

L'apport de «l'Istituto per la Ricostruzione Industriale» (IRI) au développement économique italien¹

Par G. Petrilli, professeur à l'Université de Rome

On ne saurait comprendre le rôle joué par l'« Istituto per la Ricostruzione Industriale » dans le développement de l'économie italienne sans le situer dans le contexte tout particulier qui a caractérisé l'évolution de cette économie au cours du premier siècle de l'histoire unitaire italienne. Sans tenter de retracer, même brièvement, cette évolution, qui a entraîné la formation d'un secteur économique public d'importance considérable, donnant à l'économie italienne son caractère très accusé d'économie mixte, je me bornerai à rappeler ici un certain nombre de faiblesses structurelles qui ont justifié, dès le lendemain de l'unification politique du Pays, des interventions multiformes de l'Etat dans la vie économique. J'entends me référer notamment à la pénurie de matières premières, de capitaux de risque, d'esprit d'entreprise et de personnel qualifié, ainsi qu'à l'insuffisance des infrastructures de transports tenant au retard de l'unification politique et du déclenchement du processus d'industrialisation. De plus, il faut tenir compte du déséquilibre entre les conditions économiques du Nord et celles du Midi : ce déséquilibre originaire est allé en s'accroissant au cours du siècle qui vient de s'écouler, les régions méridionales n'ayant pas bénéficié de la diversification de la structure économique du Pays, intervenue notamment au cours des vingt ans précédant la première guerre mondiale.

Dans ces conditions, le développement industriel fut en effet ralenti par l'étroitesse du marché intérieur, tandis que ce ralentissement, s'accompagnant d'une croissance démographique intense, contribuait à maintenir dans des conditions arriérées une grande partie de notre agriculture. Ces difficultés multiples furent à l'origine de mesures de soutien de différentes natures et notamment d'ordre douanier par lesquelles l'Etat joua de plus en plus un rôle de suppléance vis-à-vis des faiblesses du système économique.

La formation du système italien des participations étatiques, dont l'IRI demeure l'expression la plus marquante, représente une manifestation plus récente, mais tout à fait cohérente, de la fonction de suppléance économique attribuée en Italie aux pouvoirs publics. En effet, la prise en charge par l'Etat

¹ Conférence donnée à la Faculté des Sciences économiques et sociales de l'Université de Genève.

des participations actionnaires détenues précédemment par les plus importantes banques nationales dans de nombreuses affaires se situa dans le cadre de la politique de sauvetage menée par l'Etat à l'égard du système bancaire lors de la « grande crise » des années trente. L'IRI fut fondé en 1933 avec des tâches purement financières et d'ailleurs temporaires, mais en 1937, déjà, on lui confiait la charge permanente de gérer cette large partie du système industriel italien qu'il apparaissait impossible de rendre aux entrepreneurs privés soit pour des raisons d'intérêt public, soit par l'ampleur des capitaux nécessaires, soit encore par la situation difficile de certaines entreprises.

L'IRI fut appelé encore une fois à jouer un rôle de sauvetage à l'égard du système économique national au lendemain de la guerre. Dans cette situation difficile, il dût en effet prendre en charge plusieurs entreprises spécialisées dans les productions de guerre que les entrepreneurs privés n'étaient pas à même de reconvertir vers les productions de paix mais que l'intérêt du Pays commandait de maintenir en vie, en vue d'éviter une dispersion de capacités techniques et d'expériences d'organisation qu'on espérait mettre à profit à plus longue échéance. Cette fonction de sauvetage appartient par ailleurs dans une large mesure au passé de notre institution. Il n'en reste aujourd'hui, en dehors de quelques situations tout à fait marginales, qu'un seul exemple considérable, à savoir celui de l'industrie des chantiers navals, que nous sommes en train de concentrer et de transformer pour faire face à la crise mondiale qui sévit dans ce secteur, aussi bien qu'aux engagements pris par l'Italie dans le cadre du Traité de Rome.

Il convient toutefois de rappeler que les conditions dans lesquelles s'est opérée la reconstruction de l'économie italienne ont introduit dans le fonctionnement du système un nouvel élément, dont l'importance ne saurait être suffisamment soulignée; il s'agit de l'ouverture aux échanges internationaux, qui imposait, par elle-même, l'alignement progressif des conditions de notre production sur celles des pays industrialisés qui sont nos concurrents. Cette ouverture a eu le mérite incontestable d'empêcher la reconstitution d'un équilibre malthusien, au-dessous d'une exploitation satisfaisante de tous les facteurs de la production. La nouvelle politique économique a vu dans l'ouverture aux échanges internationaux la condition nécessaire pour surmonter les difficultés afférentes à la pénurie structurelle de capitaux et de matières premières, en permettant d'autre part un développement général du système économique susceptible de promouvoir à terme une résorption définitive de la main-d'œuvre excédentaire dans le processus de production. La politique de développement est ainsi devenue de plus en plus, au cours des dernières années, une politique de la productivité, tandis que l'apport de l'Etat, et par conséquent de l'IRI, à la production industrielle a intéressé en premier lieu les secteurs de base, en acquérant, en puissance au moins, une capacité d'orientation du développement économique général.

180 Dans cet ordre d'idées, on comprend mieux les raisons de la croissance, aussi

bien quantitative que qualitative, qui a caractérisé notre Groupe dans les années de l'après-guerre. Ce développement a rendu plus aisé le progrès technologique général, que la politique de libéralisation commerciale stimulait de par elle-même, tout en contribuant à modifier les conditions du marché et à rendre possible une localisation plus équilibrée de nouveaux investissements en fonction des objectifs généraux de la politique économique nationale. L'IRI a donné par là un apport substantiel non seulement à l'expansion très intense des activités économiques, qu'on a voulu qualifier de « miracle italien », mais encore davantage aux transformations révolutionnaires qui sont intervenues dans la structure économique de notre Pays. Je pense notamment à la modification décisive de la part attribuée aux grands secteurs économiques dans la formation du revenu national, à l'augmentation de l'importance relative de la production des biens d'équipement ainsi qu'au déclenchement d'un processus tendant à l'élargissement du marché intérieur et à la résorption du chômage et du sous-emploi.

Après ce rappel historique très sommaire et avant d'entamer un examen détaillé des différents secteurs d'activité de notre Groupe, il ne sera pas inutile d'examiner de plus près le caractère et la structure de celui-ci, en partant de la distinction fondamentale entre la gestion étatique directe et la gestion étatique indirecte des entreprises économiques. Il est bien connu qu'il y a lieu de parler de gestion étatique directe dans l'hypothèse de la nationalisation de tout un secteur économique et lorsque l'administration de l'Etat prend elle-même la responsabilité de la marche d'une entreprise. L'expérience de la gestion étatique indirecte, telle qu'elle se réalise lorsque des organismes publics possèdent des participations financières dans des entreprises privées, est un phénomène plus récent. Dans ce cas, l'intervention étatique s'adapte mieux aux conditions générales de l'économie libre, car l'organisme chargé de gérer ces participations tire ses pouvoirs de la propriété des actions, au même titre qu'un actionnaire privé, et exerce ses pouvoirs suivant les règles du droit privé.

Le système italien des « participations étatiques », qui représente justement l'un des exemples plus typiques de gestion étatique indirecte, trouve une expression particulièrement heureuse dans ce qui a été défini la « formule IRI ». L'« Istituto per la Ricostruzione Industriale » est en effet un organisme financier de droit public chargé de gérer les participations financières dont la propriété lui a été attribuée. A cette fin, l'IRI doit interpréter les directives générales de politique économique établies par le Gouvernement et doit les traduire en programmes d'investissements et de production pour les entreprises qu'il contrôle. Par conséquent, l'IRI se trouve au sommet d'une pyramide, dont la base est représentée par les entreprises du Groupe. C'est à l'IRI que revient le contrôle supérieur des moyens financiers, ainsi que l'orientation et le contrôle opérationnel de l'ensemble.

L'IRI est d'ailleurs un exemple de la tendance contemporaine à la constitution de grands groupes économiques intégrés. Son rôle est à ce point de vue celui d'une centrale financière et technique disposant des expériences techniques les plus variées, qui est à même de contribuer à la solution de problèmes dépassant le cadre des différentes entreprises. Ses compétences s'étendent entre autres à la formation du personnel et des cadres, à l'orientation générale de la politique du travail, à la coordination des exportations et à l'organisation de la recherche scientifique.

Dans les principaux secteurs d'activité du groupe l'on rencontre d'autre part des sociétés financières chefs de file, dont les tâches d'orientation, de coordination et de contrôle demandent un haut degré de spécialisation et qui s'attachent aux problèmes communs aux entreprises du même secteur. Les sociétés chefs de file doivent aussi faciliter le financement des entreprises contrôlées, en intégrant les possibilités de recours au marché financier dont disposent les différentes entreprises.

A la base de la pyramide dont nous avons parlé, se trouvent enfin les entreprises ayant des responsabilités opérationnelles directes. Ces entreprises réalisent concrètement la politique du groupe, tout en jouissant de la plus large autonomie en ce qui concerne leur gestion et en s'inspirant du même souci d'efficacité concurrentielle qui caractérise les entreprises privées.

Au point de vue financier, l'IRI dispose d'un Fonds qui lui est fourni par le Trésor public, ainsi que de capitaux empruntés sur le marché financier. Le Fonds fourni par le Trésor revêt le caractère d'une dotation de capital et peut se comparer au capital social d'une entreprise privée: les augmentations de ce Fonds dépendent en effet des décisions du Parlement, tout comme les augmentations du capital social privé dépendent des décisions des actionnaires. L'IRI peut également avoir recours au marché financier aux mêmes conditions que les entrepreneurs privés, notamment par l'émission d'obligations, en rémunérant les capitaux ainsi réunis au taux normal du marché. L'avantage le plus évident de la « formule IRI » est justement celui de permettre à l'Etat une vaste intervention économique avec une charge financière modeste.

Cette efficacité multiplicatrice de l'intervention financière de l'Etat est toutefois inséparable du caractère de « gestion étatique indirecte » de la formule IRI, étant donné que la confiance des épargnants se fonde sur la structure privée de nos entreprises et sur leur rentabilité économique.

Par ailleurs, l'IRI étant un organisme financier de droit public, alors que les sociétés financières et les entreprises qu'il contrôle sont régies par les règles du droit privé, l'on retrouve dans la formule IRI un partage très net, entre la responsabilité de cet organisme, chargé de la réalisation des directives politiques établies par le Gouvernement et celles des sociétés du groupe, qui répondent de la gestion économique de leurs activités. L'IRI est par conséquent

l'intermédiaire difficilement remplaçable pour la mise en œuvre des directives gouvernementales. Le Gouvernement ne saurait d'ailleurs intervenir directement dans la gestion d'entreprises qui appliquent les règles du secteur privé. En effet, si l'IRI contribue au financement des sociétés du groupe par l'émission d'obligations, les dividendes qu'il tire, par ailleurs, des actions qu'il possède dans ces mêmes sociétés, lui permettent de payer les intérêts qu'il doit à ses propres obligataires.

Les considérations qui précèdent nous permettent de conclure que la formule de l'IRI est parfaitement adaptée aux conditions dans lesquelles se développe actuellement une « économie ouverte » telle que l'économie italienne, étant donné que, d'une part, elle sauvegarde l'autonomie opérationnelle de l'entrepreneur public et stimule sa compétitivité à l'intérieur d'un marché caractérisé par une concurrence croissante et que, d'autre part, elle tient compte de la tendance contemporaine à l'intégration d'entreprises différentes au sein d'un même groupe. Cette dernière condition se réalise tant par l'extension de nos initiatives à tous les stades d'un processus de production, suivant des critères d'affinité commerciale, qu'au point de vue du partage financier du risque entre des activités différentes. Il y a lieu de noter que grâce au système des participations étatiques l'intervention économique de l'Etat dépasse les limites traditionnelles des services publics et intéresse l'ensemble des activités économiques, en dotant par là la politique gouvernementale d'un instrument très souple. On pourrait même ajouter que cette formule se révèle particulièrement efficace dans les branches économiques où il y a concurrence entre le secteur public et le secteur privé.

Comme j'ai eu l'occasion de le souligner, la nécessité d'une gestion économique de nos initiatives ne se justifie pas seulement par l'existence d'une disposition de loi très précise, ni encore moins par des soucis « comptables » au sens étiqué du mot, mais avant tout par les responsabilités incombant au secteur public dans la promotion de cette situation économique que le Traité de Rome appelle « stabilité dans l'expansion ». Il est évident que dans cette perspective une gestion économique de nos entreprises nous intéresse surtout en raison de sa capacité de multiplier les effets bienfaisants des interventions économiques de l'Etat et de contribuer par ce biais à développer le dynamisme du système économique tout entier. Or, on voit bien que dans cet ordre d'idées il ne peut y avoir d'opposition de principe entre une gestion économique des entreprises contrôlées par l'Etat, d'une part, et la poursuite des finalités publiques justifiant l'intervention de l'Etat, d'autre part.

La puissance d'expansion de l'ensemble des entreprises contrôlées par l'IRI est prouvée par le développement de leurs investissements¹ au cours de la

¹ On fait abstraction des investissements du secteur électrique qui ne concerne plus notre Groupe à l'heure actuelle.

période suivant la reconstruction de l'après-guerre. En exprimant toutes les valeurs en lires 1964, on passe d'une moyenne annuelle de 119 milliards en 1948-1953 à 162 milliards en 1954-1959, et à 477 milliards en 1960-1964. Il s'agit – comme on peut le constater – d'un développement toujours plus rapide; l'augmentation, par rapport à la période précédente, qui en 1954-1959 était de l'ordre de 36%, s'élève à 194% en 1960-1964.

L'activité de notre Groupe, qui, au cours des années autour de 1950 concernait encore dans une large mesure des programmes ayant un caractère d'urgence et la couverture de pertes, est allée de plus en plus en se concentrant, au cours des années suivantes, sur l'élargissement des structures de la production et sur la réalisation de nouvelles initiatives, aussi bien dans nos secteurs traditionnels (sidérurgie, téléphones, radio et télévision) qu'en de nouveaux secteurs (transport aériens, autostrades, électronique, ciment). Les nouvelles initiatives ont absorbé dans la période 1948-1964 environ 1960 milliards, soit presque la moitié du total des investissements; ce chiffre prouve assez bien la souplesse de notre Groupe, lui permettant d'élargir le cadre de ses activités suivant les orientations politiques qu'il reçoit du Gouvernement.

Je voudrais rappeler tout particulièrement la contribution de l'IRI au développement de la sidérurgie italienne, c'est-à-dire d'un secteur qui avait toujours été caractérisé par des structures de production insatisfaisantes et par des prix de revient élevés, en rapport avec une protection douanière très sensible. Au cours des premières années de l'après-guerre il avait même été question d'un abandon substantiel de ce secteur; on finit, par contre, par décider sa reconstruction, axée sur de grandes installations côtières à cycle intégral. Dans le cadre de ce programme, on est en train d'étendre la capacité de production des trois grands centres sidérurgiques existants en vue d'atteindre (et dépasser) 2 millions de tonnes pour chacun d'entre eux. On a réalisé notamment le nouveau grand centre sidérurgique de Tarente, dont la capacité de production initiale de 2,7 millions de tonnes est susceptible d'être développée par la suite même au-delà de 6 millions de tonnes.

A côté de la sidérurgie, il convient de signaler tout particulièrement les transports aériens et les autostrades. A partir de son unification avec LAI (fin 1957), ALITALIA n'a cessé de développer intensément son réseau, tandis que son trafic enregistrait un taux d'accroissement nettement supérieur au taux moyen mondial, ce qui lui a permis de se ranger, au niveau international, parmi les premières dix compagnies aériennes.

Dans le secteur des autoroutes, l'IRI, tout en manquant d'expérience, a pu réaliser, grâce à sa structure technique et financière, 750 kilomètres d'autostrade entre Milan et Naples, dans les délais prévus et avec des contributions minimales de la part de l'Etat. Il est actuellement chargé de la réalisation de

nouvelles branches du réseau (1500 kilomètres environ) qu'il sera appelé à gérer pendant 30 ans, à titre de concessionnaire.

En ce qui concerne le développement du réseau téléphonique et de celui de la radio et de la télévision, la contribution de l'IRI a visé la satisfaction des besoins collectifs que le jeu du marché risque souvent de négliger ainsi que la formation d'un ensemble d'infrastructures constituant la condition préalable du développement ultérieur de notre système économique tout entier. Nos interventions ont joué ailleurs un rôle délicat dans le dépassement de difficultés particulières.

Dans cette optique, l'IRI a contribué notamment à empêcher l'aggravation des déséquilibres entre les différents secteurs économiques et les différentes zones géographiques. Quant aux déséquilibres géographiques, je me bornerai à rappeler que notre activité dans le Midi concerne actuellement aussi bien les productions et les services de base – où le rôle essentiel est joué par la sidérurgie et par les autostrades – qu'un ensemble d'initiatives plus modestes dont le but – notamment dans le secteur mécanique – est avant tout celui de contribuer à diversifier la structure économique des régions méridionales, en évitant le danger que les grandes entreprises demeurent isolées.

Il faut souligner que la politique de localisation des investissements dans le Midi doit tenir compte avant tout de la nécessité de développer nos anciennes installations qui, dans la quasi totalité, se trouvent au contraire dans le Centre et dans le Nord du Pays. Il faut également considérer, que notre demande nationale est exprimée elle aussi dans une très large mesure par les régions du Centre et du Nord. Néanmoins, les investissements industriels de notre Groupe dans le Midi ont atteint, au cours de la période 1948–1964, environ 1300 milliards, soit presque un tiers des investissements nationaux de l'IRI dans les secteurs correspondants.

L'activité de notre Groupe dans le Midi n'a cessé de se développer, en enregistrant une augmentation de vingt fois : elle est passée de 29 milliards en 1948–1951 à 592 milliards en 1961–1964. (Cette dernière période a été marquée par la réalisation du nouveau grand centre sidérurgique de Tarente.)

Le développement et la diversification des investissements de notre Groupe ont donné lieu à une croissance rapide de notre production, qui peut être mesurée par l'augmentation du chiffre d'affaires, exprimé en lires 1964. De 1948 à 1964 notre chiffre d'affaires est passé de 354 à 1623 milliards : il s'est donc multiplié de 4 à 5 fois, avec un taux moyen annuel à peu près double de celui que le revenu national italien a enregistré au cours de la même période.

Il y a lieu de noter qu'en même temps le personnel employé par le Groupe IRI est passé de 217 000 à 281 000 unités, avec une augmentation qui dépasse à peine 25% ; ces données, comparées à celles concernant le chiffre d'affaires, permettent de constater, bien que de façon très approximative, une augmentation rapide de la productivité dans tous les secteurs du Groupe.

Quant aux critiques que l'on a souvent adressées à l'IRI en raison de la contribution assez faible que ses investissements auraient donné à l'amélioration du niveau général de l'emploi, il suffira de rappeler ici que ce phénomène s'explique par l'importance relative des services et des productions de base dans le cadre de notre Groupe: on sait en effet que ces secteurs se caractérisent par une intensité de capital très considérable.

Il importe surtout de souligner la nature du mécanisme de financement du processus d'expansion qui a été rappelé jusqu'ici. Au cours de la période 1948-1964 les besoins financiers du Groupe, qui se chiffraient au total à 4200 milliards, en lires 1964, n'ont été couverts par l'intervention de l'Etat (grâce à l'augmentation du Fonds fourni par le Trésor) que jusqu'à concurrence de 420 milliards, ce qui revient à dire que l'IRI a pu obtenir plus que les neuf dixièmes des moyens de paiement nécessaires par le recours au marché financier, aux mêmes conditions que les autres agents économiques.

Il ressort – je crois – des quelques indications que je viens de vous donner que l'IRI sera appelé dans le proche avenir à jouer un rôle très important dans le cadre du programme de développement économique actuellement soumis à notre Parlement. En effet, non seulement il existe une étroite liaison entre les buts que notre Institut a poursuivi jusqu'ici, d'une part, et, d'autre part, les objectifs généraux que notre Gouvernement se propose d'atteindre par la mise en œuvre d'un plan économique national, mais encore y a-t-il une correspondance certaine entre les modalités de notre intervention et un plan économique tel que celui que l'on envisage actuellement. Ce plan se propose en effet de contrôler dans une mesure croissante le rapport entre les emplois et les ressources ainsi que la destination des ressources aux différents emplois, sans nier pour autant l'importance du marché, en tant qu'instrument révélateur de la rentabilité des investissements publics et privés.

Les difficultés conjoncturelles que l'Italie est en train de dépasser sont d'ailleurs l'expression de l'alignement progressif du système économique italien sur les niveaux de développement des autres Pays de la Communauté économique européenne. Cet alignement a rendu notre économie plus vulnérable, en raison de l'ouverture croissante de notre marché et des tensions qui se sont manifestées à l'intérieur du système. D'autre part, l'affaiblissement des stimulations aussi bien économiques que psychologiques liées à la mise en marche du processus d'intégration économique européenne, a contribué à rendre plus difficiles les conditions de la concurrence à l'intérieur du Marché Commun, ce qui a permis de constater l'existence d'un certain nombre de goulots d'étranglement d'ordre structurel que l'expansion économique récente de notre Pays avait rendu plus sensibles.

Il est donc légitime de conclure que tout effort sérieux de relance économique doit tenir compte à tout point de vue des problèmes de structure sous-jacent

aux difficultés conjoncturelles récentes. Or, ceci ne peut que rendre plus sensible l'urgence de mettre en œuvre un programme économique. En ce qui concerne en particulier l'industrialisation du Midi, il semble évident que les efforts accomplis jusqu'à présent ne pourront donner les résultats espérés que dans le cadre d'un programme économique général, susceptible d'influencer l'orientation de l'ensemble des investissements industriels et non seulement de ceux qui seront localisés dans les régions méridionales du Pays. Sous un angle plus général, il est clair d'ailleurs que le problème de fond qui se pose actuellement notre économie – toute option idéologique mise à part – est celui de l'amélioration des conditions générales de l'activité économique et la réduction des gaspillages et des contradictions, face à une concurrence internationale toujours plus intense.

Dans ces conditions, le programme de développement représente avant tout l'instrument essentiel d'une rationalisation économique qui impose la destination aux investissements d'une partie très considérable du revenu national ainsi qu'une reprise satisfaisante du processus d'accumulation. Il est superflu d'ajouter que cet effort est la seule solution, car il serait impensable de revenir en arrière et de refaire à rebours le chemin de la diversification économique. On ne saurait renoncer par conséquent à la participation à ce marché plus vaste qui est demandé par le progrès technologique contemporain aussi bien que par la vocation naturelle d'un Pays importateur de matières premières et exportateur de produits manufacturés.

De toute évidence, une politique considérant comme but prioritaire des interventions de l'Etat la rationalisation de notre système économique, ne pourra que mettre l'accent sur les formules d'intervention publique indirecte qui laissent plus de place à l'autonomie de l'entrepreneur public. Dans cette optique, j'estime non seulement que le niveau de développement économique atteint par notre Pays ne permet plus à personne de concevoir ses réalités économiques d'après le cliché périmé de l'opposition entre la liberté d'initiative et l'intervention de l'Etat, mais encore qu'il devient toujours plus illusoire de chercher à établir de quelque façon que ce soit une frontière définitive entre les deux secteurs de notre économie. Bien au contraire, le progrès technologique et ses répercussions sur un système toujours plus sensible aux impulsions extérieures obligeront les entreprises publiques à s'acquitter de tâches toujours nouvelles. La nature subsidiaire des interventions économiques de l'Etat n'en sera pas mise en cause: il est incontestable en effet que l'activité des entreprises publiques n'est qu'un instrument permettant à l'Etat de mieux jouer le rôle, qui lui revient, de coordination, de stimulation et d'orientation à l'égard des agents économiques.

Qu'il me soit permis de terminer cet exposé en indiquant que dans cette perspective la présence de l'IRI dans l'économie italienne trouvera également une

justification d'ordre moral. Dans le cadre du programme économique notre activité est en effet susceptible de devenir un instrument fondamental en vue de l'instauration d'une démocratie économique véritable. La signification morale que nous attachons à cette expression est celle d'un ordre permettant aux institutions qui régissent la société d'orienter le développement économique de celle-ci suivant des priorités fondées sur une échelle de valeurs qui soit l'objet d'un choix librement consenti.