

L'Italie, laboratoire de l'Europe

Tommaso Padoa-Schioppa, ministre italien de l'Economie et ancien membre du directoire de la Banque Centrale Européenne, analyse les succès de la coalition, cette " vinaigrette " politique italienne, et les chances de rebond de la construction européenne

L'Italie a, par le passé, joué en Europe un rôle de laboratoire économique, social, politique. A-t-elle une chance de le retrouver un jour ?

L'actuelle coalition gouvernementale est un laboratoire politique original ! Elle allie plusieurs partis du centre populaire à la gauche radicale, qui, nulle part ailleurs en Europe, n'est au gouvernement, même quand la gauche est au pouvoir. A ceux qui s'inquiètent de l'aspect hétérogène de cette coalition je réponds toujours: ce n'est pas une faiblesse, c'est la société qui est hétérogène. Et jusqu'ici, cette synthèse a réussi de manière assez étonnante en matière de politique économique, mais aussi de politique de l'immigration ou de bioéthique. En politique étrangère, nous avons décidé de missions à l'étranger avec l'appui de la gauche radicale, ce qui aurait pu paraître un temps impensable. On est sortis d'Irak et on est allés au Liban...

La France parle de mayonnaise. L'Italie a inventé la vinaigrette, adoptée par la gastronomie partout dans le monde, et elle l'a appliquée à la politique : l'huile d'olive -la formation de l'Olivier- et le vinaigre -le rouge de la gauche radicale- ne se mélangent pas. Mais la suspension est réussie. Le risque, c'est que la coalition elle-même ne se rende pas compte de la valeur de ce qu'elle est en train de réaliser. Car il y a un équilibre délicat à trouver entre le travail de synthèse dans les faits et le besoin de visibilité et d'identité de chaque composante de la coalition. Durant les discussions budgétaires, nous avons connu la tempête de la communication de chacun, pas celle des objectifs chiffrés.

En dépit de multiples mines, vous avez effectivement réussi à faire voter un budget ramenant le déficit public italien dans les clous du traité de Maastricht . Quelles leçons en tirez-vous ?

Aucune mine n'a réellement sauté, si l'on en juge par le résultat final. Entre les objectifs annoncés en juillet et le budget adopté par le Parlement le 22 décembre, il n'y a que des différences minimales. Le chiffre clé, le retour du déficit public à 2,8% du PIB fin 2007 a traversé la tourmente. Cela signifie que les procédures parlementaires, qui impliquent que les propositions d'amendements sont neutres pour le solde budgétaire, ont bien marché. Et que Le gouvernement comme moi-même avons su tenir fermement la barre et le cap.

Pourtant, la loi de finance est la seule qui permette de faire évoluer des lois existantes si elles ont des retombées budgétaires. Autant dire que c'est un train que l'on charge beaucoup, surtout en début de législature, comme c'est le cas actuellement. Car c'est le seul train qui arrive à l'heure !

L'Italie se porte mieux lorsqu'elle est gouvernée par des politiques doublés de " techniciens " ?

L'existence d'un gardien de l'arithmétique est un recours utile pour mettre le respect des soldes budgétaires au-dessus de tout. Il peut être flexible sur les moyens d'y parvenir. Il doit être inflexible sur le fond. Evidemment, cette fonction n'est pas toujours politiquement payante dans le court terme. C'est pour cela que le ministre de l'Economie n'est pas toujours un professionnel de la politique, comme en France ou en Italie actuellement.

Avez-vous trouvé les finances dont vous avez hérité de l'ère Berlusconi dans un état plus inquiétant que vous ne le pensiez ?

Je les ai trouvés en mauvais état. Mais ce n'était pas pire que ce qui était évident depuis la mi-2005, quand la procédure de déficit excessif a été lancée par la Commission européenne contre l'Italie. Ce diagnostic, dressé avant les élections, m'a d'ailleurs aidé : l'opposition ne pouvait pas nier que les engagements que j'ai tenus avaient été pris par elle. Mais nous avons été confrontés à deux problèmes importants : l'Union européenne nous a obligé à rembourser aux entreprises la TVA sur leur flotte automobile que le gouvernement leur avait fait payer et nous avons dû réintégrer dans les dépenses une partie de la dette des chemins de fer. Ces deux éléments ont lourdement pesé sur le déficit 2006 et l'a fait grimper à plus de 5% du PIB.

Certains doutent encore de la crédibilité d'un déficit de 2,8% cette année...

Ce chiffre ne tient pas compte des deux éléments exceptionnels dont nous venons de parler car leur impact n'a porté que sur l'année 2006. En outre, 2006 a été marquée par de bonnes rentrées fiscales. Si bien qu'au total le besoin de financement sera cette année deux fois moins élevé que les 66 milliards d'euros prévus par le gouvernement précédent.

A quoi tient cette forte amélioration ?

La reprise économique nous a permis de bénéficier d'une dynamique des recettes fiscales. S'y ajoute le fait que nous avons serré les vis, côté dépenses, lors du mini-budget du 1er juillet dernier. Enfin, l'effet de la lutte contre l'évasion fiscale a joué. Nous pensons qu'il existe une plus grande discipline des contribuables. Est-ce structurel ? C'est trop tôt pour l'affirmer. Mais nous espérons sortir le plus vite possible de la procédure européenne de déficit excessif.

Si ce surplus de recettes se confirme, l'utiliserez-vous pour désendettement de l'Etat ?

Il existe une liste d'attente considérable en cas de nouveaux surplus de recettes. On peut accélérer l'ajustement permettant de respecter le Pacte de stabilité. Si l'amélioration des recettes est due au succès durable de la lutte contre l'évasion fiscale, il faudra alors abaisser l'impôt et en faire bénéficier l'ensemble des contribuables. Songez que si nous revenions, d'un coup, dans la moyenne européenne des fraudes, la pression fiscale augmenterait automatiquement de 5 points de PIB. Reste qu'il faudra attendre au moins deux ans pour mieux évaluer les résultats de la lutte contre l'évasion fiscale et envisager une redistribution fiscale.

La reprise masque mal un manque de dynamisme de l'économie italienne ?

Le manque de croissance est le problème essentiel de l'Italie depuis dix ans. Jusqu'au début des années 90, sa croissance était bien supérieure à la moyenne européenne. Ce qui a permis le rattrapage de notre niveau de vie à l'égard de la France et de l'Allemagne. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Notre croissance est désormais inférieure à la moyenne européenne et la dynamique de la productivité s'est arrêtée.

Pour qu'elle reprenne, il faut que l'économie gagne en efficacité, la réorienter d'une économie de rente en une économie de production. C'est vrai du secteur public mais aussi du secteur privé. Ce n'est qu'à cette condition que nous pourrions augmenter les dépenses là où cela s'impose : améliorer la protection sociale, notamment pour les jeunes, investir plus dans les infrastructures et la recherche.

Mais trouver de nouvelles ressources exige de réduire les dépenses inutiles. Où trouver des économies ?

Partout. Quand trois personnes travaillent là où deux suffiraient, il y a des dépenses inutiles. C'est le cas dans le secteur public, mais aussi dans tous les secteurs qui ne sont pas exposés à la concurrence.

Notre logique est de procéder en parallèle sur trois axes : une croissance stable, l'assainissement budgétaire et l'équité sociale. C'est ce que nous avons fait avec le budget 2007.

Que répondez-vous à ceux qui vous reprochent de ne pas avoir assez réduit les dépenses ?

Nous les avons assez réduites pour afficher les meilleures performances des quinze dernières années. Bien sûr, j'aurais aimé faire mieux, sauter 2 mètres 35 plutôt que 2 mètres 15...Mais on a déjà battu un record.

La réforme des retraites reste, en Italie comme en France, une urgence. Comment résoudre le problème ?

C'est plus un problème pour les jeunes que pour les personnes âgées : compte tenu de l'évolution démographique, la proportion du revenu d'un jeune destiné à payer les retraites des personnes âgées augmente. C'est très pénalisant. Par ailleurs, ces mêmes jeunes accumulent de modestes droits, loin de ceux qu'ils assurent aujourd'hui aux personnes âgées. Il y a là un manque de solidarité inter-générationnel grave, porteur de tensions et de fractures pour la société.

Le problème se complique en raison d'un troisième facteur : les amortisseurs sociaux autrement dit les indemnités de chômage sont faibles pour les jeunes en contrat à durée déterminée. Ils sont inférieurs en termes de PIB à ce qui existe en France ou en Allemagne. En outre, ils datent d'une époque où l'emploi n'était nullement flexible. Alors que les jeunes travaillent souvent par intermittence aujourd'hui. Il faut rééquilibrer le système, même s'il est très difficile de réduire les droits à la retraite des plus âgés.

Comment faire ?

Les Italiens doivent reconnaître qu'il faut prolonger la vie active. Repousser l'âge de la retraite n'est qu'une approche. Durant l'activité tardive, il faut aussi favoriser, comme pour les jeunes, une flexibilité du travail : la possibilité, par exemple, de travailler après la retraite sans recourir comme aujourd'hui au travail au noir. Le taux d'activité en Italie est très bas du fait des femmes, des plus de 55 ans, et du cas particulier du Mezzogiorno. Nous conjuguons actuellement les deux régimes, par répartition et, depuis la réforme de 1995, par capitalisation pour les nouveaux venus dans le monde du travail. Cela prendra une génération les harmoniser. Tous les pays recherchent un équilibre financier et un équilibre social de leur système de retraite. En Grande Bretagne, le vrai problème est d'ordre social. En France et en Allemagne, il est d'ordre. En Italie, le problème est moins grave que dans ces trois pays mais il est à la fois financier et social. Ce qui implique une nouvelle réforme pour assurer la viabilité du système.

L'Italie, contrairement à la France, n'impute pas ses problèmes de compétitivité à la force de l'euro. Pourquoi?

Par tradition, la France est plus sensible que d'autres pays à l'évolution des taux de change...L'Italie, elle, sait qu'elle ne peut s'en prendre qu'à elle-même pour sa perte de compétitivité. Elle a perdu des parts de marché car sa productivité est faible. Les exportations semblent reprendre, mais leur croissance reste inférieure à celle du commerce international. Bien sûr, face à la concurrence asiatique, beaucoup d'entreprises s'orientent vers le haut de gamme, et se révèlent très performantes. Toutes n'y parviennent pas... Peut-être sommes nous en train d'assister là à une transformation dont on verra les fruits plus tard ? Espérons-le.

Ne pensez-vous pas qu'un gouvernement économique de l'Europe pourrait être utile ?

C'est un thème avec lequel j'ai vécu...depuis Pierre Bérégovoy en 1987-1988. Personnellement, je souhaiterais un Eurogroupe plus efficace. Mais pour l'être il lui faudrait achever le marché unique, libéraliser les services, mettre en oeuvre une politique d'énergie commune, une intégration financière. C'est cela le plus urgent. Or l'ouverture à la concurrence est souvent bloquée par un accord plus ou moins tacite entre pays membres. C'est vrai dans les services publics, la coopération dans les hautes technologies...En outre, il faudrait mener à bien une politique qui, dans les traités, est à la fois nationale et communautaire dans les transports, l'énergie, la recherche, les infrastructures.

Mais comme la taille du budget communautaire est ridicule, tout le monde se bat sur des miettes. On pourrait passer graduellement de 1,1% du Pib à 3% : le budget fédéral des Etats-Unis était inférieur à 5% au début du XXème. Il est aujourd'hui de quelque 40%.

En revanche, fonder la coordinations des politiques budgétaires sur une plus forte contrainte envers les budgets nationaux, c'est à dire ajouter à la discipline du Pacte une politique budgétaire commune et active me semble irréaliste.

Est-ce qu'un impôt européen serait un pas en avant?

Ce serait une bonne chose... J'ai entendu dire que la monnaie unique était irréalisable en 1988 et trois ans plus tard, on a signé le traité de Maastricht. Pourquoi ne pas imaginer que durant la fin du mandat de la Commission, on réalise des choses qu'on pensait impossible ? L'Europe nous a souvent surpris...

Encore faudrait-il réformer les institutions européennes. Que pensez-vous des propositions d'Angela Merkel, qui de parvenir à une nouvelle Constitution ou un nouveau traité avant l'élection du Parlement européen en 2009 ?

Ces élections sont un moment important de la démocratie directe, qui oblige les partis à parler d'Europe. La réforme elle-même peut se faire sous forme d'un Traité ou sous une autre forme. L'important, ce n'est pas tant le véhicule que son contenu. Ainsi, le roi du Piémont a octroyé à l'Italie une constitution en 1848. Elle a duré jusqu'en 1948. Pendant ce siècle, le royaume du Piémont est devenu le Royaume d'Italie, le droit de vote limité à quelque 2% de la population s'est transformé en suffrage universel, les femmes se sont vues accorder le droit de vote... alors pourquoi un Traité serait-il un moins bon véhicule qu'un cadeau du roi ? Le vrai problème, c'est ce dont l'Union a besoin. Et elle a besoin de deux choses : l'abandon des décisions à l'unanimité et des ressources qui soient cohérentes avec des compétences reconnues et les décisions à prendre. Aujourd'hui nous n'avons ni l'un, ni l'autre. Car les gouvernements des pays membres alimentent l'illusion qu'ils peuvent peser sur le cours des choses même lorsqu'elles dépassent la capacité d'action d'un seul pays. Ce qui entraîne la déception et le ressentiment des électeurs.

Il est temps de revenir au coeur du problème. Certains pays peuvent prendre des initiatives communes permettant d'entraîner les autres comme on l'a fait avec Schengen. Regardez, par exemple, l'engagement de quelques pays au Liban dont la France, l'Italie, l'Allemagne. On n'a pas eu besoin de l'aval de tous les pays membres de l'Union et pourtant l'Union est présente... Quand l'Union européenne fait quelque chose de fort, les gens le sentent, le comprennent. Ce fut le cas de l'euro qui a été le dernier grand projet de l'Union. Aujourd'hui, comme depuis le début de la construction européenne, la clé se trouve en France.

Il y a pourtant un réel désamour des Français pour l'euro...

Personne ne pense vraiment qu'on vivrait mieux sans l'euro... Tout dépend de la façon dont vous posez une question. Si vous demandez, aimez-vous l'impôt ? Tout le monde répondra non. Si vous demandez voulez-vous d'un monde sans impôts mais sans service public, sans système de santé etc....chacun répondra qu'il préfère encore l'impôt.

L'Europe a-t-elle une chance d'exister encore dans 50 ans ?

Oui, elle a des chances d'exister dans 50 ans. Encore faut-il qu'elle ne les rate pas...N'oubliez pas que le long terme commence aujourd'hui !

Propos recueillis par Marie-Laure Cittanova et Françoise Crouigneau