

Italie : la dimension européenne

Paolo Bosi

Économiste à Prometeia, professeur à l'université de Modène et de la Région Émilie

Paolo Onofri

Économiste à Prometeia, professeur à l'université de Bologne

Les choix politiques du gouvernement

Pour expliquer les choix politiques des gouvernements de centre gauche en place depuis 1996, il faut rappeler le processus politique amorcé en 1992 et la faiblesse de la majorité parlementaire qui a grevé les actions de ces gouvernements.

L'année 1992 a marqué une rupture structurelle dans la vie politique italienne et le début d'une transition progressive vers une « Seconde République ». Les points de départ en ont été l'évolution de l'ancien Parti communiste vers un Parti social-démocrate (désormais nommé PDS), la montée en puissance d'un courant fédéraliste dans le Nord du pays, représenté par la Ligue du Nord, la crise morale des partis en place (DC et PSI), embourbés dans différents scandales judiciaires mis en évidence par l'opération « mains propres ». En 1992 a commencé, sous le gouvernement Amato, une période de fortes restrictions budgétaires et de transition politique, culminant avec le cabinet Prodi en 1996.

En 1996, la Coalition de l'Olivier, conduite par M. Prodi, gagne les élections; le PDS obtient la majorité relative, mais le cabinet Prodi ne peut pas s'appuyer sur une majorité absolue au Parlement et a besoin du soutien du Parti communiste, *Rifondazione Comunista*. Le gouvernement Prodi réussit à ce que l'Italie remplisse les critères d'entrée dans l'Union monétaire européenne et met en place un vaste programme de réformes économiques, jusqu'à ce que *Rifondazione Comunista* quitte brusquement la majorité en 1998. Le nouveau gouvernement d'Alema s'inscrit en continuité avec le programme de la coalition de centre gauche; la nouvelle majorité parlementaire dépend du soutien d'un petit parti centriste. Dans un sens, les deux gouvernements de centre gauche sont chacun des « canards boiteux » : le premier dépendait de son aile gauche, le dernier dépend de son aile droite.

A la suite de l'opération « mains propres », les poids des institutions, du gouvernement et, dans une moindre mesure, du Parlement, ont été renforcés au détriment de celui des partis politiques. Les gouvernements

sont généralement dirigés par des personnes dont le prestige provient d'une carrière technique plutôt que politique (Dini, Ciampi, ainsi que, dans une certaine mesure, Prodi). La rupture de la relation entre les partis politiques et les gouvernements a cependant nécessité le développement d'un lien plus fort entre le gouvernement et les partenaires sociaux. En 1992 et 1993, deux accords importants entre le gouvernement, la *Confindustria* (l'association des industriels) et les trois principaux syndicats de salariés ont été signés. Ces accords établissaient une certaine modération salariale en échange de réformes sociales. De surcroît, les partenaires sociaux ont été consultés avant chaque décision politique importante.

Le rôle des syndicats sur la scène économique et politique est actuellement très discuté : certains font leur éloge pour leur défense de la démocratie économique à une époque libérale, et d'autres les accusent de conservatisme. Les syndicats sont principalement regroupés en trois confédérations : la CGIL, d'inspiration socialo-communiste, la CISL, regroupe les travailleurs catholiques et l'UIL, de centre gauche laïque. Leur degré de cohésion n'est pas très élevé, mais est une nécessité dans la période politique morose que traverse la classe ouvrière. Bien que le taux de syndicalisation se soit réduit, il y a très peu de place pour d'autres syndicats autonomes et plus agressifs (en dehors de quelques secteurs particuliers, comme les chemins de fer). Du fait d'un taux de chômage élevé, le poids des syndicats est faible sur le marché du travail et ceux-ci sont contraints à mener une bataille défensive contre un syndicat patronal de plus en plus agressif qui impose la flexibilité et la modération salariale. La défense de négociations à deux niveaux, national et en entreprise, est le principal problème institutionnel, une condition *sine qua non* pour la survie d'un rôle national des syndicats.

Sur la scène politique, le rôle des syndicats est nettement plus important. A un moment où les partis politiques sont faibles et éprouvent des difficultés à définir une coalition majoritaire claire, le gouvernement ainsi que les autres pouvoirs institutionnels doivent également s'appuyer sur des voies indirectes de médiation politique, en particulier sur les syndicats les plus représentatifs. Cela leur donne la possibilité d'obtenir une bonne protection pour leurs troupes, où les retraités et les travailleurs approchant l'âge du départ à la retraite sont fortement représentés. Le ralentissement de la réforme de l'État providence s'explique en grande partie par leur comportement conservateur.

Si le modèle néo-corporatiste de négociation politique était essentiel pour le gouvernement Amato en raison de la crise des anciens partis politiques dominants, les gouvernements de centre gauche en ont également besoin car ils ne peuvent pas s'appuyer sur une majorité parlementaire clairement définie. En poussant l'examen plus avant, on peut noter certaines différences entre les cabinets Prodi et d'Alema.

Dans le premier, seuls les syndicats et la *Confindustria* participaient aux discussions. Soumise à des pressions sur sa gauche, la médiation politique du gouvernement avait un biais favorable aux syndicats, dont les membres recoupaient en partie l'électorat des partis de gauche. M. d'Alema tente d'impliquer un plus grand nombre d'acteurs politiques et de représentants des intérêts de la classe moyenne. Le récent accord social sur le travail et la croissance a été signé par 32 organisations qui représentent la quasi-totalité des forces économiques et sociales. L'avantage d'une plus grande souplesse dans la réconciliation de différentes positions se paie sans doute par un ralentissement de l'action politique.

Au cours des sept dernières années, les gouvernements les plus efficaces furent ceux qui ont agi sous la pression de l'urgence comme ceux de M. Amato et M. Prodi. L'hétérogénéité des micro-partis qui soutiennent la Coalition de l'Olivier explique dans une large mesure la lenteur de l'action politique. Si l'on tient compte de leurs faiblesses parlementaires et politiques, le succès de la politique économique des années cruciales 1996-1997 tient du miracle.

La stratégie macroéconomique

Dans les années 1990, le principal objectif des gouvernements italiens a été la convergence macroéconomique pour permettre l'entrée de l'Italie dans l'Union monétaire européenne dès son début. Après le revirement radical de la politique budgétaire de la fin 1992, il fallut environ quatre ans pour que cet objectif devienne crédible. Aujourd'hui, l'Italie participant à l'Union monétaire, les objectifs principaux sont les politiques microéconomiques de libéralisation des marchés des biens et du marché du travail ainsi que la réforme de l'appareil administratif, aux niveaux central et local.

En matière de politique macroéconomique, la stratégie de l'ajustement budgétaire italien était d'augmenter temporairement les impôts en attendant de mettre en œuvre les réformes de réduction des dépenses publiques. C'est ainsi qu'en 1997, des impôts spéciaux furent levés et un énorme processus de réformes fut engagé : marché du travail, administrations centrale et locales, fiscalité. Avec l'appréciation de la lire induite par l'ajustement budgétaire, le gouvernement a mis en place des mesures de relance de la demande intérieure (incitation aux achats d'automobiles) tout en resserrant la politique budgétaire.

Aujourd'hui, le gouvernement s'attache à mettre en œuvre les nombreuses réformes déjà amorcées et à stimuler la croissance des régions du Sud. Du point de vue de la politique budgétaire, le gouvernement a

orienté le budget défini sur quatre ans (2000-2003) vers une réduction systématique tant du déficit que de la dette. L'objectif est de ramener le déficit public à zéro en 2003 et de réduire le ratio dette publique/PIB de 3 points par an. Le gouvernement recherche donc un excédent budgétaire primaire de près de cinq points de PIB, l'objectif implicite étant de consacrer une grande partie de la baisse des charges d'intérêt à la réduction du déficit budgétaire.

Les chocs extérieurs (ralentissement de la demande mondiale et conséquences du conflit au Kosovo) et leurs répercussions sur la croissance en Europe en 1999, ont mis en difficulté cette orientation. Le gouvernement italien laisse jouer les stabilisateurs automatiques en 1999. De ce fait, le déficit budgétaire de 1999 devrait être légèrement supérieur à celui figurant dans le programme de stabilité, mais inférieur à celui de 1998. La réduction du déficit structurel devrait reprendre avec la reprise prévue en 2000.

Le gouvernement italien n'envisage pas de remettre en question les principes du Pacte de stabilité et de croissance. Il est prêt à en soutenir une interprétation souple, permettant aux pays de moduler la réduction de leur déficit budgétaire en fonction du niveau de l'activité afin d'éviter toute politique budgétaire pro-cyclique. En ce qui concerne le rôle des politiques de stabilisation, il souhaite travailler à la mise en place d'instruments communs permettant d'intervenir lors de situations conjoncturelles défavorables.

Une interprétation souple des définitions du déficit peut être envisagée. Le gouvernement examinerait sérieusement la référence à un déficit structurel au lieu du déficit courant. Toutefois, il a pleinement conscience des difficultés que l'on peut rencontrer pour trouver un accord sur la méthode de calcul des déficits structurels. Il suffit simplement d'observer les différences entre les évaluations de la Commission européenne et celles de l'OCDE.

En raison du niveau élevé du ratio dette publique/PIB (118,7 % en 1998), le gouvernement se refuse à envisager un soutien actif de la politique budgétaire à la demande intérieure. Un tel soutien ne pourrait se concevoir que dans le cadre d'une coordination des politiques budgétaires des onze pays visant à optimiser l'effet expansionniste des politiques budgétaires sur le niveau global de la demande intérieure de la zone euro.

La prise en compte du déficit global de l'Union monétaire pourrait être un outil de coordination. Un système d'échange de « droits à déficit » permettrait une redistribution entre les pays des droits à avoir un déficit, tout en respectant la limite globale du plan de réduction du déficit cumulé des onze pays de la zone euro. Une autre approche, moins audacieuse, pourrait autoriser les pays ayant un *output gap* négatif à s'éloigner du déficit visé dans le programme de stabilité, tout en invitant

les pays ayant un *output gap* positif à adopter une politique budgétaire plus restrictive.

La coordination pourrait être étendue, à moyen terme, à des questions structurelles. Un accord pourrait être trouvé sur la mise en place d'une diminution progressive de la pression fiscale suivie d'une réduction équivalente des dépenses publiques courantes.

En ce qui concerne la coordination avec l'autorité monétaire, le gouvernement italien cherche principalement à définir un ensemble d'instruments d'analyse communs qui permettraient d'interpréter avec la Banque Centrale Européenne (BCE) la situation économique conjoncturelle. Il ne cherche pas à obtenir un accord explicite entre la BCE et le Conseil de l'Europe sur le *policy mix* approprié, ce qui pourrait empiéter sur l'indépendance de la BCE. En un sens, seule une « collusion » tacite peut éviter les conséquences coûteuses d'une modification de la pente des taux d'intérêt.

Des problèmes structurels

L'Italie est une économie relativement ouverte : les exportations représentent 25,7 % du PIB et les importations 24,3 %. Les exportations italiennes représentent 4,5 % des exportations mondiales, ce qui place le pays au sixième rang des exportateurs mondiaux. Les exportations italiennes représentent 13,2 % des exportations de l'Union européenne vers des pays non-membres de l'UE et les importations italiennes représentent 11 % des importations de l'UE en provenance des pays non-membres. En ce qui concerne les échanges avec l'UE, l'Italie exporte vers l'UE et importe de l'UE environ 10 % du total des exportations et importations intra-européennes.

La compétitivité des produits italiens, mesurée en termes de prix relatifs à la consommation, est en 1999 encore supérieure d'environ 10 % à son niveau de 1992 vis-à-vis de la France et de l'Allemagne. Elle continue toutefois à se dégrader, en raison d'un taux d'inflation supérieur. Les principales causes sont un manque d'efficacité et les imperfections du marché dans le secteur des services. La structure sectorielle des exportations et des importations a induit une plus grande vulnérabilité du commerce italien à la crise asiatique.

En 1998, la décomposition de la valeur ajoutée était la suivante : 64 % de services, 28 % d'industrie, 5 % de construction et 3 % d'agriculture. 44 % de la population italienne vit dans les régions du Nord où se trouvent 56 % des entreprises industrielles et 67 % de l'emploi de ce secteur. La taille moyenne des entreprises italiennes est nettement

inférieure à la moyenne européenne (4 employés par entreprise contre 6 pour l'Union européenne).

Après une longue période consacrée à retrouver la soutenabilité de ses finances publiques, l'économie italienne souffre profondément des conséquences inévitables de la rigueur budgétaire, alors que le caractère instable de l'équilibre politique ne permet pas de résoudre facilement ses problèmes structurels. Ceci ne signifie pas que les gouvernements de centre gauche n'ont pas été suffisamment attentifs à la mise en place de réformes économiques et politiques. Au contraire, on pourrait même soutenir que les réformes conduites en trop grand nombre soulèvent des difficultés d'adaptation. Mais des problèmes structurels récurrents ne peuvent pas être résolus en deux ans. Les problèmes qui restent aujourd'hui non résolus sont le développement civil et économique du Sud de l'Italie; la réforme de l'administration publique; les investissements dans l'enseignement et la R&D; la réforme du système bancaire et des marchés financiers.

Le principal problème est indéniablement celui du Sud. Le succès des politiques industrielles décidées par les gouvernements de centre gauche au cours des deux dernières années dépendra pour beaucoup d'un préalable au développement économique : la mise en échec du crime organisé qui empêche la libre activité économique et représente une charge beaucoup plus importante que le coût de la main-d'œuvre ou le niveau d'imposition des bénéficiaires. Le fait qu'au cours des six dernières années, les investissements publics n'aient pas dépassé 4,5 % du total des dépenses publiques, un niveau inférieur de plus de moitié à la moyenne des années 1970, montre bien que le manque de capital public est un problème réel, surtout dans le Sud.

Un deuxième frein au développement de l'Italie est la faiblesse du niveau de productivité dans le secteur public. Ceci est vrai non seulement au niveau central mais également dans la plupart des administrations régionales. Les syndicats portent une lourde responsabilité à cet égard et on peut leur reprocher leur rôle passif et conservateur. Au cours des dernières années, les gouvernements de centre gauche ont tenté de renforcer un énorme processus de décentralisation (Lois Bassanini) qui est actuellement en cours de réalisation. Il est difficile de prévoir le résultat final d'un processus qui ne saurait être que lent. Les problèmes dans les deux services publics les plus inefficaces sont du même ordre : les chemins de fer et la poste.

Un troisième point concerne la très faible efficacité du système d'éducation, notamment en ce qui concerne l'enseignement technique et supérieur. Des réformes sont également en cours dans ce domaine. L'âge de scolarité obligatoire a été relevé de 14 à 15 ans dans l'enseignement secondaire et des révisions de programmes sont à l'étude. Dans l'enseignement supérieur, l'autonomie financière et organisationnelle des universités a été considérablement élargie.

Un quatrième aspect concerne le secteur financier. Malgré les efforts engagés dans le processus de privatisation décrit plus bas, le système bancaire reste inefficace, fragmenté et n'est pas suffisamment exposé à la concurrence. Le nécessaire regroupement des établissements est freiné par la résistance toujours forte des autorités bureaucratiques.

La politique de l'emploi

Pendant les années de consolidation budgétaire de 1996 et 1997, l'emploi a commencé à remonter mais à un rythme très lent. C'était un rebond après l'ajustement structurel profond intervenu à la suite de la crise de 1992. La restructuration industrielle dans le Sud du pays et en même temps la suppression de l'Agence publique pour le Sud, la restructuration générale du secteur des services privés et de l'administration publique furent à l'origine d'un déclin de l'emploi, limité uniquement par la dépréciation très nette de la lire de 1992 à 1995 et par les incitations temporaires à l'investissement en 1994 et 1995.

Comme nous l'avons déjà dit plus haut, la crainte d'ajouter une forte restriction budgétaire à ces facteurs et à l'appréciation de la lire induite par la consolidation, a poussé le gouvernement à adopter des mesures de soutien temporaire de la demande intérieure, par le biais d'aides à l'achat d'automobiles neuves et à retarder la mise en chantier d'une réforme des réglementations du marché du travail.

Même si elle progresse régulièrement depuis 1996, la croissance de l'emploi a été trop lente et décevante tant pour les syndicats que pour l'opinion publique. Devant cette déception, la croissance de l'emploi a remplacé la consolidation budgétaire, comme objectif central de la politique macroéconomique globale.

La philosophie générale n'a pas changé : la croissance de la demande est une condition nécessaire à celle de l'emploi. Toutefois, la demande intérieure privée ne peut pas *en permanence* être fortement soutenue par le gouvernement et la demande publique en investissements d'infrastructures est limitée tant par les contraintes budgétaires que par le poids des procédures bureaucratiques.

Considérons quelques exemples de politiques de soutien transitoire de la demande. En 1999, la forte réduction du poids des charges d'intérêt permet au gouvernement de soutenir le revenu disponible des ménages en remboursant 60 % de la taxe sur le revenu, spécifique et unique, qui avait été levée en 1997 pour permettre d'atteindre l'objectif de déficit budgétaire défini dans le Traité de Maastricht. Le gouvernement vient, par ailleurs, de décider une réduction sur deux ans (1999-

2000) de la fiscalité des entreprises, pour les investissements financés par des émissions d'actions nouvelles ou par des bénéfices non distribués.

Par ailleurs, même si les investissements publics ont retrouvé, en 1998, un taux de croissance à deux chiffres, confirmé dans le budget pour 1999, les syndicats et les associations patronales exercent des pressions sur le gouvernement pour obtenir une mise en œuvre plus rapide des projets d'investissements annoncés par le Parlement. Le gouvernement doit arbitrer entre l'accélération des procédures de réalisation des dépenses d'investissement et les difficultés qu'il aurait à ralentir davantage la croissance des dépenses courantes, pour permettre ces nouvelles dépenses d'investissements publics.

La demande globale dépend aussi de l'évolution des exportations nettes et l'économie italienne est ouverte aux importations en provenance d'autres pays européens. La perte de l'instrument du taux de change est la principale préoccupation du gouvernement et des partenaires sociaux. Ceci établit un lien, sur la question de l'emploi, entre les aspects liés à la demande et ceux liés au coût des facteurs de production et à l'efficacité globale du système de production et de distribution.

Sur ce dernier point, le gouvernement a déjà réformé certaines réglementations du marché du travail, diminué les cotisations sociales employeurs, engagé un long processus de réduction progressive des taux d'imposition des sociétés et mis en œuvre des mesures visant à augmenter la concurrence dans le secteur des services et des entreprises publiques.

Le travail intérimaire a été autorisé; une réduction des cotisations sociales sur le travail à temps partiel permettra aux employeurs d'y recourir avec plus de facilité; une plus grande flexibilité du travail se met en place avec une augmentation du nombre d'embauches sur des contrats à durée déterminée ou des contrats de travail spécifiques; la création d'agences privées pour l'emploi a été autorisée.

Une réduction permanente de près d'1 point des cotisations sociales a été votée au Parlement il y a quelques mois. Un accord a été obtenu avec les partenaires sociaux pour une réduction progressive ultérieure d'environ 2 à 2,5 points sur les trois années à venir, conséquence du transfert vers la fiscalité d'une partie du financement de deux prestations sociales (allocations familiales et allocations maternité) qui sont actuellement financées par les cotisations employeurs. Sont aussi prévues d'autres réductions de faible ampleur sur le montant des cotisations employeurs affectées aux prestations d'accidents du travail.

Tout ceci concerne l'Italie prise globalement; il ne faut pas oublier que le chômage italien est réparti irrégulièrement entre le Nord et le Sud. Au Nord, le chômage se situe autour de 5-6 %, au Sud, autour de 15 % avec une proportion plus élevée de jeunes et de femmes. En conséquence, le gouvernement cherche à canaliser les investissements privés

vers les régions du Sud. La suppression de la réduction spéciale de cotisations sociales des entreprises situées dans les régions de l'Objectif européen numéro 1 a été différée. Depuis l'an dernier, les entreprises bénéficient d'un crédit d'impôt de trois ans pour toute embauche nette. Des accords spéciaux ont été conclus pour certaines régions du Sud, frappées soit par une restructuration industrielle lourde ou par une situation durable de récession. L'objectif est d'associer dans ces régions :

— des accords sur des salaires plus bas avec les syndicats (les syndicats ont accepté des niveaux de salaire inférieurs au niveau minimum national des contrats de travail nationaux) ;

— des paiements forfaitaires de l'administration centrale pour financer jusqu'à deux tiers des investissements des entreprises implantant de nouvelles activités dans ces régions ;

— la participation de l'administration locale à l'accélération des procédures d'implantation et à la préparation des infrastructures exigées par l'implantation des activités industrielles.

La déréglementation du marché du travail est accusée d'être timide et les procédures d'aide au développement du Sud trop lourdes.

La politique budgétaire

La politique budgétaire des gouvernements de centre gauche tente de trouver un équilibre entre les objectifs de contrôle du déficit public et les réformes sociales et économiques. Jusqu'en 1997, le premier objectif était prioritaire. Les dépenses et les impôts furent tous deux concernés : de 1993 à 1998, les dépenses primaires ont été ramenées de 45,7 à 42,9 % du PIB, tandis que la pression fiscale passait de 42,6 % en 1993 à 43,9 % du PIB en 1997, niveau jamais atteint auparavant.

Pour le proche avenir, le gouvernement a fixé des objectifs raisonnables et vertueux : une réduction progressive de la pression fiscale ; un changement de la structure des dépenses, plus d'investissements et moins de dépenses courantes ; une réforme des dépenses de protection sociale, dont la part ne devrait pas dépasser le niveau actuel de 24-25 % du PIB.

Il n'est pas facile de prévoir dans quelle mesure ces objectifs seront respectés. La réussite de la politique de réduction du déficit public a dégagé une importante marge de manœuvre en termes de réduction des charges d'intérêt de la dette publique. Le gouvernement se trouve maintenant à la croisée des chemins : tenter d'accélérer la croissance économique par le biais de réductions d'impôts, stratégie souhaitée par la Confindustria et par les partis conservateurs, ou réaliser des réformes plus incisives (investissements d'infrastructures, réforme de l'État providence,

investissement dans le capital humain et dans l'éducation), réduisant en partie les anticipations de réduction d'impôts.

En Italie, comme dans toutes les économies ouvertes, la libéralisation des marchés financiers a entraîné la crise du modèle d'imposition globale des revenus; il est de plus en plus difficile d'imposer les revenus des facteurs mobiles. Par ailleurs, le système fiscal italien était trop compliqué, grevé par un taux élevé d'évasion et de fraude fiscale; les taxes régionales et locales ne représentaient qu'une faible part de l'ensemble des recettes, ce qui contrastait avec les aspirations croissantes en faveur d'un système fiscal plus décentralisé; la fiscalité avait une incidence trop élevée sur les bénéficiaires et faussait les décisions financières des entreprises, favorisant le financement par l'endettement et non par émissions d'actions ou par le recours à la non-distribution des bénéficiaires.

Les principaux aspects des réformes en cours sont :

— révision complète de l'imposition sur les revenus du capital : non seulement les intérêts mais tous les types de revenus du capital (y compris les plus-values latentes) sont maintenant imposés à un taux proportionnel. Ceci est rendu possible par la gestion des portefeuilles par des intermédiaires financiers autorisés. La référence aux intermédiaires financiers permet également d'exercer une surveillance plus efficace sur les revenus du capital perçus à l'étranger;

— adoption d'un modèle, proche de celui des pays nordiques, de double imposition des revenus des entreprises. Afin de diminuer le privilège fiscal du financement par dette, un taux réduit s'applique à la partie des bénéficiaires représentant une rentabilité normale des fonds propres;

— introduction d'un nouvel impôt régional direct sur la valeur ajoutée (l'IRAP), au taux unique de 4,25 % pour les entreprises (y compris individuelles), qui concrétise la décentralisation fiscale et suppression de deux impôts (l'impôt local sur les revenus et l'impôt sur la valeur nette du patrimoine qui étaient discriminatoires pour l'endettement) et de nombreux petits impôts;

— réforme modérée des taux marginaux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques avec une réduction du taux le plus élevé de 51 à 46 %, un relèvement du taux le plus bas de 10 à 19 % et une redéfinition des réductions d'impôts pour atténuer les effets redistributifs négatifs des modifications de taux;

— introduction de nouvelles taxes indirectes sur l'environnement (taxe sur le CO₂) dont les recettes permettent une réduction de la fiscalité sur les salaires;

— lancement d'une réforme de l'administration fiscale en vue d'augmenter l'efficacité de la détection de la fraude fiscale et d'améliorer les rentrées fiscales sur l'exemple de l'expérience française des *Centres agréés*.

La réforme a généralement été bien accueillie. Le taux réglementaire d'imposition sur les bénéficiaires des sociétés a été réduit de 12 points, pas-

sant de 53,2 à 41,25 %, mais la baisse peut atteindre 22 points pour les sociétés nouvellement créées ou quand le rendement sur des investissements nouveaux compte pour une partie élevée du revenu imposable. La nouvelle taxe IRAP rencontre un accueil plus mitigé. Lors de la première année de son application, les recettes furent inférieures de 9000 milliards de liras aux prévisions, erreur qui a, au bout du compte, été favorable aux entreprises.

Le ralentissement économique a poussé les gouvernements de centre gauche à introduire des incitations plus fortes en faveur de l'investissement des entreprises. Celles-ci bénéficieront d'un crédit d'impôt sur les investissements financés par des augmentations de fonds propres et la non-distribution des bénéfices, ramenant la pression fiscale totale à 19 % à peine. Le revenu disponible des ménages a bénéficié du remboursement partiel de la « taxe européenne » qui avait été instaurée en 1997.

Les prochaines étapes de la réforme fiscale constitueront principalement à affiner le travail déjà effectué :

- engagement plus marqué vers le modèle de double imposition (DIT), en imposant les revenus immobiliers comme les revenus du capital;
- nouvelle réduction des taux d'imposition des personnes physiques des tranches intermédiaires et augmentation des réductions d'impôts liées aux enfants;
- extension des taxes environnementales (taxes sur le CO₂).

En conclusion, le système fiscal qui émergera de la réforme semble beaucoup plus favorable aux revenus des entreprises; il est plus simple; il est moins ambitieux quant au rôle redistributif de la progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques.

La politique sociale

Dans la période 1992-1997, le débat sur l'État providence était focalisé sur la pérennité des dépenses de retraites. En 1993, une première réforme a été promulguée par le gouvernement Amato, avec une diminution du taux de remplacement du régime de retraite par répartition, la suppression du mécanisme d'indexation aux salaires réels, une augmentation de l'âge de la retraite et de premières mesures visant à limiter les départs en préretraite. La mesure la plus importante en faveur d'un nouveau système des retraites a été adoptée par le gouvernement Dini en 1995, avec la mise en place d'un système original de retraite par répartition (le seul exemple similaire étant celui de la Suède), où les retraites résultent d'une capitalisation fictive des cotisations, assurant, à long terme, la soutenabilité du ratio retraites/PIB. Le principal inconvénient

de cette réforme était une période de transition trop longue et trop généreuse de sorte que les économies financières n'apparaissaient qu'à moyen terme. Le fort engagement des syndicats dans la défense du système de retraite existant a toujours été un problème préoccupant pour les gouvernements de centre gauche : les retraites sont un terrain miné qui empêche les gouvernements rationnels de prendre des mesures de redéfinition de l'État-providence dans le sens d'un plus grand degré d'équité entre les générations.

Le point d'orgue du débat sur l'État providence a été atteint au début de 1997. M. Prodi nomma une commission gouvernementale spéciale (appelée la Commission Onofri, d'après le nom de son coordinateur) chargée d'étudier les principales déficiences de l'État providence italien et de suggérer des propositions de réformes.

La Commission Onofri a critiqué le rôle prédominant des retraites et le rôle résiduel de l'aide sociale. En Italie, les retraites couvrent des domaines qui relèvent ailleurs de l'aide sociale. En principe, la différence fondamentale entre l'aide et l'assurance devrait résider dans la forme de financement : cotisations sur les revenus pour les prestations sociales et fiscalité pour l'aide sociale. La distinction est particulièrement confuse en Italie, où les retraites jouent également un rôle important dans la lutte contre la pauvreté, rôle qui aurait dû, d'un point de vue conceptuel, être réservé aux programmes d'aide sociale. Les programmes de lutte contre le chômage protègent uniquement les salariés en place et offrent trop peu de chances aux jeunes chômeurs. Elle a critiqué le rôle dominant des avantages catégoriels, l'absence de programmes universels (par exemple prestations familiales réservées aux salariés) et le caractère peu satisfaisant des critères de conditions de ressource utilisés.

Les propositions de la Commission cherchaient à faire évoluer le modèle méditerranéen vers un modèle plus simple et universel, tout en veillant à inclure les innovations des réformes mises en place dans d'autres pays européens (encouragement de l'assurance personnelle et attention accordée aux aspects d'incitations). En ce qui concerne les retraites, la Commission a donné une évaluation positive de l'effet à long terme de la réforme Dini mais a suggéré de réduire la période de transition. Dans le secteur de la santé, le soutien a été donné au modèle universel suggérant une rationalisation des coûts et la poursuite du modèle de quasi-marché engagé en 1992.

Dans le domaine de l'aide sociale, la Commission insistait sur la nécessité de s'orienter vers un système capable d'associer universalité et sélectivité : universalité dans l'accès aux prestations, sélectivité pour la détermination des bénéficiaires. La réalisation de ce programme requiert des réformes de fond du système actuel, en termes de mesures de protection sociale (introduction d'un revenu minimum) et de critères d'attribution des aides soumises à conditions de ressources. De plus, l'offre des services d'aide sociale devrait être davantage décentralisée ; les trans-

ferts versés en espèces devraient être réduits au profit d'avantages en nature pour les soins des enfants, l'incapacité vieillesse, etc.

Concernant le marché du travail, la Commission préconisait à la fois la simplification des programmes existants (trop tournés vers les salariés en place) et des politiques actives de l'emploi. Pour l'assurance chômage, un modèle à trois étages a été proposé, en ligne avec les pratiques européennes, reposant sur un premier niveau de protection donné par la *Cassa integrazione* (période de chômage qui maintient le lien entre le travailleur et l'entreprise), une allocation chômage et un troisième niveau avec une allocation soumise à conditions de ressources (revenu minimum) pour les chômeurs de longue durée.

Sur le plan macroéconomique, la Commission Onofri suggère que le ratio des dépenses de protection sociale au PIB, qui est proche de la moyenne européenne, soit maintenu constant, tout en réalisant une restructuration des différents secteurs, la part des retraites étant réduite au profit de l'aide sociale.

Il a fallu attendre le début de 1998 pour arriver à un accord avec les partenaires sociaux sur un programme de réformes. Les résultats en sont les suivants : rationalisation des principes concernant les employés des secteurs privé et public, séparation plus nette entre assurance et aide dans la relation entre le budget du gouvernement central et les institutions d'assurance sociale, nouvelles restrictions pour les départs en pré-retraite. La réforme a introduit un « indicateur de niveau de vie » (*Ise, Indicatore della situazione economica*), pour évaluer les ressources des ménages, qui doit être utilisé pour déterminer les droits à prestations soumises à conditions de ressources. Il aura donc des conséquences importantes sur l'impact distributif de la protection sociale.

A partir de 1999, à la fin de la phase la plus dure de l'austérité budgétaire, de nouvelles prestations ont été introduites : un revenu minimum expérimenté dans 38 communes, de nouveaux programmes de protection en faveur des ménages ayant trois enfants ou plus, une allocation maternité universelle supplémentaire et une augmentation des retraites sociales. L'action du gouvernement est maintenant engagée dans la réalisation d'une redéfinition des programmes d'assurance du marché du travail.

La réforme de l'État providence semble de plus en plus contrainte par le manque de ressources que l'on ne pourrait trouver que par une réduction courageuse des dépenses de retraites. Même ce compromis politique difficile est menacé par une forte demande de baisse de la pression fiscale, soutenue (et dans une grande mesure obtenue) par les entreprises et par le besoin de relancer la demande intérieure. De nombreux observateurs estiment que ce dernier objectif pourrait être plus facilement atteint par des baisses d'impôt et des dépenses fiscales (abattements d'impôt sur le revenu, pour les familles avec enfants) plutôt que

par la mise en œuvre de nouveaux programmes de protection sociale, complexes, qui pourraient entraîner des coûts d'organisation, des délais d'expérimentation et des pertes de temps.

1. Italie : dépenses de protection sociale en 1997

En milliards de lires 1997, sauf mention contraire

Retraites (assurance sociale)	248 145
% du PIB	12,7
% des dépenses totales de protection sociale	56,3
Pensions de vieillesse, de préretraite et d'invalidité	283 145
— Compléments de retraites (estimations)	– 32 000
— Prestations de préretraite (estimations)	– 3 000
Prestations des salariés (assurance sociale)	25 227
% du PIB	1,3
% des dépenses totales de protection sociale	5,7
Prestations chômage et mobilité	6 110
Complément de salaire ordinaire	1 783
Indemnités d'incapacité ou de maladie professionnelle	6 520
Indemnités de blessures temporaires et de maternité	5 504
Autres prestations	2 310
+ Prestations de préretraite (estimations)	3 000
Aide sociale	67 944
% du PIB	3,5
% des dépenses totales de protection sociale	15,4
+ compléments de retraites (estimations)	32 000
Pensions sociales	3 609
Allocations familiales	7 237
Pensions d'invalidité civile	14 280
Pensions pour les aveugles et les sourds	1 726
Pensions des anciens combattants	2 625
Autres dépenses	6 467
Santé	99 295
% du PIB	5,1
% des dépenses totales de protection sociale	22,5
Total des dépenses de protection sociale	440 611
% du PIB	22,6
% des dépenses publiques primaires	53,8

Source : *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*, 1997.

La politique industrielle

C'est dans ce domaine que l'action des gouvernements de centre gauche doit surmonter les problèmes les plus difficiles. Selon les experts, « l'Italie arrive tard et sur le mauvais pied dans le processus de privatisations ». Une évaluation de l'orientation actuelle des politiques doit prendre en compte le retard particulier du pays où, pour des raisons historiques, la présence de l'État dans l'activité économique a été beaucoup plus importante que dans d'autres pays européens. Jusqu'à la fin des années 1980, avec le système de *Partecipazioni Statali*, sorte de conglomérat d'entreprises publiques, toutes les branches les plus importantes des industries stratégiques et du secteur financier, sans parler des entreprises de services publics, relevaient fortement du contrôle public. Cet héritage explique pourquoi le marché boursier italien est si peu développé et la scène financière dominée par un mélange d'oligarchie « de familles industrielles » et de puissances bureaucratiques.

L'évolution d'une économie contrôlée par l'État vers un modèle de régulation plus proche des modèles actuels nécessite d'obtenir des ressources financières pour faciliter la réduction de la dette publique, la création d'un marché boursier plus large, le choix d'un modèle d'affectation des actions des entreprises privatisées (entreprises publiques contre noyau dur) et la définition des règles pour un nouveau rôle des intermédiaires financiers (fonds de pension, banques mixtes, etc.).

L'évaluation du travail fait au cours des cinq dernières années doit établir une distinction entre l'action de la réforme législative, avec comme objectif la conception de nouvelles règles du jeu, et la privatisation effective des sociétés sur le marché.

Sur le premier point, un travail intense et utile a été réalisé. En 1990, l'Autorité antitrust a été créée; en 1993, une loi sur les fonds de pension et une nouvelle loi bancaire ont été approuvées; elles permettent des relations plus libres entre les banques et les entreprises; en 1994, les principes du programme de privatisations ont été établis, notamment la règle de « l'action d'or », définie toutefois d'une manière trop étroite et conservatrice par rapport à d'autres pays européens, comme le Royaume-Uni et la France. Ces dernières années, de nouvelles autorités (en 1995 pour l'énergie électrique, en 1997 pour les télécommunications) ont été nommées; en 1997, certaines normes importantes de réglementation du système de crédit ont été approuvées (une réorganisation des *Fondazioni bancarie* et, plus important encore, un code unifié pour les intermédiaires financiers, c'est-à-dire un principe de *gouvernance* d'entreprise, incluant la règle de l'OPA obligatoire pour les sociétés cherchant à détenir plus de 30 % des actions d'une société).

Les processus de privatisation font l'objet d'un jugement controversé. En 1992-1994, le monde des *Partecipazioni statali* et des *Enti di gestione*

qui les accompagnaient a été démantelé : les organismes publics ont été transformés en sociétés privées sous le contrôle du ministère du Trésor. Le contrôle de l'État évoluait : la gestion publique directe disparaissait et seul restait un contrôle réalisé en vue de faciliter les politiques de privatisations. Après un premier train de privatisations faciles (Ina, Comit, Credit, Imi), le gouvernement fut confronté à la privatisation des grands groupes publics, Iri et Eni. Paradoxalement les avancées dans cette voie difficile ont connu une pause dans la courte vie du gouvernement de droite de Berlusconi. Le processus redémarra avec Prodi, qui a réalisé en 1997 la privatisation de Telecom.

De 1992 à 1997, les privatisations ont rapporté 65 000 milliards de liras, soit plus de 3 % du PIB annuel. Pour la seule année 1997, le Trésor a reçu 38 000 milliards de liras. Toutes les recettes ont été consacrées à la réduction de la dette publique. Dans la majorité des cas, la privatisation ne fut que partielle, ce qui apporte de l'eau au moulin de ceux qui soupçonnent que l'objectif premier était d'engranger des recettes et non d'élargir le secteur privé.

C'est dans le domaine des entreprises de services publics que se trouve la résistance la plus forte. Ici, les cas de Enel (énergie électrique) et Telecom montrent la difficulté résultant d'un environnement institutionnel pas encore adapté à la conduite de politiques de réglementation adéquates. Dans le premier cas, la privatisation, qui a été souvent retardée, est prévue pour la fin de 1999, même si l'on peut porter un jugement favorable sur la création d'une Autorité efficace. Dans le cas de Telecom, la privatisation a été réalisée, dans un sens, « dans le noir » et les précautions prises par le gouvernement se sont au bout du compte avérées incapables d'empêcher qu'un monopole privé ne remplace un monopole public.

On peut toutefois noter que le gouvernement italien a une attitude sincère à l'égard des politiques de privatisations et une forte volonté d'atteindre un modèle de régulation plus moderne des monopoles naturels. Il reste encore beaucoup à faire pour obtenir un niveau de relations correctes entre le gouvernement, les autorités de régulation, la société privatisée et les actionnaires. Le gouvernement doit désormais s'attaquer aux cas des privatisations les plus délicates et aux services publics les plus touchés par des inefficacités structurelles comme les chemins de fer et les services postaux.

Les initiatives politiques visant à permettre le décollage du Sud sont un second aspect important des politiques industrielles. Depuis 1998, une nouvelle phase d'intervention de l'État a commencé, la « programmation gérée » dont le cœur se trouve dans le nouveau Département des politiques pour le développement et la cohésion du ministère du Trésor, qui a pour mission de coordonner et de promouvoir de nouveaux programmes de politiques économiques. L'activité d'une nouvelle agence *Sviluppo Italia*, société privée contrôlée par l'État, est orientée dans le

même sens. Une longue liste de projets spécifiques a été soigneusement préparée, en accord avec les différents acteurs concernés : État, régions, autorités locales, syndicats, entreprises privées. Le travail fait dans ce sens a été intense, mais il est prématuré de procéder à une évaluation de son efficacité.

Face à la globalisation

Le gouvernement italien est confronté à une tradition de protection du marché tellement ancienne qu'il doit, dans la formulation de sa politique *intérieure*, continuellement se référer aux défis inévitables de l'intégration européenne et de la globalisation pour soutenir la libéralisation et la déréglementation des marchés de biens et services.

La libéralisation et la déréglementation ne permettent pas seulement d'améliorer la compétitivité de l'ensemble du système de production : elles sont considérées comme d'importants instruments d'augmentation de la mobilité sociale, étant donné le niveau toujours relativement élevé des barrières à l'entrée dans de nombreux secteurs abrités.

En ce qui concerne les politiques transnationales européennes, le gouvernement italien craint le principe général de la concurrence entre les systèmes économiques nationaux. Pendant la première phase de l'Union monétaire, un certain degré de concurrence est jugé utile pour réduire les inefficacités systémiques. Après quoi, l'un des objectifs considérés importants est de prendre des mesures en vue d'une harmonisation, afin de définir, au niveau européen, un compromis entre l'efficacité et la solidarité. Un tel compromis devrait également aider, du point de vue du gouvernement italien, à définir l'identité de l'Europe.

Au niveau international, le gouvernement italien s'est fixé comme objectif un degré très élevé de liberté pour les investissements étrangers (c'est-à-dire des pays hors UE) et des efforts de coordination pour intégrer les pays du Sud de la Méditerranée.

La politique européenne

Dans la culture économique et politique italienne, le fédéralisme est une approche traditionnelle des questions européennes. Ceci devient encore plus important avec la prise de conscience croissante que l'intégration complète pourrait conduire à une plus grande spécialisation de la structure productive de l'Europe et de chaque pays (ou région).

Le gouvernement italien craint qu'à moyen terme les régions italiennes bénéficient inégalement du renforcement du processus d'intégration économique.

Dans ce cas, les régions pénalisées par les effets d'un remaniement des secteurs industriels et des services européens devraient recevoir en compensation des fonds structurels d'un montant plus élevé. Ceci exigerait la réduction des fonds consacrés à l'agriculture juste au moment où l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe de l'Est empiéterait sur les secteurs agricoles des états membres actuels de l'Union européenne. Selon un point de vue différent, ceci représenterait les prémices d'une approche de budget fédéral.

En fait, c'est la transition économique vers une économie pleinement européenne qui rendra nécessaire la prise en compte d'un budget fédéral plus important, et non une vision générale de la configuration de long terme des institutions de politique économique à l'échelle européenne.

La primauté des politiques étrangères et de défense dans la détermination d'un mouvement généralisé vers une approche fédéraliste de l'Union européenne se dégagera des événements du printemps 1999. Les questions économiques se sont avérées, depuis pratiquement cinquante ans, constituer la ligne de moindre résistance pour la construction de l'Union européenne, une sorte de cheval de Troie parmi les attitudes sceptiques au niveau national sur la question de l'Union politique. Le rôle de l'économie va progressivement s'amenuiser et celui de la motivation politique augmentera.

Toutefois, pour la décennie à venir, le gouvernement italien a pleinement conscience du fait que la coordination et l'intégration des questions de politique économique resteront un point crucial. Elles devraient se concentrer principalement sur les sujets où les gouvernements nationaux ne sont pas en mesure de se sortir seuls d'un consensus social focalisé sur le court terme.

En d'autres termes, les institutions européennes ne sont pas autant contraintes que les gouvernements nationaux par la nécessité de gérer un consensus reposant sur des visions de court terme. Elles sont mieux en mesure de soutenir les politiques sociales, dans le but d'éviter que le vieillissement rapide des populations européennes n'aboutisse un jour à un conflit violent de générations.

Le gouvernement italien estime que pendant la prochaine décennie, l'Union européenne devra de nouveau jouer un rôle pour guider les gouvernements nationaux vers les objectifs à long terme que la structure des systèmes politiques nationaux risque fort de sacrifier.

Conclusion

L'action actuelle du gouvernement italien montre un grand déploiement de réformes dans les domaines politique (réforme de la charte constitutionnelle et du système électoral) et économique (décentralisation administrative, fiscalité, État providence, règles de fonctionnement des marchés, assurance universelle, nouveaux types d'intervention publique dans les régions les moins développées), qui révèle le souci d'arriver aussi vite que possible à des institutions et des performances d'un niveau européen. Le risque est que la structure administrative s'avère trop faible pour soutenir le poids de tant d'innovations. L'instabilité politique ajoute des points d'interrogations.

Date	Gouvernement <i>Président</i> <i>(ministre du Trésor)</i>	Événements Politiques	Événements économiques	Politique fiscale	État providence	Privatisations, réformes institutionnelles
1996						
-		Élections				
-	Prodi (Ciampi)					
-			Loi de Finances Prodi pour l'Europe	Réforme fiscale Visco	Commission Onofri	
1997						
-				Nouvelles mesures de la réforme de la réforme Visco		Loi de décentralisation Bassanini Privatisation de TLC Loi de gouv. d'entreprise
-		Accord social			Réformes de retraites, des prestations sociales* Prodi	
1998						
-			Admission de l'Italie dans l'UME			
-	D'Alema (Ciampi, Amato)	Accord social				
1999		Référendum sur la loi électorale			Premières réformes de l'aide sociale	
-						

* : RMI, réforme des prestations soumises à condition de ressources.

