

N°

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Annexe au procès-verbal de la séance du 2018

PROJET DE RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires européennes (1),

Les défis européens du nouveau gouvernement italien

Par Jean BIZET, Philippe BONNECARRÈRE, Gisèle JOURDA,
Jean-François RAPIN et Simon SUTOUR

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonnacarrère, André Gattolin, Mmes Véronique Guillotin, Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Pierre Ouzoulias, Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal et Mme Sylvie Robert, *membres*.

Union européenne -

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA NOUVELLE SITUATION POLITIQUE ITALIENNE	7
A. UNE ALLIANCE ANTI-SYSTÈME INÉDITE	7
1. <i>Une coalition fragile ?</i>	7
2. <i>Un gouvernement mis en place au terme d'une longue crise politique</i>	10
B. UN DIALOGUE EXIGEANT AVEC LA FRANCE.....	11
1. <i>Les dossiers économiques</i>	12
2. <i>La frontière franco-italienne</i>	13
3. <i>La question libyenne</i>	13
II. UN CHANGEMENT DE VISION EUROPÉENNE	15
A. LA QUESTION BUDGÉTAIRE.....	16
1. <i>Le projet de budget pour 2019</i>	16
2. <i>La réaction de la Commission européenne</i>	18
3. <i>La position des marchés</i>	21
4. <i>L'inconnue bancaire</i>	23
B. LA QUESTION MIGRATOIRE	25
1. <i>Un discours ferme</i>	25
2. <i>Le souhait d'une nouvelle réponse européenne</i>	28
C. UN DIALOGUE PARLEMENTAIRE INDISPENSABLE À L'HEURE DE LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE.....	30
1. <i>Une volonté commune en faveur d'une Union européenne</i>	30
2. <i>Un cadre financier pluriannuel modernisé</i>	31
CONCLUSION	33
EXAMEN PAR LA COMMISSION	35
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	37

AVANT-PROPOS

Les élections parlementaires italiennes du 4 mars 2018 ont débouché, au terme d'une longue crise institutionnelle, sur la formation, en juin dernier, d'un gouvernement majoritairement composé de représentants de deux formations populistes : le Mouvement 5 étoiles et la *Lega*, héritière de l'ancienne Ligue du Nord. Les premiers pas de ce nouveau gouvernement ont été marqués par la volonté des deux partis de mettre en œuvre un changement de paradigme, tant sur la scène intérieure qu'au niveau européen. Cette ambition se manifeste dans un style parfois brutal, visant notamment la relation franco-italienne, solide jusqu'alors.

La présentation en octobre du projet de loi de finances pour 2019 est venue éclairer cette stratégie disruptive. Le budget envisagé remet en cause certaines réformes structurelles adoptées par les gouvernements précédents pour contenir la progression de la dette publique et se situe clairement en dehors des règles européennes que le gouvernement s'était pourtant engagé à respecter quelques semaines plus tôt.

C'est dans ce contexte qu'une délégation de votre commission des affaires européennes s'est rendue à Rome les 12 et 13 novembre derniers pour y rencontrer ses homologues nouvellement élus de la commission des politiques de l'Union européenne du Sénat de la République italienne. Il s'agissait en premier lieu de déterminer les lignes de convergence entre les deux commissions pour permettre à nos deux pays de mieux peser dans les débats en cours sur la refondation de l'Union européenne.

I. LA NOUVELLE SITUATION POLITIQUE ITALIENNE

Les élections parlementaires du 4 mars 2018 ont débouché sur la victoire à la Chambre des députés comme au Sénat du Mouvement Cinq Etoiles (M5S), formation populiste. Premier parti du pays (plus de 32 % aux élections à la Chambre des députés et au Sénat), il ne dispose pas, cependant, de la majorité absolue au sein des deux chambres et a été contraint de conclure un accord de gouvernement avec la *Lega*, formation issue de l'ancienne Ligue du Nord, classée à l'extrême droite.

A. UNE ALLIANCE ANTI-SYSTÈME INÉDITE

1. Une coalition fragile ?

Les deux partis de la coalition ont des positions communes sur l'immigration, l'Union européenne, le recours à la démocratie directe ou les relations avec la Russie. Les critiques émises au sein des institutions européennes lors de la formation du gouvernement ont pu d'ailleurs contribuer à renforcer cette alliance dite « antisystème » ou « jaune-verte ».

L'alliance peut cependant apparaître fragile tant en raison de la différence entre les aspirations des électeurs des deux partis que de la rivalité des hommes forts de chacun des deux partis : Luigi di Maio pour le M5S et Matteo Salvini pour la *Lega*. L'ancienne Ligue du Nord reste une formation faisant essentiellement écho aux préoccupations de ses électeurs issus des régions septentrionales de la péninsule, principalement constitués de petits commerçants et artisans, sensibles à un discours anti-étatiste. A l'inverse, l'électorat du M5S est plus ancré au Sud de l'Italie et attend plus de protection de la part de l'État. Les deux partis n'ont d'ailleurs pas fait alliance lors des élections parlementaires et restent rivales lors des scrutins locaux.

Composition des deux chambres

	Chambre des députés (630 sièges)		Sénat (320 sièges)	
	Nombre de sièges	Évolution/2013	Nombre de sièges	Évolution/2013
<i>Lega</i>	25	+ 107	58	+ 40
<i>Fratelli d'Italia</i>	32	+ 23	18	0
Nous avec l'Italie		Non représenté		Non représenté

<i>Forza Italia</i>	104	+ 6	57	-41
M5S	227	+ 119	12	+ 58
Libres et égaux	14	Non représenté	4	Non représenté
Plus d'Europe	3	Non représenté	1	Non représenté
Parti démocrate	111	-186	53	-58
Italie Europe ensemble	1	Non représenté	1	Non représenté
Partis autonomistes tyroliens et tridentins	4	-1	3	-1
Autonomistes Vallée d'Aoste	1	0	1	0
Liste civique populaire	2	Non représenté	1	Non représenté
Mouvement associatif des Italiens de l'étranger	1	-1	1	0
Union sud-américaine des émigrés italiens	1	0	1	0

Les enquêtes d'opinion traduisent aujourd'hui un rééquilibrage en faveur de la *Lega* au sein de la coalition. Le M5S obtiendrait 27 % des intentions de vote soit désormais moins que la *Lega*, 32 %. Le M5S semble rattrapé par la pratique du pouvoir et une forme de désillusion de certains de ses électeurs voire de ses fondateurs. Le mouvement dont les options politiques sont pour partie établies au moyen d'algorithmes synthétisant des données issues des réseaux sociaux peut paraître peiner à trouver un positionnement cohérent. Son souhait de s'intégrer au sein d'une alliance au Parlement européen illustre assez bien les oscillations du mouvement. Enclin à se rapprocher de l'Alliance des démocrates et libéraux européens, il fait finalement partie du groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe (ELDD) du *brexiter* Nigel Farage. La personnalité atypique de sa figure de

proue, Beppe Grillo – qui a repris son activité de comique et ne s’est pas présenté aux élections parlementaires –, l’inexpérience de ses cadres, la structure assez obscure du mouvement, la disparition de son idéologue, Giancarlo Casaleggio en 2016, ou l’extrême discrétion de son fils Davide Casaleggio qui lui a succédé à la tête de la formation peut donner l’impression d’un courant politique divisé entre ses fondateurs relativement critiques, ses représentants au sein de la coalition gouvernementale et de la majorité parlementaire et une base électorale par essence volatile.

La *Lega* semble, à l’inverse, ne pas traverser cette forme de crise de croissance. La formation a consolidé ses positions au nord du pays (Lombardie, Frioul-Venetie-Julienne, Trentin-Haut-Adige, Ligurie, Aoste, Piémont) et a continué à s’implanter au centre et au sud (Toscane, Ombrie, Latium) à l’occasion des scrutins locaux du début de l’année 2018. Elle tend progressivement à se substituer à *Forza Italia*, le parti de l’ancien président du Conseil Silvio Berlusconi, avec qui elle forme l’Alliance de la droite et du centre pour les élections locales et nationales. Ce faisant, la *Lega* peut apparaître plus conservatrice que réellement populiste, nonobstant la rhétorique de Matteo Salvini. *Forza Italia* qui représentait 15 % des voix en mars 2018 ne représente plus aujourd’hui que 7 à 8 % des intentions de vote et semble affaibli par l’absence de réelle succession à sa tête. Les ambitions de la *Lega* la conduisent cependant, de façon pragmatique, à continuer à s’appuyer sur le mouvement de Silvio Berlusconi au plan local. Cette alliance contribue à fragiliser les relations avec le M5S, dont l’électorat reste sensible à la question des « affaires » entourant l’ancien président du Conseil. Un renforcement du partenariat entre la *Lega* et *Forza Italia* en vue des élections européennes pourrait en effet avoir comme contrepartie l’adoption d’une loi sur la prescription. La *Lega* entend, en tout état de cause, continuer à monter en puissance avant d’envisager une rupture de la coalition. Les prochaines élections européennes sont envisagées par elle comme l’occasion de s’affirmer comme le premier parti du pays et de pouvoir, dans ces conditions, accélérer une remise en cause des équilibres actuels.

L’approche des élections pourrait cependant contribuer à accroître les dissensions entre les deux formations, qui ne feront pas alliance à l’occasion de ce scrutin. La *Lega* souhaite la mise en place d’une Alliance des souverainistes capable de rivaliser, au sein du Parlement européen, avec le Parti populaire européen. Matteo Salvini souhaite être le candidat de cette alliance, soutenue en France par le Rassemblement national, à la présidence de la Commission européenne. Le M5S réaffirme, quant à lui, son positionnement ni droite ni gauche et récuse toute possibilité d’alliance avec le Rassemblement national français ou le *Fidesz* hongrois. Les premiers tiraillements ont d’ores et déjà été constatés au sein de la majorité : le gouvernement n’a, ainsi, pas disposé du soutien de sa majorité au Sénat pour le vote d’un décret-loi sur la sécurité, en raison de l’opposition de 5 sénateurs issus du M5S. Le Président du Conseil a dû engager la confiance

contraignant le M5S à la voter et revenir ainsi sur une promesse de campagne de renoncer à ce type de procédure.

Reste qu'il n'existe aujourd'hui pas d'alternative à la coalition parlementaire, compte-tenu de la faiblesse de *Forza Italia* mais aussi des difficultés rencontrées par le Parti démocrate des anciens présidents du Conseil Matteo Renzi et Paolo Gentiloni. La formation apparaît profondément divisée, entre partisans de Matteo Renzi, majoritaires au sein des groupes parlementaires des deux Chambres, et tenants d'une orientation plus à gauche. Il souffre par ailleurs d'une diminution tangible du nombre d'adhérents et peut donner l'impression d'un parti de grands élus. L'organisation d'un congrès en décembre semble aujourd'hui geler l'agenda de la formation.

L'option envisageable en cas d'éclatement de la coalition pourrait consister en la mise en place d'un gouvernement technique, solution déjà envisagée par le président de la République avant la nomination du gouvernement Conte.

2. Un gouvernement mis en place au terme d'une longue crise politique

La composition du gouvernement italien reflète d'ailleurs ce caractère bicéphale. Formé le 1^{er} juin 2018, il comprend 20 membres, 8 étant issus du M5S et 6 de la *Lega*. 6 personnalités indépendantes complètent cet ensemble, en occupant des fonctions importantes : présidence du Conseil, ministère des affaires européennes, ministère des affaires étrangères, ministère de l'économie et des finances, ministère de l'éducation et ministère de l'environnement. Ces personnalités indépendantes restent cependant assez proches des deux partis, à l'image du ministre des affaires européennes, Paolo Savona, économiste âgé de 81 ans qui considère l'euro comme une « prison allemande ».

La formation du gouvernement est intervenue 88 jours après les élections, soit le délai le plus long enregistré dans l'histoire de la République italienne. Aux discussions difficiles entre les deux partis s'est ajoutée l'opposition du président de la République, Sergio Mattarella, à une première liste présentée le 25 mai. Le chef de l'État a, en effet, refusé cette première liste prévoyant la nomination de M. Savona au ministère de l'économie et des finances. La solution d'un gouvernement technique a même été envisagée par le président de la République, avec la désignation à sa tête, le 27 mai, de Carlo Cottarelli, économiste et ancien commissaire à la révision de la dépense publique au sein du gouvernement Letta (2014). Le M5S s'est montré alors favorable à une destitution de M. Mattarella mais n'a pas été suivi par la *Lega* qui a privilégié la recherche d'un nouvel accord. La révision de la composition proposée le 31 mai a finalement conduit M. Cottarelli à renoncer. Cette nouvelle liste a prévu la nomination de

Giovanni Tria, un universitaire à la fois partisan de l'euro et soutien des propositions fiscales de la Lega, au ministère de l'économie et des finances. La désignation de M. Savona au ministère des affaires européennes a, par ailleurs, été contrebalancée par celle, aux affaires étrangères, d'Enzo Moavero Milanesi, ministre des affaires européennes au sein des gouvernements Monti et Letta (2011-2014).

La nomination de Giuseppe Conte, juriste proche du M5S ne disposant d'aucune expérience politique, à la présidence du Conseil ne peut occulter la présence de MM. Salvini et di Maio à la vice-présidence du Conseil. Les deux chefs de partis occupent par ailleurs respectivement les postes stratégiques de ministre de l'Intérieur et de ministre du développement économique et du travail. Certains observateurs relèvent qu'en dépit de sondages favorables (67 % d'opinions positives soit 15 points de plus que Luigi di Maio et 20 de plus que son prédécesseur, Paolo Gentiloni), le président du Conseil peine à incarner l'action du gouvernement, l'expression de celui-ci étant monopolisée par les deux vice-présidents.

Il convient d'observer que la pratique institutionnelle s'est adaptée à cette nouvelle configuration politique. Aux traditionnels conseils des ministres ont désormais succédé des réunions à trois, associant le président du Conseil et ses deux vice-présidents, chargées de déterminer l'action du gouvernement.

B. UN DIALOGUE EXIGEANT AVEC LA FRANCE

La relation entre la France et l'Italie a pu apparaître, ces derniers mois, fragilisée par plusieurs dossiers, qu'il s'agisse de la question migratoire, de celle de l'avenir de la Libye ou des rapprochements entre des entreprises des deux pays. L'opposition affichée du vice-président du Conseil, Matteo Salvini, à l'égard du président de la République, vient symboliser un dialogue complexe entre les autorités françaises et italiennes sans pour autant qu'il soit possible de conclure à une rupture.

La volonté affichée par le nouveau gouvernement italien d'ouvrir un nouveau chapitre de l'histoire du pays passe notamment par une réévaluation des partenariats mis en place ces dernières années, au premier rang desquels figure celui noué avec la France. La coalition estime que la relation a pu apparaître par le passé déséquilibrée au détriment de l'Italie et cherche en premier lieu à la rééquilibrer, sans la condamner. Derrière le discours et le recours au sentiment national se cache une approche beaucoup plus pragmatique, notamment visible dans les dossiers migratoires et libyens.

1. Les dossiers économiques

Plusieurs dossiers économiques sont aujourd'hui cités par la coalition au pouvoir comme l'exemple d'une relation déséquilibrée, la France ayant bénéficié des difficultés économiques traversées par le pays depuis 2008. Le rachat par *Lactalis* du groupe agroalimentaire *Parmalat* en 2011 avait déjà suscité la désapprobation de la Ligue du Nord, parti dont est issu la *Lega*. D'autres rapprochements franco-italiens suscitent désormais l'attention du gouvernement italien, qu'il s'agisse du pacte d'actionnaires signé en 2017 par l'entreprise italienne *Fincantieri* à l'occasion du rachat du chantier naval de Saint-Nazaire détenu par *STX*, de la fusion *Essilor-Luxottica* en octobre dernier ou du départ du groupe Bolloré du capital de la banque *Mediobanca*, le groupe ayant par ailleurs tenté de prendre le contrôle de l'opérateur téléphonique *TIM* en 2016 et de la *Mediaset* plus récemment.

Cette prise de participation française dans l'industrie italienne est loin d'être symbolique. Assimilée par certains acteurs de la vie politique italienne à une logique de prédation, elle est, au-delà des cas cités plus haut, attestée par les chiffres : le montant des acquisitions françaises en Italie s'élève à 52,3 milliards d'euros sur la période 2006-2016 contre 7,6 milliards d'euros dans le sens inverse.

Reste que cette réalité industrielle ne saurait occulter la force des échanges commerciaux entre nos deux pays. La France est, derrière l'Allemagne, le deuxième client de l'Italie (10,2 % des échanges commerciaux), le solde commercial s'élevant à 6,4 milliards d'euros au bénéfice de l'Italie (32,7 milliards d'euros d'exportations françaises en Italie contre 37,2 milliards d'importations italiennes en France). Si la France est bien le premier investisseur en Italie, 1 200 filiales italiennes se sont installées dans le même temps en France, employant 88 000 salariés. La présence d'Italiens à la direction d'entreprises françaises est également une donnée à ne pas négliger. Francesco Milleri a ainsi été nommé à la direction générale d'*Essilor-Luxottica* suite à la fusion. La présidence du comité exécutif du groupe LVMH, très présent en Italie (*Fendi*, *Pucci*, *Loro Piana*) est, de son côté, exercée par Antonio Belloni, la branche Christian Dior couture étant présidée par Pietro Beccari.

Les autorités italiennes n'ont, par ailleurs, pas remis en cause le pacte d'actionnaires signé lors du sommet franco-italien de Lyon le 27 septembre 2017 par le précédent gouvernement. Au-delà de la question de Saint-Nazaire, l'accord trouvé à l'occasion de cette rencontre prévoit la constitution d'une alliance entre *Fincantieri* et *Naval Group*, dont le capital est majoritairement détenu par la France. Le sommet avait par ailleurs été l'occasion d'annoncer une relance du projet de ligne ferroviaire à grande vitesse Lyon - Turin, la fin des travaux étant prévue à l'horizon 2030. Ce dossier doit faire l'objet d'une réévaluation par le nouveau gouvernement italien, compte-tenu notamment de ses contraintes budgétaires, l'Italie

devant supporter 35 % des coûts (cf *infra*). La coalition apparaît divisée sur ce dossier, la *Leγα* étant favorable aux travaux, à l'inverse du M5S qui relaie sur ce sujet les interrogations de ses électeurs en matière d'environnement.

2. La frontière franco-italienne

Le 12 octobre dernier, des gendarmes français ont franchi la frontière franco-italienne sans autorisation des autorités italiennes, afin de reconduire à Clavière des migrants sans titre de séjour. Cet incident a été immédiatement utilisé par le vice-président du Conseil et ministre de l'Intérieur italien pour dénoncer une forme de cynisme français : *"Je ne veux pas croire que la France de Macron utilise sa propre police pour déposer secrètement les migrants en Italie. Mais si quelqu'un pense vraiment nous utiliser comme le camp de réfugiés de l'Europe, en violant la loi, les frontières et les accords, il a tort"*.

Si la préfecture des Hautes-Alpes a reconnu une "erreur" de gendarmes inexpérimentés ne connaissant pas les lieux, celle-ci ne saurait occulter la réalité d'une coopération efficace entre les deux pays en la matière. Une procédure de non-admission à la frontière a été agréée entre la police française et la police italienne, en conformité avec le droit européen. Les personnes arrêtées en provenance directe d'Italie et démunies de documents de voyage se voient notifier des refus d'entrée sur le territoire français. Conformément à la procédure, le commissariat italien est informé immédiatement et les migrants conduits à la frontière où les attendent, en principe, les autorités italiennes. Si la police italienne n'est pas en capacité de prendre en charge les personnes non-admises, les forces de sécurité françaises reconduisent ces personnes jusqu'à un point de dépose sécurisé, à proximité immédiate de la ligne frontière franco-italienne. Les policiers français veillent alors systématiquement à ce que les non-admis empruntent bien le passage protégé les menant vers la localité située côté italien. Au total, depuis janvier 2018, plus de 45.000 refoulements de ce type ont eu lieu d'après le ministère français de l'Intérieur. Aucun accord bilatéral n'a cependant été signé entre les deux pays.

L'incident de Clavière dépassé et au-delà de l'annonce par Matteo Salvini de l'envoi de patrouilles à la frontière, celui-ci a invité son homologue français à une rencontre à Rome dans les prochaines semaines afin de créer les conditions d'une véritable coopération dans ce domaine.

3. La question libyenne

La guerre civile en Libye et ses conséquences en matière de migration constitue également un sujet de crispation avec la France. Le nouveau gouvernement italien, par la voix du ministre de l'Intérieur ou celle de la ministre de la défense, Elisabetta Trenta, issue du M5S, pointe

régulièrement la responsabilité supposée de la France dans ce conflit, l'Italie s'étant, de son côté, opposée aux bombardements de l'OTAN en 2011.

La sortie de crise fait aujourd'hui l'objet d'appréciations divergentes. La France a, à l'occasion du sommet de Paris du 29 mai dernier, souhaité l'organisation rapide d'élections, traitant à la fois avec le gouvernement d'union nationale installé à Tripoli, dirigé par Fayez al-Sarraj, soutenu par les Nations unies, et l'armée nationale libyenne du maréchal Khalifa Haftar, qui contrôle l'Est du pays (Cyrénaïque). La date du 10 décembre 2018 a même été avancée. Les autorités italiennes, qui ne discutent qu'avec le gouvernement d'union nationale mais ne disposent pas – pour des raisons de sécurité – d'un ambassadeur sur place, sont plus réservées sur la tenue d'un scrutin dans ces délais, estimant que toute volonté d'accélérer le calendrier relevait de l'ingérence et ne contribuerait pas à renforcer la stabilité du pays.

Au-delà de la question politique, les autorités italiennes relaient la crainte d'un renforcement de l'implication économique française dans le pays, au détriment des positions italiennes, en particulier dans le secteur pétrolier.

Dans ce contexte, l'organisation par l'Italie d'une conférence internationale les 12 et 13 novembre derniers à Palerme (Sicile) avait valeur de symbole. Les difficultés qui l'ont émaillée – retrait de la délégation turque écartée de certaines discussions, divergences d'appréciation entre le ministre italien de l'Intérieur et son collègue des affaires étrangères, absence de l'Égypte, tensions entre les parties libyennes – ont néanmoins contribué à affaiblir sa portée. La question migratoire et celle de la reprise de la production du pétrole en Libye n'ont, par ailleurs, pas été abordées. Seul le calendrier électoral a été précisé, le scrutin devant finalement se dérouler au printemps 2019.

II. UN CHANGEMENT DE VISION EUROPÉENNE

Les dissensions au sein de la coalition ne semblent pas voir d'incidence sur les positions européennes du gouvernement, critique à l'égard des institutions et appelant à un renouvellement profond de l'Union européenne, jugée déconnectée des peuples. Mais si la posture, comme les alliances au Parlement européen des deux formations de la majorité, reflètent une forme d'euroscepticisme, rien n'indique aujourd'hui une volonté italienne de quitter l'Union européenne en général et la zone euro en particulier. Le M5S a ainsi récemment rejeté catégoriquement ces options. La *Lega* oscille, quant à elle, entre provocation – rapprochement avec l'administration Trump aux États-Unis – et acceptation des règles communes.

De fait, en dépit d'un soutien relatif de Matteo Salvini à la Première ministre Theresa May, l'Italie appuie cependant la position du Conseil européen et du négociateur Michel Barnier. Le gouvernement italien est en revanche plus véhément sur la question migratoire et sur la gouvernance de l'Union économique et monétaire.

Les relations extérieures de l'Union européenne sont également au cœur des préoccupations européennes de la coalition. L'Italie souhaite ainsi une évolution du lien avec la Russie, en insistant sur la question des sanctions, considérées comme « un instrument et pas un objectif ». Le mois d'octobre a été marqué par de nombreux échanges entre les gouvernements russe et italien alors que les liens commerciaux entre les deux pays ont représenté plus de 15 milliards d'euros au premier semestre 2018. Les autorités italiennes sont, à ce titre, favorables à la mise en place de mesures incitatives européennes en faveur des PME russes.

Le nouveau gouvernement italien est par ailleurs assez allant sur un développement des relations économiques avec la Chine. Une coopération industrielle et financière est déjà à l'œuvre entre les deux pays et de nouvelles avancées sont attendues en ce qui concerne les nouvelles routes de la soie, les ports de Gênes et Trieste étant ciblés. Les autorités italiennes souhaitent, dans cette optique, que l'Union européenne soit plus perméable aux investissements chinois dans les infrastructures et les secteurs technologiques. Cette volonté d'ouverture contraste avec le blocage, au parlement italien, de la ratification de l'accord commercial avec le Canada (CETA). Si la *Lega* semble plus encline à son adoption, le M5S y apparaît opposé.

La position eurosceptique du nouveau gouvernement ne constitue pas, à l'échelle nationale, une véritable nouveauté. Le gouvernement Renzi (2014-2016), tout en réaffirmant régulièrement son attachement à la construction européenne, s'en prenait de façon récurrente à la Commission européenne, à l'action de la Banque centrale européenne, au poids de l'Allemagne, au manque de flexibilité du Pacte de stabilité et de croissance ou à la gestion de la question migratoire. Outre la *Lega* et le M5S, *Forza Italia*,

parti de l'ancien président du Conseil Silvio Berlusconi, s'est également montré très critique à l'égard de l'Union européenne depuis 2011. Ces postures ont trouvé un écho au sein de la population, confrontée à la crise économique et financière depuis 2008, à ses conséquences en matière budgétaire ainsi qu'à l'afflux de migrants sur les côtes italiennes.

A. LA QUESTION BUDGÉTAIRE

L'Italie n'est plus visée depuis le 21 juin 2013 par la procédure pour déficit excessif ouverte à son encontre fin 2009 par la Commission européenne. Le déficit public italien atteignait à l'époque 5,5 % de son PIB.

1. Le projet de budget pour 2019

Le gouvernement italien a présenté le 27 septembre dernier un projet de budget tendant à concrétiser l'ensemble des promesses de campagne de la *Lega* et du M5S. Il rompt avec les objectifs de réduction de la dépense publique affichés par le précédent gouvernement, en prévoyant une augmentation du déficit public, qui devrait atteindre 2,4 % du PIB, soit le triple du taux mentionné dans le programme de stabilité transmis à la Commission européenne par les autorités italiennes en avril dernier. Le déficit public serait ensuite ramené à 2,1 % en 2020 puis 1,8 % en 2021. Il témoigne, au sein de l'actuel cabinet, de l'absence de poids politique du ministre de l'économie et des finances, pourtant choisi pour tenter de concilier les objectifs budgétaires des deux principaux partis et les engagements européens de l'Italie. Le ministre tablait ainsi sur un déficit public ne dépassant pas 1,6 % du PIB en 2019.

Cette dégradation du solde budgétaire permettrait au gouvernement de dégager 21 milliards d'euros de marge de manœuvre – qualifiée par la coalition de « *manovra del Popolo* » (manœuvre du peuple) – et de financer ainsi les principaux engagements électoraux de la coalition. Le contrat de gouvernement signé par la *Lega* et le M5S prévoyant de mettre fin à la politique d'austérité au profit d'une politique au service de la croissance, qui ne céderait pas aux « *diktats de Bruxelles* ».

Le projet de budget prévoit en premier lieu la mise en place d'un revenu de citoyenneté d'un montant de 780 euros mensuels, destiné à favoriser l'insertion de 6,5 millions de personnes sur le marché du travail. Le coût de cette mesure, défendue par le M5S, est estimé à 6,8 milliards d'euros par an. Le revenu de citoyenneté ne serait plus accordé dès lors que le bénéficiaire refuserait trois offres d'emploi jugées « équitables ». La mise en place du dispositif implique, par ailleurs, une restructuration des réseaux des centres pour l'emploi évaluée à 2 milliards d'euros.

L'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée prévue par la précédente loi de finances est, quant à elle, annulée, privant ainsi le budget

d'une recette supplémentaire de 12,4 milliards d'euros par an. Cette abrogation s'inscrit dans une réforme plus large de la fiscalité réduisant le nombre de tranches de 5 à 2 d'ici 2021. Les revenus annuels supérieurs à 75 000 euros seront ainsi imposés à 33 %, les montants inférieurs à 23 %. La *Lega* a, par ailleurs, obtenu un taux fixe de 15 % (*flat tax*) pour les auto-entrepreneurs dont le chiffre d'affaires est inférieur à 65 000 euros. Un million de personnes seraient concernées. La baisse de recettes concomitante est estimée à 0,6 milliard d'euros en 2019 et devrait atteindre 2 milliards d'euros en 2021.

La loi sur les retraites adoptée par le gouvernement Monti fin 2011 (loi Fornero) est, quant à elle, modifiée afin de faire baisser l'âge de départ en retraite fixé à 66 ans et 7 mois en 2018¹. Le nouveau dispositif prévoit l'introduction d'un « quota 100 ». Ce quota autorise un départ anticipé dès lors que le cumul de l'âge du cotisant et de la durée de cotisation atteint 100. Ainsi, un salarié âgé de 61 ans ayant cotisé 39 annuités sera autorisé à prendre sa retraite. La *Lega* estime que cette disposition devrait concerner 400 000 personnes et ainsi créer un appel d'air pour les jeunes sur le marché du travail. Le M5S a, en outre, obtenu la revalorisation du minimum vieillesse avec la création d'une « pension de citoyenneté » dont le montant atteindrait 780 euros, contre 507,46 euros aujourd'hui. 3,4 millions de personnes sont concernées. Afin de financer ces deux mesures – estimées à 6,8 milliards d'euros annuels –, le gouvernement prévoit un plafonnement des pensions supérieures à 4 500 euros mensuels.

Le président du Conseil a enfin annoncé un vaste plan d'investissements publics de 15 milliards d'euros sur trois ans. Cette somme vient s'ajouter aux 38 milliards d'euros déjà dégagés pour les quinze prochaines années. Le plan concernerait les écoles, les routes et les communes. Les grands projets, à l'instar de la ligne à grande vitesse Lyon-Turin, seront réétudiés à la lumière d'une analyse coûts-bénéfices. La relance des investissements aurait une incidence sur le taux de chômage, le gouvernement tablant sur un taux compris entre 7 et 8 % de la population active en 2021 (le renforcement des effectifs de police porté par Matteo Salvini y contribuerait également puisqu'il doit conduire au recrutement de 10 000 agents, soit 1 milliard d'euros de dépenses supplémentaires). Certains observateurs relèvent que l'investissement cible essentiellement les infrastructures et ne favorise pas la modernisation du tissu industriel italien. Le gouvernement semble ainsi avoir abandonné le plan Industrie 4.0 mis en place par la précédente majorité et censé permettre aux entreprises italiennes de s'inscrire pleinement dans la numérisation de l'économie. Cette absence de continuité n'est pas sans faire peser un risque sur des entreprises qui, jusqu'alors, avaient su s'accommoder de la mondialisation et rester

¹La loi Fornero prévoit également un relèvement progressif étant prévu jusqu'en 2021 pour atteindre 67 ans

compétitives. La politique industrielle est, plus largement, absente du contrat de gouvernement signé par la *Lega* et le M5S.

Le gouvernement a également annoncé la création d'un fonds de 1,5 milliard d'euros destiné à aider les petits épargnants touchés par la crise bancaire. Ce fonds était déjà envisagé par le précédent gouvernement. La loi de finances pour 2018 prévoyait cependant une dotation limitée à 25 millions d'euros. Seraient éligibles les particuliers victimes de pertes financières consécutives à des investissements dans des instruments financiers mis en résolution à la fin de l'année 2015 et/ou en liquidation administrative forcée en juin 2017. Un recours devra avoir été favorablement instruit par l'Arbitrage pour les différends financiers (ACF), mis en place au sein de l'autorité des marchés financiers italienne, la Consob. Ces recours devront être présentés avant le 30 novembre 2018. L'indemnisation devrait correspondre à 30 % du montant liquidé, dans la limite de 100 000 euros par plaignant.

L'ensemble de ces dispositions, auxquelles il convient d'ajouter le lancement de la numérisation des services administratifs ou la révision du code de la justice civile et des procès civils, représenterait une augmentation des dépenses publiques de 36 milliards d'euros, partiellement compensées par les 21 milliards d'euros liés à la *manovra del Popolo*. Le solde serait obtenu au moyen de recettes supplémentaires et de réductions de dépenses, pour l'heure non détaillées par le gouvernement.

Les sondages favorables aux deux formations gouvernementales ne sauraient occulter les inquiétudes des milieux économiques à l'égard du projet de budget 2019, ses incidences sur la position de l'Italie sur les marchés et ses conséquences sur la compétitivité du pays. La *Lega* tente, dans ce cadre, de justifier ces mesures au nom de la lutte contre la baisse de la natalité auprès d'un électorat en large partie composé de petits entrepreneurs.

2. La réaction de la Commission européenne

La Commission européenne a, dans le cadre du semestre européen, émis un avis sur le projet de budget 2019 de l'Italie le 23 octobre dernier. Elle a demandé au gouvernement de lui présenter un projet révisé de plan budgétaire sous trois semaines, conformément aux dispositions du règlement (UE) n°473/2013 du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (*two pack*). Cette intervention à ce stade du semestre européen constitue une première. La Commission a consulté au préalable les autorités italiennes en leur envoyant une lettre le 18 octobre dans laquelle elle lui a demandé de plus amples informations. Les observations ont été présentées par l'Italie le 22 octobre 2018. Elles ont été prises en compte dans l'avis de la Commission.

La Commission estime dans son avis que le projet de plan budgétaire n'est pas conforme à la recommandation, adoptée à l'unanimité par le Conseil et adressé à l'Italie en juillet 2018, après approbation préalable du Conseil européen le 28 juin dernier. Ce texte appelait à une amélioration du solde structurel de 0,6 % du PIB. Le projet de budget italien table, à l'inverse, sur une détérioration du solde structurel de 0,8 % du PIB en 2019. Cette position constitue une rupture avec les efforts menés jusque-là par les autorités italiennes en matière de réduction des dépenses publiques. L'Italie est sortie depuis 2013 de la procédure pour déficit excessif et présente depuis 2015 un déficit public inférieur à 3%, en amélioration constante : 2,3% en 2017, soit 1,9% hors mesures temporaires de soutien au secteur bancaire). L'excédent primaire (hors charges d'intérêts) a cessé de s'améliorer depuis 2013 mais reste élevé à 1,4% en 2017 (1,8% sans les mesures exceptionnelles de soutien au secteur bancaire).

La recommandation du Conseil visait en premier lieu à permettre une réduction de l'encours de la dette publique. Celle-ci représentait plus de 2 300 milliards d'euros, soit 131,2 % du PIB en 2017, représentant une charge moyenne de 37 000 euros par habitant. Le coût annuel de la dette pour l'Italie était estimé en 2017 à environ 65,5 milliards d'euros, soit 3,8 % du PIB. Selon les autorités italiennes, le ratio dette/PIB devrait cependant diminuer pour atteindre 126,7 % en 2021. Reste que la trajectoire de déficit inscrite dans le projet de loi de finances pour 2019 conduit à une dégradation de l'excédent primaire (hors charges d'intérêts) à 1,1 %.

La Commission relève par ailleurs que les prévisions macro-économiques sur lesquelles se fonde le gouvernement italien n'ont pas été approuvées, comme le prévoit le semestre européen, par l'autorité indépendante chargée d'apprécier la sincérité du budget, l'*Ufficio Parlamentare di Bilancio*. Celui-ci a en effet jugé que les projections retenues se situaient « en dehors de la plage de valeurs acceptables, selon les informations actuellement disponibles » et sont donc exposées à des « risques considérables ». La Banque d'Italie, la Cour des comptes et l'Institut national des statistiques (ISTAT) ont également émis des réserves sur le cadrage macro-économique du projet de budget. Les hypothèses de croissance - 1,5 % en 2019 puis 1,6 % en 2020 et 1,4 % en 2021 - sont, en effet, jugées trop ambitieuses, la croissance devant plutôt tourner autour de 1 % l'an prochain d'après la plupart des observateurs économiques. La Banque d'Italie prévoit, dans ces conditions, un déficit public atteignant 3 %. Les prévisions macro-économiques d'automne rendues publiques par la Commission européenne le 8 novembre confirment cette tendance. Le déficit public est estimé à 2,9 % du PIB en 2019 et à 3,1 % l'année suivante. Ce scénario repose sur une croissance du PIB limitée à 1,2 % en 2019 puis 1,3 % en 2020. Le gouvernement italien considère que ces estimations relèvent de la « défaillance technique ».

L'appréciation de la Commission européenne sur le projet de loi de finances 2019 ne vise pas spécifiquement les priorités budgétaires du gouvernement italien : investissements dans les infrastructures, mise en place d'un revenu universel ou éradication de la pauvreté. Elle relève simplement que les nouvelles dépenses engagées ne sont pas compensées et contribuent à accroître le déficit public de façon substantielle. Elle note qu'il est déjà arrivé que des États membres opèrent un ajustement budgétaire inférieur à celui recommandé par le Conseil mais constate, dans le cas italien, un écart entre la détérioration budgétaire prévue et l'ajustement recommandé inédit depuis l'entrée en vigueur du règlement (UE) n°473/2013 en 2013.

La Commission relève par ailleurs la persistance des maux italiens, - faible croissance et atonie de la productivité, et constate que les réformes destinées à corriger ces difficultés lancées ces dernières années et saluées par l'Union européenne apparaissent remises en cause par le projet de budget pour 2019.

Elle rappelle enfin que l'Italie a été le principal bénéficiaire des clauses de flexibilité du pacte de stabilité et de croissance mises en avant par la Commission depuis 2015. Les autorités italiennes ont ainsi pu déroger aux trajectoires d'ajustement budgétaire pour un montant cumulé de l'ordre de 30 milliards d'euros (ou 1,8 % du PIB) entre 2015 et 2018, en raison de toute une série de facteurs : conditions économiques défavorables, soutien aux réformes structurelles et à l'investissement, circonstances « inhabituelles » liées à des menaces pesant sur la sécurité, à la crise des réfugiés et à des tremblements de terre.

L'Italie est, par ailleurs, le deuxième bénéficiaire du Fonds européen d'investissements stratégiques lancé par l'Union européenne fin 2014. Les financements accordés en Italie dans ce cadre ont atteint 8,9 milliards d'euros et devraient à leur tour générer plus de 50 milliards d'euros d'investissements nouveaux. En outre, l'Italie est le deuxième bénéficiaire des Fonds européens structurels et d'investissement, avec une enveloppe de 44,7 milliards d'euros d'aide de l'Union pour la période 2014-2020, soit en moyenne 735 euros par habitant provenant du budget de l'Union.

Reste que le gouvernement italien semble, dans le domaine financier comme sur d'autres sujets, privilégier le rapport de force avec les institutions européennes. La question budgétaire s'inscrit, en effet, dans la lignée d'un précédent projet du nouveau gouvernement italien consistant à demander l'annulation de la dette italienne détenue par la Banque centrale européenne. L'idée a, cependant, été abandonnée. La Commission européenne est aujourd'hui considérée comme dépassée par les deux vice-présidents du Conseil, contestant sa légitimité politique à la veille des prochaines élections européennes et critiquant sa lecture trop rigide des textes budgétaires. Il convient, à cet égard, de relever que le gouvernement souhaite obtenir le poste de commissaire aux affaires économiques et financières au sein de la

prochaine Commission européenne. La Banque centrale européenne et son président Mario Draghi, pourtant italien, sont également critiqués, principalement par le M5S. Le mouvement n'admet pas les réserves exprimées par le banquier central sur le projet de budget. Il juge par ailleurs que l'action de la BCE demeure insuffisante par rapport à celle de la *Federal reserve* américaine.

L'absence de correction d'envergure du projet de budget, annoncée par le gouvernement italien le 13 novembre, a conduit la Commission européenne à confirmer, le 21 novembre dernier, l'existence d'« *un manquement particulièrement grave* » à la recommandation du Conseil du 13 juillet 2018. Elle devrait proposer d'ici au début du mois de décembre aux Etats membres, l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif, visant spécifiquement le critère de la dette. Si celle-ci devait être lancée et que les autorités italiennes ne modifiaient pas leurs orientations budgétaires, des sanctions financières sont prévues par le *two pack*. Elles peuvent atteindre 0,2% du PIB du pays concerné, soit en l'espèce, 3,4 milliards d'euros. Cette somme viendrait grever la dette italienne.

Dans ces conditions, la communication de la Commission européenne et du Conseil à l'endroit des autorités italiennes devra, être ciblée et combiner la nécessité de faire respecter le droit européen et le devoir de rassurer les investisseurs. Il convient de rappeler que, tout en rappelant l'importance d'une réduction de la dette, l'Eurogroupe, réuni le 5 novembre avait invité la Commission européenne à engager un dialogue « *ouvert et constructif* » avec les autorités italiennes. Le gouvernement italien a indiqué, de son côté, être ouvert, le 26 novembre dernier, à une forme de négociation.

3. La position des marchés

L'agence de notation *Moody's* a décidé le 19 octobre dernier d'abaisser la note de l'Italie d'un cran, pour la faire passer de Baa2 à Baa3, assortie d'une « perspective stable ». Trois des quatre principales agences (*Standard & Poor's*, *Moody's*, *Fitch* et *DBRS*) notaient déjà l'Italie à deux crans du niveau spéculatif. *Standard & Poor's* a, de son côté, maintenu la note italienne au cran BBB, l'assortissant néanmoins d'une perspective négative.

Cette dégradation de la notation va de pair avec la remontée des taux observée depuis le début des négociations pour la formation du gouvernement. L'écart entre les taux d'emprunt italien et allemand (le *spread*), est quant à lui passé de 150 points de base (1,5 point de pourcentage) à 316 le 26 octobre. L'Italie emprunte aujourd'hui à 3,523 % à dix ans, contre 0,363 % pour l'Allemagne. La Bourse de Milan a, de son côté, perdu 22 % depuis mai dernier. Le secteur bancaire, qui détient 372 milliards d'euros de dette souveraine italienne, a été le plus touché par cette baisse des valeurs

boursières : les cours de l'ensemble des établissements cotés ont ainsi chuté de 37 %.

De l'avis de nombreux analystes financiers, la dette italienne ne devrait cependant pas être immédiatement affectée par une remontée rapide des taux. La maturité moyenne des obligations est assez élevée puisqu'elle atteignait 6,9 ans fin 2017. La mesure du délai au terme duquel le taux de marché affecte la dette (*average reflexing period*) était, quant à lui, estimé à 6,18 ans en juin dernier. Avant de connaître une remontée depuis le début de l'exercice 2018, le coût moyen de financement a par ailleurs sensiblement baissé au cours de ces dernières années. Les deux tiers de la dette ont ainsi été émis après 2013, bénéficiant directement de la baisse des taux. Le coût moyen demeure encore aujourd'hui inférieur au coupon des obligations venant à échéance en 2021. Le programme d'émission pour 2018 demeure par ailleurs très avancé et les disponibilités liquides du Trésor italien - 80 milliards d'euros - lui permettent de couvrir 25 % des besoins de financement d'ici à fin 2019.

Les tensions observées sur les marchés après les annonces budgétaires du gouvernement italien ne doivent pas non plus occulter le fait que la dette demeure principalement détenue par les banques italiennes et la Banque centrale européenne. Les investisseurs étrangers ne possédaient en juillet dernier que 30,8 % de la dette, ce qui atténue les risques de spéculation et d'augmentation concomitante des taux. Dans le cadre de sa politique d'assouplissement quantitatif, la Banque centrale européenne reste par ailleurs sur un rythme de rachats de titres quasi identique à celui de l'an passé : 16,8 % des acquisitions en 2018 contre 17,8 % en 2017. La Banque centrale européenne a acheté en septembre dernier plus de 3,6 milliards d'euros de titres obligataires italiens. Le montant de la dette acquise par la Banque centrale européenne depuis le lancement de son programme s'élevait au 30 septembre à plus de 360 milliards d'euros.

Dans ces conditions, le risque de crise majeure et de contagion à l'ensemble de la zone euro peut apparaître, pour l'heure, tempéré. L'arrêt, annoncé en janvier 2019, du programme d'assouplissement quantitatif de la Banque centrale européenne pourrait cependant contribuer à faire augmenter les taux italiens. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le gouvernement tente un rapprochement avec les fonds souverains russe et chinois en vue d'un rachat de dette. La notation des titres italiens peut toutefois apparaître trop basse pour ces fonds. Une poursuite de la dégradation des positions italiennes sur les marchés ne serait pas sans susciter une certaine inquiétude, le PIB italien représentant un peu plus de 15% de celui de la zone euro et alors même que le Mécanisme européen de stabilité ne dispose pas des liquidités suffisantes pour faire face, dans le cas italien, à un choc de type grec.

L'évolution du *spread* devrait, en tout état de cause, conditionner l'action du gouvernement italien. Une différence de 400 points - elle

atteignait 550 points en octobre 2011 lors de la démission de Silvio Berlusconi – est considérée, par la plupart des observateurs, comme le seuil au-delà duquel les autorités italiennes modifieraient le projet de loi de finances. Au sein de la coalition, la *Lega* semble très vigilante sur ce point, à la différence du M5S. Un tel écart pourrait en effet induire une recapitalisation des établissements bancaires, qui détiennent une part importante de la dette italienne. L'assouplissement de la position italienne, annoncé par le gouvernement le 26 novembre dernier, a contribué à une baisse du *spread* (290 points).

4. L'inconnue bancaire

La question budgétaire n'est pas sans incidence sur la situation des banques italiennes. En septembre dernier, l'agence *Fitch* a ainsi placé sous perspective négative les notes à long terme d'*Intesa San Paolo*, *UniCredit*, *Credem*, *Mediobanca*, ajoutant qu'il était probable qu'elles soient abaissées en cas de dégradation de la notation de la dette souveraine italienne.

La dégradation récente de leur cotation sur les marchés (-34 milliards d'euros depuis mai 2018, le montant de la capitalisation de l'ensemble du secteur s'établissant désormais à 72 milliards d'euros) ne doit pas faire oublier les premiers effets positifs de la restructuration du secteur, opérée par les précédents gouvernements. La part des prêts non-performants est ainsi en diminution, atteignant fin 2017 14,5 % (260 milliards d'euros) de l'encours total contre 18 % en 2015. Le taux de formation de nouvelles créances douteuses a atteint son niveau d'avant la crise de 2007. La question des créances douteuses reste cependant un sujet d'inquiétude pour les banques de second rang, les grands groupes ayant pu davantage diversifier leurs portefeuilles. Les autorités italiennes ont néanmoins su, depuis 2015, adopter les mesures nécessaires pour consolider les banques en difficulté, stabiliser le secteur et donner plus de visibilité sur la gestion du risque bancaire.

Symbole de la crise bancaire, la banque *Monte dei Paschi di Siena* a été recapitalisée en 2017, l'État prenant alors une participation majoritaire (68 %). L'objectif affiché était une cession de titres à l'horizon 2021. L'établissement suit désormais un plan de réorganisation ambitieux – fermeture de 600 agences sur près de 2 000, réduction des effectifs de 20 %, cession de plus de 28 milliards d'euros de créances douteuses d'ici 2021 – et a renoué avec les bénéfices au premier trimestre 2018. La première banque d'Italie, *Intesa San Paolo* a quant à elle enregistré une progression de son bénéfice trimestriel de 39 % début 2018, affichant ainsi un gain de 1,25 milliard d'euros. L'autre symbole de la crise bancaire, *Unicredit*, a également gagné sur la même période 1,1 milliard d'euros.

La plupart des grands établissements ont, dans le même temps, réduit leur exposition au risque italien : *Intesa San Paolo* a ainsi cédé 11 % de son stock, *Banco BPM* 27 %, *Ubi* 17 % et *Mediobanca* 19,5 %.

Les positions des deux principales formations de la coalition peuvent cependant apparaître contraires à ces vastes mouvements de restructuration, appuyés par l'Union européenne. Les deux partis contestent en effet la mise en œuvre de la directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement adoptée en 2014. Celle-ci concrétise le principe d'un renflouement interne (« *bail-in* ») qui s'impose aux actionnaires de l'établissement et à ses créanciers obligataires. Il apparaît que de nombreux Italiens ont acheté de la dette de leur banque, estimant qu'il s'agissait d'un produit d'épargne sans risque, et se sont vus appliquer les mesures de « *bail-in* ». Ces épargnants constituent aujourd'hui une partie de l'électorat de la *Lega* et du *M5S*. L'Italie a par ailleurs été marquée par le suicide d'un retraité ruiné par les opérations de « *bail-in* » réalisées lors de la faillite de quatre petites banques toscanes. C'est dans ce contexte que s'inscrit la création, dans la loi de finances 2019, du Fonds d'aide (cf *infra*) qui devrait être financé par un renforcement de l'imposition des établissements bancaires. La *Lega* et le *M5S* souhaitent parallèlement que soient revues « *radicalement* » les principes du « *bail-in* » afin d'assurer une plus grande protection des épargnants. Il s'agit, dans le même temps, de responsabiliser les directions et les autorités de contrôle des banques.

Cette appréciation, conjuguée aux effets des annonces budgétaires sur les marchés, est incontestablement porteuse de risque pour un secteur très exposé à la dette italienne (364 milliards d'euros, soit 10 % des actifs de l'ensemble des banques italiennes). Une récente étude du Crédit suisse met ainsi en avant les effets directs de l'augmentation du spread sur les ratios de solvabilité des établissements italiens. Une telle évolution conduirait inévitablement à la recapitalisation des principales banques italiennes. L'augmentation constatée des taux d'intérêts induit déjà un renchérissement des coûts de financement, tant en matière de crédits pour les ménages et les PME que d'obligations d'entreprises. L'augmentation du *spread* fragilise également les opérations de cessions des créances douteuses.

Une nouvelle dégradation de la situation des banques italiennes ne serait pas sans incidence pour les établissements des autres États membres. Des banques françaises sont notamment exposées au risque italien : BNP Paribas contrôle ainsi la *Banca Nazionale del Lavoro* et le Crédit agricole a acquis *Pioneer* en 2016.

Les négociations sur le budget de l'Union européenne pour 2017 et la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel avaient montré une certaine tension entre les autorités italiennes et l'Union européenne, dans la lignée de celle observée sur l'application du Pacte de stabilité et de croissance. Matteo Renzi avait ainsi dénoncé, au cours de la campagne

référendaire, les « *diktats* » budgétaires de la Commission et « *l'aveuglement des technocrates bruxellois* ». Le drapeau européen avait également disparu lors des allocutions télévisées du président du Conseil italien. Ce raidissement traduisait plus la volonté d'affirmer un projet plus ambitieux pour l'Union européenne, à la veille du sixantième anniversaire du traité de Rome dans un contexte marqué par le Brexit, qu'un repli national ou une première marche vers une sortie de l'Italie de la zone euro, voire de l'Union européenne (« *Italeave* »).

Analysée rapidement comme une réaction à l'ancrage européen de l'Italie, la victoire du « non » a ainsi été présentée comme une première étape de la sortie du pays de l'Union européenne. Le mécontentement d'une partie de la population italienne à l'égard de l'Union européenne est en tout état de cause une réalité. Eurobaromètre indique ainsi que 25 % des Italiens ont une image négative de l'Union européenne, soit un des taux les plus élevés parmi les États membres (21 % en France et 17 % en Allemagne).

L'idée d'un retrait de la zone euro tient cependant, pour l'heure, plus de l'hypothèse que de la réalité politique, voire économique. Au-delà des effets d'annonces de certains mouvements politiques (M5S, *LeGa*) à l'occasion des élections, elle a surtout été avancée par le prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz, qui juge que l'euro, couplé à la politique d'austérité allemande, contribue à affaiblir l'économie italienne. Aux yeux de l'économiste, la compétitivité de l'Italie gagnerait indéniablement à une dévaluation qu'impliquerait une sortie de la zone euro, le commerce extérieur italien concourant largement pour l'heure à l'augmentation de la richesse nationale. Reste que l'augmentation concomitante du coût des importations devrait fragiliser un peu plus la demande intérieure et annuler les effets attendus du retour à la lire. A l'heure où son système bancaire est fragilisé, une sortie de l'Italie de la zone euro présenterait des risques évidents. Il convient enfin de rappeler que la sortie de l'euro n'est pas mentionnée dans les traités. Seule une sortie de l'Union européenne est en effet prévue.

B. LA QUESTION MIGRATOIRE

1. Un discours ferme

La priorité accordée par le nouveau gouvernement à la question migratoire s'appuie sur la multiplication par quatre du nombre d'immigrés légaux en Italie depuis 2001 (8 % de la population aujourd'hui), la consolidation d'une immigration clandestine, estimée à 500 000 personnes, sur le sol italien et l'afflux sur les côtes de la Péninsule, depuis 2014, de migrants en provenance de la rive sud de la Méditerranée.

La fermeté affichée s'inscrit par ailleurs dans une certaine continuité, avec la politique de fermeture et d'appel à l'aide européenne des

gouvernements Renzi et Gentiloni. Les chiffres traduisent à cet égard un effort partagé par les deux cabinets pour limiter l'arrivée des migrants sur les côtes italiennes. La péninsule a enregistré entre janvier et octobre 2018 l'arrivée de 21 880 migrants, soit 80 % de moins qu'à la même période en 2017 (1 252 personnes ont disparu au large des côtes). L'afflux en provenance de Libye a, en particulier, été circonscrit : 12 396 migrants, soit 58,1 % du total. Le gouvernement italien mène parallèlement des négociations avec les pays de la rive sud pour renforcer la coopération dans ce domaine, qu'il s'agisse de la Tunisie (première nationalité des migrants, 4 504 soit 22,5 % des départs à destination de l'Italie, l'Algérie (976 migrants) ou l'Égypte.

Arrivée de migrants sur les côtes italiennes depuis 2014

Année	Arrivées par la mer	Disparus aux larges des côtes
2014	170 100	3 093
2015	153 842	2 913
2016	181 436	4 578
2017	119 369	2 873

Source : Nations unies

*Nationalité des migrants arrivés en Italie
(Chiffres arrêtés au 30 septembre 2018)*

Pays d'origine	Nombre de migrants	Pourcentage du total
Tunisie	4 504	22,5 %
Érythrée	3 047	15,3 %
Soudan	1 595	8 %
Irak	1 354	6,8 %
Pakistan	1 353	6,8 %
Nigéria	1 248	6,2 %
Côte d'Ivoire	1 047	5,2 %
Algérie	976	4,9 %
Mali	875	4,4 %
Guinée	809	4 %
Libye	428	2,1 %

Sénégal	421	2,1 %
Somalie	408	2 %
Maroc	337	1,7 %
Cameroun	318	1,6 %
Gambie	292	1,5 %
Égypte	237	1,2 %
Sierra Leone	210	1,1 %
Ghana	190	1 %
Syrie	146	0,7 %
Bangladesh	99	0,5 %
Éthiopie	86	0,4 %

Source : Nations unies

La politique migratoire est aujourd'hui incarnée au niveau gouvernemental par le vice-président du Conseil et ministre de l'Intérieur, Matteo Salvini. Le style actuel peut apparaître cependant plus brutal, en laissant la place à certains amalgames parfois douteux². La fermeture des ports italiens en constitue un des symboles, sans pour autant la résumer. Le refus, en août dernier, d'autoriser le débarquement à Catane (Sicile) des 190 migrants secourus par le navire *Diciotti*, affrété par les garde-côtes italiens, a constitué pour le gouvernement italien l'occasion de réaffirmer son souhait d'une reconduite des migrants dans les pays d'envoi, d'une relocalisation effective au sein d'autres États membres des demandeurs d'asile déjà présents sur le territoire européen et d'une défense « sérieuse », par l'Union européenne, de ses frontières. Il convient de rappeler que l'Italie n'a pas été le seul pays à s'interroger sur le débarquement de personnes secourues en mer, comme en témoigne les cas du *LifeLine* ou de l'*Aquarius*, où les gouvernements allemand, français ou maltais ont critiqué le rôle des organisations non-gouvernementales.

² Le maire de Riace (Calabre) a ainsi été arrêté début octobre 2018 pour aide à l'immigration clandestine et organisation de mariages blancs entre des habitants de sa commune et des migrants. La ville de Riace - 2 000 habitants - compte aujourd'hui 600 ressortissants étrangers parmi ses résidents. Le ministère de l'Intérieur avait déjà suspendu le versement des subventions accordées à la commune en juillet dernier.

2. Le souhait d'une nouvelle réponse européenne

La polémique liée au débarquement du Diciotti a conduit le gouvernement italien à exiger, au niveau européen, une révision du mandat de l'opération de PSDC *Sophia*. Celle-ci prévoit le débarquement de tous les migrants secourus en mer dans les ports italiens. La fermeture des ports italiens, mais aussi maltais, n'est pas sans incidence puisqu'elle contribue à dissuader les navires de circuler dans les zones de passage des migrants, au risque de contribuer indirectement à une augmentation de la mortalité en Méditerranée.

L'Italie entend parallèlement, comme elle l'a réaffirmé lors des conseils européens, renforcer la coopération avec l'Afrique, multiplier les accords de réadmission, lutter contre les trafics et mobiliser des financements européens en ce sens. L'Italie souhaite apparaître comme le chef de file européen sur ce dossier. C'est d'ailleurs à Palerme qu'a été organisée, les 12 et 13 novembre, une conférence européenne sur le sujet.

C'est également à l'aune de la question migratoire qu'il convient d'analyser le rapprochement entre le ministre de l'Intérieur italien et le premier ministre hongrois, Viktor Orbán, autour d'une volonté commune de « *défendre les frontières contre l'immigration* ». La recherche de partenaires sur cette question dépasse cependant la Hongrie et tend à démontrer que le gouvernement italien n'est pas isolé, en dépit d'un discours parfois excessif. L'Italie s'est ainsi rapprochée de l'Allemagne et de l'Autriche sur ces questions, avec l'annonce en juillet de la création d'une alliance de « *ceux qui agissent* ». Les ministres de l'Intérieur italien et allemand ont ainsi indiqué travailler à un accord bilatéral pour la gestion des flux secondaires de migrants à l'intérieur de l'espace Schengen. Ils ont par, ailleurs, indiqué partager l'objectif commun d'empêcher l'arrivée sur les côtes européennes des migrants secourus en mer. La déclaration commune des ministres allemand, autrichien et italien reprend cette antienne en insistant sur la nécessité d'« un changement de paradigme », visant à limiter les flux et être clair sur le sort réservé aux demandeurs d'asile qui ne pourraient prétendre à la protection de l'Union européenne. Les ministres appuient la création de plateformes de débarquement dans des pays tiers où seraient renvoyés les demandeurs déboutés. Le Danemark estime également que le débarquement dans l'Union européenne des personnes secourues constitue une mesure incitant à l'émigration.

Les autorités italiennes souhaitent que ces options soient désormais appuyées par la Commission européenne, usant de l'arme d'un veto italien dans les prochaines grandes négociations européennes, à l'instar de celles sur le futur cadre financier pluriannuel (CFP). La position tranchée du gouvernement italien n'a pas été sans effet sur les conclusions du Conseil européen de juin 2018, qui invitent le Conseil et la Commission à examiner sans tarder les concepts de plateforme et de centre contrôlés. Deux

documents de travail ont été présentés en ce sens par la Commission européenne le 24 juillet dernier.

La mise en place des « centres contrôlés » pourrait être testée, selon la Commission européenne, dans le cadre d'une phase pilote. Leur caractère serait temporaire. Tous les coûts seraient couverts par le budget de l'Union. Des équipes de FRONTEX, d'Europol, de l'EASO et des États membres procéderaient aux enregistrements dans un délai de 72 heures, l'EASO déterminant dans le même temps les personnes bénéficiaires du droit d'asile. Les migrants ne pouvant bénéficier d'une protection internationale seraient renvoyés dans leur pays d'origine avec l'appui de FRONTEX. Les demandeurs d'asile seraient soit affectés dans le pays hôte du centre contrôlé, dans un État volontaire ou, au titre du regroupement familial, dans le pays qui accueille déjà des parents du demandeur. Un examen au fond serait néanmoins réalisé en vue d'étudier les situations individuelles, dans un délai de 4 à 8 semaines. À l'issue de ce délai, les migrants seraient soit renvoyés dans leur pays d'origine, soit installés dans l'État hôte ou au sein d'un État d'accueil volontaire. Les autorités italiennes souhaitent que ces centres fassent partie intégrante d'un système de rotation des ports d'accueil et de partage des migrants secourus. À l'inverse, un certain nombre d'États, dont la France, rappelle le principe du débarquement dans le port sûr le plus proche.

S'agissant des plateformes de débarquement hors Union européenne, des pourparlers sont en cours avec l'Égypte, à l'initiative de la présidence autrichienne de l'Union européenne. La Commission prévoit leur mise en place avec le soutien du Haut-commissariat aux réfugiés des Nations unies et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Pour y parvenir, il conviendrait que les États de la rive Sud acceptent la mise en place, dans leurs eaux territoriales, de zones de recherche et de sauvetage (SAR) et de centres de coordination de sauvetage (MRCC). Une fois débarquées sur ces plateformes, les personnes se verraient distinguées selon qu'elles relèvent du droit d'asile et alors autorisées à migrer vers l'Europe ou qu'elles soient reconduites, par l'OIM, vers leur pays d'origine. Des soutiens financiers et opérationnels seraient apportés aux pays volontaires de la rive Sud.

Par ailleurs, au-delà de la question de l'accueil d'urgence, c'est celle de la relocalisation qui constitue la clé de la position italienne. L'Italie a en effet bénéficié de près de 190 millions d'euros d'aide européenne, qui viennent s'ajouter aux 650 millions d'euros engagés en ce sens pour la période 2014-2020 et l'aide technique apportée par Frontex et le bureau d'asile européen (EASO). Il reste qu'elle ne bénéficie pas des mesures d'urgence de relocalisation, réservées à des nationalités dont le taux d'éligibilité à l'asile est supérieur à 75 %, ce qui n'est pas le cas des migrants ayant majoritairement débarqué sur les côtes italiennes. Ainsi sur les 34 953 relocalisations permises par ce mécanisme, seules 12 329 ont pu être opérées

depuis l'Italie. Par ailleurs, la fermeture des frontières intérieures en attendant une révision du règlement Dublin, conduit à prolonger le séjour des migrants en Italie, les autorités italiennes peinant par ailleurs à mettre en place le retour des personnes déboutées du droit d'asile : 19,44 % des migrants en situations irrégulière sont effectivement retournés dans leur pays. Ce taux est à rapprocher du nombre de personnes déboutées du droit d'asile : 36 329 pour la seule année 2017.

C. UN DIALOGUE PARLEMENTAIRE INDISPENSABLE À L'HEURE DE LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE

La communication, parfois brutale, du gouvernement italien à l'égard de la France ou des institutions européennes ne doit pas conduire aujourd'hui à renoncer à la coopération mise en place depuis des années entre les commissions sénatoriales des affaires européennes des deux pays. Les échanges avec les membres de la commission des politiques de l'Union européenne du Sénat italien ont en effet permis à la délégation de votre commission des affaires européennes de mettre en avant des lignes de convergence.

1. Une volonté commune en faveur d'une Union européenne

Sur l'avenir de la construction européenne, les membres des deux commissions partagent le même constat de la nécessité d'une Union européenne à plusieurs vitesses, permettant aux États membres qui veulent une intégration plus rapide de progresser vers celle-ci sans impliquer les pays plus rétifs ou ne bénéficiant pas encore de tous les atouts pour y parvenir. Les difficultés auxquelles est confrontée l'Union européenne sont pour partie liées à la logique d'indifférenciation qui a prédominé, y compris au sein de la zone euro. Le président de la commission des politiques de l'Union européenne, Ettore Antonio Licheri (M5S) rappelle régulièrement que la question de la dette italienne est posée depuis l'entrée de son pays au sein de la zone euro et qu'elle aurait pourtant dû être réglée préalablement. Cette remarque vaut également pour d'autres États membres affectés par la crise de la dette souveraine.

Ce raisonnement va de pair avec la volonté d'une Europe respectueuse de la diversité. Nos échanges avec les membres de la commission des politiques de l'Union européenne ont permis de mettre en avant une sensibilité commune sur les questions de subsidiarité et de simplification. L'Union européenne doit moins intervenir, mais mieux. Elle doit favoriser le développement des États membres et du continent sans aboutir à une uniformisation.

Le président de la commission ne confond pas pour autant ce raisonnement avec les positions des pays du groupe de Visegrad (Hongrie,

Pologne, Slovaquie et République tchèque). Il rappelle à ce titre que le groupe de Visegrad ne défend pas réellement une vision de l'Union européenne mais cherche avant tout à garantir sa sécurité face à la Russie.

2. Un cadre financier pluriannuel modernisé

Cette appréciation sur une Union européenne respectueuse de la diversité et plus lisible conditionne en large partie la réflexion menée par le Sénat italien sur le Cadre financier pluriannuel. La voix de l'Italie compte sur ce sujet puisqu'elle est aujourd'hui le troisième contributeur au budget européen. Comme notre commission, la commission des politiques de l'Union européenne souhaite que les prochains mois soient consacrés à l'élaboration d'un outil qui permette tout à la fois de financer de nouvelles priorités, sans remettre totalement en cause les grands acquis communautaires que sont la politique de cohésion et la politique agricole commune.

Les échanges avec les sénateurs italiens ont permis de relever l'importance de la politique agricole commune pour favoriser tout à la fois le maintien de productions propres au pays et favoriser leur exportation. La commission des politiques de l'Union européenne est, à ce titre, très attachée à la promotion des indications géographiques. Cette reconnaissance de la spécificité de l'agriculture italienne trouve un écho au sein de notre économie. Si elle n'écarte pas une réduction des montants dévolus à la politique agricole commune, elle rejoint la position de notre commission selon laquelle la PAC ne saurait servir de variable d'ajustement au moment de l'élaboration du CFP 2021-2027, alors même qu'elle devrait être directement affectée par le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. La coopération avec l'Italie sur cette question apparaît primordiale. Il convient de rappeler que l'Italie est le quatrième bénéficiaire de la PAC (5,5 milliards d'euros annuels en moyenne, soit 44 % des aides versées par l'Union européenne à l'Italie) et constitue en ce sens un allié de poids.

Cette volonté de conserver les principes fondamentaux de la PAC n'exclut pas, pour la commission des politiques de l'Union européenne, la volonté de permettre à l'Union européenne, via son budget, de répondre aux défis de l'innovation et de la gestion des flux migratoires.

La recherche, la numérisation de l'économie et l'intelligence artificielle doivent ainsi faire l'objet d'une approche volontariste de la part de l'Union européenne et d'une réorientation de son budget dans ces directions. Les membres de la commission des politiques de l'Union européenne, comme vos rapporteurs, partagent la crainte d'une éviction progressive des Etats membres de l'Union européenne de la compétition mondiale dans ces domaines. Un retard en la matière conduirait inévitablement à un appauvrissement de l'Union et à une diminution concomitante de son influence. En l'état actuel des investissements, plus

aucun pays de l'Union européenne ne devrait être membre du G7 d'ici une vingtaine d'années.

La dimension prospective est également au cœur des réflexions de nos collègues italiens sur la gestion des flux migratoires. Au-delà des réflexions à mener à court terme sur l'avenir de FRONTEX, les centres contrôlés et les plateformes de débarquement, les membres de la commission des politiques de l'Union européenne ont appuyé, lors de nos échanges, la proposition du président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, d'une nouvelle alliance entre l'Union européenne et l'Afrique, telle qu'annoncée dans son discours de l'état de l'Union en septembre dernier. Vos rapporteurs partagent également l'idée que le prochain CFP devra pérenniser le plan d'investissement extérieur de l'Union européenne, lancé en 2017, qui est notamment orienté vers le continent africain. Doté de 4,1 milliards d'euros, il repose sur la logique de l'effet de levier et pourrait ainsi permettre de générer 44 milliards d'investissements privés. Il constitue, en tout état de cause, une réponse au défi démographique à venir. L'Afrique devrait compter 2,5 milliards d'habitants d'ici à 2050. Il s'agit en effet de dépasser la logique d'aide au développement traditionnel pour favoriser l'émergence d'une économie africaine plus structurée, apte à créer des emplois et donc à garantir une existence décente aux Africains sur leur continent. Vos rapporteurs sont également d'avis, comme l'a recommandé la sénatrice Emma Bonino (Plus d'Europe), ancienne commissaire européenne et ancienne ministre des affaires étrangères, que la prochaine composition de la Commission européenne prévoit la création d'un poste de commissaire dédié aux relations avec la rive sud de la Méditerranée et l'Afrique.

CONCLUSION

La volonté affichée du gouvernement italien de s'affranchir des règles européennes en matière budgétaire, le style quelque peu brutal employé sur la question des migrations ou son appel à un profond renouvellement des institutions européennes ne doivent pas conduire l'Union européenne à marginaliser un de ses membres fondateurs. La communication utilisée ne saurait masquer un réel pragmatisme d'une partie de la nouvelle majorité, au sein de laquelle les rapports de force sont en pleine évolution.

La crise que traverse l'Union européenne à la suite du retrait annoncé du Royaume-Uni incite à maintenir un front uni afin de préparer son avenir. La question du budget italien apparaît, à cet égard, comme un véritable test. Sa gestion par la Commission européenne et le Conseil devra être suffisamment fine pour éviter de créer les conditions d'une nouvelle crise de confiance à l'égard de l'euro et d'une contagion, mais aussi de crispier complètement les autorités italiennes et les pousser à renforcer des partenariats en gestation avec des pays tiers, enclins à déstabiliser l'Union européenne.

Le maintien d'une relation forte entre la France et l'Italie, toute aussi amicale que franche, apparaît, dans ce contexte, indispensable. Il existe des lignes de convergences que les échanges avec la commission des politiques de l'Union européenne du Sénat de la République italienne ont bien montré, tant sur la promotion d'une Europe à plusieurs vitesses, respectueuse de la diversité de ses composantes, que sur un certain nombre de politiques, qu'il s'agisse de la politique agricole commune ou de celles visant à préparer l'avenir : la régulation des flux migratoires, l'accompagnement du développement du continent africain, ou l'affirmation de l'Union européenne comme un géant mondial dans le domaine de l'innovation.

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 29 novembre 2018 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Jean Bizet, le débat suivant s'est engagé :

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- M. Ettore-Antonio LICHERI, président (Mouvement 5 étoiles), Mme Nadia GINETI (Parti démocrate) et M. Simone BOSSI (*Lega*), vice-présidents, Mme Marzia CASOLATI (*Lega*), secrétaire, Mmes Luisa ANGRISANI (Mouvement 5 étoiles), Emma BONINO (Plus d'Europe), MM. Fabio DI MICCIO (Mouvement 5 étoiles), Giovanbattista FAZZOLARI (*Fratelli d'Italia*), Mme Felicia GAUDIANO (Mouvement 5 étoiles), M. Pietro LOREFICE (Mouvement 5 étoiles), Mmes Barbara MASINI (*Forza Italia*), Stefania PUCCIARELLI (*Lega*) et Elena TESTOR (*Forza Italia*), membres, commission des politiques de l'Union européennes du Sénat de la République italienne ;
- Mmes Cristiana PACE et Cinzia GUIDO, chargée des relations avec l'Union Européenne, chargée des affaires internationales, *Confindustria* ;
- M. Giampiero GRAMAGLIA, journaliste, secrétaire général de l'*European Press Club*, conseiller de l'Institut pour les Affaires internationales ;
- Mme Claire RAULIN, ministre conseiller et M. Antoine STARCKY, conseiller politique intérieure, Ambassade de France en Italie.