HAL
open science

L'économie italienne, du miracle à la banalité en Europe

Jacques Le Cacheux

To cite this version:

Jacques Le Cacheux. L'économie italienne, du miracle à la banalité en Europe. Vingtième siècle. Revue d'histoire, 2008, 100, pp.131 - 135. 10.3917/ving.100.0131 . hal-03610047

HAL Id: hal-03610047

https://sciencespo.hal.science/hal-03610047

Submitted on 16 Mar 2022

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

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

L'économie italienne, du miracle à la banalité dans l'Europe

Jacques Le Cacheux

L'Italie du début du 21e siècle paraît bien lasse et morose : aussi riche, en moyenne, que la plupart des autres pays d'Europe occidentale, mais affligée d'une démographie parmi les plus déclinantes du continent et d'une économie languissante, systématiquement à la traîne d'une zone euro qui fait pourtant, elle-même, pâle figure dans un monde au dynamisme ébouriffant. Avec une croissance économique annuelle moyenne à peine supérieure à 1 % depuis le début du siècle, on est loin du « miracle à l'italienne » qui lui permettait d'afficher, il y a une cinquantaine d'années, des taux de croissance de 5 % et plus. Ses ressorts sont-ils à ce point distendus ? Où sont passés ses moteurs ? Que sont devenues les grandes entreprises industrielles qui ont fait la fortune du Nord et donné tant de travail aux immigrés venus du Sud de la Péninsule ? Que sont devenues les petites et moyennes entreprises industrielles si florissantes du Centre, dont l'extraordinaire performance à l'exportation a alimenté, dans les sciences sociales, le mythe du « district industriel italien » ? Que sont devenus les gigantesques complexes pétrochimiques de Marghera ou de Syracuse, les légendaires industries textiles, lainiers de Prato ou de Lucca, tricotteries de Vénétie ? Où sont les grandes familles de la bourgeoisie industrielle et des milieux d'affaires d'antan, les Agnelli, les De Benedetti ? L'Italie d'aujourd'hui brille encore dans le luxe, la mode, les voitures de sport, le tourisme ou la gastronomie. Mais ne fait-elle plus rien d'autre que de cultiver son image et son patrimoine, de les faire fructifier en monnayant ses charmes ?

Cet article propose quelques repères et quelques réflexions sur un demi-siècle d'histoire de l'économie italienne, et propose une grille de lecture en termes d'économie politique de la répartition des revenus et des richesses, qui n'a certes pas pour ambition d'épuiser le sujet, ni de se suffire à elle-même, mais vise avant tout à mettre en lumière les conséquences majeures des choix européens sur la troisième économie de la zone euro – la quatrième de l'Union européenne. Choix européen de l'Italie elle-même et choix européens collectivement opérés dans le cadre de l'union monétaire [1]. Une analyse critique et un scénario « noir » sont présentés en guise de conclusion.

L'épuisement du « miracle » et la paix civile à crédit

Alors que la seconde guerre mondiale avait coûté très cher à l'Italie – un revenu national divisé par deux entre 1938 et 1945, un niveau général des prix multiplié par seize [2] –, les années d'après-guerre ont été marquées par des performances économiques hors du commun, qui lui ont permis de rattraper, en un peu

(1) Les analyses qui suivent sont, en partie, inspirées de travaux antérieurs de l'auteur sur l'économie italienne, en particulier : Jacques Le Cacheux et Lucrezia Reichlin, « Italie : le "tournant de la rigueur" », *Lettre de l'OFCE*, 107, 27 novembre 1992 ; Hélène Harasty et Jacques Le Cacheux, « Italie : rigueur sans récession ? », *Revue de l'OFCE*, 48, 1994, p. 107-129 ; Michel Aglietta et Jacques Le Cacheux, « La France et l'Italie face à leur destin européen », *Revue de l'OFCE*, 74, 2000, p. 131-158.

(2) Ces estimations sont empruntées à Jean-Charles Asselain, « Destins comparés de la lire et du franc au 20e 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*, 5, août 1998.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 04/11/2014 09h00. © Presses de Sciences Po

plus d'une décennie, une bonne partie du retard de niveau de vie moyen par rapport à ses riches voisins du Nord : le taux de croissance annuel moyen s'est établi à 5,3 % entre 1951 et 1958, puis à 5,8 % entre 1958 et 1968, tandis que le taux de change de la lire était stable et que l'inflation, encore vive de 1946 à 1958 (7 % en moyenne annuelle) décélérait remarquablement, s'inscrivant en moyenne à 3,6 % de 1958 à 1967. Pendant cette période, la compétitivité de l'économie italienne s'améliora considérablement, ses exportations passant de 5,1 % du PIB en 1951 à 18 % en 1970 et sa part du marché mondial de 2 % à 4 %. Mais la gestion macro-économique de la profonde crise sociale de 1969 et, plus encore, celle des conséquences du premier choc pétrolier de 1973-1974 ont entraîné un ralentissement sensible de la croissance, qui n'était plus que de 2,6 % en moyenne sur la période 1973-1979, tandis que la hausse des prix s'accélérait de nouveau, atteignant 16,1 % en moyenne au cours de la période 1973-1979, avec des pics à plus de 20 % en 1975, 1977 et 1980-1981, et un taux de change nominal en chute libre, la valeur du mark allemand passant d'environ deux cents lires en 1972 à plus de quatre cents en 1979, et près de mille lires à la veille de la disparition de la monnaie italienne, en 1998 !

Bien qu'elles ne puissent, à elles seules, expliquer les impressionnantes performances italiennes des années du « miracle » qui permirent à l'Italie le *sorpasso* du niveau de vie britannique, les politiques publiques, macro-économiques et industrielles, ont indéniablement joué un rôle déterminant dans le dynamisme de l'économie italienne entre 1948 et 1969. Elles peuvent être caractérisées par la mise en œuvre d'un « keynésianisme » bien tempéré, particulièrement efficace dans une économie dont la demande intérieure constituait encore le principal moteur, et dont la dépendance énergétique à l'égard de l'extérieur ne pesait guère, dans un contexte de bas prix du pétrole.

Avec un secteur industriel public d'un poids considérable et dont les politiques d'investissement et d'emploi étaient alors très ambitieuses, et une montée en charge des dépenses publiques et de l'emploi public, le secteur public italien a assuré, pendant toutes ces années, un soutien vigoureux de la demande intérieure. Migrations intérieures massives, faibles prélèvements fiscaux et sociaux, et transferts, privés ou publics, ont, en particulier, permis de rendre solvable la demande des ménages du Sud, tandis qu'une politique volontariste d'industrialisation et d'emplois publics dans le *Mezzogiorno* contribuait à rapprocher les niveaux de vie des habitants des régions, en dépit d'un développement économique très inégalement réparti sur le territoire national.

Mais les tensions politiques et sociales des années 1969-1982 ont enrayé cette mécanique, dont le caractère vertueux reposait d'une part sur une stabilité monétaire interne (des prix et des salaires) et externe – qui prend fin en 1973 avec le flottement de la lire, sortie du Serpent monétaire européen peu après son lancement – ; et, d'autre part, sur une progression des prélèvements obligatoires au même rythme que les dépenses « de cohésion ». Or les salaires ont subi une accélération dès le début des années 1970, malgré la hausse du chômage. Quant aux recettes publiques, elles n'ont guère progressé au cours de cette décennie : tandis que l'inflation alourdissait la charge fiscale pesant sur les revenus moyens et supérieurs, plutôt concentrés dans les régions du Nord et du Centre, le rendement des impôts indirects a baissé (de 10,5 % du PIB en 1970 à 8,2 % en 1979) en raison d'une évasion fiscale massive et de concessions faites à certaines professions, de même que le rendement des cotisations sociales, du fait d'un recours croissant aux exonérations, en particulier au bénéfice des entreprises implantées dans le *Mezzogiorno*.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 04/11/2014 09h00. © Presses de Sciences Po

Le creusement du déficit public est alors spectaculaire : il s'élève déjà à 3,3 % du PIB en 1970 et, après une pointe à 10,6 % du PIB en 1975, atteint 11,4 % du PIB en 1980. Mais la contrainte de financement monétaire qui pèse alors sur la Banque d'Italie l'oblige à le monétiser en grande partie, de sorte que, alimentant ainsi l'inflation et la dépréciation externe de la monnaie, le laxisme budgétaire ne gonfle que modérément la dette publique, qui demeure en deçà de 60 % jusqu'en 1980 ; et, grâce à des taux d'intérêt réels négatifs, la charge d'intérêts sur la dette augmente moins vite que le déficit, dépassant à peine 5 % du PIB en 1980.

La principale source de ce dérapage des comptes publics réside dans la formidable et croissante redistribution qu'engendre alors, de manière plus ou moins opaque, le secteur public italien. Celle-ci profite aux entreprises privées, qui continuent de bénéficier de subventions aux investissements et d'exonérations de charges sociales pour les implantations dans le Sud. Ces entreprises sont également incitées à recourir au chômage technique, pris en charge par le budget grâce au mécanisme de la Cassa integrazione guadagni, pour limiter le gonflement des chiffres officiels du chômage. La redistribution a également une dimension géographique marquée, avec des flux publics nets croissants en faveur du *Mezzogiorno* : en 1988, les dépenses publiques totales représentent 46 % du PIB dans les régions du Nord et du Centre, mais 73 % du PIB du *Mezzogiorno*, tandis que les parts respectives des recettes sont de 43 % et 38 %. Faute d'accélérer le développement économique des régions méridionales, la résultante redistributive de ces politiques publiques avait le mérite de soutenir les revenus des habitants de ces régions, donc la demande solvable, notamment celle adressée aux producteurs du Nord et du Centre [1].

(1) Pour des développements plus précis sur ces mécanismes, voir Hélène Harasty et Jacques Le Cacheux, *op. cit.*

La potion amère de l'assainissement monétaire et financier

Vivement encouragé par les responsables de la Banque d'Italie, soucieux de reprendre la main sur les conditions monétaires pour mettre un terme au « cercle vicieux » inflation-dépréciation, le choix européen de l'intégration monétaire a infléchi progressivement cette dérive, rendant la politique budgétaire insoutenable et menant inéluctablement au douloureux ajustement des comptes publics des années 1990. La désinflation fut au rendez-vous, mais au prix d'un ralentissement marqué et durable de la croissance.

L'adhésion en 1979 de l'Italie au Système monétaire européen marque un tournant dans la gestion macro-économique, même si ses effets les plus apparents ne se manifesteront qu'au début des années 1990. Bien que gérée avec un certain pragmatisme, la contrainte du taux de change fixe – mais ajustable, à la différence du Serpent – a effectivement redonné à la Banque d'Italie une certaine autonomie et lui a permis de peser sur les évolutions nominales ; dès lors, la dépréciation nominale de la lire s'est poursuivie, mais la progression des salaires a été ralentie et les marges des entreprises se sont redressées de manière spectaculaire, notamment à l'exportation.

Cependant la désinflation, certes plus lente qu'en France, a rendu les orientations budgétaires clairement explosives, parce que les taux d'intérêt réels sont redevenus positifs : faute de réduction des déficits publics, supérieurs à 10 % du PIB chaque année jusqu'en 1992, la charge réelle de la dette et le ratio d'endettement public se sont envolés, ce dernier dépassant 100 % dès 1991. En maintenant une orientation très expansionniste de la politique budgétaire, les gouvernements successifs ont ainsi, pendant une décennie, réussi à conserver une croissance économique soutenue et une relative cohésion sociale et spatiale, avec une compétitivité externe

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 04/11/2014 09h00. © Presses de Sciences Po

préservée grâce à une dépréciation de la lire, jusqu'en janvier 1990 ; mais cette impossible conciliation était réalisée au prix d'un endettement public massif.

Après 1990, la préparation du traité de Maastricht interdisant désormais les réajustements de la parité monétaire externe, la compétitivité extérieure de l'économie italienne se détériora gravement : la lire était clairement surévaluée. Bien sûr, le pouvoir d'achat des Italiens à l'étranger était exceptionnel, mais le déficit de la balance courante se creusait inexorablement. L'électrochoc fut administré par la crise de change de septembre 1992 : en quelques heures, une attaque spéculative obligea les autorités monétaires italiennes – et, un peu plus tard, celles du Royaume-Uni – à sortir du mécanisme de change fixe du Système monétaire européen et à laisser flotter la monnaie nationale, dont la valeur perdit alors plus de 30 % en quelques semaines [1].

Dès l'automne 1992, le gouvernement présidé par Giuliano Amato prenait la mesure de l'urgence d'un ajustement budgétaire et entamait une ambitieuse « *manovra fiscale* », visant à réduire de plus de la moitié le déficit des comptes publics. Une telle politique, à la veille de ce qui allait se révéler la plus grave récession européenne de l'après-guerre, était risquée. La dépréciation de la monnaie italienne permit cependant de compenser l'effet récessif de la baisse des dépenses publiques par un surcroît de demande externe [2].

La volonté des gouvernements successifs, appuyés par la Banque d'Italie, de consolider la désinflation et de réduire suffisamment le déficit budgétaire afin que le pays puisse se qualifier d'emblée pour la monnaie unique européenne, les incita à mener, pendant une bonne partie de la décennie 1990, des politiques restrictives, le premier gouvernement Prodi allant jusqu'à instituer un prélèvement « *una tantum* », « impôt Europe », pour combler plus rapidement le déficit public. Bien que fort coûteuse en termes de croissance économique, cette politique fut jugée crédible par les marchés financiers, de sorte que les taux d'intérêt se réduisirent très sensiblement et convergèrent vers les niveaux les plus bas observés en Allemagne et en France. Elle fut également couronnée de succès, puisqu'en dépit des réticences allemandes de dernière minute – sur le thème, fort méprisant, des « pays du Club Med » –, l'Italie fit partie des membres fondateurs de l'euro, au printemps 1998.

Pourtant, même cette victoire, à l'arraché, allait se révéler coûteuse. L'Italie entrait dans la zone euro, d'une part, à une parité relativement élevée et désormais irrévocable et, d'autre part, avec un déficit budgétaire qui n'était descendu au dessous de 3 % du PIB qu'au prix d'un effort s'apparentant au coup de rein du perchiste lui permettant de frôler la barre sans la toucher. En d'autres termes, pour respecter les règles de la zone euro, l'Italie allait devoir persévérer dans la rigueur budgétaire et salariale. Sans marge de manœuvre, il lui faudrait donc subir la conjoncture européenne et mondiale, tout en réduisant encore son endettement public, toujours jugé excessif au regard des normes européennes. Cette interminable rigueur explique en grande partie les médiocres performances économiques italiennes depuis le lancement de l'euro : avec une croissance moyenne annuelle de l'ordre de 1 %, elle est désormais la lanterne rouge de la zone et c'est à présent l'Espagne qui fête son

(1) La lire regagnera le mécanisme de change du Système monétaire européen en décembre 1997, à une parité très diminuée, de mille lires par deutschmark. L'expérience de la dépréciation de la lire fut également traumatisante pour les partenaires européens, au moment où entrait en vigueur le Marché unique européen : analysée comme une « dévaluation compétitive », donc agressive, elle suscita des demandes de protection des industriels, notamment de l'automobile en France, et incita, par la suite, les gouvernements, en particulier les Français, à tout faire pour que l'Italie soit admise dès le début dans la zone euro.

(2) Sur le succès de cette « *manovra fiscale* », voir notamment Hélène Harasty et Jacques Le Cacheux, *op. cit.*

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 04/11/2014 09h00. © Presses de Sciences Po

sovrepasso, devançant l'Italie au classement du PIB par habitant.

Dislocation dans l'Union ?

La discipline qu'impose l'appartenance au Marché unique et à la monnaie unique européens a, semble-t-il, paralysé les politiques économiques italiennes. Grand pays, à l'instar de la France, l'Italie reste relativement peu ouverte, commercialement, sur le reste du monde, et elle a besoin, comme sa voisine cisalpine, de pouvoir recourir à des politiques macro-économiques actives, qui, faute de levier monétaire, ne peuvent désormais être que budgétaires. Mais les règles actuelles de la zone euro et l'absence d'action collective de ses membres empêchent l'émergence de stratégies ambitieuses de croissance en Europe et condamnent les grands pays à une atonie durable de leur demande intérieure, que l'Italie, tout comme la France, ne compense pas par un dynamisme de ses exportations : faute de dépenses de recherche et développement ou de modération salariale, la compétitivité n'est plus au rendez-vous.

La grille de lecture proposée pour expliquer les dérives des années 1970-1980 et l'ajustement des années 1990 esquisse aussi les contours d'un scénario de désintégration politique dont les prémisses sont, depuis près de deux décennies, sensibles dans la Péninsule : sans les anesthésiants qu'ont longtemps constitué l'inflation puis le recours à l'endettement public massif, la cohésion économique de l'Italie n'est plus assurée, du fait de l'absence de consensus sur les remèdes aux divergences entre les régions. Se pourrait-il que, dans l'Italie du début du 21e siècle, comme dans quelques autres pays européens, l'intégration européenne engendre une tendance à la désintégration politique ?

Professeur d'économie à l'université de Pau et des pays de l'Adour, **Jacques Le Cacheux** dirige le département des études économiques à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). Ses travaux portent principalement sur l'intégration européenne, les questions fiscales et la macro-économie. Outre de nombreux articles, il a publié *Les Français et l'impôt* (Odile Jacob / La Documentation française, 2008) et dirigé *Europe, la nouvelle vague : perspectives économiques de l'élargissement* (Presses de Sciences Po, 1996). Il est co-auteur, avec Christian Saint-Étienne, d'un projet de réforme fiscale intitulé *Croissance équitable et concurrence fiscale* (La Documentation française, 2005), et codirige, avec Jean-Paul Fitoussi, la série *L'État de l'Union européenne/Report on the State of the European Union* (Fayard-Presses de Sciences-Po/Palgrave). (jacques.lecacheux@sciences-po.fr)

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 04/11/2014 09h00. © Presses de Sciences Po