentielle basse.....	19
1.1.2. La compétitivité de l'économie italienne s'est nettement dégradée dans les années qui ont précédé la crise.....	20
1.1.3. L'économie italienne est entrée dans la crise avec de fortes rigidités tant sur le marché du travail que sur le marché des biens.....	22
1.1.4. Le niveau très élevé de la dette publique pèse de longue date sur les finances publiques italiennes.....	23
1.1.5. Le poids des dépenses publiques en Italie avant la crise était relativement élevé.....	25

1.2. LA CRISE A PROVOQUÉ DES TENSIONS FORTES SUR LA DETTE SOUVERAINE ET DÉGRADÉ LA COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCONOMIE RÉELLE..... 28

1.2.1. L'Italie a été peu affectée par l'éclatement de la bulle immobilière et financière, mais a connu un fort ralentissement de son activité économique.....	28
1.2.2. L'Italie a fait face à partir de 2011 à un regain de difficultés économiques liées aux tensions sur sa dette souveraine.....	30

1.3. LA CRISE A PROVOQUÉ UNE RÉCESSION MARQUÉE ET UNE FORTE HAUSSE DU CHÔMAGE, QUI ONT CONTRIBUÉ À AUGMENTER LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS	34
--	----

1.3.1. La crise a entraîné une récession prolongée, une forte augmentation du chômage et une nouvelle dégradation de la compétitivité du pays.....	34
--	----

1.3.2. La crise a entraîné une hausse de la pauvreté et des inégalités territoriales	37
--	----

1.4. LA CRISE A ENTRAÎNÉ UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES PUBLIQUES, LA DÉGRADATION DU DÉFICIT PUBLIC ET UNE HAUSSE DE LA DETTE PUBLIQUE.....	39
--	----

2. LE REDRESSEMENT BUDGETAIRE.....43

2.1. LA CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE EN ITALIE A ÉTÉ EFFECTUÉE DE MANIÈRE TARDIVE ET CONCENTRÉE DANS LE TEMPS, SOUS LA PRESSION DES MARCHÉS	43
---	----

2.2. LA CONSOLIDATION A PORTÉ DE MANIÈRE ÉQUILIBRÉE SUR LES RECETTES ET LES DÉPENSES.....	45
---	----

2.2.1. Les hausses des recettes ont reposé sur les différentes assiettes fiscales ainsi que sur les privatisations.....	46
---	----

2.2.2. Les baisses des dépenses ont porté sur toutes les composantes de l'action publique....	51
---	----

2.3. AU TOTAL, LA CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE RÉALISÉE EN ITALIE A PERMIS DE RÉDUIRE SIGNIFICATIVEMENT LE DÉFICIT PUBLIC, MAIS SES EFFETS ONT ÉTÉ NETTEMENT MOINS IMPORTANTS QU'ATTENDU	60
--	----

3. LES REFORMES STRUCTURELLES.....62

3.1. LE SYSTÈME DES RETRAITES ITALIEN A ÉTÉ RÉFORMÉ EN 2011 POUR S'ADAPTER À L'ESPÉRANCE DE VIE DE LA POPULATION ET PARAÎT AUJOURD'HUI SOUTENABLE À LONG TERME	62
--	----

3.2. L'ITALIE A PROGRESSIVEMENT RÉFORMÉ SON MARCHÉ DU TRAVAIL, AFIN D'AUGMENTER LA FLEXIBILITÉ À L'EMBAUCHE, DE FAVORISER UNE MEILLEURE ADÉQUATION DES SALAIRES À LA PRODUCTIVITÉ ET D'AMÉLIORER L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI.....	64
--	----

3.2.1. La réforme du marché du travail conduite en 2012 a permis d'augmenter la flexibilité du droit du travail, sans pour autant en bouleverser l'économie générale.....	64
---	----

3.2.2. Des accords nationaux interprofessionnels ont permis de progresser dans l'adéquation des salaires à la productivité.....	66
3.2.3. Le service public de l'emploi a été réformé pour permettre une meilleure couverture des travailleurs, mais la politique active de l'emploi demeure faible	67
3.2.4. Le Jobs Act, en cours de négociation par le gouvernement italien, devrait permettre de franchir une étape supplémentaire dans la modernisation du marché du travail	68

3.3. LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DES BIENS ET SERVICES A ÉTÉ RÉFORMÉ DANS DE NOMBREUX SECTEURS, EN VUE D'ACCROÎTRE LA CONCURRENCE.....	70
--	----

3.4. LE GOUVERNEMENT A MIS EN ŒUVRE UNE SÉRIE DE MESURES VISANT À AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES	73
--	----

3.5. LA RÉFORME DES INSTITUTIONS POLITIQUES NATIONALES ET TERRITORIALES DEVRAIT APPORTER PLUS DE STABILITÉ À LA VIE POLITIQUE, FAVORISER LA CONTINUITÉ DES RÉFORMES ET PERMETTRE DES ÉCONOMIES DE STRUCTURE	75
---	----

4. LES CONDITIONS POLITIQUES DES REFORMES..... 77

4.1. L'INSTABILITÉ DE LA VIE POLITIQUE ITALIENNE A CONTRIBUÉ À L'AGGRAVATION DE LA CRISE DE LA DETTE, MAIS LA MISE EN PLACE DE GOUVERNEMENTS TECHNIQUES ET D'UNION NATIONALE SUIVIE PAR L'ARRIVÉE AU POUVOIR DE MATTEO RENZI ONT PERMIS LA CONDUITE DE LA POLITIQUE D'AUSTÉRITÉ ET DES RÉFORMES STRUCTURELLES	77
---	----

4.1.1. L'instabilité politique inhérente au système électoral italien s'est exacerbée en 2011, contribuant au déclenchement de la crise de la dette.....	77
---	-----------

4.1.2. La mise en place du gouvernement technique de Mario Monti, soutenu par une large majorité des partis, a permis la mise en œuvre de la politique d'austérité	79
---	-----------

4.1.3. Les élections de février 2013 ont été marquées par la montée du vote contestataire, largement dû à la lassitude de l'opinion face à l'austérité.....	80
--	-----------

4.1.4. L'arrivée au pouvoir de Matteo Renzi et son large succès aux élections européennes donnent une assise forte à la conduite des réformes structurelles en faveur de la compétitivité qui constituent le cœur de son programme	81
---	-----------

4.2. LA POPULATION ITALIENNE A D'ABORD RÉAGI AVEC RÉSIGNATION À LA POLITIQUE D'AUSTÉRITÉ, MAIS UNE CONTESTATION SOCIALE S'EST FAIT JOUR PROGRESSIVEMENT, CULMINANT AVEC LE MOUVEMENT DES FORCONI EN 2013.....	82
---	----

CONCLUSION : L'ITALIE A LA CROISEE DES CHEMINS ?	85
ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE.....	87
COMPOSITION DE LA COMMISSION.....	89

Préface

L'expérience de la consolidation budgétaire italienne est particulièrement instructive parce que l'Italie est la troisième économie de la zone euro, au niveau tant de la population que de la production nationale, derrière l'Allemagne et la France.

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, elle a connu une croissance économique très forte qu'ont entretenue la création du Marché Commun et les aides européennes au développement régional. Le « miracle italien » est plus présent encore dans les mémoires que nos Trente Glorieuses. Il a en effet fait passer l'Italie du statut de pays pauvre à celui de pays riche. **La nostalgie de cette période fondatrice explique sans doute que l'opinion publique reste attachée à des interventions significatives de l'Etat dans l'économie, tant par les dépenses publiques et les mécanismes de protection sociale que par les réglementations.** Elle est sans doute également à l'origine de la défiance d'une partie de l'opinion vis-à-vis de l'économie de marché. L'Italie c'est « *a country that has never fully embraced liberal economic or political ideas, a country that had one time prospered despite not being liberal* », selon l'ancien rédacteur en chef de The Economist¹.

C'est en tout cas l'un des pays européens qui connaissait de sérieuses difficultés avant la crise financière, du fait des rigidités de son économie et du poids de sa dette publique. Les conditions dans lesquelles elle-même est entrée en crise et ses réactions à la crise, tant politiques qu'économiques, sont riches d'enseignements.

1/ En 2007, l'Italie est considérée par certains observateurs comme l'homme malade de l'Europe. Au cours des dix années précédentes, elle a connu la croissance du PIB par habitant la plus faible de la zone euro : le PIB a progressé de 1,6% par an contre 2,2% pour la zone. Ses parts de marché dans les exportations mondiales se sont sensiblement réduites. Sa compétitivité se dégrade en raison de très faibles gains de productivité. Le FMI situe sa croissance potentielle à un niveau proche de zéro. **Cette situation est pour une part imputable aux rigidités de ses marchés de biens et de services** : faible concurrence et transparence insuffisante pour certains marchés, poids des professions réglementées,... **Elle est surtout la conséquence des déficiences**

1. *Good Italy, Bad Italy: Why Italy Must Conquer Its Demons to Face the Future*, Bill Emmott, Yale University Press, 2012

et des rigidités structurelles du marché du travail : par exemple une forte dualité du marché entre les salariés disposant d'un contrat à durée indéterminée et les autres ; et un système de fixation des salaires déformant la répartition des revenus de l'entreprise au détriment des capacités d'autofinancement. Malgré son entrée dans la zone euro, l'Italie a conservé, en matière de salaires, les habitudes qu'elle avait coutume de compenser périodiquement par des dévaluations de la lire. Le taux d'emploi est le plus faible de la zone euro : 58,7% de la population active. Pour les jeunes (24,7%) et pour les femmes (46,6%), il est respectivement de 13 et 11 points inférieur à celui de la zone.

L'économie italienne est en outre affectée de longue date par le niveau élevé de sa dette et de ses dépenses publiques. La gestion des finances publiques est très laxiste à la suite des chocs pétroliers : de 1981 à 1993 les déficits sont en permanence supérieurs à 10% du PIB, ce qui hisse la dette publique à 130% du PIB en 1993. Certes l'effort de consolidation consenti à la suite du traité de Maastricht installe le budget en excédent primaire. Mais la dette publique se situe encore à 103% du PIB en 2007. C'est que l'Italie se caractérise par un niveau élevé de dépenses publiques : 48% du PIB en 2007, contre 45% en moyenne pour l'Union Européenne. Ses dépenses sociales sont dans la moyenne européenne (27% du PIB), mais ses dépenses de retraite sont extrêmement élevées : 13,1 % du PIB - trois points de plus que la moyenne. Ses prélèvements obligatoires sont de ce fait importants (42% du PIB) et ils pèsent plus qu'ailleurs sur les entreprises (15% du PIB).

Bref, **par le rôle de l'Etat dans l'économie, son modèle social, le poids de sa dette publique et l'affaïssement de sa croissance potentielle et de sa compétitivité qui en résultent, l'Italie est, en 2007, dans la zone euro, dans une position spécifique, peu favorable.**

2/ L'étude détaillée mais synthétique effectuée par M. Charles Trottman pour le groupe de travail constitué par l'Institut de l'entreprise est remarquable. Elle permet de bien comprendre la situation de l'Italie avant la crise, les effets de celle-ci, le redressement budgétaire et les réformes structurelles réalisés ainsi que leurs conditions politiques. Plusieurs enseignements s'en dégagent.

> Le premier enseignement, c'est que la crise peut avoir une origine politique et qu'alors une réponse politique doit lui être apportée.

La crise de la dette publique italienne est très spécifique. En effet, comme l'industrie bancaire française, les banques italiennes ne sont pas mises en danger par la crise financière mondiale provoquée par le problème des subprimes, et ne nécessitent donc pas de dépenses publiques. Ce sont la chute brutale du PIB (- 1,2% en 2008 et - 5,9% en 2009) suscitée par la récession mondiale et la montée du chômage qui l'a accompagnée (de 6,7% à 8,4%) qui provoquent le creusement du déficit public. Et encore celui-ci demeure-t-il limité, passant de 1,6% à 5,4% du PIB de 2007 à 2009 ; et il est ramené à 3,6% dès 2011, l'excédent primaire restant préservé. Alors pourquoi une crise de la dette, au milieu de 2011 ?

Certes le niveau élevé de la dette publique est un facteur important d'explication. Il prive l'Italie de marges de manœuvre. Mais ce qui provoque la crise, c'est que les investisseurs se convainquent brutalement au printemps 2011 que l'Italie n'est pas capable de mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires. Le facteur déclenchant est la perte de crédibilité du Président du Conseil, du fait de problèmes de soutien d'une partie de sa coalition et de tergiversations face aux décisions indispensables. Sur les marchés, les taux d'intérêt italiens à 10 ans augmentent rapidement pour aller au-delà de 7% en janvier 2012. Les dépenses publiques dépassent 51% du PIB, et le contrôle du déficit n'empêche pas la dette d'exploser à près de 135% du PIB en 2014.

Spécifique est aussi la réaction politique à cette crise. Le gouvernement de Silvio Berlusconi tombe avant la fin de 2011, sous la pression de l'opinion, des investisseurs et des responsables économiques Italiens et européens. Un gouvernement technique dirigé par Mario Monti est constitué, qui met immédiatement en œuvre un programme de réformes et des mesures d'austérité qui affectent rapidement sa popularité.

Puis viennent les élections. L'arrivée au pouvoir de Matteo Renzi, et son ambitieux programme de réformes structurelles, devraient permettre d'amplifier les politiques engagées et de restaurer la compétitivité de l'économie.

> Le deuxième enseignement de la crise est qu'un très grand pays peut engager rapidement de considérables réformes structurelles.

- La plus ambitieuse a été celle des mécanismes de retraites qu'a réalisée le gouvernement de Mario Monti. L'Italie a désormais un des systèmes les plus stables et durables de l'Europe. Un régime national à cotisations définies s'ap-

plique à l'ensemble de la population. Les conditions d'âge et de durée de cotisation sont indexées sur l'évolution de l'espérance de vie. L'âge moyen de départ à la retraite va passer de 61 ans pour 2006-2010 à 64 ans en 2020, 67 ans en 2040 et 68 ans en 2050. L'économie totale cumulée à l'horizon 2060 est évaluée à 60% du PIB ;

- Importante est la réforme du marché du travail, avec une plus grande flexibilité à l'embauche, l'organisation d'une meilleure adéquation des salaires à la productivité et l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Le Jobs Act dont les décrets doivent encore être publiés par le gouvernement de Matteo Renzi devrait permettre de franchir une nouvelle étape dans la modernisation du marché. Mais ses effets ne se feront sentir qu'à moyen terme : le taux de chômage devrait se maintenir à un niveau élevé, malgré l'inflexion constatée en décembre 2014. Dans ses dernières prévisions, la commission européenne prévoit ainsi une stabilisation du taux de chômage à 12,8% en 2015, avant une légère amélioration en 2016 (12,6%).

- En ce qui concerne la libéralisation des marchés des biens et des services, Mario Monti avec son gouvernement fait de l'Italie le laboratoire des réformes préconisées en France en 2008 par la Commission pour la libération de la croissance présidée par Jacques Attali, et dont il avait lui-même été membre.

Il fait traduire le rapport en italien et lui donne une préface (avec Francesco Bassanini). Le gouvernement décide la liberté d'horaire d'ouverture pour les commerces, la suppression des restrictions géographiques à l'exercice d'activités commerciales, la suppression des tarifs réglementés pour les services professionnels ou encore l'autorisation de la vente de médicaments sans ordonnance en dehors des pharmacies...

- La dernière réforme concerne l'organisation institutionnelle et territoriale du pays. Dotée d'un millefeuille administratif qui n'est pas sans rappeler le nôtre, l'Italie est en passe d'abolir l'équivalent de notre département, et de redistribuer le pouvoir aux métropoles. La réforme du Sénat envisagée devrait lui faire perdre son pouvoir législatif, qui a été un important facteur de blocage et réduire drastiquement le nombre de ses élus.

> Le troisième enseignement, enfin, est la nécessité de conjuguer réformes structurelles et réduction du déficit. A cet égard, il faut situer dans son contexte le débat entre le gouvernement italien et la Commission Européenne sur les déficits. Tout

d'abord, parce que **les politiques des gouvernements précédents – et en particulier de MM. Monti et Tremonti – ont permis à l'Italie de sortir de la procédure de déficit excessif dès mai 2013**. S'il est plus modeste que ceux de l'Irlande, de l'Espagne ou du Royaume-Uni - tous ces pays qui partaient d'une situation budgétaire d'avant 2008 plus saine – **l'effort structurel réalisé par l'Italie sur ses finances publiques est réel. En témoignent la procédure du non remplacement des agents de la fonction publique partant à la retraite** (avec un ratio limité à un sur cinq entre 2012 et 2014), **ou la réduction de la rémunération des fonctionnaires** (seulement à partir d'un certain niveau). Surtout **les objectifs de réduction de dépenses publiques ont été strictement tenus pour les décisions de 2011, et le gouvernement a initié un vrai programme de revue générale des dépenses dès 2012, puis nommé un commissaire à ce titre dès 2013, avec des pouvoirs étendus et pour trois ans**.

L'exemple italien montre ainsi que **les réformes de structure, si elles sont nécessaires, ne sont pas suffisantes**. Leur impact ne sera en effet visible sur les finances publiques – au travers de l'accélération de la croissance qu'elles favorisent – qu'à moyen, voire long terme. Or **le niveau de la dette publique italienne est tel qu'il ne permet pas de tergiverser**. La consolidation des finances publiques devra être poursuivie. D'autant plus que si le déficit public a été substantiellement réduit, l'impact effectif des mesures de consolidation a été nettement inférieur aux prévisions, malgré une baisse des dépenses supérieure aux attentes, parce que la baisse des recettes a été limitée par la dégradation du contexte économique. Il va donc falloir poursuivre l'effort.

*

* *

La crise, et les politiques de redressement engagées pour y faire face, ont naturellement un prix pour l'économie et la société italiennes. Le PIB s'est contracté de 9% depuis le début de la crise et la dette publique a augmenté de plus de 30 points pour atteindre 134,9% du PIB en 2014. Le chômage est passé de 6,7% à 12,2% de 2008 à 2013. Il a atteint le niveau record de 13,3% en novembre 2014, avant de refluer le mois suivant à 12,9 %. La crise a entraîné une hausse de la pauvreté et des inégalités territoriales. En un mot, l'Italie attend encore les bienfaits des réformes engagées et du redressement budgétaire réalisé. Et le Gouvernement sait que l'effort devra être poursuivi à long terme.

Le jeune Président du Conseil italien en est bien conscient : il vient de faire succéder à son programme de cent jours, un échéancier clair et précis : « l'agenda des mille jours ».

L'expérience italienne est riche d'enseignements. Mais il en est un qui l'emporte sur tous les autres. **Un grand pays très endetté ne peut se permettre de perdre la confiance des investisseurs. Il doit démontrer qu'il a la volonté et la capacité de se réformer, qu'il en accepte les risques politiques.** Il doit pour cela décider et conduire à temps les réformes structurelles et les ajustements budgétaires manifestement nécessaires.

Michel Pébereau

Président d'honneur de BNP Paribas

Président du groupe de travail de l'Institut de l'entreprise sur la consolidation budgétaire en Europe

Synthèse

L'Italie est entrée dans la crise financière en 2008 avec une situation économique peu favorable. Elle est le pays de la zone euro qui a connu la croissance la plus faible au cours de la décennie qui a précédé la crise (1,6 % par an entre 1997 et 2007, contre 2,2 % pour la zone euro). Au cours de cette période, **la compétitivité de l'Italie s'est également fortement dégradée**, avec de faibles gains de productivité et un coût de main-d'œuvre élevé qui ont dégradé ses performances à l'exportation. Le poids de la dette publique pèse également fortement, et de longue date, sur le pays. Supérieure à 100 % du PIB depuis le début des années 1990, la dette publique occasionne une lourde charge, qui absorbe 5 % du budget de l'État.

La crise économique et financière a frappé l'Italie en deux temps. Largement épargnée par la crise immobilière et la chute des subprimes, l'Italie a toutefois connu dès 2009 un fort ralentissement de son activité économique, avec notamment une chute brutale de sa production industrielle. La situation de l'Italie s'est nettement aggravée en 2011, avec le déclenchement d'une crise de la dette souveraine. Les taux de la dette italienne se sont envolés au cours de l'année 2011, le taux à dix ans dépassant les 7 % à la fin de l'année 2011, reflétant l'inquiétude des investisseurs sur la capacité du pays à réaliser les efforts de consolidation budgétaire et de réforme structurelle nécessaires pour garantir la soutenabilité de sa dette.

L'Italie a ainsi connu une double récession, d'abord en 2008-2009, puis en 2012-2014 : au total, le PIB italien s'est contracté de près de 9 % depuis le début de la crise économique, contre 1,7 % pour l'ensemble de la zone euro. Le chômage a doublé, passant de 6,7 % à 12,9 %. Cette situation a pesé sur les finances publiques : le déficit s'est creusé de manière modérée à 5,4 % du PIB en 2009, avant de retrouver un niveau proche de 3 % à partir de 2012. Mais la dette publique a connu une augmentation très forte, passant de 103,5 % en 2007 à 134,9 % en 2014.

La consolidation budgétaire est intervenue à partir de 2011, sous la pression des marchés et de l'Union européenne. Elle a porté davantage sur les recettes que sur les dépenses, pour un effort structurel total de 2,9 % du PIB entre 2009 et 2013, ce qui

a permis au pays de sortir de la procédure pour déficit excessif dès 2013. L'effort sur les recettes a conduit à augmenter fortement la pression fiscale sur la consommation et l'immobilier, tout en cherchant à diminuer le coût du travail, afin de ne pas dégrader la compétitivité du pays. Des ressources exceptionnelles ont également été mobilisées via la vente de participations et de biens immobiliers publics. La baisse des dépenses a mobilisé tous les niveaux de l'administration publique. L'État central a été affecté via une diminution des dépenses de personnel (- 5,4 % entre 2010 et 2014) reposant sur le gel des rémunérations et une forte diminution des recrutements de fonctionnaires, ainsi que via la baisse des dépenses courantes par l'intermédiaire d'un processus de spending review. Des cibles d'économies ont également été fixées aux collectivités locales et aux administrations de sécurité sociale.

Plusieurs réformes structurelles importantes ont également été engagées, afin d'améliorer la compétitivité du pays. La réforme des retraites, intervenue en 2012, a permis d'indexer tous les paramètres du système de retraite sur l'espérance de vie, ce qui le rend particulièrement viable à long terme. Une réforme du marché du travail a également été engagée en 2012, et se poursuit en 2014 avec le Jobs Act présenté par Matteo Renzi, dans le but d'augmenter la flexibilité des contrats et de rendre l'accompagnement des demandeurs d'emploi plus inclusif et plus actif. La réforme du marché des biens a conduit à libéraliser fortement certains secteurs de l'économie, notamment les professions réglementées. De nombreuses mesures de simplification et d'amélioration du climat des affaires ont également été engagées. Enfin, une réforme des institutions centrales et territoriales est en cours d'adoption, qui devrait permettre d'augmenter la stabilité du système politique et de réaliser des économies de structure.

Les réformes ont été mises en œuvre dans une configuration politique exceptionnelle. La chute du gouvernement Berlusconi en 2011 sous la pression des marchés a en effet entraîné la mise en place d'un gouvernement technique, dirigé par Mario Monti, qui a pu mettre en œuvre les mesures d'austérité nécessaires. L'arrivée au pouvoir de Matteo Renzi, porteur d'un programme ambitieux de réformes structurelles, ouvre une nouvelle fenêtre d'opportunité afin de poursuivre et d'amplifier les réformes nécessaires à la restauration de la compétitivité du pays.

Introduction

L'Italie, troisième économie de la zone euro avec un PIB de 1 560 milliards d'euros en 2013, est longtemps apparue à bien des égards comme « l'homme malade de l'Europe ». Avec une croissance faible depuis de nombreuses années (1,6 % par an en moyenne sur 1997-2007, contre 2,2 % pour la zone euro), une compétitivité dégradée et une dette publique supérieure à 100 % du PIB depuis le début des années 1990, la situation économique italienne paraît en effet peu favorable.

Pourtant, depuis le début de l'année 2014, l'Italie gouvernée par Matteo Renzi est souvent présentée comme un modèle potentiel pour la France, de par sa capacité à engager des réformes courageuses. Ce revirement de perception invite à s'interroger sur la manière dont l'Italie a su traverser la crise économique et financière. Peut-on réellement parler d'un exemple italien ?

Affectée dès 2009 par la baisse de son activité économique, l'Italie a été frappée de plein fouet en 2011 par la crise des dettes souveraines. La défiance des marchés a fait s'envoler le taux de la dette italienne (plus de 7 % à dix ans au plus fort de la crise), entraînant un retour de la récession. Au total, le PIB italien s'est contracté de près de 9 % depuis le début de la crise, et la dette publique a augmenté de plus de 30 points de PIB, pour atteindre 134,9 % du PIB en 2014.

Face à cette situation dégradée, le gouvernement italien a su agir avec détermination pour assainir les finances publiques. La consolidation budgétaire a permis de réaliser un effort structurel de 2,9 % du PIB sur la période 2010-2013, tout en réorientant le système fiscal afin de diminuer le coût du travail qui pèse sur la compétitivité.

Au-delà de la consolidation budgétaire, l'Italie a engagé dès 2012 des réformes structurelles, pour rendre durable le fonctionnement de son système de retraites, améliorer le fonctionnement de son marché du travail et de son marché des biens et services, simplifier la vie des entreprises et améliorer le fonctionnement de ses institutions publiques. Ce mouvement s'est accéléré au cours de l'année 2014 avec

l'arrivée au pouvoir de Matteo Renzi, dont les réformes structurelles constituent le cœur du programme économique.

Pour autant, les résultats des efforts consentis sont encore peu tangibles, la croissance économique est encore négative en 2014 et le chômage continue à augmenter. De nombreuses réformes engagées, telles que celle du marché du travail ou celle des institutions, attendent encore leur mise en œuvre. L'étude de la trajectoire italienne dans la crise apparaît dès lors intéressante, car elle illustre la capacité à conjuguer la consolidation des finances publiques avec les réformes structurelles, dans un pays qui partage avec la France bien des faiblesses, à commencer par le défaut de compétitivité. Pour autant, seul l'avenir dira si l'Italie peut réellement être érigée en exemple.

1. Jean-Marc Vittori, « Pourquoi l'Italie est le vrai homme malade de l'Europe », Les Échos, 4 octobre 2013.



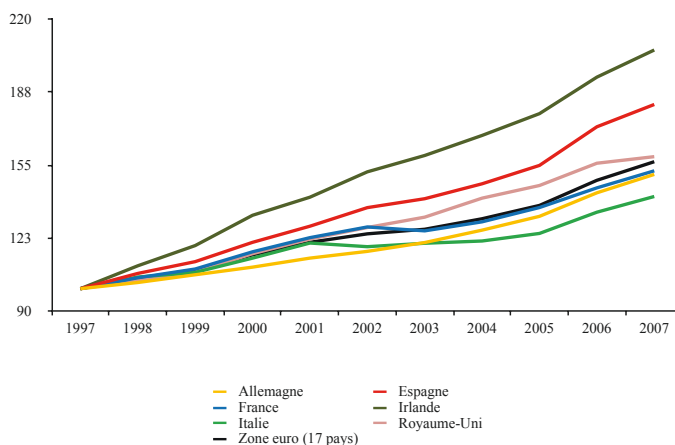
l'Italie à l'épreuve de la crise

1.1. L'ITALIE EST ENTRÉE DANS LA CRISE AVEC UNE SITUATION ÉCONOMIQUE RELATIVEMENT DÉGRADÉE, MARQUÉE PAR UNE FAIBLE COMPÉTITIVITÉ ET PAR LE POIDS DE LA DETTE PUBLIQUE

1.1.1. L'Italie a connu dans les années qui ont précédé la crise une croissance économique faible, reflet de sa croissance potentielle basse

L'Italie a connu, au cours de la décennie qui a précédé la crise économique et financière, une croissance économique faible. Elle est ainsi le pays de la zone euro qui a connu la croissance du PIB par habitant la plus faible entre 1997 et 2007. La croissance annuelle moyenne du PIB italien s'est ainsi élevée, entre 1999 et 2007, à 1,6 % par an, contre une moyenne de 2,2 % pour la zone euro

Evolution des dépenses publiques entre 1995 et 2007 (en % du PIB)



Source : OCDE

Cette faible croissance effective est le reflet d'une **croissance potentielle très faible**, qui résulte en particulier de deux facteurs de faiblesse de l'économie italienne :

> **un faible investissement dans l'éducation et l'innovation**, qui limite la croissance de la productivité générale. Les dépenses de recherche et développement représentaient, en 2012, 1,27 % du PIB de l'Italie, loin de la moyenne de la zone euro (2,17 %) et a fortiori de l'Allemagne (2,98 %) ou des pays scandinaves. De même, les dépenses d'éducation représentent en Italie 4,2 % du PIB, niveau le plus faible parmi les grands pays de la zone euro et en-dessous de la moyenne de la zone (5 %). Les performances de l'Italie au classement Pisa sont également faibles, celle-ci se classant en 2012 à la 32e place, un des rangs les moins favorables des pays de la zone euro ;

> une **démographie défavorable**. Avec un taux de fécondité à 1,4 enfant par femme, l'immigration ne parvient pas à compenser la faiblesse démographique, si bien que la population en âge de travailler a diminué entre 1997 et 2012².

La croissance potentielle de l'Italie a ainsi constamment diminué depuis le début des années 2000, **pour atteindre en 2007 un niveau proche de 0**, selon le FMI³.

1.1.2. La compétitivité de l'économie italienne s'est nettement dégradée dans les années qui ont précédé la crise

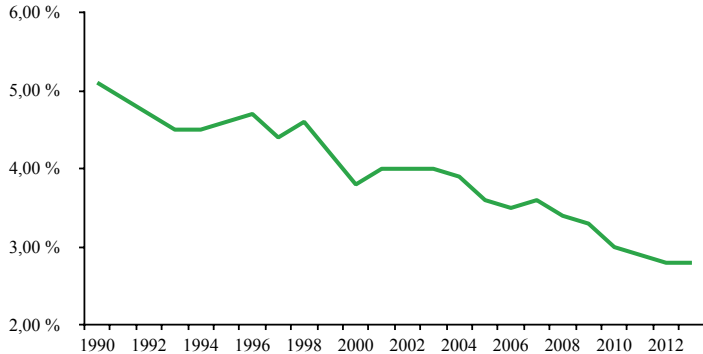
L'économie italienne repose sur une **base industrielle forte**, tournée vers l'exportation. Le tissu industriel italien est composé de quelques grands champions nationaux (Fiat, ENI...), mais surtout d'un ensemble très dense de PME spécialisées, organisées en réseaux (reti d'impresa) ou en clusters au niveau local (distretti industriali).

L'économie italienne a toutefois fortement perdu en compétitivité depuis le début des années 1990. La part de marché de l'Italie dans les exportations mondiales s'est ainsi constamment dégradée, même si le pays est parvenu à conserver une balance commerciale équilibrée, voire excédentaire, au cours des dernières années – 30,4 milliards d'euros d'excédent commercial en 2013 selon l'Institut national des statistiques (Istat) –, largement due à la chute des importations liée à la faiblesse de la demande intérieure à la suite de la crise.

2. Source : OCDE.

3. FMI, « Country report no 14/283 – Italy », 18 septembre 2014.

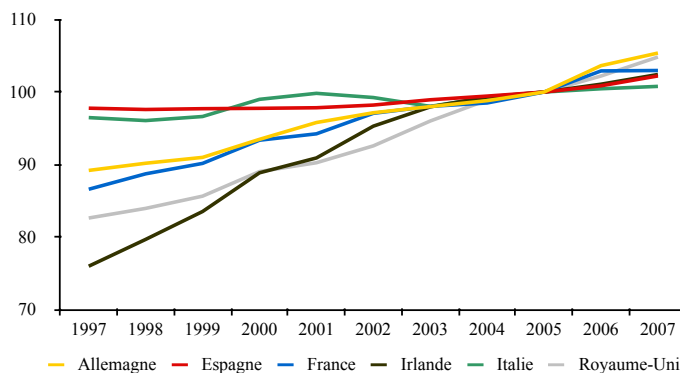
Part de l'Italie dans les exportations mondiales (1990-2013) en %



Source : Commission européenne, Ameco.

De fait, l'Italie a connu depuis le début des années 1990 une forte dégradation de sa compétitivité. Au cours de la décennie qui a précédé la crise, l'Italie est ainsi l'un des pays de la zone euro qui a réalisé les plus faibles gains de productivité (mesurés par le PIB par heure travaillée).

PIB par heure travaillée (base 100 en 2005)



Source : OCDE.

Cette dégradation de la compétitivité de l'économie italienne est largement due aux **rigidités importantes sur le marché du travail et sur le marché des biens.**

1.1.3. L'économie italienne est entrée dans la crise avec de fortes rigidités tant sur le marché du travail que sur le marché des biens

Le défaut de compétitivité de l'économie italienne est largement dû aux rigidités persistantes, tant sur le marché du travail que sur le marché des biens, qui n'ont pas été corrigées par des réformes structurelles dans les années qui ont précédé la crise économique et financière.

Pour ce qui concerne en premier lieu le **marché du travail**, plusieurs faiblesses pouvaient être observées en Italie avant la crise :

- > une **faible inclusivité**, avec un taux d'emploi particulièrement bas, en particulier pour les jeunes et les femmes. En 2007, le taux d'emploi de l'Italie, à 58,7 %, était ainsi le plus faible de la zone euro après celui de Malte. En particulier, le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans s'établissait à 24,7 % (très loin de la moyenne de la zone euro à 37,7 %), et le taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans à 46,6 % (contre 57,7 % en moyenne dans la zone euro) ;
- > une **forte dualité** entre les salariés disposant d'un contrat de travail à durée indéterminée et ceux qui ont un contrat à temps partiel. Au cours des années 2000, les gouvernements successifs ont en effet créé un ensemble de « contrats atypiques », assortis d'une protection très inférieure aux CDI. Si ces contrats ont eu un effet positif sur le taux de chômage, ils ont toutefois contribué à créer une profonde fracture entre les salariés en CDI et ceux en contrat atypique qui n'ont pas ou peu accès au crédit et ne bénéficient pas du système de formation continue ni d'indemnisation chômage ;
- > des **modalités sous-optimales de fixation des salaires**, qui sont essentiellement négociés par branche au niveau central, ce qui ne permet pas d'adapter les salaires en fonction de l'activité au niveau des entreprises ;
- > un « **coin fiscal** » sur le travail très important, qui s'élevait à 46,4 % en 2007, soit 10 points au-dessus de la moyenne de l'OCDE ;
- > une **forte conflictualité des relations de travail**, couplée à une justice commerciale très peu efficace : le délai moyen pour obtenir un jugement devant un tribunal de commerce s'élevait ainsi en Italie à 1 210 jours en 2012, contre 518 jours en moyenne dans les pays de l'OCDE ; un **poids significatif du secteur informel**, qui représente environ 10 % de l'emploi total, selon l'OCDE.

Le **marché des biens** était également marqué par une faible efficience, résultant notamment :

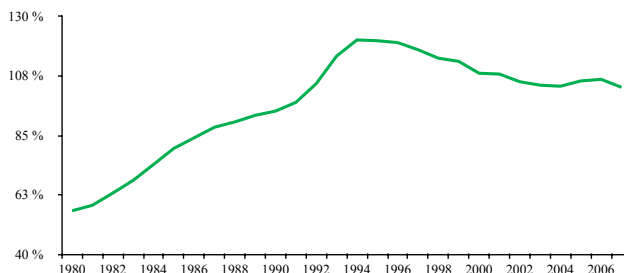
- > d'une faible concurrence et d'une transparence insuffisante sur certains marchés, notamment l'énergie et les transports ou l'approvisionnement en eau ;
- > du poids des professions réglementées, en particulier dans le domaine juridique et de la santé.

Ces inefficiences ont pesé sur la croissance et la compétitivité du pays dans la période qui a précédé la crise financière, dans un contexte rendu par ailleurs d'autant plus difficile par la situation durablement dégradée des finances publiques italiennes.

1.1.4. Le niveau très élevé de la dette publique pèse de longue date sur les finances publiques italiennes

L'Italie a abordé la crise financière avec un **niveau de dette publique particulièrement élevé**. Cette dette est le fruit d'une gestion des finances publiques laxiste au cours des années 1980 et de la première moitié des années 1990, avec des déficits publics constamment supérieurs à 10 % de 1981 à 1993. Un effort de consolidation budgétaire important a été consenti dans le cadre de la politique de convergence en vue de la création de l'euro. Ainsi, entre 1994 et 2000, la dette publique a diminué de 12 %, grâce notamment à une réforme du système des retraites, ainsi qu'à une meilleure maîtrise des dépenses de santé et des finances des collectivités locales. L'effort s'est ensuite nettement ralenti avec l'entrée en vigueur de la monnaie unique, qui a permis une forte détente sur le taux souverain. La dette italienne a ainsi baissé de 5 % entre 2001 et 2007, pour atteindre 103 % du PIB.

Évolution de la dette publique italienne (1980-2007), en % du PIB



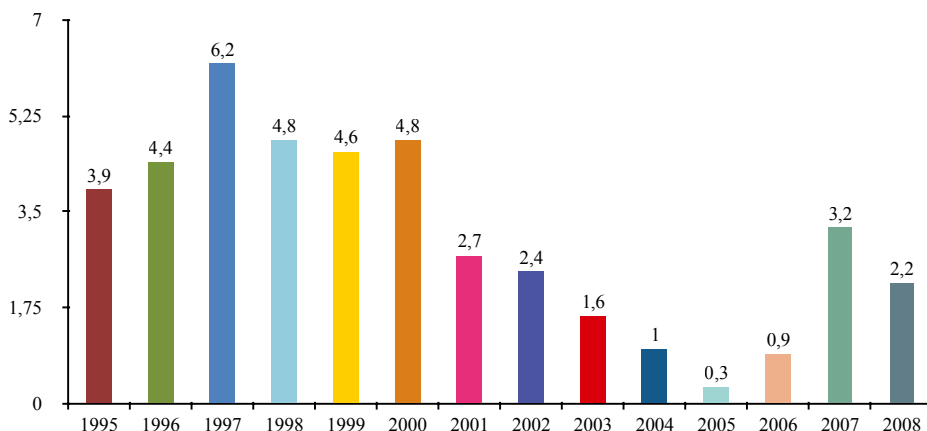
Source : Commission européenne, Ameco.

Ce poids de la dette publique a constitué pour l'Italie un handicap à l'entrée dans la crise, et ce à double titre :

- > le service de la dette fait peser une **lourde contrainte sur le budget de l'État**. Ainsi, en 2008, la charge de la dette représentait 4,8 % du PIB en Italie, soit 2 points de plus que la moyenne des pays de la zone euro. Ceci entraîne un effet d'éviction d'autres dépenses publiques potentiellement plus productives et réduit les marges de manœuvre de la politique budgétaire en cas de dégradation de la conjoncture ;
- > le poids de la dette rend les finances publiques italiennes particulièrement **sensibles aux évolutions des marchés et des taux d'intérêt**.

Si le poids de la dette héritée du passé demeure important en Italie à l'entrée de la crise, il convient toutefois de souligner que **sa situation budgétaire était saine** en comparaison de certains autres pays de la zone euro (notamment la France) : l'Italie a en effet dégagé de manière constante des excédents primaires depuis le milieu des années 1990.

Solde primaire du budget italien (en % du PIB)



Source : Commission européenne, Ameco.

Il convient également de souligner que l'Italie, contrairement à d'autres pays de la zone euro comme l'Espagne ou l'Irlande, **n'a pas connu avant la crise d'accroissement excessif de la dette privée**. Celle-ci s'élevait en 2007 à 117,9 % en Italie, contre 222,6 % en Irlande ou 214,9 % en Espagne.

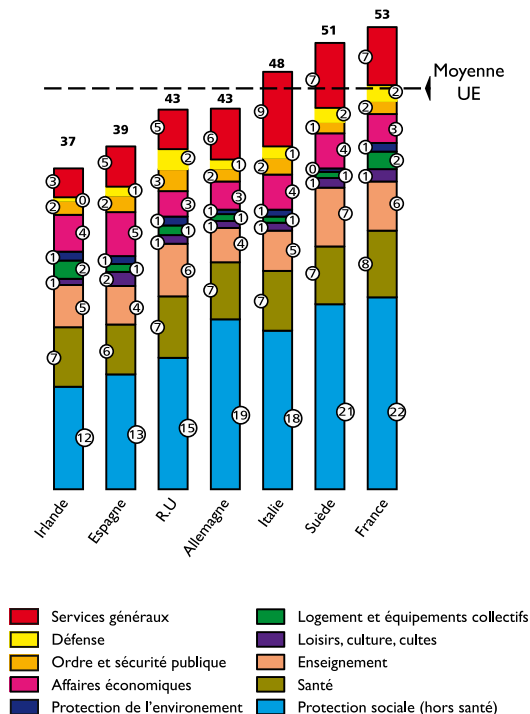
1.1.5. Le poids des dépenses publiques en Italie avant la crise était relativement élevé

1.1.5.1. Le poids des dépenses publiques, relativement élevé en comparaison de la moyenne européenne, était stable dans les années qui ont précédé la crise

Avant la crise, en 2007, l'Italie consacrait 47,6 % de son PIB aux dépenses publiques, alors que l'UE à quinze y consacrait en moyenne 45,8 % de son PIB. L'État italien pesait donc 1,8 points de PIB de moins que la moyenne de l'UE à quinze.

À titre de comparaison, la France consacrait la même année 52,7 % de son PIB aux dépenses publiques, alors que celles-ci ne représentaient que 36,7 % du PIB en Irlande. L'Italie se caractérise dès lors par un poids relativement élevé de la dépense publique, sans compter pour autant parmi les pays européens où celle-ci est la plus élevée.

Dépenses publiques en 2007 (en % du PIB)



Source : Eurostat.

Le poids de la dépense publique en Italie s'explique en particulier par :

- > **le poids important des « services généraux »**, qui représentent 9 % du PIB contre 7 % pour la moyenne de l'UE (et seulement 3,3 % en Irlande ou 4,6 % en Espagne), et reflètent la faible efficience de l'administration italienne ;
- > **le poids significatif de la protection sociale (hors santé)**, lié notamment aux dépenses de retraite.
- > Le poids de la dépense publique était resté **relativement constant en Italie dans les années qui ont immédiatement précédé la crise** :
 - > entre 1995 et 2000, le poids de la dépense publique a significativement diminué, dans le contexte de consolidation budgétaire lié à la préparation de la monnaie unique. La dépense publique est ainsi passée de 52,2 % à 45,9 % du PIB, soit une baisse de 6,3 % du PIB. Cette baisse a porté principalement sur les services généraux (passés de 14 % à 9,6 % du PIB) et sur les affaires économiques (passées de 4,4 % à 2,6 %) ;
 - > entre 2000 et 2007, la discipline budgétaire s'est relâchée et la dépense publique a de nouveau légèrement augmenté pour atteindre 47,6 % en 2007.

1.1.5.2. Le poids des dépenses sociales était proche de la moyenne européenne, mais marqué par le poids des dépenses de retraite

Les dépenses sociales italiennes (retraite et santé incluses) étaient proches de la moyenne européenne avant la crise : alors qu'elles représentaient 26,5 % du PIB italien en 2007, elles comptaient pour 26,8 % du PIB dans l'UE à quinze.

La dépense de vieillesse constituait un poste de dépenses très important en Italie en comparaison des autres pays européens : en 2007, l'Italie consacrait 13,1 % de son PIB aux dépenses de vieillesse, alors que l'Espagne n'y consacrait que 6,4 % et l'UE à quinze 10,1 % ;

À l'inverse, l'Italie dépensait nettement moins que les autres pays européens pour ce qui concerne :

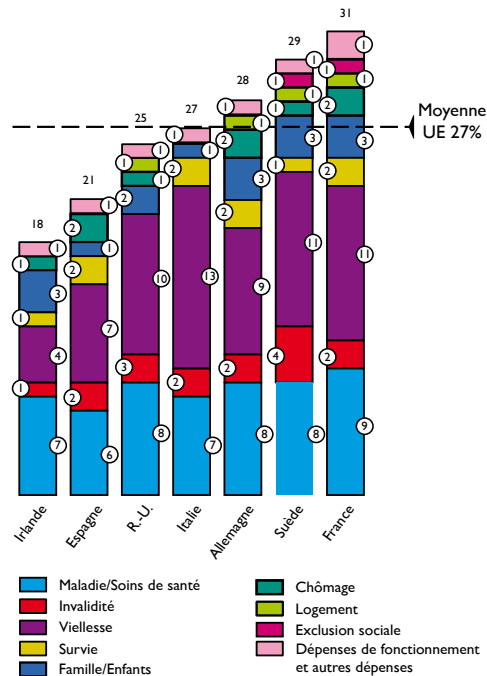
- > la politique familiale, avec 1,2 % du PIB contre 2,1 % pour la moyenne européenne et 2,9 % pour la Suède. Ceci s'explique par la faiblesse des dispositifs de politique familiale en Italie (allocations sociales et solutions de garde d'enfants), qui contribue au médiocre taux d'emploi des femmes ;

> le chômage, avec 0,4 % du PIB contre 1,3 % en moyenne dans l'Union européenne et 2,1 % en Espagne. Ceci s'explique par le caractère à la fois peu inclusif (en sont notamment exclus les contrats atypiques) et peu protecteur du système d'indemnisation du chômage en Italie.

> l'exclusion sociale et le logement, pour lesquels les dépenses sont pratiquement nulles en Italie, alors qu'elles représentent 1 % du PIB en moyenne dans l'UE.

Au total, l'Italie compte parmi les grands pays européens dont les dépenses de prestations sociales, hors retraite et santé, sont les plus faibles (5,6 % du PIB contre 8,1 % en moyenne dans l'Union européenne).

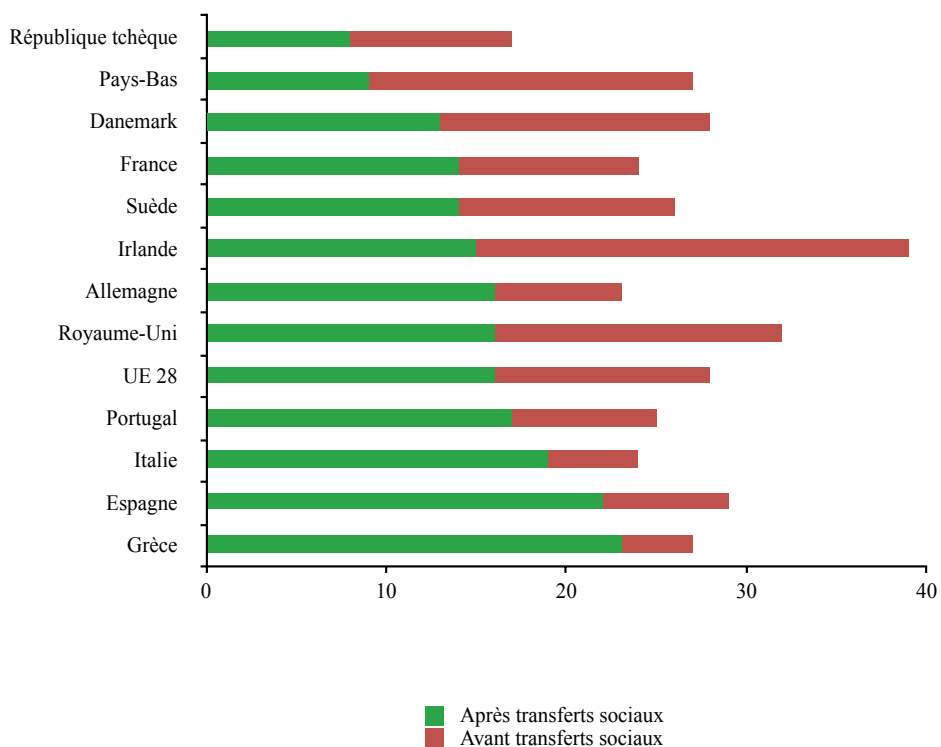
Dépenses de protection sociale en 2007 (en % du PIB)



Source : Eurostat.

Globalement, l'Italie dispose **d'un niveau limité de protection sociale qui explique sa faible capacité à réduire la pauvreté et à lutter contre l'exclusion sociale**, particulièrement des immigrants et des personnes disposant de contrats de travail atypiques.

Taux de pauvreté avant et après redistribution en 2011 (en %)



Source : Eurostat.

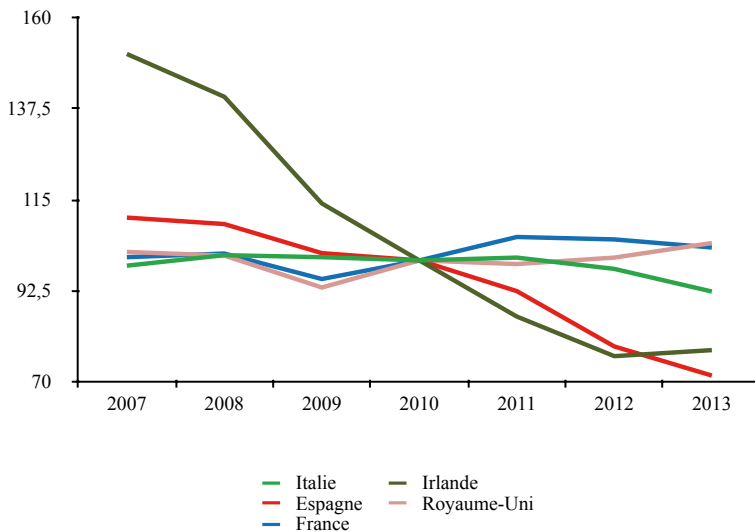
1.2. LA CRISE A PROVOQUÉ DES TENSIONS FORTES SUR LA DETTE SOUVERAINE ET DÉGRADÉ LA COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCONOMIE RÉELLE

1.2.1. L'Italie a été peu affectée par l'éclatement de la bulle immobilière et financière, mais a connu un fort ralentissement de son activité économique

L'Italie, contrairement à d'autres pays comme l'Espagne ou l'Irlande, n'a été que peu affectée par l'éclatement de la bulle immobilière et financière en 2008.

Les prix de l'immobilier sont en effet restés relativement stables en Italie entre 2007 et 2009 (- 5 %), alors qu'ils connaissaient dans le même temps une baisse de 30 % en Irlande et de 16 % en Espagne.

Évolution des prix de l'immobilier entre 2007 et 2013 (base 100 en 2010)



Source : Eurostat.

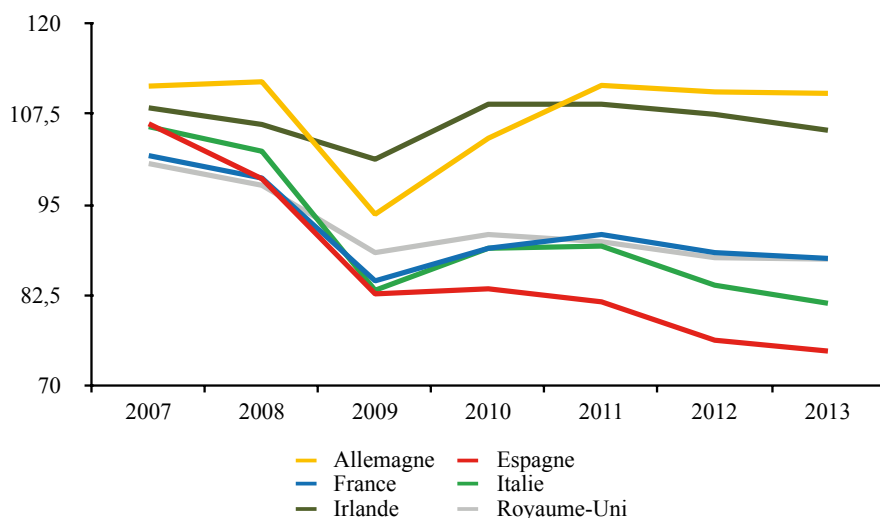
Le système bancaire italien a également traversé la première phase de la crise financière, liée aux subprimes, sans connaître de faillite de grande ampleur.

Les banques italiennes détenaient en effet très peu de dérivés de crédits immobiliers, ce qui est dû à la fois à leur structure spécifique, très orientée vers le financement de l'économie – les prêts représentent 60 % des actifs des banques italiennes, contre 28 % en France et en Allemagne –, et à une politique d'investissement prudente. En Italie, aucun intermédiaire financier n'a dû recourir à des aides publiques pour assurer son sauvetage et seuls quatre groupes bancaires ont jugé opportun de renforcer leur

propre capitalisation au moyen d'émissions limitées d'instruments hybrides souscrits par le ministère de l'Économie : les « Tremonti bonds ». Ces obligations bancaires perpétuelles, subordonnées et hybrides, visaient à améliorer la capitalisation Core Tier 1 des banques italiennes. Ces titres ont été souscrits par le ministère de l'Économie et des finances italien entre février 2009 et le 31 décembre 2009, pour un montant total de 4,05 milliards d'euros (dont 1,45 milliard d'euros par Banco Popolare, 500 millions d'euros par Banca Popolare di Milano, 1,9 milliard d'euros par Banca Monte dei Paschi di Siena et 200 millions d'euros par Credito Valtellinese). L'Italie est dès lors, parmi les grands pays de la zone euro, un de ceux qui ont dû apporter le moins de soutien public à ses banques – en comparaison notamment avec le Royaume-Uni, l'Allemagne ou la France, et à plus forte raison avec les pays qui ont connu une crise bancaire majeure comme l'Irlande.

L'Italie a en revanche été fortement affectée, dès le début de la crise, par le ralentissement de l'activité économique. La production industrielle a diminué de 19,2 % entre 2008 et 2009. Parmi les grands pays de la zone euro, l'Italie est ainsi, après l'Espagne, celui qui a connu la chute la plus rapide et la plus durable de sa production industrielle au cours de la crise.

Production industrielle (hors construction – base 100 en 2005)



Source : Commission européenne, Ameco.

1.2.2. L'Italie a fait face à partir de 2011 à un regain de difficultés économiques liées aux tensions sur sa dette souveraine

L'Italie a été relativement épargnée par les tensions sur la dette souveraine jusqu'au milieu de l'année 2011. Le taux italien à dix ans avait certes légèrement augmenté depuis le début de la crise financière, mais le spread avec le taux des emprunts d'État allemand s'était maintenu à un niveau limité (entre 1 et 2 %). En effet, malgré le niveau élevé de la dette publique italienne, celle-ci était largement considérée comme soutenable dans la mesure où :

- > sa maturité est élevée (près de huit ans à la fin de l'année 2010) et elle est largement détenue par des acteurs nationaux (55 % de la dette est détenue par des résidents en 2010), ce qui diminue sa sensibilité aux fluctuations de marché ;
- > la dette des ménages italiens est limitée, parmi les plus faibles des pays de la zone euro (94 % du revenu disponible net). Du côté des actifs, la position financière nette des ménages représentait 180 % du PIB italien en 2009, l'un des niveaux les plus hauts de la zone euro, constitué par ailleurs de plus de deux tiers d'actifs réels (foncier et immobilier) dont la valeur est peu affectée par les fluctuations de marché ;
- > l'Italie dégager de manière quasiment constante depuis la fin des années 1990 un excédent primaire, ce qui doit permettre de contenir l'évolution de la dette à moyen terme (cf. *infra*).

La dégradation de la position italienne sur les marchés a toutefois débuté le 21 mai 2011 avec la mise sous surveillance du pays par les agences de notation. Celles-ci ont agi après la publication des résultats économiques du premier semestre 2011 et l'annonce d'une faible croissance pour l'exercice 2011. La défiance persistante des marchés à l'égard de Rome s'explique en grande partie par une inquiétude en ce qui concerne la faible activité du pays, ainsi que par le contexte général de tension au sein de la zone euro, mais également par le contexte politique intérieur en Italie, marqué par le manque de crédibilité de Silvio Berlusconi, affecté à la fois par des affaires judiciaires et par la perte du soutien de certains membres de sa coalition (cf. 4.1.1).

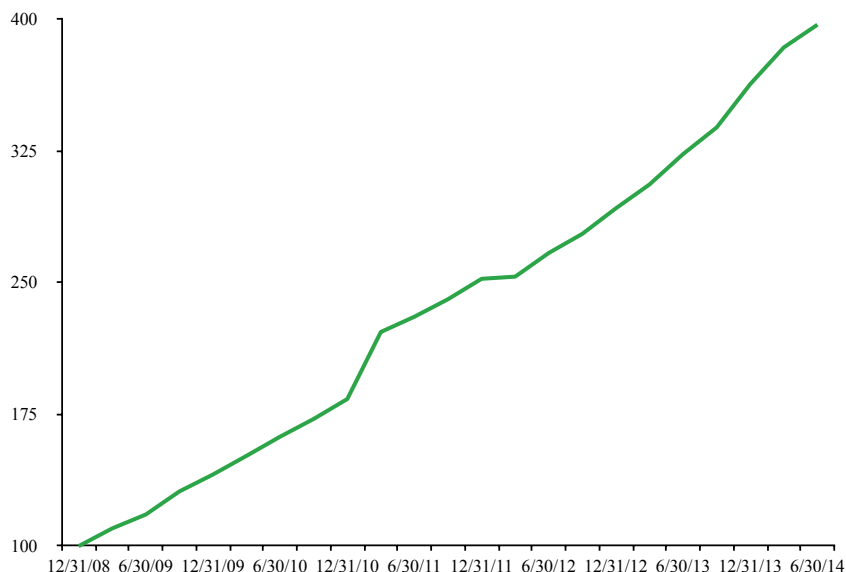
Les taux italiens à dix ans ont fortement augmenté au cours de l'année 2011, pour dépasser les 7 % à leur point le plus haut en janvier 2012.

Les tensions sur la dette souveraine italienne ont entraîné une **importante perte de confiance des investisseurs internationaux**, qui a provoqué une fuite de capitaux du territoire italien. Les flux sortants d'investissements étrangers de portefeuille en Italie ont ainsi représenté 70 milliards d'euros en 2011 et 24,8 milliards d'euros en 2012, selon la Banque centrale italienne.

Cette tension sur la dette souveraine a également fortement affecté les banques italiennes, très exposées à la dette souveraine nationale (celle-ci représentait 4,5 % de leurs actifs à la fin 2011).

La pression sur les banques italiennes a été accentuée dans le même temps par l'augmentation des créances irrécouvrables (*sofferenze*), qui s'est accélérée au cours de l'année 2011 avec la dégradation de la situation économique. La part des créances irrécouvrables dans le total des prêts est ainsi passée de 2,7 % fin 2008 à 8,5 % à l'été 2013.

Volume de créances irrécouvrables détenu par les banques italiennes (base 100 en décembre 2008)

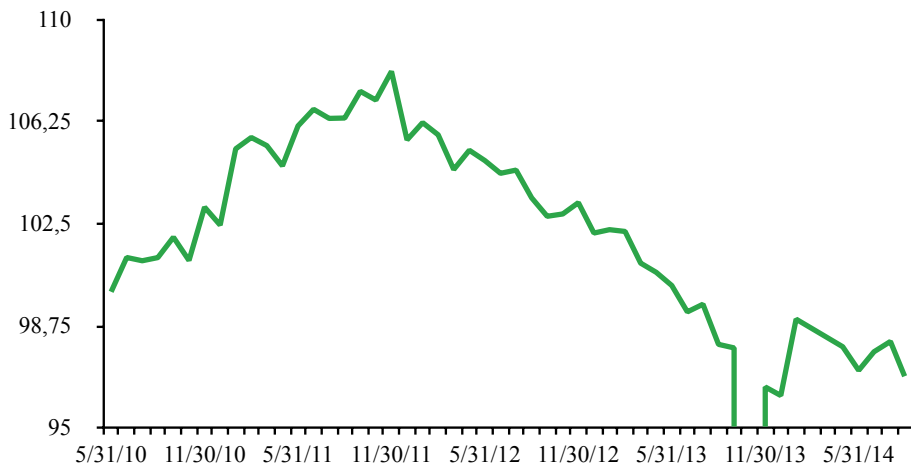


Source : Banque d'Italie.

À partir de 2011, on observe ainsi une forte dégradation des conditions de crédit aux entreprises italiennes, qui se traduit à la fois par une baisse du volume des prêts aux entreprises et par une augmentation des taux d'intérêt (à la fin de l'année 2013, le taux d'intérêt moyen des nouveaux prêts aux entreprises s'élevait en Italie à 128 points de

base de plus qu'en Allemagne et 110 points de base de plus qu'en France), la combinaison de ces facteurs contribuant à la restriction de l'activité économique.

Volume de prêts aux sociétés non financières en Italie (base 100 en mai 2010)



Source : Banque d'Italie.

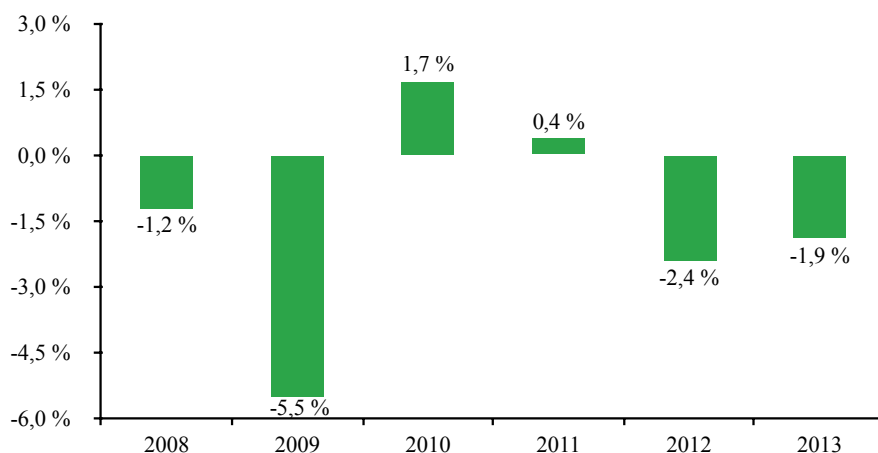
Les tensions sur la dette italienne se sont progressivement apaisées à partir du début de l'année 2012 avec le lancement des opérations de refinancement de long terme par la BCE. Le taux à dix ans de la dette italienne a ainsi progressivement diminué, pour retrouver en 2013 son niveau d'avant la crise. L'économie italienne est toutefois demeurée durablement affectée par la récession « en W » (double-dip) provoquée par la double crise économique et de la dette souveraine.

1.3. LA CRISE A PROVOQUÉ UNE RÉCESSION MARQUÉE ET UNE FORTE HAUSSE DU CHÔMAGE, QUI ONT CONTRIBUÉ À AUGMENTER LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS

1.3.1. La crise a entraîné une récession prolongée, une forte augmentation du chômage et une nouvelle dégradation de la compétitivité du pays

La crise économique s'est traduite en Italie par une double récession : le PIB s'est ainsi fortement contracté en 2009 (- 5,5 %), avant de repartir à la hausse en 2010 (+ 1,7 %) et 2011 (+ 0,4 %). La croissance est ensuite redevenue nettement négative en 2012 (- 2,4 %) et 2013 (-1,9 %). Les dernières prévisions du FMI ⁴ indiquent que la croissance devrait encore être légèrement négative en 2014 (- 0,1 %), la reprise n'intervenant réellement qu'en 2015. **Au total, le PIB s'est donc contracté de près de 9 % depuis le début de la crise économique**, contre 1,7 % pour l'ensemble de la zone euro. Selon l'Istat, les trois années de récession qu'a connues l'économie italienne ont ramené la taille de cette dernière à ses niveaux de l'année 2000. Istat prévoit toutefois un rebond de la croissance de l'ordre de 0,5 % en 2015, puis de 1 % en 2016.

Taux de croissance du PIB réel en Italie (2008-2013, en %)

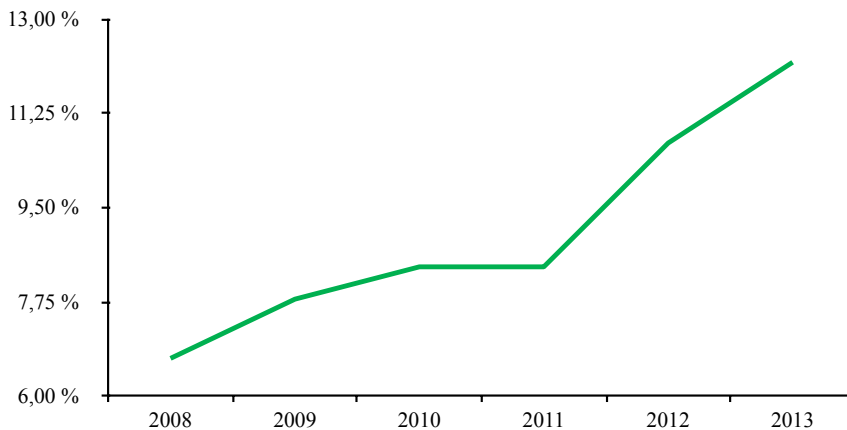


Source : Eurostat.

4. FMI, « Country report no 14/283 – Italy », 18 septembre 2014.

La crise a également entraîné une hausse marquée du chômage en Italie. Celui-ci a augmenté de 5,5 % entre 2008 et 2013, passant de 6,7 % à 12,2 %. Cette augmentation demeure nettement moins spectaculaire que celle qu'ont pu connaître certains pays comme l'Espagne (+ 18 % entre 2007 et 2013) ou l'Irlande (+ 10 % entre 2007 et 2012), mais elle a malgré tout eu un impact important sur la population active. L'Espagne et l'Irlande ont toutefois réussi à inverser leur courbe du chômage, tandis que le nombre de demandeurs d'emploi a continué à augmenter en Italie pour atteindre 13,4 % de la population active en novembre 2014. En raison de la dualité du marché du travail, l'ajustement a porté essentiellement sur les contrats de travail atypiques, et donc sur les catégories les plus fragiles de la population (travailleurs migrants, jeunes et femmes). Le chômage des jeunes de moins de 25 ans a quasiment doublé en Italie entre 2007 et 2013, passant de 20,3 % à 40 %. En novembre 2014, il s'établissait à 43,9 %.

Taux de chômage en Italie (2008-2013, en %)

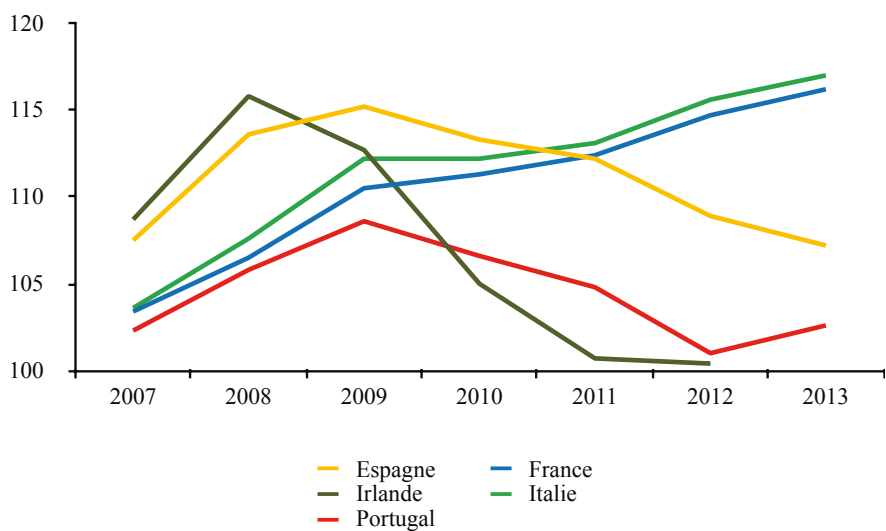


Source : Eurostat.

On observe par ailleurs qu'en Italie, contrairement aux autres pays qui ont connu une récession et une forte augmentation du chômage (Espagne, Irlande, Portugal...), les coûts salariaux ne se sont pas ajustés, en raison des rigidités du marché du travail.

La dégradation de la compétitivité du pays s'est dès lors poursuivie, les coûts salariaux unitaires continuant à augmenter pendant toute la durée de la crise.

Coûts unitaires de main-d'œuvre (2007-2013, base 100 en 2005)

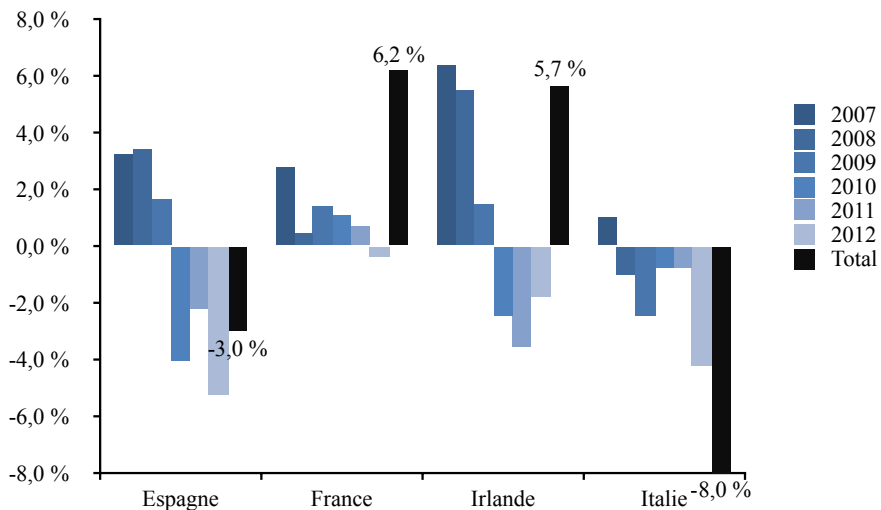


Source : OCDE.

1.3.2. La crise a entraîné une hausse de la pauvreté et des inégalités territoriales

La hausse du chômage, couplée aux restrictions budgétaires (*cf. infra*), a entraîné **une baisse marquée du revenu disponible des ménages en Italie** durant la crise. Celui-ci a ainsi diminué de 8 % sur la période 2007-2012, soit nettement plus que dans d'autres pays pourtant fortement touchés par la crise (à titre d'exemple, le revenu disponible des ménages n'a diminué que de 3 % en Espagne sur la période).

Évolution annuelle du revenu disponible des ménages
(2009-2012, en %)



Source : OCDE.

Cette baisse du revenu disponible, couplée à l'efficacité limitée du système social, a entraîné une **hausse du risque de pauvreté monétaire**, passé de 18,7 % en 2008 à 19,6 % en 2011, soit une hausse de 0,9 % en trois ans.

La dégradation de la situation économique du pays a également conduit à **accentuer les contrastes territoriaux**. On distingue habituellement « trois Italie », selon l'analyse établie par le sociologue Arnaldo Bagnasco :

- > la première est la région du Nord et de la plaine du Pô, où l'on retrouve la majorité des grandes entreprises et bon nombre de PME dynamiques ;
- > la deuxième est celle du centre, composée de la Toscane, de l'Émilie-Romagne, de la Vénétie et du Frioul. Son économie repose largement sur des PME spécialisées, notamment dans l'artisanat, et fortement tournées vers l'export ;
- > la troisième Italie est celle du Sud. Avec 40 % de la superficie de la péninsule et 36 % de la population, l'Italie du Sud contribue pour moins de 25 % au PIB national.

La crise économique a contribué à renforcer ces contrastes territoriaux : on observe, sur la période 2007-2013, que le PIB a diminué de 6,7 % dans le nord du pays, mais de 13,6 % dans le Sud. Entre 2007 et 2012, la contribution du Mezzogiorno au PIB national est ainsi passée de 24,3 % à 23,4 %. De même, le taux de chômage a augmenté dans le sud du pays de 4 % de plus que dans le Nord ⁵.

On observe par ailleurs que **la crise a fortement relancé l'émigration italienne**, qui était faible dans le courant des années 2000. Si les Italiens étaient 50 000 à avoir quitté le pays en 2002, ce nombre est passé à 106 000 en 2012, soit une augmentation de 115 % en dix ans. La hausse la plus forte a été enregistrée en 2012, avec + 28,8 % sur un an. 54,1 % de ces 106 000 personnes sont des jeunes de moins de 35 ans⁶.

On constate enfin que la crise a contribué à exacerber le sentiment d'insécurité économique et sociale au sein de la population italienne. Le dernier rapport sur la situation sociale du pays, publié le 5 décembre 2014 par l'institut Censis⁷, indique ainsi que 60% des italiens craignent de tomber dans la pauvreté. Seuls 17% des italiens se déclarent confiants dans l'avenir, ce taux tombant même à 12% chez les 18-34 ans.

5. FMI, « Country report no 14/283 – Italy », 18 septembre 2014.

6. Censis, « 47° Rapporto sulla situazione sociale del Paese », 2013.

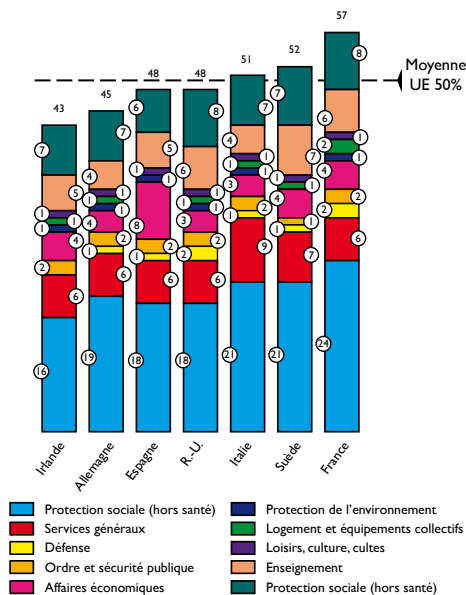
7. Censis, 48° Rapporto sulla situazione sociale del Paese, 2014.

1.4. LA CRISE A ENTRAÎNÉ UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES PUBLIQUES, LA DÉGRADATION DU DÉFICIT PUBLIC ET UNE HAUSSE DE LA DETTE PUBLIQUE

L'Italie est entrée dans la crise avec des finances publiques déjà marquées par le poids de la dette, qui réduisait fortement ses marges de manœuvre potentielles. De ce fait, les mesures de relance ont été très limitées par rapport à la plupart des grands pays de la zone euro. Toutefois, les équilibres des finances publiques se sont dégradés, sous l'effet du jeu des stabilisateurs automatiques.

Les dépenses publiques ont augmenté de 3 % du PIB entre 2007 et 2012, passant de 47,6 % à 50,6 % du PIB.

Dépenses publiques en 2012 (en % du PIB)

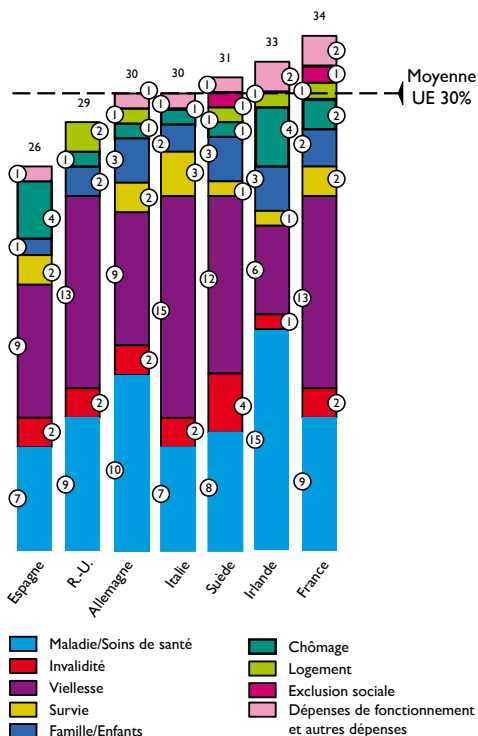


Source : Eurostat.

Cette augmentation s'explique essentiellement par la **hausse des dépenses sociales**, qui sont passées entre 2007 et 2011 de 26,5 % à 29,7 % du PIB. Cette augmentation

est notamment liée à la progression des dépenses de soins de santé et de retraite, qui ont augmenté respectivement de 0,5 et 1,7 % du PIB sur la période.

Dépenses de protection sociale en 2012 (en % du PIB)

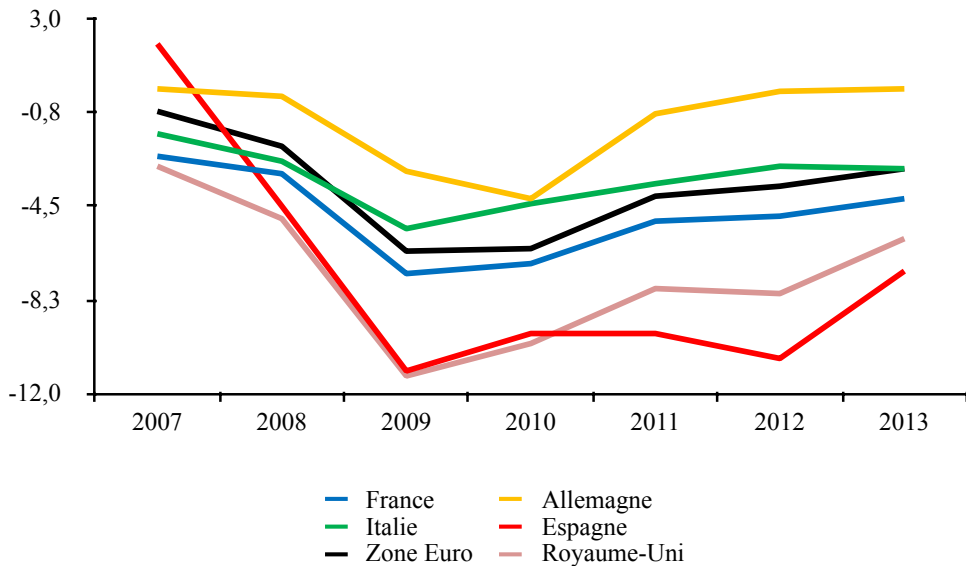


Source : Eurostat.

Cette hausse des dépenses, conjuguée à une stagnation des recettes (les recettes des administrations publiques représentaient 46,0 % du PIB en 2007, 45,9 % en 2008, 46,5 % en 2009 et 46,1 % en 2010 et 2011), a entraîné **l'aggravation du déficit public italien**. Alors qu'il s'établissait à 1,6 % du PIB en 2007, il est ainsi passé à 2,7 % en 2008, puis à 5,4 % en 2009, avant de diminuer en 2010 (4,4 %) et 2011 (3,6 %) pour se stabiliser à 3 % en 2012 et 2013.

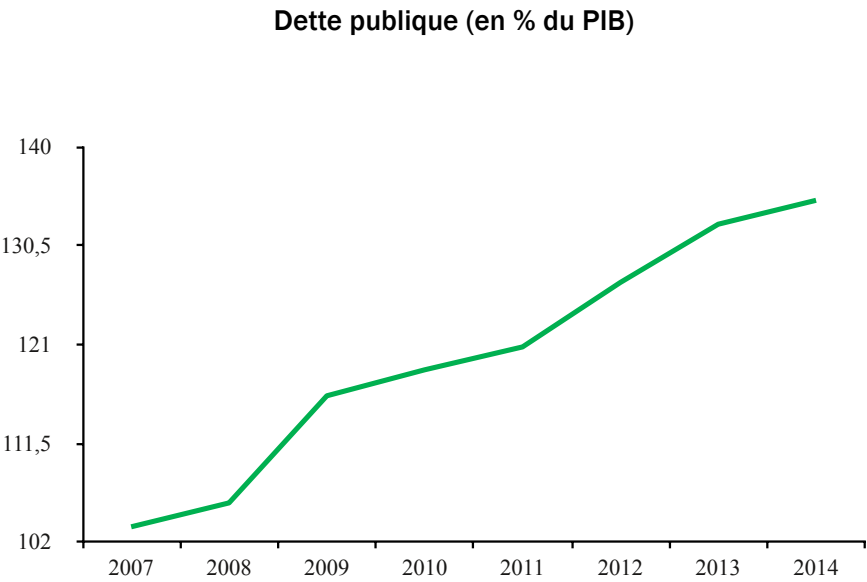
Cette augmentation du déficit public est toutefois demeurée modérée en comparaison d'autres pays tels que l'Espagne ou le Royaume-Uni, dont les déficits ont plongé au-delà de 11 % du PIB en 2009, sous l'effet conjugué des sauvetages bancaires et des plans de relance, que l'Italie n'a pas eu à mettre en œuvre.

Déficit public (2007-2013) en % du PIB



Source : Fiscal Monitor 2014, FMI, octobre 2014.

L'aggravation du déficit public a entraîné à son tour une **augmentation de la dette publique**. Après avoir diminué de 17 % du PIB entre 1995 et 2007, la dette publique italienne a fortement augmenté durant la crise pour atteindre 134,9 % du PIB en 2014, soit une hausse de 31,4 % entre 2007 et 2014. La dette italienne reste ainsi la plus élevée de la zone euro (en % du PIB) derrière la dette grecque, mais devrait se stabiliser en 2015 et commencer à décroître à partir de 2016, selon les prévisions du gouvernement italien.



Source : Programmes de stabilité de l'Italie (2009-2014).



le redressement budgétaire

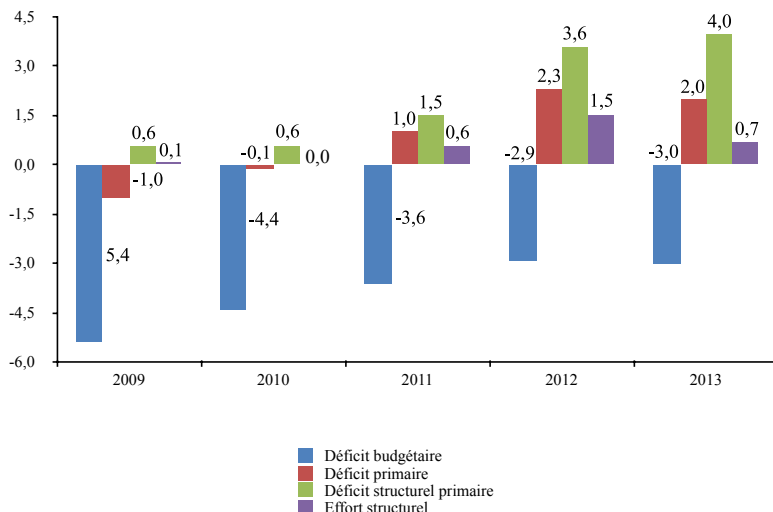
2.1. LA CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE EN ITALIE A ÉTÉ EFFECTUÉE DE MANIÈRE TARDIVE ET CONCENTRÉE DANS LE TEMPS, SOUS LA PRESSION DES MARCHÉS

La consolidation budgétaire est intervenue tardivement en Italie en comparaison de ce qui a pu être observé dans d'autres pays. L'essentiel des efforts a ainsi été consenti à partir de l'été 2011 et au cours de l'année 2012, à la suite des fortes pressions exercées par les marchés sur la dette italienne – pressions liées notamment aux craintes engendrées par l'absence de réformes dans le pays.

Entre 2009 et 2013, l'Italie a ramené son déficit budgétaire de 5,4 % à 3 % du PIB, ce qui représente un effort de consolidation budgétaire de 2,4 %. Le déficit primaire, qui s'élevait à - 1 % en 2009, a ainsi été résorbé dès l'année suivante, et l'excédent primaire atteignait 2 % du PIB en 2013. L'excédent structurel primaire a été sensiblement augmenté sur la période, passant de 0,6 % en 2009 à 4 % en 2013. **Au total, l'effort structurel réalisé par l'Italie entre 2009 et 2013 s'est élevé à 2,9 % du PIB.**

Cet effort a été très **largement concentré sur les années 2011 à 2013**, avec un pic d'effort structurel en 2012 (1,5 % du PIB). Le FMI estime que la consolidation se poursuivra de manière modérée dans les années à venir : l'effort structurel sera nul en 2014, puis égal à 0,3 % du PIB en 2015 et 0,5 % du PIB en 2016, et nul à nouveau entre 2017 et 2019.

Évolution du déficit et effort structurel en Italie (2009-2013, en % du PIB)



Source : FMI, Fiscal Monitor, octobre 2014.

La consolidation budgétaire réalisée a permis à l'Italie de faire passer son déficit budgétaire sous la barre des 3 % dès 2012 et de sortir de la procédure de déficit excessif : la procédure ouverte à son encontre a été close en mai 2013 par la Commission européenne.

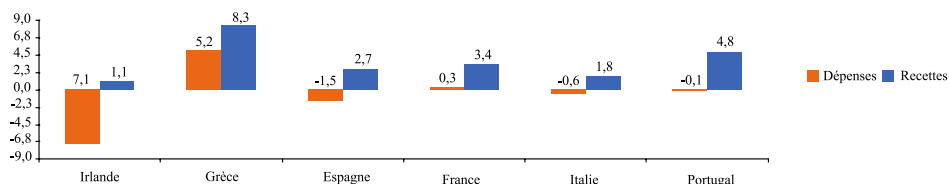
Toutefois, cet effort paraît encore insuffisant pour permettre une diminution rapide et durable de la dette publique. Le ratio de déficit devrait, selon les projections, rester inférieur au seuil de 3 % au cours des prochaines années ; l'Italie pourrait cependant contrevenir aux règles européennes relatives à la dette publique. En vertu de cette réglementation introduite dans le corpus européen par le Six-Pack, une procédure peut être ouverte contre un pays membre dont le ratio d'endettement excède le plafond de 60 %, à moins qu'il ne converge vers ce seuil à un rythme donné. Pour l'Italie, le respect de cette règle nécessiterait d'atteindre un ratio d'endettement inférieur à 126,5 % du PIB en 2017. Si le programme de stabilité de l'Italie pour l'année 2014 prévoit que ce seuil soit respecté, il repose toutefois sur des hypothèses optimistes concernant la croissance économique et l'inflation. Le respect de cette règle pourrait ainsi nécessiter que l'Italie réalise au cours des prochaines années des efforts de consolidation supplémentaires.

2.2. LA CONSOLIDATION A MOBILISÉ PRINCIPALEMENT LA HAUSSE DES RECETTES ET, DANS UNE MOINDRE MESURE, LA BAISSSE DES DÉPENSES

La consolidation budgétaire italienne a porté de manière déséquilibrée sur les recettes qui ont augmenté de 1,8 point de PIB entre 2009 et 2013, tandis que les dépenses diminuaient de 0,6 point de PIB sur la même période. L'Italie se distingue en cela d'un pays comme l'Irlande, qui a fait porter l'effort majoritairement sur les dépenses, sans converger pour autant avec la France, dont l'effort repose exclusivement sur la période sur une hausse des prélèvements. Elle se place ainsi dans une situation intermédiaire, entre l'Espagne et le Portugal.

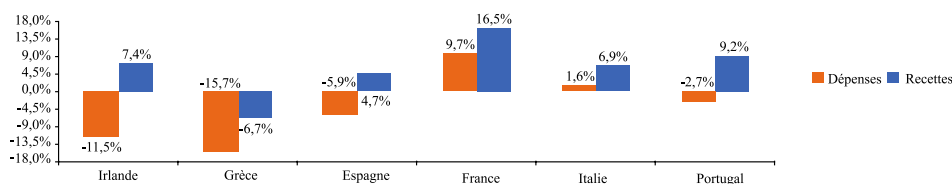
Si l'on s'attache toutefois à évaluer la composition de l'effort budgétaire en mesurant ces derniers agrégats non plus en proportion du PIB, mais en valeur nominale, la part des prélèvements obligatoires s'accroît encore au sein de l'effort italien.

Évolution de la part des dépenses publiques et des recettes publiques dans le PIB entre 2009 et 2013 (en % du PIB)

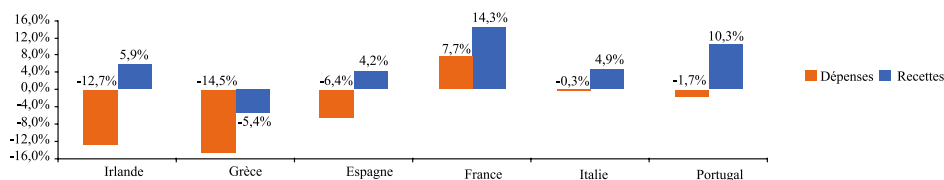


Source : Perspectives économiques de l'OCDE, novembre 2014.

Évolution de la part des dépenses publiques et des recettes publiques exprimées en valeur entre 2009 et 2013 (variation en %)



Évolution de la part des dépenses publiques et des recettes publiques exprimées en valeur par habitant entre 2009 et 2013 (variation en %)



2.2.1. Les hausses des recettes ont reposé sur les différentes assiettes fiscales ainsi que sur les privatisations

2.2.1.1. La hausse de la fiscalité a été réalisée en visant une réorientation de la charge fiscale du travail vers la consommation et la propriété

La consolidation budgétaire italienne a reposé pour une part significative sur des hausses d'impôts. L'objectif général du gouvernement italien, à travers cette consolidation fiscale, a consisté à réduire l'imposition du travail, significativement supérieure à celle des autres pays européens – le taux d'imposition implicite du travail s'élevait à 42,8 % en Italie en 2012, ce qui en fait le plus élevé de l'Union européenne –, tout en augmentant la taxation de la consommation et de l'immobilier, de manière à favoriser la compétitivité. Les hausses d'impôts ont ainsi résulté principalement des évolutions suivantes :

- > **le taux standard de TVA a été augmenté** d'1 point, passant de 20 à 21 % en septembre 2011. Les taux réduits sont restés inchangés. Les recettes supplémentaires attendues de cette hausse étaient évaluées à 700 millions d'euros pour 2011, puis 4,2 milliards d'euros par an. La TVA a ensuite été augmentée d'1 point supplémentaire en octobre 2013, pour atteindre 22 % ;
- > les droits d'accise sur les produits énergétiques (électricité et essence) ont été augmentés en 2011, en vue de dégager des recettes supplémentaires à hauteur de 6 milliards d'euros par an à compter de 2012 ;
- > **une taxe municipale unique (IMU) sur la propriété immobilière a été introduite** à compter de 2012. Contrairement à la taxe précédemment existante (l'ICI), elle est applicable à toutes les propriétés foncières, y compris celles qui sont occupées à titre de résidence principale par leurs propriétaires et les terrains non construits. Le taux est de 0,76 % de la valeur cadastrale, réduit à 0,4 % s'il s'agit d'une résidence principale. Il peut en outre être modulé par les communes. Une taxe sur l'immobilier à l'étranger (Ivie) a également été introduite, avec un taux identique à l'IMU. Par ailleurs,

une taxe municipale sur les déchets et les services (Tares) a été instituée en 2013, en substitution de plusieurs petites taxes précédemment existantes. Enfin, les valeurs cadastrales qui servent de base au calcul des impôts fonciers ont été revalorisées. Ces mesures devaient rapporter environ 35 milliards d'euros supplémentaires sur la période 2012-2014 (10 milliards d'euros par an pour l'IMU dès 2012, 1 milliard d'euros par an pour la Tares à partir de 2013) ;

> **la taxe spéciale sur les sociétés de production et de commercialisation de pétrole et de gaz** (dite taxe « Robin Hood »), instaurée en 2008, a vu son taux relevé de 6,5 à 20,5 %. Le seuil au-delà duquel est appliqué cet impôt est abaissé, quant à lui, de 25 à 10 millions d'euros de recettes. Cette majoration doit rapporter à l'État 1,8 milliard d'euros en 2012 et 900 millions d'euros les années suivantes ;

> **le taux de base de la contribution régionale additionnelle à l'impôt sur le revenu a été relevé** de 0,9 % à 1,23 % en 2012. En outre, une possibilité de modulation du taux par les régions a été introduite. Cette mesure a rapporté 2,2 milliards d'euros par an à compter de 2012 ;

> **un nouveau dispositif de taxation des revenus du capital a été mis en place.** Un impôt unique de 20 % sur ces revenus s'est substitué aux taxations existantes. La fiscalité sur les dépôts bancaires et les comptes postaux a ainsi été abaissée de 27 % à 20 %, alors que tous les autres instruments financiers sont taxés à hauteur de 20 %, contre 12,5 % auparavant. Seuls les titres publics restent taxés à hauteur de 12,5 %. Ce dispositif devait permettre d'augmenter les recettes de l'État de 4,87 milliards d'euros entre 2012 et 2014 ;

> **la hausse du droit de timbre sur les comptes courants** (725 millions d'euros en 2011, 1,3 milliard d'euros en 2012 et 3,8 milliards d'euros en 2014) ainsi que sur les actions, les instruments financiers et les produits financiers (pour un montant de 1,2 milliard d'euros par an en 2012 et 2013 et 700 millions d'euros par an à compter de 2014) ;

> **la taxe sur les transactions financières** (taxe Tobin) a été introduite en 2013. Elle porte sur les ventes d'actions et de produits dérivés, et rapportera 1 milliard d'euros par an.

Dans le même temps, la taxation pesant sur le travail a été allégée. Des possibilités de déductibilité de l'impôt régional sur les activités productives (Irap) ont progressivement été mises en place entre 2011 et 2014. Au total, les entreprises peuvent désormais déduire 7 500 euros par an par salarié en contrat à durée indéterminée, et jusqu'à 13 500 euros si le salarié est une femme ou s'il a moins de 35 ans. Dans les régions du sud de l'Italie, ces montants sont portés respectivement à 15 000 et 21 000 euros. Trois mesures supplémentaires ont en outre été annoncées en 2014 par le gouvernement de Matteo Renzi et sont inscrites dans la loi de finances pour 2015 :

- > une baisse de l'impôt sur le revenu pour les ménages modestes. L'impôt sur le revenu des personnes physiques (Irpef) sera ainsi diminué de 10 milliards d'euros en 2015. Les salariés dont le revenu avant impôt est inférieur à 25 000 euros par an recevront un crédit d'impôt de 640 euros ;
- > une réduction supplémentaire de l'Irap pour l'année 2015, pour un montant total de 6,5 milliards d'euros, qui passera par :
 - une réduction de 10 % du taux de l'Irap ;
 - la déductibilité totale des coûts salariaux du personnel embauché en CDI de la base taxable.
- > les entreprises qui embaucheront en CDI avant le 31 décembre 2015 se verront consentir une exonération de charges sociales pour une durée de trois ans.

2.2.1.2. Le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et sociale a permis de collecter des recettes fiscales supplémentaires

L'alourdissement des prélèvements obligatoires en Italie s'est accompagné de mesures destinées à renforcer la lutte contre la fraude fiscale. Le montant des sommes non déclarées au fisc chaque année est évalué, en effet, à 8 % du PIB. Pour ce qui concerne en particulier la TVA, le montant des recettes non collectées s'élevait en Italie en 2011 à 28 % du montant théorique total, un des niveaux les plus élevés dans toute l'Union européenne⁸. Afin de lutter contre ce phénomène, une « Task force » contre l'évasion fiscale a ainsi été mise en place en 2012.

8. Center for Social and Economic Research, Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States, 2013.

Des mesures destinées à lutter spécifiquement contre la fraude ont été mises en œuvre dès 2011, et renforcées au cours des années suivantes. Ces mesures prévoient en particulier :

- > l'abaissement du montant maximal de paiement en liquide, de 5 000 à 1 000 euros, avec des sanctions pouvant atteindre jusqu'à 40 % du montant de la transaction en cas de non-respect ;
- > un renforcement des sanctions à l'encontre des entreprises qui n'émettent pas de tickets de caisse ou de factures, avec notamment une fermeture de l'activité commerciale de trois jours à un mois en fonction de la gravité de l'infraction ;
- > la généralisation du paiement par virement par les organismes publics, et l'obligation faite à toutes les entreprises d'accepter les paiements par virement ;
- > un durcissement de la répression à l'encontre des fausses factures ;
- > la limitation de la déductibilité directe des crédits de TVA et le renforcement de l'obligation de déclaration de certaines opérations soumises à la TVA ;

le renforcement pour les établissements financiers de l'obligation de communication d'informations à l'administration fiscale.

Ces mesures ont par ailleurs été complétées par une rénovation et un renforcement des méthodes de contrôle des administrations fiscales et sociales. L'agence financière italienne (Agenzia delle Entrate) estime ainsi que **la politique de lutte contre la fraude a permis de collecter des revenus supplémentaires à hauteur de 36,2 milliards d'euros sur la période 2010-2012.**

Afin d'orienter l'usage des montants supplémentaires collectés, un fonds pour la réduction de la pression fiscale a été mis en place en 2014 : les montants de taxes recouvrées par la lutte contre la fraude supérieurs aux prévisions sont affectés chaque année à ce fonds à compter de 2014, en vue de financer des réductions d'impôts.

2.2.1.3. Un programme de cession de propriétés immobilières et de participations publiques a été engagé en 2013

Le gouvernement italien dispose d'un patrimoine important, tant mobilier qu'immobilier, évalué au total à 1 815 milliards d'euros en 2011. Afin de dégager des ressources supplémentaires pour la consolidation des finances publiques, **un programme de privatisations, annoncé dès 2011, a été mis en œuvre à compter de 2013**. Ce programme comprend deux volets :

- > le premier volet concerne la **cession d'une partie du patrimoine immobilier de l'État**. Des cessions ont été réalisées de gré à gré, en 2013, pour un montant d'environ 490 millions d'euros, auxquels doivent être ajoutés 47 millions d'euros dégagés à travers les ventes réalisés par l'agence gouvernementale chargée du patrimoine de l'État ;
- > le second volet, **engagé en 2014, porte sur les participations dans des entreprises**. Les cessions de participations devraient concerner notamment ENI, STMicroelectronics, Enav, ainsi que des entreprises dans lesquelles le gouvernement détient des participations indirectes par l'intermédiaire de la Cassa di Risparmio di Roma e di Credito per gli Immobili (équivalent italien de la Caisse des dépôts et consignations), notamment dans Sace, Fincantieri, CDP Reti, Trans Austria Gasleitung. Une première étape a été franchie en janvier 2014 avec l'adoption de deux décrets autorisant la cession de participations de 40 % dans la Poste italienne et 49 % dans Enav.

Ce programme de cessions permettra de dégager **une ressource supplémentaire de 0,7 point de PIB par an entre 2014 et 2017**.

2.2.2. Les baisses des dépenses ont porté sur toutes les composantes de l'action publique

2.2.2.1. Les dépenses de fonctionnement de l'État ont été diminuées dans le cadre d'un processus de spending review

Les plans de consolidation budgétaire mis en place en 2011 en Italie ont prévu une baisse des dépenses des administrations centrales, pour un montant de 1 milliard d'euros en 2012, 3,5 milliards d'euros en 2013 et 5 milliards d'euros en 2014. Ces baisses des dépenses ont été obtenues, dans un premier temps, en fixant à chaque ministère des cibles de diminution de son budget, à charge pour lui d'identifier les mesures permettant de les absorber.

Par la suite, **le gouvernement italien a initié en 2012 un processus de revue générale des dépenses** (spending review), visant à évaluer la pertinence et l'efficacité des dépenses publiques en vue de permettre la réduction de celles qui apparaissent inutiles ou excessives.

Le système mis en place en 2012 prévoit le pilotage de la démarche par un comité composé du ministre de l'Économie et des Finances, du ministre de l'Administration publique et du ministre des Relations avec le Parlement, assistés par le service d'évaluation du ministère des Finances. Sous la supervision de ce comité, chaque département ministériel a la charge d'organiser un diagnostic des programmes budgétaires dont il a la charge. Les évaluations sont conduites par les différentes institutions chargées du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques (Cour des comptes, ministère de la Fonction publique...).

La revue des dépenses a été réalisée en deux phases. La première phase s'est déroulée en 2012 :

- > **une première étape, initiée en juillet 2012, concerne les dépenses courantes de l'État.** Elle a conduit à l'adoption de mesures concernant l'efficacité dans la gestion des achats, les dépenses de conseil, les avantages non salariaux des fonctionnaires (congrés, remboursement des repas...), à un moratoire sur l'acquisition de bâtiments publics, et à la suppression de plusieurs agences de l'État ;
- > **une seconde étape, initiée en octobre 2012, concerne principalement l'immobilier,** en particulier celui des collectivités locales et du service national de santé. Ces deux premières étapes doivent conduire à une réduction des dépenses de **33,3 milliards d'euros sur la période 2012-2015** (4 milliards d'euros en 2012, 6,3 milliards d'euros

en 2013, 11,3 milliards d'euros en 2014 et 2015) par rapport au tendancier d'évolution des dépenses.

Le gouvernement a assigné en 2013 à la revue des dépenses un nouvel objectif nettement plus ambitieux : faire diminuer le ratio de la dépense publique au PIB de 2 % sur la période 2013/2016.

Dans cette optique, un commissaire chargé de la revue des dépenses a été nommé, afin de coordonner les efforts des différents ministères et des opérateurs de l'État. Il est doté d'un service permanent en charge de la revue des dépenses. Le commissaire a été nommé pour trois ans à compter du 4 octobre 2013 et dispose de pouvoirs étendus (accès à l'ensemble des données dont disposent les administrations publiques, possibilité de diligenter des audits ou des inspections...).

Pour atteindre l'objectif de réduction des dépenses, le commissaire a conduit ses travaux au cours de l'année 2014, et a **identifié des mesures d'économies correspondant à un montant de 4,5 milliards d'euros en 2014, 17 milliards d'euros en 2015 et 32 milliards d'euros en 2016 par rapport au tendancier des dépenses**. Les principaux gisements d'économies identifiés concernent :

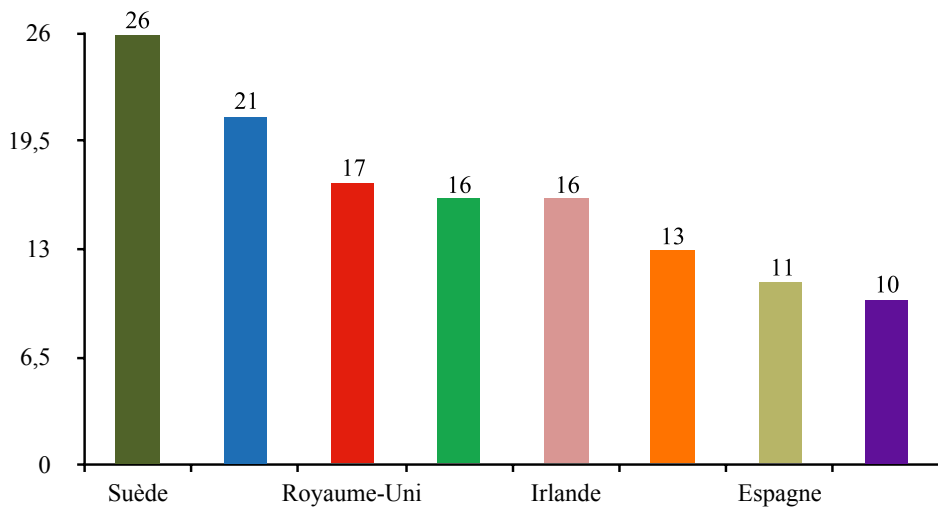
- > les aides aux entreprises ;
- > le coût des agences de l'État et des chambres de commerce ;
- > les salaires des hauts fonctionnaires, qui sont élevés en comparaison des autres pays européens (cf. infra) ;
- > la centralisation des achats auprès du service central des achats de l'État Consip ;
- > la gestion de l'immobilier ;
- > les coûts de fonctionnement des cabinets ministériels ;
- > une meilleure coordination des forces de police, pour éviter les doublons entre différents départements. Cette réorganisation devrait permettre des économies à hauteur de 800 millions d'euros en 2015 et 1,6 milliard d'euros en 2016 ;
- > le développement des téléprocédures et de la dématérialisation, qui devrait permettre des économies à hauteur de 2,5 milliards d'euros en 2016, notamment à travers le développement de la facture électronique, du paiement dématérialisé et de la centralisation de la gestion des données informatiques.

2.2.2.2. Les dépenses de personnel ont diminué, sous l'effet d'une baisse des recrutements et d'un gel des salaires

La réforme de la fonction publique de février 1993 a instauré en Italie une contractualisation des relations entre les employés publics et l'État, équivalent à une « privatisation de l'emploi public ». De ce fait, la majorité des agents publics est soumise depuis lors au droit privé du travail. Certaines catégories de personnels n'ont toutefois pas été privatisées afin de préserver leur indépendance (magistrats du siège et magistrats du parquet, professeurs des universités, militaires et officiers de police, diplomates et corps préfectoral). Ces catégories, qui sont soumises au statut des fonctionnaires, ne représentent que 15 % des agents publics.

Au total, en 2011, les agents publics représentaient en Italie environ 13 % de la population active, ce qui est proche de la moyenne de l'OCDE

Proportion d'agents publics dans la population active en 2011 (en %)



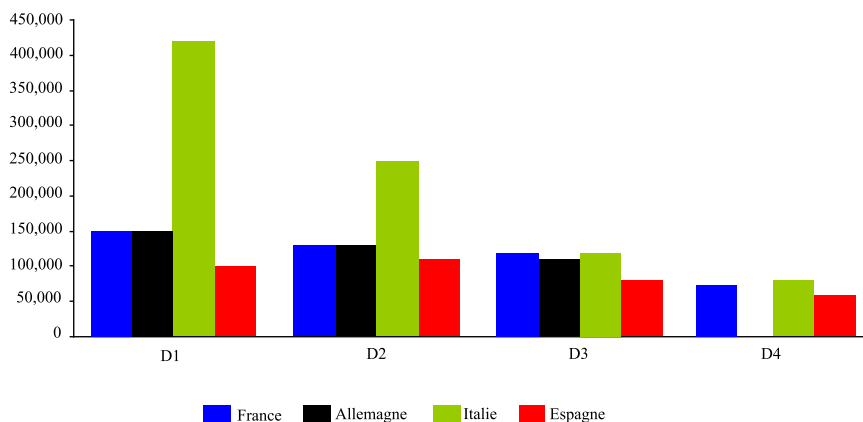
Source : OECD Government at a Glance 2013.

Les salariés du secteur public italien, en 2011, sont globalement mieux rémunérés que dans les autres pays européens, à niveau de responsabilité égal et en parité de pouvoir d'achat. Afin de pouvoir comparer le niveau de rémunération entre salariés du secteur public de pays différents, l'OCDE a créé quatre ensembles :

- > les ensembles D1 et D2 regroupent dans les différents pays les salariés du secteur public se trouvant à des niveaux élevés de responsabilité (senior managers) ;
- > les ensembles D3 et D4 regroupent les salariés du secteur public se trouvant à des postes intermédiaires de responsabilité (middle managers).

En Italie, ces quatre catégories de salariés du secteur public sont mieux rémunérées que leurs homologues européens. La différence de traitement financier est particulièrement marquée pour ce qui concerne les niveaux de responsabilité les plus élevés. En particulier, les fonctionnaires italiens de la catégorie D1 perçoivent un salaire près de trois fois supérieur à celui de leurs homologues français ou allemands.

Salaire annuel moyen des salariés du secteur public en 2011 (\$ en PPP)



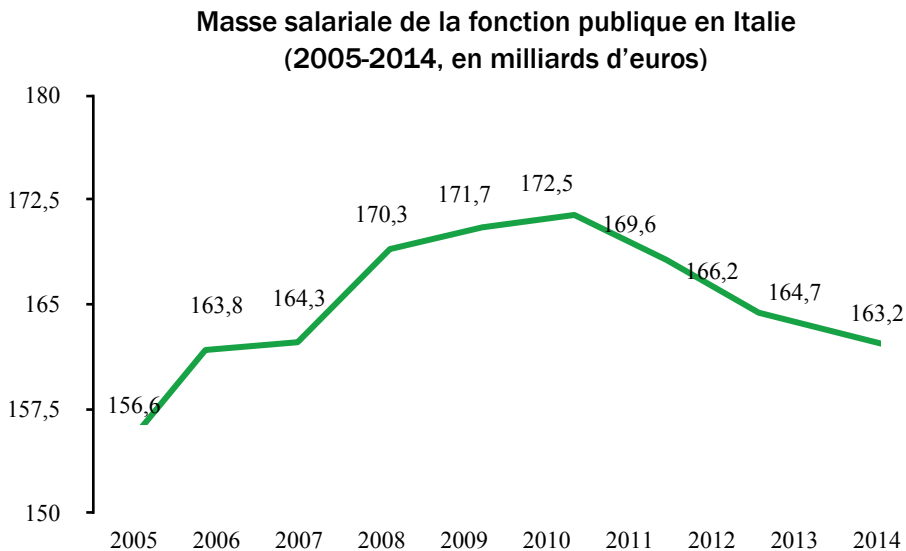
Source : OECD Government at a Glance 2013.

Des réformes importantes avaient été engagées dès avant la crise pour améliorer la productivité de la fonction publique italienne, dans le cadre de la réforme dite « Brunetta ». Adoptée en mars 2009, celle-ci prévoit la modulation de la rémunération des fonctionnaires en fonction de leur performance (jusqu'à 20 % de leur salaire, à la hausse comme

à la baisse) et des sanctions accrues en cas d'absentéisme ou d'indiscipline. **Dans le cadre du plan de consolidation des finances publiques, plusieurs mesures très significatives ont été prises afin de diminuer le volume de l'emploi public et la masse salariale :**

- > chaque département ministériel s'est vu imposer, à horizon 2015, une diminution des effectifs de 20 % pour les cadres, et une diminution de 10 % de la masse salariale pour les non-cadres. Ces mesures devraient permettre des économies à hauteur de 700 millions d'euros par an à horizon 2015 ;
- > pour la période 2012-2014, les embauches de fonctionnaires d'État ne pourront représenter que 20 % des départs à la retraite. Ce chiffre sera porté à 50 % en 2015 et 100 % en 2016 ;
- > la rémunération des fonctionnaires a été gelée pour la période 2012-2014. Les salaires des hauts fonctionnaires sont, quant à eux, diminués de 5 % dès lors qu'ils dépassent 90 000 euros annuels et de 10 % s'ils sont supérieurs à 150 000 euros annuels.

La masse salariale de la fonction publique italienne a ainsi nettement diminué entre 2010 et 2014, passant de 172,5 à 163,2 milliards d'euros, ce qui représente une diminution de 5,4 %. Le poids de la masse salariale dans le PIB italien s'élevait à 10,1 % en 2014, proche de la moyenne de la zone euro (10,3 %).



Source : Commission européenne, Ameco.

2.2.2.3. Les dépenses sociales ont été diminuées, en particulier à travers une restriction des dépenses de santé

Le système de santé en Italie relève depuis 1978 d'un régime public universel, financé pour partie par l'impôt et pour partie par les cotisations sociales. La gestion du système est fortement régionalisée et le financement provient pour partie du budget de l'État et pour partie de celui des régions. Les régions disposent d'une large compétence en matière de définition de la politique de santé, l'État conservant toutefois quelques leviers importants (définition du plan sanitaire national, politique salariale des personnels de santé, admission au remboursement des produits de santé, fixation des prix...). Les principaux paramètres financiers de la politique de santé sont définis dans le « Pacte pour la santé », loi de financement pluriannuelle votée par le Parlement.

Le secteur sanitaire et social a été fortement sollicité dans le cadre des plans d'économies budgétaires successifs mis en place à partir de 2011.

Le Pacte pour la santé 2013-2014, adopté à la fin de l'année 2011, prévoit ainsi que les économies concernant le secteur sanitaire s'élèveront à 2,5 milliards d'euros en 2013 et 5,4 milliards d'euros en 2014, qui résulteront notamment de :

- > la diminution des prix de référence des biens et services sanitaires ;
- > la réduction du plafond des dépenses pharmaceutiques de 14 % à 13,3 % ;
- > le plafonnement des dépenses pour les dispositifs médicaux ;
- > la mise en place, à compter de 2014 d'un ticket modérateur de 10 euros pour les ordonnances émanant d'un médecin spécialisé et un autre de 25 euros pour les prestations du Samu jugées non urgentes. Les enfants de moins de 14 ans, les personnes âgées ou celles disposant d'un revenu inférieur à 36 150 euros par an seront exonérés. Les malades chroniques ou affectés par une pathologie rare, les invalides de guerre, civils et du travail en seront également exemptés ;
- > le renforcement du contrôle des arrêts maladie.

Il est par ailleurs prévu une **revue des dépenses des administrations sociales**, visant à la fusion des organismes de protection sociale, en vue de dégager une économie supplémentaire de 5 milliards d'euros.

Des mesures d'économies supplémentaires ont été décidées en 2012, à hauteur de 900 millions d'euros en 2012, 2,4 milliards d'euros en 2013 et 3 milliards d'euros en 2013 et 2014, résultant en particulier :

- > d'une réduction de 10 % du prix d'achat des biens et services (à l'exclusion des produits pharmaceutiques et des dispositifs médicaux) ;
- > de la réduction du plafond pour les dépenses pharmaceutiques, porté à 11,35 % à compter de 2013 ;
- > de la réduction du plafond de dépense pour les dispositifs médicaux, fixé à 4,8 % pour 2013 et 4,4 % pour 2014.

Ces efforts de maîtrise de la dépense de santé, qui ont amplifié le mouvement engagé depuis le milieu des années 2000, ont permis de réduire le déficit du système de santé. Au total, celui-ci a significativement diminué, sans pour autant atteindre l'équilibre : il est ainsi passé de 5,8 milliards d'euros en 2005 à 1,2 milliard d'euros en 2012. La dépense publique de santé a globalement diminué de 1,5 % entre 2010 et 2012, selon l'Istat.

2.2.2.4. Les transferts de l'État aux collectivités locales ont été nettement diminués et la gouvernance des relations financières entre l'État et les collectivités a été renforcée

L'organisation territoriale de l'Italie repose sur **trois niveaux : les régions (21), les provinces (101) et les communes (8 101)**. Les collectivités locales représentaient, en 2011, 31 % des dépenses des administrations publiques (dont 17 % pour les régions, 3 % pour les provinces et 11 % pour les communes), contre 29 % pour l'État et 40 % pour la sécurité sociale. Les ressources des collectivités locales sont composées à 46 % de transferts de l'État, à 52 % de ressources propres et à 2 % d'endettement.

- > Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont régies depuis 1999 par le Pacte de stabilité domestique (PSD), qui prévoit :
 - > la possibilité pour l'État d'imposer certaines contraintes financières aux collectivités, assorties de sanctions en cas de non-respect et de bonus en cas d'application particulièrement méritante ;
 - > l'interdiction pour les collectivités locales de recourir à l'emprunt pour financer les dépenses de fonctionnement ;
 - > une règle d'équilibre du budget pour les communes et les provinces, et un taux de croissance maximal des dépenses pour les régions.

Dans le cadre de la consolidation budgétaire, les règles du PSD ont été modifiées et renforcées :

- > son champ d'application a été étendu aux communes dont la population est comprise entre 1 000 et 5 000 habitants, qui en étaient jusqu'alors exclues ;

- > des cibles d'économies sont fixées à chaque collectivité en fonction de ses performances ;
- > la possibilité pour les collectivités de recourir à l'endettement a été limitée. Elles ne peuvent contracter de nouveaux emprunts que si leurs charges financières sont inférieures à 8 % de leur budget en 2012, 6 % en 2013 et 4 % à partir de 2014 ;
- > des cibles de réduction de la dette des collectivités locales ont été fixées.

Des cibles de réduction des dépenses ambitieuses ont par ailleurs été fixées aux collectivités locales, à hauteur de 7 milliards d'euros pour 2012 et 9,2 milliards d'euros pour 2013.

2.2.2.5. L'Italie a introduit en 2012 une règle d'équilibre des finances publiques, conformément aux prescriptions du Six-Pack et du Two-Pack

Afin de se conformer aux règles adoptées par l'Union européenne avec le Six-Pack et le Two-Pack, l'Italie a engagé en 2012 une réforme de son cadre de finances publiques. Un amendement constitutionnel approuvé le 17 avril 2012 et une législation secondaire approuvée en décembre 2012 ont instauré une règle d'équilibre budgétaire, prévue pour entrer en vigueur en 2014.

Aux termes de celle-ci, dès 2012, le gouvernement devra adopter un budget en équilibre structurel à compter de 2014. Cette obligation sera étendue aux collectivités territoriales à compter de 2016. Les seules dérogations consenties devraient concerner les dépenses d'investissement dont les plans d'amortissement devront être détaillés au moment du vote. Le projet d'article 81 modifié de la Constitution prévoit également l'interdiction de recourir à l'endettement, sauf lors des phases adverses du cycle économique ou en cas de nécessité. Cette exception devra néanmoins être approuvée au préalable par un vote à la majorité absolue des deux Chambres.

La loi prévoit explicitement l'application d'une règle de la dette, conformément aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance renforcé, qui prévoit des réductions annuelles du ratio dette/PIB représentant chaque année un vingtième de l'écart par rapport au seuil de 60 % (en moyenne sur trois ans).

Un conseil budgétaire a également été créé, sous la forme d'un « Bureau budgétaire du Parlement » (Ufficio parlamentare di bilancio). Il est habilité à évaluer les hypothèses sous-tendant les projections budgétaires, y compris les projections macroéconomiques. Il est composé de trois membres nommés par les deux Chambres du Parlement, pour

un mandat de six ans non renouvelable. Ses services devraient être dotés à terme de trente à quarante personnes. Son installation est cependant intervenue dans des conditions peu favorables, puisqu'il n'a été nommé qu'à la fin du mois d'avril 2014, ce qui ne lui a pas permis de se prononcer sur les projections sous-tendant le programme de stabilité pour 2014.

L'OCDE souligne ainsi, dans son dernier rapport sur l'Italie⁹, que l'efficacité du travail de ce conseil budgétaire n'est pas assurée à ce stade, et qu'elle nécessite que de fortes garanties soient apportées sur son fonctionnement. Il devra ainsi être véritablement indépendant, doté d'un personnel très qualifié, comptant éventuellement des membres non italiens, correctement financé et investi du pouvoir d'enquêter sur toute question qu'il juge pertinente pour la viabilité des finances publiques. Il faudra également lui garantir l'accès à toutes les données qu'il estimera utiles pour procéder à ses analyses.

9. OCDE, « Études économiques de l'OCDE – Italie », mai 2013.

2.3. AU TOTAL, LA CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE RÉALISÉE EN ITALIE A PERMIS DE RÉDUIRE SIGNIFICATIVEMENT LE DÉFICIT PUBLIC, MAIS SES EFFETS ONT ÉTÉ NETTEMENT MOINS IMPORTANTS QU'ATTENDU

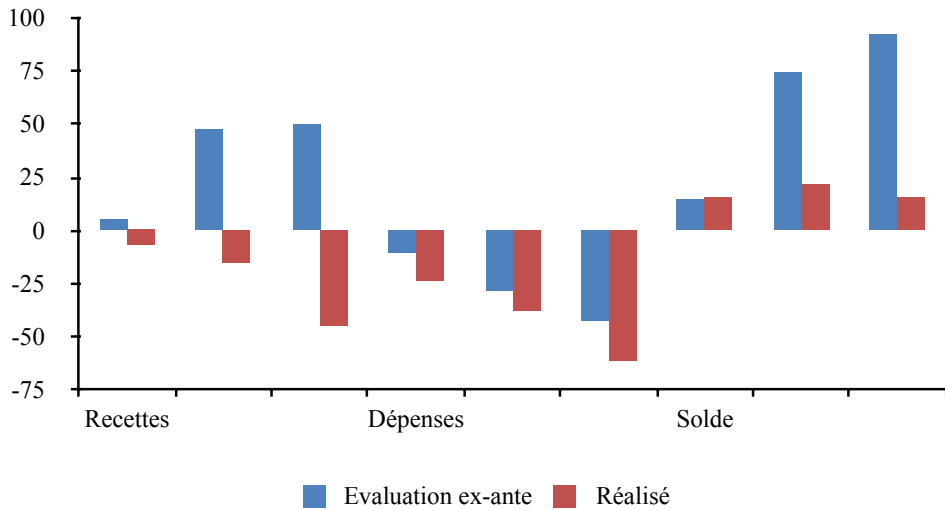
La consolidation budgétaire conduite en Italie a permis de réduire significativement le déficit public, passé sous la barre des 3 % dès 2012, ce qui a permis à l'Italie de sortir dès 2013 de la procédure pour déficit excessif (cf. 2.1). Sur la période 2009/2013, le ratio dépense publique/PIB a baissé de 0,6 point, tandis que le ratio recettes publiques/PIB augmentait de 1,8 point. **Ce constat de succès est toutefois à nuancer, et ce à double titre.**

Il convient de constater en premier lieu que **l'effort de réduction de la dépense publique consenti par l'Italie demeure modéré, si on l'analyse en valeur**, et non en rapport au PIB : en valeur nominale, la dépense publique a augmenté de 0,8 % en Italie entre 2010 et 2013, alors qu'elle a diminué sur la même période dans d'autres pays ayant réalisé une consolidation budgétaire (notamment l'Espagne et l'Irlande).

Par ailleurs, **l'impact effectif des mesures de consolidation budgétaire a été nettement inférieur à ce qui était attendu** à partir des évaluations ex ante réalisées au moment de l'adoption des mesures de réforme. Le bilan de la politique de consolidation budgétaire publié en 2014 par l'Istat indique ainsi que les textes successifs de consolidation budgétaire adoptés entre 2010 et 2013 prévoyaient un impact positif total sur le solde budgétaire de 15 milliards d'euros en 2011, 75 milliards d'euros en 2012 et 92 milliards d'euros en 2013, alors que cet impact n'a été en réalité que de 16 milliards d'euros en 2011, 22 milliards d'euros en 2012 et 16 milliards d'euros en 2013. Par ailleurs, cet impact sur le solde budgétaire n'a pas été atteint de la manière initialement prévue :

- > la baisse des dépenses a été supérieure à ce qui était attendu, en raison de la diminution des charges de personnel (- 4,6 %), des consommations intermédiaires (- 3,7 %), mais surtout de la baisse très marquée de l'investissement public qui a diminué de 18,7 % sur la période, soit une baisse de 6,2 milliards d'euros ;
- > la hausse des recettes a été très inférieure à ce qui était prévu, en raison de la dégradation du contexte macroéconomique.

**Évaluation ex ante et impact ex post des mesures de consolidation
budgétaire en Italie entre 2010 et 2013 (en milliards d'euros)**



Source : Istat.



les réformes structurelles

3.1. LE SYSTÈME DES RETRAITES ITALIEN A ÉTÉ RÉFORMÉ EN 2011 POUR S'ADAPTER À L'ESPÉRANCE DE VIE DE LA POPULATION ET PARAÎT AUJOURD'HUI SOUTENABLE À LONG TERME

Dans le cadre du plan de consolidation budgétaire adopté en 2011, une ambitieuse réforme du système de retraite italien a été inscrite dans la loi ¹¹. Elle met en place, à compter de 2012, un régime des retraites notional à cotisations définies étendu à l'ensemble des travailleurs, y compris ceux qui, aux termes de la loi précédente, relevaient d'un régime à prestations définies.

La réforme limite les possibilités de préretraites précédemment existantes, en prévoyant deux voies d'accès à la retraite :

- > la retraite par limite d'âge, versée aux personnes ayant cotisé au moins vingt ans et atteint l'âge légal du départ à la retraite ;
- > la retraite anticipée, qui peut être perçue à condition d'avoir cotisé pendant la durée nécessaire.

Les conditions d'âge sont également modifiées :

- > l'âge maximal de départ à la retraite est fixé à 70 ans, et pourra être ajusté dans l'avenir en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. Le taux de conversion augmente avec l'âge de départ à la retraite, jusqu'à 70 ans ;
- > l'âge légal de départ à la retraite est repoussé de 65 à 66 ans pour les hommes, quel que soit leur statut d'emploi, ainsi que pour les femmes employées dans le secteur public. Dans le secteur privé, l'âge légal de départ à la retraite est repoussé pour ces dernières de 60 à 62 ans, et sera progressivement porté à 66 ans à horizon 2018.

11. Article 24 de la loi no 214/2011.

La durée légale de cotisation est étendue :

- > de quarante ans à quarante-deux ans et un mois pour les hommes et quarante et un ans et un mois pour les femmes ;
- > cette durée sera allongée d'un mois en 2013 et un mois en 2014.

En outre, à compter de 2013, toutes les conditions d'âge et de durée de cotisation seront indexées sur l'évolution de l'espérance de vie telle que mesurée par l'Istat. Cette révision interviendra tous les trois ans jusqu'en 2019, puis tous les deux ans par la suite, sur la base d'une simple décision administrative (sans nécessité de passer par la loi). Selon les projections démographiques, ceci devrait conduire à porter l'âge légal de départ à la retraite à 67 ans d'ici 2019. En tout état de cause, une « clause de sauvegarde » prévoit que l'âge légal de départ à la retraite sera porté à 67 ans de plein droit en 2021, même si les évolutions démographiques intervenues d'ici là ne conduisaient pas à cette évolution.

En complément de cette réforme structurelle, la loi a prévu **deux mesures conjoncturelles destinées à limiter le poids des pensions de retraite dans le budget de l'État** :

- > les pensions dont le montant est supérieur à trois fois la pension minimale (1 400 euros) sont désindexées de l'inflation en 2012. Cette désindexation est étendue en 2013 aux pensions supérieures à deux fois la pension minimale (935 euros) ;
- > les pensions de retraite les plus élevées sont soumises à une contribution exceptionnelle de solidarité jusqu'en 2014.

L'âge moyen de départ à la retraite devrait ainsi passer de 61 ans sur la période 2006-2010 à 64 ans en 2020, 67 ans en 2040 et 68 ans en 2050. La réforme des retraites devrait également permettre des **économies annuelles pour le budget de l'État de l'ordre de 1,2 % du PIB à horizon 2020**. L'économie totale cumulée à horizon 2060 est évaluée à 60 % du PIB.

Si l'équilibre structurel du système des retraites italien apparaît ainsi assuré à long terme, le régime demeure toutefois en déséquilibre à court terme, avec un déficit de 11,1 milliards d'euros en 2013, qui devrait se maintenir au-dessus de 10 milliards d'euros en 2014 et 2015, principalement en raison de la faiblesse des recettes dans une conjoncture économique dégradée

3.2. L'ITALIE A PROGRESSIVEMENT RÉFORMÉ SON MARCHÉ DU TRAVAIL, AFIN D'AUGMENTER LA FLEXIBILITÉ À L'EMBAUCHE, DE FAVORISER UNE MEILLEURE ADÉQUATION DES SALAIRES À LA PRODUCTIVITÉ ET D'AMÉLIORER L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

3.2.1. La réforme du marché du travail conduite en 2012 a permis d'augmenter la flexibilité du droit du travail, sans pour autant en bouleverser l'économie générale

Le gouvernement italien a fait adopter une réforme structurelle du marché du travail en avril 2012. La loi visait notamment à :

- > **augmenter la flexibilité à l'entrée du contrat de travail**, en simplifiant et en réduisant le nombre de contrats de travail atypiques. De nombreuses formes de contrats de travail complexes, qui aggravaient la dualité du marché du travail, sont supprimées : les types de contrats de travail passent ainsi de quarante-six à huit. Dans le même temps, le recours au contrat à durée déterminée de droit commun est rendu plus simple ;
- > **augmenter la flexibilité à la sortie du contrat de travail**, en réduisant l'insécurité juridique liée au licenciement. La sanction prévue jusqu'alors en cas de licenciement injustifié était la réintégration dans le poste de travail, ce qui créait une forte insécurité et une complexité majeure tant pour le salarié que pour l'employeur. La modification de l'article 18 du code du travail autorise désormais le juge à graduer la sanction pour licenciement abusif en fonction de la gravité du cas, au lieu d'ordonner, comme par le passé, la réintégration pure et simple du salarié. Une procédure préalable de conciliation, qui pourrait réduire le nombre d'actions en justice, a aussi été rendue obligatoire ;
- > **favoriser l'apprentissage** et la transition vers le marché du travail des apprentis. Les contrats d'apprentissage conclus par les entreprises de moins de dix salariés entre 2012 et 2016 sont ainsi exemptés de contributions sociales pour une durée de trois ans ;
- > **encourager le recours aux contrats à durée indéterminée**. Pour contribuer à financer le système élargi d'assurance chômage (cf. infra) et promouvoir la stabilité des emplois, le gouvernement a mis en place une surtaxe de 1,4 point de pourcentage sur les cotisations patronales au titre des contrats à durée déterminée (2,7 %, au lieu de 1,3 % pour les contrats à durée indéterminée). Cette surtaxe est remboursable si le contrat temporaire est converti en un contrat à durée indéterminée.

Une première évaluation de la réforme du marché du travail de 2012 a été publiée au début de l'année 2014 par le ministère du Travail italien¹². Elle indique que **de premiers effets positifs de la réforme, encore très limités, peuvent d'ores et déjà être observés**, notamment :

- > une augmentation du nombre de procédures de conciliation engagées en matière de licenciement (+ 14,8 % au deuxième semestre 2013 par rapport à la même période de l'année précédente) ;
- > une réduction de la durée des procédures de licenciement et du nombre de réintégrations d'office ;
- > une réduction marquée du nombre de contrats atypiques à compter du deuxième trimestre 2012 (collaborations, travail intermittent, contrats subordonnés et parasubordonnés...).

Au total, **l'indice de la législation sur la protection de l'emploi (LPE)¹³ a légèrement diminué en Italie à la suite de la réforme adoptée en 2012, passant de 2,7 à 2,5**, niveau désormais très proche de la moyenne de l'OCDE. Cette diminution résulte en particulier de la plus grande facilité de licenciement (l'indice de difficulté du licenciement passe ainsi de 4,5 à 3,5).

Le ministère de l'Économie et des Finances italien estime que la réforme devrait permettre d'augmenter le PIB à moyen terme. Son impact macroéconomique a ainsi été estimé entre 0,2 et 0,6 point de PIB à horizon 2015, et entre 0,8 et 2,5 points de PIB à moyen terme.

Impacts macroéconomiques de la réforme du marché du travail de 2012 (évolution en pourcentage par rapport au scénario de référence)

	2015	2020	Long terme
PIB	0,2 / 0,6	0,5 / 1,7	0,8 / 2,5
Consommation	0,5 / 1,8	0,7 / 2,0	1,1 / 3,1
Investissement	- 0,3 / 0	0,2 / 1,4	0,7 / 2,1
Emploi	- 0,2 / 0,1	0,6 / 1,4	0,8 / 1,9

Source : Programme de stabilité de l'Italie pour 2013, Analyse du ministère de l'Économie et des Finances italien à partir du modèle Igem.

12. Ministero del Lavoro et delle Politiche Sociale, « Il primo anno di applicazione della legge 92/2012 », Quaderno, no 1, janvier 2014.

13. L'indice de protection de l'emploi (EPL), mis au point par l'OCDE, est une mesure synthétique du degré de protection de l'emploi.

Toutefois, les effets de la réforme sur l'emploi tardent à se faire sentir. Le chômage a continué d'augmenter au cours des années 2013 et 2014, pour atteindre 13,3 % en novembre 2014 selon l'Istat. Il s'agit du taux le plus élevé enregistré par l'organisme statistique italien depuis 1977, date à laquelle ont été lancées ces séries trimestrielles. Pour les 15-24 ans, le taux de chômage s'élève même à 43,9 % sur la période. Le taux de chômage italien a toutefois connu un reflux en décembre 2014, pour s'établir à 12,9 % selon les derniers chiffres publiés par l'Istat. Pour ce qui concerne l'évolution du type de contrats employés, si l'on constate effectivement une diminution des contrats atypiques, la proportion des contrats à durée indéterminée ainsi que celle des contrats d'apprentissage diminue également, au profit de l'augmentation des contrats classiques à durée déterminée¹⁴.

3.2.2. Des accords nationaux interprofessionnels ont permis de progresser dans l'adéquation des salaires à la productivité

En Italie, le cadre de la négociation salariale est fixé depuis l'accord tripartite du 7 juillet 1993 conclu entre les organisations syndicales, patronales et le gouvernement, au sein du système dit « à deux niveaux » : les négociations principales ont ainsi lieu au niveau des branches professionnelles, et des négociations subsidiaires peuvent avoir lieu au niveau des entreprises. Ce système a un inconvénient majeur dans un pays comme l'Italie, où les contrastes de productivité entre les territoires et les entreprises sont particulièrement marqués : il rigidifie le cadre de la négociation salariale et l'empêche de s'adapter finement au niveau de productivité des salariés, ce qui contribue à empêcher l'adaptation des coûts salariaux en cas de crise.

Trois accords nationaux interprofessionnels ont été conclus, successivement en 2009, 2011 et 2012, afin de favoriser la décentralisation des négociations collectives, en vue notamment de permettre une meilleure adéquation des salaires à la productivité.

En particulier, l'accord national interprofessionnel de juin 2011, traduit dans la loi en 2011, a permis de favoriser la décentralisation des négociations salariales, en prévoyant des clauses d'« opt-out » : les entreprises peuvent décider de s'affranchir des accords salariaux nationaux, afin de négocier directement au niveau de l'entreprise.

14. Commission européenne, *Italy In-depth review*, 2014.

Cette possibilité a été renforcée par l'accord national interprofessionnel de novembre 2012. Afin d'inciter au développement de telles négociations, le gouvernement a prévu que les augmentations de salaires décidées sur la base d'une indexation sur l'augmentation de la productivité pourront bénéficier d'une exemption d'impôt (déduction de la base taxable de l'impôt régional sur les activités productives – Irap). Un fonds spécial a été créé à cet effet, et doté de 950 millions d'euros pour 2013, 1 milliard d'euros pour 2014 et 200 millions d'euros pour 2015.

Les données disponibles indiquent toutefois que l'impact de ces accords demeure à ce stade limité. Le nombre d'accords d'entreprises a ainsi diminué de 15 % entre 2011 et 2013. L'incitation fiscale pourrait toutefois permettre de faire évoluer cette tendance, 61 % des accords conclus en 2013 l'ayant été grâce aux incitations fiscales mises en place en janvier 2013¹⁵.

3.2.3. Le service public de l'emploi a été réformé pour permettre une meilleure couverture des travailleurs, mais la politique active de l'emploi demeure faible

La réforme du marché du travail introduite en 2012 a sensiblement renforcé le service public de l'emploi, à la fois pour ce qui concerne l'indemnisation du chômage et pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi :

- > l'indemnisation du chômage attribuée par la CIG (Cassa integrazione guadagni) est ainsi étendue à certains travailleurs qui n'en bénéficiaient pas jusqu'alors, notamment les apprentis, les travailleurs à temps partiel ou les travailleurs occupant un premier emploi. Le système actuel d'indemnisation est progressivement remplacé, entre 2013 et 2017, par une assurance sociale pour l'emploi (Assicurazione sociale per l'impiego – ASpl) ;
- > l'accompagnement des chômeurs est renforcé, avec l'harmonisation des services d'accompagnement proposés par les agences régionales.

¹⁵. Commission européenne, *Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for Italy*.

Le système italien d'accompagnement du chômage demeure cependant marqué par une double faiblesse :

- > **un éclatement important entre les différents niveaux d'administration** (le niveau central gère le système d'indemnisation du chômage, les régions sont responsables de la formation professionnelle, les provinces gèrent les 556 centres pour l'emploi répartis sur le territoire national...). Une structure de coordination a été mise en place en 2013 afin de faciliter la coopération entre les différents niveaux d'administration, notamment en édictant des lignes directrices et en mettant en place un système d'information partagé ;
- > **un faible niveau des politiques actives de l'emploi.** Celles-ci représentaient seulement 0,34 % du PIB en Italie en 2011, contre 0,8 % en Allemagne et près de 1 % en Espagne. La loi de finances pour 2014 a également mis en place un fonds pour les politiques actives du marché du travail, afin de financer des initiatives pour la formation des chômeurs, mais son ambition demeure limitée.

3.2.4. Le Jobs Act, en cours de négociation par le gouvernement italien, devrait permettre de franchir une étape supplémentaire dans la modernisation du marché du travail

Le gouvernement de Matteo Renzi, partant du constat que les réformes du marché du travail menées depuis 2012 demeurent insuffisantes pour permettre un redémarrage de l'emploi en Italie, a présenté au Conseil des ministres le 12 mars 2014 un nouveau projet de réforme, communément appelé Jobs Act, qui comporte deux volets.

Le premier volet, contenu dans le décret-loi présenté en mars 2014, prévoit les dispositions suivantes :

- > la durée des contrats à durée déterminée sans motif spécifique est portée de douze à trente-six mois. Toutefois, la proportion de salariés titulaires de ce type de contrat dans une entreprise ne pourra être supérieur à 20 % de l'ensemble du personnel ;
- > les contrats à durée déterminée pourront être renouvelés jusqu'à huit fois sur une durée totale de trois ans, si cela est justifié par des raisons objectives et que le poste de travail demeure le même ;
- > l'obligation d'observer un temps minimum entre deux contrats à durée déterminée est supprimée ;
- > les contrats d'apprentissage sont rendus plus simples : jusque-là, la possibilité d'embaucher un apprenti était conditionné au fait d'avoir embauché en emploi stable

une certaine proportion des apprentis précédemment employés. Cette obligation est supprimée ;

> le document unique de régularité contributive (Durc), formalité administrative lourde, est supprimé au profit d'un formulaire en ligne.

Le second volet, plus ambitieux, **fait l'objet d'une loi qui a été votée le 8 octobre par le Sénat devant lequel le gouvernement avait engagé sa responsabilité sur le texte, et approuvé définitivement par la Chambre des députés le 3 décembre.** Ses principales dispositions sont les suivantes :

> l'instauration d'un CDI « à protection croissante », applicable pour toutes les nouvelles embauches : durant les trois premières années du contrat, le licenciement serait facilité, et deviendrait ensuite de plus en plus onéreux avec l'ancienneté du salarié ;

> une modification, voire une abrogation de l'article 18 du Code du travail italien, qui prévoit une protection du salarié contre le licenciement abusif, avec obligation de réintégration sur décision du juge. Cet article, considéré comme l'un des principaux motifs de rigidité du droit du travail italien, constitue un symbole très fort pour les syndicats et les partis de gauche. Les dispositions le concernant ont donné lieu à des débats intenses au Sénat, si bien que la formulation du texte transmis à la Chambre demeure très vague, renvoyant essentiellement aux décrets d'application sur ce sujet ;

> une incitation fiscale pour les entreprises embauchant des salariés en CDI, qui se verront exonérées de charges pour trois ans (cf. supra) ;

> la possibilité de modifier le poste de travail d'un salarié dans le cadre d'une restructuration, à condition que son salaire soit sauvegardé ;

> l'introduction, à titre expérimental, d'un salaire minimum garanti dans les secteurs qui ne sont pas régis par des conventions collectives ;

> l'instauration d'un nouveau dispositif d'indemnisation du chômage, applicable à tous les salariés – y compris les bénéficiaires de contrats atypiques qui demeureraient à l'écart de la précédente réforme –, avec une obligation de formation et une possibilité de sanction en cas de défaut d'implication ou de refus d'offres d'emploi par le salarié. Le dispositif serait animé par une agence nationale unique. Les cotisations chômage pourraient par ailleurs être modulées entre les secteurs et les entreprises, en fonction du taux de recours de leurs salariés à l'assurance chômage ;

Les décrets sont en cours de préparation et seront publiés au cours du premier semestre de l'année 2015. S'ils sont conformes à l'ambition du texte d'habilitation, cette réforme pourrait donner une impulsion nouvelle au marché du travail italien.

Son impact ne devrait toutefois se faire sentir qu'à moyen terme : la plupart des économistes ne prévoient pas d'effet notable avant trois ans. À court terme, le taux de chômage italien devrait donc se maintenir à un niveau élevé, même en cas de sortie de récession ; le Crédit agricole prévoit ainsi que le taux de chômage devrait retomber à 12,6 % au deuxième trimestre 2015, tandis que BNP Paribas table encore sur un taux de 12,9 % en 2015. La Commission européenne, pour sa part, table sur une stabilisation du taux de chômage à 12,8% pour 2015 avant une légère diminution à 12,6% en 2016.

3.3. LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DES BIENS ET SERVICES A ÉTÉ RÉFORMÉ DANS DE NOMBREUX SECTEURS, EN VUE D'ACCROÎTRE LA CONCURRENCE

L'Italie a mis en œuvre en 2012 une série de réformes visant à augmenter la concurrence sur le marché des biens, la plupart étant contenues dans les décrets dits « *Salva Italia* » (« sauver l'Italie ») et « *Cresci Italia* » (« faire croître l'Italie »).

Les mesures concernent en particulier **les services commerciaux**, notamment :

- > la liberté d'établissement des horaires d'ouverture pour les commerces ;
- > la suppression de restrictions géographiques à l'exercice d'activités commerciales (distances minimales entre les commerces, etc.) ;
- > extension des pouvoirs de l'autorité de la concurrence, qui peut désormais contester devant les tribunaux les actes administratifs qui apportent des restrictions injustifiées à la concurrence ;
- > la mise en place de tribunaux commerciaux spécialisés afin de régler plus rapidement les litiges.

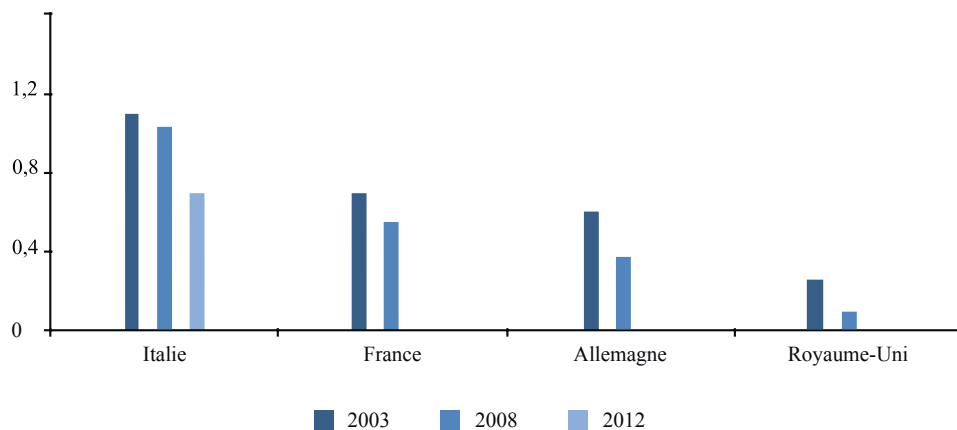
Des mesures importantes ont également été prises en vue de **réformer les professions réglementées**. Les principales dispositions sont :

- > la suppression des tarifs réglementés pour les services professionnels (avocats, notaires...);
- > l'augmentation des offices de notaire ;
- > l'augmentation des licences de pharmacie, avec l'objectif de création de 5 000 nouvelles pharmacies ;
- > l'autorisation de la vente de médicaments sans ordonnance en dehors des pharmacies.

- > Des mesures de libéralisation ont également été prises dans le domaine des services publics, et en particulier :
 - > la séparation entre l'opérateur des réseaux de gaz (Snam Network gas) et le distributeur (ENI) en vue de permettre l'ouverture à la concurrence ;
 - > la réforme du calcul des tarifs de l'énergie en vue de permettre une réduction des prix ;
 - > la libéralisation de la distribution du carburant (liberté d'approvisionnement des stations-service, liberté de vente des produits non pétroliers dans les stations-service, libéralisation des horaires d'ouverture...) ;
 - > la rationalisation des services publics locaux, avec des incitations au regroupement et à l'usage de marchés publics (limitation des possibilités de management in-house, caducité des concessions accordées sans passage par un marché public dans le domaine des services locaux de transport...) ;
 - > la mise en place d'une autorité de régulation des transports, chargée de superviser la dérégulation des secteurs ferroviaire, aérien, maritime et routier. Elle aura notamment pour mission, à court terme, de favoriser l'augmentation de l'offre de taxis, de réguler les tarifs autoroutiers et d'organiser la révision des concessions autoroutières. Le gouvernement a en revanche renoncé, face à la pression de la profession, à augmenter dans l'immédiat le nombre de licences de taxi.

L'OCDE a mis à jour en 2012 son indice PMR (product market regulation) pour l'Italie, à la demande du gouvernement italien, afin d'évaluer l'impact des réformes engagées sur le marché des biens et services. Cette première évaluation indique **un progrès notable dans la limitation des restrictions à la concurrence sur le marché des biens et services** : entre 2008 et 2012, l'indice de réglementation a ainsi diminué de 13 %, avec des progrès marqués dans les domaines des services publics (17 %), du commerce de détail (11 %), ou encore des services aux entreprises (31 %). Le niveau des restrictions sur le marché des biens en Italie demeure supérieur à celui des autres grands pays européens, mais réalise grâce aux mesures adoptées un progrès substantiel.

Indicateur PMR de l'OCDE : barrières explicites au commerce et aux investissements directs étrangers



Source : Programme national de réforme de l'Italie pour 2012, d'après OCDE.

D'après les estimations de l'OCDE, fondées sur ses indicateurs des marchés de produits et du travail, les réformes votées jusqu'en novembre 2012 (y compris toutes les mesures adoptées depuis 2008) pourraient accroître le PIB de 5,5 % sur dix ans.

3.4. LE GOUVERNEMENT A MIS EN ŒUVRE UNE SÉRIE DE MESURES VISANT À AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

Un des handicaps structurels de l'Italie, qui participe de sa faible compétitivité, est le caractère peu favorable du droit des affaires. Ceci est reflété notamment par le classement Doing Business de la Banque mondiale, dans lequel l'Italie, à la cinquante-sixième place, occupe une des moins bonnes positions des pays de la zone euro (devant la Grèce et Chypre) ¹⁶ .

Afin de remédier à ce handicap, le gouvernement a pris plusieurs mesures de réforme depuis le début de l'année 2011.

Elles concernent en premier lieu les petites entreprises. **Le décret *Semplifica Italia* de 2012¹⁷ a ainsi introduit une série de mesures de simplification administrative en faveur des PME.** Ces mesures portent notamment sur la réduction des coûts administratifs liés au droit du travail, à la fiscalité, à la réglementation environnementale, aux marchés publics, à la protection du patrimoine culturel ou encore à la sécurité au travail. Le cumul de ces mesures devrait permettre une économie annuelle de 8,1 milliards d'euros pour les PME italiennes, ce qui représente une diminution de 35,3 % du coût des formalités administratives, selon l'évaluation réalisée par le gouvernement italien.

Un guichet administratif unique (*Single Contact Point for Productive Activity – Suap*) pour les entreprises a également été mis en place à partir d'octobre 2011, en vue de faciliter la réalisation de leurs démarches.

La démarche de simplification a en outre été relancée par le gouvernement Renzi, qui a présenté en novembre 2014 un agenda de simplification pour la période 2015-2017. Il comprend de nombreuses mesures de simplification dans le domaine des formalités des entreprises, de la fiscalité, mais également en matière d'urbanisme ou d'administration numérique.

¹⁶. Banque mondiale, *Doing Business* 2015.

¹⁷. Décret-loi no 5/2012 transposé dans la loi no 35/2012.

Par ailleurs, l'Italie a cherché à **apurer progressivement, depuis 2011, le stock de créances des administrations publiques vis-à-vis des entreprises**, qui s'élevait à près de 90 milliards d'euros à la fin de l'année 2011. Un décret publié en 2013 a ainsi prévu le remboursement de 47 milliards d'euros au cours de l'année 2014. Pour éviter la reconstitution du stock de créances, à compter de janvier 2013, le délai de paiement des administrations publiques est fixé à trente jours. À l'expiration de ce délai, des pénalités sont appliquées sur les arriérés (à un taux égal au taux de refinancement de la BCE, augmenté de 8 %). Une plate-forme en ligne permettra de rendre publiques toutes les créances qui se seraient reconstituées depuis janvier 2014. Par ailleurs, les administrations publiques pourront recourir à la facturation électronique à compter de mars 2015.

Enfin, le gouvernement italien a entrepris de **réformer la justice civile**, dont les délais de jugement particulièrement longs pénalisent la vie des affaires. Il faut ainsi en 2010 493 jours pour obtenir un jugement civil de première instance en Italie, et en 2012 1 210 jours pour régler un différend commercial, soit trois fois plus qu'en Allemagne (394 jours) ¹⁸. Une réforme des cours de justice a ainsi été adoptée en 2011, en vue d'en simplifier l'organisation territoriale et de rationaliser leur implantation. Un recours obligatoire à la médiation pour certains différends civils ou commerciaux a également été introduit. L'impact sur l'efficacité du système judiciaire demeure limitée à ce stade : entre 2010 et 2012, le taux de jugement des tribunaux – ratio entre le nombre d'affaires jugées et le nombre d'affaires nouvelles de l'année – avait légèrement augmenté, passant de 118 % à 136 %, ce qui permet de progresser dans la résorption du stock ¹⁹.

¹⁸. Clarich et Mattarella (2011), d'après Cepej et enquête Doing Business de la Banque mondiale 2011.

¹⁹. Commission européenne, *Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for Italy*.

3.5. LA RÉFORME DES INSTITUTIONS POLITIQUES NATIONALES ET TERRITORIALES DEVRAIT APPORTER PLUS DE STABILITÉ À LA VIE POLITIQUE, FAVORISER LA CONTINUITÉ DES RÉFORMES ET PERMETTRE DES ÉCONOMIES DE STRUCTURE

Le gouvernement de Matteo Renzi a engagé, dès son arrivée au pouvoir, une réforme des institutions, dans l'objectif d'apporter plus de stabilité à la vie politique italienne.

La réforme change le mode de scrutin à la Chambre des députés, en instaurant un système proportionnel avec un bonus majoritaire pour le parti – ou la coalition – comptant le plus grand nombre de votes au-delà du seuil de 37 % des votes. Le bonus majoritaire représente 15 % des sièges, ce qui permet au parti vainqueur d'en obtenir 55 % et lui garantit ainsi une majorité. Si aucun parti ou coalition ne dépasse le seuil de 37 %, les deux partis ou coalitions arrivés en tête sont départagés par un scrutin subsidiaire à deux tours. Un seuil minimal est par ailleurs fixé pour l'entrée au Parlement (8 % pour un parti hors coalition, 4,5 % pour un parti dans une coalition, 12 % pour une coalition).

Les sièges de député sont répartis dans chaque région en fonction de sa population, et les électeurs élisent leurs représentants dans chaque région au scrutin de liste.

La réforme a été approuvée par le Parlement en septembre 2014.

Elle devrait être complétée par une réforme territoriale ambitieuse, qui nécessite une révision constitutionnelle, adoptée en première lecture par le Sénat le 8 août 2014 et présentée en première lecture à la Chambre des députés en décembre 2014, et dont l'adoption définitive est prévue en 2015. Cette réforme poursuit la modernisation des institutions publiques en prévoyant notamment :

- > la fin du bicaméralisme strict qui prévalait jusque-là en Italie, avec une modification du rôle du Sénat, qui deviendrait une Chambre de représentants des collectivités locales (régions et communes), avec un pouvoir d'initiative sur les lois et un pouvoir de désignation de certaines hautes autorités, mais sans pouvoir législatif. Au lieu des trois cent quinze sénateurs actuellement élus au suffrage direct, le futur Sénat n'en comprendra que cent, dont soixante-quatorze conseillers régionaux, vingt et un maires et cinq personnalités qualifiées désignées pour sept ans par le chef de l'État ;
- > l'abolition définitive au 1er janvier 2015 des provinces, échelon administratif intermédiaire entre la région et les communes qui a été progressivement vidé de son sens sans être jamais supprimé. Les compétences des provinces seront reprises par les communes, les groupements de communes ou par les villes métropolitaines.

Le statut de ville métropolitaine, nouvellement créé, s'appliquerait aux dix plus grandes villes du pays ;

- > la réduction des conflits de compétence entre l'État et les régions, en définissant clairement leurs compétences législatives respectives, les régions ne pouvant intervenir que dans les domaines sur lesquels l'État n'a pas le pouvoir ;
- > la suppression du Conseil économique et social (CNEL).

les conditions politiques des réformes

4.1. L'INSTABILITÉ DE LA VIE POLITIQUE ITALIENNE A CONTRIBUÉ À L'AGGRAVATION DE LA CRISE DE LA DETTE, MAIS LA MISE EN PLACE DE GOUVERNEMENTS TECHNIQUES ET D'UNION NATIONALE SUIVIE PAR L'ARRIVÉE AU POUVOIR DE MATTEO RENZI ONT PERMIS LA CONDUITE DE LA POLITIQUE D'AUSTÉRITÉ ET DES RÉFORMES STRUCTURELLES

4.1.1. L'instabilité politique inhérente au système électoral italien s'est exacerbée en 2011, contribuant au déclenchement de la crise de la dette

Le système politique italien, fondé sur la Constitution du 1er janvier 1948, est marqué par une instabilité politique particulièrement forte : depuis l'après-guerre, l'Italie a ainsi connu vingt-cinq présidents du Conseil des ministres et soixante et onze gouvernements, aucun gouvernement n'étant parvenu à gouverner pendant toute la durée d'une législature (cinq ans).

Au moment du déclenchement de la crise économique et financière, le gouvernement au pouvoir depuis mai 2008 est dirigé par Silvio Berlusconi, qui s'appuie sur une coalition solide entre le Peuple de la liberté (coalition de centre droit), la Ligue du Nord (parti de la droite nationaliste) et Parti et territoire (divers droite).

Au fur et à mesure de l'aggravation de la crise, le gouvernement Berlusconi est apparu de plus en plus fragilisé par les tensions internes au sein de sa coalition. Gianfranco Fini, rival de Berlusconi au sein de son propre parti, provoque ainsi la démission de plusieurs ministres du gouvernement en novembre 2010. Une motion de censure déposée en décembre 2010 au Parlement échoue à trois voix près, soulignant la fragilité du gouvernement. Ces tensions sont exacerbées par les affaires de mœurs concernant le président du Conseil, inculpé en janvier 2011 par le parquet de Milan dans le scandale dit du « Rubygate ».

Cette fragilité a largement contribué à l'exacerbation de la crise de la dette au cours de l'année 2011 en Italie, dans la mesure où les marchés redoutaient l'incapacité du gouvernement à conduire la consolidation budgétaire et les réformes structurelles nécessaires au pays. L'agence Standard & Poors a ainsi souligné que sa dégradation de la note de l'Italie, intervenue le 21 mai 2011, et qui marque le déclenchement de la crise de la dette italienne, était notamment due au manque de crédibilité du gouvernement de Silvio Berlusconi, fragilisé à la fois par les dissensions dans sa coalition et par les affaires de mœurs du chef de l'État.

Le gouvernement Berlusconi parvient malgré tout à faire adopter par le Parlement, en juillet et en août 2011, les deux plans de rigueur budgétaire. Cependant, le 8 novembre 2011, le bilan financier de l'État est voté à la Chambre avec seulement 308 voix, ce qui ne représente pas une majorité absolue. Silvio Berlusconi annonce alors qu'il démissionnera le 12 novembre après le vote de la loi de finances pour 2012, qui comporte de nouvelles mesures d'austérité. Cette perte de soutien politique a été l'élément déclencheur de sa démission, favorisée par ailleurs par des pressions aussi bien internes, avec la défiance du patronat et des syndicats italiens, qu'externes, de la part des autres dirigeants de la zone euro, qui les ont exercées en particulier lors du sommet du G20 à Cannes les 3 et 4 novembre 2011.

La démission de Berlusconi est largement perçue par la presse italienne et internationale comme une conséquence directe de la pression des marchés financiers sur l'Italie, plus que la conséquence de tensions politiques internes. Le Monde présente ainsi Berlusconi comme une « nouvelle victime des marchés financiers²⁰ ».

20« Silvio Berlusconi, nouvelle victime des marchés financiers », *Le Monde*, 9 novembre 2011.

4.1.2. La mise en place du gouvernement technique de Mario Monti, soutenu par une large majorité des partis, a permis la mise en œuvre de la politique d'austérité

À la suite de la démission du gouvernement Berlusconi, **un gouvernement technique est nommé le 16 novembre 2011. Présidé par Mario Monti**, économiste et ancien commissaire européen, le gouvernement est essentiellement composé de techniciens issus de l'administration ou de la société civile.

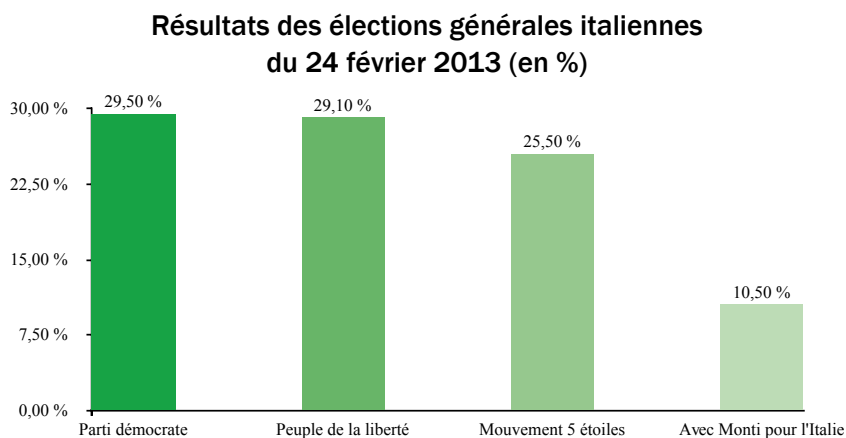
Mario Monti présente lui-même son gouvernement, lors de son discours à la Chambre des députés, comme **un « gouvernement d'effort national », dont la tâche principale sera la mise en œuvre des mesures d'austérité** nécessaires au redressement du pays et des réformes structurelles nécessaires au retour de la croissance. Le gouvernement Monti a reçu la plus large confiance de l'histoire de la République italienne, avec 556 voix contre 61 et le soutien de dix-huit partis sur les dix-neuf que compte le Parlement (seule la Ligue du Nord, parti nationaliste, a voté contre), soulignant le très large soutien du Parlement à la mise en œuvre des mesures d'austérité perçues comme indispensables au redressement du pays. Ce soutien parlementaire traduit également, au moment de sa nomination, un soutien populaire : le premier sondage conduit par l'institut Demos après l'entrée en fonction du gouvernement Monti indique ainsi que 84 % des sondés lui font confiance, un chiffre exceptionnel en Italie.

Cette configuration politique exceptionnelle a permis la mise en œuvre au cours de l'année 2012 de réformes ambitieuses, tant en matière de consolidation budgétaire que de réforme structurelle (marché du travail, marché des biens, simplifications...).

Le consensus politique autour de Mario Monti n'aura toutefois duré qu'à peine un an, puisque le parti Popolo della Liberta (Peuple de la Liberté, PDL), parti de Silvio Berlusconi majoritaire à la Chambre des députés, lui a retiré son soutien le 8 décembre 2012, manifestant notamment sa désapprobation devant la poursuite des efforts de rigueur budgétaire prévue par le projet de loi de finances pour 2013. Mario Monti est contraint à la démission le 21 décembre, mais expédie les affaires courantes jusqu'aux élections législatives du 24 février 2013.

4.1.3. Les élections de février 2013 ont été marquées par la montée du vote contestataire, largement dû à la lassitude de l'opinion face à l'austérité

Les élections législatives anticipées du 24 février 2013, premières élections depuis le déclenchement de la crise économique et financière, ont marqué un désaveu clair de la population vis-à-vis de la politique d'austérité conduite par Mario Monti. La coalition de partis du centre dont il est le leader, « Avec Monti pour l'Italie », ne recueille en effet que 10,5 % des voix, contre 29,1 % pour le PDL de Berlusconi et 29,5 % pour le Parti démocrate.



Source : Gouvernement italien.

Cette élection est également marquée par la **montée en puissance du parti populiste et contestataire Movimento 5 Stelle** (Mouvement 5 étoiles, M5S). Fondé en 2009 par l'humoriste, acteur et blogueur Beppe Grillo, il se revendique à la fois de l'écologisme, de la décroissance et de l'antipartisme, et affiche des positions résolument « antisystème », avec notamment une opposition forte à la politique de rigueur budgétaire. Le M5S s'est notamment prononcé, pendant la campagne électorale, en faveur d'un arrêt du remboursement de la dette publique, et de l'instauration d'un revenu citoyen universel.

Les élections n'ayant pas permis de dégager une majorité claire, après deux mois d'incertitude politique, c'est **un gouvernement d'union nationale qui est formé par Enrico Letta**, vice-secrétaire du Parti démocrate (PD, centre gauche), avec le soutien du Centre démocrate (CD) et du parti de droite Popolo della Libertà (PDL). Le gouvernement Letta affiche d'emblée sa volonté de poursuivre l'action de son prédécesseur, mais dispose de fait d'une marge de manœuvre très limitée pour poursuivre les réformes.

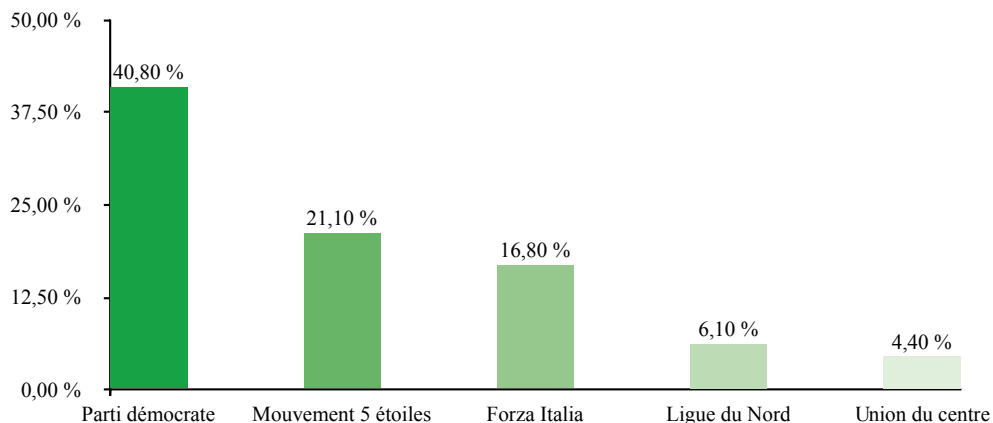
4.1.4. L'arrivée au pouvoir de Matteo Renzi et son large succès aux élections européennes donnent une assise forte à la conduite des réformes structurelles en faveur de la compétitivité qui constituent le cœur de son programme

Le 12 février 2014, le jeune (39 ans) maire de Florence Matteo Renzi, considéré comme l'étoile montante du Parti démocrate, fait voter par son parti une motion appelant au changement de gouvernement, pourtant dirigé par un membre du PD, Enrico Letta. Celui-ci démissionne et Matteo Renzi devient le 22 février président du Conseil, formant un gouvernement de coalition entre le PD et les partis centristes, avec une confortable majorité (58,5 %) à la Chambre.

Matteo Renzi reçoit l'investiture du Parlement sur un programme très proeuropéen et fortement axé sur les réformes structurelles. Il affirme notamment devant la Chambre : « Ce ne sont pas Angela Merkel et Mario Draghi qui nous demandent de tenir nos comptes publics en ordre. Nous devons le faire par respect pour nos enfants, pour ceux qui viendront après nous. » Il présente également un ambitieux programme de restauration de la compétitivité italienne, reposant notamment sur la réforme du marché du travail, la baisse de la fiscalité du travail, la baisse des dépenses de l'État, ainsi que la réforme des institutions politiques, toutes ces actions devant être menées de manière rapide et volontariste (Matteo Renzi a ainsi promis au début de son mandat « une réforme par mois »).

Le programme de Matteo Renzi a reçu un fort soutien de l'opinion publique au travers des élections européennes de 2014. Alors que les prévisions annonçaient un score très élevé des partis contestataires, notamment du M5S, le Parti démocrate de Matteo Renzi arrive largement en tête, avec 40,8 % des voix.

Résultat des élections européennes du 25 mai 2014 en Italie (en %)



Source : Gouvernement italien.

Le gouvernement de Matteo Renzi semble ainsi disposer aujourd'hui d'une forte assise, à la fois parmi la classe politique et dans l'opinion publique, afin de conduire son programme de réformes structurelles. La situation actuelle n'est toutefois pas exempte de risques sur le plan politique. Le vote au Sénat de la réforme du marché du travail (Jobs Act) a ainsi suscité quelques voix dissidentes au sein de l'aile gauche du Parti démocrate, protestant notamment contre la modification de l'article 18 du Code du travail, considéré comme un « totem » de la gauche. Ces protestations n'ont toutefois pas empêché le vote de la loi par l'ensemble du parti, les frondeurs ayant respecté la discipline partisane.

4.2. LA POPULATION ITALIENNE A D'ABORD RÉAGI AVEC RÉSIGNATION À LA POLITIQUE D'AUSTÉRITÉ, MAIS UNE CONTESTATION SOCIALE S'EST FAIT JOUR PROGRESSIVEMENT, CULMINANT AVEC LE MOUVEMENT DES FORCONI EN 2013

La politique d'austérité a dans un premier temps été accueillie avec résignation par la population italienne, consciente des efforts à fournir pour redresser le pays, comme en témoigne la forte cote de popularité dont a bénéficié Mario Monti au début de son

mandat. Toutefois, l'ampleur des mesures d'austérité – en particulier les hausses d'impôts – a rapidement provoqué de fortes tensions au sein de la population.

Les réactions contestataires **se sont d'abord traduites par une action plus politique que sociale**, avec la forte montée en puissance du M5S de Beppe Grillo (*cf. supra*).

Le désespoir de certaines catégories sociales a également connu des manifestations plus individuelles. C'est notamment le cas de la fusillade qui a eu lieu devant le siège du gouvernement le 28 avril au moment de la prestation de serment du gouvernement Letta : le tireur, Luigi Preiti, était un chômeur désespéré qui souhaitait attirer l'attention du gouvernement sur sa situation. Depuis 2010, se sont également multipliés en Italie les suicides de petits entrepreneurs ou commerçants désespérés par la situation économique : pas moins de quatre-vingt-neuf d'entre eux se sont donnés la mort en 2012. Un service d'écoute spécialisé dans la prévention du suicide chez les entrepreneurs, Terraferma, a été créé pour tenter d'endiguer ce phénomène.

L'insatisfaction de la population s'est toutefois cristallisée plus fortement à la fin de l'année 2013 au sein du **mouvement des Forconi** (« fourches »), proche de celui des Bonnets rouges en France. Ce mouvement composite a d'abord été lancé par des agriculteurs et des transporteurs routiers protestant contre les hausses d'impôts opérées par le gouvernement dans le cadre de la loi de finances pour 2014. Ils ont ensuite été rejoints par différents groupes contestataires : étudiants, chômeurs, groupuscules d'extrême droite et d'extrême gauche... Ce mouvement a connu un fort soutien, à la fois au sein de certains partis politiques, comme le M5S et la Ligue du Nord, mais aussi dans la population. Ainsi, par exemple, à Turin, une partie des forces de police censées encadrer les manifestations a marqué sa solidarité avec les protestataires en retirant son casque, une image symbolique qui a très fortement marqué l'opinion publique.

La contestation s'est apaisée au cours de l'année 2014, en particulier après l'arrivée au pouvoir de Matteo Renzi dont le programme de baisse d'impôts et de réforme de l'État et des institutions politiques a été de nature à contenir certaines des revendications. Un regain de tension a toutefois été observé avec le dépôt de la loi sur le marché du travail devant le Parlement : près d'un million de personnes (selon les organisateurs) ont ainsi manifesté à Rome le 25 octobre à l'appel de la CGIL, principal syndicat de salariés pourtant historiquement lié au Parti démocrate, protestant en particulier contre la possible abrogation de l'article 18 du Code du travail. Cette rupture avec les syndicats témoigne de la « méthode Renzi », qui consiste à refuser le dialogue social dans ses modalités traditionnelles et à ignorer les corps intermédiaires, pour s'appuyer au

contraire sur le Parlement, d'une part, et sur l'opinion publique, d'autre part, avec une très forte implication personnelle de Matteo Renzi dans la communication médiatique.

La loi a malgré tout été votée par le Sénat, mais **l'hostilité des syndicats – soutenus par une partie de la population – aux réformes structurelles de Renzi pourrait causer à l'avenir des difficultés** plus grandes que ce que laissaient présager les débuts euphoriques de son mandat.

Conclusion : L'Italie à la croisée des chemins ?

L'Italie, qui a été en 2011 au centre des craintes sur l'avenir de la zone euro, a su traverser la crise en réalisant une consolidation budgétaire déterminée. Les efforts structurels consentis, à hauteur de 2,9 % du PIB, ont permis de redresser les finances publiques et de passer dès 2013 sous la barre des 3 % de déficit public, permettant à l'Italie de sortir de la procédure pour déficit excessif. Si la dette publique a fortement augmenté pendant la crise, pour atteindre 134,9 % en 2014, elle devrait commencer à se stabiliser en 2015.

Pour autant, l'Italie semble loin d'être tirée d'affaire. Le problème principal du pays réside en effet dans sa faible croissance économique et dans son défaut de compétitivité. De ce point de vue, si les réformes structurelles qui ont été engagées en 2012 sur le marché du travail, le marché des biens et la simplification administrative vont toutes dans la bonne direction, le chemin à accomplir est encore long. La croissance constatée au dernier trimestre 2014 est à nouveau décevante : les dernières prévisions de l'Istat annoncent une récession de - 0,3 % en 2014, et une croissance de seulement 0,5 % pour 2015. Le chômage continue également à augmenter et s'établit à 12,6 % en septembre.

Le retour à la compétitivité est la condition essentielle au retour de la croissance, elle-même nécessaire pour diminuer la charge de la dette qui continue à peser fortement sur le pays. À cet égard, l'Italie semble aujourd'hui à la croisée des chemins. Le gouvernement de Matteo Renzi a engagé une série de réformes très ambitieuses pour rendre plus flexible le marché du travail, plus stables et moins coûteuses les structures publiques, et pour diminuer le coût du travail. Si elles sont menées à bien, ces réformes pourraient aider l'Italie à regagner la compétitivité qui lui manque. À condition toutefois que le gouvernement continue de bénéficier de l'assise politique nécessaire et du soutien de la population, qui a consenti beaucoup d'efforts pour des résultats qui tardent à apparaître. Dans son discours à la direction du parti en février 2014, lorsqu'il a réclamé la démission d'Enrico Letta, Matteo Renzi citait le poète américain Robert Frost, en disant : « J'étais dans la forêt, il y avait deux chemins devant moi, j'ai pris celui qui était le moins emprunté. » L'Italie semble aujourd'hui résolument engagée dans le chemin des réformes, qu'elle avait bien peu emprunté au cours des années précédant la crise. Reste à savoir jusqu'où elle le suivra.

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

- **FMI**

- « IMF Country report no 14/283 – Italy », 18 septembre 2014.
- « IMF Fiscal Monitor », octobre 2014.
- *World Economic Outlook*, octobre 2014.

- **OCDE**

- Études économiques de l'OCDE – Italie, mai 2013.
- Denk, Olivier, « Italy and the Euro area crisis », *OECD Economics Department Research paper*, n° 1065, 25 juin 2013.

- **Commission européenne**

- « Macroeconomic Imbalances – Italy 2014 », *Occasional papers*, no 182, mars 2014.
- *Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for Italy*, 2 juin 2014.

- **Départements de recherche économique**

- BNP Paribas, Clemente De Lucia, « De la soutenabilité de la dette : le cas de l'Italie », *Conjoncture*, janvier 2012.
- BNP Paribas, Clemente De Lucia, « Italie, passé, présent », *Conjoncture*, janvier 2014.
- Natixis, Alan Lemangnen, « Fédéralisme fiscal : l'Italie à la croisée des chemins », *Flash économie*, n° 120, 6 février 2013.

- **Institutions italiennes**

- Ministère de l'Économie et des Finances, *Programmes de stabilité et programmes nationaux de réforme pour les années 2011 à 2014*.
- Ministère de l'Économie et des Finances, *Projet de budget pour 2015*.
- Ministère du Travail et des Politiques sociales, « Il primo anno di applicazione della legge 92/2012 », *Quaderno*, n° 1, janvier 2014.

- **Autres institutions françaises et européennes**

- Conseil économique et social européen, *L'Impact des mesures anticrise et la situation sociale et de l'emploi : Italie, 2013*
- Sénat de la République française, « Rapport d'information sur la crise italienne et la zone euro par M. Jean-François Humbert, sénateur », 17 novembre 2011.

Composition de la commission

La commission sur la consolidation budgétaire en Europe est placée sous la présidence de **Michel Pébereau**, président d'honneur de BNP Paribas.

Ses travaux sont supervisés par **Eudoxe Denis**, directeur des études de l'Institut de l'entreprise.

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL :

Marguerite Bérard-Andrieu, directrice générale adjointe du groupe BPCE.

Mathieu Courtecuisse, président-directeur général de SIA Partners.

Jean-Marc Daniel, économiste à l'Institut de l'entreprise.

François Écalle, économiste à la Cour des comptes.

Pierre-François Gouiffès, président du directoire d'Efidis.

Michel Jacob, président de Galileo Finance.

Frédéric Monlouis-Félicité, délégué général, Institut de l'entreprise.

Philippe Rambal, associé en charge du service public, Ernst & Young.

François de Saint-Pierre, associé-gérant, Lazard Gestion.

Marc Schwartz, conseiller référendaire, Cour des comptes.

RAPPORTEURS :

Adrienne Brotons (Espagne).

Attico Loudière et **Eudoxe Denis** (Royaume-Uni).

Nathanael Mason-Schuler (Irlande).

Charles Trottmann (Italie).

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

L'ère du sur-mesure : solutions pour l'insertion des jeunes

Par Charles de Froment (février 2015)

Irlande : le retour du Tigre Celtique.

Par Nathanael Mason-Schuler (décembre 2014)

Espagne : derrière l'austérité, la reprise

Par Adrienne Brotons (octobre 2014)

Les MOOCs : révolution ou désillusion ?

Le savoir à l'heure du numérique

Par Lucien Rapp (septembre 2014)

L'emploi à vie est mort, vive l'employabilité !

*Par l'Observatoire de prospective sociale
(septembre 2014)*

10 propositions pour réconcilier les jeunes avec le marché du travail

Par Charles de Froment (juillet 2014)

Emploi des jeunes : quelle efficacité des politiques publiques depuis 2012 ?

Par l'Institut de l'entreprise (juillet 2014)

Faire entrer la France dans la troisième révolution industrielle : le pari de l'innovation

*Par l'Observatoire de l'Innovation
de l'Institut de l'entreprise (mai 2014)*

Les réseaux sociaux d'entreprises : entre promesses et illusions

Par Denis Moneuse (avril 2014)

Royaume-Uni, l'autre modèle ?

La Big Society de David Cameron et ses enseignements pour la France

Par Eudoxe Denis (mars 2014)

Assurance chômage : six enjeux pour une négociation

Par Bruno Coquet (janvier 2014)

Toutes nos publications sont téléchargeables
sur notre site internet : www.institut-entreprise.fr

Consolidation budgétaire et redressement économique en Europe

Italie : le chemin escarpé des réformes

L'Italie a durement subi la crise. Son économie a connu une double récession, dont elle porte encore les stigmates : le PIB est aujourd'hui inférieur de près de 9% à son niveau d'avant la crise, tandis que la dette publique a augmenté de plus de 30 points pour atteindre 135% du PIB. La crise a entraîné une hausse de la pauvreté et des inégalités territoriales. Ce serait toutefois une erreur de mettre cette situation sur le compte des politiques d'austérité. Bien que réel, l'ajustement budgétaire italien est sans commune mesure avec celui de l'Irlande ou de l'Espagne.

En réalité, l'Italie paye le prix du statut d' « homme malade de l'Europe » qui était le sien en 2007. Au cours des dix années précédentes, elle a connu la croissance du PIB par habitant la plus faible de la zone euro ; sa compétitivité s'est dégradée en raison de très faibles gains de productivité. C'est avec cet héritage que les gouvernements qui se sont succédé dans la péninsule depuis la crise ont cherché à rompre, tout en articulant la mise en œuvre d'importantes réformes structurelles avec l'effort de rigueur nécessaire pour corriger la trajectoire d'une dette publique devenue excessive.

Si l'expérience italienne est riche d'enseignements, il en est un qui l'emporte sur tous les autres : un grand pays très endetté ne peut se permettre de perdre la confiance des investisseurs. Il doit démontrer qu'il a la volonté et la capacité de se réformer, qu'il en accepte les risques politiques. Et pour cela, décider et mettre en œuvre à temps les efforts manifestement nécessaires.



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

