

CONFRONTATIONS EUROPE

Italie : Draghi au(x) défi(s) !

Claire Darmé
Olivier Marty



AUTEURS

Claire Darmé, Project Manager à l'Eastwest European Institute, et Olivier Marty enseignant l'économie européenne à SciencesPo et à l'ENS-Ulm, reviennent pour Confrontations Europe sur les défis auxquels l'Italie et Mario Draghi sont confrontés.

Les projecteurs de l'actualité européenne de ce début de semaine sont inéluctablement tournés vers l'Italie.

La pression était montée sur la péninsule, ces derniers jours, pour que la troisième économie de la zone euro, fortement touchée par la crise sanitaire et ses conséquences, présente un plan de relance robuste à la Commission européenne d'ici le 30 avril. Le processus est désormais bien engagé : le Président du Conseil, Mario Draghi, a mis à profit son exceptionnel capital politique pour faire accepter, par sa très large majorité parlementaire, les grandes lignes d'un corpus de réformes et d'investissements préalablement mal conçu par le gouvernement Conte II. L'horizon s'éclaircit et l'espoir d'une réussite conjuguée de l'Italie et de l'UE est ravivé. Mais l'ancien Président de la BCE parviendra-t-il à transformer l'essai, c'est-à-dire à mettre en œuvre ces mesures de relance, pour s'atteler, par la suite, aux défis de long terme de son pays ?

Un plan de relance capital pour l'économie italienne

La relance de l'économie italienne est un enjeu prégnant depuis plus d'un an. Traumatisée par la contagiosité de la COVID-19 à l'hiver et au printemps 2020, l'Italie est l'un des pays de l'UE les plus touchés par la pandémie (4,4 millions de cas et 119.000 décès, selon les chiffres de l'OMS). Son économie souffre massivement des contraintes sanitaires mises en œuvre pour la juguler. En 2020,

l'activité de la péninsule s'est contractée de plus de 10 points de PIB, l'une des récessions les plus graves au monde ; la dette a augmenté de 25 points, le chômage a atteint plus de 10,2% et des milliers de faillites se profilent à mesure que les politiques exceptionnelles de soutien à l'activité seront progressivement retirées. A elle seule, cette situation légitimait l'adoption du plan de relance européen acté l'été dernier après de difficiles tractations entre les pays du Sud, le binôme franco-allemand, et les pays « frugaux ».

	milliards d'euros
Facilité pour la reprise et la résilience (FRR)	672,5
<i>dont prêts</i>	360
<i>dont subventions</i>	312,5
ReactEU	47,5
Horizon Europe	5
InvestEU	5,6
Développement rural	7,5
Fonds pour une transition juste (FTJ)	10
rescUE	1,9
TOTAL	750

Source : Commission européenne

L'Italie sera le premier pays bénéficiaire de la solidarité européenne, avec une enveloppe de 209 milliards d'euros(1). Mais Rome doit, pour ce faire, présenter un plan de réformes nationales en phase avec les objectifs européens et les recommandations adressées aux pays. C'est la tâche principale de Mario Draghi qui, dès son arrivée au pouvoir en février, aura revu la copie de son prédécesseur, Giuseppe Conte(2), et présenté un « plan de relance et de résilience » conséquent de 223 milliards d'euros assorti de réformes structurelles de l'administration et de la justice civile (tableaux 2 et 3). La finalisation de ces mesures était attendue à Bruxelles, où l'on émettait des doutes, ces

derniers jours, sur l'ampleur et la faisabilité des mesures proposées, notamment en matière de réformes des retraites et de la justice civile. L'espoir de l'Italie est de faire valider son plan par la Commission, puis par le Conseil, d'ici le 30 juin afin de toucher les premières aides à la fin de l'été(3).

Mission	Financements (milliards d'euros)		
	Financements par la FRR	Financements par le fonds complémentaire	Total
Digitalisation, innovation, Compétitivité et culture	40,7	8,5	49,5
Révolution verte et transition écologique	59,3	9,3	68,6
Infrastructures pour une mobilité durable	25,1	6,3	31,4
Enseignement et recherche	30,9	1	31,9
Intégration et cohésion	19,8	2,6	22,4
Santé	15,6	2,9	18,5
Total	191,4	30,6	222,1

Source : gouvernement italien

Réussir la mise en œuvre du plan de relance sera difficile

Il est crucial que l'Italie puisse être parmi les premiers pays de l'Union européenne à bénéficier de l'approbation de la Commission. Le contraire serait particulièrement préoccupant, pour le pays d'abord, qui verrait son Premier ministre fragilisé et ses problèmes économiques (affaiblissement de la croissance potentielle(4), du PIB par habitant, hausse des taux d'intérêt) reprendre le dessus. Pour l'économie européenne, ensuite, qui souffre de la recrudescence des contaminations et de la lenteur des vaccinations (le 23 avril dernier, 7,8% de la population européenne seulement était vaccinée, selon *Our World in Data*) et dont le plan de soutien, certes conséquent, est en réalité assez modeste au regard des besoins identifiés dès le début de la crise et des mesures actées récemment par les États-Unis. Ainsi, retarder l'adoption du

plan italien, c'est compromettre le rebond de l'économie européenne toute entière et risquer d'aggraver les divergences au sein de l'union monétaire.

Réformes (40 pages de texte contre une page dans la version du PNRR du gouvernement Conte II)		
	Défis identifiés	Domaines de réformes prévues
Réformes structurelles : Administration publique	Changement générationnel. Complexité et basse digitalisation. Manque d'investissement sur le capital humain.	Accès (concours et nominations). Bonne administration (simplification). Compétences (carrières et formation).
Réformes structurelles : Justice	Manque d'efficacité (délais des procédures et arriéré judiciaire).	Digitalisation et réorganisation. Révision du cadre normatif et procédural (par exemple, plus de recours à la médiation).
Réformes horizontales facilitatrices de la mise en œuvre du plan	Garantir la réalisation et l'impact des investissements	Exemples: simplification de la concession des permis et autorisations, interventions sur le code des marchés.
Réformes sectorielles spécifiques	Augmenter l'efficacité et renforcer la gestion des actions prévues par le PNRR dans les secteurs visés.	Exemples: nouvelles règles sur la production d'énergie renouvelable, interventions sur le "contrat de programmation" ferroviaire.

Source : gouvernement italien

Alliant la nécessité de la relance et sa capacité personnelle à fédérer, Mario Draghi parviendra vraisemblablement à obtenir le feu vert de l'exécutif communautaire, comme il a obtenu mardi 27 avril celui de son Parlement(5).

Parviendra-t-il toutefois à réussir la mise en œuvre de ce plan de relance ? Deux obstacles semblent se dresser sur sa route. Le premier concerne la gouvernance du plan : il est important que le Ministère italien de l'économie, qui en centralisera la gestion, parvienne dans les faits à éviter les immixtions politiques qui perturberaient les réformes. Par ailleurs, l'exécution du plan dépendra d'une administration qui est encore très lourde, et qui ne pourra pas être réformée aussi rapidement que le gouvernement ou l'Union européenne le souhaitent. Le second obstacle concerne la solidité du consensus politique dont bénéficie le président du Conseil. Exceptionnellement large, la coalition de Mario Draghi n'est pas pour autant immuable.

En effet, le gouvernement de M. Draghi tire son poids politique de sa faiblesse structurelle : il rallie des partis profondément éloignés les uns des autres, voire des propositions politiques de Mario Draghi lui-même, tels la Lega Nord et le Cinquestelle. Ainsi, des questions épineuses telle que celle de la réforme des retraites ont été repoussées dans le temps, et non résolues, pour permettre la validation du plan en Italie, ce qui suscite l'inquiétude des Européens, et fera vraisemblablement l'objet d'un arbitrage avec Bruxelles. Par ailleurs, plusieurs partis membres de la coalition, tels Cinquestelle et le Parti démocrate, doivent renforcer leur propre cohésion interne et/ou se prémunir d'attaques de leurs propres camps. Concrètement, l'implosion du parti Cinquestelle, le retrait de la Lega Nord de la coalition, ou des luttes fratricides à gauche entre Italia Viva de Matteo Renzi et le Parti démocrate, sont autant de risques d'instabilité politique possibles.

Traiter les défis de long terme de l'Italie

Passer l'obstacle de l'adoption et du lancement du plan est également un enjeu de plus long terme pour l'Italie, qui doit résolument s'atteler à ses défis structurels. Économiques, d'abord : une croissance trop faible, minée par une bureaucratie lourde, une productivité médiocre, une fiscalité et des compétences inadaptées. Sociaux et sociétaux ensuite : la situation de la jeunesse italienne est très préoccupante, avec un taux de chômage de

30% chez les 18-24 ans et une émigration lancinante, , tandis que la population italienne entière se paupérise(6). L'immigration et l'intégration, la réforme de l'État-providence sur fond de déclin démographique, la réforme de l'éducation et de la formation continue constituent également des enjeux importants. Démocratiques, enfin : le retour par nécessité de Mario Draghi est dû au manque de figures capables d'emporter l'adhésion d'une majorité des électeurs au sein de la classe politique italienne. Il est crucial que le pays en fasse émerger de nouvelles(7).

Ces éléments laissent penser que Mario Draghi a tout intérêt à dégager son propre horizon politique au-delà des seuls enjeux du plan de relance et de résilience italien, ainsi que de la perspective de l'élection présidentielle de 2022. D'une part, le chantier de la relance impliquera de veiller à la bonne exécution des projets de réformes et d'investissements, et d'assurer une liaison constante avec les institutions européennes sur les trois prochaines années. D'autre part, les enjeux de long terme évoqués ci-dessus, qui structurent l'agenda politique italien, pourront être utilement traités par un Premier ministre ayant commencé à les aborder et ayant renforcé sa légitimité dans le cadre du plan de relance. Enfin, Mario Draghi ne pourra faire véritablement peser l'Italie en Europe que s'il réussit cette étape majeure. De son côté, l'Europe aura besoin d'une voix forte, comme la sienne, pour aborder les

échéances et les débats futurs dans un contexte d'instabilité induite par la transition allemande et les élections françaises.

Claire Darmé
Olivier Marty

Remarques :

(1) Pour mémoire, 70% des versements de l'enveloppe de dons de la « Facilité pour la Relance et la Résilience », qui constitue la pièce maîtresse du plan Next Generation EU, interviendront en 2021 et 2022 selon une clé de répartition incluant la population, le niveau relatif du PIB/habitant et la moyenne du taux de chômage sur la période 2015-2019 comparée à la moyenne européenne, tandis que 30% des versements se feront jusqu'en 2023 sur la base de la perte de PIB en 2020 et de la perte cumulée sur 2020-2021.

(2) A titre de comparaison, l'ébauche de plan de relance présenté par le gouvernement Conte II ne comprenait qu'une seule page de réformes, là où celui du gouvernement Draghi en compte quarante.

(3) Les premiers versements aux États ne pourront se faire qu'après approbation finale de leurs plans par le Conseil et après que la décision relative au relèvement des ressources propres, nécessaire à l'emprunt effectif des sommes par la Commission, aura été ratifiée par l'ensemble des parlements des États. A ce jour, 10 parlements, dont ceux de la Pologne et de la Hongrie, n'ont pas ratifié la décision. Les premiers versements ne pourront donc vraisemblablement ne se faire qu'à la fin de l'été.

(4) Il est important de rappeler que le problème majeur de l'économie italienne

est bien une croissance anémique. Son potentiel est estimé par l'OCDE à 0,2% seulement, contre 1,3% pour la France, en raison de la faiblesse de la productivité et de la population active. Il s'est aggravé depuis la crise de 2008, de même que le taux d'investissement.

(5) Le plan de relance italien a été approuvé massivement, mais parfois avec réserve, par l'Assemblée nationale italienne le mardi 27 avril par 442 votes pour, 51 abstentions et 19 contre puis par le Sénat dans la soirée par 224 voix pour, 16 absences et 21 contre. Le soutien a été largement réparti au sein des partis de la coalition, avec quelques dissonances, notamment de la Lega Nord et de Cinquestelle.

(6) Rappelons que sur les vingt dernières années, soit depuis l'adoption de l'euro, le PIB par habitant de l'Italie a décliné, un cas unique parmi les grands pays de la zone euro.

(7) Si une tentative de reconstruction du centre-gauche est en cours autour d'Enrico Letta, ancien Premier ministre rentré à Rome il y a quelques semaines pour prendre la tête du Parti Démocrate, il est difficile de dire si elle préfigure une recomposition des équilibres politiques du pays.

CONFRONTATIONS EUROPE



Confrontations - Paris
29 avenue de Villiers
75017 Paris

Confrontations - Bruxelles
Rue du Luxembourg 19
1000 Bruxelles



communication@confrontations.org



<https://confrontations.org>



[@confrontations](https://twitter.com/confrontations)



[@ConfrontationsEurope](https://www.linkedin.com/company/confrontations-europe)