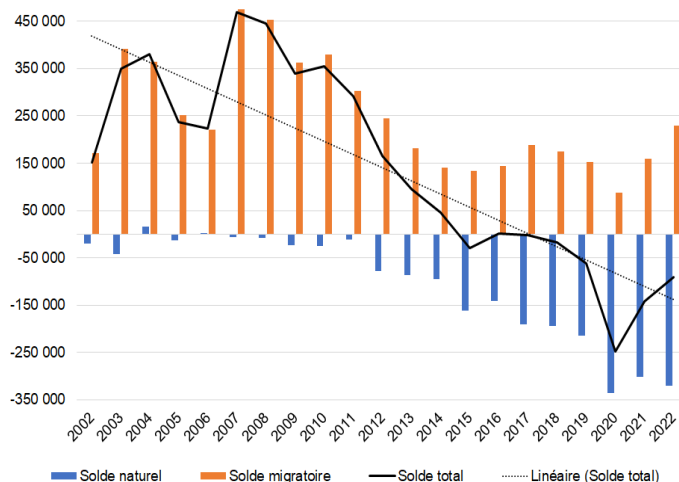


L'Italie face au défi démographique

Pierre FARINEAU

- L'Italie est le 3^{ème} pays le plus peuplé de l'Union européenne. Après un pic à plus de 60 millions en 2014, la population italienne s'élève à 59 millions en 2022 et pourrait diminuer à 47 millions d'ici 2070. En 2022 la Péninsule a enregistré moins de 400 000 naissances, son niveau le plus bas depuis l'unité du pays en 1861, contre plus de 700 000 décès, son niveau le plus haut après le choc pandémique de 2020. L'immigration ne permet plus de compenser son ample solde naturel négatif.
- Le pays vieillit rapidement. L'espérance de vie, désormais à 83 ans, a progressé de plus de 3 ans depuis 2000. Suivant les classifications de la Banque Mondiale, l'Italie est, depuis 2007, une « société très âgée », catégorie qu'elle a rejointe 3 ans après le Japon et 11 ans avant la France. Le déclin de la population italienne préfigure, avec quelques années d'avance, la diminution de la population de l'Union européenne à l'horizon 2030, selon les projections d'Eurostat.
- Dépopulation et vieillissement limitent les ambitions en matière de croissance du PIB du fait de l'évolution de la population active et de la participation au marché du travail, d'une part, et de l'investissement et de la productivité, d'autre part, dans une économie caractérisée majoritairement par des TPE-PME familiales confrontées au défi de leur transmission.
- Le « choc de longévité » met sous tension les finances publiques, puisque la part des dépenses de retraite, de santé et de dépendance s'alourdit dans le budget. La part des plus de 65 ans augmente, alors que celle des actifs diminue. Ceci augmente le risque sur la soutenabilité de la dette publique qui s'élève à 141,7 % du PIB en 2022.
- Des mesures aux effets encore incertains sont prises pour atténuer l'impact des évolutions défavorables de la démographie : politiques pro-natalité, réforme du marché du travail, immigration élective. L'évolution du système de retraites en 2024 reste encore à définir.

Solde naturel naissances-décès, solde migratoire et solde total (valeurs absolues)



Sources : Istat, compilation Service économique régional.

1. Une transformation rapide de la structure de la population par âge

1.1 L'Italie se dépeuple et vieillit rapidement

Depuis quelques années l'Italie perd plus de 300 000 habitants par an. Le taux de fécondité de 1,24 enfant par femme est le plus faible en Europe, nettement sous le seuil de renouvellement des générations fixé à 2,1 enfants par femme. Le solde naturel (naissance-décès) est nettement négatif depuis le début des années 2010. Contrairement à l'Allemagne et à l'Espagne, le solde migratoire ne compense plus le déficit naturel de la population. Le taux de natalité de la population immigrée, plus élevé, tend à s'aligner sur celui des Italiens.

La chute des naissances (-31 % depuis 2008) s'accélère et contribue à creuser le déficit naturel. En 2022 l'Italie a connu 392 598 naissances, son niveau le plus bas depuis l'unité du pays en 1861, et 713 499 décès, son deuxième niveau le plus haut après le choc pandémique en 2020. La progression de la mortalité (+19 % depuis 2008) est imputable à la structure défavorable de la pyramide des âges. L'Italie a la deuxième plus grande part de personnes âgées dans le monde après le Japon. Les personnes de 65 ans et plus représentent un quart de la population en 2022 et compteront pour plus du tiers en 2070. La structure de la pyramide des âges continuera de se dégrader fortement jusqu'en 2040. À cette date, le nombre des plus de 65 ans aura augmenté de 33 %, alors que celui des moins de 64 ans aura diminué de 23 %.

L'Italie vieillit rapidement. L'âge médian y est le plus élevé d'Europe, de 48 ans aujourd'hui contre 43 ans en 2008, et 44 ans en moyenne dans l'UE. Il pourrait dépasser le seuil de 50 ans en 2040. Le nombre de centenaires, 22 000 au 1^{er} janvier 2023, a quadruplé en vingt ans. Son accélération rapide place l'Italie au 4^e rang européen en termes relatif après la Grèce, la France et l'Espagne, et s'accompagne d'une espérance de vie à la retraite de 20,6 ans, supérieure à la moyenne de l'Union européenne. Le passage de l'Italie d'une « société âgée » à une « société très âgée »¹ a été plus rapide que dans n'importe quel autre pays développé, à l'exception du Japon. La transition a duré

19 ans en Italie ; il aura fallu 28 ans en France, 36 ans en Allemagne et 10 ans au Japon².

1.2 L'évolution démographique pèse sur le déséquilibre Nord-Sud

La population du Nord devrait passer de 39 millions d'habitants en 2022 à 34 millions en 2070, quand celle du Sud passerait de 20 millions d'habitants en 2022 à 13 millions en 2070. Le Sud vieillit plus vite que le Nord en raison de l'émigration des jeunes, les taux de naissance et de mortalité étant homogènes entre les régions. Le Nord de l'Italie devrait connaître une diminution de sa population moins prononcée grâce à un taux de migration interne et externe positif, alors que le Mezzogiorno verrait sa population chuter de manière plus prononcée en raison d'un taux de migration négatif.

Au rythme actuel, il y aura une inversion de la situation de vieillissement dans le pays. Le Sud, pourtant moins âgé aujourd'hui, deviendra plus âgé que le reste de l'Italie à l'horizon 2040. Le capital humain jeune et qualifié du Sud pourrait continuer de s'épuiser. Près d'une personne sur deux émigrant au Nord a moins de 40 ans. En vingt ans, 1,2 million de jeunes ont émigré du Sud vers le Nord ou quitté le pays pour des raisons économiques.

1.3 Un ajustement du modèle familial traditionnel au contexte socio-économique

Les couples sans enfant représentent 20 % des ménages. Au rythme actuel, à partir de 2045, leur nombre dépassera celui des ménages avec enfant³. La moitié des couples avec enfant ont un seul enfant. Cette réalité est le plus souvent en décalage avec le souhait d'avoir plus d'enfants⁴ dans un pays où la famille conserve une valeur culturelle forte. Le chômage des femmes et des jeunes, les emplois plus précaires, la rareté des crèches et la difficulté d'accéder à un logement font obstacle à la création d'un foyer et à l'arrivée d'un enfant (cf. Encadré 1).

(1) Selon la classification de la Banque mondiale, une « société très âgée » est une société où les plus de 65 ans représentent plus de 20 % de la population totale. Une « société âgée » est une société où les plus de 65 ans représentent entre 14 % et 20 % de la population totale.

(2) United Nations Population Division (2022), *World Population Prospects*.

(3) Istat (2022), *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie*.

(4) Istat (2020), *Situazione del paese, Il numero di figli desiderato è più alto di quello reale*.

L'âge auquel les femmes ont leur premier enfant a reculé à 32 ans (29 ans en France). Plus de deux jeunes Italiens (entre 18 et 34 ans) sur trois vivent chez leurs parents. Ils quittent le foyer parental en moyenne

à 30 ans (23 ans en France). Les générations plus âgées, souvent à proximité, continuent de soutenir les plus jeunes à travers une aide « informelle » (garde des enfants ou complément de revenus)⁵.

Encadré 1 : Natalité et marché de l'immobilier

L'accession au logement est devenue difficile pour les nouvelles générations et entrave la relance de la natalité. L'Italie est un pays de propriétaires à 73 %, car les *babyboomers* ont fortement soutenu la demande de logements et majoritairement orienté l'épargne vers l'immobilier. Mais le parc immobilier connaît de fortes tensions et des pénuries dans les grandes villes quand bien même la population baisse. Largement composé de grands appartements familiaux, souvent peu performants en termes énergétiques et coûteux à rénover, il ne correspond plus aux besoins des jeunes ménages, avec ou sans enfant.

Malgré le manque de logements et la baisse des taux d'intérêt, les prix de l'immobilier résidentiel ont chuté en termes réels depuis la crise financière de 2008, en raison de la stagnation de l'économie et de la baisse des revenus des ménages et de leur épargne. Pour autant les prix des logements dans les grands centres urbains restent très élevés du fait de l'augmentation de la demande de petites surfaces dans les grandes villes (étudiants, personnes âgées, familles moins nombreuses).

Le financement constitue un obstacle rédhitoire pour les jeunes avec des emplois plus précaires, ce qui retarde leur émancipation du foyer familial et la création de leur propre foyer. Différents dispositifs d'aides publiques ont été mis en place pour répondre à ces difficultés. Par exemple, entre 2021 et 2023, les jeunes de moins de 36 ans pouvaient obtenir auprès de leur banque un prêt égal à 100 % de la valeur du bien, avec une garantie de l'État égale à 80 % du prix d'acquisition, sous condition de revenu. Aujourd'hui une prorogation du dispositif d'aide publique sur l'année 2024 est envisagée par l'exécutif pour soutenir les premiers prêts hypothécaires des moins de 36 ans. Mais l'accès en serait plus restrictif car ces aides sont limitées par la ressource budgétaire disponible ; elles n'ont pas permis pour l'instant d'inverser la tendance de fond.

Le gel de la physionomie des villes a des conséquences dommageables pour les jeunes actifs et les étudiants. Le coût du logement les pousse à choisir un métier ou une filière d'études plus en fonction d'un critère géographique que de leur appétence réelle, souvent au plus près de chez eux, ou en seconde couronne. Ceci contribue au désalignement des compétences et à un taux d'abandon en cours des études plus élevé qu'ailleurs, conduisant à une population globalement moins diplômée que dans les autres États membres. Les conséquences des difficultés de logement sont aussi négatives pour l'ajustement entre offre et demande sur le marché du travail, une situation qui dessert les secteurs et métiers en tension et, à terme, la compétitivité de l'économie italienne.

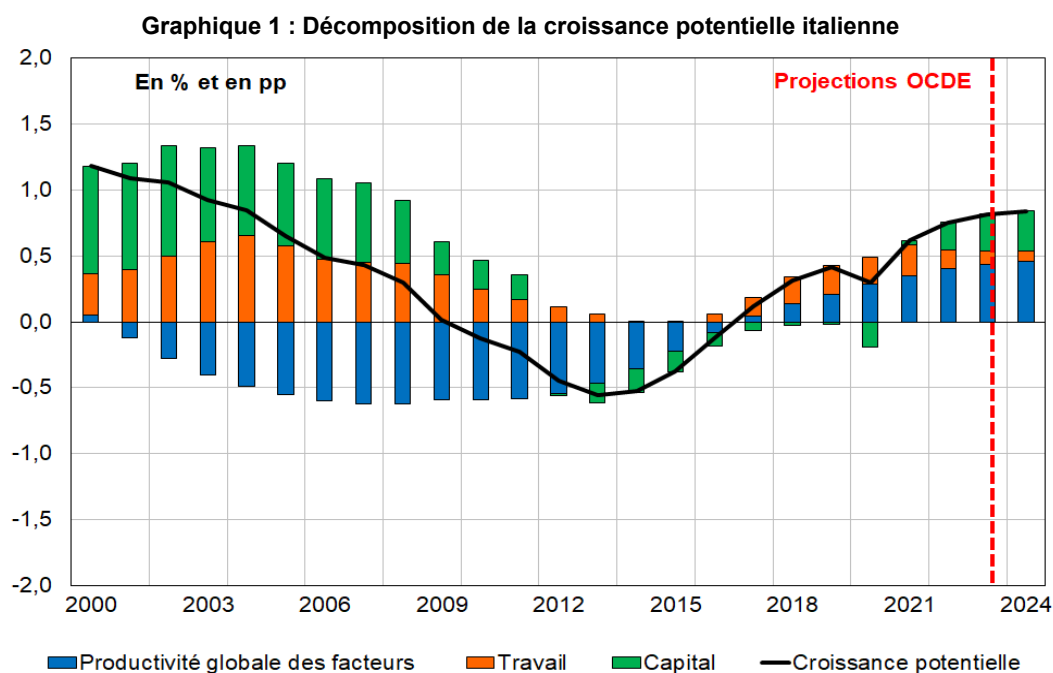
(5) Inapp (2022), *Rapporto sull'invecchiamento*.

2. Un enjeu pour la croissance et les finances publiques

2.1 Les contraintes sur l'offre de travail limitent les ambitions de croissance

Depuis 2014 la croissance de la population en âge de travailler (15-64 ans) ne contribue plus que faiblement à la croissance potentielle du PIB⁶ sous l'effet de la réduction de l'offre de travail, facteur important de la contribution à la croissance (cf. Graphique 1). La population en âge de travailler a diminué en Italie de près de 2 millions de personnes en dix ans (-5 %). La réduction devrait se poursuivre dans un contexte de vieillissement de la population, d'un faible taux de

natalité et d'un accroissement modéré de l'immigration. Sa part passera de 63 % de la population totale en 2022 à 53 % en 2050. Du côté de la demande, le vieillissement devrait peser sur la consommation et l'investissement en dégradant les anticipations de revenu. Selon l'*Ageing report*⁷ réalisé par la Commission européenne, l'Italie sera confrontée à une croissance faible, de +1 % entre 2019 et 2070, inférieure à la moyenne européenne (+1,3 %), le vieillissement de la population étant plus rapide et prononcé que dans les autres États membres.



Source : OCDE *Economic outlook* (2023), calculs DG Trésor.

Note de lecture : En 2000 la croissance potentielle était estimée à 1,1 %, résultant pour 0,8 point de la croissance du capital et pour 0,05 point de celle de la PGF. La croissance du facteur travail contribuait à la croissance potentielle à hauteur de 0,3 point en 2000.

La diminution de la population en âge de travailler rend nécessaire un relèvement du taux d'emploi, pour compenser la sortie massive du marché du travail des travailleurs arrivant à l'âge de la retraite et pour réduire les pénuries de main d'œuvre observables dans certains segments de l'économie en tension (construction, santé et TIC, en particulier). Le taux d'emploi a déjà gagné deux points depuis 2008 et s'élève à 61 % en 2022. Mais il reste 15 points en dessous de la moyenne européenne avec des écarts qui restent marqués entre le Nord et le Sud.

Le déclin démographique peut favoriser le retour à l'emploi de certaines catégories de la population qui en sont éloignées, compte tenu des marges existantes en matière d'insertion sur le marché du travail des femmes, des jeunes et des seniors. Le taux d'emploi des femmes est particulièrement bas, à 55 %, et éloigné de celui des hommes (74 %) et de la moyenne européenne (15 points en dessous). Le taux de NEET (« *not in employment, education or training* ») est le plus élevé de l'UE (25 % des jeunes dans la tranche 18-34 ans). Le taux d'emploi des seniors (55 à 64 ans)

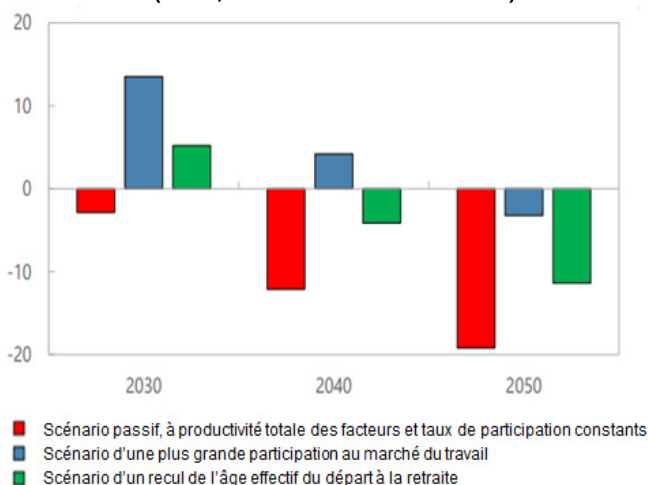
(6) La croissance potentielle est une estimation du taux de croissance annuelle du PIB sous l'hypothèse d'une utilisation optimale des facteurs de production et d'une absence de tensions sur le marché des biens et des services et sur celui du travail.

(7) Commission européenne (2021), "The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)", *Economic and Financial Affairs*, Italy, pp. 309-311.

a progressé ces dernières années, mais il n'est encore que de 55 % en 2022, 7 points en-dessous de la moyenne européenne.

Le FMI trace trois scénarios démographiques illustratifs à l'horizon 2050, selon le niveau de participation de la population au marché du travail (cf. Graphique 2)^{8 9}. Tous prévoient une diminution du PIB réel en 2050 par rapport à son niveau de 2019 sous l'effet de la dynamique démographique : i) l'Italie connaîtrait une forte réduction du PIB, de près de 20 % en 2050, en l'absence d'accroissement du taux de participation au marché du travail et de hausse de la productivité ; ii) le PIB ne chuterait que de 10 % en 2050 dans un scénario hypothétique de recul à 70 ans de l'âge effectif du départ à la retraite dès 2024 ; iii) la baisse du PIB serait plus contenue en cas d'accroissement dès 2024 du taux d'emploi des hommes et des femmes jusqu'à atteindre la moyenne européenne des hommes (80 %) : le PIB augmenterait pendant les premières décennies, avant de chuter à partir de 2050, mais moins fortement que dans les deux scénarios précédents.

Graphique 2 : PIB réel sous différentes hypothèses de participation de la population au marché du travail (en %, année de référence 2019)



Source : FMI.

Note de lecture : Le premier scénario, dit passif se caractérise par une productivité totale des facteurs inchangée par rapport à la tendance observée sur les dernières décennies, et un taux de participation constants à 61 %. Le deuxième scénario fait l'hypothèse d'un taux de participation des hommes et des femmes, respectivement de 74 % et 55 %, porté à 80 % à partir de 2024, soit le niveau moyen des hommes dans l'Union européenne. Le troisième scénario se caractérise par un recul de l'âge effectif du départ à la retraite de 64 ans actuellement à 70 ans à partir de 2024.

2.2 Le niveau d'innovation, d'investissement et d'éducation pourrait affaiblir davantage la croissance

La productivité, autre contributeur à la croissance, stagne depuis le début des années 2000 en Italie. La productivité apparente du travail stagne à cause d'une baisse du nombre d'heures travaillées, d'un capital par tête qui baisse, et d'une productivité globale des facteurs qui baisse aussi à cause d'un niveau insuffisant d'investissement productif et des rigidités structurelles sur le marché du travail.

Le manque de jeunes et la fuite des cerveaux pèsent sur l'innovation et le dynamisme entrepreneurial dans une économie caractérisée majoritairement par des TPE-PME familiales peu productives et confrontées au défi de leur transmission patrimoniale¹⁰. Renouveler le management vieillissant est un enjeu critique, le dirigeant ayant plus de 70 ans dans un tiers des entreprises familiales. Un tiers des entreprises ne survivent pas à leur dirigeant-fondateur et 13 % seulement survivent au troisième passage générationnel. Pour rester compétitives, elles doivent préparer leurs plans de succession et renforcer les pratiques managériales, ce qui implique souvent le choix d'un dirigeant externe à la famille fondatrice. L'enjeu pour cette nouvelle génération est de faire grandir considérablement la taille des entreprises patrimoniales, via le marché des fusions-acquisitions, afin de les internationaliser et de les insérer aux chaînes de valeur mondiales dans le sillage des fleurons industriels de l'exportation italienne, de taille moyenne ou comparable à celle des ETI.

Une meilleure qualité du capital humain résultant de niveaux d'instruction et de qualification supérieurs peut contrebalancer ces effets en rendant la main d'œuvre plus productive. Le pays doit opérer une montée en compétence de sa main d'œuvre (20 % seulement des 25-65 ans ont fait des études supérieures, contre 40 % en France) et remédier au désalignement des compétences, résultant pour partie de la préférence donnée dans l'éducation aux arts et lettres, au

(8) Federico Barbiellini Amidei, Matteo Gomellini, Paolo Piselli (2018), *Il contributo della demografia alla crescita economica: duecento anni di "storia" italiana*, Banca d'Italia, N. 431.

(9) International Monetary Fund (2023), *Population Aging in Italy: Economic Challenges and Options for Overcoming the Demographic Drag*.

(10) Les TPE-PME patrimoniales représentent la moitié du PIB du pays et deux tiers de l'emploi total.

détriment de formations scientifiques. L'absence de débouchés en sortie d'étude, le niveau des salaires et le développement de contrats à temps partiel, souvent involontaires pour les plus jeunes, ont accéléré l'exode des actifs qualifiés depuis vingt ans : 120 000 jeunes diplômés de 25 à 34 ans ont quitté le pays sur la période 2012-2021.

Si le vieillissement de la population a pu contribuer à déprimer la productivité sur les vingt dernières années, certains économistes nuancent l'impact de la démographie sur la productivité à long terme. Une main d'œuvre plus rare et plus onéreuse pourrait fournir des incitations à l'innovation et à l'automatisation des process en abaissant le coût relatif du capital. L'augmentation de l'intensité en capital participerait au rééquilibrage du ratio travail/capital en renforçant la productivité. Pour renforcer sa compétitivité, l'Italie consacrera 24 Md€ d'investissement d'ici 2026 dans le cadre du Plan national de relance et de résilience (PNRR), dont l'Italie est parmi les principaux bénéficiaires¹¹ (191 Md€), financé en partie par l'endettement commun européen en réponse à la crise sanitaire. En particulier, les financements visent à accélérer la transition numérique des entreprises (14 Md€) et le déploiement de la fibre optique (6 Md€) en soutien à la compétitivité du système productif. Sur la période récente, on a assisté au redressement de la productivité en Italie, en forte hausse depuis 2021 (+2 %) comparé à la période précédente (+0,5 % entre 2014-2021), portée par l'investissement orienté à la hausse depuis 2020. Mais un effort reste à consentir en matière d'investissement dans la R&D (1,5 % du PIB) et d'investissements productifs, en particulier dans la transition numérique et écologique, deux moteurs essentiels aux gains de productivité dans les économies avancées.

2.3 L'effet de la démographie sur les finances publiques

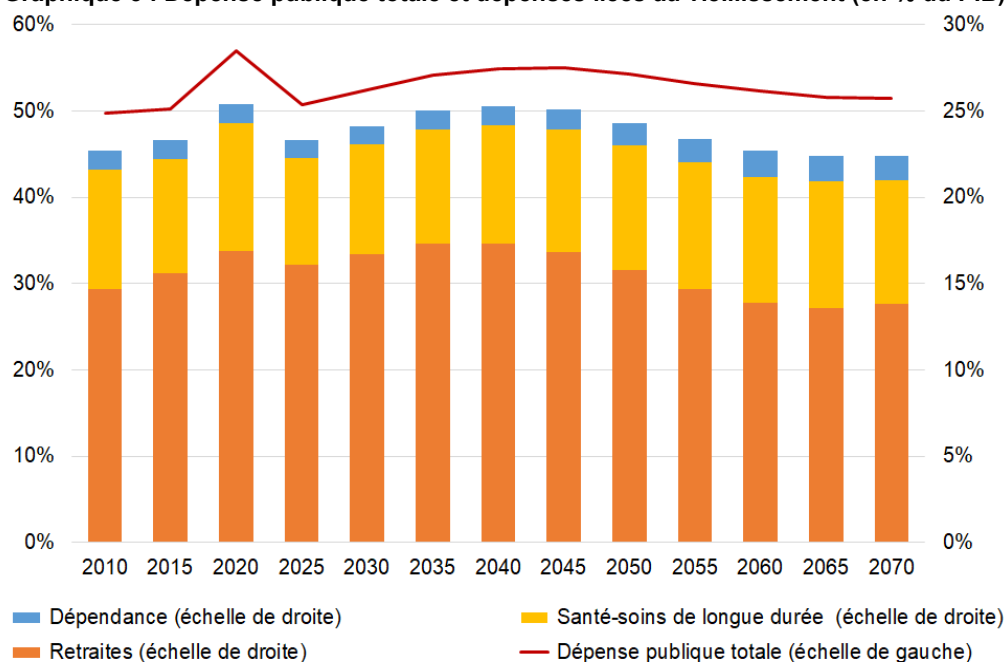
Le taux de dépendance des plus de 65 ans rapporté à la population de 15-64 ans augmentera rapidement, de 38 % en 2022 à 66 % en 2050. L'Italie compte 1,4 actif pour un retraité aujourd'hui. Ce chiffre passera à 1 actif pour un retraité en 2050, un ratio très inférieur au point d'équilibre théorique fixé à 1,5 par l'INPS, l'organisme de sécurité sociale qui gère le système public de retraite, pour pérenniser son équilibre à moyen-long termes. L'effet de la démographie sera négatif aussi sur les recettes fiscales et en particulier celles du système de santé (moins d'actifs, moins de cotisations), et il sera expansif sur les dépenses sociales (retraites, santé et dépendance).

Les dépenses de retraites représentent un tiers des dépenses de l'État (soit 15,7 % du PIB), plus de 75 % de la dépense sociale, soit une part bien plus importante que la moyenne de l'Union européenne. Poussées par l'inflation, les dépenses sont en hausse et l'INPS prévoit un déficit de 10 Md€ en 2023. À législation constante, les dépenses de retraite devaient continuer à croître et atteindre un pic à 17,3 % du PIB en 2035-2040 (cf. Encadré 2 et Graphique 3). Les dépenses agrégées de retraite, de santé et de dépendance s'élèvent à près de la moitié des dépenses de l'État (hors charge d'intérêt). Les dépenses de dépendance et de santé suivront la trajectoire haussière des dépenses de retraites ; un tiers des 65 ans et plus souffre déjà d'une maladie chronique grave, une incidence qui passe à la moitié chez les personnes de 85 ans et plus. Au rythme actuel et sans réformes, le ratio de la dette publique rapportée au PIB atteindra 180 % en 2055, contre 141,7 % en 2022, selon le scénario établi par le Ministère de l'Économie et des Finances italien¹².

(11) Bastardie M., Fatton H., Genem S. et Ponton C. (2023), « À quoi servent les plans de relance mis en place après la crise du Covid-19 ? », *Trésor-Éco*, n° 324.

(12) Ministère de l'Économie et des Finances de l'Italie, Programme de stabilité 2023-2025. Le scénario relatif à la dynamique de l'endettement de long terme est estimé sous l'hypothèse d'une croissance du PIB alignée sur celle de la croissance potentielle et d'un taux d'inflation qui converge vers l'objectif cible de la BCE de 2 % sur un horizon de 20 ans. La trajectoire des finances publiques intègre les dépenses publiques liées au vieillissement de la population comme présentées dans le graphique 3 « Dépense publique totale et dépenses liées au vieillissement », alors que le solde primaire reste constant à partir de 2026, en dehors de la composante correspondant au vieillissement de la population. La charge d'intérêts sur la dette est calculée sur la base d'hypothèses de convergence vers les taux d'intérêt du marché à court et à long terme.

Graphique 3 : Dépense publique totale et dépenses liées au vieillissement (en % du PIB)



Source : Programme de stabilité 2023 de l'Italie, Service économique régional.

Note de lecture : Les dépenses de retraites, de santé et de dépendance atteindront 25 % du PIB en 2040, tandis que la dépense publique totale s'élèvera à 54 % en 2040.

La littérature met en avant les pressions inflationnistes engendrées par le déclin démographique, qui pourraient l'emporter dans les prochaines décennies sur les tendances déflationnistes observées ces trente dernières années¹³. L'inflation serait alimentée par la hausse des salaires, la baisse de la croissance et l'augmentation de l'endettement. Actuellement, le retour d'un niveau élevé d'inflation et la remontée rapide des taux d'intérêt renforcent les pressions sur la soutenabilité de la dette publique d'États qui, comme l'Italie, sont déjà fragilisés par le coût élevé des

dépenses de retraites, de santé et de dépendance. S'y ajoute le risque que le vieillissement dégrade la transmission de la politique monétaire¹⁴ à cause de la moindre efficacité du canal des taux d'intérêt pour stimuler ou freiner la demande (les ménages plus âgés seraient moins sensibles, car ils ont généralement moins besoin d'emprunter que les ménages plus jeunes¹⁵). De telles évolutions pourraient être défavorables à la croissance et la compétitivité de l'Italie et justifient la mise en place de réformes structurelles afin d'atténuer l'effet du vieillissement.

3. Des réformes récentes ou en cours aux effets incertains

Confrontée très tôt à un déclin démographique qui affecte la plupart des pays développés, l'Italie doit encore identifier les outils et mesures capables d'assurer la soutenabilité de ses finances publiques et la compétitivité de son système productif. Ni les politiques migratoires actuelles, ni les politiques natalistes ne paraissent pouvoir corriger à court terme

les tendances lourdes de sa démographie et, dans tous les cas, des politiques natalistes complètes et efficaces n'auraient de plein effet que dans une ou deux générations. C'est surtout sur le marché du travail que des mesures d'encouragement à la participation peuvent permettre à plus court terme d'enrayer les effets économiques négatifs de la démographie.

(13) Charles Goodhart et Manoj Pradhan (2020), *The Great Demographic Reversal*.

(14) PA Imam (2013), "Shock from Graying: Is the Demographic Shift Weakening Monetary Policy Effectiveness", *IMF Working Paper*.

(15) Selon l'hypothèse du cycle de vie, les ménages achètent des biens pendant leur vie active et les vendent à leur retraite.

3.1 Des politiques en faveur de la natalité encore peu efficaces

Les politiques de soutien à la natalité mises en œuvre par les gouvernements successifs se sont montrées peu efficaces, ce qui s'explique en partie par le peu de moyens qui y sont consacrées, 1 % du PIB contre 2,2 % en moyenne dans l'Union européenne. La complexité bureaucratique, héritée du remaniement des mesures par les gouvernements successifs, et le partage des compétences État-collectivités constituent les principales entraves à la réussite de la politique nataliste dans un pays marqué par de forts déséquilibres entre le Nord et le Sud. L'accès aux structures de santé et de services de la petite enfance reste très inégal. L'accession des jeunes au logement ne fait pas l'objet d'une politique publique continue, ni la facilitation de la transmission patrimoniale des entreprises familiales. Les territoires inhabités ou faiblement peuplés à l'intérieur des terres, caractérisés par la décroissance démographique et l'émigration des jeunes, risquent de s'étendre dans des régions qui sont déjà les parents pauvres du développement économique.

Pour encourager la natalité, l'Italie a engagé récemment une refonte de sa politique familiale avec l'adoption du *Family Act* en 2022. Si la mesure phare est l'introduction du « chèque universel unique » (*assegno unico*¹⁶), équivalent à 0,9 point de PIB, qui fusionne et remplace les différentes aides existantes dont la « prime » au premier enfant. L'aide est versée à partir du premier enfant jusqu'à l'âge de 21 ans. Son montant varie¹⁷ selon les revenus du ménage et les majorations prévues par loi depuis 2023 (+50 % pour les familles avec trois enfants ou plus et pour tout enfant handicapé). Le dispositif cible principalement les familles nombreuses et à bas revenus, ce qui peut l'apparenter à un outil de lutte contre la pauvreté des familles encore plus que de relance de la natalité. Son efficacité dans le temps dépendra donc de sa capacité à inciter les familles à avoir un premier, puis un deuxième enfant.

En parallèle, le congé parental prévoit depuis 2023 un mois rémunéré à 80 % contre 30 % auparavant pour les 9 mois de sa durée. Il peut être utilisé jusqu'au 6 ans de l'enfant. Parmi les mesures d'allègement de la fiscalité, une baisse de la TVA à 5 % a été introduite dans le budget 2023 pour les produits liés à la petite enfance et l'hygiène féminine. L'introduction progressive de nouvelles mesures pro-natalité est par ailleurs à l'étude par l'exécutif pour 2024.

La conciliation entre vie professionnelle et familiale se heurte au problème structurel du financement des crèches. Le nombre de crèches publiques est insuffisant pour permettre à toutes les mères de participer au marché du travail. Les places d'accueil municipales couvrent 25 % des besoins, sous la moyenne européenne de 35 %, et les inégalités territoriales sont fortes (la couverture n'est que de 10 % en moyenne dans le Sud). Le cadre institutionnel permet la création de crèches d'entreprises (*asilo nido aziendale*), mais elles sont peu développées (220 au total en 2019) et essentiellement proposées par les grandes entreprises. En pratique, une grande majorité des jeunes enfants sont gardés par leurs proches. Une des priorités fortes de l'Italie est de renforcer la création de crèches, garderies et écoles, grâce aux ressources du PNRR (6,2 Md€), ce qui devrait à la fois lever un obstacle à la parentalité et permettre d'augmenter la féminisation de l'emploi.

3.2 Les politiques d'immigration élective, une solution pour minorer les effets négatifs sur la croissance du PIB ?

Selon l'institut national de statistiques italien (Istat), un scénario démographique permettant d'enrayer la baisse de la population ive requiert un solde migratoire positif de +250 000 entrées annuelles d'ici 2050 (contre 160 000 en 2021), pour limiter la baisse de la population active à court-moyen terme, et une remontée du taux de fécondité jusqu'à 1,82 enfant par femme (contre 1,2 actuellement), pour stabiliser la démographie à plus long terme.

(16) L'*assegno unico* a un coût budgétaire de 18 Md€ en 2023 qui augmentera jusqu'à 20 Md€ en 2029.

(17) Le montant de l'aide varie selon le revenu des ménages de 54 € à 189 € par mois par enfant mineur.

Depuis 2000, la population étrangère résidente en Italie est passée de 1 million à 5 millions (8,5 % de la population). En 2021, les étrangers représentaient 10 % de la population en âge de travailler. Selon la Banque d'Italie, l'immigration a apporté une contribution à la croissance estimée à +3,3 points de PIB entre 2011 et 2016, sans laquelle la croissance aurait été négative¹⁸. Dans les années à venir, l'immigration peut contribuer à limiter la dérive de l'endettement public, en compensant l'effet de la diminution de la population en âge de travailler sur la croissance du PIB : une progression de l'immigration de 33 % engendrerait une baisse de l'endettement public de 30 points à l'horizon 2070, selon le scénario établi par le Ministère de l'Économie et des Finances italien¹⁹.

Depuis 1998, les « décrets-flux » (*decreti flussi*) régulent les migrations légales à travers la fixation de quotas de travailleurs extracommunautaires par secteurs et par pays d'origine. L'année 2023 a marqué une rupture, sous la pression des milieux économiques : les quotas, fixés sur une période de trois ans pour donner de la visibilité aux employeurs, et les objectifs d'accueil ont été plus que doublés, passant de 30 000 à 82 000 par an. Les secteurs cibles ouverts aux migrants sont les transports, la construction, le tourisme, la mécanique, les télécommunications, l'agroalimentaire et les chantiers navals. En parallèle, les dispositifs sont renforcés pour lutter contre l'immigration clandestine notamment dans le domaine agricole.

3.3 Des mesures de soutien à la participation au marché du travail

À plus court terme, des politiques actives en soutien au marché du travail peuvent permettre de réduire les effets négatifs du déclin démographique sur la croissance du PIB. Les principales faiblesses structurelles du marché du travail italien tiennent aux fortes disparités régionales, à la faible insertion des femmes et des jeunes, et à une importante dualité

entre contrats de travail à durée indéterminée et contrats temporaires. Le marché du travail a été fortement flexibilisé depuis le début des années 1990 pour augmenter le taux d'emploi, ce qui a contribué au développement d'une multiplicité de contrats atypiques, précaires pour les travailleurs à durée déterminée²⁰, alors que les contrats à durée indéterminée sont restés très protégés. L'Italie a adopté une réforme du marché du travail en 2015, dite *Jobs Act*, pour répondre à ces faiblesses structurelles et stimuler la création de CDI grâce à des incitations fiscales (exonérations de cotisations sociales). Mais le dualisme et les écarts entre catégories de travailleurs et régions restent marqués. En outre, la croissance ayant été riche en emplois depuis 20 ans, la productivité et la compétitivité italiennes ont été affaiblies.

L'Italie a prévu un volet de 6,7 Md€ dans son PNRR pour intégrer sur le marché du travail les femmes et les jeunes, sans cependant envisager de réforme nouvelle majeure du marché du travail. Les mesures récentes privilégient l'exonération de cotisations à l'embauche des jeunes de moins de 36 ans, pour une durée de 3 ans, portée à 4 ans dans le Sud, ainsi que l'exonération de cotisations à l'embauche des femmes de plus de 50 ans, sans emploi depuis plus d'un an ou travaillant dans des secteurs économiques présentant un grand écart de parité, pour une durée d'un an en CDD, portée à un an et demi en CDI. Des mesures d'allègement d'impôt en faveur des entreprises qui embaucheraient des mères de 3 enfants et plus sont également envisagées par l'exécutif pour 2024. Le revenu de citoyenneté, mesure mise en place en 2019 pour lutter contre la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion sociale, a par ailleurs été réformé pour encourager l'insertion professionnelle. Dans le contexte actuel de pénuries de main d'œuvre, le nombre de contrats à durée indéterminée est en hausse, ce qui pourrait infléchir, si la tendance se confirme, la dynamique passée où les formes atypiques d'emploi étaient prépondérantes.

(18) Federico Barbiellini Amidei, Matteo Gomellini, Paolo Piselli (2018), *op. cit.*

(19) Ministère de l'Économie et des Finances de l'Italie, *Programme de stabilité 2023-2025*. Sous l'hypothèse d'une augmentation du flux net d'immigration de +33 % ou -33 % entre 2020 et 2070, la projection du ratio d'endettement public rapporté au PIB coïncide jusqu'en 2034 avec la trajectoire de référence décrite dans le scénario présenté dans le point 2.3 (« Effet de la démographie sur les finances publiques »). C'est après 2034 que la dynamique migratoire fait dévier l'endettement public par rapport à la trajectoire de référence.

(20) La proportion de contrats à durée déterminée est passée de 15 % en 2013 à 20 % en 2022. Les emplois à temps partiel représentaient 18,2 % des emplois en 2021 (dont 11,3 % de temps partiel subi) contre 15,3 % en 2011.

Encadré 2 : Le système des retraites en Italie : la loi Fornero

Plusieurs réformes ont été mises en œuvre afin d'adapter le système de retraite aux évolutions de la population et garantir la soutenabilité des finances publiques. À la suite de la crise financière de 2008, un nouveau régime, dit « Fornero », a porté l'âge légal de départ à la retraite à 67 ans, contre 62 ans précédemment. Mais ce nouveau régime se révélant difficilement acceptable par la population, des dispositifs expérimentaux de retraites anticipées ont été introduits pour en assouplir l'application pour certaines catégories. Ajustés et reconduits par les gouvernements successifs, ils sont pour l'instant en vigueur jusqu'à 2024.

La mesure la plus large, le Quota 103 (Quota = âge + années cotisées), permet un départ à la retraite à 62 ans avec 41 années de cotisations, un dispositif qui favorise les carrières stables et continues. L'*Anticipo pensionistico sociale* (« départ anticipé social ») ouvre à certaines catégories de personnes le droit de partir avant l'âge légal de liquidation (emplois pénibles, handicapés, chômeurs). L'*Opzione donna* (« option femme ») autorise les travailleuses ayant 35 ans de cotisations à partir à la retraite à 60 ans, avec une réduction d'un an pour un enfant, et de deux ans pour deux enfants ou plus, moyennant une réduction de la pension versée. En pratique, l'âge effectif de départ à la retraite est de 64 ans en moyenne.

Avec l'expiration des mesures transitoires de pré-retraites, l'Italie devrait en principe rebasculer intégralement en 2024 dans le régime de droit commun des retraites de la loi Fornero qui repose sur le départ à 67 ans. Compte tenu de la dynamique démographique, du coût élevé des mesures dérogatoires et de l'enjeu de soutenabilité budgétaire, le débat reste ouvert jusqu'à la fin de l'année, lorsqu'il faudra, à nouveau, décider des modalités d'application pleine ou partielle de la loi Fornero. Ce sujet divise la classe politique qui craint les retombées électorales négatives en cas d'augmentation du Quota.

Éditeur :

Ministère de l'Économie,
des Finances
et de la Souveraineté
industrielle et numérique
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

**Directrice de la
Publication :**

Dorothée Rouzet

Rédacteur en chef :

Jean-Luc Schneider
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus**Octobre 2023**

N° 334 Taux d'intérêt, croissance et soutenabilité de la dette publique

Guillaume Clavères

Septembre 2023

N° 333 La fiscalité « duale » en vigueur en Suède

Christian Gianella, Thibault d'Hardemare, Ingallil d'Armaillé, Julien Grosjean, Frédéric Lemaître

N° 332 Perspectives mondiales à l'automne 2023 : l'économie résiste à la montée des taux

Raphaël Beaujeu, Louis Bertrand, Adama Hawa Diallo, Juliette Flament, Paul Mainguet,

Cyprien Ronze-Spilliaert, Eloïse Villani

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>

 Direction générale du Trésor

 @DGTresor

Pour s'abonner à *Trésor-Éco* : bit.ly/Trésor-Eco

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.