

LE LABORATOIRE ITALIEN EN PANNE

Paola Monperrus-Veroni

Département analyse et prévision de l'OFCE

Cet article dresse un bilan de la première année du gouvernement de centre droit en Italie, en évaluant les résultats des réformes entreprises et en les comparant avec ceux de l'action de la précédente coalition de centre gauche. Le programme électoral se proposait de renouer avec la croissance en appelant à un deuxième « miracle économique », grâce à des mesures de relance keynésienne et à des politiques de soutien de l'offre fondées sur des incitations fiscales. Le cadre macro-économique ayant servi de base au programme électoral est devenu rapidement obsolète face à la dégradation de la conjoncture, et les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques structurelles annoncées n'ont pas été dégagés. Les annonces d'incitations, de réformes et d'amnisties devaient améliorer les anticipations et amplifier les effets positifs des politiques économiques, mais, faute de messages crédibles et d'un horizon défini pour les réformes, le cercle vertueux attendu n'a pas pu s'amorcer. Le rebond de l'investissement productif privé ne s'est pas matérialisé et le programme d'investissement public n'a pas vu le jour : la détérioration des comptes publics a obligé le gouvernement à remettre en cause la baisse de la fiscalité d'entreprise et à abandonner ses priorités en matière d'infrastructures. La crainte d'un dérapage des comptes publics et l'absence de financement de la réforme de l'impôt sur le revenu ont engendré une prudence dans les comportements de consommation : l'amnistie fiscale, qui devait financer cette réforme, a davantage alimenté l'évasion que la consommation, et la réforme de l'impôt sur le revenu, bénéficiant aux ménages les plus riches, favorisera probablement l'épargne. En ce qui concerne les réformes structurelles, la poursuite de la réforme de la fiscalité est mise en danger par le manque de ressources et le gouvernement a délaissé la réforme de l'assistance sociale faute de priorités bien définies. La conflictualité accrue avec les syndicats et l'appui de plus en plus tempéré du patronat ont réduit le rôle moteur de la concertation dans les réformes du marché du travail et des retraites.

Avril 2003

Revue de l'OFCE 85

Un an et demi après les élections de mai 2001, qui ont porté le gouvernement Berlusconi au pouvoir, la volonté réformatrice du centre droit ne s'est pas traduite en actes dans les domaines débattus lors de la campagne électorale.

Le centre gauche est sorti perdant des urnes parce qu'il a été incapable de répondre aux exigences de modernisation de la société italienne et qu'il a présenté un bilan controversé. Après avoir atteint l'objectif de stabilisation de la dette et obtenu la participation italienne à la monnaie unique, les différents gouvernements de la coalition de l'Olivier n'avaient pu réorienter 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 et l'indicateur de la situation économique, ISE) ne se sont pas transformées en réformes d'envergure de l'assistance et de l'impôt sur le revenu. La fiscalité d'entreprise a été réformée par une baisse du taux d'imposition des bénéficiaires et davantage de neutralité de l'impôt quant aux sources de financement des entreprises, mais cela au prix d'une complexité qui en a masqué les avantages. La mutation de l'ancien système de retraites à prestations définies s'est poursuivie, résolvant partiellement le problème du déséquilibre financier, mais pas celui de l'iniquité intergénérationnelle. Ces chantiers inachevés ont été un formidable champ de campagne pour la droite.

Bien que reposant sur une majorité forte, le gouvernement de centre droit manque du consensus nécessaire pour mener à terme la réforme des retraites et de l'assistance sociale. Au sein de la coalition, la conception de la protection sociale n'est pas homogène. La décision du gouvernement de rompre avec l'unanimité et d'abandonner la « concertation » sur les thèmes sociaux a ouvert une période de forte conflictualité et bouleversé les équilibres entre partenaires sociaux. Bien qu'une partie de la majorité et du patronat soit revenue sur une attitude plus conservatrice des acquis des relations industrielles, les premières réformes se sont conclues sur un accord minimal. L'orientation de la politique fiscale du gouvernement est plus déterminée, comme le montre l'évolution de la fiscalité d'entreprise et la modification amorcée de l'impôt sur le revenu. Cependant, les contraintes du Pacte de stabilité ramènent au réalisme le gouvernement quant à ses engagements en matière de finances publiques. La naissance d'une « seconde république », résultat de cette première expérience de bipolarisme, a été entravée par un bipolarisme de façade, qui cache une hétérogénéité de vues de la coalition majoritaire et empêche de traduire en actions des promesses électorales trop ambitieuses.

2001-2006 : un nouveau « Miracle économique »

En appelant à un deuxième « miracle économique ¹ » le programme électoral de la coalition guidée par Berlusconi se proposait de redresser l'économie italienne, en « déclin », en renouant avec le « développement ». Le programme prévoyait d'augmenter de plus d'un point le taux de croissance moyen de l'économie sur la période 2002-2006, le faisant passer de 2 % (entre 1996 et 2001) à 3,1 % par an. Il était composé de mesures de relance keynésienne, par l'accélération de l'investissement public (0,7 point de PIB par an) et le soutien à la consommation des ménages par la baisse de l'impôt sur le revenu et par la hausse du minimum vieillesse. Du côté de l'offre, le taux de croissance de la FBCF privée devait doubler grâce à des incitations fiscales. La baisse des cotisations sociales employeurs et de la fiscalité d'entreprise, améliorant les incitations à l'offre et à la demande de travail, devaient conduire à une hausse de la productivité et de l'emploi. La substitution de la logique d'incitation à la logique de sanction devait provoquer la rentrée de capitaux exportés illégalement et la déclaration de revenus de l'économie souterraine. Cette lutte contre la fraude devait permettre à la fois la hausse des recettes fiscales et la mobilisation des ressources inactives. Les annonces d'incitations, de réformes et d'amnisties devaient créer un cercle vertueux d'anticipations pour amplifier les effets positifs des politiques fiscales. La libéralisation des marchés des produits et du travail devait contribuer à supprimer des blocages.

L'assainissement des comptes publics se poursuivait non plus par l'amélioration du solde public courant, mais par la valorisation de l'actif patrimonial public. Le gouvernement a choisi de procéder par décrets-lois après l'obtention de la délégation de la compétence législative par le Parlement dans le domaine de la fiscalité, des retraites et de la législation sociale. Il évite ainsi le débat parlementaire contradictoire et soumet les comptes publics à une incertitude supplémentaire, car il n'y a plus d'évaluation globale des politiques économiques lors de la discussion de la loi de finances. Mais le principe de réalité s'est opposé à l'ambition des réformes, confrontée à la situation des finances publiques. La signature du « Pacte pour l'Italie » avec les partenaires sociaux en juillet 2002, qui est la traduction partielle des engagements de campagne, engage des dépenses supplémentaires et des baisses de recettes, notamment la première phase de la réforme fiscale. Cette dernière a été peu audacieuse par rapport à l'énoncé initial, mais déjà imprudente par rapport à une évolution du solde public, qui s'éloigne des engagements pris dans le cadre du Pacte de stabilité.

1. « Miracle économique » fait référence à la période 1951-1968, durant laquelle l'économie italienne a enregistré un taux de croissance du PIB et de la productivité supérieur à 6 % en moyenne.

Réforme de la fiscalité : en panne de moyens

Le centre gauche a été plutôt actif en matière de réduction de la pression fiscale (2,1 points de baisse du taux de prélèvements obligatoires entre 1997 et 2001), bien que la priorité de la législature était l'assainissement budgétaire. Au total entre 1999 et 2001, lorsque la politique budgétaire a pu se relâcher, les gouvernements de gauche ont réduit les impôts pour un total de 17,2 milliards d'euros, soit 1,5 point de PIB, dont 13,5 milliards d'impôt sur le revenu des personnes (IRPP), 2 milliards d'impôt sur les sociétés (IS) et 1,7 milliard de TVA.

L'objectif du gouvernement de droite est encore plus ambitieux : une réduction de 4,2 points du taux de prélèvements obligatoires (TPO) au cours de la législature (de 42,4 % du PIB en 2001 à 38,2 % en 2006), qui se traduirait par 55 milliards d'euros de moindres recettes. La baisse d'impôt s'autofinancerait partiellement : 50 % par les effets keynesiens d'impact sur la demande et 20 % par la moindre incitation à la fraude fiscale, laissant 30 % à financer par des baisses des dépenses primaires (1,4 point de PIB). Dans le dernier document de programmation de juillet 2002, le gouvernement a révisé la baisse du taux de prélèvements obligatoires à seulement 2,6 points de PIB, jusqu'à 39,8 % en 2006. Pourtant, le dernier programme de stabilité de décembre 2002 inclut seulement les effets sur les soldes publics de la première étape de la réforme de l'IRPP, de l'IS et de l'IRAP (impôt régional sur la valeur ajoutée d'entreprise), pour 0,3 point de PIB, mise en place par la loi de finances pour 2003, sans aucune référence aux phases suivantes. L'objectif d'annulation du déficit structurel en 2004 et du déficit total en 2006 du programme ne dégage que 1,1 point de baisse du TPO sur la période de 2002 à 2006, au lieu des 2,6 annoncés par le gouvernement.

Fiscalité des entreprises : tout changer pour que rien ne change

Le gouvernement précédent avait modifié l'imposition du revenu d'entreprise, introduisant un système dual d'imposition (*Dual Income Tax*, DIT), avec un taux à 19 %, plus faible que le taux « normal » de l'IS à 36 %, qui permet de réduire le prélèvement lorsque le capital de l'entreprise augmente. Le taux à 19 % est appliqué à un quota du bénéfice correspondant à une rentabilité « ordinaire » du capital. Celle-ci est calculée comme la somme des augmentations de capital (par apport des actionnaires ou profits réinvestis) depuis 1996, multipliée par un taux de 7 % (« taux de rentabilité ordinaire du capital ») et par un coefficient de 1,4 % (pour les sociétés de capital). Le taux « normal » de l'IS de 36 % s'applique au revenu résiduel. L'objectif était de réduire le biais de la fiscalité en faveur de l'endettement au détriment de l'autofinancement, dû à la déductibilité de la charge

d'intérêts. Il était aussi de réduire le taux d'imposition effectif, le taux de 19 % s'appliquant graduellement à une part de plus en plus importante des bénéficiaires. Le gouvernement Berlusconi a préféré une mesure conjoncturelle d'incitation fiscale à l'investissement, en abandonnant l'objectif de la neutralité vis-à-vis de la structure du financement. La loi Tremonti-bis, introduite en juin 2001, est une réédition des mesures déjà en vigueur de la mi-1994 à la mi-1996², qui exclut de la base de l'IS 50 % des investissements et des dépenses en formation (plafonnées à 20 % de la masse salariale), au-delà de la moyenne des cinq dernières années. Elle concerne les investissements effectués en 2001 et en 2002. La DIT est suspendue pour les décisions d'augmentation du capital prises après le 30 juin 2001, et le taux de rentabilité a été réduit 7 % à 6 %. Le choix entre les deux modes de taxation est possible pour les opérations décidées avant cette date.

La suppression de certaines déductions et la croissance engendrée par la plus forte demande de biens d'équipement³ devaient financer la loi Tremonti-bis. L'effet direct sur les recettes devait être de - 0,6 point de PIB et les effets indirects anticipés sur la TVA et l'IS de 0,4 point, se soldant en une perte de recettes de 0,2 point de PIB. Le montant d'investissement additionnel engendré par la loi en 1994 avait été estimé à 1,7 point de PIB. L'estimation du gouvernement pour 2001 et 2002 est respectivement de 2,3 et 3,1 points de PIB. Suite aux annonces de la campagne électorale en 2000, les entreprises semblent avoir reporté leurs investissements pour bénéficier ensuite de la loi Tremonti-bis. Mais le rebond anticipé en 2001 n'a eu lieu qu'au deuxième semestre 2002 et la formation brute de capital fixe productive a reculé de 2,4 % de juin 2001 à juin 2002. Finalement, l'accélération de l'investissement productif à la fin de 2002 (6 %) aurait en partie compensé l'attentisme engendré précédemment par l'introduction de cette mesure.

La loi Tremonti-bis est une première étape vers une réforme de l'IS, qui supprimerait l'imposition duale des bénéficiaires. Ce système avait permis de baisser le taux d'imposition de 53,2 % à 32,5 % en moyenne. La baisse annoncée du taux de l'IS à 33 % n'est qu'apparente, car la DIT impliquait en régime transitoire un taux de prélèvement effectif de l'IS à 32-33 % (34 % déjà en 2003), qui serait descendu à 25 % à terme. Les baisses ultérieures sont donc à la discrétion des gouvernements à venir. Par ailleurs, la base imposable est élargie pour inclure partiellement les dividendes et les plus-values des participations « substantielles »⁴, et la déductibilité des amortissements et de la charge d'intérêts est limitée, rétablissant une certaine neutralité par rapport à la structure du financement.

2. Pour une description détaillée de cette mesure voir Paola Veroni « Italie : le programme de Berlusconi est-il applicable ? », *Lettre de l'OFCE* n° 208, juillet 2001.

3. Pour une évaluation des effets sur l'investissement, voir Paola Veroni « Perspectives 2001-2002, Italie : dans la vague sans barreur », *Revue de l'OFCE* n° 79, octobre 2001.

4. La participation est substantielle si elle concerne au moins 2 % des parts donnant droit au vote dans une société cotée, 20 % dans une société non cotée.

Mais les entreprises ont conditionné l'acceptation de la réforme de l'IS à la suppression de l'IRAP (un impôt au taux de 4,25 % sur la valeur ajoutée nette d'entreprise, perçu par les régions pour financer les dépenses de santé). Cependant, le coût d'une telle mesure (30,6 milliards d'euros, soit 2,5 points de PIB en 2001) a conduit le gouvernement à ne pas le supprimer, mais à en redéfinir la base. Environ 20 % de la masse salariale (notamment les dépenses en formation et le « emplois jeunes en formation ») seraient exclus de la base imposable (c'est-à-dire la valeur ajoutée), pour un coût estimé de 2,3 milliards d'euros, soit 0,2 point de PIB. Le moindre rendement de l'IRAP repose la question du financement des dépenses de santé et de la compatibilité de la délégation de loi sur la fiscalité avec la récente modification de la Constitution, qui augmente l'autonomie de dépenses des régions, sans toutefois en prévoir les modalités de financement.

Selon le gouvernement, la réforme de la fiscalité d'entreprise se ferait à soldes inchangés, car les recettes additionnelles liées à la suppression de la DIT (3,8 milliards d'euros) et aux moindres déductions de l'IS compenseraient les pertes engendrées par la réduction de la base de l'IRAP.

Mais, au cours de l'année 2002, pris en tenaille entre la première phase de la réforme de l'IRPP et les contraintes européennes sur les finances publiques, le gouvernement a accéléré la réforme de la DIT. Il a supprimé le coefficient de 1,4 % appliqué au calcul de la rentabilité « ordinaire » pour les sociétés de capital et réduit le taux de rentabilité ordinaire du capital de 6 % à 3 %. La part des bénéfices imposée au taux de 19 % est ainsi réduite de 70 % (avec le même effet qu'une hausse du taux de la DIT de 19 % à 30,8 %). Le coût pour les entreprises est important : 373 millions d'euros selon le gouvernement, soit 1,3 % des recettes de l'IS. Si on fait l'hypothèse que toutes les sociétés ont opté pour la DIT au lieu de la loi Tremontibus, le coût pourrait s'élever à 1,2 milliard d'euros, soit 4,1 % des recettes de l'IS. La protestation du patronat à l'annonce de cette mesure semble motivée par la rupture des engagements de réduction de l'imposition des entreprises. D'autant plus que dans la loi de finances pour 2003, la réforme de la fiscalité d'entreprise n'est financée que pour la réduction du taux de l'IS de 36 % à 34 % et pour une réduction négligeable de l'IRAP (de 0,04 point de PIB, soit 2 % de baisse de ses recettes).

Les revenus du capital sortent de la progressivité

La réforme des revenus du capital a pour objectif la simplification du prélèvement et la suppression de la double imposition. Un prélèvement libératoire à un taux unique de 12,5 % serait appliqué à tous les revenus du capital. Pour les dividendes de participations non

substantielles, l'option du crédit d'impôt disparaîtrait (ce qui augmente le prélèvement pour les revenus soumis à un taux marginal de l'IRPP inférieur à 44 %). Cet effet est renforcé par la suppression de la DIT, qui réduisait le taux effectif payé en amont la distribution par l'entreprise. Les plus-values de participation substantielle seraient exemptées de prélèvement à la source (actuellement de 27 %) et incluses dans la base imposable de l'IRPP au taux de 23 %, probablement à la hauteur de 50 %. Pour les dividendes de participation substantielle, le crédit d'impôt serait supprimé et ils seraient inclus dans la base de l'IRPP à la hauteur de 5 % de leur montant.

Cette proposition constitue une contre-réforme par rapport aux innovations introduites par le centre-gauche. À la place d'une imposition égale des intérêts et du revenu des actions (avec une disparité entre les contribuables en fonction du niveau de revenus de l'investisseur et du patrimoine de la société), la réforme privilégie l'uniformité de l'imposition entre contribuables (un seul taux de 12,5 % pour chaque type de revenu), au détriment de la neutralité par rapport à la structure du financement. L'imposition des plus-values latentes est supprimée, l'imposition étant liée à la réalisation. Pour les gestions collectives de l'épargne, est introduite la possibilité de différer le prélèvement lors de la cession de la participation ou de la liquidation de la prestation. Cette mesure supprime la double imposition du revenu de l'épargne placée dans les fonds d'investissement, qui caractérisait l'Italie par un système d'exemption des cotisations et d'imposition de la revalorisation du capital ainsi que de la prestation (système ETT : cotisation exemptée, revenu du fonds taxé, prestation taxée) ; elle s'aligne sur un schéma de type EET (exempté, exempté, taxé), dans lequel seule la prestation est imposée. Le coût estimé de la réforme s'élève à 1,9 milliard d'euros, soit 0,2 point de PIB.

IRPP : moins d'impôts pour tous ?

L'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) a été largement débattu pendant la campagne électorale. Après avoir réalisé des modifications marginales sur la fiscalité des personnes au cours de la dernière législature (baisse de 4 points des taux sur les premières tranches, de 2 points en moyenne sur les tranches plus élevées, suppression du taux maximal, hausse du seuil d'exemption et des crédits d'impôt pour charges familiales), la gauche avait proposé une réforme radicale de l'IRPP : un taux à 33 % jusqu'à 31 000 euros et à 41 % au-delà. Une déduction universelle forfaitaire (3 100 euros), dépendant de la taille du ménage et remboursable pour ceux qui payent un impôt inférieur, complétait le barème. Cette dernière aurait dû se substituer à toutes les prestations associées à l'exclusion et à la famille. Les recettes de l'IRPP auraient été réduites de moitié, mais

les économies sur l'assistance auraient permis de couvrir la moitié de cette perte. Toute application graduelle de cette réforme, notamment la réduction du montant de l'impôt négatif (déduction forfaitaire remboursable), aurait eu des conséquences négatives en termes de redistribution, car ce système est caractérisé par un barème plat et par des taux marginaux élevés dans la partie basse de la distribution.

La majorité a proposé un barème à deux tranches :

— Une première tranche jusqu'à 100 000 euros imposée à 23 % et un taux de 33 % au-delà, (comportant la baisse de 5 points du taux minimal et de 11 points du taux maximal) ;

— Un seuil d'exemption relevé du niveau actuel de 6 200 euros à 10 000 euros.

Ces modifications s'accompagneraient de la transformation des crédits d'impôt en déductions et leur redéfinition en fonction de critères familiaux.

Beaucoup d'éléments restent indéfinis (encadré), notamment le niveau du seuil d'exemption, la présence d'une déduction universelle et sa définition en fonction du revenu et de la taille du ménage. Le texte de loi semble confirmer une imposition individuelle avec une exemption de nature personnelle et des déductions revêtant un caractère familial.

Pour le financement de la réforme de l'IRPP, le gouvernement compte en partie sur le retour d'effets keynésiens par un multiplicateur de la demande supérieur à 1, augmentés des effets d'offre, liés à l'élargissement de la base imposable par l'incitation à la déclaration du revenu. Le problème du financement a retardé l'application de la réforme, la délégation de loi imposant que la réforme soit effectuée à soldes inchangés des agents économiques. Cela induirait une baisse des prestations pour toute baisse du prélèvement sur les ménages.

Les options de réforme de l'IRPP

Le gouvernement a estimé la diminution de recettes de l'IRPP à 1,7-1,9 % du PIB. Cette perte suppose le maintien du seuil d'exemption et la transformation des crédits d'impôt en déductions.

Cependant, la proposition faite lors de la campagne électorale implique un seuil d'exemption plus élevé (10 000 euros) et la suppression des crédits d'impôt. Ce barème induirait une baisse de 40 % des recettes¹, soit 4,2 % du PIB. 85 % des contribuables seraient avantagés et leur impôt baisserait proportionnellement au niveau de revenu. Les 15 % restants ne payent pas d'impôt et, en l'absence d'impôt négatif, ne bénéficieraient pas de la réforme.

1. Selon les simulations de l'ISAE et de l'Université de Modène : P. Bosi, M. Baldini « Flat rate Tax, Dividendo sociale e riforma dei programmi di spesa di assistenza ».

1. Barème de l'IRPP en 2002 *

Tranches de revenu en euros	Taux	Impôt brut correspondant à chaque tranche en euros
0-10 000	18 %	0-1 800
10 000-15 000	24 %	1 800 -3 000
15 000-30 000	32 %	3 000-7 800
30 000-70 000	39 %	7 800-23 400
70 000-100 000	45 %	23 400-36 900
Au-delà de 100 000	45 %	36 900 (plus 4 500 euros additionnels pour chaque tranche de 10 000 euros additionnelle)

* sans exemption ni crédits d'impôt
Source : Ministère des Finances.

2. Barème de l'IRPP à réforme achevée *

Tranches de revenu en euros	Taux	Impôt brut en euros	Différence avec l'ancien barème en euros
0-10 000	0 %	0	Jusqu'à - 1 800
10 000-15 000	23 %	2 300-3 450	Entre 500 et 450
15 000-30 000	23 %	3 450-6 900	Entre 450 et - 900
30 000-70 000	23 %	6 900-16 100	Entre - 900 et - 7 300
70 000-100 000	23 %	16 100-23 000	Entre - 7 300 et - 13 900
Au-delà de 100 000	33 %	23 000 (plus 3 300 euros additionnels pour chaque tranche de 10 000 euros additionnelle)	A partir de -13 900 (- 1 200 euros pour chaque tranche de 10 000 euros additionnelle)

* avec exemption de 10 000 euros uniquement pour les revenus inférieurs à 10 000 euros.
Sources : Ministère des Finances, calculs de l'auteur.

Dans l'hypothèse la plus favorable aux recettes, le coût de la réforme est estimé à 6 % des recettes, soit 0,6 point de PIB, l'exemption étant limitée aux revenus inférieurs à 10 000 euros (tableau 2). Ce nouveau barème induirait une baisse du prélèvement pour les revenus inférieurs à 10 000 euros et une très forte baisse pour les revenus supérieurs à 30 000 euros. Cependant, pour les revenus inférieurs au seuil, le bénéfice n'est qu'apparent. En effet, les crédits d'impôt existants pour les revenus salariaux et pour les personnes à charge dispensent déjà d'imposition les contribuables les plus pauvres. Pour les revenus compris entre 10 000 et 20 000 euros, le taux d'imposition passerait de 18 % à 23 %. Pour les revenus supérieurs à 20 000 euros, cet effet serait compensé par la réduction du taux de 32 % à 23 %. L'effet de seuil induirait une « trappe à pauvreté » par la forte hausse du taux marginal au passage du seuil d'imposition. Au total, la réforme désavantagerait 45 % des personnes (les plus pauvres), 45 % se trouveraient avantagés (les plus riches) et 10 %, notamment dans le premier décile de la distribution des revenus, ne seraient pas touchés.

Pour atténuer la trappe à pauvreté, entre le seuil et 30 000 euros, le taux pourrait augmenter linéairement de 0 à 23 %. La diminution de recettes serait de 1,5 % du PIB. Cela permettrait le respect de la « clause de sauvegarde » incluse dans la délégation de loi, qui impose que le nouveau système soit plus favorable que le précédent.

Dans la loi de finances pour 2003, selon les engagements du Pacte pour l'Italie, le gouvernement a appliqué la première phase de la réforme. Dans cette première phase, le système à cinq tranches de revenu et cinq taux est conservé. Les deux premières tranches (à 18 % et 24 %) sont fusionnées en une seule à 23 % et la tranche à 32 % est séparée en deux aux taux différenciés de 29 % et 31 % (tableau). Le seuil d'exemption a été augmenté à 7 500 euros pour les salariés, 7 000 pour les retraités et 4 500 pour les indépendants, soit des seuils inférieurs à ceux annoncés dans la délégation de loi à la réforme (10 000 euros). L'exemption devient décroissante jusqu'à un revenu de 26 000 euros. Il en résulte une baisse d'un point du taux moyen. Tous les contribuables bénéficient de la réforme, mais les revenus moyens (à partir de 15 000 euros) sont les plus avantageés. Le choix d'ancrer la sélectivité de la déduction sur le revenu individuel plutôt que familial accentue la discrimination contre les ménages mono-actifs à faible revenu. À ce stade, la réforme se résume en une faible hausse du revenu disponible des ménages les plus pauvres, avec des effets redistributifs marginaux. Les étapes suivantes devraient orienter la redistribution en faveur des ménages les plus riches. En effet, dans le nouveau barème à taux marginal constant où la progressivité est garantie par des déductions décroissantes avec le revenu, la progressivité n'est plus assurée au-dessus du seuil de disparition des déductions. Par contre, la constance du taux marginal permet de résoudre le problème de la discrimination entre ménages mono et bi-actifs. La péréquation horizontale se fera pourtant au prix d'une moindre équité verticale.

À la différence de la proposition de la gauche d'introduire une déduction forfaitaire remboursable, ce nouveau barème ne présente aucune forme d'impôt négatif en faveur des plus pauvres. Déjà la baisse de l'IRPP et la hausse des crédits d'impôt de 2001 n'avaient pas bénéficié aux ménages, qui ne payent pas d'impôt ou un impôt suffisamment élevé (un cinquième des ménages italiens et 75 % des ménages les plus pauvres).

Barème de l'IRPP en 2003 *

Tranches de revenu en euros	Taux
0-15 000	23 %
15 000-29 000	29 %
29 000-32 600	31 %
32 600-70 000	39 %
Au-delà de 70 000	45 %

* Sans exemption ni crédits d'impôt.
Source : Ministère des Finances.

Le coût de cette première transformation du barème est de 5 500 millions d'euros (4,3 % des recettes de l'IRPP, soit 0,4 point de PIB). Elle est financée en partie par la hausse de recettes attendue de l'amnistie fiscale. Mais la forte perte de recettes liée à l'application des étapes suivantes de la réforme rend difficile son financement par ce type de mesures. Si toutefois la réforme doit respecter la contrainte d'équilibre du solde des ménages, imposée par la délégation de loi, son financement ne peut reposer que sur une baisse des prestations sociales.

La lutte contre la fraude fiscale : pas de bâton, pas assez de carotte

Pour résoudre le problème des 3,5 millions de travailleurs (15,1 % de l'emploi) non déclarés, le gouvernement de centre gauche avait complété les sanctions par des incitations. La majorité actuelle a fortement renforcé ces incitations. Les entreprises revenant dans la légalité bénéficient d'un taux réduit de l'IS (10 % la première année, 15 % la deuxième, 20 % la troisième, en dessous d'un plafond égal à trois fois la masse salariale régularisée) et d'un plus faible taux de cotisation (8 %, 10 % et 12 %, au lieu de 23,8 %). Le travailleur régularisé bénéficie d'un taux de l'IRPP réduit à 6 %, 10 % et 12 %, et d'une exemption totale de cotisation. Les sanctions pour fraude fiscale sont suspendues, mais l'entreprise est soumise à un impôt libératoire de 8 % sur les salaires non déclarés, alors que le travailleur paie 103 euros par année de travail irrégulier. Le gouvernement espère une hausse des recettes de 0,3 à 0,5 point de PIB par an de 2001 à 2003 par la régularisation d'un quart des salariés irréguliers, soit 900 000, et d'un cinquième des bénéficiaires des entreprises et des revenus du travail. Cette anticipation a été révisée à la baisse en 2002 (0,1 point de PIB par an). À ce jour, 1 500 travailleurs ont profité de cette mesure, qui est une amnistie d'irrégularités passées et non une mesure qui incite structurellement à la régularisation. L'incitation à régulariser le travail au noir, constituée principalement d'emplois peu qualifiés et à bas salaire, ne suffit pas. Une intervention structurelle de réduction des cotisations sur les bas salaires aurait été sans doute plus efficace.

Suivant la même logique, le gouvernement a mis en place un « bouclier fiscal » pour permettre la rentrée de capitaux exportés et non déclarés. Les bénéficiaires sont les personnes physiques et les sociétés en nom personnel ; toute sanction est supprimée en échange d'un impôt libératoire faible (2,5 %). Cette mesure, qui a pris fin en mai 2002, a fourni 1 470 millions de recettes supplémentaires, soit 0,1 point de PIB, grâce à la déclaration de capitaux pour un montant égal à 4,7 % du PIB. La loi de finances pour 2003 a prolongé cette mesure jusqu'à 2006, l'étendant aux sociétés de capital et élevant l'impôt libératoire à 4 %. Si on reconnaît clairement les avantages pour les

propriétaires des capitaux déclarés, on identifie plus difficilement les bénéficiaires pour l'économie italienne : l'effet anticipé sur les recettes est faible et le flux net de capital attendu, qui aurait dû soutenir l'investissement et l'activité productive, n'a pas été enregistré dans la balance des paiements. En effet, pour bénéficier du bouclier fiscal, il n'est pas nécessaire de rapatrier les capitaux, ni de les maintenir à l'intérieur du pays, mais il suffit de les déclarer.

La loi de finances pour 2003 a ajouté une amnistie de la fraude, qui prend la forme d'un « concordat » fiscal entre les entreprises (dont les bénéficiaires sont inférieurs à 10 millions d'euros), les indépendants et le fisc. Le fisc estime une base imposable selon des standards sectoriels pour la période 1997-2000, pour laquelle le contrôle fiscal n'est pas achevé. Si l'impôt dû sur cette base est supérieur à celui déclaré, un taux réduit de moitié est appliqué à la différence de base. La suspension des sanctions contre la fraude est aussi prévue pour tous les contribuables qui régularisent leur situation fiscale passée en acquittant l'impôt dû. Mais les contribuables peuvent aussi s'affranchir de tout contrôle fiscal sur la période 1997-2001 en versant 18 % des impôts déjà acquittés sur cette période. Le gouvernement a voulu financer la première phase de la réforme fiscale par l'amnistie, comptant sur les effets expansionnistes de la baisse d'impôt pour récupérer des recettes. Mais les effets d'annonce qui ont précédé l'application de cette mesure ont créé des anticipations et engendré une chute des recettes (- 2,5 % au seul mois de novembre pour les entreprises et les indépendants). Enfin l'amnistie n'est que le remède à la baisse de recettes engendrée par les anticipations de laxisme fiscal. L'absence d'une menace crédible de sanction et l'utilisation de l'amnistie fiscale en réponse aux difficultés budgétaires persistantes, alimentent l'anticipation d'amnisties futures. Cette politique conduit à baisser les impôts actuellement pour ceux qui ont anticipé l'amnistie et à les élever à l'avenir pour tous les contribuables.

Pour qui sonne la réforme ?

L'orientation du gouvernement n'est pas claire, car le dessin général de la réforme de la fiscalité implique deux évolutions divergentes. D'un côté, la suppression de la DIT, le nouveau barème de l'IRPP et l'imposition séparée des revenus du capital à un taux unique et faible limitent la progressivité aux revenus du travail. De l'autre, la progressivité est réintroduite par la hausse effective de l'IS et une imposition plus forte sur les revenus des entreprises que sur les revenus des personnes. Mais ceci résulte plus d'une contrainte sur le solde budgétaire que d'un choix. Le présupposé de l'action du gouvernement reste celui d'une inefficacité des politiques fiscales redistributives.

Réforme des retraites : en panne de courage

Une réforme radicale, mais inachevée

Depuis le début des années 1990, le système de protection sociale, dont les taux de rendement étaient déconnectés de l'évolution des variables influençant sa soutenabilité macroéconomique, a été l'objet de réformes radicales et courageuses. Les taux de cotisations effectifs étaient déjà très élevés (8,9 % pour les employés et 23,8 % pour les employeurs dans le secteur privé). Un contrôle des dépenses s'imposait. La réforme de 1995 avait donc fait le choix de stabiliser le taux de cotisation et de réduire le taux de remplacement en transformant le système à prestations définies en un dispositif à cotisations définies. Celui-ci continuait de fonctionner selon le financement des prestations courantes par les cotisations versées dans l'année. Mais la réforme introduisait un principe de capitalisation virtuelle par la création d'un compte individuel pour chaque assuré, financé par une part fixe du salaire, le taux de cotisation d'équilibre (33 % pour les salariés). Ce taux de cotisation faisait correspondre la valeur actualisée des pensions perçues au cours de la période de retraite au capital virtuel des cotisations accumulées durant la vie active. Le taux de remplacement moyen passait ainsi de 88 % pour les adhérents à l'ancien système à 64 % pour les nouveaux assurés. Le nouveau système à cotisations définies, s'applique uniquement aux nouveaux assurés depuis 1996. Un système mixte s'applique aux travailleurs dont la durée de cotisation est inférieure à 18 ans en 1995. La transition prolongée entre les deux systèmes permet de ne pas mettre totalement en cause le pacte de solidarité intergénérationnelle, car les droits acquis des retraités et des travailleurs âgés ont été sauvegardés. La charge de l'ajustement est inversement proportionnelle à l'âge, le poids principal étant supporté par les générations pouvant utiliser des mécanismes privés d'assurance. Toutefois, les nouveaux assurés reçoivent des retraites plus faibles que celles qu'ils assurent aux retraités actuels, alors que leur capacité à développer une assurance complémentaire est limitée par le maintien d'un taux de cotisation élevé. Ce système partiellement réformé est source d'iniquité. Le maintien d'une longue phase transitoire permet la coexistence de taux de remplacement différenciés pour un unique taux de cotisation. De plus, le maintien de la pension d'ancienneté (un dispositif permettant un départ à taux plein avec 37 ans de cotisations sans condition d'âge ou à 57 ans avec 35 ans de cotisations), contribue au maintien de la déconnexion entre les prestations et les cotisations versées. Enfin, pour certains secteurs, le taux de cotisation légal est très éloigné du taux de cotisation d'équilibre, ce qui conduit à une inégalité de rendement du placement retraite entre catégories socioprofessionnelles.

Malgré la persistance de déséquilibres, les gouvernements suivants ne sont intervenus que marginalement sur les retraites. Si des réformes telles que la disparition immédiate des pensions d'ancienneté et l'application du système mixte à tout assuré étaient souhaitables, elles ne permettraient de réduire les dépenses annuelles de retraite que faiblement (0,1 point de PIB à l'horizon 2010 pour la dernière de ces mesures). Une solution plus radicale impliquerait la rupture du pacte intergénérationnel par l'application immédiate du système à cotisation définies à tout assuré indépendamment de son âge. Le gouvernement Berlusconi s'était déjà heurté au refus des syndicats et d'une partie de sa majorité d'accepter une réforme si radicale lors de son premier mandat en 1994-1995 ; ce refus avait engendré la fin de la législature.

Le décollage manqué de l'assurance complémentaire

En 2001, les adhérents aux fonds de pension étaient près de deux millions (1 million aux fonds « fermés », négociés par les salariés et les employeurs dans les accords de branche ; 300 000 aux fonds « ouverts », par capitalisation à cotisations définies et 700 000 aux fonds préexistants la réforme de 1993), avec un taux d'adhésion de 8,5 % et une cotisation moyenne de 1,25 % pour l'employeur et pour le salarié. Ce deuxième pilier est complété par des plans professionnels de retraite volontaires. Un fonds obligatoire d'indemnité de fin de carrière (TFR, *Trattamento di fine rapporto*) constitue la forme la plus ancienne de retraite professionnelle, par une cotisation obligatoire de l'employeur de 7,4 % du salaire brut. Mais la contrainte de rentabilité est très faible (1,5 % plus 75 % du taux de croissance de l'indice des prix à la consommation), ce qui fait de ce placement une source de financement à très bon marché pour l'entreprise.

Compte tenu des 32,7 % déjà versés en cotisations retraite et des 7,4 % du TFR, le taux de cotisations obligatoire de 40 % paraît trop élevé pour augmenter la prestation par l'adhésion aux plans professionnels, qui demeure facultative. Aussi, le législateur a essayé à plusieurs reprises de faire financer les fonds par le TFR. La loi de 1993, établissant le processus de constitution des fonds de pension et permettant de verser la cotisation annuelle de TFR aux fonds de pension pour les nouveaux assurés, en a été le premier pas. Les gouvernements de centre gauche avaient conservé l'option du maintien du même taux de cotisation retraite et de l'allocation de l'épargne supplémentaire ou de la réorientation du TFR aux fonds de pension. En 2000, le gouvernement D'Alema avait proposé de rendre automatique pour tous les travailleurs l'attribution du total du TFR annuel aux fonds de pensions. Le patronat, répugnant à perdre cette source de financement à bon marché, avait conditionné l'acceptation de cette proposition à une réforme de la totalité du système de Sécurité sociale

et à une réduction du taux de cotisation obligatoire, soutenant le principe du choix individuel déclaré de l'assuré et s'opposant à l'automatisme du transfert du TFR aux fonds de pension.

Quand une réforme en cache une autre

La proposition du gouvernement Berlusconi en matière de réforme des retraites avait été formulée dans un cadre de programmation économique optimiste, estimant que les dépenses de retraite seraient réduites de 1 point de PIB à l'horizon 2006. Fort de la stabilisation de la part des dépenses de retraites dans le PIB en 2001 (13,5 %), le gouvernement a déclaré qu'aucune mesure supplémentaire de rééquilibrage du système de retraite ne serait prise au cours de la législature. Pourtant, les prévisions récentes montrent une accélération des dépenses de retraites, au rythme de + 2,2 % en termes réels sur la période 2002-2011, impliquant une hausse des dépenses de 0,7 point de PIB de 2001 à 2006.

Le gouvernement Berlusconi a donc choisi d'agir dans le cadre du maintien du système obligatoire par répartition partiellement réformé, se fixant comme objectifs prioritaires l'augmentation de l'âge effectif des départs en retraite et le développement du système complémentaire de retraite. La réalisation d'un troisième objectif, l'harmonisation du taux de cotisation entre salariés et indépendants, affirmé lors de la campagne électorale, s'est heurtée aux intérêts particuliers de ces derniers, qui sont soutenus par une partie de la majorité (Ligue du Nord).

L'engagement du gouvernement lors du sommet européen de Barcelone à faire reculer l'âge effectif de départ en retraite de 5 ans en 2010 et à augmenter le taux d'activité de travailleurs âgés de 55 à 64 ans de 10 points sur la même période lors des accords de Stockholm, est mis en œuvre par des mesures contradictoires. Le gouvernement, ayant renoncé à supprimer totalement la pension d'ancienneté, a choisi l'option de renforcer l'incitation au report : il propose de renforcer l'incitation existante d'exonération de cotisations lorsqu'un salarié continue son activité et renonce à sa retraite, en lui attribuant 50 % des cotisations non payées. Mais d'un autre côté, il renforce une mesure concurrente, étendant la possibilité de cumul de la pension (de vieillesse et d'ancienneté contributive de 40 ans) et des autres revenus du travail aux pensions d'ancienneté (à 58 ans et pour une période contributive de 37 ans).

Face au blocage du débat sur le développement de l'assurance complémentaire privée, la réforme proposée veut utiliser le levier des réductions d'impôt et de cotisation pour rendre acceptable le transfert de l'indemnité de fin de carrière au deuxième pilier. Le transfert du

TFR futur est ainsi encouragé par une baisse des cotisations employeur de 3 à 5 points pour les nouveaux assurés, tout en assurant le maintien du niveau de leur prestation retraite. De cette baisse, 2 points seulement seraient attribués aux fonds de pension, et les 1 à 3 points restants bénéficieraient aux entreprises pour abaisser le coût du travail. Au risque politique de faire accepter une baisse immédiate des prestations aux nouveaux assurés, le gouvernement a préféré le risque financier du déséquilibre tendanciel du système contributif. En effet, face à cette baisse du taux de cotisation légal, le taux de cotisation du système à cotisations définies reste inchangé à 33 %. Le niveau de la prestation est aussi inchangé, car la baisse des cotisations effectives est neutralisée par des cotisations fictives. La logique de la réforme de 1995 est donc renversée, ce qui implique un concours additionnel permanent de l'État au financement du système de retraite, en particulier de l'assurance complémentaire.

Les entreprises ont réussi à minimiser la perte de l'indemnité de fin de carrière. Elles ont réussi à affirmer le principe que le transfert du TFR aux fonds de pensions, et la plus forte rentabilité de la prestation complémentaire qui en découle, ne constitue pas une compensation de la baisse due à la réforme de 1995, qui est désormais considérée comme acquise, mais plutôt de la baisse additionnelle future du taux de remplacement. Celle-ci est engendrée par l'allègement des cotisations (de 3 à 5 points), qui accompagne ce transfert.

Les mesures du gouvernement non seulement n'apportent pas de solutions aux déséquilibres existants, mais au contraire les renforcent ; elles semblent donc viser la réduction du système de retraite public. L'absence de contrôle des dépenses faciliterait la réduction de la générosité du système, engendrant ainsi des pressions afin d'augmenter les incitations, notamment fiscales, à la participation à l'assurance privée. Le système public serait financé par un taux de cotisation réduit, ne garantissant à terme que des prestations d'assistance, que le gouvernement a déjà modifiées à la hausse. La fonction de maintien du niveau de vie à la retraite serait attribuée à un système privé, dont le développement serait encouragé par des dégrèvements fiscaux.

La réforme du marché du travail : le vrai faux débat

La délégation de loi sur la réforme du marché du travail a ouvert une période de forte conflictualité entre gouvernement et syndicats, qui a abouti à une grève générale au mois d'avril 2002, dans le contexte de l'assassinat du conseiller du ministre du travail. Elle synthétise une volonté réformatrice, qui s'appuie sur la large majorité parlementaire et

sur le patronat, et se concrétise par une politique de rupture avec la concertation entre gouvernement et partenaires sociaux.

De la « concertation » au simple dialogue entre partenaires sociaux

La « concertation » a orienté l'action politique italienne depuis 1992. L'institutionnalisation de l'accord entre partenaires sociaux sur un objectif d'inflation avait garanti l'environnement désinflationniste en vue de la participation à l'UEM. Les syndicats ont accepté la perte d'un degré de liberté dans la négociation, en substituant dans le processus de formation des salaires le taux d'inflation programmé par le gouvernement à leurs propres anticipations d'inflation. En échange, ils ont été systématiquement consultés par le gouvernement lors des décisions de politique économique. La poursuite des accords tripartites, inscrite dans la signature du Pacte social en 1998, a formalisé le processus décisionnel collectif et contraint le gouvernement à la discussion avec les partenaires sociaux lors de l'élaboration du document de programmation économique et du plan national d'action pour l'emploi, ainsi que de la loi de finances. Le résultat le plus important du Pacte social a été l'utilisation du levier fiscal pour réduire le coût du travail et stimuler l'emploi. Les cotisations santé et famille ont été fiscalisées, les cotisations maternité ont baissé, ainsi que les cotisations des entreprises créatrices d'emplois dans le Mezzogiorno et de celles qui régularisent leur activité. Enfin, les taux inférieurs de l'IRPP ont pu baisser proportionnellement aux résultats de la lutte contre la fraude.

Mais ces accords ont été remis en cause par les deux parties. L'échange est paru inégal d'abord aux syndicats, dont certains courants ont avancé l'hypothèse de réintroduire le concept de protection *ex ante* du pouvoir d'achat des salaires. En effet, si la modération salariale a été acquise, les autres objectifs des accords tripartites, notamment la réforme de l'assurance chômage et exclusion, n'ont pas été atteints. Le patronat a contesté le poids des syndicats sur la politique économique et a tenté de profiter de la déchirure naissante du front syndical. Mais si la concertation peut avoir bridé l'action réformatrice, notamment s'agissant de la Sécurité sociale, elle garantit toujours une modération salariale, bénéfique pour les entreprises italiennes dans le nouveau contexte de stabilité de la devise.

Pourtant, le gouvernement de centre droite considère « l'immobilisme syndical » comme le principal obstacle à la modernisation et à la compétitivité de l'appareil économique, et privilégie la voie du « dirigisme » libéral. Le Livre Blanc sur le marché du travail, présenté par le gouvernement en octobre 2001, témoigne de cette volonté de

passer de la concertation au simple dialogue social, qui certes prévoit la présentation préalable des propositions aux partenaires sociaux, mais permet l'exercice de l'autorité gouvernementale, alors que le sujet est déjà exclu du débat parlementaire par la délégation de loi.

Le Livre Blanc encourage l'individualisation de la relation salariée et renforce l'arbitrage pour la résolution des conflits individuels. Il contient aussi des propositions de réforme du système de négociation collective, dont le rôle serait réduit à la protection de la rémunération minimale, en faveur d'une négociation au niveau territorial (en vue d'adapter le différentiel régional de coûts du travail au différentiel de chômage) et d'une autonomie de négociation des personnes. Cette dernière s'opérerait par dérogation aux conventions collectives et pourrait conduire à des conditions moins favorables pour le travailleur. La protection de l'emploi serait réformée par la définition d'un noyau minimal de normes inviolables universelles et par la définition d'autres protections au niveau collectif ou individuel. Le Livre Blanc contient d'autres propositions concernant le renforcement du système incitatif, la rationalisation et la libéralisation du système de placement, l'introduction d'une plus forte flexibilité⁵ et la réforme de l'assurance chômage et exclusion.

Article 18 : débat autour d'un symbole

Dans sa transposition en délégation de loi, la recommandation du Livre Blanc sur la protection de l'emploi se transforme en proposition concrète de modification de l'article 18 du statut des travailleurs, qui prévoit une ordonnance du juge obligeant à la réintégration du salarié en cas de licenciement abusif, pour les entreprises de plus de 15 salariés. Actuellement, le salarié peut choisir entre la réintégration et une indemnité égale à 15 mensualités. Ce dispositif complexe et quasiment unique en Europe existe du fait de la faible couverture de l'indemnité de licenciement de l'assurance contre le risque d'exclusion. Le gouvernement propose la suspension à titre expérimental pour 4 ans de l'article 18 pour les entreprises franchissant le seuil de 15 salariés ou régularisant leur sortie de l'économie souterraine. Elle vaut aussi pour les salariés dont les CDD sont transformés en CDI (la suspension a été ensuite restreinte aux seuls salariés dans le Mezzogiorno).

La réforme procède donc par une démarche sélective, qui ne touche pas au noyau dur syndicalisé (salariés des grandes entreprises dans l'industrie, crédit, assurance et fonction publique) et qui favorise

5. Application de la directive communautaire sur le temps partiel, libéralisation du travail intérimaire, suppression de l'interdiction d'utiliser l'externalisation pour des contrats de travail continu et à temps indéterminé, introduction des contrats à projet et intermittents et limitation des contrats indépendants de collaboration coordonnée (continue ou occasionnelle).

unilatéralement les entreprises sans produire les effets annoncés d'incitation à l'embauche. En effet, sur les 16,8 millions de travailleurs salariés, seulement 9,5 sont concernés par l'article 18 dans sa version actuelle ; le plus souvent, la compensation financière est choisie : sur les 2 216 recours annuels en justice en 1998, moins de la moitié se conclut par un jugement, dont un tiers en faveur du salarié (soit 88 cas estimés en 2000). L'article 18 agit plutôt comme retenue contre une utilisation trop désinvolte du licenciement individuel que comme un véritable obstacle à l'embauche.

L'Italie serait parmi les pays dont le degré de rigidité normative est le plus élevé en termes de protection législative de l'emploi selon l'indice LPE de l'OCDE⁶. Le patronat italien attribue à l'article 18 cette rigidité. Il réduirait le flux entre emploi et chômage, car les départs ne seraient pas aussi souvent remplacés et les chances des chômeurs de retrouver un emploi seraient ainsi réduites. Cependant, aucun lien de causalité entre degré de protection et création d'emploi n'a été prouvé. Au contraire, si cette protection détermine un flux de sortie de l'emploi salarié vers le chômage plutôt faible en Italie par rapport aux autres pays européens (2,4 % de l'emploi salarié en 1995 selon le BIT, contre 3,4 % pour la moyenne UE-12), le flux du chômage vers l'emploi salarié y est plus élevé (5,9 % contre 4,4 %). De plus, l'idée selon laquelle la compression du taux de sortie des emplois permanents, qui constituent le noyau dur syndicalisé se ferait au prix d'une hausse des barrières à l'entrée pour les autres catégories de salariés, n'est pas confirmée par la composition de l'emploi en Italie, qui montre une part encore limitée de l'emploi temporaire (9,5 % en 2001 contre 14,7 % pour la moyenne UE-12). En outre, la réforme Treu de 1997, qui a amplifié la gamme des contrats temporaires, n'a pas bouleversé la composition de l'emploi, les créations d'emplois à temps indéterminé ayant atteint 1 060 000 unités entre 1996 et 2001 sur un total de 1 600 000.

L'efficacité de cette mesure est réduite par sa nature expérimentale et par l'incertitude sur son application future. Si les syndicats prônent la fin de l'expérimentation, le gouvernement semble s'orienter vers le maintien du double régime. Cette incertitude pèse sur l'incitation que la mesure induirait.

Les syndicats étaient unanimes dans le refus de cette proposition, mais une recomposition des équilibres syndicaux se dessine. La CGIL, premier syndicat et interlocuteur privilégié du centre gauche, refuse toute négociation sur les autres points de la délégation de loi sur le marché du travail et sur les chantiers de la fiscalité et des retraites, avant le retrait du projet sur l'article 18. Le gouvernement semble avoir réussi sa stratégie de division du front syndical en permettant

6. L'indice LPE « Législation sur la protection de l'emploi » de l'OCDE classe l'Italie comme le troisième pays, après le Portugal et la Grèce dont la réglementation est la plus rigide.

aux deux autres syndicats, CISL et UIL, de se présenter en tant qu'interlocuteurs responsables à la table de négociation avec le gouvernement. D'autre part, la majorité gouvernementale n'est pas unie sur ce sujet, car les partis du centre (CCD-CDU) prônent le retrait de la proposition, et le courant social du parti néo-fasciste (AN) souhaite sa suspension en faveur d'un accord sur les politiques de formation et d'assurance chômage. Mais c'est surtout la division au sein même du patronat qui menace cette proposition et son application future : en effet, les grandes entreprises et les entreprises du Nord cherchent la paix sociale, alors le taux de chômage est descendu à 4 % dans le Nord. De plus, la rupture entre la CGIL et les deux autres forces syndicales qui continuent de négocier avec le gouvernement, rend ces dernières plus hésitantes à accepter d'autres réformes défavorables aux travailleurs, afin de ne pas laisser apparaître la CGIL comme l'unique défenseur de leurs intérêts. Aussi, le gouvernement souhaitant conserver ses interlocuteurs, laisse tomber le rideau sur une saison qu'il avait annoncée comme celle des réformes.

Un horizon d'incertitude pour les entreprises

La loi de finances de 1999 avait introduit, pour toute création d'emploi dans les zones moins développées du Sud de l'Italie, la totale exonération de cotisations, ainsi qu'un crédit d'impôt pour toute embauche par une PME. La loi de finances de 2001 a modifié ce cadre, en introduisant un crédit d'impôt (413 euros) pour toute création d'emploi jusqu'en 2003 dans tout le pays, avec un crédit d'impôt additionnel (206 euros) pour le Sud. Le résultat de cette mesure explique la bonne performance de l'emploi dans la phase actuelle de ralentissement conjoncturel. En effet, si les emplois temporaires confirment leur rôle de premier levier d'ajustement (baisse de - 2,2 % en 2001, malgré leur libéralisation additionnelle depuis septembre 2001), les contrats à durée indéterminée continuent de progresser (+ 2,8 % en 2001), contribuant ainsi à la plus forte élasticité de l'emploi au cycle en 2001. Pourtant, en juillet 2002, le gouvernement a annoncé par décret de loi le gel de cette mesure en 2002, par défaut de financement, créant une incertitude pour les entreprises qui s'engageaient sur des créations d'emplois. La loi de finances pour 2003 a ensuite réduit le crédit d'impôt à 100 euros pour chaque nouvelle embauche (300 euros dans le Mezzogiorno) à l'horizon 2006.

La réforme de l'assistance n'est pas une priorité

En Italie, la répartition des dépenses de protection sociale attribue un rôle résiduel aux politiques de solidarité (13,9 % des prestations sociales contre 23 % pour la moyenne de l'UE-15), donnant un rôle prédominant à la prévoyance (59,6 % contre 43 % pour la moyenne de l'UE-15). Les prestations santé (19,3 % des prestations totales) et chômage (7,2 %) ont aussi un rôle moins important qu'ailleurs en Europe (respectivement 24 % et 10 % pour la moyenne de l'UE-15). Les politiques d'aide sociale (1,7 %) se sont développées en marge d'un système prévoyant la coexistence de caractéristiques de prévoyance et de solidarité au sein d'un même instrument. Ainsi, presque la moitié des dépenses de solidarité est absorbée par les minima vieillesse (7,8 % du total des prestations sociales) et l'instrument le plus universel, la pension sociale (0,8 %), est inférieur au seuil de pauvreté. Les allocations familiales (1,9 %) sont limitées aux salariés. Le minimum invalidité (3,6 %) constitue une partie importante des prestations.

Alors que des réformes partielles des systèmes de retraite et de santé ont été amorcées au cours de la décennie, le régime de solidarité n'a pas été modifié. Pourtant le centre gauche avait proposé une modification radicale des dépenses, avec la suppression des instruments existants en faveur d'un unique instrument contre le risque d'exclusion. La nature universelle de cet instrument, appelé « minimum vital », prévoyait son extension aux travailleurs non salariés, aux chômeurs de longue durée et aux jeunes chômeurs, exclus de toute forme d'assistance. Le « minimum vital » aurait assuré un degré de couverture constant (50 %) de l'écart entre le revenu familial équivalent des bénéficiaires et le niveau de revenu correspondant au seuil de pauvreté (50 % du revenu médian par tête), et atténué le phénomène de trappe à pauvreté, s'inspirant ainsi du modèle d'impôt négatif sur le revenu. Il aurait impliqué la suppression de l'allocation familiale et la modification de la structure de l'imposition sur le revenu en faveur de déductions ayant la forme d'impôt négatif en cas de revenu insuffisant. Les avantages en termes de redistribution sont évidents par rapport à une réforme de la fiscalité, qui ne touche pas les plus pauvres, exclus du paiement de l'impôt.

La négociation avec les partenaires sociaux avait débouché en 1998 sur l'introduction d'un instrument semi-universel, le Revenu minimum d'insertion (RMI), à côté des instruments existants dont l'application était limitée aux salariés chômeurs en fin de droit. L'arbitrage entre universalité et sélectivité s'était résolu en faveur de cette dernière, et un indicateur de la situation économique (ISE) a été introduit comme instrument de contrôle de revenu, selon un concept basé sur la combinaison linéaire du revenu et du patrimoine. Mais les ressources

destinées au RMI ont été très limitées (955 millions d'euros, soit 0,03 point de PIB) entre 1998 et 2001, s'éloignant de plus en plus du grand projet de réforme qui était l'un des principaux objectifs du premier gouvernement de centre gauche. Le RMI a été introduit dans 300 communes, garantissant à tous les citoyens un revenu d'au moins 258 euros mensuels. Étendre cet instrument à tout le territoire national coûterait 3 milliards d'euros, soit la moitié des coûts de la première phase de la réforme de l'IRPP.

Pas de RMI pour les plus pauvres

Le gouvernement de centre droit n'a pas fait de l'aide sociale une priorité. Il affirme que l'expérimentation du RMI a montré qu'il était impossible de déterminer des conditions d'accès uniforme sur tout le territoire national. Il a décidé de clore l'expérimentation et de ne plus pratiquer que le co-financement d'un fonds pour les politiques sociales, destiné à des programmes régionaux. Le fonds n'a pas de ressources pour contribuer à l'expansion du RMI (222 millions d'euros en 2002). Seules les régions les plus riches du Nord proposeraient un RMI, alors que la concentration de la pauvreté dans le Mezzogiorno est plus forte (pauvreté relative à 24,3 % contre 12 % de moyenne nationale en 2001)⁷.

Assurance chômage : une réforme marginale

Le gouvernement Berlusconi a concentré son action politique sur le renforcement des droits d'assurance chômage, en compensation d'une plus forte flexibilité sur le marché du travail. Actuellement, le système d'assurance contre le risque du chômage est caractérisé par :

- Une faible couverture du risque chômage (l'indemnité ordinaire correspond à 40 % du salaire moyen des trois derniers mois, plafonné, pour une période de 6 mois) ;
- Une couverture contre le risque de chômage partiel, mais seulement pour l'industrie et le bâtiment, par la Cassa Integrazione Guadagni, CIG⁸ (prestation de 80 % du dernier salaire pour une période de 12 mois ou de 36 mois dans le cas d'une restructuration) ;
- L'absence de couverture pour les contrats flexibles (CDD et autres) ;
- L'absence totale de lien entre éligibilité pour les prestations et politiques actives du travail.

7. La pauvreté relative est calculée comme la situation d'un ménage de deux personnes avec une consommation inférieure à la consommation moyenne par tête.

8. Mécanisme de couverture contre le risque du chômage partiel.

La réforme vise l'homogénéisation des protections entre secteurs et types de contrats et l'amélioration des prestations. Elle prévoit une protection de base, financée par la fiscalité générale, garantissant un soutien équivalent à l'indemnité de mobilité (463 euros par mois pour 12 mois). À celle-ci s'ajouterait une prestation complémentaire financée par les partenaires sociaux. Dans un premier temps, le gouvernement et les partenaires sociaux se seraient accordés sur une hausse de l'indemnité ordinaire jusqu'à 60 % du dernier salaire pour les 6 premiers mois, et sur son extension au taux de 40 % et 30 % aux deux trimestres suivants. L'éligibilité à la prestation est conditionnelle au suivi d'une formation et à l'acceptation de propositions d'emplois. La déduction fiscale des cotisations pour la prestation complémentaire est aussi prévue. Au total, 0,03 point de PIB sont attribués au financement de ces mesures en 2003.

Un pari risqué

Durant la première année du gouvernement Berlusconi, la croissance s'est affaiblie dans un contexte d'atonie de la conjoncture internationale. Le taux de croissance sur les six premiers trimestres de son mandat (à partir de juin 2001) a été de 0,9 %, contre 2,1 % en moyenne sur les cinq années précédentes. L'application du programme électoral a conduit le gouvernement à des choix de politique économique inadaptés à l'évolution conjoncturelle. Le cycle italien a été caractérisé par une longue phase d'incertitude et de stagnation de l'investissement productif privé dans l'attente des incitations annoncées. À ce jour, on peut affirmer que la loi Tremonti-bis a été introduite au mauvais moment et que les effets anticipés de hausse de l'investissement n'ont eu lieu que très tardivement. Pour ces mêmes raisons, les capitaux rentrés grâce au « bouclier fiscal » ne se sont pas matérialisés en investissement. Paradoxalement, le gouvernement peut revendiquer la mise en place, au moins partielle, du programme électoral, sans pour autant en voir les résultats annoncés.

Il est clairement apparu que le cadre macroéconomique qui avait servi de base au programme électoral était déjà obsolète au moment de la campagne électorale. Les moyens nécessaires à des mesures structurelles n'étaient pas dégagés. L'absence d'un financement global de la réforme fiscale et la crainte d'un dérapage des comptes publics a pu engendrer des comportements de consommation très prudents : l'amnistie fiscale, qui devait fournir les recettes à son financement, a plus alimenté l'évasion et l'incertitude que la consommation. Au total, la réforme de l'IRPP aura un impact limité sur la consommation, parce qu'elle bénéficiera aux ménages riches, qui épargnent plus. L'investissement public est contraint par le manque de fonds destinés

aux grands projets d'infrastructure. Le financement de la réforme de l'impôt sur le revenu par une hausse du prélèvement sur les entreprises ne fait que détériorer leur compétitivité. Celle-ci pourrait encore se dégrader à l'issue d'une saison de négociations salariales, qui s'annonce tendue, à cause du conflit sur la réforme du marché du travail.

Reposant sur un pari hasardeux, la politique économique du gouvernement fait les frais aujourd'hui de ses effets d'annonce. En effet, le cercle vertueux des anticipations, attendu pour amplifier les effets des politiques économiques, ne peut s'amorcer que si les annonces sont crédibles et si les incertitudes sont levées. De plus, avoir bâti ce pari sur le choix de ne favoriser qu'une partie de la population est risqué, car si les résultats attendus n'étaient pas au rendez-vous, le coût serait supporté par tous. L'ample consensus dont disposait le gouvernement s'éroderait, rendant plus difficile toute poursuite des réformes structurelles. Celle-ci semble déjà hypothéquée par l'action gouvernementale, qui a elle-même généré les obstacles à l'exécution de sa propre volonté réformatrice. La conflictualité accrue avec les syndicats a réduit le rôle moteur de la concertation dans les réformes du marché du travail et des retraites, et privé le gouvernement de l'appui d'une partie du patronat. Si la réforme du marché du travail semble compromise à l'horizon de la législature, l'issue plus incertaine de celle des retraites révèle une volonté libérale bridée par des forces plus conservatrices de la coalition gouvernementale. Faute de moyens et de priorités, la réforme de l'assistance sociale a été sacrifiée. Le chantier des réformes laissé inachevé par la gauche n'a pas sensiblement avancé. La grande opportunité pour l'Italie, constituée par cette première véritable expérience de bipolarisme, se solderait par cinq ans de croissance en dessous du potentiel et par une transition du « développement » au « déclin » social.

Références bibliographiques

- BALDINI M., 2001 : « Le proposte di riforma dell'IRPEF del Polo e dell'Ulivo », *mimeo*, CAPP, Università de Modène et Reggio Emilia, mai.
- BALDINI M. et P. BOSI, 2001 : « Flat rate Tax, Dividendo sociale e riforma dei programmi di spesa di assistenza », *Materiali di discussione*, mars.
- BONTEMPI M. E., S. GIANNINI, M. C. GUERRA et A. TIRAFERRI, 2001 : « Incentivi agli investimenti e tassazione del reddito d'impresa : una valutazione delle recenti innovazioni normative », CAPP, Università de Modène et Reggio Emilia.
- CONSIGLIO DEI MINISTRI, 2001 : « Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2002-2006 », juillet.
- CONSIGLIO DEI MINISTRI, 2002 : « Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2003-2006 », juillet.
- DÉLÉGATION DE LOI AU GOUVERNEMENT POUR LA RÉFORME DU SYSTÈME FISCAL DE L'ÉTAT, février 2003.
- GIANNINI S. et M. C. GUERRA : « Requiem per la riforma Visco ? », *mimeo*, CAPP, Università de Modène et Reggio Emilia.
- GUERRA M. C., 2002 : « La tassazione dei redditi finanziari nel disegno di legge delega proposto dal governo », *mimeo*, CAPP, Università de Modène et Reggio Emilia, avril.
- LEGGE « BIAGI » SULLA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO, février 2003.
- LEGGE FINANZIARIA PER IL 2002.
- LEGGE FINANZIARIA PER IL 2003.
- LEGGE « I PRIMI INTERVENTI PER IL RILANCIO DELL'ECONOMIA », octobre 2001.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DES POLITIQUES SOCIALES, 2001 : *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia*, octobre.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DES POLITIQUES SOCIALES, 2003 : *Libro bianco sul welfare*, février.
- PATTO PER L'ITALIA-CONTRATTO PER IL LAVORO, INTESA PER LA COMPETITIVITÀ E L'INCLUSIONE SOCIALE, juillet 2002.
- PIANO NAZIONALE D'AZIONE PER IL LAVORO, juin 2002.
- PROGRAMME DE STABILITÉ DE L'ITALIE, mise à jour décembre 2001.
- PROGRAMME DE STABILITÉ DE L'ITALIE, mise à jour décembre 2002.
- STADERINI A. : « Tax Reforms to influence Corporate Financial Policy : the Case of the Italian Business Tax Reform of 1997-98 » *mimeo*.

