

L'ITALIE : L'HEURE DES CHOIX

Paola MONPERRUS-VERONI (*Département analyse et prévision*)

Un an après la crise politique qui avait obligé la coalition de centre-gauche à resserrer les rangs, les Italiens retournent aux urnes le 13 et 14 avril 2008. La majorité sortie des urnes hérite d'une économie plus affaiblie par le contexte conjoncturel international que celles des autres pays de la zone euro. Avec une progression du PIB de 1,5 % en 2007 le différentiel négatif de croissance de l'Italie avec la zone euro s'est creusé pour la troisième année consécutive. Ceci résulte d'une contribution plus négative du solde extérieur que pour la zone euro, qui confirme l'existence d'un problème de compétitivité plus profond que l'impact direct des chocs symétriques transitoires (dont le renchérissement de l'euro) subis par l'ensemble des pays membres. De plus, la consommation des ménages et l'investissement en logement, qui avaient été les moteurs de la croissance depuis 2002, ont perdu leur élan. Ayant reposé plus sur l'endettement que sur la progression du revenu disponible réel, ils sont aujourd'hui affectés par des conditions de crédit devenues plus restrictives que dans les pays voisins. Même si les contraintes budgétaires imposées par la procédure de déficit excessif ouverte en 2005 sont aujourd'hui levées, au prix de deux années de forte restriction budgétaire, les marges de manœuvre pour une politique de soutien de l'activité restent limitées¹.

Par ailleurs, la situation de l'Italie nécessite plus qu'une simple politique de stabilisation de l'activité. L'Italie renvoie aujourd'hui l'image d'une économie industrielle mature, dont la fragilité est mise en évidence par le réalignement des conditions de rentabilité et le maintien d'une contrainte extérieure forte, imposés par l'Union monétaire. Ce changement dans le mode de régulation de l'économie italienne s'est couplé à deux autres chocs majeurs, la mondialisation des

productions et des échanges ainsi que le vieillissement de la population. Dans ce contexte de souveraineté limitée, le premier choc impose une réflexion sur la gestion de la compétitivité, et donc des coûts salariaux et de la fiscalité, sans pouvoir faire abstraction des pressions que le deuxième choc exerce sur le niveau des dépenses publiques, peu facilement compressibles sans une remise en question des préférences nationales en matière de protection sociale.

Les deux coalitions, le parti Peuple des libertés de Silvio Berlusconi et le Parti démocrate de Walter Veltroni, s'affrontent sur des thèmes qui leur sont chers. Le premier milite pour une politique *lafferienne* de baisse généralisée du taux d'imposition pour relancer la croissance, et pour une poursuite de la flexibilisation du marché du travail. Le second propose la réalisation du deuxième volet (inachevé) du programme de la campagne électorale de 2006 : allègement de l'impôt sur les revenus, lutte contre la précarité de l'emploi par la baisse des charges sur les créations d'emplois stables, introduction d'un salaire minimum pour les contrats précaires et hausse de l'indemnisation du chômage. Mais le consensus nécessaire à une action réformatrice profonde dont l'Italie a cruellement besoin est moins évident au sein des deux coalitions. Il a déjà été érodé au sein de la majorité sortante. Le consolider autour du nouveau gouvernement est un défi majeur alors que le système électoral proportionnel avec prime de majorité, surexpose les coalitions au chantage des petits partis et les assujettit au veto croisé des deux partis.

Des chantiers inachevés

L'économie italienne est entravée par quatre problèmes fondamentaux : des coûts salariaux unitaires en progression trop rapide (par rapport à ses principaux concurrents) ; la dualisation croissante du marché du travail et des créations d'emplois précaires qui, associées à la faiblesse des prestations sociales hors retraite, pénalisent la progression du revenu des ménages ; des finances publiques déséquilibrées et un système de protection sociale inadapté au vieillissement, induisant de fortes inégalités intergénérationnelles.

Les différentes coalitions politiques qui se sont succédé au pouvoir depuis dix ans n'y ont apporté que des solutions partielles. Le premier gouvernement de centre-gauche, après avoir atteint l'objectif de stabilisation de la dette et obtenu la participation italienne à la monnaie unique, n'a pu réorienter

TABLEAU I : CROISSANCE DU PIB ET FINANCES PUBLIQUES EN ITALIE

	2005	2006	2007
Taux de croissance du PIB	0,6	1,8	1,5
dont : contribution de la demande intérieure	0,9	1,8	1,3
dont : contribution du solde extérieur	-0,3	0,0	0,1
Solde public en point de PIB	-4,2	-3,4	-1,9

Source : ISTAT, Institut national de statistique et calculs de l'auteur.

1. Pour une analyse plus détaillée de la situation conjoncturelle se référer à la fiche pays « Italie : Coup de frein », Dossier Perspectives 2008-2009 pour l'économie mondiale, à paraître dans la Revue de l'OFCE n° 105 d'avril 2008.

que marginalement la politique fiscale au profit du revenu des ménages. La réduction progressive de la pression fiscale, la hausse de la pension minimale et des allocations familiales et l'expérimentation de nouveaux instruments de protection sociale (le RMI) ne se sont pas transformées en réformes d'envergure. La fiscalité d'entreprise a été allégée mais complexifiée au point que les réductions ont été masquées. L'ancien système de retraite est partiellement rééquilibré, mais l'iniquité intergénérationnelle persiste car l'équilibrage s'est fait au détriment des générations actives. Ces chantiers inachevés avaient été un formidable champ de campagne pour la droite lors des élections de 2001. Bien que reposant sur une majorité forte, le gouvernement de centre-droit dirigé par Silvio Berlusconi n'a pas su générer le consensus nécessaire pour mener à terme la réforme des retraites et de l'assistance sociale. Sa propre coalition manquait d'une conception suffisamment homogène. La décision du gouvernement de rompre avec l'unanimité et d'abandonner la concertation sur les thèmes sociaux a ouvert une période de conflictualité et les réformes se sont réduites à un accord *a minima*. L'orientation de la politique fiscale a été plus déterminée, mais conduite aux dépens des engagements européens.

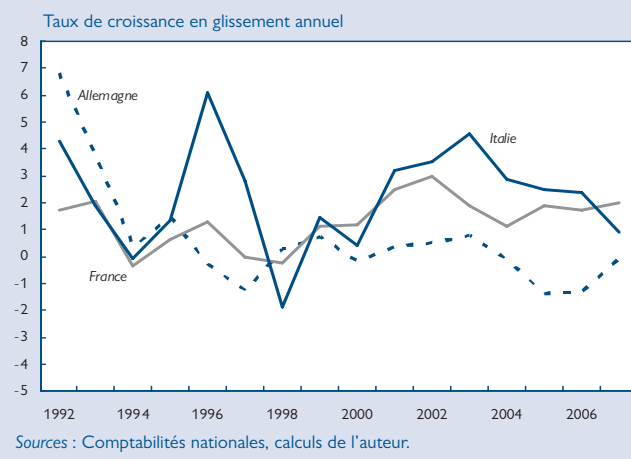
Une situation économique dégradée et des finances publiques en détresse ont obligé la deuxième expérience gouvernementale de la coalition de centre-gauche, guidée par Romano Prodi, à l'austérité. La tâche qui l'attendait était rude : la relance d'une croissance atone devait passer par le rétablissement de la compétitivité et par le rétablissement du pouvoir d'achat des ménages. Le premier volet des promesses électorales a bien été réalisé, avec une amélioration rapide des comptes publics favorisée par la reprise et des mesures de baisse du coût du travail, qui monteront en puissance en 2008 et 2009. Le deuxième volet, qui prévoyait de s'attaquer aux problèmes de pouvoir d'achat et de précarité, n'a pu voir le jour que marginalement. Le poids de la restriction budgétaire a engendré des tensions internes et catalysé le mécontentement de la composante de l'électorat qui n'a pas encore vu la contrepartie de la relance de l'économie italienne.

Hétérogénéité des politiques de l'offre

La recherche de la compétitivité a fait l'objet de mesures fiscales hétérogènes. Malgré l'amélioration de la rentabilité et de la profitabilité des entreprises italiennes au cours de la phase de convergence vers la monnaie unique, le ralentissement marqué des gains de productivité à partir de 1998 et le maintien d'un rythme de croissance soutenu du salaire nominal ont conduit à une détérioration de la compétitivité. Par rapport à ses deux principaux partenaires européens, la progression des coûts salariaux par unité produite est beaucoup plus rapide en Italie sur la période 1996-2006 (graphique 1).

L'épisode inflationniste — plus marqué que dans le reste de la zone euro, lié à l'introduction de l'euro, couplé à la rigidité des marchés des biens et des services, favorisant des marges élevées —, a retardé la complète maîtrise de l'inflation. Cela a induit une certaine augmentation du salaire nominal, qui, sans pour autant empêcher un fort ralentissement du salaire réel, a largement dépassé la progression de la productivité du travail. Depuis 1997, l'enrichissement de la croissance italienne en emplois a provoqué un ralentissement de la productivité du travail, qui a progressé en moyenne de 0,3 % par an depuis cette date. Compte tenu de l'évolution peu favorable des coûts salariaux unitaires, l'ajustement à la baisse du taux de marge italien a été peu important, car les

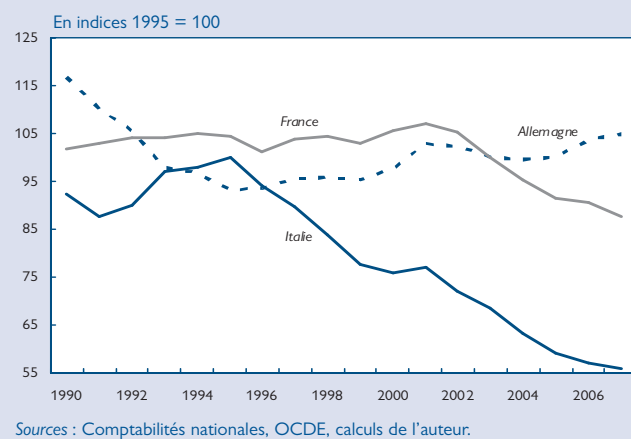
GRAPHIQUE 1 : ÉVOLUTION DES COÛTS SALARIAUX PAR UNITÉ PRODUITE EN ITALIE, EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE



entrepreneurs italiens ont pratiqué un transfert presque parfait de la hausse des coûts sur les prix. L'évolution de la compétitivité explique largement l'évolution des parts de marché à l'exportation : gains de 1992 à 1994, pertes dès 1995. Ces pertes cumulées depuis 2001 se chiffrent à - 26 % contre - 17 % pour la France et + 7,5 % pour l'Allemagne (graphique 2).

Cette perte de compétitivité et des débouchés à l'exportation, couplée à une demande intérieure atone depuis 2001, s'est soldée par un recul de la production et de la valeur ajoutée industrielle qui a perduré jusqu'en 2005. Certes, cette longue phase récessive de l'industrie résulte d'un processus de restructuration qui a engendré l'éviction des entreprises les moins compétitives et l'amélioration de la profitabilité de celles qui ont survécu. Mais, malgré cette profitabilité accrue, les entreprises italiennes présentent encore des caractéristiques structurelles, notamment leur taille, qui les pénalisent dans leur quête d'une production à plus haute valeur ajoutée. 95 % des entreprises italiennes sont des micro, petites et moyennes entreprises (PME) et seules 3 372 entreprises ont plus de 250 employés. Si cette petite taille était synonyme dans le passé de flexibilité et de capacité d'adaptation, elle est aujourd'hui un frein pour le financement (le taux d'autofinancement, qui se montait à 60 % en 2006, est historiquement plus faible que dans les autres grands pays de la zone euro) et les investissements de recherche et développement (R&D), nécessaires à la montée en gamme.

GRAPHIQUE 2 : LES PARTS DE MARCHÉ DE L'ITALIE ET DE SES DEUX PRINCIPAUX PARTENAIRES EUROPÉENS



Le premier gouvernement de centre-gauche s'était attaqué à ce problème de sous-capitalisation en introduisant un système dual d'imposition (Dual Income Tax, DIT) qui permettait de réduire le prélèvement lorsque le capital de l'entreprise augmente. L'objectif était à la fois de réduire le biais de la fiscalité en faveur de l'endettement au détriment de l'autofinancement et de favoriser la capitalisation des entreprises tout en réduisant le taux d'imposition effectif. Le gouvernement Berlusconi a opté pour une suppression de la DIT et pour une baisse généralisée du taux légal de l'IS à 33 %, renonçant à la logique de réorienter le mode de financement de l'entreprise. Le gouvernement Prodi a encore abaissé le taux de l'IS à 27,5 %, mais s'est surtout concentré sur la réduction du taux de l'impôt régional sur les activités productives (IRAP) le réduisant de 4,25 % à 3,9 %. Cet impôt, introduit par le premier gouvernement de centre-gauche en 1998, dont l'assiette est la valeur ajoutée, s'est prêté facilement à l'objectif de réduction du coût du travail via l'exemption des rémunérations salariales. Couplée à une réduction des cotisations patronales, cette mesure a permis une baisse de 3 points du coût du travail pour l'employeur entre 2006 et 2007. Le Parti démocrate de Walter Veltroni annonce des mesures supplémentaires d'incitation fiscale en faveur de l'emploi en CDI et un retour à une fiscalité plus favorable pour les profits réinvestis. Le programme électoral du parti Peuple des libertés de Silvio Berlusconi ne s'écarte pas non plus de ses options antérieures et prône une baisse généralisée du taux de prélèvement obligatoire et une suppression progressive de l'IRAP.

Les clivages classiques de la fiscalité

Les deux coalitions qui se sont succédé au pouvoir depuis 1997 ont investi le chantier de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), avec l'objectif commun d'une baisse du taux légal d'imposition et deux logiques différenciées quant aux effets redistributifs de cette baisse. Une première modification du barème par le premier gouvernement de centre-gauche avait profité aux déciles inférieurs de la distribution du revenu des ménages. La logique redistributive de la réforme du centre-droit a été opposée et orientée vers la limitation de la progressivité de l'impôt avec une réduction du nombre de tranches du barème, un taux compris entre 23 % et 39 %, et des gains allant davantage aux ménages les plus aisés. Faute de moyens, les interventions du gouvernement sortant en faveur des ménages ont été marginales (crédit d'impôt pour les faibles revenus, modification du barème en faveur des tranches les plus faibles, allègement de la taxe foncière). L'impôt sur les successions et donations, supprimé par le gouvernement Berlusconi, a été réintroduit. Son action contre la fraude a été plus déterminée et s'est soldée par des recettes supplémentaires à hauteur de 1 point de PIB sur la période 2006-2007. Il y aurait en effet en Italie, selon les estimations officielles, 3 millions de travailleurs (salariés et indépendants) non déclarés, soit 12 % de l'emploi. 16,7 % du PIB serait réalisé par l'économie souterraine. La réforme du centre-gauche de 1998 avait déjà introduit des contrôles croisés dans les déclarations et des études sectorielles fixant un niveau standard de revenu à déclarer par les travailleurs indépendants. Le gouvernement Berlusconi a voulu financer la réforme fiscale par une série d'amnisties fiscales, qui devaient provoquer la rentrée de capitaux exportés illégalement et la déclaration de revenus de l'économie souterraine, permettant à la fois la hausse des recettes fiscales et la mobilisation des ressources inactives. Mais les effets d'annonce qui ont précédé l'application de ces mesures et l'absence d'une

menace crédible de sanction ont laissé croire à un futur laxisme fiscal et engendré une chute des recettes. L'effort de consolidation budgétaire produit au cours des années 1990 a donc été interrompu. L'excédent primaire (c'est-à-dire le solde hors charges d'intérêts) a été érodé de 3,2 % du PIB en 2001 à 0,5 % en 2005, revenant ainsi à son niveau de 1991. Le gouvernement sortant, ayant hérité d'un déficit public égal à 4,2 % du PIB en 2005, a réussi l'exploit de le ramener à 1,9 % en 2007 et a vu se clore la procédure de déficit excessif ouverte en 2005. Les marges budgétaires pour des baisses de la fiscalité sont pourtant limitées. La coalition de centre-droit annonce néanmoins la suppression (à nouveau) de l'impôt sur les successions et de la taxe foncière ainsi que la défiscalisation des heures supplémentaires. Le programme du centre-gauche reprend le deuxième volet non appliqué de son programme précédent, prévoyant une réduction de 3 points sur trois ans de tous les taux du barème de l'IRPP, des abattements pour les salaires et des déductions pour les loyers.

Un pacte intergénérationnel à renégocier

Mais la vraie épée de Damoclès pèse plutôt sur le long terme, lorsque la perte de recettes due à la baisse de la population active imposera une contrainte majeure sur la hausse des dépenses de prestations sociales, liées au vieillissement. Les réformes intervenues dans les années 1990 ont permis de réduire significativement le taux de croissance des dépenses de retraite, néanmoins le système (qui présente un déficit de 2,8 % du PIB en 2006) continuerait de cumuler un déficit annuel de 4-4,5 points de PIB jusqu'en 2030. Le déséquilibre concernera principalement les trois prochaines décennies, du fait du départ en retraite des générations du baby-boom et de la longue période de transition avant la pleine mise en place des réformes, qui ne stabilisera le système qu'en 2070. La principale réforme intervenue en 1995 a inscrit le passage d'un système à prestations définies (par annuités) à un système à cotisations définies (par point) avec des comptes notionnels individuels fictifs, continuant d'opérer dans le cadre de la répartition. L'objectif de la réforme est de stabiliser le taux de cotisation et d'imposer un arbitrage en termes de réduction du taux de remplacement ou de report de l'âge de liquidation. Ce dernier devient une véritable obligation, car la réforme introduit une perte de 23 % dans un cadre normatif qui n'est pas pour autant modifié pour les assurés les plus anciens. La longue phase transitoire avant la pleine application du nouveau système a été le prix à payer aux *insiders* afin de pouvoir aboutir à une réforme, mais elle fait peser davantage le poids de la réforme sur les jeunes. De plus, la dégradation en cours des ratios démographiques conduira à une baisse du taux de remplacement supérieure à celle affichée aujourd'hui, sans qu'aucune prévision de cette baisse ne soit communiquée aux assurés à ce jour. Le gouvernement Berlusconi s'est attaqué aux privilèges des travailleurs les plus anciens, relevant l'âge de départ sans décote par un saut abrupt de 57 à 60 ans et a favorisé le développement de l'assurance complémentaire. Le gouvernement Prodi est revenu sur cette réforme étalant dans le temps le recul de l'âge de départ anticipé, mais a aussi pris une décision qui sera lourde de conséquences pour l'avenir du système. En introduisant la révision automatique continue des taux de remplacement en fonction de l'évolution de l'espérance de vie, la réforme rend visibles les baisses additionnelles du taux de remplacement pour les assurés les plus jeunes. Le déséquilibre entre les anciennes et les nouvelles générations sera d'autant plus évident qu'il pourrait conduire à une remise en question du compromis négocié en 1995 sur

la phase de transition. Dans la campagne électorale les deux coalitions n'ont pas osé s'attaquer à l'épineuse question de la renégociation de la réforme et se sont limitées à des propositions communes d'augmentation des pensions minimales.

Ombres et lumières sur le marché du travail

L'institutionnalisation de l'accord entre partenaires sociaux sur un objectif de désinflation en vue de la participation à l'UEM a fondé les accords tripartites et formalisé le processus décisionnel collectif. Ce climat de concertation a conduit à la réforme Treu du marché du travail qui, en 1997, a permis l'extension du travail temporaire et à temps partiel, élargi les modalités d'accès à la formation professionnelle et permis l'ouverture d'agences de placement privées et d'intérim, l'introduction du travail intérimaire, l'allongement de la durée des contrats de formation et l'assouplissement des limites de renouvellement des CDD. Le gouvernement Berlusconi, par la réforme Biagi de 2003, a renforcé le principe de flexibilité à l'entrée sur le marché du travail. Cette réforme a réduit les droits et a introduit des nouvelles typologies de contrats (travail partagé, sur appel, *staff leasing*, contrat indépendant continué avec la même entreprise (*co.co.co*)) assorties de réductions de charges (pour les employeurs et les salariés) et ne bénéficiant pas des mêmes droits sociaux. L'objectif de la réforme, une flexibilité accrue (mais aussi un coût du travail plus bas), s'est traduite par l'introduction à la marge, principalement pour les jeunes, de 40 nouveaux types de contrats à protection sociale et à cotisations réduites. Bien que la réforme ait permis une croissance rapide des emplois temporaires et à temps partiel, la structure de l'emploi n'a pas été bouleversée. Elle s'est néanmoins alignée sur celle de la moyenne de l'Union européenne (la part du temps partiel dans l'emploi total est passée de 6,5 % en 1996 à 14 % en 2007 et celle des emplois temporaires de 7,3 % à 13,1 %). En effet, depuis 2000, toute création d'emploi permanent dans les zones peu développées du sud de l'Italie ou auprès des PME était exemptée de cotisations sociales, ces dispositifs ayant été remplacés en 2001 par un crédit d'impôt octroyé pour toute création d'emploi en CDI. La presque totalité des créations d'emploi de 2001 à 2003, date de la suppression du dispositif par le gouvernement Berlusconi, étaient des CDI. Ces mesures ont permis une accélération de la croissance de l'emploi depuis 1998, qui a perduré à un rythme moyen de 1,6 % par an jusqu'en 2003. Depuis, la plus forte flexibilisation du marché du travail ne s'est pas traduite par une accélération des créations d'emploi. Au contraire, la progression de l'emploi a été plus faible sur la période 2004-2005 pour retrouver un rythme de croissance supérieur à 1 % en 2006. Le gouvernement Prodi a renoué avec les baisses de charges en faveur des créations d'emplois stables et, tout en lui reconnaissant une certaine pertinence, a limité la portée de la loi Biagi en supprimant certains contrats parmi les plus précaires. Il a aussi amorcé l'homogénéisation des taux de cotisation entre les différents types de contrats de travail et les indépendants. Il a en même temps réduit le taux de cotisation des CDI afin de remplir l'objectif de compétitivité. Des baisses de charges spécifiques aux bas salaires pourraient alors être écartées afin de mettre l'accent sur les secteurs à haut niveau de qualification. Les fortes critiques adressées à la dualisation du marché du travail et la précarisation des jeunes moins qualifiés qui lui est associée ont fait évoluer le débat vers, d'un

coté, une plus forte protection du risque chômage (proposition de hausse de la durée et du taux de remplacement des allocations) et un durcissement des conditions de renouvellement des CDD auprès d'un même employeur, et de l'autre vers une réduction des droits du noyau dur de l'emploi régulier. La proposition d'un contrat unique (CDI) avec des droits et des protections croissants, et assorti d'une indemnité, s'est fait une place dans le débat italien et a été introduit dans le programme du nouveau Parti Démocrate. Un salaire minimum pour les contrats indépendants dans une même entreprise est aussi proposé. Le programme du Peuple des libertés s'est prononcé au contraire dans le sens d'un élargissement de la flexibilité à l'entrée du marché du travail, accompagné du développement des dispositifs d'indemnisation du chômage, ce dernier chantier étant le moins abouti parmi ceux laissés inachevés par le gouvernement sortant.

Les défis pour le nouveau gouvernement

Malgré une croissance du PIB de 1,1 % en moyenne depuis 2001, le rythme des créations d'emploi est resté soutenu (1,3 %), au point que de nombreux observateurs s'interrogent sur ce phénomène d'emploi sans croissance. Le taux de chômage a pu atteindre 6,1 % en 2007 en dépit du dynamisme retrouvé de la population active (aidé par des régularisations massives d'immigrés). Le résultat, une baisse de la productivité de 0,4 % en moyenne sur la période 2001-2007, oblige à poser la question des perspectives de croissance de long terme de l'économie italienne. Dans l'hypothèse où les faibles gains de productivité observés proviennent de facteurs temporaires (crise industrielle majeure, crédits d'impôt et régularisations massives d'immigrés), un retour graduel sur un sentier d'évolution de la productivité autour de 1,5% ne compenserait qu'en partie la baisse de la population en âge de travailler (-0,5% en moyenne annuelle de 2007 à 2050 selon les projections officielles). La croissance potentielle de l'économie ne pourrait s'établir que sur un rythme de 1,1 % sur la période 2021-2050. Pour garantir un taux de croissance aligné sur celui de la moyenne de la zone euro, il faut une évolution satisfaisante de l'emploi à moyen terme. En situation aujourd'hui proche du plein emploi en moyenne nationale, on ne peut activer que la baisse du chômage, encore élevé, dans le sud du pays et le taux d'activité, encore faible, des femmes et des seniors. Mais des hypothèses assez optimistes sur l'évolution du taux d'activité ont déjà été intégrées aux projections officielles de population active. L'activation du levier restant, s'attaquer à la forte réduction de la population en âge de travailler, exige de redessiner en profondeur les avantages familiaux (très peu développés) pour remonter le très faible taux de fécondité (1,35 % en 2006) au-delà du 1,6 % projeté par le gouvernement à l'horizon 2050 et de réfléchir à la capacité de la société italienne à intégrer des flux migratoires supérieurs aux 150 000 personnes par an déjà escomptés.

Face à ces défis, l'Italie a besoin de réponses claires, émancipées du chantage des divisions internes aux coalitions. Un élément nouveau apparaît dans ces élections : Silvio Berlusconi et Walter Veltroni ont présenté aux urnes non pas deux coalitions mais deux partis, seuls, à vocation majoritaire, pour sortir de l'impasse d'une réforme électorale non accomplie. Faut-il y voir une lueur d'espoir pour une stabilité politique qui renoue avec la responsabilité et la lisibilité de l'action gouvernementale ? ■