

La France et l'Italie face à leur destin européen

Michel Aglietta

Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre
Conseiller scientifique au CEPII

Jacques Le Cacheux

Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour
Directeur du Département des études de l'OFCE

Les économies française et italienne ont traversé, au cours des dernières décennies, des turbulences à bien des égards comparables. Les politiques économiques menées de part et d'autre des Alpes ont cependant résulté de choix parfois divergents, aboutissant, dans les années 1980-1990 à des évolutions macroéconomiques très contrastées. Pour faire partie du premier cercle de la monnaie unique européenne, les deux pays ont dû opérer des ajustements macroéconomiques de grande ampleur, qui ont eu d'importantes conséquences sur l'augmentation du chômage et sur les facteurs de la compétitivité des producteurs français et italiens. Cet article propose un bilan parallèle des évolutions économiques et des grandes orientations de politique économique de deux des membres fondateurs du Marché commun et des itinéraires qui les ont conduits jusqu'à l'Union monétaire.

Prendre la mesure des changements survenus dans les deux dernières décennies en France et en Italie à l'orée de l'union monétaire, c'est tirer les conclusions d'une période qui s'achève. Car l'union économique et monétaire met un terme à des débats qui s'enracinent dans l'histoire des politiques économiques des deux pays depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. L'UEM ouvre une nouvelle époque, celle du développement des territoires nationaux dans un espace plus large. Les instruments de la politique macroéconomique vont échapper au niveau national pour la monnaie, devenir étroitement interdépendants pour le budget et pour les évolutions générales des revenus. La compétitivité des territoires nationaux, le rythme des créations d'emplois, la structure des revenus dans les pays vont dépendre de façon décisive des politiques structurelles.

L'intégration économique et monétaire n'a aucune raison de réduire l'importance de l'État. Mais elle en redessine les rôles, redéfinit les éléments fondamentaux du contrat social, requiert des institutions

robustes pour la prévention des risques collectifs, redéploie l'investissement public dans la formation des bases collectives de la compétitivité.

La France et l'Italie se sont-elles bien préparées à cette époque nouvelle ? Les structures économiques ont-elles été modernisées ? Les doctrines sur la politique économique ont-elles évacué les oppositions sommaires et stériles entre marché et État, libéralisme et interventionnisme ?

Ces deux pays sont à bien des titres ceux pour lesquels la réponse à ces questions s'accommode d'une démarche croisée. Ce sont deux pays qui sont sortis de la deuxième guerre mondiale avec la conscience nationale d'un retard dans le développement économique. Le thème de la modernisation a été le fil directeur des priorités sociales et la croissance le moyen pour les réaliser. Les élites dirigeantes ont été profondément renouvelées après la guerre. Elles ont compris que la modernisation devait s'inscrire dans le tissage d'un réseau d'interdépendances serrées en Europe. Monnet et De Gasperi ont été, avec Hallstein, Mansholt et quelques autres, les fondateurs du néo-fonctionnalisme européen. Cette doctrine ouvrait la voie à une stratégie de longue portée, selon laquelle l'obstacle politique à l'instauration d'une Europe fédérale devait être contourné par une dynamique interactive où l'intégration économique et la création des institutions s'appellent réciproquement. Parties prenantes des premières institutions européennes, de la CECA au traité de Rome, la France et l'Italie sont au rendez-vous de l'union monétaire. Les deux pays ont accepté de gros sacrifices en termes d'emplois perdus et de droits sociaux rognés pour atteindre cet objectif. Les populations y ont accusé le coup. Cependant, si l'Europe n'y suscite plus le même enthousiasme qu'au début de la décennie, l'euro porte un espoir qu'il ne faut pas décevoir.

En contrepoint de ce socle commun d'affinités et de démarches, les deux pays ont des différences importantes. Les antagonismes politiques dans le contexte de la guerre froide, avec des Partis communistes puissants dans les deux pays, ont eu des incidences très différentes. En France les crises coloniales ont provoqué un changement de régime dès la fin des années 1950. L'ère gaullienne a marqué le pays parce que la modernisation y a été prise pour raison d'état. L'axe du débat de politique économique, qui s'est prolongé jusqu'aux années récentes, a été l'adaptation à la contrainte extérieure. En Italie, au contraire, les conflits politiques se sont envenimés dans les années 1970 et ont entraîné une instabilité qui a transféré les responsabilités monétaires et financières à la Banque d'Italie. De plus, les conflits ont une dimension territoriale nourrie par le clivage économique Nord Sud. Le problème des transferts publics, de la solidarité territoriale, du contrôle budgétaire est lancinant. Le tournant politique décisif ne s'est produit qu'au début des années 1990 avec l'établissement de gouvernements technocratiques qui ont engagé les réformes structurelles sous l'aiguillon du traité de Maastricht.

Pour appliquer une démarche comparative à l'analyse des débats d'idées et de l'évolution des doctrines qui ont inspiré la politique économique, on procédera en deux temps. Dans une première partie on montrera comment les principes de politique économique ont évolué depuis le début des années 1980 pour servir les mêmes objectifs de modernisation dans le cadre européen. Dans une seconde partie on étudiera les compromis sociaux qui ont permis les réformes structurelles, la manière dont ont évolué les arbitrages entre compétitivité et emploi, la consolidation des finances publiques. On cherchera en conclusion à estimer la modernisation des États eux-mêmes pour renouveler le progrès social en Europe.

Les politiques économiques adaptées à l'Europe

Au tournant des années 1980, le second choc pétrolier a déclenché des transformations radicales. Déjà l'établissement des changes flexibles en 1973, suivi par le premier choc pétrolier, avait créé des forces centrifuges en autorisant les pays à conduire leurs politiques monétaires, guidés par des objectifs intérieurs prioritaires. Dans un environnement mondial inflationniste et caractérisé par la disparition de toute coopération organisée, le taux de change devenait une variable stratégique. Les acquis de l'intégration économique en Europe étaient menacés par la divergence des taux d'inflation et par les distorsions de concurrence provoquées par les crises de change.

L'Italie fut en Europe le pays, avec le Royaume-Uni, où le durcissement des conflits politiques et sociaux se répercuta très défavorablement. De 180 liras par mark environ en 1973, le taux de change passa les 450 en 1979. Le pays fit l'expérience d'épisodes de cercles vicieux de dévaluation et d'inflation, que la Banque d'Italie s'efforça de casser avec des pics de taux d'intérêt qui ont dépassé 15 % en 1974 contre 5 % en 1972 et qui ont frôlé 20 % au printemps 1976 contre 8 % à la fin 1975. De son côté, le franc s'est trouvé écartelé entre le mark et le dollar, le gouvernement français rencontrant de grosses difficultés à préserver le compromis entre la compétitivité et l'écart d'inflation le plus réduit possible avec les pays européens les plus vertueux.

A la fin des années 1970, les événements monétaires se précipitèrent. Au printemps 1979 le Système monétaire européen (SME) fut créé sur initiative franco-allemande pour endiguer l'effet dévastateur des distorsions dans les taux de change intra-européens. A l'automne 1979, la Réserve fédérale américaine modifia du tout au tout le régime de la politique monétaire pour étouffer le dérapage inflationniste mondial. Les conditions pour un changement de politique économique étaient posées.

France : la désinflation compétitive comme politique économique d'adaptation à l'Europe

Dans les trente ans qui ont suivi la seconde guerre mondiale, l'économie mixte à la française, sous direction étatique, a fait preuve d'une efficacité redoutable pour moderniser les structures productives. Les difficultés qui ont surgi à partir de 1973 ne sont pas venues d'un épuisement interne du régime de croissance, ni d'un dérèglement politique. C'est la crise internationale qui a frappé une économie en plein développement (tableau 1).

1. Croissance et inflation en Europe jusqu'à l'avènement du SME

Taux de croissance annuels moyens	PIB à prix constants				Prix à la consommation			
	1951-1958	1958-1968	1968-1973	1973-1979	1946-1958	1958-1967	1967-1973	1973-1979
France	4,2	5,5	6,0	3,0	14,0	3,8	5,8	10,7
Allemagne	7,6	5,1	5,1	2,5	1,3	2,4	4,3	4,7
Italie	5,3	5,8	4,3	2,6	7,0	3,6	5,1	16,1
Royaume-Uni	2,2	3,2	2,8	1,3	4,4	2,8	8,7	13,0

Source : Banque de France. *Bulletin Officiel du CNC*, n° 35, juin 1980.

Après s'être débarrassée du boulet colonial, la croissance française a progressivement pris la tête en Europe. Concilier un effort d'investissement très élevé (le taux d'investissement brut total est passé de 17 à 26 % du PIB entre 1950 et 1973) et une progression rapide et soutenue des salaires réels de 4 % par an n'allait pas sans tensions inflationnistes et sans difficultés récurrentes pour la balance des paiements courants. La manière de résoudre ces tensions a été de longue date l'enjeu majeur de la politique économique.

Parce qu'elles étaient obnubilées par le changement des structures, les élites politiques françaises n'ont pas revendiqué l'héritage keynésien, fort peu connu en France avant les années 1960. Deux conceptions de la modernisation se sont affrontées et ont influencé le pouvoir politique. Le courant industrialiste avait son centre intellectuel au Commissariat général du Plan et était soutenu par le patronat. Le camp de la défense du franc occupait la citadelle du Ministère des finances. Le premier cherchait à maximiser la croissance pour dégager les moyens de bâtir les infrastructures nécessaires à l'énorme mutation consistant à transformer à marche forcée une économie encore rurale et boutiquière à la fin de la guerre en un capitalisme moderne. Le second ne se prétendait pas moins soucieux des besoins de l'industrie. Mais la carotte de la dévaluation lui paraissait une mansuétude coupable. Garant de la

contrainte extérieure, il croyait que le bâton de la concurrence étrangère, ressenti dans toute sa rigueur, pouvait seul faire baisser les coûts et forcer les groupes de pression à renoncer à des exigences déraisonnables.

Néanmoins le débat sur la meilleure manière de traiter la contrainte extérieure, donc sur le meilleur usage du franc, ne mettait pas en doute un accord profond sur la croissance comme condition du plein emploi. En ce sens, l'orientation de la politique économique française était d'inspiration keynésienne, même si l'interventionnisme sectoriel de l'État et le rôle moteur du secteur public n'appartenaient pas au consensus keynésien d'ordre macroéconomique qui s'était établi à partir du modèle IS-LM dans le monde anglo-saxon. Le retournement de priorité de la politique économique n'en a été que plus spectaculaire.

La comparaison de deux dates charnières 1969 et 1978 permet de juger le changement de doctrine et de marquer le lien très fort existant en France entre la gestion de la monnaie et le changement des structures, à l'encontre de la conception anglo-saxonne de la politique économique. Celle-ci soit nie toute efficacité de la monnaie sur l'économie réelle dans sa version ultra-libérale, soit fait de la monnaie une composante d'un *policy mix* macroéconomique qui n'agit que sur des objectifs globaux.

Un tournant majeur

En août 1969, après des turbulences spéculatives sur les marchés des changes européens, le gouvernement français décida délibérément une dévaluation de grande ampleur pour forcer les feux du changement structurel. L'objectif était de transférer le moteur de la croissance de la demande interne à la demande externe. La dévaluation n'était pas du tout la sanction d'un handicap de coûts trop élevés. C'était une arme pour modifier la structure de l'équilibre épargne-investissement en faveur des entreprises exportatrices. Ce fut à cet égard un succès remarquable. Dans un même mouvement, l'économie française a pu accélérer la restructuration industrielle et la participation aux échanges internationaux.

En 1978, la perspective de l'intégration monétaire, une première fois proclamée dès 1970 par le plan Werner, mais avortée dans les convulsions monétaires des années 1970, a pris consistance. En même temps que V. Giscard d'Estaing et H. Schmidt négociaient le Système monétaire européen, R. Barre lançait sa croisade du franc fort. Il engageait ainsi une pédagogie qui se démarquait nettement des opinions anglo-saxonnes, très favorables aux changes flexibles, tout en réaffirmant les objectifs de compétitivité industrielle. S'attaquant au camp qui voyait dans la dépréciation de la monnaie un moyen indispensable d'ajustement dans une économie en transformation rapide, il prônait le cercle vertueux de la monnaie forte.

Selon ses partisans, la monnaie forte conciliait plusieurs avantages. Non seulement la monnaie forte était une protection contre l'inflation importée, mais c'était une discipline pour s'attaquer au noyau de l'inflation interne. Ne pouvant plus escompter une baisse de la valeur du franc, les entreprises devaient résoudre leur dilemme entre compétitivité et profitabilité par une plus grande maîtrise des coûts. La restructuration industrielle s'effectuerait d'elle-même en faveur des entreprises les plus performantes, à condition qu'un cadre monétaire contrôle les variations de taux de change des partenaires de la France. Ainsi la politique du franc fort et le SME allaient ensemble. Car l'argumentation ne faisait sens que si l'on savait soigneusement distinguer une monnaie forte et une monnaie surévaluée.

Le point qui prêtait le plus à controverse dans la doctrine était le lien vertueux postulé entre le franc fort et le renforcement de l'industrie. Les adeptes du franc fort étaient fascinés par l'Allemagne. Ils faisaient observer que l'économie allemande avait bénéficié à la fois de l'enrichissement par les termes de l'échange favorables et des bonnes performances de l'industrie. Le premier aspect soutenait la progression du niveau de vie et le second préservait l'emploi. Les adversaires de cette doctrine soulignaient que les performances de l'Allemagne tenaient à une spécialisation acquise auparavant dans des branches où la demande mondiale était peu sensible aux prix, comme le montraient les élasticités à l'exportation nettement plus basses en Allemagne qu'en France. Mais il n'était pas prouvé que la monnaie forte était favorable à l'acquisition de nouveaux avantages comparatifs. Or c'était le problème de la France, dont la structure industrielle était bien plus vulnérable à la concurrence des prix que celle de l'Allemagne.

Le changement de majorité politique, survenu en 1981 dans un environnement de récession mondiale, exacerba la controverse. Il conduisit à un arbitrage au plus haut niveau en mars 1983. Cette date marque la victoire politique de la nouvelle orthodoxie qui pouvait se prévaloir de la libération financière conduite par le Trésor pour justifier l'importance de la stabilité monétaire. Le SME pouvait devenir une machine à convergence dans la désinflation si l'évolution des coûts salariaux était maîtrisée en monnaie nationale. La stabilité monétaire externe ne consistait pas, comme on l'a trop dit, à importer mécaniquement la crédibilité anti-inflationniste de l'Allemagne. C'était une contrainte inhérente à la finalité supérieure qu'était la construction européenne. Elle permettait de présenter le changement des priorités de la politique économique, non pas comme la victoire des entreprises et des détenteurs de capitaux sur les salariés, mais comme l'expression de l'intérêt général. Car la politique des revenus initiée par J. Delors, c'est-à-dire la désindexation des salaires, a été le fer de lance de la désinflation compétitive. Les évolutions des coûts salariaux en monnaie nationale subirent un coup de frein décisif qui permit une évolution du partage

des revenus en faveur des profits au-delà de toutes les espérances des dirigeants d'entreprises. Alors le SME devint un instrument adéquat pour gérer le taux de change réel du franc vis-à-vis de la Communauté, stimulant le redéploiement du commerce français vers ces pays. Mais l'ancrage nominal a bien été une affaire de volonté politique en France même. Tirant ses conclusions de l'incapacité des partenaires sociaux à intérioriser les nouveaux paramètres de l'environnement international, le gouvernement a imposé sa norme de l'inflation anticipée dans les négociations salariales.

Doutes et questions dérangeantes

On vient de voir pourquoi la désinflation compétitive s'était imposée en France. A l'époque, c'était un pari politique dont nul ne pouvait prédire le destin. Mais surtout, qui pouvait prévoir qu'elle allait s'ossifier en dogme qui allait se perpétuer bien au-delà de la disparition des conditions qui avaient justifié sa mise en œuvre ? Dans le climat déflationniste mondial de la très grave récession provoquée par la crise immobilière et bancaire après 1990, aggravé en Europe par les distorsions liées à l'unification allemande, la politique du franc fort s'est avérée un piège à chômage. L'entêtement des dirigeants français au Ministère des finances et à la Banque de France est responsable de l'augmentation d'un million du nombre de chômeurs entre 1990 et 1994, alors que le chômage a baissé en Italie pendant la même période.

Nul parmi les promoteurs et les propagandistes de la doctrine de la désinflation compétitive n'accepterait d'admettre publiquement que le chômage massif pour une durée indéterminée est un maillon logique et nécessaire du cercle prétendument vertueux. On a vu que le lien vertueux entre la contrainte macroéconomique du franc fort et le changement structurel suppose que les entreprises deviennent plus efficaces en investissant grâce à la reconstitution des profits permise par la désindexation des salaires. Ce postulat rejoint le fameux « théorème » de Schmidt selon qui les profits d'aujourd'hui font les investissements de demain et les emplois d'après-demain. Or il est bien connu que les effets macroéconomiques d'une hausse de la part des profits sont ambigus dans une économie où la consommation des salariés est prépondérante dans la demande finale. A cet égard, l'obstination officielle à coller au même schéma idéologique est étonnante, alors que les taux d'utilisation des capacités de production étaient tombés en dessous de 80 % dans l'industrie en 1993-1994 et que les taux d'autofinancement des entreprises étaient voisins de 100 %.

Les ajustements de la désinflation compétitive qui passent par le marché du travail ont été analysés par différents auteurs (Groupe international de politique économique de l'OFCE, 1992 ; Blanchard et Muet, 1993). Bien que la désindexation des salaires ait été recherchée par la

politique économique, le chômage a été le principal déterminant endogène de la désinflation. Cet ajustement est très lent et converge vers un taux de chômage d'équilibre qui n'a rien de naturel !

Du point de vue des gains de compétitivité, l'idéologie sous-jacente à la désinflation compétitive est quelque peu paradoxale. D'un côté elle pourfend la dévaluation en prétendant que celle-ci n'est pas efficace. Mais d'un autre côté elle poursuit le même objectif que la dévaluation : l'amélioration de la compétitivité-prix par la baisse du taux de change réel. C'est d'ailleurs pourquoi la désinflation compétitive suppose un environnement de change stable. Après la crise du SME en septembre 1992, les enchaînements vertueux ont disparu parce que le franc est devenu une monnaie surévaluée et que tous les avantages de la désinflation compétitive ont été captés par les monnaies qui ont été dévaluées. C'est que l'environnement mondial étant devenu déflationniste, les arguments qui avaient leur part de vérité dix ans avant sont devenus grossièrement erronés. Ils l'ont été d'autant plus que l'investissement n'a pas été au rendez-vous, hormis la brève période 1986-1989. Avec ce retard d'investissement vient aussi celui des nouvelles technologies de l'information, moyens d'économie de capital et de haute rentabilité sans variation du partage salaire-profit, comme le montre l'économie américaine. Bref, contrairement à ce qu'affirmait le projet initial, il n'est pas prouvé que la désinflation compétitive ait établi des conditions favorables à l'amélioration de la compétitivité hors prix.

Il faut donc chercher ailleurs la raison de la longévité de la doctrine. C'est l'intégration monétaire et financière de l'Europe qui en est à la fois l'horizon et le principe structurant. La désinflation compétitive serait une transition nécessaire pour constituer un espace plus vaste que la nation, où l'efficacité de la politique économique pourrait être retrouvée en dépit de l'instabilité perturbatrice de la finance internationale. Encore faut-il que le carcan institutionnel dans lequel l'UEM est enserrée n'annule pas les degrés de liberté restaurés par le changement de dimension de l'espace économique.

Ce doute résulte de la manière dont a été construite la transition vers l'UEM. Les gouvernements européens ont fait progresser la construction européenne en instaurant des règles communes que chaque pays doit respecter avec ses moyens propres. Ils n'ont développé aucune coopération pour surmonter les difficultés particulièrement grandes des années 1990. Pour la France, l'identification de la désinflation compétitive au franc fort et de celui-ci à l'accrochage sans retour au mark était la stratégie permettant de peser sur la définition des règles dans la négociation du traité de Maastricht, puis du pacte de stabilité. La réalisation de cette finalité politique justifiait, selon les partisans de la « pensée unique », les sacrifices d'emploi qui découlaient de l'ajustement économique subséquent. De ce point de vue, il était possible de récuser toute politique alternative comme n'étant pas compatible avec

l'objectif politique supérieur, lui-même mis hors débat. Le danger est alors d'être pris dans le réseau des règles si péniblement mises en place et de paralyser la politique économique de l'Europe. Il serait périlleux pour l'adhésion des populations à l'UEM et pour l'avenir du projet européen de perpétuer une désinflation compétitive à l'échelle de l'Europe entière.

Italie : les tentations de la dévaluation compétitive

L'économie mixte à l'italienne a enregistré, au cours des « trente glorieuses », des succès comparables, voire légèrement supérieurs, à ceux de l'économie française, bien qu'un ralentissement de la croissance s'y soit manifesté plus tôt, dès la seconde moitié des années soixante. Plus encore que la France, cependant, l'Italie s'est enfoncée, dans les années 1970, dans le cercle vicieux inflation-dépréciation, que les automatismes de l'indexation salariale et le laxisme budgétaire ont contribué à alimenter. Si le tournant de l'adhésion, en 1979, au SME marque une rupture dans ces enchaînements, c'est plus parce qu'il fait clairement apparaître les contradictions de la gestion macroéconomique et les déséquilibres que l'inflation avait longtemps contribué à masquer. Les ajustements et l'achèvement de la désinflation ont dû attendre le début des années 1990 et l'épuisement du régime politique traditionnel pour s'affirmer. Au cours de cette période, c'est l'autonomie et l'influence croissantes de la Banque d'Italie qui, s'appuyant sur les exigences de l'intégration européenne, à laquelle l'opinion publique est très attachée, ont constitué le vecteur du changement.

L'interventionnisme des années du « miracle »

Plus encore que la France, l'économie italienne était sortie très affaiblie de la Seconde guerre mondiale : entre 1938 et 1945, le revenu national avait été divisé par deux, le niveau général des prix multiplié par 16 (Asselain, 1998). En outre, l'accélération de l'inflation dans l'après-guerre y a été plus forte et la dépréciation externe de la monnaie plus prononcée jusqu'à la stabilisation de 1948. Mais par la suite, le taux de change nominal de la lire n'a plus été modifié jusqu'à l'éclatement du Système de Bretton Woods. L'insertion internationale, et notamment européenne, de l'Italie n'en constitue pas moins un axe prioritaire des politiques économiques de cette période.

L'implication de l'État n'y fut sans doute pas moindre qu'en France au cours de ces décennies ; mais elle prit d'autres formes, notamment en raison de la faiblesse de l'exécutif que la Constitution de 1948 avait organisée en réaction à sa prééminence sous le régime fasciste. L'influence et la relative autonomie de la Banque d'Italie furent

sensibles, non seulement au moment du plan de stabilisation de 1947, dont l'artisan fut Einaudi, alors ministre des Finances du gouvernement De Gasperi et ancien Gouverneur de la Banque d'Italie, mais également pendant les deux décennies suivantes, celles du « miracle italien », marquées par une remarquable stabilité monétaire interne, accompagnée d'un taux de chômage élevé et de salaires dont la croissance fut relativement faible, inférieure à celle de la productivité de la main-d'œuvre. La gestion monétaire rigoureuse permit alors à l'économie italienne de gagner de la compétitivité et des parts de marché en Europe et dans le monde : les exportations italiennes passèrent de 5,1 % du PIB en 1951 à 11,2 % en 1964 et à 18 % en 1970 ; sa part du marché mondial doubla entre 1950 et 1970, passant de 2 à 4 %.

En outre, malgré l'absence de planification à la française, l'implication du secteur public dans la reconstruction, puis dans la croissance de la production, industrielle notamment, n'est pas moins considérable. Le poids des entreprises nationales, contrôlées par quelques grandes holdings publiques, dans les principales branches de la production, est plus important encore qu'en France, en partie héritée du fascisme ; les subventions publiques aux entreprises furent très élevées (300 milliards de lires par an, en moyenne, de 1964 à 1971) ; les dépenses publiques d'infrastructures ont été énormes, notamment par l'entremise de la *Cassa per il Mezzogiorno*, créée en 1950.

Le cercle vicieux inflation-dépréciation des années 1970

La grave crise sociale qu'a connue l'Italie en 1969 a toutefois conduit à des compromis politiques nouveaux et à un dosage différent des politiques macroéconomiques : alors que la politique budgétaire devenait plus franchement expansionniste, voire laxiste, la politique monétaire prenait un tour beaucoup plus accommodant, notamment à partir de 1975, en raison des obligations de financement par la Banque d'Italie des déficits publics — celle-ci détenant jusqu'à 40 % de l'encours total de dette publique en 1976 — et de la fixation des taux d'intérêt directeurs par le Trésor public auquel la Banque était subordonnée.

L'accélération de l'inflation a été manifeste dès le début des années 1970, sous la pression, en particulier, des augmentations salariales : alors que le rythme annuel de ces dernières était d'environ 10 % en 1972-1973, celui de la hausse des prix dépassait déjà 5 % l'an avant le premier choc pétrolier ; dévaluée dès la fin du système monétaire international de Bretton Woods, la lire ne put être maintenue que quelques mois dans le Serpent monétaire européen et flotta librement à la baisse dès 1973, perdant près de la moitié de sa valeur par rapport aux autres devises européennes entre 1973 et 1976. A partir du premier choc pétrolier, le rythme annuel de l'inflation fut constamment supérieur à 10 %, avec des pointes dépassant 20 % en 1975, 1977 et 1980-1981.

Alors que la dépréciation parvenait à maintenir la compétitivité de l'économie italienne — industrie et tourisme —, au prix d'une dégradation très importante des termes de l'échange, la politique budgétaire accentua, dans les années 1970, ses tendances redistributives (tableau 2) : le besoin de financement du secteur public tripla entre 1970 et 1975, pour ne se réduire que marginalement dans la seconde moitié des années soixante-dix ; la part des impôts indirects dans le PIB régressa de 10,5 % en 1970 à 8,2 % en 1980, tandis que celle des transferts courants aux ménages passait pas 11,6 % à 17,5 % en 1983 ; et celle des transferts courants aux entreprises doubla au cours de la décennie, alors que l'effort d'investissement public se maintenait à un niveau élevé (autour de 3 % du PIB). Le budget devenait ainsi progressivement, une formidable, et en partie incontrôlable, machine à redistribuer : entre ménages, bien sûr, mais aussi au profit des entreprises, grâce aux subventions et exonérations de charges, notamment pour celles qui investissaient dans le Sud, et à la prise en charge par les finances publiques des coûts du chômage technique avec la *Cassa integrazione guadagni*.

Le choix de la désinflation et la dérive des finances publiques

L'adhésion de l'Italie au Système monétaire européen (SME) dès le début (1979) marqua une inflexion sensible des dosages de politiques macroéconomiques, en permettant à la Banque d'Italie de recouvrer une plus grande autonomie par rapport au Trésor public. Pourtant, la désinflation fut plus tardive et plus lente qu'en France et ne se réclama jamais explicitement des schémas de la « monnaie forte » ; et le durcissement de la politique monétaire servit de révélateur aux déséquilibres persistants des finances publiques. Bien que les premières années de participation de la lire au mécanisme de change du SME — avec des marges de fluctuation plus larges que le droit commun, à $\pm 6\%$ — ne se soient pas traduites par une stabilisation de son taux de change nominal par rapport aux principales devises européennes, l'appartenance au SME renforça la position de la Banque d'Italie : le véritable tournant de la politique monétaire se produisit en 1981, avec l'acte de « divorce », qui mettait fin à la plupart des obligations de la banque centrale en matière de financement du Trésor public. La politique monétaire, désormais plus autonome — même s'il faudra attendre l'application des dispositions du traité de Maastricht, en 1992, pour que la Banque d'Italie acquière son indépendance complète et la pleine maîtrise des taux directeurs, jusqu'alors fixés par le ministre du Trésor — put mettre en œuvre une orientation plus rigoureuse : les taux d'intérêt réels en portent la marque en devenant durablement positifs, pour la première fois depuis plus d'une décennie.

En l'absence de toute inflexion sensible dans la politique budgétaire — au contraire, l'effort d'accroissement des recettes s'accroît dans les années 1980, celles-ci passant de 31,3 % du PIB en 1979 à 41,4 % en 1980 —, l'arrêt des financements monétaires automatiques de la Banque d'Italie et la hausse persistante des taux d'intérêt réels révèlent alors l'ampleur, longtemps masquée par l'inflation — des déséquilibres de finances publiques : alors que la part de la consommation publique (biens et services et masse salariale) dans le PIB n'augmenta que faiblement (de 14,5 % en 1980 à 16,3 % en 1989), le besoin de financement du secteur public s'accrut, dépassant constamment les 10 % du PIB de 1981 à 1991 ; les charges d'intérêt sur la dette enregistrèrent un alourdissement spectaculaire, qui fit doubler leur part dans le PIB en une dizaine d'années, tandis que le ratio d'endettement public s'envola, de 60 % en 1981 à plus de 100 % dès 1991¹.

La première phase de la désinflation fut rapide : supérieur à 20 % au début de la décennie 1980, le rythme annuel de hausse des prix à la consommation descendit à moins de 10 % en 1985 et, contre-choc pétrolier aidant, au dessous de 5 % à la fin de 1986. Mais il demeura au-dessus de ce seuil jusqu'à 1995. Si rigoureuse fut-elle, la politique monétaire ne poussa jamais, au cours de cette période, la vertu jusqu'à une stabilité monétaire comparable à celle de ses principaux partenaires dans le SME ni, *a fortiori*, jusqu'à la « désinflation compétitive ». C'est aussi que la politique économique n'a pas connu avant les années 1990 son « tournant de la rigueur » : l'indexation des salaires sur les prix à la consommation n'a pas été complètement démantelée — la *scala mobile* avait été réformée par référendum en 1984, avec l'indexation partielle, mais sans que son automaticité soit remise en cause —, tandis que de forts gains de productivité dans le secteur privé, jusqu'en 1989, autorisaient à la fois une croissance soutenue des salaires réels et une amélioration des marges des entreprises. Une telle inertie peut paraître surprenante si elle est mise en regard avec l'augmentation rapide du taux de chômage, passé de 5 % en 1974 à près de 8 % en 1980, et atteignant 11 % en 1988-1989 ; mais le chômage est très concentré, sur le *Mezzogiorno* d'abord, sur les jeunes ensuite...

Le choc de Maastricht et l'ajustement à marche forcée

Si la parité centrale de la lire n'a pas été modifiée de janvier 1987 à janvier 1990, le taux de change a subi un léger glissement et la politique d'ancrage nominal stable sur le mark n'a véritablement commencé qu'avec la mini-dévaluation de janvier 1990 et l'adoption des marges étroites ($\pm 2,25\%$) du SME. Mais ce deuxième effort de désinflation,

1. Sur les évolutions des finances publiques italiennes, voir notamment Harasty et Le Cacheux, 1994 ; et sur les ajustements drastiques précédant l'entrée de l'Italie dans l'union monétaire, (Cocquet, 1997).

entrepris au moment de la négociation du traité de Maastricht, alors que les prix et les salaires italiens enregistraient une nouvelle accélération et que la productivité de la main-d'œuvre ralentissait sensiblement, n'a pas bénéficié de circonstances aussi favorables que la désinflation française : plusieurs pays partenaires de l'Italie l'entreprirent en même temps (Espagne et Royaume-Uni) ; les taux d'intérêt allemands se tendirent à la suite de l'unification allemande ; et le ralentissement conjoncturel qui affecta l'Europe et le monde après l'invasion du Koweït frappa particulièrement l'Italie — dont il convient de noter la sensibilité des exportations aux évolutions de demande et de taux de change hors de l'Europe. En outre, le climat politique interne du début de la présente décennie fut marqué par l'opération *mani pulite* et la crise de légitimité des partis au pouvoir depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, ce qui contribua à retarder le nécessaire assainissement des finances publiques — le déficit public dépassa encore 10 % du PIB en 1991, tandis que le déficit structurel est estimé par le FMI à 12 % . Pourtant, de profonds changements avaient déjà été opérés depuis le début de la décennie : la libéralisation des mouvements de capitaux et le démantèlement des contrôles de change furent achevés en 1990 ; la même année, la « loi Amato » enclencha une transformation des structures bancaires ; en janvier-février 1992, en application du traité de Maastricht, la Banque d'Italie est devenue complètement indépendante des autorités politiques, et libre de fixer elle-même ses taux directeurs ; et, en juillet de la même année, la longue négociation patronat-syndicats sur la *scala mobile* a débouché sur un accord qui l'abolit officiellement.

Mais dans ces conditions, la crise de change de septembre 1992, qui força la Banque d'Italie à laisser sortir la lire du mécanisme de change du SME et à flotter librement à la baisse n'était rien moins que prévisible : déclenchée par les doutes des opérateurs sur l'issue de la ratification référendaire par la France du traité de Maastricht et touchant la plupart de « maillons faibles » du SME — la livre sterling, dont la situation était, à bien des égards, comparable à celle de la lire et qui subit le même sort, la peseta espagnole et l'escudo portugais, mais aussi le franc français, qui essuya des attaques spéculatives récurrentes jusqu'à juillet 1993, débouchant sur l'élargissement des marges de fluctuation du mécanisme de change du SME à $\pm 15\%$ —, la crise de septembre 1992 entérina l'insoutenabilité des déséquilibres accumulés, notamment sur la compétitivité et la balance courante, et l'impossibilité de concilier la stabilité du change avec le nécessaire ajustement des finances publiques.

A la différence de la France, il semble que les autorités publiques italiennes, et singulièrement de la Banque d'Italie, utilisèrent la contrainte du change de manière pragmatique : ainsi la crise de septembre 1992, qui provoqua une profonde dépréciation, fut un électrochoc pour l'opinion et la classe politique, qui mit l'accent sur l'urgence des réformes à entreprendre pour casser l'inflation et assainir

les finances publiques ; dans le même temps, le flottement à la baisse de la lire permit à la banque centrale d'abaisser sensiblement et rapidement les taux d'intérêt, ramenant les différentiels de taux avec l'Allemagne à 1 point pour le taux court et 2 points pour le taux long.

Les « gouvernements techniques », dominés par d'anciens personnels de la Banque d'Italie, au pouvoir en 1992-1994, parvinrent ainsi à réunir les conditions pour amorcer les réformes de fond qui permirent l'assainissement durable des finances publiques et la stabilisation monétaire. La renégociation des accords salariaux aboutit en juillet 1993 à un nouveau cadre pour les négociations collectives et à une désindexation des salaires. De grandes réformes furent engagées dans la politique sociale et le système de retraites publiques, qui réalisèrent une meilleure maîtrise des dépenses sociales. Surtout, le « plan Amato », adopté à l'automne 1992, comporta une ambitieuse *manovra fiscale*, de l'ordre de 6 % du PIB, mêlant hausse des recettes et baisse de dépenses, qui réduisit sensiblement le déficit structurel (à 8 % du PIB) et stabilisa le déficit public dans une période de basse conjoncture. Or l'effet récessif de cette importante consolidation budgétaire fut pratiquement contrecarré par l'amélioration des exportations nettes que permit la dépréciation de la monnaie (Harasty et Le Cacheux, 1994), limitant ainsi le coût en croissance de l'ajustement.

Par la suite, malgré les turbulences politiques, l'ajustement du secteur public fut poursuivi, avec notamment le lancement d'un vaste programme de privatisations, et, alors que la lire regagna le mécanisme de change européen en décembre 1996 à une parité raisonnable, un ultime effort de correction des finances publiques fut accompli par le gouvernement de la coalition de l'Olivier, présidé par Romano Prodi, avec notamment l'instauration d'un « impôt Europe ». Certes la croissance moyenne de cette période a été très faible — 0,7 % en moyenne de 1991 à 1994, contre 1,2 % dans le reste de l'Europe —, mais elle a, dès 1994, dépassé la moyenne européenne. En outre, le solde public structurel, au sens du FMI, a été considérablement réduit, de 12,3 % du PIB en 1990 à 1,7 % en 1997, et le ratio d'endettement public stabilisé. En dépit du ralentissement conjoncturel de 1996, l'Italie est ainsi parvenue à satisfaire aux critères de Maastricht — excepté celui d'endettement — et à entrer dans le « premier cercle » de l'euro : les exigences de l'intégration européenne ont été mises à profit pour accomplir des réformes structurelles et assainir les finances publiques.

Compromis sociaux et arbitrages emplois-compétitivité

Les politiques d'adaptation à l'Europe ont changé les économies en profondeur. C'était d'ailleurs leur justification explicite après que le projet proposé par J. Delors de constituer un marché intérieur européen eût été validé par le Conseil européen en 1985. En effet, la désinflation telle qu'elle a été conçue en France n'est pas automatiquement compétitive. De plus, même si le processus converge vers un taux de chômage d'équilibre, celui-ci dépend des comportements des entreprises et des salariés vis-à-vis de la répartition des revenus comme des facteurs qui déterminent la demande intérieure. Les controverses sur la nature du chômage, classique ou keynésien, n'ont pas cessé de ponctuer cette époque. Les facteurs dits de compétitivité structurelle, c'est-à-dire ceux qui déplacent la courbe d'offre globale de manière à diminuer le chômage d'équilibre, dépendent de la manière dont les entreprises se sont adaptées aux contraintes macroéconomiques et aux règles que les gouvernements cherchaient à faire prévaloir dans la répartition des revenus. Les restructurations des entreprises ont elles-mêmes été affectées de manière décisive par l'environnement plus large de la mondialisation.

La consolidation des finances publiques, problème prépondérant en Italie, a aussi fait l'objet de débats prolongés. Une lecture keynésienne laissait présager un ajustement difficile qui aggravait transitoirement le chômage, sauf à être compensé par une source externe de demande qui renvoyait à la question de la compétitivité. Une lecture classique mettait l'accent sur les encours d'endettement public et la charge financière croissante qui mangeait le budget de l'État et constituait un cercle vicieux qu'il fallait briser par un ajustement brutal et de grande ampleur. L'enchaînement vertueux passait alors par la baisse des taux d'intérêt résultant de l'annonce crédible de réformes budgétaires structurelles. Le soutien de la demande globale était attendu selon cette approche d'une dose d'équivalence ricardienne, c'est-à-dire d'une augmentation de la pension à consommer des ménages percevant que la charge fiscale qui allait peser sur eux dans l'avenir serait plus faible.

Dans les deux cas, désinflation compétitive et consolidation des finances publiques, les objectifs de la politique économique dépassaient largement la stabilisation. Les pays destinés à devenir des territoires ouverts et privés de l'essentiel des instruments de guidage macroéconomique au niveau national doivent forger des modes d'adaptation dans leurs structures. Ces modes d'adaptation sollicitent grandement les agents privés. Ils s'inscrivent dans ce qui a été appelé la convergence réelle par opposition à la convergence nominale. Un bilan de la marche vers l'union monétaire en France et en Italie doit donc confronter les

résultats atteints en matière de convergence réelle avec les espoirs qui ont été placés dans le changement des structures.

On traitera d'abord de l'adaptation des entreprises à la compétitivité. Puis on analysera les effets des politiques de revenu et de gestion de l'emploi. Au regard de ces transformations, on tentera de porter un jugement sur l'importance du projet européen pour moderniser les États nationaux.

Les entreprises et la compétitivité

Dans son acception macroéconomique, la désinflation compétitive se réalise par la pression sur les coûts salariaux. Mais il existe d'autres manières pour les entreprises de s'adapter à la concurrence internationale. La première d'entre elles résulte du durcissement même de cette concurrence sous l'effet de la mondialisation.

Si l'on admet que la concurrence est imparfaite, les entreprises ont des prix d'offre qui peuvent se décrire comme les prix résultant de la recherche d'un taux de marge désiré sur les coûts de production. Ce taux de marge désiré dépend, outre de la conjoncture globale des marchés sur lesquels les entreprises sont directement ou indirectement en concurrence, de l'élasticité de substitution entre les variétés de produits dans les branches où des entreprises sont en concurrence. Dans la période considérée deux forces sont allées dans le sens d'une perte de contrôle des entreprises dans la formation des prix. Qu'elle soit de désinflation compétitive ou de consolidation des finances publiques, la politique macroéconomique de régulation de la demande globale a un effet de modération sur la conjoncture intérieure à taux de change nominal constant. De plus la mondialisation des entreprises a entraîné une mobilité généralisée des facteurs de production, notamment la technologie et la main-d'œuvre qualifiée, qui a partiellement détaché les entreprises de leurs territoires d'origine. En conséquence, les coûts d'entrée dans les marchés sont devenus beaucoup plus faibles. Ces deux forces agissent de concert pour faire pression sur les marges. La baisse des taux de marge est donc un mode d'ajustement.

Si les entreprises veulent maintenir, voire accroître leur taux de marge désiré, elles doivent compenser l'intensification de la concurrence sur les marchés de leurs produits. La première méthode est, bien entendu, de transmettre l'intensité de la concurrence au marché du travail pour abaisser le coût salarial par unité produite plus que la pression sur leurs propres prix de vente. Les entreprises sont donc devenues des relais puissants de la désinflation compétitive. C'est la recherche de la flexibilité des coûts par des changements profonds d'organisation qui font appel aux techniques de l'information. Dans cette logique, flexibilité du marché du travail et réduction de la main-d'œuvre

vont ensemble, du moins dans la phase intense de restructuration. S'étendant très largement avec la mondialisation, qui rétrécit l'espace des secteurs abrités de la concurrence, les restructurations d'entreprises entraînent un chômage croissant. Contrairement aux analyses macro-économiques des institutions internationales, en France l'augmentation du chômage et de la flexibilité du travail sont allées de pair.

Une autre méthode pour soutenir le taux de marge est l'innovation dans la qualité et la diversité des produits. Les entreprises en tirent parti en captant des rentes technologiques sur la phase rapidement croissante de la demande lorsque la préférence pour la diversité conduit les consommateurs à déplacer une part de leur budget sur les produits nouveaux. Elles en tirent aussi parti en modifiant les caractéristiques de produits différenciés de manière à réduire l'élasticité de substitution entre leur propre variété et celles de leurs concurrents. Pour un même état de la demande de la branche entière, leur taux de marge évolue en fonction inverse de l'élasticité de substitution.

Dans ces logiques de concurrence imparfaite, offre et demande sont étroitement interdépendantes et modifient le rythme du progrès technique. Il n'y a aucun sens à parler d'une neutralité à long terme de la demande et d'une détermination à long terme par l'offre. La formation d'un marché intérieur en Europe prétend libérer les incitations des entreprises à élever le rythme de croissance par cette voie.

La flexibilité des marges et la compétitivité-prix

Le tableau 2 indique comment les entreprises exportatrices ont concilié la contrainte de la concurrence et leur recherche de rentabilité, c'est-à-dire la compétitivité-prix et la flexibilité des marges à l'exportation.

Des résultats très importants sont synthétisés dans ce tableau. Il décrit les manières très contrastées selon lesquelles les entreprises industrielles dans les trois principaux pays de l'UEM ont réagi à la double contrainte de la mondialisation et de l'intégration européenne. Les trois périodes distinguées sont significatives du point de vue du SME. La période 1979-1986 fut celle du retournement de l'inflation intervenant à des dates différentes selon les pays. Ce fut aussi la période des réalignements fréquents et amples des taux de change. Dans la deuxième période 1986-1992, ce fut l'âge d'or du SME. Les réalignements furent beaucoup moins fréquents et la variabilité des taux de change fortement réduite. Une grande partie de la convergence des taux d'inflation a déjà été réalisée. La troisième période 1992-1996 débuta par les crises du SME qui virent la lire et d'autres monnaies sortir du système ou décrocher par rapport au taux de change directeur franc-mark. Mais l'inflation continua à diminuer dans les pays qui avaient dévalué, de sorte que les dévaluations furent entièrement répercutées en gains de compétitivité.

**2. Compétitivité prix et marges à l'exportation
en Allemagne, en France et en Italie
(Évaluées par rapport à la moyenne des pays du SME) dans l'industrie**

En % de variation sur les périodes

Pays	1979-1986	1986-1992	1992-1996
Allemagne			
(1) Taux de change nominal	- 29,9	- 7,6	- 10,4
(2) Salaires relatifs en monnaie nationale	- 19,1	3,5	5,5
(3)=(1)-(2) Taux de change réel (compétitivité-coût) selon les coûts salariaux unitaires	- 10,8	- 11,1	- 15,9
(4) Taux de change réel (compétitivité-prix) à l'exportation	3,8	- 4,0	- 4,2
(5)=(3)-(4) Marge relative à l'exportation	- 14,6	- 7,1	- 11,7
France			
(1) Taux de change nominal	14,6	0,9	- 9,4
(2) Salaires relatifs en monnaie nationale	22,8	- 9,3	- 6,8
(3)=(1)-(2) Compétitivité selon les coûts salariaux	- 8,2	10,2	- 2,6
(4) Compétitivité-prix à l'exportation	1,6	7,0	0,5
(5)=(3)-(4) Marge relative à l'exportation	- 9,8	3,2	- 3,1
Italie			
(1) Taux de change nominal	23,7	9,3	20,4
(2) Salaires relatifs en monnaie nationale	28,1	5,9	5,0
(3)=(1)-(2) Compétitivité selon les coûts salariaux	- 4,4	3,4	15,4
(4) Compétitivité-prix à l'exportation	- 10,1	- 2,2	7,0
(5)=(3)-(4) Marge relative à l'exportation	5,7	5,6	8,4

Source : C. BAULANT, Banque de France, Département des changes.

L'Allemagne est une référence pour mesurer les transformations des deux autres pays. Le mark s'est continuellement apprécié par rapport aux autres monnaies. De 1979 à 1986 l'appréciation a été si forte (30 %) que la très faible inflation salariale par rapport aux autres pays (- 20 %) n'a pas suffi pour empêcher une détérioration de la compétitivité-coût dans l'industrie de plus de 10 %. La seconde période est charnière pour l'Allemagne puisque les salaires ont évolué plus vite que dans la moyenne des pays du SME. Cela est dû aux flux migratoires qui ont précédé la chute du mur de Berlin puis à la réunification. L'écart de salaire s'est donc amplifié dans la troisième période. Lorsqu'une monnaie se réévalue alors que son inflation salariale est plus forte qu'à l'étranger, la compétitivité se détériore à un rythme très rapide. L'Allemagne a perdu encore 11 % entre 1986 et 1992, 16 % entre 1992 et 1996. Cependant, les positions concurrentielles de l'industrie allemande étaient extrêmement fortes à la fin des années 1970. Spécialisées dans des biens de la construction mécanique qui étaient fortement demandés pour économiser l'énergie, les entreprises allemandes avaient des marges très élevées. Elles ont donc accepté des

compressions de marge très importantes et permanentes pour limiter la perte de compétitivité à l'exportation. Cependant cet ajustement a atteint ses limites. Dans les années récentes, les industriels allemands ont dénoncé les conventions collectives pour mener un assaut généralisé sur les salaires. L'Allemagne subit une désinflation compétitive retardée.

C'est en France que le contraste des trois périodes est le plus remarquable : forte dépréciation nominale de 1979 à 1986, stabilité du taux de change par rapport à la moyenne des pays du SME de 1986 à 1992, appréciation presque identique à celle du mark de 1992 à 1996. L'effet de la politique engagée en 1983 a été spectaculaire. Les salaires français ont augmenté beaucoup plus vite que ceux des autres pays de 1979 à 1986 (23 %). Ils ont baissé de près de 10 % relativement à ces derniers dans la période intermédiaire qui est l'âge d'or de la désinflation compétitive. Dans la troisième période, la pression sur les salaires ne s'est pas démentie mais l'appréciation nominale du franc a fait plus que l'anéantir. Cela confirme la remarque faite dans la première partie du texte : la désinflation n'est compétitive que dans un environnement stable des taux de change nominaux. Le résultat est que la compétitivité selon le coût salarial s'est détériorée sur la première et la troisième période et s'est améliorée sensiblement (10 %) sur la seconde. Les entreprises françaises ont amorti ces tendances contrastées sur la compétitivité à l'exportation. De 1979 à 1986 les marges relatives des exportateurs ont baissé de 10 % pour préserver la compétitivité et les parts de marché. De 1986 à 1992, les entreprises ont utilisé leur succès dans la baisse des coûts salariaux pour reconstituer leur marge pour 30 % de leur avantage salarial et accroître leur compétitivité pour 70 %. De 1992 à 1996, elles ont continué à consentir une érosion relative de leurs marges pour effacer l'effet résiduel de l'appréciation du franc.

L'Italie présente un schéma complètement opposé à l'Allemagne. La lire s'est dépréciée dans toutes les périodes. Les salaires ont cru plus vite que dans le reste du SME, mais au fur et à mesure où l'écart d'inflation salariale diminuait, l'avantage de dépréciation nominale s'est traduit par des gains de compétitivité-coût très substantiels. A cet égard 1992 apparaît comme une année charnière, initiant une dévaluation de 20 % alors que les salaires continuaient à se rapprocher des rythmes moyens en Europe. L'autre caractéristique particulière de l'Italie est que les entreprises industrielles ont réalisé des améliorations relatives de marge à l'exportation dans toutes les périodes. C'est la compétitivité-prix à l'exportation qui fait l'ajustement, passant d'une détérioration de 10 % dans la première période à une amélioration de 7 % dans la troisième.

Les facteurs structurels de la compétitivité

La France, l'Italie et l'Allemagne ont connu, à partir de 1993, un redressement considérable de leurs balances commerciales qui sont

devenues fortement excédentaires. Ce mouvement commun s'est produit, alors que la compétitivité mesurée par les coûts et même par les prix a eu des évolutions disparates.

Une première raison se trouverait dans la croissance durablement basse de l'Europe au cours de l'actuelle décennie, alors que le reste du monde a été bien plus dynamique jusqu'à la crise asiatique, hormis le Japon. Une autre raison viendrait du développement des facteurs hors prix de la compétitivité. Les soldes structurels sous-jacents aux soldes apparents, c'est-à-dire corrigés des écarts de croissance, pourraient avoir bénéficié des restructurations intenses des entreprises depuis plus de dix ans. L'enjeu est d'importance parce qu'une amélioration permanente des soldes structurels signifie que pour l'ensemble de l'UEM la croissance compatible avec une monnaie forte, garantie d'une maîtrise des tendances de l'inflation, est plus élevée qu'on ne le croit parmi les banquiers centraux. Il s'ensuit qu'il est possible de viser un rythme de croissance plus près du potentiel des ressources qu'on ne l'a fait en Europe depuis vingt ans. Il est aussi possible de résorber le chômage plus vite qu'on ne le fait en dépassant temporairement la croissance potentielle sans craindre un retour de l'inflation. Les évolutions récentes semblent aller dans ce sens.

Pour la France et l'Italie, en tant que pays membres de l'UEM qui ne vont plus subir directement de contraintes de balances de paiements, les gains de compétitivité provenant des facteurs hors prix sont des garanties que les territoires nationaux auront toute leur part dans l'implantation des capacités de production destinées à servir l'essor du marché intérieur européen. En effet, si l'intégration de marchés jusqu'à séparés développe les rendements d'échelle, on peut craindre qu'elle favorise aussi des spécialisations qui entraînent un dynamisme inégal des régions englobées dans le marché intégré. Toutefois l'intégration en Europe, au moins entre les pays à niveau de vie voisin, s'est faite sous l'impulsion de la diversification de la consommation. Il en a résulté une spécialisation fine intra-branche qui a enrichi les gammes d'activités produites sur les territoires nationaux.

Distinguer dans les performances apparentes du commerce extérieur entre ce qui provient d'une croissance insuffisante et ce qui provient de la formation d'avantages compétitifs hors prix peut être fait pour les produits de l'industrie manufacturière. Il est possible d'estimer des fonctions d'importation et d'exportation incorporant des facteurs structurels à long terme, en fixant à l'unité l'élasticité du commerce extérieur à l'expansion de la taille des marchés. L'évolution des parts de marché peut alors être assignée à la compétitivité-prix et aux facteurs de la compétitivité hors prix. Ensuite l'ajustement des importations et des exportations à leur tendance de long terme mesure l'impact des facteurs structurels dans des relations qui tiennent compte des écarts de conjoncture.

Les facteurs structurels de la compétitivité concernent à la fois l'offre et la demande qui interagissent dans les processus de l'innovation. Parmi les facteurs d'offre, l'organisation industrielle a une grande importance. Elle exprime que les entreprises tirent des gains d'efficacité non seulement de leur propre investissement mais aussi d'investissements effectués dans l'ensemble de la branche, dans des facteurs qui sont porteurs d'externalités. Ce sont les laboratoires communs de recherche et de développement de nouveaux produits, les normalisations et l'échange mutuel d'informations techniques, les instituts de formation d'experts dont les compétences sont transférables d'une entreprise à l'autre. Pour l'industrie manufacturière considérée dans son ensemble, l'incidence de ces facteurs d'organisation se traduit par une productivité du capital qui ne décroît pas, voire qui croît, au fur et à mesure que le capital s'accumule. L'intensité de l'effort de R & D est aussi, à long terme, une source d'effets externes qui élèvent la compétitivité.

Du côté de la demande, la découverte des préférences des consommateurs pour la diversité et l'adaptation rapide aux changements de structure de la demande permettent d'accroître les parts de marché, en étant présent sur les positions fortement croissantes des courbes de demande et en se retirant des positions déclinantes. Cette adaptation à la demande mondiale peut aussi prendre une forme légèrement différente si des firmes bâtissent une réputation de qualité. Elles peuvent réduire l'élasticité de substitution entre les variétés qu'elles offrent et les produits concurrents qui fournissent des caractéristiques analogues dans la consommation.

L'incidence de la compétitivité hors prix dans le commerce international peut être mesurée par la sensibilité des exportations et des importations aux facteurs structurels mentionnés ci-dessus. On résume qualitativement les résultats d'une étude sur l'incidence des facteurs d'offre (accumulation du capital) et de demande (orientation de la spécialisation industrielle par rapport à la demande mondiale) sur les exportations et les importations. L'accumulation est définie relativement à celle des concurrents. Ces facteurs augmentent les exportations (+) et baissent les importations (-) lorsqu'ils sont significatifs. L'intensité de leur influence, lorsqu'elle est significative, est repérée par un signe simple ou double (tableau 3).

Comme on s'y attendait, le facteur d'adaptation à la demande mondiale joue un grand rôle pour les exportateurs allemands. La qualité de leur spécialisation vient épauler les efforts des entreprises sur leurs marges pour limiter l'érosion des parts de marché, due à l'augmentation des coûts salariaux allemands en monnaie commune très supérieure à celle des concurrents.

Il est intéressant de remarquer que les indicateurs de la compétitivité hors prix jouent tous en France à l'offre comme à la demande, à l'exportation comme à l'importation. On pourrait donc apporter une réponse

qualitative prudente à la question posée plus haut. Au-delà de l'incidence d'une croissance durablement inférieure au potentiel de ressources humaines du pays, qui est prise en compte dans les estimations économétriques, il y aurait eu un effet positif des restructurations industrielles. Les entreprises françaises ont amélioré la qualité de leur spécialisation. Comme les coûts salariaux sont moyens en France et que leur évolution est bien orientée, l'industrie française paraît en bonne posture pour saisir les opportunités d'une reprise de la croissance en Europe.

3. La compétitivité hors prix en Allemagne, en France et en Italie

	Allemagne	France	Italie
Sur les exportations			
Accumulation relative		+	++
Adaptation à la demande mondiale	++	+	
Sur les importations			
Accumulation relative	-	-	--
Adaptation à la demande mondiale	-	-	

Source : M. Aglietta et C. Baulant, *Contrainte extérieure et compétitivité dans la transition vers l'UEM*, *Revue de l'OFCE* n° 48, janvier 1994, p. 35 et 45.

Le cas de l'Italie est très spectaculaire. On connaît le dualisme entre les grands groupes industriels soumis à des contraintes salariales dont la transformation dépend d'accords politiques globaux et des petites entreprises très performantes insérées dans des communautés solidaires dans les régions du Nord. Ces entreprises ont été largement soustraites aux contraintes institutionnelles de la protection sociale. Comme on l'a observé, ces entreprises ont bénéficié à la fois d'une bonne compétitivité et de marges confortables. Ces conditions leur ont permis d'investir et d'incorporer le progrès technique dans les créneaux qu'elles occupent. Ce comportement offensif a eu des effets favorables qui peuvent être décelés tant à l'exportation que sur le marché intérieur, puisque les flux d'exportation et d'importation dépendent très significativement de l'effort relatif d'accumulation du capital.

Politiques de l'emploi et politiques des revenus

La France et l'Italie ont longtemps partagé le triste privilège d'enregistrer des taux de chômage parmi les plus élevés d'Europe ; et si l'Allemagne les a aujourd'hui rejointes dans ce peu glorieux peloton de tête, les situations de l'emploi dans les deux pays n'en étaient guère plus enviables. La priorité donnée à la désinflation, précoce en France, plus tardive en Italie, et à la compétitivité, a apparemment relégué le

chômage au rang des variables d'ajustement. La désindexation des salaires a certes permis de corriger, et au-delà, la déformation du partage du revenu national intervenue dans les années 1970 au détriment des profits, correction précoce en Italie, plus tardive en France. Mais les politiques de l'emploi, pour coûteuses qu'elles aient pu être, sont demeurées modestes dans leurs objectifs et inopérantes pour réduire durablement un chômage massif et persistant, dont les caractéristiques diffèrent cependant sensiblement d'un pays à l'autre.

Traitement social ou traitement économique du chômage

Traditionnellement plus élevé en France qu'en Italie, le taux de chômage a connu, dans les deux pays, une augmentation forte et quasi continue à partir du premier choc pétrolier jusqu'au milieu des années 1980, s'établissant alors à un niveau voisin de 11 % de part et d'autre des Alpes. La légère baisse consécutive à la reprise de la fin des années 1980 n'a été que temporaire et le taux de chômage dépassait les 12 % dès 1997 dans les deux pays. Pourtant, en dépit de ces similitudes, les incidences du chômage y sont très différentes : il est, en Italie, beaucoup plus concentré qu'en France sur certaines catégories de population. Ainsi, en avril 1995, alors que le taux de chômage national était de 12 %, il atteignait 25,9 % en Campanie, 23,9 % en Calabre, 23,3 % en Sicile, et seulement 3,9 % dans le Trentino, 6 % dans l'ensemble du Nord-Est, 6,3 % en Emilie-Romagne, etc. ; en France à la même date, le taux national était de 11,2 %, le taux régional le plus élevé étant à 15,3 % pour le Nord-Pas-de-Calais, et le plus faible à 7,1 % pour l'Alsace. De même, en France le taux de chômage des hommes était de 9,4 %, celui des femmes de 13,4 %, alors qu'en Italie celui des hommes était sensiblement au même niveau qu'en France (9,3 %), mais celui des femmes bien supérieur (16,7 %). Enfin, le taux de chômage des moins de 25 ans était alors de 33,3 % en Italie, contre « seulement » 24,9 % en France, où on le considérait déjà comme très élevé.

Ces différences expliquent, en partie, que les politiques de « traitement social » du chômage, qui ont, en France, été intensifiées avec la montée du sous-emploi, n'ont eu qu'une ampleur limitée en Italie : ainsi, en 1994, alors que la France consacrait près de 20 milliards d'écus à la seule indemnisation du chômage, l'Italie ne dépensait que 5 milliards à cette fin ; et la disproportion est encore plus manifeste pour les dépenses des politiques dites actives de l'emploi — 6,5 milliards d'écus en France en 1994, 141 millions en Italie.

Dans le même temps, cependant, les politiques visant à alléger le coût de la main-d'œuvre pour les entreprises ont été beaucoup plus utilisées en Italie qu'en France : la politique de réduction de charges sociales sur les salaires pour les entreprises du *Mezzogiorno*, qui constitue un transfert massif du Nord et du Centre vers le Sud, a contribué, en fisca-

lisant les charges, à creuser les déficits dans les années 1970 et 1980 ; le mécanisme de la *Cassa integrazione guadagni* a permis aux entreprises de ne pas ajuster rapidement leurs effectifs et de bénéficier d'une subvention finançant le chômage technique dans l'industrie. En France, en revanche, les réductions de charge sur les bas salaires n'ont été introduites qu'à partir de 1994.

Des politiques de revenu actives

L'inflation salariale a souvent été présentée comme l'une des causes de la persistance de l'inflation dans les économies française et italienne. Et il est vrai que les mécanismes d'indexation des salaires sur les prix à la consommation ont, dans les deux pays contribué à nourrir l'inflation au cours des années 1970, aboutissant, dans les deux cas, à une certaine déformation du partage de la valeur ajoutée au détriment des profits des entreprises ; mais, alors qu'en Italie, l'augmentation a été faible (de 71,8 % en 1970 à un maximum de 75,7 % en 1975, pour la part salariale corrigée dans le PIB au coût des facteurs) et de courte durée, elle a été, en France, un peu plus marquée, mais surtout beaucoup plus durable (de 71,4 % en 1970 à 76,7 % en 1982).

En France, cette évolution a été stoppée avec la désindexation décidée au moment du « tournant de la rigueur » de 1982-1983 ; le rythme annuel d'augmentation des salaires réels horaires s'en est trouvé considérablement ralenti et, les gains de productivité aidant, la part des salaires dans la valeur ajoutée s'est lentement contractée, pour atteindre des niveaux exceptionnellement bas (66,8 % en 1997). Mais les institutions de la négociation collective n'ont jamais été sérieusement réformées ou repensées, de sorte que c'est essentiellement par la hausse du chômage et par l'intervention directe de l'État que cette « désinflation compétitive » a pu être obtenue. Les dispositions destinées, dans la récente loi sur la réduction du temps de travail, à favoriser la négociation au sein des branches et des entreprises, ont souvent été présentées comme un moyen d'inciter les partenaires sociaux à négocier dans un cadre approprié.

En Italie, la politique des revenus a fait l'objet d'une gestion plus active, plus précoce et plus concertée avec des syndicats plus puissants et davantage disposés à la concertation avec des gouvernements qui, dans la seconde moitié des années 1970, étaient d'union nationale, et de coalition par la suite. La désindexation des salaires a été accomplie par étapes progressives : en 1979, le point d'indice de l'échelle mobile avait été gelé ; en 1984, un référendum a remis en cause le principe de la *scala mobile* ; enfin, les accords de juillet 1992 ont mis fin à toute indexation automatique et instauré des contrats salariaux quadriennaux, négociés au niveau des branches et des entreprises. Conséquence de cette gestion salariale, la moindre progression de la part salariale dans le revenu

national a été suivie d'une moindre contraction, puis d'une stabilisation dans la seconde moitié des années 1980. La correction a été tardive mais brutale, après 1993, puisque le niveau atteint en 1997 (67,4 %) est proche du niveau français.

Conclusion : la réforme de l'État

En France et en Italie, le choix de l'Europe, d'abord manifesté par l'adhésion au SME, puis par la marche forcée vers la monnaie unique, a impliqué l'élaboration de nouveaux compromis politiques et sociaux, permettant la désinflation. Certes les moyens utilisés ont été différents et les profils temporels des ajustements singuliers, la France empruntant précocement une voie d'ajustement lent sous la contrainte choisie d'un ancrage nominal strict, tandis que l'Italie a poursuivi longtemps une stratégie plus pragmatique qui laissait s'accumuler de profonds déséquilibres ; mais la convergence macroéconomique observée au cours des années récentes est spectaculaire, plus marquée encore que ne le laissaient présager les « critères de convergence » du traité de Maastricht ; et, à la veille du passage à la monnaie unique, les deux économies présentaient des situations macroéconomiques étonnamment semblables : des taux de chômage élevés, très voisins, un partage quasi identique du revenu national, une inflation basse — un peu plus en France qu'en Italie, il est vrai —, une compétitivité raisonnable et des déficits publics respectant la contrainte du Pacte de stabilité — malgré un niveau d'endettement public qui demeure « excessif » dans le cas italien.

Dans ces processus d'ouverture et d'adaptation, les gouvernements successifs des deux pays ont mené à bien des changements structurels importants dans deux économies traditionnellement peu concurrentielles : l'ouverture commerciale avec le Marché commun, puis le Marché unique européen ; l'ouverture financière, avec la suppression des contrôles des changes et des mouvements de capitaux et le développement de marchés financiers modernes et ouverts — en partie inspiré par le souci de financer la dette publique ; la réforme et la privatisation des systèmes bancaires et financiers nationaux, dès le milieu des années quatre-vingt en France, au cours de la présente décennie en Italie ; d'importantes privatisations d'entreprises du secteur manufacturier concurrentiel et des services ; et la désindexation salariale.

Pourtant, à la différence d'autre pays, qui tels le Royaume-Uni, avaient connu, dans les années 1970, des difficultés macroéconomiques à certains égards comparables, ni la France, ni l'Italie n'ont véritablement entrepris de grandes réformes de l'État et des institutions de la négociation collective. En Italie, puis dans une moindre mesure en

France, l'intervention de l'appareil judiciaire dans les pratiques des milieux politiques a engendré un certain changement dans la manière de gouverner ; mais les réformes institutionnelles sont demeurées modestes. La décentralisation a certes substantiellement modifié le paysage français ; initialement plus poussée en Italie, elle apparaît aujourd'hui insuffisante et fait actuellement l'objet de nouvelles avancées. Dans le domaine de la protection sociale, des mesures visant à contrôler l'augmentation des dépenses ont été prises de part et d'autre. En matière de négociations salariales comme dans le cas des systèmes publics de retraites par répartition, des réformes importantes ont été faites en Italie, grâce à la pratique d'une concertation sociale avec des syndicats plus forts, alors qu'en France elles n'ont été que partielles. Mais ni l'Italie ni la France ne sont parvenues à moderniser sérieusement le fonctionnement de l'État et à mettre en œuvre de grandes réformes fiscales.

Ces réformes sont maintenant urgentes car les nations rassemblées dans l'UEM entrent dans une nouvelle époque. Les moyens de la politique macroéconomique échappent désormais largement aux gouvernements nationaux... Le développement des politiques structurelles conduit à redéfinir la citoyenneté dans des communautés à multiples niveaux d'appartenance et à repenser le contrat social. Ces opportunités sont aussi des défis pour les États.

Références bibliographiques

- AGLIETTA, Michel, et Camille BAULANT, 1993 : « Le Franc : de l'instrument de croissance à la recherche de l'ancrage nominal », in *Du Franc Poincaré à l'Ecu*, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, Imprimerie nationale.
- AGLIETTA, Michel, et Camille BAULANT, 1994 : « Contrainte extérieure et compétitivité dans la transition vers l'UEM », *Revue de l'OFCE*, n° 48, janvier.
- ASSELAIN, Jean-Charles, 1995 : *Histoire économique du XX^e siècle, Tome 2, La réouverture des économies nationales (1939 aux années 1980)*, Presses de Sciences Po et Dalloz.
- ASSELAIN, Jean-Charles, 1998 : « Destins comparés de la lire et du franc au XX^e siècle : Les stabilisations d'après-guerre en France et en Italie », *Document de travail du Centre d'histoire économique de l'Université de Bordeaux IV-Montesquieu*, n° 5, août.
- BLANCHARD, Olivier, et Pierre-Alain MUET, 1993 : « Competitiveness through disinflation : an assessment of the French macroeconomic strategy », *Economic Policy*, n° 16.

- BOYER, Robert, 1993 : « D'une série de National Labour Standards, à un European Monetary Standard », *Recherches économiques de Louvain*, vol. 59, n° 12.
- COHEN, Daniel, 1994 : *Les infortunes de la prospérité*, Paris : Julliard.
- COQUET, Bruno, 1997 : « Italie : l'Europe coûte que coûte », *Lettre de l'OFCE*, n° 165, juin.
- COQUET, Bruno, et Hervé LE BIHAN, 1997 : « Réussir sa sortie : une analyse des dépréciations de 1992 en Italie et au Royaume-Uni », *Revue de l'OFCE*, n° 60, janvier.
- DEBONNEUIL, Michelle, et M. DELATTRE, 1987 : « La compétitivité-prix n'explique pas les pertes tendanciennes de parts de marché », *Économie et statistique*, n° 203, octobre.
- FAYOLLE, Jacky, et Catherine MATHIEU, 1998 : « Les positions compétitives en Europe à la veille de l'union monétaire », *Lettre de l'OFCE*, n° 176, 22 juin.
- FAVEREAU, Olivier, 1986 : « Compétitivité et emploi : trois niveaux d'analyse, trois paradoxes », *Économies et sociétés*, vol. XX, n° 1, série P29, janvier.
- GRUPE INTERNATIONALE DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DE L'OFCE, 1992 : *La désinflation compétitive, le mark et les politiques budgétaires en Europe*, Paris : Le Seuil.
- GUELLEC, Dominique, et Pierre RALLE, 1989 : « Croître plus sans augmenter le déficit commercial », *Économie et statistique*, n° 217-218, janvier-février.
- HARASTY, Hélène, et Jacques LE CACHEUX, 1994 : « Italie : rigueur sans récession ? », *Revue de l'OFCE*, n° 48, janvier.
- LE CACHEUX, Jacques, François LECOINTE et Christian VASSEUR, 1986 : « Le partage de la valeur ajoutée en Europe », *Lettre de l'OFCE*, n° 32, février.
- LE CACHEUX, Jacques, et François LECOINTE, 1987 : « Change réels et compétitivité de la France, de l'Italie, de la RFA et des États-Unis », *Revue de l'OFCE*, n° 20, juillet.
- LE CACHEUX, Jacques, et Lucrezia REICHLIN, 1989 : « Désinflation à l'italienne : un nouveau « miracle » ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 63, mars.
- LE CACHEUX, Jacques, et Lucrezia REICHLIN, 1992 : « Italie : le « tournant de la rigueur » », *Lettre de l'OFCE*, n° 109, novembre.
- LORDON, Frédéric, 1997 : *Les quadratures de la politique économique*, Paris : Albin Michel.

- MADDISON, Angus, 1981 : *Les phases du développement capitaliste*, Paris : Economica.
- MALINVAUD, Edmond, 1986 : « Jusqu'où la rigueur salariale devrait-elle aller ? Une exploration théorique de la question », *Revue économique*, vol. 37, n° 2.
- MASERA, Rainer, 1983 : « Inflation, stabilization and economic recovery in Italy after the War : Vera Lutz's assessment », *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, mars.
- OCDE : *Italie, Série des études pays*, différentes années.
- PALOMBARINI, Stefano, 1996 : « Soutien politique, intégration européenne et crise du SME », *Revue Française d'économie*, n° 4, automne.
- SPINELLI, Francesco, et Michele FRATIANNI, 1991 : *Storia monetaria dell'Italia*, Milan : Mondadori.