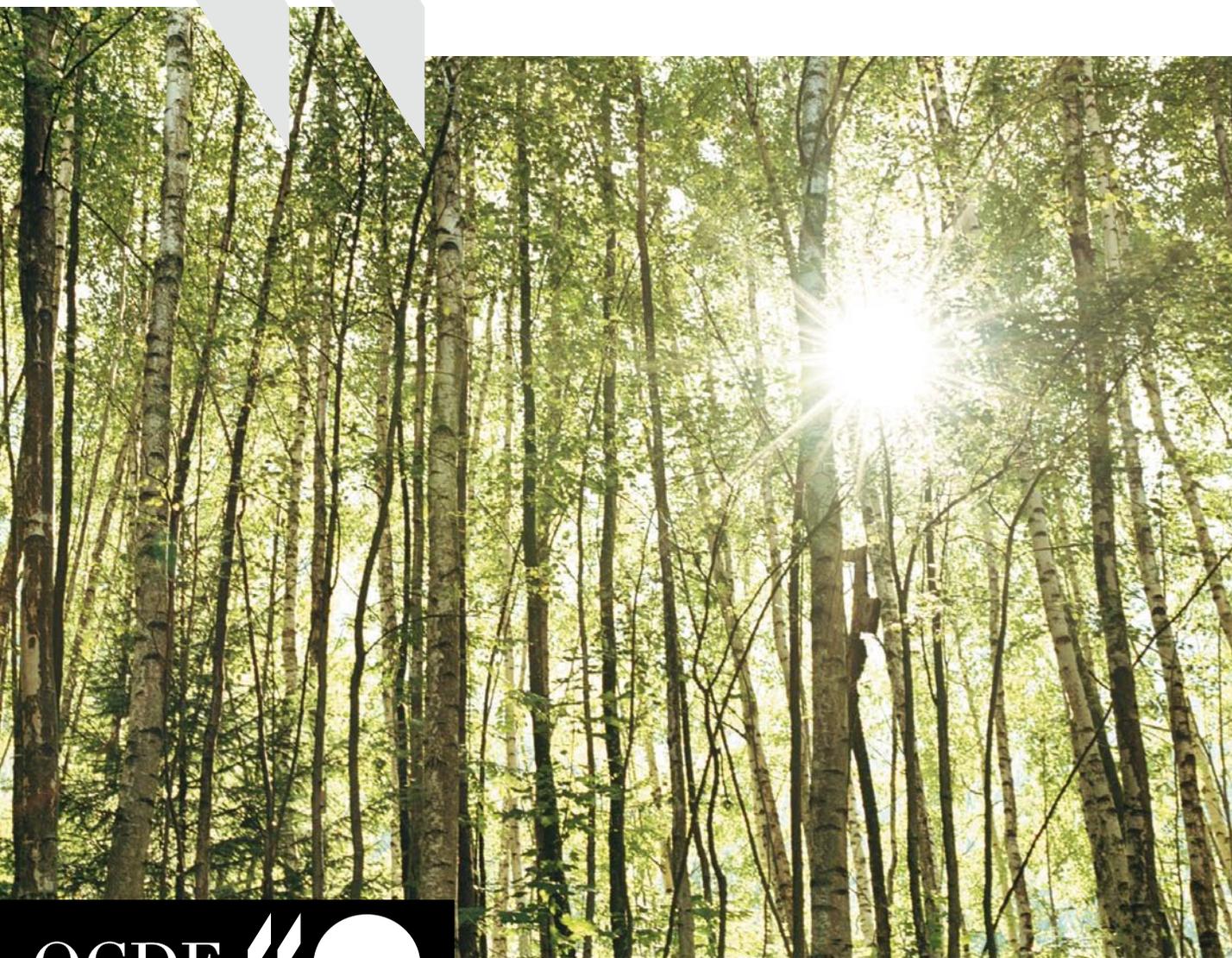




**Études économiques
de l'OCDE**

Italie



OCDE



ÉDITIONS OCDE

Volume 2005/7 – Novembre 2005

Études économiques de l'OCDE

Italie

2005



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

Publié également en anglais

© OCDE 2005

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Performance économique et enjeux pour les pouvoirs publics	23
Introduction : l'ajustement à l'UEM n'est pas encore terminé.....	24
Interactions macrostructurelles	25
Enjeux politiques.....	50
Notes	56
Bibliographie	59
Chapitre 2. Réformes budgétaires pour la crédibilité et la croissance	61
Politique budgétaire : vers l'ajustement structurel.....	62
Réforme de la fiscalité	65
Réforme des dépenses.....	76
Fédéralisme budgétaire.....	88
Notes	101
Bibliographie	106
Annexe 2.A1. Données statistiques	108
Annexe 2.A2. Évolution législative en matière de fédéralisme	113
Annexe 2.A3. Mesures visant à améliorer la compétitivité	118
Chapitre 3. Gouvernement d'entreprise et libéralisation des marchés : perspectives d'amélioration	119
Améliorer le gouvernement d'entreprise et le fonctionnement du marché des capitaux	121
Le renforcement de la concurrence sur les marchés des produits	136
Notes	153
Bibliographie	158
Annexe 3.A1. L'affaire Parmalat	161
Chapitre 4. L'incidence économique des migrations	165
L'Italie et les migrations.....	166
La politique migratoire.....	169
L'incidence économique des migrations.....	175
Conclusions.....	192
Notes	194
Bibliographie	197
Chapitre 5. Capital humain et marché du travail	199
Évolution générale du capital humain.....	200
Ressources financières pour l'éducation.....	202

L'incidence de l'éducation sur le chômage et le taux d'activité.....	204
Rendements de l'éducation	207
Rentabilité sociale de l'éducation	209
Réformes visant à accroître l'emploi et la productivité du travail par une amélioration du capital humain	209
R-D et innovation en Italie.....	212
Conclusions.....	216
Notes	218
Bibliographie	219

Encadrés

1.1. Le paradoxe des écarts contradictoires de chômage et de production	30
1.2. Analyse de la baisse de productivité dans un contexte d'accroissement de l'intensité du facteur travail	38
2.1. La réforme des pensions Maroni-Tremonti	77
2.2. Le nouveau Titre V de la Constitution	89
2.3. Le processus de simplification	91
2.4. Questions touchant le remplacement de l'IRAP par un autre impôt régional	94
2.5. Recommandations touchant la politique budgétaire	99
3.1. Quelques éléments sur l'impact du secteur financier sur les performances économiques de l'Italie	130
3.2. Le projet de loi gouvernemental sur la protection de l'épargne	133
3.3. Recommandations relatives aux marchés des capitaux et des produits	152
4.1. Les migrations dans deux régions italiennes	177
4.2. Trois études économétriques de l'incidence des immigrants sur le marché du travail	181
4.3. Les immigrants ne concurrencent-ils pas les autochtones au niveau de l'emploi?	183
5.1. Réorganisation du système public de recherche	214
5.2. Recommandations dans le domaine du capital humain	217

Tableaux

1.1. Exportations par pays	28
1.2. Production potentielle et écart de production	29
1.3. Contributions à la croissance de la valeur ajoutée en termes réels, différents secteurs (CITI, Rév. 3).....	31
1.4. Situation budgétaire.....	47
1.5. Calculs du PIB à long terme, sur la base de taux d'activité et d'un NAIRU inchangé	53
2.1. DPEF 2005-2008	64
2.2. Poids de l'impôt et taux d'imposition implicites	66
2.3. Emploi et rémunération dans les administrations publiques	83
2.4. Partenariats public/privé dans certains pays de l'OCDE.....	87
2.5. Actifs du secteur public : 2002	88
2.6. Dépenses de santé publique au niveau régional	97
2.7. Indicateurs de l'offre régionale de services de santé	97
2.A1.1. Mesures budgétaires pour 2005 et leurs incidences en 2005-07	108
2.A1.2. Le programme de réforme fiscale de 2005.....	109

2.A1.3.	Tendances des dépenses publiques par catégorie économique	109
2.A1.4.	Programme de privatisation des entreprises publiques.....	110
3.1.	Actifs financiers des ménages.....	121
3.2.	Membres des conseils des commissaires aux comptes (<i>sindaci</i>) élus par les actionnaires minoritaires	125
3.3.	Investisseurs institutionnels dans les sociétés cotées.....	126
3.4.	Transport de passagers et de fret	142
4.1.	Estimation des entrées légales et illégales 1986-2003.....	168
4.2.	Étrangers contrôlés sans permis de séjour en Italie	171
4.3.	Visas délivrés en 2001-2003	173
4.4.	Quotas d'immigration 2004.....	174
4.5.	Quotas d'immigration 2000-2004	175
4.6.	Part des immigrants non UE dans l'emploi par secteur et région	178
5.1.	Population ayant suivi au moins des études secondaires du deuxième cycle	200
5.2.	Taux de scolarisation dans les régions italiennes	202
5.3.	Résultats de l'analyse PISA 2003	202
5.4.	Dépenses publiques au titre des établissements d'enseignement	203
5.5.	Dépenses totales au titre des établissements d'enseignement.....	203
5.6.	Rapport élèves/enseignants dans les établissements publics et privés.....	204
5.7.	Taux de chômage par groupe d'âge et région	206
5.8.	Gains avant impôt de la population ayant un revenu du travail	208
5.9.	Rentabilité privée et sociale de l'éducation	208

Graphiques

1.1.	Taux d'épargne des ménages	27
1.2.	Taux de change réels et parts de marché à l'exportation	28
1.3.	Indicateurs structurels en rapport avec la productivité	33
1.4.	Taux d'emploi	35
1.5.	Le recours au temps partiel	36
1.6.	Décomposition de la productivité	38
1.7.	Indicateurs structurels liés à la productivité	42
1.8.	Productivité et salaires dans le secteur des biens exportables	43
1.9.	Coûts unitaires de main-d'œuvre, par secteurs	44
1.10.	Relativités du chômage et de la productivité au niveau régional	45
1.11.	Déséquilibres budgétaires	48
1.12.	Dette des administrations publiques	50
2.1.	La réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	68
2.2.	Coins fiscaux sur le travail	71
2.3.	Dépenses au titre des pensions jusqu'en 2050	78
2.4.	Employés de la fonction publique.....	81
2.5.	Consommation publique de services marchands et taux d'activité féminin	82
2.6.	Subventions des administrations publiques et transferts de capitaux aux sociétés non financières	85
2.7.	Dépenses des administrations locales, par fonction	90
2.8.	Recettes des administrations locales, par type	93
2.9.	Dépenses totales au titre des soins de santé	96
3.1.	Écart entre taux débiteurs et taux créditeurs	123
3.2.	Capital-actions des sociétés cotées	124

3.3.	Prix sur les marchés du négoce de l'électricité	140
3.4.	Taux d'inflation : une décomposition	149
3.5.	Participation directe de l'État au capital	150
3.A1.1.	Le crédit au secteur privé par les institutions monétaires et financières	163
4.1.	Les étrangers en Italie titulaires d'un permis de séjour	168
4.2.	Durée de séjour des immigrants, pays d'origine	169
4.3.	Chômeurs et immigrants dans la population active : régions italiennes	176
4.4.	Immigrants titulaires d'un permis de séjour, Province de Rome	178
4.5.	Structure par âge des populations étrangère et de souche en Toscane	184
4.6.	Contribution budgétaire nette par habitant, en fonction de l'âge, étrangers et Italiens de souche, Toscane	185
4.7.	Part des enfants étrangers dans les établissements scolaires	191
5.1.	Tendances dans l'enseignement supérieur	201
5.2.	Niveaux d'instruction et taux de chômage	205
5.3.	Niveaux d'instruction et taux d'activité	207
5.4.	Documents fréquemment cités, par millier de chercheurs	211
5.5.	Intensité de la R-D dans les entreprises et nombre de chercheurs	215

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques de l'Italie ont été évaluées par le Comité le 16 décembre 2004. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 26 janvier 2005. Suite à des retards de procédure exceptionnels, toute l'information n'est pas à jour.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Alexandra Bibbee, Flavio Padrini, Paul O'Brien et Céline Baptista, sous la direction de Nicholas Vanston.

L'étude précédente de l'Italie a été publiée en mars 2003.

La présente Étude économique peut ne pas contenir d'examen de certaines politiques qui sont pertinentes pour le pays mais relèvent de la compétence de la Commission européenne. Si certaines de ces politiques peuvent être examinées dans l'Étude de la zone euro, d'autres ne peuvent pas être abordées par le Comité EDR car la Commission européenne maintient actuellement que les Études économiques doivent avoir une couverture limitée. Aucune limitation ne s'applique à la couverture des politiques dans les Études économiques des autres pays de l'OCDE.

La Commission et les États membres de l'Union européenne réfléchissent activement aux moyens d'examiner les politiques au niveau de l'UE dans le cadre du Comité EDR.

STATISTIQUES DE BASE DE L'ITALIE

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	301.3	Villes principales, milliers d'habitants (au 20.10.2001)	
Superficie agricole (milliers de km ²), 1995	165.2	Rome	2 547
		Milan	1 256
		Naples	1 005
		Turin	865

LA POPULATION

Population au 31.12.02, en milliers	57 321	Population active, 2003, en milliers	23 918
Nombre d'habitants au km ²	190	Emploi, 2003, en milliers	21 822
Accroissement naturel net, 2002, en milliers	-19	Agriculture	1 075
Accroissement naturel net, pour 1 000 habitants, 2002	-0.4	Industrie	7 019
		Services	13 728

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2003	1 302.0	Origine du produit intérieur brut, en 2003, au prix du marché en pourcentage du total :	
PIB par habitant (2003, en dollars EU)	25 592	Agriculture	2.2
Formation brute de capital fixe :		Industrie	23.3
En pourcentage du PIB en 2003	19.1	Construction	4.9
		Autres	69.6

L'ÉTAT

Dépenses courantes en 2003 (en % du PIB)	48.9	Engagements financiers bruts en 2003 (en % du PIB)	121.5
Recettes courantes en 2003 (en % du PIB)	46.4	Investissements de l'ensemble des administrations en 2003 (en % de l'investissement total)	16.3

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services, en pourcentage du PIB, 2003	25.4	Importations de biens et services en pourcentage du PIB, 2002	24.8
Principaux produits exportés, en pourcentage des exportations totales, 2003		Principaux produits importés, en pourcentage des importations totales, 2003	
Produits manufacturés	35.3	Produits alimentaires	7.1
Tissus et articles en matières textiles	14.7	Produits manufacturés	25.4
Produits chimiques	9.5	Métaux, minéraux et ferraille	9.1
Matériel de transport	10.7	Produits chimiques	13.6
Pétrole et combustibles	2.1		

LA MONNAIE

Unité monétaire : Euro		Nombre d'euros par US\$, moyenne des données journalières :	
		Année 2004	0.8049
		Décembre 2004	0.7454

Résumé

Une légère reprise est en cours. Une reprise s'est engagée au début de 2004 et devrait se poursuivre à un rythme modéré en 2005 et en 2006; la demande intérieure continuant de s'accroître plus rapidement que le PIB. La croissance en termes réels devrait rester légèrement inférieure à la moyenne pour l'UE. L'écart d'inflation devrait encore s'accroître en 2006. Le déficit des opérations courantes s'est creusé et les pertes de parts de marché à l'exportation ont été importantes jusqu'à une date récente. L'emploi a beaucoup progressé tout au long du ralentissement, mais la croissance de la productivité, notamment celle de la productivité totale des facteurs, a été très faible.

La situation est contrastée en ce qui concerne les finances publiques. Tout en diminuant, la dette reste supérieure à 100 % du PIB. L'excédent primaire s'est nettement contracté et, jusqu'à présent, on a eu recours de façon répétée à des mesures ponctuelles au lieu de procéder à des réformes plus profondes. Les mesures exceptionnelles concernant les recettes ont empêché le déficit de dépasser le plafond de 3 % tout en limitant l'impact négatif sur l'économie. Les autorités italiennes sont déterminées à éliminer progressivement les mesures exceptionnelles d'ici à 2006. L'OCDE estime que de nouvelles réformes structurelles pourraient être nécessaires pour réaliser les objectifs budgétaires en 2005. Globalement, la pression fiscale n'est pas très forte, mais le système fiscal décourage l'entrée sur le marché formel du travail; à cet égard, une baisse de l'impôt sur le revenu à hauteur de 6 milliards d'euros est prévue pour 2005. Du fait de la décentralisation, il est plus difficile dans la pratique de maîtriser les dépenses publiques. Une série de réformes récentes limitera à l'avenir la hausse des dépenses dans le secteur des retraites et encouragera les travailleurs à rester plus longtemps en activité. Une progression sensible de l'excédent primaire est nécessaire pour assainir véritablement les finances publiques.

Il faut renforcer la concurrence sur les marchés de produits. De larges pans du secteur des services connaissent des pressions concurrentielles trop faibles pour promouvoir l'innovation dans les domaines de la gestion et de la technologie ou pour contrecarrer une hausse des coûts qui est ensuite répercutée sur le secteur exportateur. Il faudrait que les autorités se montrent plus déterminées dans la réforme de la réglementation et la libéralisation des marchés de produits; de même, les subventions qui subsistent devraient être accordées en fonction de leurs coûts et avantages sociaux. Lorsqu'une concurrence suffisante se sera instaurée dans le secteur de l'électricité et qu'une structure réglementaire adéquate sera mise en place, il ne faudra pas différer une privatisation totale. Les autres secteurs à privilégier dans la réforme de la réglementation et dans les mesures de libéralisation devraient être les transports, le fret routier, les services professionnels et le commerce de détail. Dans le secteur du commerce de détail, toute action se heurte souvent à l'opposition d'autorités locales sous l'emprise des petits commerçants; une surveillance et une évaluation plus strictes de la part des autorités centrales s'imposent.

Il ne faudrait pas reporter les réformes nécessaires dans le domaine du gouvernement d'entreprise. Les scandales récents ont mis en lumière toute une série de problèmes de gouvernement d'entreprise, auxquels les autorités ont réagi rapidement, mais de façon parcellaire. Il faudrait faire en sorte que les actionnaires minoritaires puissent jouer le rôle qui

convient. La répartition des compétences entre les organes de surveillance devrait être ajustée. On peut regretter que les propositions récentes de réforme dans ce domaine ne se soient pas concrétisées. La procédure de faillite pour les petites entreprises est trop longue et rappelle trop la procédure pénale, des actifs qui pourraient être productifs sont gaspillés et rien n'incite le chef d'entreprise à poursuivre l'activité. Il faudrait accélérer les réformes dans ce domaine également.

Le marché du travail a évolué de façon positive. Les réformes du marché du travail ont été profondes et se sont traduites par une amélioration de l'emploi et un recul du chômage. Par ailleurs, des mesures sont prises actuellement pour améliorer la situation des travailleurs sous contrat à durée déterminée. Malgré tout, les travailleurs en place demeurent très protégés et la performance du marché du travail est très différente d'une région à l'autre. L'immigration de grande ampleur (une grande partie de l'immigration était clandestine dans le passé) est un phénomène récent et les travailleurs immigrés trouvent un emploi là où il y a pénurie chronique de main-d'œuvre. Les campagnes successives de régularisation montrent que les immigrants sont nombreux à vouloir travailler dans le secteur formel. On pourrait aller plus loin pour élargir l'immigration légale et pour aider les immigrants à s'intégrer dans la société et l'économie italiennes.

Évaluation et recommandations

La création d'emplois a été forte, mais la croissance faible, ce qui soulève des difficultés budgétaires

Ces dernières années, la croissance du PIB italien a été inférieure à la moyenne pour la zone euro et la productivité totale des facteurs a très peu progressé, en étant même parfois négative. L'OCDE estime que, peut-être temporairement, le taux de croissance potentielle du PIB est tombé à moins de 1½ pour cent. La hausse des prix à la consommation a été plus rapide que dans la zone euro et les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre ont fortement augmenté aussi bien dans les secteurs tournés vers l'économie intérieure que dans ceux orientés vers l'extérieur. L'un des éléments positifs est que l'Italie compte parmi les rares pays de l'OCDE à avoir connu une forte croissance de l'emploi, qui n'a pas discontinué depuis le début de la présente décennie, et que son taux de chômage a nettement baissé. L'Italie est aussi parvenue, grâce à des mesures exceptionnelles de grande ampleur, à respecter le plafond de 3 % de déficits publics, fixé par le Pacte de stabilité et de croissance. Les réformes récentes des retraites contribueront à limiter l'augmentation des dépenses pour les régimes publics ces prochaines décennies, en relevant l'âge effectif de la retraite. Mais le déficit structurel demeure élevé, l'endettement brut est encore bien supérieur à 100 % du PIB, la décentralisation complique la discipline budgétaire et les amnisties fiscales répétées risquent d'alimenter la fraude et l'évasion fiscales dans l'attente de nouvelles amnisties. Des efforts substantiels seront indispensables ces prochaines années tant pour mettre effectivement en œuvre la baisse entièrement financée de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, d'un montant de 6 milliards d'euros, qui est prévue pour 2005, que pour éliminer totalement en 2006 les mesures exceptionnelles qui ont permis de réduire le déficit budgétaire ces dernières années. En définitive, bien que l'Italie paraisse maintenant avoir surmonté les effets récessifs des deux ou trois dernières années, les perspectives de croissance à moyen terme semblent médiocres, essentiellement parce que la croissance de la productivité et la compétitivité restent faibles. Le vieillissement démographique freinera lui aussi la progression du revenu par habitant ces prochaines décennies, rendant d'autant plus nécessaire, mais aussi plus difficile, la réduction du déficit et de la dette du secteur public.

Les principaux enjeux consistent à accroître la croissance potentielle, tout en maintenant la discipline budgétaire

L'enjeu est donc double : il faut durablement accélérer la croissance réelle du revenu par habitant et améliorer les finances publiques. Pour obtenir ce résultat, il y a essentiellement deux moyens :

- *Stimuler l'offre.* Il faudrait un ensemble de mesures d'accélération de la croissance dont l'objectif devrait être de faire en sorte, par une politique plus vigoureuse, que le secteur

tourné vers l'économie intérieure subisse de plus fortes pressions concurrentielles de façon qu'il mette en place les innovations qui lui permettront de réduire ses coûts; il s'agirait aussi de réformer la réglementation des faillites – qui se traduit par des coûts de sortie élevés pour les créanciers et les propriétaires de l'entreprise – ainsi que les structures de gouvernement d'entreprise qui incitent à l'opacité financière ; il faudrait enfin poursuivre l'action menée pour favoriser la création d'emplois dans le secteur formel tout en s'efforçant de valoriser davantage le capital humain dans toutes les tranches d'âge.

- *Mener une action résolue pour réduire durablement la dette et les déficits du secteur public.* On pourrait dégager de nouvelles économies grâce à l'emploi dans le secteur public, la passation des marchés et les subventions, et il est très important que la décentralisation se double de mesures d'amélioration de l'efficacité et n'aboutisse pas à une duplication des postes. Il faut aussi agir énergiquement et sans relâche pour empêcher les dépenses de santé de dépasser les plafonds convenus. Il conviendrait d'élargir l'assiette de l'impôt en simplifiant la législation fiscale et en intensifiant la lutte contre la fraude et l'évasion. Il faudrait réduire les taux d'imposition lorsque cette réduction peut être financée par des économies permanentes sur les dépenses.

Une reprise graduelle est en cours

La longue période de croissance lente prend fin. Les exportations redémarrent et l'érosion des parts de marché en volume s'est ralentie. La croissance de la consommation privée devrait continuer à être supérieure à celle du PIB et certains signes montrent que la demande privée d'investissement redémarre. La croissance de l'emploi reste positive et la hausse des salaires dans le secteur privé demeure modérée, surtout en termes réels. À court terme, on peut s'attendre à la poursuite d'une croissance modérée réduisant l'écart de production en 2006. On observe néanmoins une compression des marges bénéficiaires dans le secteur manufacturier, qui n'est pas encore véritablement sorti d'une récession de quatre ans, et on peut craindre que les petites entreprises italiennes des secteurs traditionnels du textile et de la chaussure perdent du terrain au profit de leurs rivales d'Asie et d'Europe de l'Est, d'autant que l'euro se montre vigoureux et le taux d'inflation intérieure est supérieur à la moyenne pour la zone euro. Enfin, même si l'Italie est assez peu tributaire des importations de pétrole, une période prolongée de prix pétroliers élevés aurait un impact négatif en affaiblissant la demande chez la plupart des partenaires commerciaux et en accentuant les pressions inflationnistes intérieures, le fait que l'Italie exporte peu vers les pays producteurs de pétrole en termes de PIB venant renforcer ce phénomène.

La reprise économique ne résoudra pas en elle-même les problèmes budgétaires

Comme dans un grand nombre d'autres pays de l'UE, l'Italie a vu ses finances publiques se dégrader lorsque la croissance s'est brusquement ralentie à la fin de 2001, mais les autorités ont continué de respecter le plafond de 3 % du PIB fixé par le Pacte de stabilité et de croissance, en procédant à des ventes d'actifs et en prenant des mesures exceptionnelles, notamment sous la forme d'amnisties fiscales, qui ont eu un impact limité sur la demande. La reprise s'accompagnera d'une amélioration budgétaire, qui

néanmoins ne sera pas suffisante pour que l'Italie se conforme au plafond de 3 %. Quoiqu'il en soit, on constate une dégradation du solde budgétaire tendanciel, qui a commencé d'ailleurs avant le ralentissement de 2001-2003, l'excédent primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles tombant de quelque 6½ pour cent du PIB en 1997 à un chiffre estimé à 2 % en 2004, en raison d'une forte hausse des dépenses publiques. L'OCDE prévoit une nouvelle contraction de l'excédent en 2005 et 2006 compte tenu des mesures annoncées; le déficit du secteur public devrait être supérieur à 3 % du PIB en 2005 et s'aggraver en 2006, bien que la progression des dépenses publiques courantes (sauf pour les retraites) soit limitée à 2 % pour 2005 et que des mesures aient été prises pour accroître les recettes. Les ventes d'actifs publics, surtout de biens immobiliers, devraient se poursuivre et les opérations antérieures de titrisation de ces ventes continueront d'alléger le besoin d'emprunt en 2005. *Pour atteindre l'objectif budgétaire officiel, à savoir un déficit de 2.7 pour cent pour 2005, il faudra prendre de nouvelles mesures d'assainissement et suivre de très près l'application des dispositifs antifraude et des plafonds de dépenses.*

Il faudra mener à moyen terme une action plus déterminée pour réduire le déficit

Vu le niveau élevé du ratio dette/PIB, la politique budgétaire doit avoir pour priorité de réduire ce ratio à moyen terme. Il faudrait des excédents primaires bien plus importants que ceux dégagés ces dernières années ou prévus par l'OCDE et de nouvelles mesures d'allègement de la dette seraient souhaitables. Le dernier plan budgétaire à moyen terme (DPEF) table sur une amélioration du solde primaire de ½ pour cent du PIB chaque année jusqu'en 2008, mais il n'indique pas précisément comment on y parviendra, alors même que, depuis de nombreuses années, les dépenses primaires augmentent plus vite en Italie que les moyens de financement. *Il faudrait donc une procédure budgétaire pluriannuelle plus détaillée. Il conviendrait d'éliminer les mesures exceptionnelles en 2006, comme il est prévu, et de les remplacer par des réductions permanentes des programmes de dépenses structurelles, de préférence suffisamment dimensionnées pour rendre possible ultérieurement une baisse des taux d'imposition qui contribuera à la croissance. Lorsque l'écart de production sera entièrement résorbé, il faudra renforcer encore les mesures d'assainissement.*

Il faudrait privilégier les réductions des dépenses

On pourrait réduire les dépenses en améliorant l'efficacité administrative : il faudrait éviter les fonctions redondantes aux différents niveaux d'administration en cas de décentralisation et tirer parti de la retraite prochaine de la génération du baby-boom pour obtenir une réduction nette des niveaux d'effectifs. Il faudrait que la hausse des rémunérations dans le secteur public revienne à un rythme plus modéré pour pouvoir respecter les nouveaux plafonds de progression des dépenses. Les priorités pour les dépenses devraient être l'amélioration des infrastructures et la mise en valeur du capital humain. Comme dans la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE, les dépenses publiques pour la santé s'accroissent. Les services de santé entrant dans la catégorie des biens dits « supérieurs » et les ménages étant prêts à dépenser davantage pour ces services à mesure qu'augmentent leurs revenus, cela ne posera pas nécessairement problème. Mais il faudra néanmoins augmenter le niveau de participation financière des patients, surveiller de près et sans discontinuer les projets et les résultats dans les régions et procéder à davantage

d'évaluations comparatives entre les régions. La décentralisation des dépenses de santé, pourtant financées essentiellement par l'État, complique la maîtrise des dépenses et une fourniture efficace des soins; de plus, les niveaux de rémunération sont fixés à l'échelon central. En ce qui concerne les retraites, la réforme récente est de grande ampleur, même s'il est regrettable qu'on ait reporté son application à 2008. Il est prévu d'actualiser en 2005 les coefficients des prestations pour tenir compte de l'accroissement de la longévité ; il ne faut pas différer cette mesure. Pour réduire encore la dette publique, il faudrait en particulier privatiser davantage, notamment dans les industries de réseau, si l'on veut atteindre l'objectif de 100 milliards d'euros (environ 7 % du PIB de 2004) qui a été fixé dans le dernier DPEF.

Une réforme du régime fiscal est en cours

En Italie, la pression fiscale totale n'est pas supérieure à la moyenne, notamment pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais en raison de l'existence d'un secteur informel de grande dimension, les personnes qui paient des impôts subissent des taux d'imposition moyens et marginaux qui sont élevés, ce qui crée une contre-incitation au travail et favorise l'activité informelle, une législation fiscale complexe occasionnant par ailleurs des pertes de temps pour son application. Après une pause durant la majeure partie des années 90, les amnisties fiscales ont été largement utilisées durant la période de faible croissance. Il faudrait renoncer à cette pratique qui risque de nuire au respect des obligations fiscales. Les autorités italiennes ont décidé une baisse des taux d'imposition en deux étapes. La première est intervenue en 2003 et elle a concerné les bas revenus. La deuxième, qui aura lieu en 2005 et se doublera d'une simplification, vise les revenus moyens et élevés. *Cette baisse des taux d'imposition est judicieuse si elle peut être financée par des mesures structurelles durables de réduction des dépenses. De plus, il faudrait la concevoir avec soin de façon à éviter une augmentation excessive des taux marginaux pour les revenus faibles et moyens du fait de la suppression de déductions. Il faudrait définitivement renoncer aux amnisties fiscales et les remplacer par des dispositifs plus énergiques de lutte contre la fraude dans l'ensemble de l'économie.*

Les résultats du côté de l'offre se sont dégradés en Italie

Le revenu par habitant avoisine la moyenne pour l'UE et dépasse légèrement la moyenne pour la zone de l'OCDE. L'Italie a quelque peu rétrogradé dans le classement, essentiellement parce qu'elle s'est montrée moins performante pour la croissance, non seulement par rapport au passé, mais aussi vis-à-vis de la plupart des autres pays de l'OCDE. Élément plus préoccupant, la croissance de la productivité totale des facteurs semble avoir été négative dernièrement. L'une des conséquences est que, même si les salaires ont très peu progressé en termes réels du point de vue des salariés (c'est-à-dire par rapport à l'indice des prix à la consommation), les coûts unitaires de main-d'œuvre se sont très sensiblement alourdis pour l'employeur. Depuis plusieurs années, l'Italie perd donc de sa compétitivité-prix dans la zone euro et cette compétitivité s'est même dégradée encore davantage ces derniers temps par rapport aux pays qui ne font pas partie de la zone euro, puisque l'euro s'est, renforcé. Les exportations en volume se sont contractées et les parts de marché se sont érodées en termes réels. Les producteurs italiens font face à une plus

vive concurrence de la part de l'Europe de l'Est et de l'Asie, aussi bien sur les marchés à l'exportation que sur le marché intérieur. Ce phénomène ne semble pas encore avoir pris fin : l'inflation en Italie reste supérieure à la moyenne pour la zone euro, l'écart de production se résorbe et, bien qu'on s'attende à une amélioration de la productivité avec la reprise conjoncturelle, rien ne montre dès à présent que cette amélioration se concrétisera rapidement. Il importe donc d'identifier les motifs de ces médiocres performances dans le domaine de la productivité et de trouver des solutions.

Des problèmes structurels expliquent la médiocrité de la productivité et de la compétitivité

On peut donner une autre interprétation (qui n'est pas très convaincante) des statistiques récentes en matière d'emploi, de production et de commerce extérieur : de délicats problèmes de mesure se posent. Par exemple, la croissance de l'emploi pourrait être surévaluée lorsque des activités informelles « émergent » dans le secteur formel. Mais si cette interprétation n'est pas très convaincante, c'est que les comptes nationaux comportent déjà des estimations de l'économie informelle, qui ne peut donc fausser très sensiblement les statistiques de productivité. Les coûts liés à l'emploi sont peut-être également surévalués puisque les crédits d'impôt pour transformation de contrats sont comptabilisés sous la forme d'une hausse des bénéficiaires et pas sous la forme d'une diminution des coûts de main-d'œuvre, et la production pourrait être sous-évaluée parce qu'on ne tient pas compte de l'amélioration de la qualité. Le phénomène de sureffectifs conjoncturels a pu également jouer un rôle dans le ralentissement de la productivité. Mais la persistance d'une inflation tendancielle relativement forte et une dégradation assez marquée de la balance courante montrent que l'Italie connaît un problème structurel – et pas seulement de mesure ou conjoncturel – de productivité et de compétitivité. *Il serait donc sage pour les décisions à prendre dans ce domaine important d'avoir pleinement conscience que le ralentissement de la performance économique est d'origine structurelle, et ce d'autant plus lorsque les mesures adéquates sont intrinsèquement souhaitables.*

La productivité doit être dopée dans le secteur des biens échangeables

Pour la concurrence et la performance des marchés de produits, les indicateurs de l'OCDE montrent que l'Italie a accompli d'indéniables progrès dans l'allégement des charges administratives et dans l'intensification de la concurrence, mais ces progrès ne vont pas plus loin en moyenne que ceux constatés dans les autres pays et l'Italie reste donc dans une position assez médiocre. *Le secteur des services, en particulier, n'est pas soumis à des pressions concurrentielles suffisantes pour résister à une hausse des coûts et pour innover, en partie à cause de mesures résiduelles d'intervention directe des pouvoirs publics, surtout dans les transports et l'énergie. Il est difficile de justifier les nombreux contrôles des prix dans le transport de marchandises et l'influence politique à l'égard des infrastructures routières est nocive et inefficace. La plupart des services professionnels échappent à la réglementation de la concurrence et les autorités locales, souvent sous l'emprise des intérêts locaux, s'opposent au développement des grandes surfaces dans le commerce de détail. Il faut examiner et régler au niveau national le dossier du commerce de détail. La protection et le niveau élevé des coûts dans les services font que le secteur exportateur a des coûts qui sont supérieurs à ce qu'ils devraient être et qui*

augmentent plus vite que ceux des principaux partenaires commerciaux. Tout en ayant été stimulé par les réformes récentes, le secteur de l'électricité pose un problème particulier en ce qu'il reste dominé par l'opérateur historique, et les oppositions locales ainsi que les obstacles administratifs entravent la création de capacités de production et l'interconnexion avec les producteurs étrangers. De ce fait – et en raison également d'autres facteurs structurels – les prix de l'électricité sont nettement plus élevés que dans les pays voisins de l'UE et les contraintes d'ensemble qui pèsent sur les capacités de production pourraient freiner la croissance dans un proche avenir. *L'application de la décision qui a été prise dernièrement de séparer la production et le réseau de transport et d'augmenter les capacités de production en fonction des signaux du marché ne devra pas être différée. Ce dossier, comme celui du commerce de détail, appelle une action nationale concertée. Il faudrait également envisager de privatiser les réseaux de l'électricité et du gaz, avec des garde-fous pour l'accès des tiers.*

Le gouvernement d'entreprise doit être encore amélioré

Comme on l'a vu dans plusieurs *Études* précédentes, l'économie italienne se caractérise par la présence d'un grand nombre de petites entreprises, souvent sous contrôle familial, et d'un petit nombre de très grandes entreprises, également sous contrôle familial, même lorsqu'elles sont cotées. L'opacité comptable et les carences d'une vérification indépendante des comptes des entreprises ont été mises en exergue par une série récente de défauts sur obligations, les exemples les plus notables étant ceux de deux sociétés de l'agro-alimentaire, Cirio et Parmalat. Ces événements ont sans doute contribué à la dégradation de la confiance des consommateurs ces dernières années et soulignent la nécessité de mieux protéger les actionnaires minoritaires – comme le préconisent les *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE* –, de mettre en place une surveillance plus efficace du marché et de moderniser un droit de la faillite qui n'est pas à même de protéger les créanciers ou de permettre aux propriétaires de l'entreprise de démarrer une nouvelle activité. En restaurant la confiance dans le système financier, on favoriserait le développement d'un régime privé de retraite capitalisé par affectation des indemnités de départ des salariés à des plans à gestion privée. Cela serait en outre bénéfique pour les marchés financiers nationaux. Un secteur financier peu performant nuit à une allocation efficiente du capital, avec toutes les conséquences négatives pour la croissance des entreprises rentables, la R-D et l'innovation et, pour finir, le résultat d'ensemble.

La réaction initiale des autorités n'a pas tardé

La réaction initiale à l'incurie dans la gestion de certaines sociétés a été rapide, même s'il a fallu à juste titre arbitrer entre la nécessité d'agir sans délai pour rétablir la confiance et préserver les actifs, d'une part et, d'autre part, le souci de mettre en place des mesures optimales face à de telles situations. Néanmoins, un certain nombre de mesures seraient souhaitables. Au départ, un projet de loi bipartisan avait été soumis au Parlement en mai 2004 dans le domaine du gouvernement d'entreprise et de la surveillance financière. Mais certaines des mesures proposées ont progressivement perdu des appuis et le projet de loi n'a pas été adopté. Un nouveau texte, actuellement en discussion au Parlement, est à même de renforcer les droits des actionnaires minoritaires et d'améliorer le dispositif de surveillance financière. *L'adoption de ces mesures devrait rester prioritaire si l'on veut raffermir*

la confiance dans le secteur financier. Idéalement, le droit de la faillite devrait préserver les actifs qui restent productifs afin de désintéresser les créanciers, les actifs improductifs étant réaffectés ou liquidés. Les nouvelles procédures d'urgence pour la faillite des grandes entreprises protègent mieux les actifs qu'auparavant en accélérant les opérations : une commission, désignée par le ministère compétent, supervise la restructuration dans le respect du droit judiciaire commun et des réglementations normales des marchés. *Malgré tout, une réforme complète de la faillite reste urgente.*

La création d'emplois a été remarquable

Statistiquement, si le revenu par habitant a encore légèrement progressé ces dernières années malgré la baisse apparente de la productivité, c'est parce que la création d'emplois s'est montrée vigoureuse. De fait, plus d'emplois ont été créés durant les années de récession 2001-2004 que lors des quatre années précédentes de croissance plus rapide du PIB. Le taux de chômage a diminué chaque année de la récession et il est maintenant inférieur au NAIRU estimé. Même si l'emploi est peut-être surévalué, puisque des salariés non recensés sont passés du secteur informel au secteur formel (il s'agit surtout d'immigrants dont la situation vient d'être régularisée), les réformes récentes et plus anciennes du marché du travail paraissent avoir joué un grand rôle. Grâce à elles, il est plus facile et moins coûteux d'ajuster les effectifs des entreprises au moyen de contrats à durée déterminée, dont la transformation en contrats à durée indéterminée a été favorisée par des mesures fiscales. Dans ces conditions, les employeurs ont été davantage disposés à recruter sur des contrats souples des salariés peu qualifiés ou expérimentés, qui ont pu ainsi acquérir une expérience et se qualifier sans devoir rester indéfiniment dans une situation de précarité. La forte progression de l'emploi, en particulier pour les travailleurs faiblement qualifiés, explique en partie la faible croissance de la productivité. Mais l'exemple d'autres pays, notamment les États-Unis avant 2001, et plus encore l'Irlande, montre qu'il est possible d'avoir une forte croissance de l'emploi et de la productivité totale des facteurs durant une période assez longue. *Il faut semble-t-il des marchés de produits concurrentiels et un marché du travail flexible.*

Néanmoins, le marché du travail reste régionalement segmenté, mais absorbe un grand nombre de migrants

Les taux de chômage dans les régions les plus prospères du Nord et du Centre sont inférieurs à 5 %. Ils restent au moins trois fois supérieurs dans les régions méridionales, et l'écart ne s'est que très légèrement résorbé par rapport à 1998 ; le problème chronique de la faible mobilité des chômeurs du Sud de l'Italie (les transferts croissants de péréquation ayant peut-être une incidence) est mis en lumière par l'intégration comparativement réussie des immigrants dans l'économie. Généralement, les immigrants, en particulier ceux qui sont en situation irrégulière, arrivent dans le Sud du pays, mais se dirigent vers le Nord, là où il y a des emplois. Grâce aux mesures successives de régularisation, un très grand nombre d'immigrants clandestins ont pu rejoindre le secteur formel, ce qui a élargi les bases d'imposition et accru les recettes de sécurité sociale.

Les politiques d'immigration devraient être plus réalistes et cohérentes

L'Italie n'a pas néanmoins une politique adaptée à une immigration de grande ampleur, peut-être parce qu'elle était essentiellement dans le passé un pays d'émigration. Les quotas officiels pour les travailleurs non saisonniers sont relativement faibles et ils reposent dans la pratique sur une évaluation rétrospective du marché du travail. *Puisque les immigrants paraissent venir en Italie pour trouver un travail, et en trouvent un, il serait plus réaliste d'augmenter le quota officiel d'immigration qui n'est pas lié à une offre d'emploi spécifique. Il faudra pour cela renforcer les mesures de formation et d'intégration.* On pourrait alors se montrer plus ferme à l'égard des immigrants en situation irrégulière.

Les taux d'activité restent faibles

L'emploi progresse fortement depuis la fin des années 90 et les taux de chômage ont diminué, mais les taux d'emploi restent globalement faibles en Italie, de même que les taux d'activité. Le taux global d'activité pour la population d'âge actif est de 63 %, alors qu'il est proche de 70 % en moyenne dans l'UE (et atteint 75 % aux États-Unis). Comme dans la plupart des pays, les taux d'activité des hommes appartenant aux classes d'âge de forte activité, sont nettement supérieurs à 90 %, mais ils tombent à seulement à un peu plus de 30 % en Italie dans le cas des hommes de plus de 60 ans. Les taux d'activité des femmes sont faibles sur le plan international pour toutes les tranches d'âge. Moins de la moitié des femmes exercent un emploi, contre 60 % en moyenne dans l'UE. Et comme dans les autres pays du Sud de l'Europe, l'emploi à temps partiel représente une proportion relativement faible de l'emploi total des femmes. Le taux d'activité des femmes et celui des hommes âgés sont inférieurs à la moyenne pour l'UE, même dans les régions italiennes prospères qui connaissent une pénurie chronique de main-d'œuvre. On pourrait donc aisément accroître la production pendant un certain temps en faisant en sorte de porter aux niveaux internationaux les taux d'activité et d'emploi des femmes et des hommes âgés, y compris au Nord et au Centre du pays.

Les efforts devraient portés surtout sur les travailleurs âgés et les femmes de tous âges

Les réformes du système de retraite devraient contribuer à développer l'activité des travailleurs âgés ces prochaines années, mais il est essentiel qu'une plus forte participation à la vie active se double d'une augmentation de l'emploi. *Une formation adéquate des travailleurs avant qu'ils atteignent l'âge vulnérable sera essentielle et il faudrait que le service public de l'emploi se consacre davantage à la recherche de postes de travail pour les chômeurs de cette catégorie. Il faudrait suivre de près l'impact effectif des réformes sur l'activité des travailleurs âgés.* Comme dans les autres pays méditerranéens, la tradition veut que les femmes restent au foyer pour élever leurs enfants et pour s'occuper des parents âgés. *On pourrait remédier au faible taux d'activité des femmes en augmentant les investissements publics dans les services d'accueil de l'enfance et dans la prise en charge des personnes âgées, afin que les femmes puissent exercer durablement un emploi. Il faudrait réduire le coin fiscal très marqué sur le travail et réformer les déductions fiscales pour conjoint à charge, de façon qu'il soit plus intéressant financièrement d'avoir dans un ménage un deuxième apporteur de revenu, surtout lorsqu'il est*

faiblement qualifié. Un grand nombre d'immigrants accomplissent des travaux domestiques, de sorte qu'ils pourraient libérer leur employeur plus qualifié et lui permettre d'exercer une activité. Une libéralisation de l'immigration pourrait faciliter cette évolution. De plus, les réformes récentes du marché du travail ont développé l'offre de postes à temps partiel, qui pourraient être particulièrement attrayants pour les femmes. Un assouplissement des heures d'ouverture dans le commerce de détail, des mesures en faveur des grandes surfaces et des réformes d'autres marchés de produits créeraient également de nouvelles possibilités d'emploi pour les femmes.

Les résultats dans le domaine de l'enseignement sont peu satisfaisants

Par rapport aux autres pays de l'OCDE, une proportion de la population italienne supérieure à la moyenne n'a qu'un niveau d'études du premier cycle du secondaire. Cela est vrai tout spécialement pour les personnes âgées, mais les générations plus jeunes sont également concernées. Quarante pour cent des tranches d'âge de 25 à 34 ans sont dans ce cas, contre une moyenne proche de 25 % pour l'UE et pour l'OCDE, et les résultats du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) montrent que les Italiens de 15 ans se situent bien au-dessous de la moyenne en particulier pour les mathématiques et la résolution de problèmes. L'Italie compte une forte proportion de jeunes qui, tout en n'étant pas scolarisés, n'exercent pas d'emploi. On voit donc toutes les difficultés du passage de l'école à la vie active. Le risque de chômage ultérieur est également bien plus élevé pour la population dont le niveau d'études ne dépasse pas le premier cycle du secondaire. Confrontées à cette situation, les autorités ont prolongé l'âge de la scolarité obligatoire de 10 à 12 ans et procédé à une vaste refonte de l'enseignement primaire et secondaire, notamment en améliorant le passage de l'école à la vie active grâce à des filières professionnelles (voir l'Étude précédente). Ces réformes vont tout à fait dans la bonne direction et il faudrait suivre de près leurs résultats. La priorité devrait être maintenant la formation liée à l'emploi.

La qualité de l'enseignement tertiaire doit être améliorée

De plus, la proportion de la population ayant achevé des études dans l'enseignement supérieur est inférieure à la moyenne pour l'OCDE, alors qu'une proportion relativement forte d'Italiens se lance dans ces études. Le nombre d'années nécessaires pour obtenir un diplôme du premier cycle de l'enseignement supérieur est plus élevé que la moyenne, ce qui augmente le coût d'opportunité de l'enseignement supérieur et décourage l'acquisition de hautes qualifications. La demande de travailleurs très qualifiés subit peut-être les effets négatifs de la spécialisation des industries italiennes dans la basse technologie et de la petite taille des entreprises, qui réduisent les possibilités de dépenses de R-D. Pour l'enseignement supérieur, l'un des problèmes est l'effectif insuffisant d'enseignants jeunes, qui doivent surmonter de multiples obstacles. Les nominations manquent de transparence, la promotion n'est pas toujours fonction de la productivité et l'Italie dépense beaucoup moins que la moyenne de l'OCDE ou de l'UE pour la R-D ; ses dépenses sont par ailleurs sensiblement plus faibles pour l'enseignement supérieur. En conséquence, elle souffre d'un exode de cerveaux important. Dans le même temps, les obstacles administratifs à la reconnaissance des diplômes étrangers et autres qualifications

professionnelles étrangères font que l'Italie ne tire pas parti de la diffusion des compétences techniques, de l'expérience et des connaissances de source étrangère. Il faudrait remédier d'urgence à ces carences. Il faudrait surtout accroître les effectifs d'enseignants et faciliter le recrutement au mérite de personnes qualifiées, notamment étrangères, en leur garantissant une meilleure sécurité de l'emploi qu'à l'heure actuelle.

Les réformes ne devraient pas être différées

L'Italie ne se trouve pas dans une situation de crise imminente et des réformes politiquement délicates (par exemple pour le marché du travail et pour les retraites) ont été lancées, mais l'économie voit encore son dynamisme interne et sa compétitivité externe s'éroder progressivement; de plus, les mesures prises pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques restent insuffisantes. La lenteur de la dégradation ne doit pas dissimuler les changements nécessaires, pas plus qu'elle ne doit conduire à sous-estimer le temps qu'il faudra pour que ces changements se concrétisent une fois mises en œuvre les réformes indispensables. C'est une raison de plus pour ne pas différer les réformes.

Chapitre 1

Performance économique et enjeux pour les pouvoirs publics

Le présent chapitre est consacré à la performance économique récente de l'Italie et à ses liens avec les politiques structurelles. Le chômage a accusé un net recul du fait de l'utilisation plus intensive de la main-d'œuvre qui a suivi les réformes engagées sur le marché du travail. Cependant, en dépit d'une forte expansion de l'emploi, la croissance de la production a été bridée par un ralentissement marqué de la progression de la productivité totale des facteurs. Il en est résulté aussi un taux d'inflation relativement élevé et une dégradation de la compétitivité, accompagnée récemment de pertes considérables de parts de marché d'exportation, dans un contexte où la progression des salaires nominaux, bien que modérée, dépasse largement les gains de productivité. Les indicateurs structurels de l'OCDE laissent penser que la faible croissance de la productivité est imputable à la fois à un manque de vivacité de la concurrence intérieure et à une accumulation insuffisante de capital humain. Par ailleurs, les taux d'activité et d'emploi des femmes et des seniors restent parmi les plus bas de la zone de l'OCDE. Les résultats budgétaires se sont aussi dégradés durant la récession. Les principaux enjeux que les autorités auront à surmonter concernent la participation à l'UEM, la concurrence mondiale et le vieillissement de la population, qui appelleront des réformes structurelles pour stimuler la productivité et l'emploi et renforcer les finances publiques.

Introduction : l'ajustement à l'UEM n'est pas encore terminé

Le gouvernement italien a annoncé récemment les trois objectifs principaux de sa politique économique : maintien du pouvoir d'achat des ménages, réduction du déficit budgétaire et amélioration de la compétitivité par le biais de réformes structurelles¹. Ces efforts sont requis pour assurer une croissance non inflationniste durable, que l'Italie cherche en vain à atteindre depuis un certain temps maintenant mais dont la réalisation est essentielle pour faire face au vieillissement de la population et assurer la viabilité des finances publiques. Après une période de quasi-stagnation en 2002-03, la croissance s'est accélérée en 2004, mais elle devrait restée modérée conformément aux évolutions dans la zone euro. Le revirement de l'activité au cours du dernier cycle, au milieu des années 90, a été nettement plus dynamique. À l'époque, la baisse très marquée de l'inflation et des taux d'intérêt réels liée à la convergence des politiques économiques avec l'Europe, conjuguée à une dépréciation du taux de change dans le cadre des réalignements dans le SME, stimulait la demande, tant intérieure qu'étrangère.

Les faits observés semblent indiquer que l'adhésion à l'UEM n'a pas dopé autant la croissance potentielle en Italie que la demande intérieure. Bien que modeste, la progression de la demande intérieure a été supérieure à celle du PIB. Les pertes de parts de marché d'exportation durent depuis une dizaine d'années, tout comme l'écart d'inflation avec les autres pays de la zone euro. En revanche, l'Allemagne, seule grande économie européenne à connaître une croissance aussi lente que l'Italie, semble souffrir d'une demande, et non d'une offre, intérieure insuffisante et affiche une inflation bien inférieure à celle de ses partenaires de la zone euro ainsi que, plus récemment, de meilleurs résultats à l'exportation. Cela tient peut-être au fait que ce pays est entré dans l'UEM à un taux de change élevé (après l'unification), ce qui le désavantageait, alors que l'Italie a été avantagée par un taux bas (après les crises du SME) – dans les deux cas il s'agissait de taux qui étaient loin de l'équilibre et qui ont conduit à une période de convergence, conformément à la « loi d'un prix unique ».

En ce qui concerne l'Italie, la convergence est de fait complète, en ce sens que le taux de change réel est revenu à son niveau de 1992. Les marges bénéficiaires « excédentaires » induites dans le secteur ouvert aux échanges par les dévaluations initiales ont maintenant été utilisées, mais le taux de change réel continue de s'élever, en raison notamment de l'augmentation des coûts des biens de production provenant du secteur protégé, où la concurrence intérieure est limitée. Avant l'euro, la solution aurait été une dévaluation compétitive, mais il faut maintenant un nouveau type de transition, fondé sur un degré plus élevé de flexibilité structurelle et une plus grande efficacité. Cette réforme structurelle est en fait en cours depuis que l'Italie a décidé de solliciter son admission à l'UEM, mais elle est restée incomplète et peu profonde tant que le taux de change réel a été sous-évalué. La situation actuelle, caractérisée par une croissance inférieure à la moyenne de l'UE, des pertes importantes de parts de marchés extérieurs et de grandes difficultés pour les entreprises, pourrait servir de catalyseur à des ajustements plus difficiles, en particulier ceux visant des intérêts acquis solidement enracinés.

Ce n'est pas une coïncidence si les difficultés financières ont reflété celles rencontrées dans le secteur réel. Les autorités n'ont pas mis suffisamment à profit les possibilités d'assainissement budgétaire offertes par l'effondrement des taux d'intérêt réels lors de l'entrée dans l'UEM et la période de vive expansion qui a suivi. Au lieu de cela, l'excédent primaire structurel est tombé à un bas niveau, la dette est restée à plus de 100 % du PIB et la vulnérabilité du budget face aux taux d'intérêt reste élevée. L'orientation expansionniste de l'action budgétaire a stimulé la demande tandis que la faiblesse de l'offre résulte, pour une grande part, de l'éviction budgétaire de l'investissement productif – ce qui a encore accentué les pressions sur le taux de change réel². Il faut donc ramener l'excédent primaire à un niveau compatible avec une réduction énergique et régulière de la dette, tout en replaçant l'économie réelle sur une trajectoire de croissance permanente plus élevée.

Cette interdépendance des politiques économiques apparaît clairement dans le nouveau programme de réforme du gouvernement. Les signaux émis signifient qu'il faut redonner à la politique budgétaire une orientation durable dans le long terme tout en canalisant une plus grande part des ressources publiques limitées vers l'allègement de la fiscalité et l'investissement en capital humain et en mettant en œuvre des réformes « qui ne coûtent rien » afin de stimuler la concurrence sur les marchés de produits. Une politique budgétaire crédible, fixant des priorités bien définies, peut relancer la croissance du côté de la demande comme du côté de l'offre, en améliorant la confiance des agents du secteur privé et leur disposition à dépenser ainsi que leur capacité d'assurer une production intérieure suffisante pour satisfaire la demande. Dans le passé, l'assainissement des finances publiques s'est traduit par une compression excessive des dépenses qui favorisent la croissance (R-D, infrastructure, éducation) tandis que les taux d'imposition restaient à des niveaux élevés qui nuisaient à l'efficacité, et la complexité du système fiscal (conjuguée à des amnisties fiscales occasionnelles) encourageait l'évasion et la fraude fiscales.

Il ressort de ce chapitre que les possibilités de restructuration de l'économie qui s'offraient après les conditions avantageuses obtenues lors de l'entrée dans l'UEM n'ont été que partiellement mises à profit et qu'un ajustement structurel plus profond s'impose si l'on veut que les niveaux de vie continuent de s'élever. Les principales difficultés de politique économique auxquelles l'Italie se trouve confrontée seront étudiées à travers un examen plus précis des problèmes centraux que sont la décélération de la productivité, la faiblesse du taux d'emploi et le poids de la dette publique.

Interactions macrostructurelles

En ce qui concerne les aspects positifs, les réformes opérées sur le marché du travail sont bien avancées. L'intensité de main-d'œuvre de la récente croissance a été exceptionnellement forte, surtout après une période de « croissance sans emplois », et le chômage est tombé largement au-dessous de la moyenne dans la zone euro. C'est là une performance remarquable et fort appréciable. Mais les gains de productivité se sont ralentis du fait de l'augmentation de l'utilisation de la main-d'œuvre et, malgré une élévation du taux d'emploi, la progression du PIB par habitant ces dernières années a été parmi les plus faibles d'Europe. Par ailleurs, les taux d'activité demeurent peu élevés par rapport à ceux des autres pays, même dans les régions relativement prospères et dynamiques. Dans ces conditions, le PIB par habitant de l'Italie se situe seulement à un niveau moyen par rapport aux critères de l'OCDE, malgré la forte productivité de la main-d'œuvre, qui perd aussi du terrain. L'offre et la demande de main-d'œuvre dans le secteur

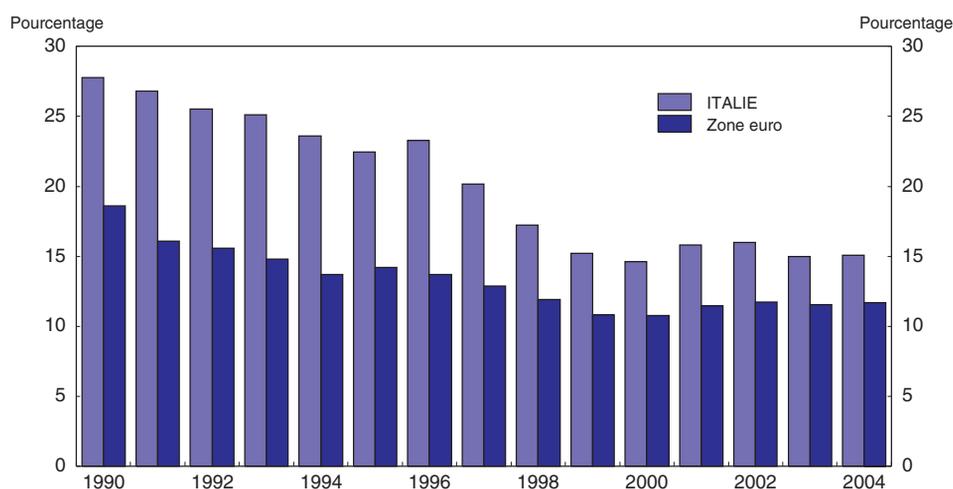
formel sont toujours entravées par une lourde fiscalité et des procédures de détermination des salaires qui ne tiennent pas suffisamment compte des conditions locales. L'inflation dépasse légèrement la moyenne dans l'UE, en raison de faibles gains de productivité, et en dépit de hausses modérées des salaires nominaux et d'une quasi-stagnation des salaires réels, les pertes de parts de marché pour les biens entrant dans les échanges internationaux ont été importantes.

L'évolution récente semble indiquer un problème de stagflation

Évolution de côté de la demande

Italie a été finalement l'un des pays les plus durement touchés par la récession économique qui a fait suite au 11 septembre 2001. La croissance a été inférieure à ½ pour cent en 2002 et 2003, du fait d'une contraction des exportations et de l'investissement fixe du secteur privé. La consommation privée a été le principal soutien de l'économie, avec un taux d'expansion bien supérieure à celui du PIB. Une légère reprise s'est amorcée au milieu de 2003 mais elle a été rapidement stoppée par l'instabilité financière intérieure due à plusieurs défaillances de grandes entreprises émettrices d'obligations (voir chapitre 3). La confiance des consommateurs s'est effondrée et la croissance s'est totalement arrêtée au quatrième trimestre. Au premier semestre de 2004, un redressement des exportations et de l'investissement fixe est finalement apparu, tiré par la reprise dans le reste du monde. La production industrielle a néanmoins fléchi ou stagné jusqu'à l'automne en raison d'une forte poussée des importations nécessaires pour satisfaire une partie de la demande grandissante, et l'excédent de capacité est resté important. La confiance des consommateurs s'est améliorée progressivement jusqu'à la fin de 2004 par suite d'une vigoureuse expansion de l'emploi, d'une première réaction aux défaillances d'émetteurs obligataires et d'une hausse des prix du logement. Il est donc probable que la consommation va prendre le relais comme principal facteur de croissance, encore qu'il soit possible qu'elle reste bridée quelque temps par la répercussion intégrale prévisible du renchérissement des prix du pétrole sur les prix à la consommation. L'investissement paraît devoir continuer de croître rapidement grâce au niveau peu élevé des taux d'intérêt réels et à une amélioration conjoncturelle des marges bénéficiaires. Les exportations vont sans doute profiter de l'expansion durable de la demande mondiale, bien qu'il existe des risques qui obligeront à revoir les prévisions à la baisse du fait de l'instabilité du taux de change et des répercussions des prix du pétrole sur la demande étrangère³.

Le relatif dynamisme de la demande intérieure tient, dans une certaine mesure, au fait que l'Italie bénéficie toujours de taux d'intérêt réels peu élevés obtenus lors de son adhésion à l'UEM, qui semblent devoir persister jusqu'à la fin de la période couverte par les prévisions⁴. Au cours du cycle actuel, c'est-à-dire depuis 2001, l'expansion marquée du crédit aux ménages a permis une progression soutenue de l'investissement dans le logement et un net redémarrage des achats de biens de consommation durables. Les entreprises hésitent toutefois à emprunter, malgré un regain de confiance et un redressement de l'investissement, en partie parce que les prêts improductifs sont en forte augmentation et que les banques sont plus méfiantes à l'égard des entreprises. La politique budgétaire a accompagné la conjoncture tout au long de la période de lente croissance de 2002-04, en dépit de la nécessité de respecter la limite fixée à Maastricht pour le déficit, grâce principalement à un recours général à des mesures ponctuelles ayant des effets limités sur la demande, et grâce aussi à une diminution conjoncturelle des paiements d'intérêts, ces facteurs permettant même un allègement de la fiscalité en 2003. La baisse tendancielle des

Graphique 1.1. Taux d'épargne des ménages¹

1. Les données pour 2004 sont des estimations de l'OCDE.

Source : OCDE, base de données du n° 76 des Perspectives économiques.

taux d'épargne des ménages a cessé en 2001, malgré un recul du chômage (graphique 1.1), en raison peut-être de l'effet à court terme de la réforme des pensions⁵.

Bien que la plupart des autres pays connaissent une croissance plus rapide que l'Italie, les résultats à l'exportation du pays souffrent du fait que les ventes à l'étranger se font à destination de marchés à croissance lente : 14 % des exportations se dirigent vers l'Allemagne et 60 % sont destinées au marché interne européen, la part allant vers des économies dynamiques comme celles d'Asie, de la Chine ou de l'OPEP étant comparativement peu importante (tableau 1.1)⁶. Plus préoccupante est la hausse du taux de change réel due à une inflation plus élevée que dans le reste de la zone euro, qui alourdit les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre, et à l'appréciation de l'euro (graphique 1.2). Par ailleurs, les types de produits dans lesquels l'Italie est spécialisée, notamment l'habillement et la chaussure ainsi que les biens d'équipement, ont généralement une forte élasticité-prix, en dépit de leur réputation de qualité. Les parts de marché d'exportation se sont contractées notablement sous l'effet de la concurrence des fournisseurs à bas coûts (encore que la diminution se soit ralentie au premier semestre de 2004), la perte cumulée sur la décennie passée s'établissant à environ 30 %. Plus récemment, la pénétration des importations s'est nettement accentuée. Par conséquent, même si, à l'évidence, l'économie sort de la récession, c'est la faiblesse du secteur extérieur qui maintient son taux de croissance largement au-dessous de la moyenne européenne.

En dépit d'une faible expansion et d'un écart de production négatif, l'inflation est restée élevée, à un taux annuel d'environ 2¾ pour cent en 2003 et au premier semestre de 2004. Au second semestre de 2004, cependant, l'inflation s'est sensiblement ralentie pour tomber à moins de 2 %, niveau auquel elle est restée dans les premiers mois de 2005. Cette évolution s'explique à la fois par la décélération des prix de l'alimentation et par des mesures administratives visant à juguler les anticipations inflationnistes dans le sillage de la flambée des prix du pétrole. Le gouvernement a gelé une série de prix administrés et de droits de douane et conclu des accords volontaires avec les détaillants afin de maintenir les prix de certains produits bloqués jusqu'à la fin de l'année (chapitre 3). L'inflation devrait rester aux

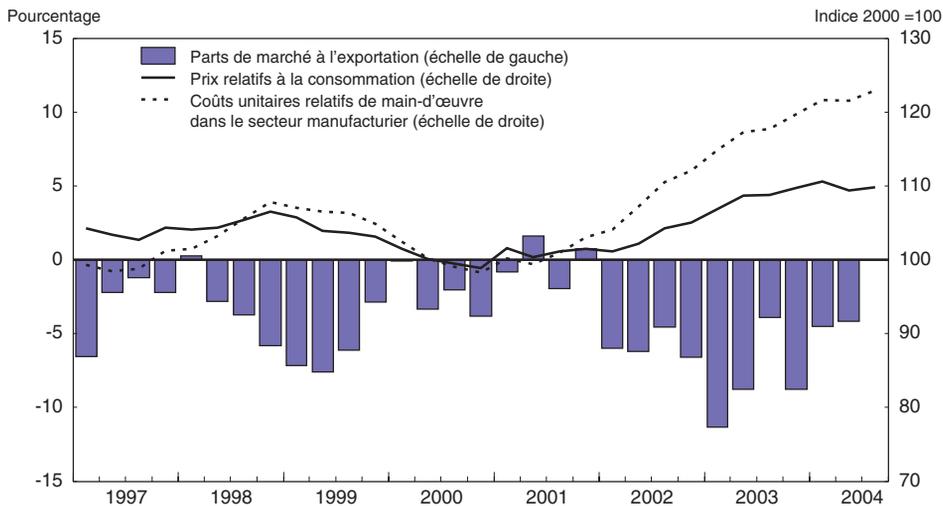
Tableau 1.1. Exportations par pays
Variations en pourcentage par rapport à l'année précédente

	Poids dans les exportations totales en 2003	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	T1 2004	T2 2004
Autriche	2.3	-6.1	-0.5	1.4	-5.7	-1.2	6.2	21.7	-23.5	53.1
Belgique	2.7	-3.9	-0.8	-3.0	2.0	13.1	4.8	1.8	-11.0	-4.7
Finlande	0.5	3.3	1.0	-7.3	-9.6	8.3	15.7	8.7	-20.2	58.4
France	12.2	-4.9	3.8	1.1	-4.3	-0.7	3.3	17.6	4.4	24.3
Allemagne	13.8	-8.2	-0.4	-0.7	-9.3	-1.8	-2.2	17.6	-8.0	19.1
Grèce	2.1	1.6	0.1	3.5	-1.7	-3.2	11.5	20.5	-29.6	28.6
Irlande	0.5	-10.5	9.2	19.6	46.4	-17.8	-3.1	11.0	-37.8	69.1
Pays-Bas	2.4	-5.4	-0.4	-1.0	-7.6	1.3	0.5	7.6	2.3	16.9
Portugal	1.2	-1.9	4.5	5.6	-9.5	-1.7	-3.0	14.4	-28.0	11.0
Royaume-Uni	6.9	7.4	-0.1	-1.8	-4.0	-0.7	7.3	16.9	-18.0	30.8
Espagne	6.9	1.6	10.3	9.0	-2.4	0.5	7.1	28.0	-22.4	42.4
UE15	53.3	-3.6	1.9	1.2	-5.2	-0.3	2.9	17.4	-11.5	25.7
Canada	0.9	3.9	3.3	2.8	8.1	6.9	1.2	16.9	-28.4	83.1
États-Unis	8.5	3.8	10.3	4.2	12.3	-4.3	4.3	1.6	-27.5	50.0
Japon	1.7	-14.7	-16.5	-5.8	7.3	5.2	0.8	15.4	3.0	-41.7
Corée	0.8	-20.2	-57.9	32.8	33.9	8.1	13.1	11.8	-52.5	-26.4
Turquie	1.8	3.6	-9.2	-24.7	41.1	-17.4	9.9	38.9	-26.9	123.6
OCDE	77.5	-3.0	1.2	0.7	-1.1	0.2	3.5	16.8	-19.6	30.5
Chine	1.5	-11.1	-20.7	-3.2	12.2	33.6	30.9	14.1	-34.8	121.3
Hong-Kong, Chine	1.0	-7.8	-24.9	-10.1	11.0	-2.8	-0.3	4.6	-39.6	110.5
Singapour	0.5	-22.3	-33.1	12.8	23.0	2.0	-10.2	16.8	36.2	-44.1
Taipei chinois	0.4	1.2	-10.1	-12.0	0.2	-14.6	1.0	8.4	-48.5	7.4
Fédération de Russie	1.5	4.6	-21.4	-39.9	26.7	36.9	13.5	21.3	-39.6	130.9
Monde	100.0	-3.0	-1.0	-1.8	0.7	1.9	4.1	16.5	-22.0	38.9

Note : Les variations trimestrielles en pourcentage sont calculées par rapport à la période précédente, en rythme annuel.

Source : OCDE, *Statistiques mensuelles du commerce international*.

Graphique 1.2. Taux de change réels et parts de marché à l'exportation



Source : OCDE, base de données du n° 76 des Perspectives économiques.

alentours de 2 %, des gains de productivité conjoncturels compensant le niveau élevé des prix de l'énergie. L'inflation risque d'être plus marquée si les effets secondaires du renchérissement des prix du pétrole se matérialisent, par le biais de revendications salariales grandissantes, d'autant plus que, selon les prévisions, l'écart de production se rétrécira d'ici à 2006⁷. En outre, la productivité ne se redressera sans doute que lentement à mesure que se poursuivent les réformes du marché du travail destinées à favoriser la croissance de l'emploi.

Considérations relatives à l'offre

La médiocre performance des exportations nettes est actuellement aggravée par des contraintes du côté de l'offre. Les entreprises italiennes semblent aussi ne pas être capables de réagir rapidement à la concurrence étrangère, sur les marchés d'exportation comme sur le marché intérieur, en réorientant la structure de leur production vers les segments (à valeur ajoutée plus élevée) qui sont moins sensibles aux prix⁸. Les facteurs responsables du manque de compétitivité-prix et hors prix sont probablement ceux-là mêmes qui expliquent la faible croissance de la productivité totale des facteurs (PTF), c'est-à-dire l'efficacité de l'utilisation des ressources en capital et en travail, et le taux comparativement peu élevé de croissance potentielle de la production. Les estimations de l'OCDE semblent indiquer un ralentissement notable de la croissance tendancielle de la PTF et, par conséquent, de la productivité du travail, au cours de la décennie écoulée. Ce ralentissement de la productivité de la main-d'œuvre a été en grande partie compensé par une accélération de l'expansion potentielle de l'emploi du fait de la baisse estimée du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU), un résultat fort appréciable des réformes du marché du travail. La croissance potentielle de la production s'est donc maintenue aux alentours de 1½ pour cent (tableau 1.2). Dans le même temps, le chômage

Tableau 1.2. **Production potentielle et écart de production**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Écart de production, ensemble de l'économie	-1.6	-1.0	-0.6	-0.3	1.3	1.4	0.4	-0.6	-0.7
Écart de production, secteur des entreprises	-1.8	-1.1	-0.7	-0.3	1.5	1.6	0.5	-0.7	-0.8
Écart en termes d'heures	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	-0.2	-0.1	-0.4	-0.4
Écart en termes de chômage	-1.9	-1.8	-1.7	-1.4	-0.8	0.0	0.4	0.6	1.1
Écart en termes de taux d'activité	-1.5	-1.3	-0.6	-0.2	0.1	0.3	0.4	0.2	0.7
Écart de productivité	1.4	1.8	1.4	1.5	2.7	2.2	-0.3	-1.4	-2.2
Écart ET/ETNIA	0.1	0.1	0.2	-0.2	0.0	-0.1	0.1	-0.1	-0.7
Production potentielle, ensemble de l'économie	1.4	1.4	1.4	1.3	1.5	1.5	1.4	1.4	1.3
Production potentielle, secteur des entreprises	1.6	1.7	1.6	1.5	1.6	1.4	1.5	1.5	1.5
<i>Contribution à la croissance de la production potentielle des entreprises</i>									
Productivité tendancielle totale des facteurs	1.0	0.9	0.8	0.7	0.6	0.5	0.4	0.4	0.5
Stock de capital	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.9	0.8	0.7	0.7
Durée horaire tendancielle du travail	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Emploi potentiel	0.0	0.2	0.2	0.2	0.4	0.2	0.4	0.5	0.4

Source : OCDE, base de données du n° 76 des Perspectives économiques.

conjoncturel et les « écarts » de production ont été contradictoires, laissant penser que les tensions sur le marché du travail l'ont emporté dans la détermination de l'inflation, même si les salaires paraissent modérés (encadré 1.1).

Encadré 1.1. Le paradoxe des écarts contradictoires de chômage et de production

Le secteur manufacturier italien commence seulement à sortir d'une récession prolongée et le gouvernement a dû recourir à des mesures inhabituelles pour éviter que le déficit ne dépasse la limite de 3 % fixée dans le PSC. Ces mesures montrent que l'économie tourne bien en deçà de son potentiel et, de fait, l'OCDE estime que l'écart de production ne se comblera que lentement, même si, selon les estimations, le taux de croissance potentielle est tombé aux alentours de 1½ pour cent. Pourtant, l'inflation demeure plus élevée que la moyenne dans la zone euro et le chômage est descendu largement en dessous du NAIRU estimé (qui a lui-même baissé grâce aux réformes engagées sur le marché du travail). Ces évolutions sont plutôt typiques d'une économie opérant au-dessous de son potentiel et soumise à des pressions inflationnistes issues du marché du travail. Cependant, les salaires nominaux sont restés très modérés et les salaires réels ont à peine augmenté depuis plusieurs années. En l'absence de problèmes majeurs de mesure, il n'y a pas d'explication entièrement satisfaisante de ce paradoxe de la stagflation. On peut émettre les idées suivantes :

- même si la progression tendancielle de la productivité du travail a accusé une décélération marquée au cours de la décennie passée, la croissance effective de la productivité s'est ralentie davantage encore ces quelques dernières années. Cela semble indiquer un degré élevé de rétention de main-d'œuvre face à une récession qui paraissait devoir être temporaire ;
- du fait de la très faible progression de la productivité, qui a même été parfois négative, les coûts unitaires de main-d'œuvre et les prix ont augmenté plus vite que chez les partenaires commerciaux, en dépit de la modération salariale. L'érosion de la compétitivité qui en est résultée a accentué les effets du ralentissement mondial sur le secteur exposé aux échanges internationaux, et a sans doute ajouté à la pression en faveur d'une modération des hausses de salaires ;
- les réformes du marché du travail ont facilité l'embauche et le maintien des travailleurs dans le secteur formel. Cela pourrait expliquer la vigoureuse expansion de l'emploi enregistrée chaque année depuis le début de ce siècle, la faiblesse des gains de productivité et, dans une certaine mesure, la modération des salaires nominaux.

Le tableau 1.3, fondé sur l'évolution observée de la production, indique un fléchissement prononcé et une quasi-cessation de la croissance globale de la PTF au cours de la seconde moitié des années 90 et au début des années 2000, contre une progression moyenne de ½ à 1% au cours des périodes précédentes. Ce ralentissement a été compensé essentiellement par une accélération de l'expansion de l'emploi, avec une accumulation de capital un peu plus rapide que la croissance tendancielle de la production. Il semble qu'une très faible capacité d'innovation ait été compensée par un recours accru au facteur travail, dont le coût avait été réduit par diverses réformes. La décomposition sectorielle de ce même processus fait toutefois apparaître trois groupes distincts :

- Un certain nombre de secteurs de services, notamment la construction, le commerce de gros et de détail et la restauration et l'hôtellerie, ainsi que les secteurs primaires que

Tableau 1.3. Contributions à la croissance de la valeur ajoutée en termes réels, différents secteurs

	1982-2002	1982-1993	1993-1996	1996-2002
Ensemble de l'économie				
Croissance de la valeur ajoutée en termes réels	2.1	2.1	2.0	1.9
Contribution du capital à la croissance	1.5	1.6	1.2	1.4
Contribution du travail à la croissance ¹	0.2	0.1	-0.1	0.6
Contribution de la PTF à la croissance	0.5	0.4	1.0	-0.1
Agriculture, chasse, forêts et pêche				
Croissance de la valeur ajoutée en termes réels	1.0	0.7	1.4	0.3
Contribution du capital à la croissance	0.8	1.0	0.4	0.8
Contribution du travail à la croissance ¹	-0.7	-0.6	-1.4	-0.2
Contribution de la PTF à la croissance	0.8	0.3	2.4	-0.4
Ensemble du secteur manufacturier²				
Croissance de la valeur ajoutée en termes réels	2.0	1.7	3.0	1.9
Contribution du capital à la croissance	1.2	1.3	0.8	1.0
Contribution du travail à la croissance ¹	-0.5	-1.0	0.2	0.4
Contribution de la PTF à la croissance	1.3	1.5	2.1	0.5
Activités extractives²				
Croissance de la valeur ajoutée en termes réels	1.9	3.6	2.8	-3.4
Contribution du capital à la croissance	1.9	1.7	2.3	1.9
Contribution du travail à la croissance ¹	-0.6	-0.8	-1.2	0.2
Contribution de la PTF à la croissance	0.7	2.7	1.7	-5.6
Électricité, gaz et alimentation en eau²				
Croissance de la valeur ajoutée en termes réels	1.7	1.1	4.0	1.7
Contribution du capital à la croissance	1.5	1.9	1.2	0.9
Contribution du travail à la croissance ¹	-0.0	0.5	-0.7	-0.9
Contribution de la PTF à la croissance	0.2	-1.3	3.5	1.8
Construction				
Croissance de la valeur ajoutée en termes réels	0.3	0.3	0.2	1.1
Contribution du capital à la croissance	0.9	1.1	-0.2	1.6
Contribution du travail à la croissance ¹	-0.6	-0.7	-1.7	1.0
Contribution de la PTF à la croissance	0.1	-0.0	2.1	-1.5
Commerce de gros et commerce de détail; restaurants et hôtels²				
Croissance de la valeur ajoutée en termes réels	2.1	1.8	2.5	2.6
Contribution du capital à la croissance	2.7	2.6	2.7	3.3
Contribution du travail à la croissance ¹	0.6	0.5	0.1	1.1
Contribution de la PTF à la croissance	-1.3	-1.3	-0.3	-1.8
Transport et stockage, communication²				
Croissance de la valeur ajoutée en termes réels	3.4	3.6	2.6	3.5
Contribution du capital à la croissance	2.1	2.2	1.8	2.2
Contribution du travail à la croissance ¹	0.0	-0.1	-0.2	0.5
Contribution de la PTF à la croissance	1.3	1.5	1.0	0.8
Intermédiation financière²				
Croissance de la valeur ajoutée en termes réels	3.7	4.0	2.4	3.7
Contribution du capital à la croissance	1.4	1.8	1.0	0.6
Contribution du travail à la croissance ¹	0.8	1.2	-0.4	0.4
Contribution de la PTF à la croissance	1.5	1.0	1.7	2.7
Immobilier, location et activités des entreprises²				
Croissance de la valeur ajoutée en termes réels	3.2	3.6	1.9	3.0
Contribution du capital à la croissance	2.3	2.5	2.1	1.9
Contribution du travail à la croissance ¹	1.0	1.3	0.1	0.9
Contribution de la PTF à la croissance	-0.1	-0.1	-0.2	0.2
Services communautaires, sociaux et personnels				
Croissance de la valeur ajoutée en termes réels	1.4	1.6	0.9	1.3
Contribution du capital à la croissance	0.6	0.7	0.4	0.6
Contribution du travail à la croissance ¹	0.8	1.1	0.2	0.5
Contribution de la PTF à la croissance	-0.0	-0.2	0.2	0.2

Note : Classification des secteurs d'activité sur la base de la CITI, Rév. 3.

1. Mesurée par les emplois équivalents plein-temps (emploi salarié).

2. Données disponibles jusqu'en 2000. La dernière colonne concerne les contributions pour 1996-2000.

Source : Base de données STAN de l'OCDE.

sont les industries extractives et l'agriculture, ont accusé un net ralentissement de la croissance de la PTF – les taux devenant, de façon inexplicable, négatifs – conjugué à une augmentation tout aussi marquée de l'utilisation du facteur travail. Il se trouve que ces secteurs sont aussi ceux qui emploient des proportions plus importantes de travailleurs clandestins, et beaucoup de ces branches sont particulièrement sensibles aux nouvelles incitations offertes dans le cadre des réformes du marché du travail.

- La croissance de la PTF dans le secteur manufacturier est revenue à moins d'un tiers de son niveau des deux décennies précédentes, et celle du secteur de l'énergie s'est notablement ralentie aussi – encore que, dans ces deux secteurs, les taux soient restés positifs, l'augmentation de l'utilisation de la main-d'œuvre étant peu marquée; l'expansion de la production s'est affaiblie sensiblement dans ces deux secteurs.
- Les seuls secteurs où la croissance de la PTF et l'utilisation du facteur travail ont augmenté sont les services financiers et aux entreprises, tandis que les services de transport et de communications ont accru leur utilisation totale des facteurs sans minorer beaucoup la progression de la PTF; ces secteurs ont donc vu s'accélérer nettement la croissance moyenne de leur production.

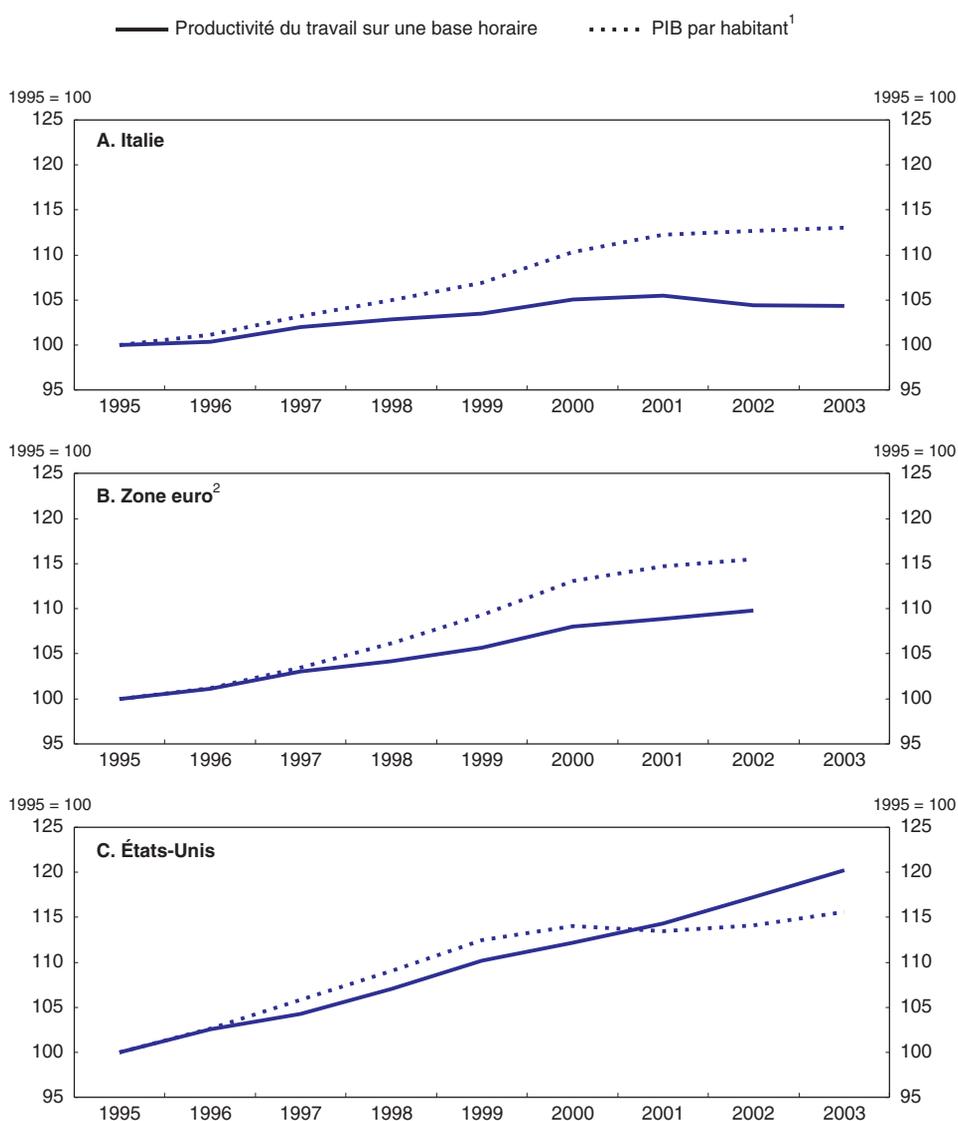
Le recul du chômage apporte une touche positive dans l'économie

Contrastant avec les résultats enregistrés en matière de *productivité* de la main-d'œuvre, d'autres aspects de la performance du *marché* du travail de l'Italie ont été impressionnants. L'emploi s'est développé plus rapidement après le début des réformes en 1998, et la progression est particulièrement prononcée depuis 2001, bien que les unités de main-d'œuvre effectives aient augmenté de façon moins spectaculaire⁹. Le taux de chômage est descendu de 12 % en 1998 à moins de 8 % aujourd'hui¹⁰. Un autre indicateur encourageant est le fait que le revenu par habitant a continué d'augmenter alors que la productivité baissait légèrement (graphique 1.3). Cela signifie que la productivité du travail diminue, du moins temporairement, du fait que des travailleurs moins efficaces sont recrutés, mais le revenu par habitant (une meilleure mesure du bien-être national) s'élève du fait qu'il y a un volant moins important de ressources de main-d'œuvre inutilisées dans l'économie. L'accroissement de l'intensité du facteur travail a donc été économiquement bénéfique pour l'Italie¹¹.

La modération salariale a facilité les choses

Malgré l'amélioration de l'emploi, l'augmentation du revenu des ménages a été modeste. De fait, depuis 1993, une politique de « modération salariale » a été mise en œuvre afin de soutenir la compétitivité et l'emploi. Dans le cadre de ce dispositif, un premier niveau de négociations salariales nationales indexe les salaires sur le taux d'inflation prévu par les autorités, et un second niveau prend en compte les hausses supplémentaires liées à la productivité au niveau des secteurs et des entreprises. Il va de soi, dès lors, qu'une faible croissance de la productivité ne laisse guère de place pour une progression des salaires réels. Avec des gains de productivité devenus négatifs au cours de la récente récession, les travailleurs devraient théoriquement avoir accepté des réductions de salaire réel afin d'empêcher les coûts unitaires de main-d'œuvre (tels qu'ils sont perçus par les employeurs) d'augmenter. Dans la pratique, toutefois, l'inflation attendue a servi de plancher pour la hausse des salaires nominaux, de sorte que ce sont plutôt les coûts unitaires de main-d'œuvre qui se sont nettement alourdis. Lorsque les coûts d'embauche et de licenciement sont élevés, comme c'est le cas en Italie et en Europe continentale, la

Graphique 1.3. Indicateurs structurels en rapport avec la productivité



1. Le PIB par habitant est exprimé en prix constants aux PPA de 2000 et a été calculé pour la population âgée de 15 à 64 ans.

2. Dans la zone euro n'entre pas l'Autriche.

Source : OCDE, base de données du Département des affaires économiques et base de données sur les statistiques de la population active.

réaction typique des employeurs consiste à « retenir » la main-d'œuvre jusqu'à la reprise suivante, mais cela ne répond pas à la question de savoir pourquoi les employeurs italiens ont en fait continué d'embaucher pendant la récession (voir plus loin encadré 1.2).

Par ailleurs, la politique d'indexation sur l'inflation passée, qui, au départ, a procuré aux ménages les avantages de la désinflation (en rompant le cycle salaires-prix-dévaluation inhérent à l'ancienne *scala mobile*), a conduit, plus récemment, à des tensions sur le marché du travail. Après l'adoption de l'euro en 2001, l'inflation a dépassé les prévisions *ex ante* officielles, mais l'inflation « perçue » a augmenté beaucoup plus¹², contribuant à affaiblir la confiance des consommateurs et faire monter les revendications

salariales (surtout dans le secteur public), et déclenchant même un débat sur l'intérêt de conserver le modèle de 1993. Cependant, tant l'inflation que la perception de l'inflation ont baissé fortement à l'automne 2004, ce qui donne à penser que la phase prolongée de « passage à l'euro » est peut-être enfin terminée.

Les réformes sur le marché du travail ont été intensives

Le processus d'accroissement de l'intensité du facteur travail se poursuit. Les récentes réformes du marché du travail ont eu pour objectif la flexibilité des contrats de travail pour les nouveaux entrants, réduisant notablement les coûts d'embauche et de licenciement pour les travailleurs marginaux. La non modification de la législation sur les contrats permanents pourrait avoir aggravé la dualité du marché du travail, avec une incidence négative sur la productivité pour deux raisons : i) si les entreprises ne peuvent déployer leur main d'œuvre de façon optimale, elles embauchent un trop grand nombre de travailleurs sur des contrats de durée déterminée car il est difficile d'affecter à de nouvelles tâches ceux ayant de l'ancienneté, et ii) les travailleurs ayant des contrats précaires participent sans doute moins à la formation en cours d'emploi, alors que ceux ayant des contrats fixes sont sans doute moins incités à faire des efforts¹³. Pourtant l'Italie a réussi jusqu'ici à éviter toute augmentation importante du marché du travail. Outre les limites réglementaires imposées au renouvellement à plusieurs reprises des contrats temporaires, de généreuses incitations financières ont été offertes en faveur de l'embauche sur contrat permanent à compter de la fin de 2005. Ces subventions ont été tout d'abord brutalement suspendues en raison de leur lourd coût budgétaire et de l'absence de contrôle, avant d'être prolongées, sous une forme un peu moins généreuse, jusqu'à la fin de 2006. De fait, durant ces années, l'expansion de l'emploi a été imputable, pour l'essentiel, aux embauches sur contrat permanent, même si bon nombre des travailleurs en question travaillaient peut-être déjà dans l'économie souterraine, les entreprises profitant des subventions pour convertir leurs contrats en emplois permanents¹⁴.

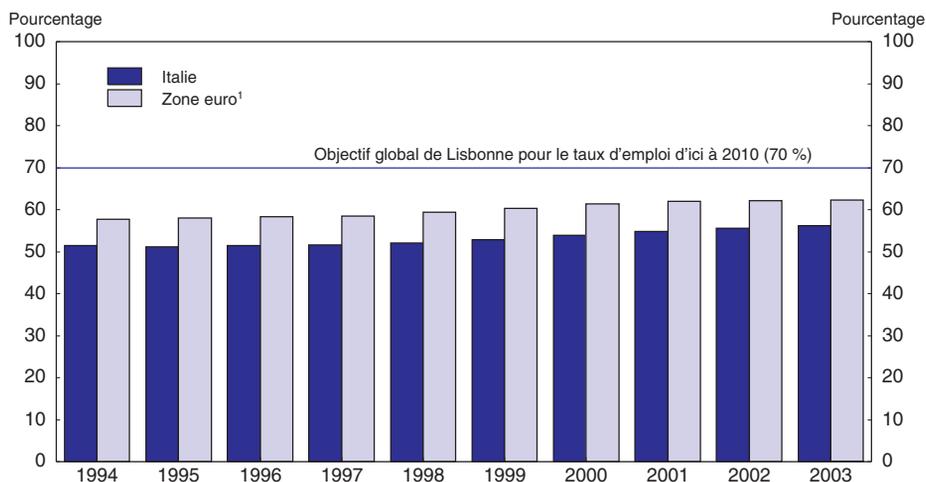
En 2003, une nouvelle loi (loi Biagi) a donné au gouvernement la possibilité de réformer plus avant le fonctionnement du marché du travail, en vue d'accroître l'emploi pour les jeunes, les femmes, les travailleurs âgés et les demandeurs d'emploi, en particulier dans le Mezzogiorno. Les nouveaux instruments utilisés sont notamment l'autorisation pour les agences privées de l'emploi de concurrencer les agences publiques sur toute la gamme des services, la promotion de l'apprentissage tout au long de la vie grâce à des stages, l'amélioration des conditions pour le recours par les entreprises au travail à temps partiel et les formes d'emploi non traditionnelles (travail sur demande, partage de poste et « co-co-co »¹⁵). Il faudra davantage de temps pour évaluer l'efficacité de ces réformes, même si la rapide croissance de l'emploi au premier semestre de 2004 est encourageante. Lorsque les effets des réformes actuelles se feront pleinement sentir, une période d'expansion moins rapide de l'emploi, se rapprochant de la relation traditionnelle avec la croissance de la production, pourrait être associée à une croissance plus « normale » de la productivité¹⁶. Il est possible aussi qu'avec les subventions et la dualité du marché du travail, l'intensité du facteur travail soit actuellement élevée, ce qui nuit à l'efficacité, auquel cas le ralentissement pourrait être encore plus marqué du fait de la suppression des subventions et du départ en retraite des travailleurs intégrés.

Des taux d'emploi encore bas signifient que la situation peut encore s'améliorer

Il est évident, néanmoins, que l'accroissement de l'intensité du facteur travail n'est pas terminé. L'Italie a encore le taux d'emploi le plus bas dans la zone euro et elle est loin de satisfaire aux ambitieux critères de Lisbonne (graphique 1.4). Les taux d'activité des femmes italiennes restent exceptionnellement faibles par rapport à ceux observés dans les autres pays de l'OCDE, dans toutes les régions du pays, et leur taux de chômage est nettement plus élevé que celui des hommes, dans toutes les tranches d'âge et dans toutes les régions de l'Italie (chapitre 5). Le recours au travail à temps partiel, qui est souvent en corrélation avec un taux élevé d'activité des femmes, demeure aussi exceptionnellement bas en comparaison des autres pays de l'OCDE (graphique 1.5), malgré la libéralisation des contrats à temps partiel. Même si les réformes Biagi semblent prêter une plus grande attention à ce problème, la principale contrainte réside peut-être dans la libéralisation insuffisante du secteur de la petite distribution, qui limite les heures de travail et l'expansion des grandes surfaces et, partant, l'offre d'emplois à temps partiel. Le coin fiscal élevé constitue manifestement une contre-incitation à rejoindre la population active formelle¹⁷, surtout pour les travailleurs peu qualifiés, et la réduction de ce coin fiscal est un important objectif déclaré du gouvernement actuel. Bien que l'Italie échappe à la spirale de l'indemnisation dont souffrent les autres pays européens dotés de systèmes perfectionnés de protection des personnes en âge de travailler, de généreuses déductions fiscales pour les conjoints à charge créent des pièges de bien-être pour les bas revenus lorsqu'elles sont retirées, décourageant les femmes peu qualifiées de travailler. Par ailleurs, la tradition qui veut que les femmes restent à la maison pour s'occuper des enfants et des parents vieillissants a pour contrepartie une pénurie d'établissements de soins publics.

Le taux d'activité des travailleurs âgés en Italie ne représente que 60 % environ de la moyenne de la zone OCDE (pour les 55-64 ans). Même si, en Italie, il n'y a pas de lien explicite entre les régimes de retraite anticipée et les besoins de compression des effectifs des entreprises, le système de pensions de vieillesse est très libéral : la retraite à l'âge de 57 ans, après 35 années de cotisations, est la norme depuis longtemps, avec un « impôt »

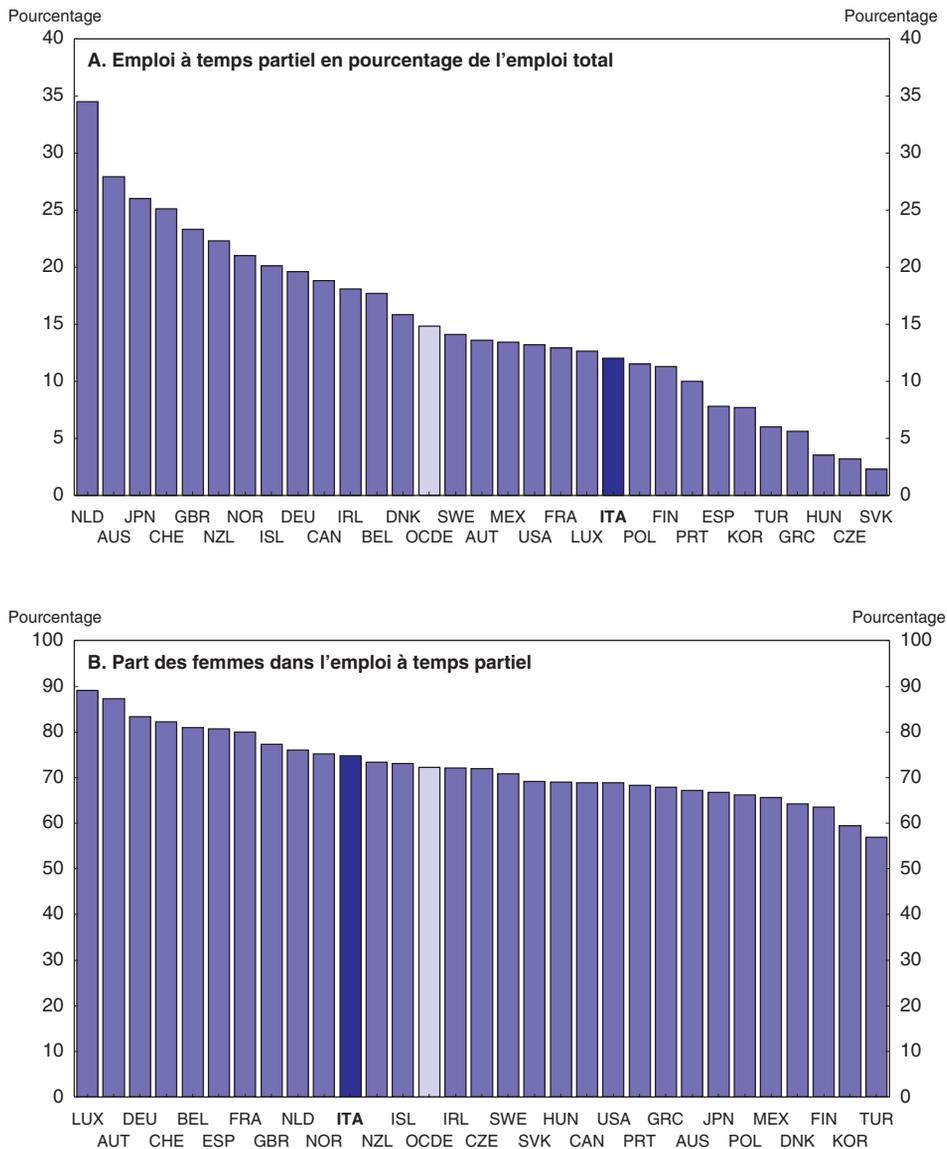
Graphique 1.4. Taux d'emploi



1. Non compris le Luxembourg en 2003.

Source : Base de données pour les Perspectives de l'emploi.

Graphique 1.5. Le recours au temps partiel



Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi* (2004).

implicite très élevé pour ceux qui travaillent au-delà de cette limite. Chez les travailleurs de plus de 55 ans, les taux de cessation d'activité volontaire et involontaire sont très élevés, en dépit du fait qu'ils ont généralement plus d'ancienneté, ce qui semble indiquer que la demande de travailleurs âgés pose aussi problème¹⁸. La dégradation des qualifications liée à l'avancée en âge en est sans doute une des raisons principales, conjuguée aux barèmes de salaire qui sont fondés sur l'ancienneté. L'apprentissage tout au long de la vie et la formation des travailleurs sont, de fait, peu développés en Italie.

Les taux de chômage des jeunes sont parmi les plus élevés dans la zone de l'OCDE et la très forte proportion de jeunes qui ne sont ni à l'école ni sur le marché du travail est inquiétante. Une pénurie de qualifications, surtout dans le Sud, où le chômage des jeunes est particulièrement élevé, conjuguée à des rigidités dans le système de détermination des

salaires, explique en grande partie cette situation. La part de la population d'âge actif qui a suivi au moins le deuxième cycle de l'enseignement secondaire est nettement plus faible que la moyenne dans la zone OCDE, et le taux d'abandon dans l'enseignement tertiaire est particulièrement important (chapitre 5). Les réformes actuelles visent à résoudre les problèmes de taux élevés d'abandon dans l'enseignement secondaire et du manque de préparation au passage de l'école à la vie active. Il semble cependant qu'il faille faire davantage d'efforts dans le domaine de l'enseignement tertiaire et des programmes de formation sur le tas.

La dégradation de la productivité révèle des faiblesses structurelles

Avec une croissance de la productivité nulle ou négative, et un plancher de progression des salaires nominaux, les coûts unitaires de main-d'œuvre ont augmenté sensiblement. L'écart d'inflation qui en résulte par rapport aux autres partenaires de la zone euro, de ½ pour cent ou plus par an, sans être excessivement alarmant pour une année particulière, se traduit par un écart de coûts durable qui, au total, est maintenant très grand. Si l'élasticité de la demande est forte, les pertes de parts de marché pourraient être considérables – et c'est, de fait, le cas. Pour résoudre le problème de l'écart persistant d'inflation, il faut identifier les causes de la faible croissance de la productivité, d'autant qu'il n'est peut-être pas réaliste de s'attendre à une progression minimale ou négative des salaires nominaux.

L'encadré 1.2 présente divers arguments pour expliquer pourquoi une croissance faible ou négative de la productivité est peut-être un phénomène temporaire, découlant des effets transitoires des réformes destinées à accroître l'intensité du facteur travail mises en œuvre depuis le milieu des années 90 et/ou, plus récemment, du comportement conjoncturel durant la phase de récession, problèmes qui, l'un comme l'autre, demanderont de la patience et du temps pour être résolus. Il pourrait même y avoir de sérieux problèmes de mesure, tendant à expliquer la complexité de la situation. Cependant, la prudence suggérerait de prêter attention aux paramètres fondamentaux qui pourraient expliquer la dynamique défavorable de la productivité. On peut faire les observations suivantes :

Faiblesse de la concurrence et de la capacité d'innovation dans le secteur des services

La pression concurrentielle et la capacité d'innovation stimulent la croissance de la PTF, la première incitant à rechercher des gains d'efficacité en adoptant les meilleures pratiques en matière de technologie et d'organisation, et la seconde améliorant l'aptitude à réaliser ces gains. Dans une série d'indicateurs structurels intéressants pour la productivité calculés par l'OCDE, l'Italie est généralement moins bien placée que les autres pays en raison de problèmes dans les domaines suivants : réglementation étendue des marchés de produits, importance de la propriété publique, charge réglementaire excessive pesant sur les entreprises, obstacles à l'IDE, surréglementation des services professionnels, faible proportion de travailleurs ayant le niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et de l'enseignement tertiaire (graphique 1.7)¹⁹. Dans un certain nombre de ces domaines, les résultats de l'Italie se sont améliorés ces dernières années; cependant, ceux des autres pays se sont améliorés aussi. La plupart de ces déficiences structurelles concernent les obstacles à la concurrence dans les secteurs de services, notamment l'éducation, puisque le secteur manufacturier est relativement ouvert. L'Italie obtient aussi des résultats généralement médiocres du point de vue des indicateurs de l'innovation de

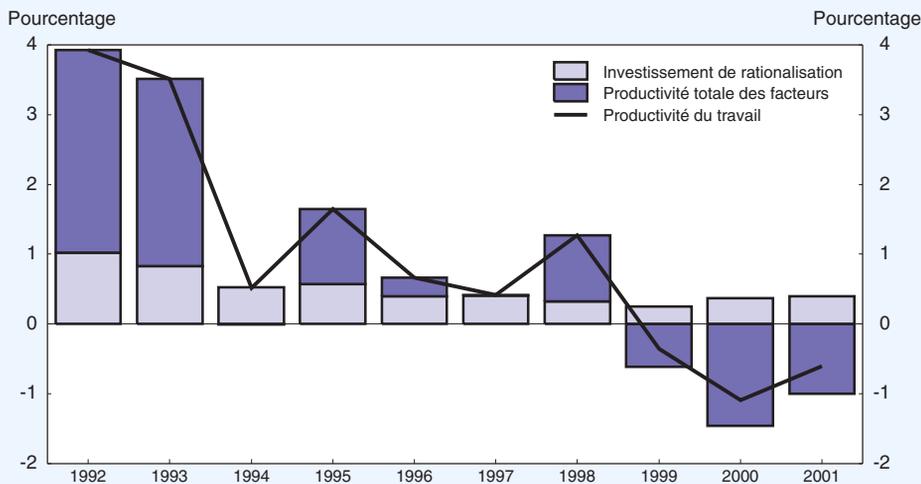
Encadré 1.2. Analyse de la baisse de productivité dans un contexte d'accroissement de l'intensité du facteur travail

Une nette décélération de la productivité du travail est intervenue au cours de la dernière décennie en association avec une forte dégradation de la compétitivité des coûts de l'Italie. Il importe de se demander si cette mauvaise performance de la productivité est essentiellement le résultat endogène des récentes réformes du marché du travail – notamment durant une période de transition au cours de laquelle la production bascule vers des activités à plus forte intensité de main-d'œuvre et où les travailleurs de l'économie souterraine non saisis par les statistiques se tournent vers des emplois formels, si elle est due à des effets conjoncturels négatifs ou bien encore s'il existe un problème plus fondamental. Si des chocs temporaires affectant la productivité ne peuvent totalement être écartés, deux raisons impérieuses permettent de penser qu'un choc structurel négatif est l'hypothèse la plus probable, ce qui suscite deux types de préoccupations :

- i) Le ralentissement de la croissance de la productivité est largement expliqué par la progression estimée de la PTF, qui est même devenue négative en 2003-2004 (graphique 1.6). La réforme du marché du travail devrait en elle-même réduire essentiellement le rapport du capital au travail.
- ii) Deux autres développements inquiétants sont aussi indéniables, à savoir une inflation de base relativement forte et une dégradation marquée de la balance des opérations courantes par rapport aux partenaires européens. La compétitivité ne peut que souffrir dans ces conditions.

Graphique 1.6. Décomposition de la productivité

Taux de croissance annuels



Source : OCDE (2004), base de données du n° 76 des Perspectives économiques.

Incidences sur la productivité des réformes du marché du travail

Les réformes du marché du travail ont réduit les coûts de main-d'œuvre non salariaux. Depuis 1995, la libéralisation des contrats de travail atypiques a assoupli la protection de l'emploi. En outre, des incitations fiscales généreuses ont été accordées sous la forme de crédits d'impôts généralisés entre octobre 2000 et décembre 2003, représentant 415 euros par mois pour chaque nouveau travailleur embauché (620 euros dans le Sud) dans le cadre d'un contrat permanent. On a estimé que les entreprises évaluent la possibilité d'embaucher 1 % des nouveaux travailleurs de façon temporaire, le salaire étant de 2 à 3 % inférieur à celui versé aux salariés permanents. La part des contrats de durée déterminée dans l'ensemble des nouvelles embauches s'est accrue entre 1995 et 2003 de 8 points de pourcentage (passant de 34 à 42 %) et ce supplément de flexibilité sur le marché du travail italien est intervenu au prix d'une baisse de 16 à 21 % des salaires des travailleurs permanents (Cipollone et Guelfi, 2004).

Encadré 1.2. **Analyse de la baisse de productivité dans un contexte d'accroissement de l'intensité du facteur travail** (suite)

Bien que cela ne soit pas habituel, les récentes réformes du marché du travail n'ont donc pas conduit à un recul des coûts unitaires de main-d'œuvre, mais plutôt à une augmentation de la rentabilité grâce à un fléchissement des coûts de main-d'œuvre non salariaux (indemnités de licenciement et paiements d'impôts). On aurait pu s'attendre à ce que les salaires réels augmentent quelque peu face à l'expansion de la demande de main-d'œuvre induite par la baisse des coûts non salariaux, mais en fait ils sont restés stables¹. Les coûts unitaires de main-d'œuvre ont néanmoins fortement progressé, en raison du ralentissement de la productivité, ce qui a annulé une partie du gain de rentabilité initial.

Baisse du rapport capital-travail du fait d'effets de recomposition sectoriels. La baisse des coûts de main-d'œuvre « effectifs » a conduit à substituer le capital par le travail², essentiellement du fait d'un déplacement de la production vers les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre compte tenu de la rentabilité relative de ces secteurs³. On peut aussi envisager les choses autrement : avant les réformes du marché du travail, les investissements en capital de même que l'intensité de capital de la production, et par conséquent la productivité de la main-d'œuvre, étaient beaucoup trop élevés pour être efficaces et l'emploi était trop faible, le prix relatif de la main-d'œuvre étant excessif en raison de l'action des syndicats. En conséquence, la diminution de ce prix par le biais de réformes devrait conduire à une période d'ajustement vers un plus faible niveau de productivité du travail, plus compatible avec le plein emploi, ce qui est un important objectif économique et social. Globalement, cette période d'augmentation de l'intensité du facteur travail ne devrait pas en elle-même avoir d'incidence sur les coûts unitaires de main-d'œuvre car le ralentissement de la productivité est induit au départ par un recul du prix de la main-d'œuvre. Une fois la transition achevée, la productivité peut commencer à augmenter à nouveau normalement.

Déclin de la PTF du fait d'effets de composition au niveau des qualifications et du capital. Si la PTF mesurée tient compte de la qualité de la main-d'œuvre, l'augmentation de l'intensité du facteur travail pourrait alors avoir un effet de freinage sur le niveau de la PTF, car la diminution des coûts de main-d'œuvre ouvre l'accès des travailleurs peu qualifiés à l'emploi. Une fois que les nouveaux travailleurs seront formés, la PTF se redressera, toutefois, finissant par dépasser ses niveaux de base dans la mesure où une population active plus flexible fait qu'il est plus facile aux employeurs de procéder à des changements organisationnels et technologiques pour retrouver leur compétitivité. En outre, si la PTF mesurée tient compte de la qualité de la main-d'œuvre, le ralentissement de l'accumulation de capital devrait aussi se traduire par un ralentissement de la PTF. Cet effet pourrait avoir été marqué ces dernières années en raison de la diffusion des TIC. Un renforcement de la rentabilité (à mesure que la PTF se redresse grâce à l'amélioration du capital humain) encouragerait un regain d'investissement en capital, neutralisant aussi cet effet.

Erreurs de mesure et incidences conjoncturelles

Les données relatives à la productivité sont peut-être faussées durant le processus d'augmentation de l'intensité du facteur travail, en raison par exemple d'erreurs de mesure liées à l'économie informelle, si bien que les nouveaux contrats de travail flexibles et les incitations financières font peut-être que des travailleurs auparavant non déclarés sont maintenant déclarés, abaissant la productivité mesurée – mais non effective – de la main-d'œuvre. Ce risque ne devrait pas se matérialiser, toutefois, car Istat, l'agence statistique, envisage de mesurer l'économie informelle sur la base de la production et de l'emploi. En fait, l'estimation par Istat du nombre d'immigrants illégaux (environ 660 000 en 2001) a été confirmée par le nombre d'immigrants illégaux régularisés en 2002 (environ 700 000 demandes de régularisation ont été déposées).

Encadré 1.2. **Analyse de la baisse de productivité dans un contexte d'accroissement de l'intensité du facteur travail** (suite)

Il peut y avoir aussi des problèmes de mesure pour évaluer le partage prix/production. Si les améliorations de la qualité ne sont guère saisies par les variations en volume, mais plutôt par l'augmentation de la valeur ou du prix unitaire, il est concevable que l'écart d'inflation de l'Italie et ses pertes de parts de marché à l'exportation en volume reflètent une augmentation régulière de la valeur ajoutée de la production et des exportations. L'argument le plus simple à avancer pour expliquer de fausses pertes de parts de marché d'exportation masquant une amélioration de la qualité, toutefois, est une dégradation marquée, ces quelques dernières années, de la balance courante, de plusieurs points de PIB en comparaison du reste de l'Europe. L'écart d'inflation et les pertes de parts de marché à l'exportation reflètent donc des résultats véritablement médiocres à l'exportation.

On est tenté aussi de dire que la récente récession a exagéré encore la baisse temporaire de la productivité en raison d'une rétention conjoncturelle de main-d'œuvre, qui se superpose au processus structurel d'accroissement de l'utilisation du facteur travail. Les entreprises peuvent même se livrer à une sorte de « rétention anticipée », profitant d'incitations financières généreuses et limitées dans le temps pour embaucher maintenant en prévision de temps meilleurs. En revanche, le ralentissement conjoncturel devrait aussi susciter une impulsion positive compensatrice pour la PTF, dans la mesure où les entreprises moins efficaces et moins novatrices sortent du marché, si bien que, tout bien pesé, l'effet de la conjoncture sur la PTF ne devrait pas être si important.

Choc défavorable sur la productivité et dynamique de l'emploi

La théorie économique (Layard et autres, 1991, par exemple) propose trois types distincts d'effets sur l'emploi d'une dynamique favorable de la productivité totale des facteurs : i) *effet technologique* : une hausse exogène de la productivité due, par exemple, à une meilleure technologie, réduit initialement l'emploi; ii) *effet sur la compétitivité* : une amélioration de la compétitivité résultant de la même hausse de la productivité réduit les coûts unitaires de main-d'œuvre, ce qui permet aux entreprises de baisser les prix et d'accroître leur production et donc l'emploi global, et iii) *effet sur l'investissement* : une baisse des coûts unitaires de main-d'œuvre relèvera aussi les bénéfices et l'investissement, faisant encore progresser l'emploi. Ces deux derniers effets positifs compensent habituellement le premier effet négatif (encore que ce soit une question empirique), de sorte qu'au total, un choc positif sur la productivité devrait relancer l'emploi. La situation actuelle en Italie correspond peut-être au cas inverse, c'est-à-dire qu'un choc négatif sur la productivité totale des facteurs s'est tout d'abord accompagné d'une progression de l'emploi afin de maintenir la production (comme dans le tableau 1.4), mais cela a aussi réduit la compétitivité et la rentabilité, si bien que, finalement, la croissance a pu se ralentir et les gains d'emplois s'inverser. Le problème est d'identifier les sources possibles du choc négatif sur la productivité.

L'évolution démographique pourrait être l'une de ses sources, car la dynamique précédemment favorable en matière de capital humain qui découlait de l'entrée de travailleurs du baby-boom mieux formés sur le marché du travail a cessé désormais de s'exercer. La très petite taille moyenne des entreprises pourrait aussi avoir interagi négativement avec le ralentissement de la croissance, ainsi qu'avec les pressions concurrentielles découlant de la mondialisation accrue, car les petites entreprises sont davantage amenées à réduire les dépenses de recherche pour préserver la rentabilité en période de difficulté économique. Enfin, la rapide consolidation budgétaire depuis le début des années 90 a entraîné des réductions des dépenses publiques au titre de l'infrastructure physique et du capital humain.

Encadré 1.2. **Analyse de la baisse de productivité dans un contexte d'accroissement de l'intensité du facteur travail** (suite)

Résumé

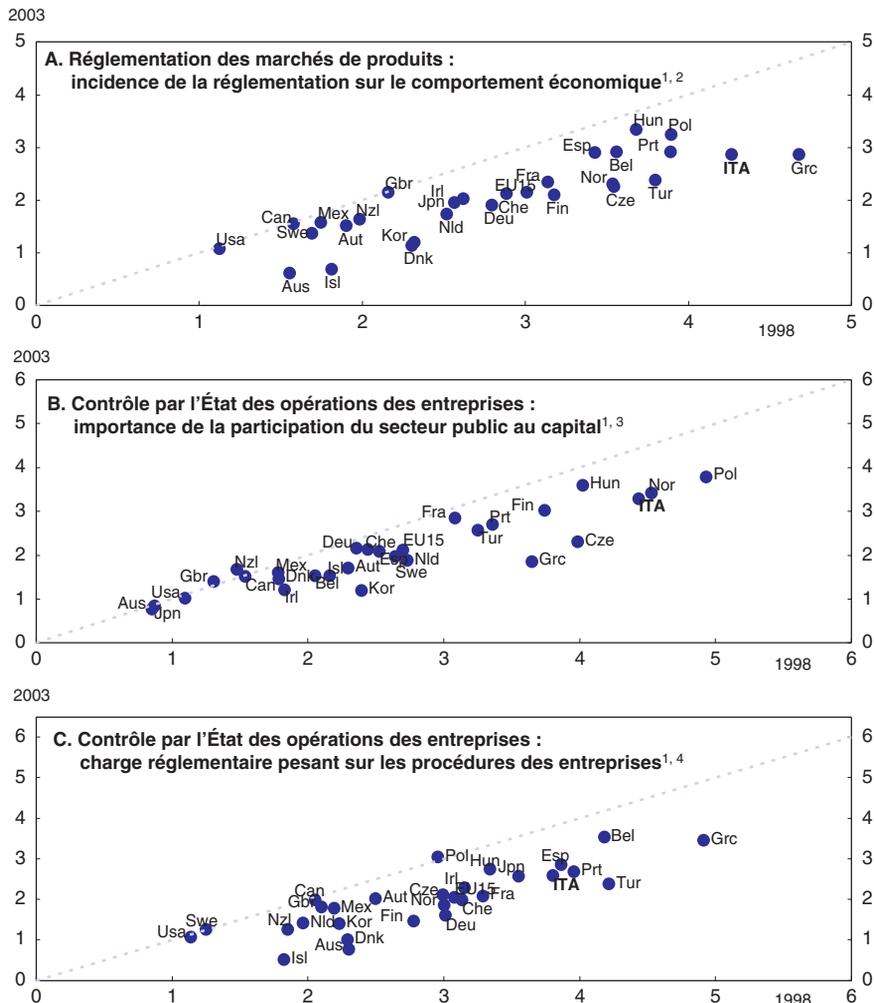
En conclusion, un certain nombre d'hypothèses différentes pourraient expliquer le phénomène inattendu de dégradation très marquée de la compétitivité-coût qui a coïncidé avec un processus d'accroissement de l'intensité du facteur travail. Tout ralentissement de la croissance de la productivité qui est directement lié aux effets de composition par secteurs, qualifications ou capital du processus d'augmentation de l'intensité du facteur travail lui-même, devrait, dans la mesure où il intervient, être dans une large mesure transitoire et il devrait finir par y avoir d'importantes complémentarités entre l'emploi et la productivité – en particulier la PTF – la croissance, de même qu'entre les réformes du marché du travail, les salaires réels et la rentabilité. Il convient d'accorder peu de poids aux hypothèses relatives à la distorsion des données qui tendent à occulter le problème de la productivité et, de fait, certaines de ces hypothèses peuvent être écartées par des faits objectifs comme le déficit de balance courante. Il est aussi peu probable que les facteurs conjoncturels aient joué un rôle déterminant car l'incidence de la rétention de main-d'œuvre a sans doute été compensée par les effets de composition favorables sur la PTF, les entreprises déficientes tendant à sortir du marché en périodes de ralentissement. Il est donc fortement probable qu'un choc structurel négatif a affecté la productivité durant le processus d'augmentation de l'intensité du facteur travail, mais que ce processus ne soit pas en cause. Il semble que, pour établir une dynamique favorable de la productivité en préservant une croissance soutenue de l'emploi, des mesures visant à doper le capital humain et la croissance et l'innovation des petites entreprises soient justifiées.

1. Le fait que la majeure partie de la croissance effective de l'emploi se justifie par une diminution du chômage, et non par une hausse significative du taux d'activité des groupes marginaux, donne à penser que la demande a bien été le facteur dominant.
2. La croissance de l'emploi pourrait aussi être le résultat d'une diminution du taux des cessations d'activité due aux réformes des pensions qui ont relevé l'âge de la retraite, cet effet se faisant sentir aussi longtemps que les travailleurs jeunes et âgés ne sont pas des substituts parfaits (Banca d'Italia, 2003).
3. La part du secteur manufacturier dans la valeur ajoutée globale semble avoir récemment diminué un peu plus en Italie que dans l'ensemble de la zone OCDE (revenant de 22.2 à 19.7 % sur la période 1995-2002 en Italie, alors qu'elle est passée de 19.7 à 18.6 % sur la période 1995-1999 dans la zone de l'OCDE). Toutefois, en Italie, cette baisse semble avoir aussi été accélérée par l'appréciation du taux de change réel. Par ailleurs, il est difficile de comparer les modifications sectorielles d'un pays à l'autre du fait des degrés différents de mise en sous-traitance de services qui étaient auparavant fournis au sein de l'entreprise manufacturière.

l'OCDE, notamment une faible intensité de R-D dans les entreprises, une faible diffusion des TIC et des effectifs peu importants de chercheurs (chapitre 5). Indépendamment des problèmes dans les domaines de la concurrence intérieure et du capital humain, il est possible que la petite taille des entreprises, liée en partie aux rigidités du marché du travail mais aussi aux contraintes des marchés de capitaux (voir plus loin), contribue à la faible diffusion des TIC et à l'activité relativement restreinte de recherche et de développement (voir *Étude de l'Italie* de 2003).

Certes, l'Italie possède aussi des forces concurrentielles non négligeables, parmi lesquelles la flexibilité des pôles industriels de petites entreprises (voir *Étude* de 2003). Le graphique 1.8 montre que, en 2002, même si les niveaux de productivité dans le secteur des biens échangeables étaient bas en comparaison de ceux de l'ensemble de la zone OCDE – indiquant un décalage du point de vue de la technologie et de la PTF – les travailleurs de ce secteur étaient très compétitifs du fait que leurs salaires étaient plus bas par rapport à la productivité que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Néanmoins, la compétitivité du

Graphique 1.7. Indicateurs structurels liés à la productivité



1. UE : UE15, non compris le Luxembourg en 1998.

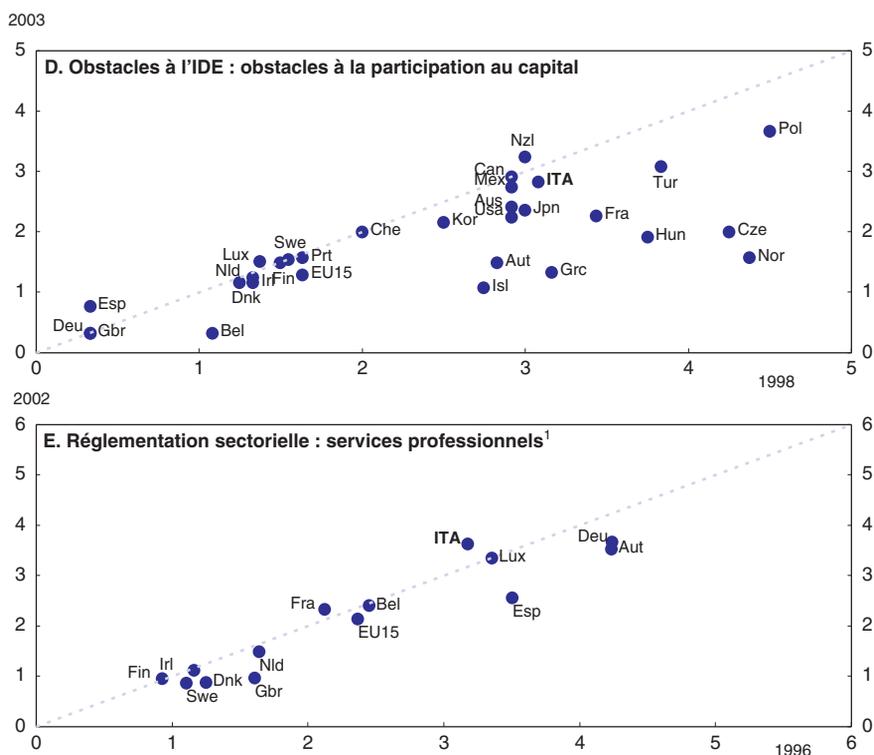
2. Dans la réglementation économique entrent toutes les dispositions réglementaires nationales influant sur la gouvernance privée et la concurrence sur les marchés de produits, comme le contrôle de l'État et les obstacles juridiques à l'entrée sur un marché compétitif.

3. Il s'agit du champ d'application et de la taille des entreprises publiques ainsi que du contrôle direct de l'État sur les entreprises (par le biais des droits de vote ou des organes directeurs).

4. Concerne la participation de l'État aux opérations des entreprises par le biais du contrôle des prix ou de l'utilisation de réglementations contraignantes.

secteur des biens échangeables a souffert dans la mesure où ce secteur a été obligé d'utiliser des moyens de production provenant du secteur des services, où les coûts unitaires de main-d'œuvre ont augmenté généralement beaucoup plus vite que dans le secteur des biens échangeables (graphique 1.9). Les indicateurs susmentionnés du marché du travail semblent indiquer que le secteur des services a bénéficié de rentes relativement élevées permettant de répercuter plus facilement sur les prix les hausses des coûts unitaires de main-d'œuvre. Les prix relativement élevés des services, surtout pour les services du secteur de l'énergie et les services professionnels dans l'UE, ont réduit les marges bénéficiaires dans le secteur des biens échangeables. Cela met en lumière les possibilités d'amélioration de la compétitivité extérieure qui s'offriraient si les prix du secteur des services diminuaient du fait d'une exposition accrue aux forces de la

Graphique 1.7. Indicateurs structurels liés à la productivité (suite)

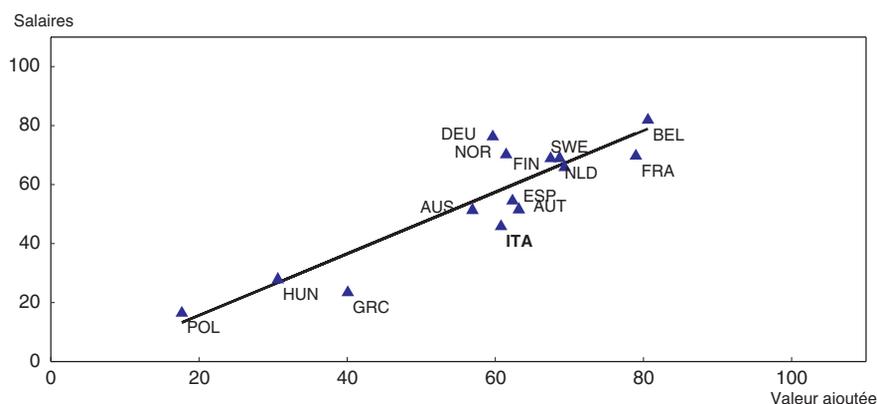


1. Indice des réglementations dans les services professionnels (comptabilité, droit, ingénierie et architecture).

Source : OCDE (2005), *Réformes des politiques économiques : Objectif croissance*.

Graphique 1.8. Productivité et salaires dans le secteur des biens exportables¹

Par salarié, en pouvoir d'achat, États-Unis = 100



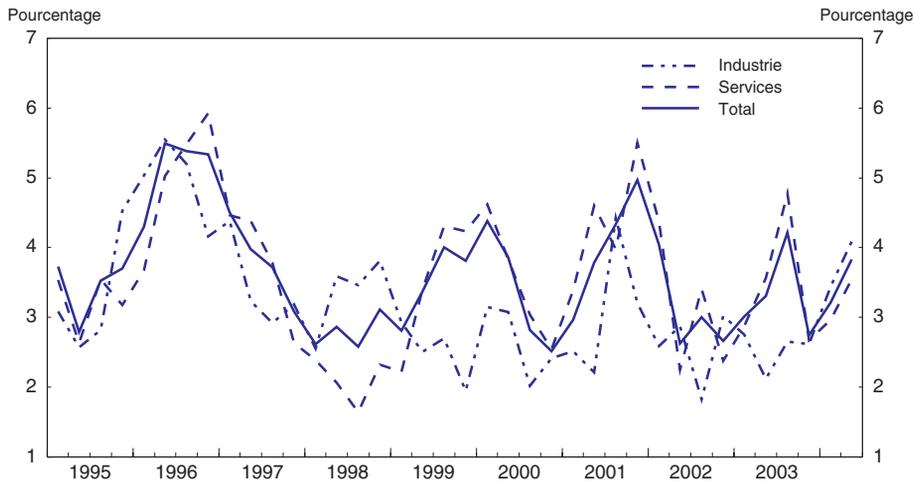
1. 2002, ou dernière année disponible. Sont couverts l'agriculture, les activités d'extraction minière, le secteur manufacturier, l'électricité et la construction.

Source : OCDE, base de donnée STAN.

concurrence intérieure (chapitre 3). L'Italie aurait aussi de grandes possibilités de s'élever dans la chaîne de valeur ajoutée du secteur des biens échangeables si les obstacles actuels à l'innovation étaient réduits.

Graphique 1.9. **Coûts unitaires de main-d'œuvre, par secteurs**

Variations en pourcentage d'une année sur l'autre



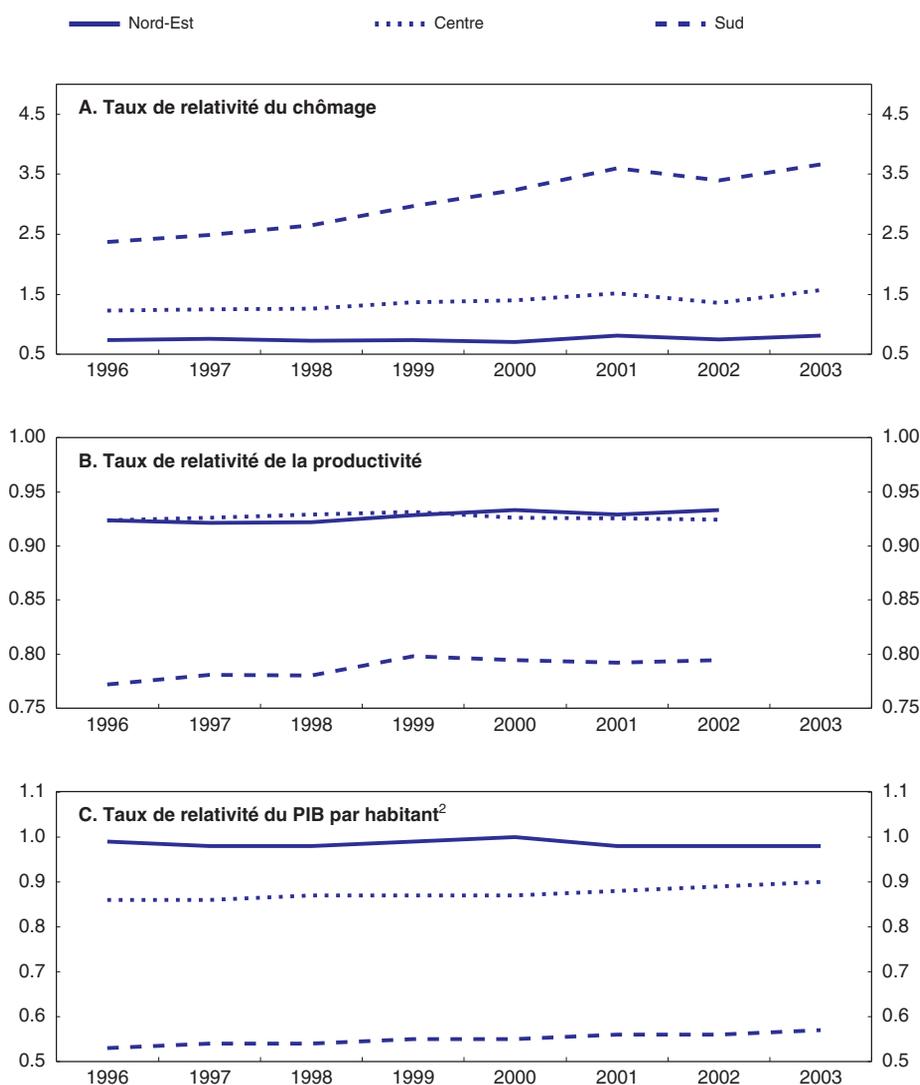
Source : ISTAT, base de données Conistat.

Le rôle des marchés de capitaux

Le secteur bancaire affiche une vigoureuse croissance de la productivité, grâce à la privatisation et à la restructuration. Le système financier dans son ensemble ne paraît pas propice à la création d'entreprise, à la croissance et à l'innovation. En cas de faillite, la loi inflige des pénalités excessives aux débiteurs défaillants et néglige la protection des droits des créanciers, en raison principalement d'un contrôle judiciaire excessif laissant peu de place aux objectifs économiques. De ce fait, les prêts sur garantie sont beaucoup plus courants que les prêts prospectifs, et le secteur du capital risque n'a pas encore pris son essor. Quant aux marchés de capitaux, l'absence d'actionnariat généralisé et la faiblesse des droits des actionnaires minoritaires créent une situation de contestabilité limitée. Au lieu de cela, un tissu complexe de participations croisées dans l'industrie (structures pyramidales) protège les intérêts des initiés et étouffe les pressions concurrentielles entre les entreprises. Par ailleurs, il existe des problèmes de prêts à des entreprises apparentées et d'évidage dans les relations entre les banques et l'industrie. Les capitaux ne sont donc peut-être pas alloués de manière efficiente et il y a un manque de supervision effective de la gestion des marchés financiers. Ces problèmes ont été mis en lumière dans les récents scandales financiers, qui ont sapé la confiance et provoqué une réaction des autorités (chapitre 3).

Problèmes particuliers du Sud

Une ventilation régionale de la compétitivité révèle un problème majeur dans le Sud par rapport au Nord. Les niveaux de salaires sont généralement assez semblables dans tout le pays (les indicateurs OCDE de la réglementation du marché du travail font apparaître un niveau élevé d'extension administrative des conventions collectives en Italie), malgré des négociations au niveau des entreprises dans le cadre du mécanisme de fixation des salaires, mais les niveaux de productivité sont beaucoup plus bas dans le Sud (graphique 1.10). Le Sud est relativement plus spécialisé dans les services que le Nord, tandis que le manque de concordance entre les salaires et la productivité est concentré dans les services plutôt que dans le secteur manufacturier²⁰. Par ailleurs, un manque

Graphique 1.10. **Relativités du chômage et de la productivité au niveau régional¹**

1. La région du Nord-Ouest est utilisée comme référence.

2. Les estimations sont fondées sur les données de l'Istat, pour 2002 et 2003.

Source : Istat (2003), Rilevazione continua sulle forze di lavoro; Istat (2004), Conti Economici regionali.

d'infrastructure publique dans des domaines comme l'eau et le transport routier nuit à la productivité du secteur des entreprises²¹. La qualité des collectivités locales semble s'être améliorée sous l'effet d'une stratégie visant à accroître la responsabilité régionale, principalement, jusqu'à présent, en matière de dépenses. Comme indiqué dans les *Études* précédentes, les politiques actuelles visent à accroître le rôle du marché dans l'économie du Sud. Il faut pour cela réduire les subventions publiques, un processus qui est maintenant accéléré par les problèmes budgétaires, introduire la concurrence financière dans les administrations publiques locales et renforcer l'administration et l'infrastructure publiques, également en attribuant les ressources nationales et de l'UE en fonction des résultats.

Grâce en partie aux réorientations des politiques, un taux de croissance moyen plus élevé dans le Sud que dans le Centre-Nord a pu être maintenu ces huit dernières années

(un record pour la période d'après-guerre), avec un resserrement important de l'écart de PIB par habitant. En outre, cette croissance est induite par une augmentation relativement forte de l'investissement fixe brut, l'accumulation du capital – base essentielle du développement – étant pour la première fois depuis 1960 favorable au Sud du pays²². La différence du taux de croissance du Sud et du taux moyen pour l'ensemble de l'Italie n'est pas importante, mais par comparaison avec la majeure partie du reste de l'Europe, l'Italie va dans la bonne direction. En fait, des données récentes d'Eurostat montrent que les disparités régionales, aussi bien dans les États membres de l'UE des 15 (à l'exception de l'Italie, de l'Autriche et de la Grèce) que dans les dix nouveaux États membres s'accroissent au lieu de s'affaiblir. Néanmoins, des taux de croissance beaucoup plus marqués seraient requis dans le Sud pour qu'intervienne un véritable processus de rattrapage et pour que disparaisse l'important et persistant écart de niveaux de vie par rapport au Centre-Nord.

Un système rigide de détermination des salaires, surtout dans le secteur public, et des niveaux de qualification peu élevés dans le Sud contribuent peut-être aussi à la faible mobilité géographique et, par conséquent, au cloisonnement régional du marché du travail, qui, dans le Nord, est très tendu et souffre d'une pénurie de qualifications. Par contre, de nombreux immigrants arrivent dans le Sud mais ils quittent rapidement cette région pour trouver du travail dans le Nord (chapitre 4). Les pressions concurrentielles s'intensifieront probablement avec l'arrivée de nouveaux membres dans l'UE en provenance d'Europe orientale, qui ont sans doute des niveaux d'instruction comparables à ceux du Sud de l'Italie mais des coûts de main-d'œuvre plus bas. On constate aussi que la sous-traitance se répand davantage dans l'industrie italienne, les PME et même certains pôles industriels délocalisant leurs activités vers l'Europe orientale et l'ex-Union soviétique alors même qu'il faut des investissements privés pour promouvoir le développement dans le Sud.

L'effort structurel d'assainissement budgétaire s'est relâché au cours du ralentissement économique

Un excédent primaire en voie de disparition

Le recours fréquent à des mesures exceptionnelles a constitué une des principales voies d'ajustement budgétaire ces dernières années²³. Ce type de mesures n'a rien d'une nouveauté dans le contexte italien (ni européen), puisqu'elles avaient déjà été utilisées au cours des années de crise 1992-1993, à l'approche de la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM) au milieu des années 90 (prenant notamment la forme d'un « prélèvement de solidarité »), et de nouveau en 2000, avec la vente des licences UMTS (système de télécommunications mobiles universelles) (tableau 1.4). Ces mesures constituent un moyen efficace de réaliser des économies budgétaires très rapidement. La nouveauté réside dans leur ampleur²⁴ : elles ont représenté environ 1½ pour cent du PIB par an sur la période 2002-2004, contre ¾ pour cent de 1992 à 2001. Le recours aux amnisties fiscales et à des opérations de titrisation immobilière a été particulièrement marqué. Le motif avancé pour justifier cette utilisation accrue de mesures temporaires, ayant dans une large mesure une incidence neutre sur la demande globale, résidait dans l'apparition d'un écart de production négatif en 2003 (tableau 1.2). Ce raisonnement a été globalement admis par l'UE et par les marchés financiers, mais dans la même logique, l'Italie s'est vu conseiller de remplacer ces mesures exceptionnelles par des dispositions permanentes dès que l'expansion économique aurait repris²⁵.

Tableau 1.4. **Situation budgétaire**

Pourcentage du PIB

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Recettes totales	48.4	46.8	47.1	46.2	46.0	45.6	46.4	45.7
<i>dont</i> : mesures exceptionnelles ¹	..	..	..	0.0	0.4	0.3	1.9	0.7
Dépenses totales	51.1	49.9	48.9	46.9	48.7	48.0	48.9	48.7
<i>dont</i> : mesures exceptionnelles ²	..	..	..	1.3	0.2	0.9	0.2	0.7
Paiements d'intérêts	9.4	8.3	6.8	6.5	6.6	5.9	5.4	5.3
Solde net	-2.7	-3.1	-1.8	-0.7	-2.7	-2.4	-2.5	-2.9
<i>dont</i> : mesures exceptionnelles	..	..	..	1.3	0.6	1.2	2.1	1.4
Solde structurel ³	-2.2	-2.8	-1.6	-2.5	-3.3	-2.6	-2.2	-2.7
Net de l'ensemble des mesures exceptionnelles	..	..	..	-2.5	-3.9	-3.8	-4.3	-4.1
Solde structurel primaire ³	6.4	4.9	4.5	3.6	2.7	2.7	2.5	2.0
Net des mesures exceptionnelles	..	..	..	3.6	2.1	1.6	0.4	0.6

Note : Les données doivent encore être révisées à la lumière des évaluations d'Istat et Eurostat.

1. Les mesures visant à accroître les recettes sont comptabilisées en tant que recettes positives.

2. Les mesures visant à accroître les recettes sont comptabilisées en tant que dépenses négatives.

3. Pourcentage du PIB potentiel.

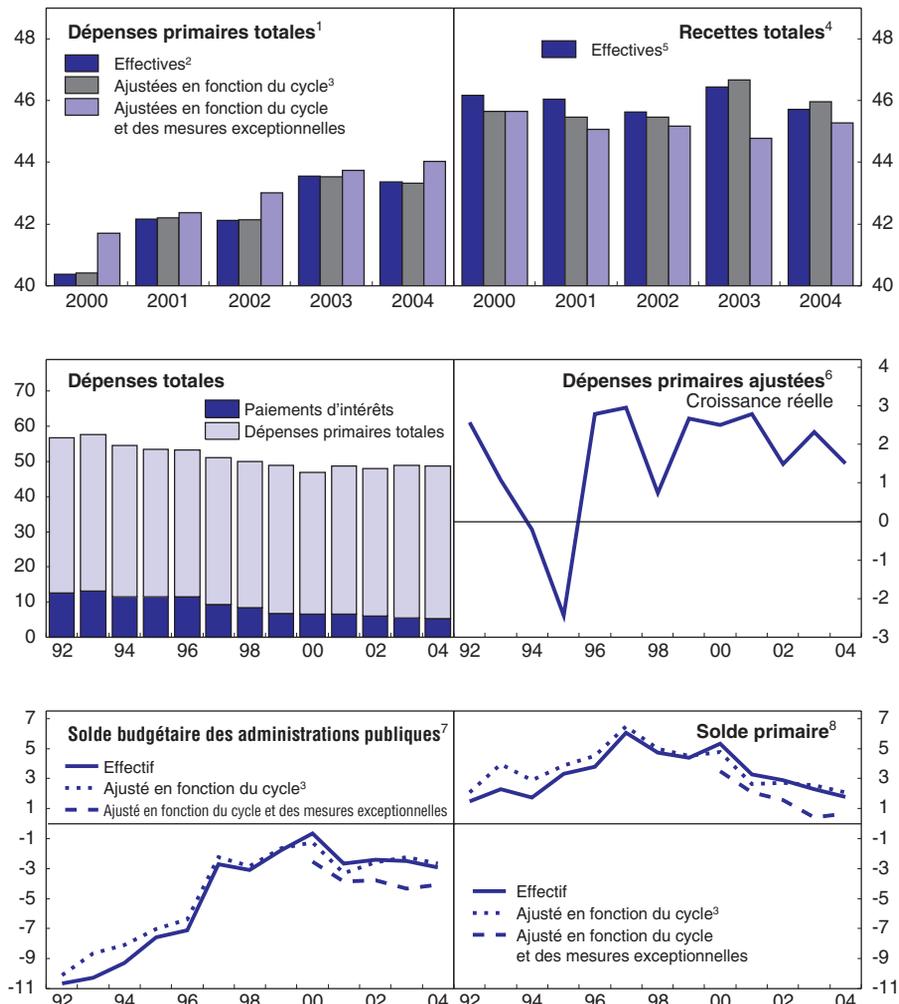
Source : OCDE, base de données pour le n° 76 des Perspectives économiques; Programme de stabilité et de croissance, novembre 2003; DPEF, juillet 2004.

Reste qu'au bout du compte, l'excédent primaire tendanciel, c'est-à-dire corrigé pour tenir compte à la fois de la conjoncture économique et des mesures exceptionnelles, n'était plus en 2003 que de ½ pour cent du PIB, tandis que le déficit tendanciel avait bondi à 4½ pour cent (tableau 1.4 et graphique 1.11). À la mi-2004, un brusque creusement du déficit a rendu nécessaire un train de mesures correctives en milieu d'année, destiné à maintenir le déficit de l'exercice sous la barre des 3 %. Autrement dit, l'excédent primaire structurel constitué depuis le début du processus d'assainissement budgétaire en 1992 a entièrement disparu. Or, les Programmes de stabilité italiens ont systématiquement eu pour objectif un excédent primaire à moyen terme de l'ordre de 4 % à 5 % du PIB, considéré comme nécessaire à la viabilité budgétaire. Une forte dérive à la hausse des dépenses primaires a constitué la principale cause de cette dégradation structurelle (graphique 1.11)²⁶. Une réduction d'impôts en 2003 y a également contribué, mais (contrairement à la dérive des dépenses) cet élément avait le mérite de faire partie du programme de réformes économiques du gouvernement, qui lui avait accordé un degré élevé de priorité politique.

En allégeant le déficit budgétaire pour un coût politique relativement faible, ces recettes exceptionnelles ont peut-être atténué les pressions en faveur d'une maîtrise des dépenses plus poussée. Ainsi, les demandes formulées par les syndicats du secteur public en 2003 dans le sens d'un rattrapage des salaires, qui faisaient suite au report d'accords salariaux, ont été plus aisément financées au cours d'une année où les amnisties fiscales ont été couronnées d'un large succès. Cependant, il est également possible que les pressions de Bruxelles aient été implicitement vidées de leur substance par la décision du Conseil Ecofin de suspendre les procédures concernant les déficits excessifs engagées contre les pays violant la règle de déficit. Cela a pu susciter des anticipations d'assouplissement du Pacte de stabilité et de croissance à brève échéance.

Graphique 1.11. Déséquilibres budgétaires

Pourcentage du PIB



- Dépenses courantes et dépenses en capital, non compris les paiements d'intérêts.
- Y compris les mesures exceptionnelles (comptabilisées en tant que dépenses négatives) visant à réduire le passif, comme l'UMTS.
- Non compris l'effet conjoncturel.
- Recettes courantes totales avec impôt et hors impôt plus recettes en capital.
- Y compris toutes les mesures exceptionnelles (comptabilisées en tant que recettes positives) visant à accroître les recettes.
- Dépenses primaires courantes ajustées pour tenir compte du cycle. Corrigées par l'indice implicite des prix du PIB.
- Non compris les mesures exceptionnelles visant à réduire le déficit.
- Non compris les paiements nets d'intérêts. Y compris les mesures exceptionnelles visant à réduire le déficit.

Source : OCDE (2004), base de données pour le n° 76 des Perspectives économiques; ministère de l'Économie et des Finances.

Une lente réduction de la dette

Après le 11 septembre 2001, les taux d'intérêt de la zone euro ont accusé une forte baisse à la suite d'une série de réductions de taux décidées par la Réserve fédérale des États-Unis. L'Italie, qui affichait le ratio d'endettement public le plus élevé de l'UE, en a été l'un des grands bénéficiaires, la charge du service de sa dette chutant de 6,5 % du PIB en 2001 à 5,3 % en 2004. Les baisses conjoncturelles des taux d'intérêt ont largement

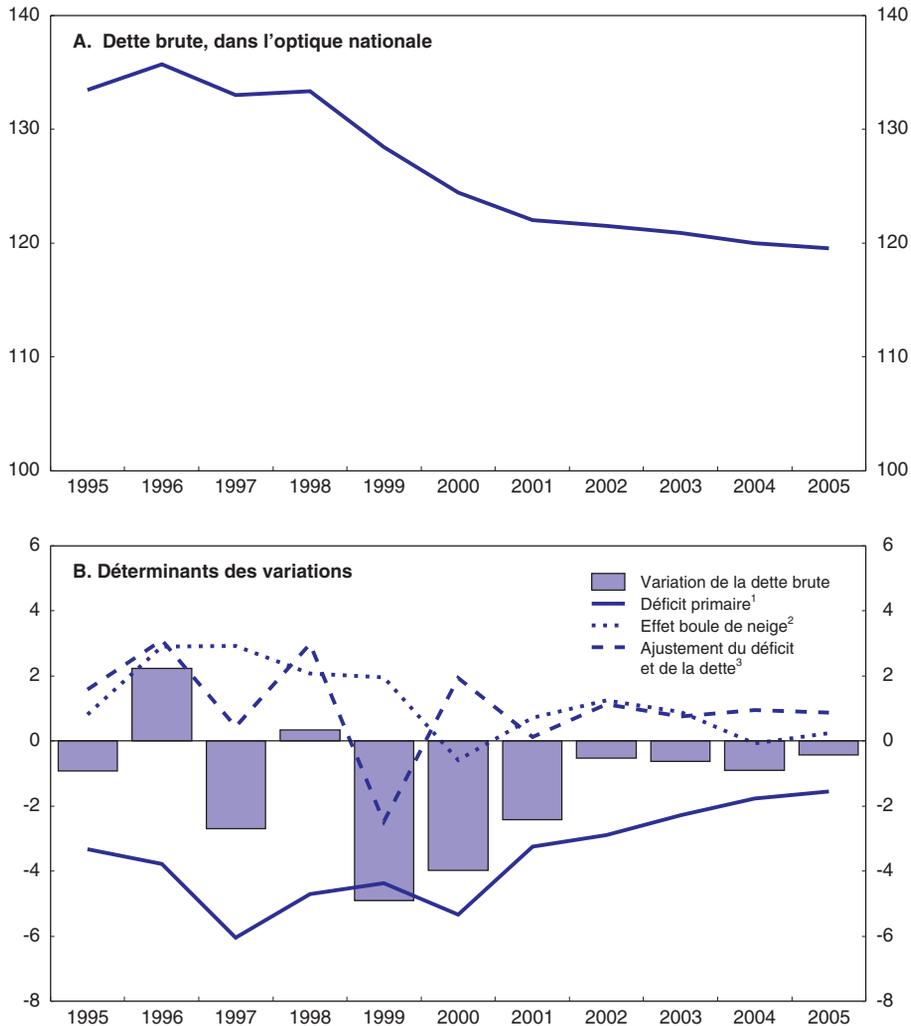
compensé les pertes cycliques de recettes qui ont représenté environ $\frac{1}{2}$ point de PIB au cours de la période 2002-2004, si bien que la situation budgétaire italienne s'est trouvée en quelque sorte déconnectée de la conjoncture économique²⁷. La précédente manne liée aux taux d'intérêts, découlant du processus de convergence de l'UEM, avait été encore plus importante, puisque le service de la dette avait plongé d'un sommet supérieur à 12 % du PIB au début des années 90 à un niveau inférieur environ de moitié en 2001. Il est regrettable que dans aucun de ces deux cas, les autorités n'aient utilisé ces gains inattendus pour alléger plus rapidement la dette. En fait, elles ont laissé l'excédent primaire structurel diminuer.

Le ratio dette/PIB (dans l'optique des comptes nationaux) n'a baissé que de $\frac{3}{4}$ point de pourcentage par an au cours de la période 2002-2004, alors qu'il avait diminué en moyenne de $2\frac{3}{4}$ points par an entre 1998 et 2001. Plusieurs facteurs expliquent ce ralentissement spectaculaire (graphique 1.12). *Premièrement*, l'allègement de la charge d'intérêts de la dette au cours des trois dernières années n'a pas entièrement compensé le ralentissement de la croissance du PIB nominal, si bien que l'écart entre les deux – qui influe sur la dynamique de la dette – s'est accru de $\frac{1}{4}$ de point en moyenne par rapport à la période précédente²⁸. *Deuxièmement*, l'excédent primaire des administrations publiques était alors inférieur de 2.2 points de PIB en moyenne à son niveau précédent, ce qui réduisait d'autant l'allègement de la dette chaque année. *Troisièmement*, le déficit qui importe véritablement en matière de dette est celui qui est établi sur la base des règlements effectifs (dont le besoin de financement du secteur public fournit une approximation) et non sur la base des droits constatés. Du fait du creusement de l'écart entre ces deux mesures (1.6 point de PIB en 2003 contre 0.5 point en 1998), l'excédent primaire moyen calculé sur la base des règlements effectifs a été réduit à un niveau juste suffisant pour stabiliser la dette, compte tenu de l'écart défavorable entre le taux d'intérêt de la dette publique et le taux de croissance. Cependant, l'écart devrait revenir à 1 % du PIB en 2004. Une part significative de la réduction de la dette a résulté d'échanges de créances et de transferts de fonds propres à des organismes publics n'entrant pas dans le périmètre des administrations publiques. L'appréciation de l'euro a également contribué à réduire la valeur de la dette (la part de la dette libellée en devises est passée de 3 % à 2 % entre 2002 et 2003).

Évaluation

Il convient de porter au crédit du gouvernement le fait qu'il ait réussi à préserver la confiance des marchés financiers malgré l'importance de la dette, et qu'il ait respecté les règles de l'UE relatives aux déficits publics dans des circonstances économiques difficiles, marquées notamment par une série de défauts sur obligations d'entreprises. Néanmoins, les autorités ont mené une politique consistant à repousser tout ajustement structurel – espérant une reprise économique, et utilisant dans l'intervalle des mesures exceptionnelles pour maintenir le déficit sous la barre des 3 % et empêcher le gonflement de la dette – jusqu'au budget 2004. À la fin de l'année 2003, cette politique corrective à court terme a atteint ses limites, puisque la dette aurait augmenté en l'absence d'opérations spéciales. En 2004, les marges de manœuvre budgétaires dont disposait précédemment le gouvernement sont réduites à néant : la manne résultant des taux d'intérêt a disparu, et les possibilités de mesures exceptionnelles aisées sont largement épuisées, l'excédent primaire tendanciel n'est quasiment plus qu'un souvenir, et le déficit tendanciel dépasse nettement 3 % du PIB, essentiellement en raison de la forte dynamique sous-jacente qui caractérise la croissance des dépenses publiques. Faute de réformes structurelles, le déficit et la dette commenceront donc à augmenter de nouveau rapidement.

Graphique 1.12. Dette des administrations publiques

Niveau et déterminants des variations
Pourcentage du PIB

1. Emprunt net non compris les paiements nets d'intérêts. Une position négative correspond à un excédent primaire.
2. Effet se renforçant automatiquement de l'accumulation ou de la réduction de la dette publique découlant d'un écart positif ou négatif entre l'intérêt versé sur la dette et le taux de croissance du PIB nominal.
3. Y compris l'accumulation d'actifs financiers, la variation de la valeur de la dette libellée en devises et les autres ajustements statistiques.

Source : OCDE, base de données du n° 76 des Perspectives économiques.

Enjeux politiques

Compte tenu des tensions macroéconomiques mises en lumière précédemment, des ajustements structurels s'imposent en Italie pour stimuler la compétitivité, renforcer le potentiel de croissance et assurer la viabilité budgétaire. Il est quelque peu paradoxal que l'appartenance à l'UEM, en permettant une baisse marquée des taux de change et des taux d'intérêt réels, ait en fait atténué l'importance accordée aux ajustements structurels nécessaires, tant sur le plan de l'offre que sur celui du budget. Néanmoins, la perte

irrévocable des taux de change en tant qu'instrument de politique économique et les exigences du Pacte de stabilité et de croissance auraient dû se traduire par des efforts structurels accrus et une flexibilité structurelle renforcée, facilités en fait par les conditions macroéconomiques favorables d'entrée dans l'UEM. Il semble que les signaux du marché invitant à cette « cohérence temporelle » n'aient pas été suffisamment forts, et que la politique publique ait été à trop courte vue. Outre les difficultés soulevées par la compétition économique au sein de la zone euro, la concurrence internationale s'est intensifiée rapidement en raison de la montée en puissance de pays émergents, notamment la Chine, qui produisent de proches substituts des produits traditionnels italiens, à des prix nettement inférieurs. La récente entrée dans l'UE de certains pays d'Europe de l'Est pourrait contraindre l'Italie à relever un défi similaire en termes de concurrence. À plus longue échéance, le vieillissement de la population se profile à l'horizon et commencera bientôt à exercer des pressions négatives à la fois sur la croissance de la production et sur les finances publiques, en réduisant les effectifs de la population d'âge actif tandis qu'augmentera celle des retraités. Dans cette partie sont examinées les principales difficultés soulevées par la nécessité de faire face à ces multiples pressions en menant une politique ambitieuse et intégrée.

Rester compétitif tout en respectant les exigences de l'UEM : le défi de la productivité

Le renforcement de la compétitivité passe essentiellement par une augmentation de la croissance de la productivité permettant de réduire la hausse des coûts et des prix, c'est-à-dire de mettre un terme à l'appréciation actuelle du taux de change réel, ainsi que par des progrès qualitatifs (déplacement de la production vers le haut de la chaîne de valeur ajoutée). Toute hausse de la productivité de la main-d'œuvre par accroissement de l'intensité capitalistique reste limitée par les rendements marginaux décroissants. Il convient donc de renforcer la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) par le biais de mesures stimulant l'innovation, et de faire preuve d'efficacité dans l'utilisation des ressources existantes. C'est seulement ainsi que l'Italie pourra relever le défi de l'intégration accrue de l'économie mondiale, maintenant que le recours aux dévaluations compétitives appartient au passé.

Laisser les forces du marché jouer plus librement

Une vive concurrence dans les secteurs abrités jusqu'ici pourrait servir de catalyseur à un tel changement structurel. Les principaux problèmes à résoudre en matière de politique de la concurrence semblent se poser dans les domaines suivants. Malgré son désengagement, l'État détient toujours des blocs de contrôle, ou des actions spécifiques, dans des entreprises appartenant à des industries de réseau clés (énergie, transports et télécommunications), et les opérateurs historiques sont souvent contrôlés à hauteur de 50 % ou plus par la puissance publique. La plupart des services locaux d'utilité publique demeurent la propriété de l'État, les honoraires et tarifs des professions libérales sont autoréglementés, et l'entrée sur le marché de la distribution de gros et de détail est souvent entravée par des restrictions prenant la forme d'autorisations administratives (chapitre 3). Les politiques publiques doivent également être revues. Les formalités administratives gonflent toujours les coûts d'entrée sur le marché, de fonctionnement des entreprises, et des innovations de procédés et de produits. Dans certaines localités, une administration publique de qualité médiocre alourdit encore ce fardeau. Il semble qu'un manque de concurrence budgétaire (une autonomie budgétaire insuffisante au niveau infranational

associée à des transferts importants de l'administration centrale) ait réduit les incitations à attirer des entreprises en vue d'étoffer la base d'imposition locale. Des infrastructures locales inadaptées, qui réduisent la rentabilité des investissements privés, reflètent peut-être des priorités erronées en matière de dépenses publiques (chapitre 2).

La faiblesse du gouvernement d'entreprise et le manque de transparence qui va de pair sur le marché du contrôle des sociétés renforcent les moyens plus directs de protection sur les marchés de produits. Des marchés financiers insuffisamment développés pour permettre la mobilisation des fonds nécessaires à l'innovation via une diffusion plus large des risques – ce qui s'explique en partie par l'absence de pilier de retraite privé –, et un droit des faillites dépassé qui réduit le goût du risque, posent également problème (chapitre 3). Les obstacles à la croissance des entreprises et à leur cotation en bourse qui existent également du côté de la demande devront être examinés, notamment des mécanismes de protection de l'emploi encore rigides, sauf pour les plus petites entreprises, la réticence des familles propriétaires à perdre le contrôle de leurs sociétés, et les facteurs qui incitent à la fraude fiscale de nombreuses petites entreprises²⁹.

L'enseignement semble être un autre secteur dans lequel les acteurs intégrés sont excessivement protégés et les politiques trop centralisées, ce qui, là encore, ne permet pas à la concurrence de jouer pleinement son rôle dans la répartition des ressources. Cela porte préjudice à l'enseignement sur les plans quantitatif et qualitatif, et se traduit par des liens ténus entre les résultats du système éducatif et les besoins des entreprises. La hiérarchisation des priorités en matière de dépenses d'enseignement semble par ailleurs insuffisante pour remédier au déséquilibre entre le Nord et le Sud, dont les besoins en capital humain sont plus importants. Il est cependant possible que l'Italie ait à résoudre un problème plus grave : celui d'un déficit de demande d'innovations de la part des entrepreneurs et de qualifications de la part des travailleurs, déficit qui découle directement des incitations intégrées dans le système productif, notamment des faibles rendements boursiers des investissements dans l'innovation, ainsi que des importants coûts d'opportunité des formations supérieures (chapitres 3 et 5). L'« exode des cerveaux » qui affecte en conséquence les chercheurs hautement qualifiés est aussi relativement important, tandis que les qualifications dont disposent les immigrants ne sont que difficilement reconnues (chapitre 4).

Considérations d'économie politique

La reprise balbutiante est peut-être un bon moment pour entreprendre des réformes en matière de concurrence et de gouvernance d'entreprise. Dans le premier cas, leurs coûts seraient modestes, voire inexistants, en termes budgétaires (à la différence de réductions d'impôts), mais ces réformes relatives à la concurrence pourraient avoir des coûts sociaux découlant de bouleversements économiques transitoires, liés notamment à des effectifs en surnombre et au partage de la rente dans les secteurs précédemment protégés. Ces difficultés seraient assurément atténuées par une croissance plus rapide. Un renforcement du système de protection sociale est également souhaitable, pour autant que le permette la situation budgétaire, mais le dynamisme de l'économie, étayé par des réformes ambitieuses concernant les marchés de produits, de capitaux et du travail, doit fournir le principal filet de sécurité. Une réduction du dualisme du marché du travail par convergence graduelle des régimes de protection des travailleurs intégrés et exclus irait également dans le bon sens, sans compter qu'elle stimulerait la productivité en permettant une meilleure répartition des ressources de main-d'œuvre. La croissance des salaires est

modérée, et il serait important qu'elle le demeure afin d'étayer le processus de rattrapage engagé en matière de compétitivité. À terme, la croissance de la productivité offrira néanmoins des marges de progression des salaires réels.

Préserver le niveau de vie dans une société vieillissante : le défi de l'emploi

Il sera crucial de stimuler la croissance de la productivité pour entretenir la hausse du revenu par habitant malgré le vieillissement démographique. Autrement dit, la proportion déclinante de personnes d'âge actif devra être beaucoup plus productive pour subvenir aux besoins d'une population de retraités de plus en plus nombreuse. Mais cela ne suffira pas : une situation démographique défavorable rend impératif un relèvement du taux d'emploi, dont le niveau est actuellement bas. En 2050, le rapport de dépendance économique devrait s'élever à 67 % (ce qui signifie que l'Italie comptera seulement trois personnes en âge de travailler pour deux individus ayant atteint l'âge de la retraite), soit le plus fort taux de la zone OCDE³⁰. Le meilleur moyen de minimiser cette diminution inévitable de la population économiquement active, et de maximiser l'assiette des prélèvements obligatoires destinés à soutenir les retraités, consiste à : i) relever les taux d'activité des femmes et des travailleurs âgés, qui sont faibles aujourd'hui; ii) faire baisser le taux de chômage élevé qui caractérise actuellement toutes les catégories de population dans le Sud; et iii) réduire les obstacles à l'immigration légale. Les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles sont fondées les prévisions à long terme du gouvernement italien concernant les pensions montrent que, même si la croissance de la productivité converge avec la moyenne de la zone euro de 1¼ pour cent d'ici aux alentours de 2020 et passe ensuite à 2 % d'ici à 2026, le maintien des taux de croissance à long terme autour de 1½ pour cent sera un défi majeur : de très nettes améliorations des taux d'activité et de chômage structurel (NAIRU) seront encore nécessaires pour limiter les incidences négatives sur l'offre de main-d'œuvre des évolutions démographiques. Le maintien du niveau de vie supposerait donc des objectifs ambitieux en matière d'emploi, proches de la situation observée au cours de la dernière décennie.

Tableau 1.5. Calculs du PIB à long terme, sur la base de taux d'activité et d'un NAIRU inchangé¹

Taux de croissance annuels moyens

	Population d'âge actif	Taux d'activité ²	Taux de chômage ²	Croissance de l'emploi	Croissance de la productivité	Croissance du PIB réel
2004-2010	-0.2	67.7	7.2	0.5	1.3	1.8
2011-2020	-0.4	68.3	6.9	-0.3	1.6	1.4
2021-2030	-0.6	68.3	6.1	-0.6	1.9	1.4
2031-2040	-1.2	70.9	5.0	-0.7	2.0	1.3
2041-2050	-0.8	72.1	4.3	-0.6	2.0	1.4

1. Les prévisions ne tiennent pas compte des effets sur la population active et le PIB de la réforme du système des pensions récemment adoptée (Loi 243/2004).

2. Niveau de fin de période.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances, Département de la comptabilité générale (2004) « *Mid long term trends for the pension and health care systems* », Scénario de référence national.

Relever les taux d'emploi des femmes et des travailleurs âgés

Étant donné que le taux d'emploi des femmes et celui des travailleurs âgés sont très en deçà de la moyenne de l'OCDE, indépendamment du développement économique des différentes régions, ces deux groupes représentent un fort potentiel productif inexploité en Italie. De par leur nature, les réformes en cours concernant le marché du travail visent à

amener des travailleurs marginaux, notamment des femmes, sur le marché de l'emploi. Une des principales difficultés que devront résoudre les politiques futures dans ce domaine consistera peut-être à renforcer l'attrait financier du travail, en particulier pour les peu qualifiés et les femmes vivant au sein couples où l'apporteur principal de revenu est déjà sur le marché du travail. Le coin fiscal élevé constitue un problème majeur à cet égard, et les allocations familiales prenant la forme de déductions fiscales peuvent se traduire par des pièges similaires à ceux créés par les mécanismes de protection sociale pour les bas revenus (chapitre 2). En outre, les services de garde des enfants et de prise en charge des personnes âgées ne sont pas encore accessibles ou abordables. L'emploi de travailleurs migrants qualifiés, notamment originaires d'Europe de l'Est, pour ce type de services a donné de bons résultats jusqu'ici (chapitre 4). Les autorités devront également s'efforcer d'accroître l'offre d'emplois à temps partiel – comme cela a été tenté avec la loi Biagi en assouplissant le recours à ce type de contrats par les entreprises – tout en maintenant leur attrait pour les femmes, ce qui ouvre aussi des perspectives de synergies importantes avec la libéralisation du secteur des services (chapitre 3).

Relever le taux d'activité des travailleurs âgés constitue pour l'OCDE un enjeu essentiel de l'action publique. Les réformes récentes sont très directement inspirées des recommandations de l'OCDE en la matière, ce qui laisse augurer des perspectives de progrès substantiels. La dernière réforme concernant les retraites relève de manière radicale l'âge minimum de départ en retraite à partir de 2008, ce qui implique à la fois des économies budgétaires et un accroissement notable de l'offre de main-d'œuvre âgée. Il est cependant possible que le principal problème se pose du côté de la demande. En effet, la sensibilité des taux de chômage et d'activité au niveau de formation se renforce nettement avec l'âge (chapitre 5). Les partenaires sociaux devraient examiner de près ces questions bien avant 2008. L'assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi et des grilles de salaires pourrait contribuer à stimuler la demande de travailleurs âgés. La formation tout au long de la vie, qui doit bénéficier aux travailleurs avant qu'ils n'atteignent l'âge où ils sont les plus vulnérables, doit également constituer un objectif stratégique.

Libéraliser l'immigration et améliorer le fonctionnement du marché du travail

La possibilité de remplacer les travailleurs prenant leur retraite via l'immigration pourrait contribuer au règlement du problème de l'augmentation du rapport de dépendance économique. L'objectif immédiat de l'action publique semble être d'optimiser la qualité de l'immigration, tout en limitant fortement le nombre global d'entrées. Or, l'immigration clandestine est importante, ce qui souligne l'échec d'une politique fondée sur de faibles quotas d'immigration officielle. Le chapitre 4 examine de manière plus approfondie le thème de l'immigration, et montre que la main-d'œuvre immigrée illégale, soutenue par l'économie souterraine, constitue un mécanisme stabilisateur important pour le marché du travail italien, contribuant à compenser la mobilité limitée et le manque de qualifications des chômeurs du Sud. Globalement, les immigrants renforcent la concurrence sur le marché de l'emploi, atténuent l'insuffisance de personnel dans certaines qualifications, et (une fois régularisés et bien intégrés dans le secteur formel) ont une incidence positive sur le budget de l'État. Une amélioration des formations dispensées sur le territoire italien, conjuguée à une hausse sensible des quotas d'immigration, pourrait contribuer à maximiser ces avantages.

La décentralisation insuffisante du processus de fixation des salaires en Italie nuit à la convergence régionale, ainsi qu'à la mobilité des travailleurs. En ce sens, les subventions

budgétaires pourraient faire figure de facteurs de distorsion; en fait, ce sont plutôt les rigidités institutionnelles, les coûts de la bureaucratie, et les pénuries de qualifications qui conduisent les entreprises à prendre la fuite et à éviter toute restructuration sur le territoire national, ou bien à rester en Italie en embauchant des immigrés, au lieu de recruter les travailleurs sans emploi du Sud du pays. En outre, l'externalisation pourrait être considérée comme un moyen de stimuler la concurrence dans les secteurs abrités, ce qui se traduirait à terme par la création, et non la destruction, d'emplois italiens³¹.

Donner une assise viable à la politique budgétaire : le défi des dépenses publiques et de l'application des lois fiscales

Un ratio dette/PIB élevé rend l'Italie vulnérable aux fluctuations des taux d'intérêt et du climat du marché, ce qui renforce l'incertitude économique et porte préjudice à la croissance en général. Cependant, on ignore encore dans quelle mesure les marchés financiers intègrent les risques de crédit sous-jacents dans les taux des obligations d'État de la zone euro. Jusqu'à présent, du fait de l'ample liquidité du marché, les écarts de prime de risque sont restés limités, malgré des degrés d'endettement national très variables, et le déclassement de la dette italienne par une agence de notation au cours de l'été 2004 n'a guère eu d'effet sur les taux des obligations d'État italiennes³². D'un autre côté, une augmentation des taux d'intérêt au niveau mondial pourrait dégager des marges de différenciation de ces risques. L'Italie devrait donc conserver une ligne de conduite prudente, en partant du principe que les marchés ne prennent aucunement à la légère le risque de crédit. Même en l'absence de prime de risque, la charge du service de la dette est trois fois supérieure à la moyenne de l'OCDE, et engloutit chaque année des ressources rares.

À l'avenir, la réduction de la dette doit donc être une priorité essentielle, et l'Italie n'a pas d'autre choix que d'accroître son excédent primaire. Cette tâche serait difficile en toutes circonstances, mais elle l'est d'autant plus aujourd'hui que les taux d'intérêt augmentent, qu'un processus de décentralisation budgétaire est en cours, et que les élections législatives de 2006 se profilent à l'horizon³³. Le gouvernement a pris conscience de la difficulté de l'entreprise et défini les objectifs suivants pour la période 2005-2006 : i) remplacer les mesures exceptionnelles restantes par des mesures permanentes, ii) remédier au dérapage structurel restant par rapport aux objectifs de déficit, et iii) dégager des marges de réduction des impôts. Ainsi, des économies structurelles importantes doivent être réalisées au cours des deux prochaines années, et cela passe par une forte réduction de la croissance tendancielle des dépenses courantes primaires, compte tenu de l'objectif d'allègement de la pression fiscale. Des efforts supplémentaires s'imposeraient pour atteindre les niveaux d'excédent primaire visés par les précédents Programmes de stabilité en 2008, ce qui était également jugé nécessaire dans les précédentes *Études* de l'OCDE pour que la dette soit allégée à un rythme satisfaisant. La cure d'amincissement substantiel que cela implique pour l'État sera particulièrement bénéfique pour l'économie du côté de l'offre.

L'ampleur de l'économie souterraine signifie qu'il existe des marges considérables d'accroissement de la base d'imposition, qui pourrait se substituer en partie à des réductions de dépenses³⁴. La lutte contre la fraude fiscale constitue de longue date un objectif des pouvoirs publics, mais s'est révélée très difficile, tandis que des amnisties fiscales répétées ont eu pour corollaire un aléa moral substantiel. Par ailleurs, la complexité du code des impôts implique qu'il ne serait peut-être, en tout état de cause, pas directement applicable. Les privatisations offrent des marges de manœuvre

supplémentaires pour réduire le niveau de la dette, que le gouvernement entend exploiter dans la mesure où l'estimation globale des actifs corporels publics est très élevée. Le chapitre 2 porte sur les dispositions prises par l'Italie pour s'atteler à ces tâches redoutables dans le cadre du nouveau budget, ainsi qu'en matière de dépenses, de fiscalité et de décentralisation.

Assurer un développement durable : le défi des retraites

Le vieillissement démographique gonflera les dépenses de retraite et, toutes choses égales par ailleurs, entameront le potentiel de croissance. Toutefois, en raison des réformes des pensions déjà approuvées, les dépenses de retraite enregistreront l'un des taux de progression les plus faibles de la zone OCDE, bien que leur niveau de départ actuel soit relativement élevé. La dernière réforme en date du système de retraite prévoit des économies budgétaires à partir de 2008 en relevant encore l'âge effectif de départ en retraite et contribue aussi à limiter la réduction des taux de remplacement suscitée par l'introduction progressive du système contributif, mais les dépenses pourraient cependant être plus importantes une vingtaine d'années après cette échéance, les cessations d'activité plus tardives se traduisant à terme par des pensions plus généreuses, compte tenu en particulier des règles d'équité actuarielle. Les dépenses de santé devraient également augmenter fortement parallèlement au vieillissement de la population. Par conséquent, la dette explicite doit être réduite rapidement non seulement pour dégager les marges de manœuvre nécessaires à d'autres priorités budgétaires, telles que allègements d'impôts et investissements publics qui renforceront le potentiel de croissance à moyen terme, mais aussi pour contribuer à empêcher l'apparition d'une pauvreté inacceptable parmi les personnes âgées à plus long terme. Il sera également essentiel d'encourager l'épargne-retraite privée, afin de préserver le niveau de vie des personnes âgées au moment où les taux de remplacement des pensions servies par le système public de retraite ira en déclinant. En fait, il s'agit là d'un des autres principaux objectifs de la réforme des retraites, toutes les précédentes tentatives de mise en place d'un pilier de retraite privé ayant abouti à des résultats peu satisfaisants. Outre le fait qu'ils assureraient la viabilité politique de la réforme des retraites, des fonds de pension stimuleraient le développement du marché financier et contribueraient ainsi à consolider le potentiel de croissance à long terme. Inversement, un potentiel de croissance plus fort sera nécessaire pour accroître la capacité d'épargne et le rendement de cette épargne. Ces considérations montrent clairement combien il est important d'adopter une approche intégrée des réformes structurelles.

Notes

1. Voir, par exemple, gouvernement italien (2004).
2. Le niveau élevé de l'épargne des ménages, nécessaire pour financer la dette publique, est souvent considéré comme un frein à la croissance dans le court terme, mais dans le contexte d'une faible compétitivité et de contraintes d'offre à moyen terme, il a peut-être évité une inflation encore plus virulente et des pressions encore plus vives sur la balance des paiements.
3. On trouvera des prévisions à jour concernant l'économie italienne dans le numéro 77 des *Perspectives économiques*, en date du 24 mai 2005.
4. Les conditions monétaires pour la zone euro se sont néanmoins durcies quelque peu en raison de l'appréciation de l'euro par rapport au dollar.
5. Voir Banca d'Italia (2004).

6. Au cours des trois premiers trimestres de 2004, les exportations hors UE se sont accrues à des taux supérieurs à 10 % alors que les ventes aux pays de l'UE ont augmenté de moins de 5 %.
7. Pour les prix de l'électricité et du gaz appliqués aux consommateurs, le mécanisme d'ajustement est différé. En outre, les prix à la production augmentaient déjà au rythme de 4 % au début de l'automne 2005.
8. L'Étude de l'Italie de 1999 présentait aussi des faits d'observation directs indiquant que la structure de la production et des marchés des exportations italiennes est concentrée dans les segments de basse technologie, à croissance lente.
9. La principale exception est le second semestre de 2003, où les effets des réformes précédentes se sont peut-être dissipés, et où l'expansion a été faible aussi bien pour la production que pour l'emploi. Une nouvelle série de réformes (réformes Biagi) mise en œuvre à la fin de 2003 n'allait commencer à produire des effets sur le marché du travail qu'en 2004.
10. Istat a aussi révisé les séries de données relatives à la population active pour la décennie passée, sur la base d'enquêtes plus fréquentes (auparavant, il y en avait une seule en début de trimestre), ce qui a relevé le niveau de l'emploi et réduit celui du chômage.
11. Cependant, comme il souhaitable d'avoir à la fois une meilleure productivité et davantage d'emplois, tant que la croissance de la productivité ne se sera pas rétablie, les résultats de la réforme du marché du travail resteront partagés.
12. Profitant de la confusion créée chez les consommateurs par le nouveau libellé des prix, les détaillants ont relevé les prix. Il semble que les biens et les services achetés de façon régulière ont été les plus touchés par ces hausses de prix, qui ont biaisé à la hausse la perception que les consommateurs avaient de l'inflation. L'inflation perçue est passé à environ 10-12 % durant une grande partie de 2003 et sur les premiers mois de 2004.
13. Un projet de loi visant à renforcer les indemnités de chômage et à alléger la législation relative à la protection de l'emploi pour les entreprises qui souhaitent porter leurs effectifs à plus de 15 salariés résoudrait ces problèmes, mais il est bloqué depuis longtemps au Parlement.
14. Voir Cipollone et autres 2003.
15. *Collaboratori coordinati e continutivii*.
16. Les dernières prévisions à moyen terme de l'OCDE (*Perspectives économiques* n° 76) font apparaître un ralentissement marqué de la croissance de l'emploi entre 2007 et 2010, le taux de chômage remontant au niveau du taux de chômage structurel (NAIRU), de 8.4 %. Cependant, il est à noter que ces estimations peuvent être biaisées du fait du manque d'endogénéité dans l'estimation du NAIRU.
17. L'étude susmentionnée de l'OCDE identifie une réduction du coin fiscal sur le travail comme une priorité essentielle de l'action gouvernementale pour améliorer les résultats du marché du travail.
18. Les salaires moyens sont plus bas pour ces travailleurs que pour les plus jeunes, en raison probablement des niveaux d'instruction moins élevés de ces cohortes plutôt qu'en raison de la flexibilité des systèmes de salaires. Voir OCDE (2004).
19. Les classements internationaux de la compétitivité (IMD, World Economic Forum) placent aussi généralement l'Italie bien en dessous du chiffre médian, et largement en dessous de la plupart des autres pays industrialisés de l'OCDE.
20. Voir ministère de l'Économie et des Finances (2004), graphique 1.7, qui montre que la productivité et la rémunération par salarié dans le secteur manufacturier sont toutes deux inférieures d'environ 15 % à la moyenne italienne, alors que la productivité dans le secteur des services est inférieure de 15 % à la moyenne italienne mais les salaires d'environ 7 % seulement.
21. Cela est imputable à des années de rigueur budgétaire ainsi qu'à la lutte contre la corruption (*manepulite*) dans les années 90, qui ont bloqué de nombreux projets dans le Nord et le Sud.
22. Ces dernières années, on a observé un ralentissement des investissements dans leur ensemble, mais, même dans ce contexte, le Sud a été moins affecté, les investissements y chutant moins que dans le Centre-Nord.
23. Globalement, la gestion budgétaire récente des autorités italiennes s'est inscrite dans le prolongement des tendances précédentes. En 2000-2001, la croissance de la production a été supérieure à son niveau potentiel, et le déficit corrigé des variations conjoncturelles a malgré tout largement dépassé la barre des 3 % du PIB. L'année 2001 a été marquée par des élections, et les stabilisateurs budgétaires n'ont malheureusement pu fonctionner. La fin de 2001 a marqué le début du fléchissement de l'activité économique mondiale, et le nouveau gouvernement de

centre-droit a hérité d'un déficit budgétaire déjà proche de 3 % du PIB alors qu'il préparait son premier budget (pour 2002). La situation des finances publiques a d'abord été améliorée, l'excédent primaire corrigé étant stabilisé tandis que le déficit diminuait parallèlement à l'allègement de la charge d'intérêts, mais en 2004, le déficit effectif s'est pour la première fois approché dangereusement de la barre des 3 %. L'écart par rapport aux objectifs du Programme de stabilité s'expliquait dans une large mesure par le fonctionnement des stabilisateurs budgétaires dans un contexte de croissance lente. Ce dérapage a été jugé admissible par la Commission européenne, tant que le plafond de 3 % conservait son caractère de limite contraignante.

24. Néanmoins, au cours de certaines années marquées par des pressions externes extrêmement fortes, comme la dernière, ces mesures exceptionnelles ont pu être utilisées de manière tout aussi intensive, étant donné l'absence d'autre moyen de réaliser rapidement des économies budgétaires. Cela vaudrait en particulier pour les années de crise 1992-1993 et pour l'année 1997, où il avait fallu satisfaire aux critères d'entrée dans l'UEM.
25. En juillet 2004, Standard and Poors a de fait déclassé la dette italienne, dont la cote a été ramenée de AA à AA-. Cette révision à la baisse semblait toutefois découler dans une large mesure de l'exacerbation des tensions politiques consécutive aux élections européennes et régionales de juin, dans le cadre desquelles le principal parti de la coalition au pouvoir avait obtenu des résultats médiocres. En conséquence, le ministre de l'Économie Giulio Tremonti a été contraint de démissionner, et les perspectives de réformes structurelles sont devenues plus incertaines. Ce déclassement n'a pas affecté la prime de risque sur la dette italienne, qui avait déjà augmenté modestement au cours des semaines précédentes.
26. L'envolée des dépenses en 2001 s'expliquait par l'élimination du ticket modérateur national (la quote-part de frais laissée à la charge des patients pour les médicaments délivrés sur ordonnance) par le précédent gouvernement, avant les élections nationales. L'année suivante, le gouvernement qui lui avait succédé a réussi à ralentir fortement la croissance des dépenses pharmaceutiques, en accordant aux régions une plus grande autonomie en matière de recherche d'économies. Cela a permis de corriger l'excès de dépenses de l'année précédente, sans toutefois modifier fondamentalement la tendance à long terme (voir le chapitre 2).
27. De fait, lorsqu'on conjugue l'effet de la conjoncture sur le solde primaire (via les impôts) à l'effet inverse produit par les fluctuations cycliques des taux d'intérêt sur le service de la dette, on constate que le solde budgétaire global de l'Italie est moins sensible à l'évolution de la conjoncture qu'on ne le pense généralement. Selon une règle empirique, un recul de 1 % de la croissance du PIB se traduit par une dégradation du solde primaire de ½ point de PIB, intervenant exclusivement au niveau des recettes, car les dépenses ne sont pas sensibles à l'évolution de la conjoncture (du fait de l'absence de régime universel d'assurance-chômage). Par ailleurs, toute baisse d'un point de pourcentage des taux d'intérêt allège le service de la dette de 0.5 point de PIB. Voir Faini et Pisano (2004).
28. Le taux d'intérêt moyen de la dette publique est passé de 5½ pour cent en 2001 à 4½ pour cent en 2004.
29. Néanmoins, les données des études microéconomiques amènent à penser que la législation de protection de l'emploi illustrée par l'article 18 ne réduit que marginalement les chances de croissance d'une entreprise. Voir, par exemple, Schivardi et Torrini (2004).
30. Voir Casey et autres (2003).
31. Les résultats d'une récente enquête montrent que les entreprises italiennes investissant à l'étranger ont enregistré une hausse de 9 % du chiffre d'affaires et une augmentation de 5 % des niveaux de productivité pour les unités se trouvant encore en Italie, sans perte nette d'emplois. Voir Barba Navaretti et Castellani (2004).
32. Voir Guzzo (2004).
33. Selon une règle empirique, il semble que le solde budgétaire se dégrade de ½ point de PIB en année électorale, du fait du cycle politique. Voir Boeri et Tabellini (2004).
34. L'économie souterraine est estimée officiellement à quelque 16 % du PIB global. Néanmoins, d'autres estimations se situent au-delà de 20%.

Bibliographie

- Banca d'Italia (2003), *Bulletin économique*, n° 41, novembre.
- Banca d'Italia (2004), « The Public Finances », in *Report for the Year 2003, Section C*, mai.
- Barba Navaretti, G. et D. Castellani (2004), « Does investing abroad affect performance at home? Comparing Italian multinational and national enterprises », CEPR Discussion Paper n° 4284.
- Boeri, T. et G. Tabellini (2004), « Un taglio elettorale », *www.lavoce.info*, 2 avril.
- Casey, B., H. Oxley, E. Whitehouse, P. Antolin, R. Duval et W. Liebfriz (2003), « Policies for an ageing society: recent measures and areas for further reform », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 369, novembre.
- Cipollone, P., C. di Maria et A. Guelfi (2004), « Hiring Incentives and Labour Force Participation », *Giornali degli Economisti e annali di Economia* 2.
- Faini, R. et G. Pisauro (2004), « Sono stati anni difficile? », *www.lavoce.info*, 19 juillet.
- Guzzo, V. (2004), « Is EMU a Default Risk-Free Area? », Morgan-Stanley: Euroland Economics, 27 septembre.
- Gouvernement italien (2004), *Documento di Programmazione Economico Finanziaria, per gli anni 2005-2008*, Rome, 29 juin.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2004), *Rapporto Annuale del DPS – 2003*, Rome.
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE : Italie*, Paris.
- OCDE (2004), *Ageing and employment policies/Vieillesse et politiques de l'emploi : Italy*, Paris.
- Schivardi, F. et R. Torrini (2004), « Firm size distribution and employment protection legislation in Italy », *Banca d'Italia Temi di discussione*, n° 504, juin.

Chapitre 2

Réformes budgétaires pour la crédibilité et la croissance

Le présent chapitre examine les mesures actuellement prises par le gouvernement italien pour améliorer la viabilité des finances publiques tout en étayant la croissance économique par le biais de la politique budgétaire. Il s'agit essentiellement de réduire les dépenses structurelles et de limiter la fraude fiscale, en portant l'excédent primaire au niveau retenu comme objectif dans le Programme de stabilité de l'Italie et en rendant possible une baisse des taux d'imposition et une augmentation des dépenses au titre des infrastructures et du capital humain. La privatisation d'entreprises et de biens immobiliers publics permettrait de rapprocher encore davantage le niveau de la dette du critère de Maastricht. Une nouvelle réforme des retraites, qui relève l'âge effectif de départ en retraite à partir de 2008 et qui met en place un pilier de retraite privée capitalisée, un budget 2005 davantage fondé sur la rigueur, et l'élimination progressive des mesures exceptionnelles, notamment des amnisties fiscales, sont les principales mesures prises dans cette direction. Il est également nécessaire de mieux maîtriser la croissance de l'emploi et des salaires dans le secteur public, de réformer le fédéralisme budgétaire, d'accroître l'autonomie régionale, notamment dans le domaine de la santé, et de poursuivre la réduction des distorsions fiscales.

Politique budgétaire : vers l'ajustement structurel

Malgré la faiblesse de la croissance, le déficit public n'a pas dépassé 3 % et le ratio de la dette publique a baissé, mais la demande intérieure a dû être soutenue, notamment par une première série d'allègements d'impôts en 2003. Ce résultat a été largement rendu possible par la faiblesse des taux d'intérêt et le large recours à des opérations non récurrentes. En 2004, l'Italie a présenté un train de mesures correctrices pour contenir le déficit au-dessous du plafond de Maastricht et éviter une alerte précoce de l'UE, en même temps qu'elle s'engageait à éliminer progressivement les mesures exceptionnelles pour les remplacer par des mesures permanentes et à mettre en œuvre des réformes structurelles pour améliorer la viabilité à long terme des finances publiques. Ces engagements constituent les grandes lignes du nouveau programme économique à moyen terme et du tout dernier budget, et ils ont également conduit à l'adoption d'un important projet de loi portant réforme des retraites.

La nouvelle stratégie

À la fin de juillet 2004, le gouvernement a pris trois grandes initiatives en matière de politique budgétaire : approbation d'un mini-budget correctif pour 2004, présentation du programme économique et financier à moyen terme pour la période 2005-08, et adoption du projet de loi portant réforme des retraites destiné à asseoir solidement à long terme les comptes du secteur public. Cette stratégie a commencé à être mise en œuvre avec la loi de financement et les mesures de réduction fiscales de 2005.

Les limites de la stratégie antérieure étaient devenues de plus en plus manifestes au premier semestre 2004, où le besoin de financement du secteur public a accusé une hausse de 50 % par rapport à la même période de l'année précédente et où le déficit public s'est creusé à 3½ pour cent du PIB. Les dépenses progressaient à un rythme rapide, les allègements d'impôts de 2003 faisaient pleinement sentir leurs effets, et l'impact des mesures exceptionnelles commençait déjà à s'estomper. En juillet, le gouvernement a donc été obligé de présenter un train de mesures correctrices. Ces initiatives étaient de caractère structurel: i) des réductions de la consommation intermédiaire devaient être obtenues en centralisant bon nombre d'achats et les laboratoires pharmaceutiques étaient invités à participer à l'effort en abaissant les prix des médicaments délivrés sur ordonnance; et ii) le poids effectif de la fiscalité augmentait en raison de réductions des crédits d'impôt pour les entreprises, de la suppression des exemptions spéciales à l'IRAP (impôt régional sur les activités productives) dont bénéficiait le secteur financier, et d'un relèvement des taxes sur les achats et les hypothèques relatives aux résidences secondaires. Néanmoins, l'essentiel de ce train de mesures était constitué de limitations administratives des achats de biens et services par les ministères et les institutions de sécurité sociale, ce qui impliquait qu'elles devraient être poursuivies pour pouvoir être elles aussi considérées comme des mesures structurelles¹ : lorsque des contrôles similaires avaient été appliqués à la fin de 2002, grâce aux pouvoirs conférés au ministre de

L'Économie par le décret dit *taglia spese*, les dépenses concernées avaient reculé encore plus fortement au début de 2003. Ces mesures ont permis, semble-t-il, de contenir le déficit de 2004 dans la limite de l'objectif de 2.9 % du PIB². De fait, le déficit de trésorerie a diminué par rapport à 2003, ce qui, avec la vente d'une troisième tranche d'ENEL pour 7.5 milliards d'euros à la fin de 2004 (la plus grosse opération de privatisation dans le monde au cours des quatre dernières années) s'est traduit par un recul plus fort qu'escompté de la dette (0.4 % du PIB au lieu de 0.2 %) pour représenter 105.8 % dans l'optique de Maastricht.

Le nouveau plan budgétaire à moyen terme pour 2005-08 (DPEF) marque un tournant vers une approche plus structurelle. Il réduit de moitié le volume des mesures exceptionnelles en 2005 et n'y a plus du tout recours les années suivantes. Les amnisties fiscales ont de toute manière atteint leurs limites sur le plan pratique. Le DPEF part du principe que les réductions d'impôts et autres aides budgétaires à la croissance ne peuvent réussir si elles portent atteinte à la discipline budgétaire, étant donné les effets négatifs qu'elles auraient probablement sur la crédibilité. En conséquence, l'excédent primaire doit être augmenté pour se rapprocher de niveaux tenables, de l'ordre de 5 % du PIB, objectif négocié par l'Italie afin d'entrer dans l'UEM. Ceci supposera à son tour des réformes pour modifier la dynamique rigide des dépenses courantes primaires³. Un programme accéléré de privatisations et de ventes d'actifs, représentant quelque 100 milliards EUR, contribuera à réduire la dette de 2 % de PIB par an, étant donné l'ampleur de l'éventail des actifs publics disponibles. Le plan souligne également le rôle complémentaire de la concurrence pour doper la croissance et compenser la rigueur de la politique budgétaire. Des réformes financières sont de la même façon jugées nécessaires pour rétablir la confiance des épargnants à la suite des récents scandales financiers. En conséquence, des réductions d'impôts doivent être opérés conformément au souci de réduire la dimension du secteur public et d'élargir le rôle d'un marché bien réglementé.

Le DPEF témoigne d'une recherche de la transparence qui renforce en soi la crédibilité de la politique budgétaire. Il est fondé sur des hypothèses macroéconomiques prudentes et expose sans équivoque l'ampleur de l'ajustement budgétaire structurel qui sera nécessaire pour faire disparaître le déficit de financement (tableau 2.1). Les autorités s'engagent également à financer intégralement les nouvelles réductions d'impôts prévues. Dans le même temps, elles ne donnent guère de détails sur l'origine des réductions requises des dépenses courantes primaires, si ce n'est pour préciser que les dépenses sociales et de sécurité seront totalement épargnées. Si la fixation de priorités est à conseiller dans tout exercice de réduction des dépenses, l'exemption intégrale de vastes catégories (avec le soutien de l'opinion) risque néanmoins d'être exagérément contraignante. Il est difficile d'envisager d'importantes compressions de dépenses sans toucher aux deux principaux postes, à savoir les retraites et l'emploi (tableau 2.A1.1 de l'annexe). Or, il est généralement impossible de réduire ces postes à court terme, compte tenu des engagements pris et des contrats conclus, et une approche plus stratégique serait donc nécessaire.

Le fait est que la nouvelle réforme des retraites est une importante mesure structurelle qui relève fortement l'âge effectif auquel les travailleurs peuvent bénéficier de prestations de retraite sans décote véritable, ce qui devrait se traduire par une économie annuelle de l'ordre de 3 % de PIB à moyen terme. Cette réforme améliore également les perspectives de croissance, à la fois en augmentant l'offre de main-d'œuvre âgée et en encourageant l'évolution des marchés des capitaux en instaurant un nouveau pilier de retraite privée capitalisée. Néanmoins, l'essentiel de la réforme a été reporté à 2008, et l'ampleur de l'enjeu au niveau des dépenses exigera probablement d'ici là une action budgétaire

Tableau 2.1. **DPEF 2005-2008**
Administrations publiques, pourcentage du PIB

	2004	2005	2006	2007	2008
Déficit primaire	2.4	2.4	3.3	4.0	4.7
Intérêts versés	5.3	5.1	5.3	5.4	5.6
Solde financier	-2.9	-2.7	-2.0	-1.4	-0.9
Solde ajusté des fluctuations conjoncturelles	-2.2	-2.2	-1.6	-1.2	-0.9
Solde ajusté des fluctuations conjoncturelles, net des mesures exceptionnelles	-3.1	-2.7	-1.6	-1.2	-0.9
Ratio d'endettement	106.0 ¹	104.1	101.9	99.2	98.0
<i>Pour mémoire :</i>					
Tendance du budget à moyen terme :					
Déficit primaire	2.4	0.8	1.1	1.5	1.9
Solde financier	-2.9	-4.4	-4.3	-4.2	-4.0
Effort budgétaire (points de pourcentage)					
Déficit primaire	0.0	1.6	2.2	2.5	2.8
Solde financier	0.0	1.7	2.3	2.8	3.1

1. Résultat effectif, 105.8.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances, *Nota di aggiornamento al Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2005-2008* (septembre 2004), Programme de stabilité de l'Italie (décembre 2004).

concernant les retraites. Si l'on ne parvient pas à opérer les réductions de dépenses requises, il vaudrait mieux retarder les allègements d'impôts plutôt que de laisser la dette s'alourdir étant donné la fragilité actuelle des finances publiques.

Le budget 2005 prévoit 24 milliards d'euros (1.7 % du PIB) de mesures d'économie afin de lutter contre la détérioration tendancielle du déficit et atteindre l'objectif de 2.7 % du PIB (tableau 2.A1.1 de l'annexe). Les mesures d'économie relèvent de trois grandes catégories : i) plafonnement à 2 % de la progression des dépenses courantes autres que de retraite, et maintien de ces dépenses à un niveau à peu près constant en termes réels (9 milliards d'euros); ii) recettes fiscales supplémentaires grâce à un renforcement des contrôles fiscaux sur les petites entreprises, aux revenus locatifs, aux factures donnant lieu au versement de la taxe sur la valeur ajoutée et à diverses augmentations d'impôts (7 milliards d'euros); et iii) titrisation d'actifs immobiliers et de péages routiers, dernière mesure exceptionnelle encore utilisée (7 milliards d'euros). Pour rendre ces objectifs crédibles, le budget présente un nouveau modèle pour le Pacte de stabilité intérieure (voir ci-après), alors que les modèles sectoriels permettant d'évaluer les impôts des entreprises individuelles (*studi di settore*) seront mis à jour⁴. Néanmoins, les pressions exercées sur les salaires du secteur de la santé et du secteur public rendent difficiles le respect du plafond de 2 % imposé à la progression des dépenses courantes autres que de retraite sans réduire les effectifs publics, et il sera capital de surveiller de près l'évolution de la situation, notamment aux niveaux inférieurs d'administration. Les recettes attendues du renforcement des contrôles fiscaux semblent ambitieuses, dans la mesure où la mise à jour des *studi di settore* prendra du temps. Certains milieux politiques s'opposent aussi à ce que l'on considère comme des relèvements d'impôts « inavoués », qui ont bloqué les efforts faits dans le passé pour lutter contre la fraude fiscale.

Le budget pour 2005⁵ met en œuvre en outre la deuxième phase de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRE) et continue à alléger l'élément coûts de main-d'œuvre de la taxe sur la valeur ajoutée des entreprises (IRAP). Il s'agit de réduire le coin fiscal sur le travail; de diminuer les taux moyens effectifs de l'impôt tout en évitant une forte hausse des taux effectifs marginaux de l'impôt pour les revenus faibles à moyens, et d'élargir

la base de l'impôt sur le capital et le travail, conjointement à un renforcement des politiques de recouvrement de l'impôt. Les allègements d'impôts se chiffrent à près de 4 milliards d'euros en 2005, passant aux alentours de 7 milliards d'euros les années suivantes, et s'accompagnent d'augmentations des dépenses de un milliard d'euros environ (voir tableau 2.A1.2 de l'annexe). Les mesures de réforme de l'impôt seront entièrement couvertes par le budget de la manière suivante. En 2005, près de la moitié d'entre elles seront financées en différant les deux dernières échéances de l'amnistie immobilière exceptionnelle accordée en 2002. Des réductions des dépenses consistant essentiellement en de nouvelles restrictions sur les achats publics et en un gel partiel des embauches contribueront aussi au financement (2 milliards d'euros). Un accroissement des droits de timbre et l'élargissement escompté de la base d'imposition suite à la réforme sont les autres éléments du financement (1 milliard d'euros). En 2006, l'amnistie immobilière sera compensée par de plus fortes réductions des dépenses (s'élevant au total à 4.5 milliards d'euros; et par un report exceptionnel des impôts sur les ménages et les entreprises (1.3 milliard d'euros). Cette dernière mesure sera remplacée en 2007 par un gel plus strict des embauches. Ce n'est donc qu'en 2007 que la réforme fiscale sera entièrement financée par des mesures structurelles.

Réforme de la fiscalité

La pression fiscale en Italie est supérieure à la moyenne de l'OCDE mais à peu près comparable à la moyenne de l'UE, l'État protecteur étant relativement peu développé dans ce pays – à l'exception des retraites. Le coin fiscal sur le revenu du travail est cependant l'un des plus élevés, malgré la conversion en 1998 de la cotisation maladie en une taxe régionale sur la valeur ajoutée, l'IRAP. La lourde imposition du travail décourage l'emploi et reflète le caractère très onéreux – et non redistributif – du système de retraite. Qui plus est, la charge fiscale des entreprises n'est plus lourde que dans un seul autre pays de l'OCDE, en partie du fait de la large assiette de l'IRAP qui couvre tous les coûts de main-d'œuvre. Compte tenu de la faiblesse des impôts sur les revenus financiers, le travail est taxé plus fortement que le capital (tableau 2.2), ce qui encourage le remplacement de main-d'œuvre régulière par du capital et du travail non déclaré. L'imposition effective du capital a légèrement augmenté depuis 1995, mais beaucoup moins que dans les autres pays membres de l'UE⁶. Un problème connexe est celui de l'ampleur de la fraude fiscale, qui entraîne une élévation régulière des taux d'imposition des contribuables qui acquittent leur dette fiscale, renforçant ainsi l'incitation à échapper au fisc. Les principaux objectifs de la réforme devraient donc être de réduire les taux moyens et marginaux d'imposition du travail et d'élargir les assiettes des impôts sur le revenu du travail comme sur celui du capital.

Le gouvernement accorde une grande priorité économique et politique au respect de son engagement électoral d'alléger la charge fiscale directe qui pèse sur le contribuable italien. Jusqu'à présent, il a procédé à une refonte de l'imposition des sociétés et à la première étape de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et il prévoit maintenant d'engager la deuxième étape de cette réforme. L'IRAP est lui aussi allégé en retirant progressivement les coûts de main-d'œuvre de l'assiette de cet impôt. Au total, les réformes auront réduit la charge fiscale d'environ 1 ½ point de pourcentage du PIB. Ce n'est pas là l'une des réductions d'impôt les plus importantes observées dans la zone de l'OCDE, mais les contraintes budgétaires qui résultent du poids élevé de la dette sont peut-être plus fortes qu'elles ne l'ont jamais été. Selon des études de l'OCDE, même une réduction limitée de la pression fiscale pourrait entraîner une accélération de la croissance si elle était opérée dans le contexte d'un plus vaste programme de réformes⁷.

Tableau 2.2. **Poids de l'impôt et taux d'imposition implicites**¹

	1995	1998	1999	2000	2001	2002	Moyenne 1995-2002	Variation 1995-2002 ⁴	Différence 1995-2002 ⁵	
A. Évolution tendancielle des impôts en Italie										
Impôts en pourcentage du PIB										
Traitements et salaires ²	16.7	18.8	18.4	18.0	18.3	18.2	18.2	0.5	1.5	
Revenu du capital	12.1	11.5	11.7	11.6	11.7	11.2	11.9	-1.5	-0.9	
Revenu du capital et des entreprises	8.0	8.0	8.6	8.8	9.1	8.3	8.6	0.6	0.4	
Personnes morales	2.9	2.9	3.3	3.0	3.6	3.2	3.3	0.6	0.3	
Total	28.8	30.3	30.1	29.6	30.0	29.4	29.7		0.6	
Taux d'imposition implicites										
Traitements et salaires ²	37.8	42.8	42.1	41.3	41.5	41.1	41.4	0.5	3.3	
Capital ³	26.3	27.4	29.1	28.5	28.1	28.1	28.0	0.8	1.7	
Revenu du capital et des entreprises	17.3	19.1	21.3	21.6	21.8	20.9	20.2	2.8	3.6	
Personnes morales	14.0	14.0	16.4	14.6	17.0	15.8	15.8	0.7	1.8	
		Italie	Allemagne	France	Royaume-Uni		Italie	Allemagne	France	Royaume-Uni
		En 2002					Différence 1995 à 2002 ⁵			
B. Les impôts en Italie : comparaison										
Impôts en pourcentage du PIB										
Traitements et salaires ²		18.2	21.4	22.5	13.8		1.5	-0.5	0.1	0.0
Revenu du capital		11.2	5.6	9.3	8.5		-0.9	-0.2	1.0	0.5
Revenu du capital et des entreprises		8.3	4.5	5.0	5.7		0.4	-0.1	0.9	0.3
Personnes morales		3.2	1.7	3.4	2.7		-0.3	-0.4	0.9	0.0
Total										
Taux d'imposition implicites										
Traitements et salaires ²		41.1	39.9	41.8	24.6		3.3	0.4	-0.3	-1.1
Capital ³		28.1	20.9	36.6	30.8		1.7	-0.2	5.6	3.0
Revenu du capital et des entreprises		20.9	16.9	19.6	20.8		3.6	0.0	4.4	2.0
Personnes morales		15.8	n.d.	26.0	29.4		1.8	n.d.	9.7	11.9

1. Les impôts sont classés en fonction de leur fonction économique telle que définie dans le Système européen de comptabilité 1995 : consommation, travail et capital. Les impôts à la consommation ne sont pas indiqués dans le tableau. Les taux d'imposition implicites sur le travail et le capital mesurent la charge fiscale moyenne effective sur les différents types de revenu ou d'activité économique.

2. Les impôts sur les salaires comprennent tous les impôts, directement liés aux salaires et retenus essentiellement à la source, versés par les employeurs et les salariés, y compris les prélèvements sociaux obligatoires.

3. Le capital est défini au sens large, y compris le capital physique, les actifs intangibles, l'investissement et l'épargne financière. Les sociétés et les ménages paient tous deux des impôts sur le capital.

4. Taux de croissance moyen annuel estimé.

5. En points de pourcentage.

Source : Eurostat (2004), Structures des systèmes d'imposition dans l'Union européenne, données 1995-2002, Luxembourg.

Impôt sur le revenu du travail des personnes physiques

Mesures de réforme et impacts redistributifs

Une « loi de délégation » de 2002 donnait pouvoir au gouvernement de réformer l'impôt sur le revenu des personnes physiques (anciennement IRPEF, aujourd'hui appelé IRE), à condition que nul citoyen ne voie sa situation se dégrader du fait de la réforme et que les coûts de cette dernière soient intégralement couverts par les budgets annuels. L'essentiel de la proposition du gouvernement consistait à remplacer l'ancien système de

cinq taux d'imposition par i) l'impôt ne comporterait plus que deux taux, un taux de 23 % pour les revenus égaux ou inférieurs à 100 000 euros et un taux de 33 % pour les revenus supérieurs à ce chiffre, ii) pour garantir la progressivité de l'impôt, un nouveau système de déductions de l'assiette d'imposition se substituerait au régime antérieur de crédits d'impôt et viserait essentiellement les revenus faibles et moyens. Cependant, compte tenu des préoccupations concernant la viabilité financière du budget et l'équité sociale, la réforme ne sera mise en œuvre que progressivement.

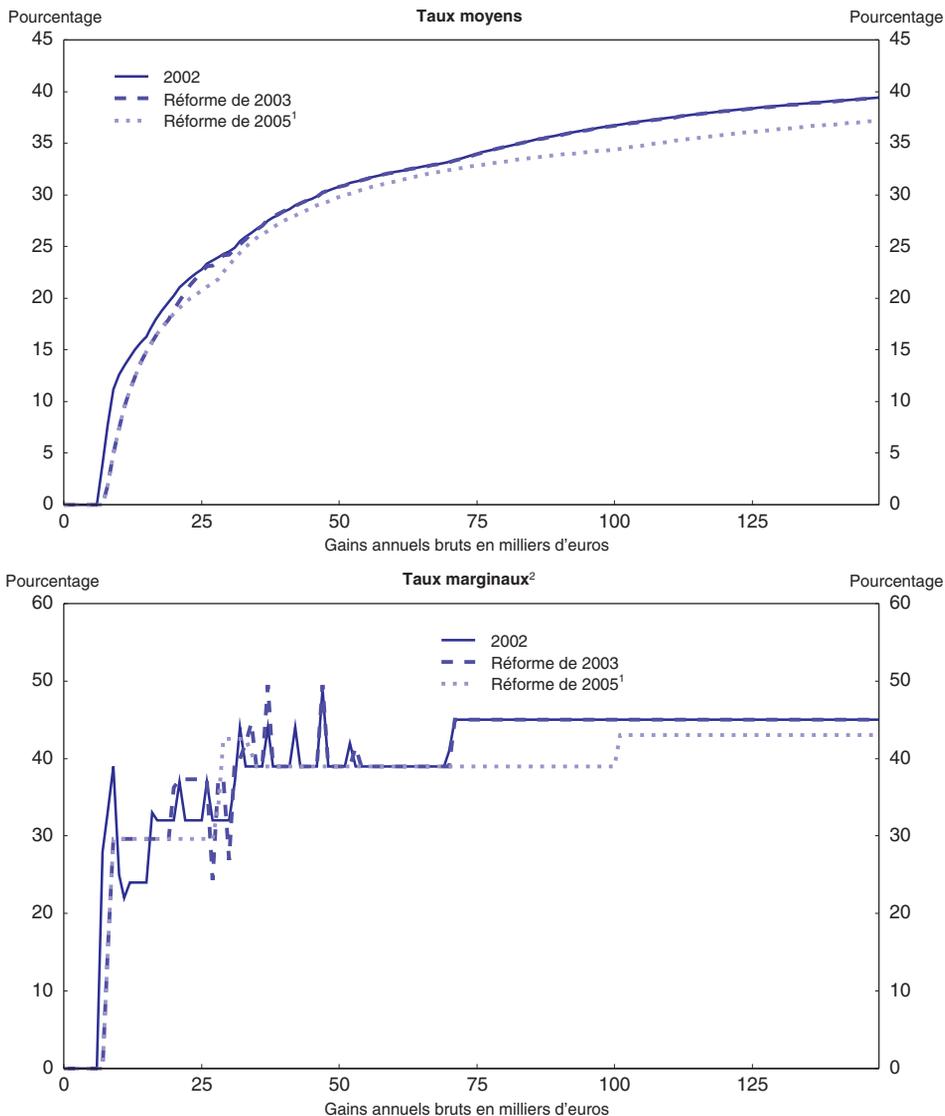
La première partie de la réforme est entrée en vigueur en janvier 2003. Des modifications ont ainsi été apportées aux trois premières tranches de l'impôt sur le revenu, avec un relèvement des taux applicables aux deux premières (désormais imposées au taux le plus faible, soit 23 %) et une légère réduction du taux applicable à la troisième tranche. Une déduction était prévue avec pour conséquence qu'au-dessous d'un niveau minimum de revenu, aucun impôt n'était dû (seuil d'exonération), le montant de cette déduction diminuant de manière linéaire jusqu'à un revenu proche du salaire moyen (30 500 à 33 500 euros). La déduction est fonction de la nature du revenu et elle garantit différents degrés de progressivité^{8, 9}. Le coût budgétaire de cette première phase de la réforme fiscale s'élève, selon les estimations, à 0.4 pour cent du PIB.

La phase suivante, entrant en vigueur en janvier 2005, marque un pas de plus vers le système final à deux taux. L'ancien système à cinq taux d'imposition légaux (23, 29, 31, 39 et 45 % applicables respectivement à des seuils de revenu de 15 000, 29 000, 32 500 et 70 000 euros) sera remplacé par un dispositif à trois taux (23, 33 et 39 %). En outre, une « contribution de solidarité » de 4 % pour les revenus supérieurs à 100 000 euros a été introduite, portant le taux d'imposition effectif à ce niveau à pas moins de 43 %¹⁰. Le « champ de l'exonération » défini dans la première phase de la réforme de 2003 reste intact, mais sera progressivement limité à un seuil de revenu moindre (26 000 euros pour tous les types de revenu). Des critères d'équité horizontale seront pris en considération dans un système de déductions, tenant compte de la situation de famille et de facteurs particuliers tels que l'invalidité ou l'achat d'un premier logement mais diminuant lentement en fonction du revenu¹¹. Une clause de sauvegarde donnera aux individus le droit de remplir leur déclaration de revenus conformément aux règles antérieures, si c'est à leur avantage.

Le coût de la deuxième phase de la réforme, en termes de recettes perdues au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par rapport au niveau de référence, se chiffre, selon les estimations, à 4.3 milliards d'euros en 2005, 6.7 milliards d'euros en 2006 et 6 milliards d'euros (0.4 % du PIB) en 2007¹². Environ 60 % de l'ensemble des contribuables bénéficieront de la deuxième phase, avec un abattement d'impôt moyen de 370 euros, les autres 40 % ayant bénéficié essentiellement de la première phase. La réduction d'impôt en pourcentage pour un salarié célibataire varie entre 0.8 et 2.3 % pour les revenus supérieurs à 15 000 euros, est un peu supérieure pour les revenus situés entre 70 000 et 100 000 euros et est nettement supérieure pour les revenus situés entre 7 000 et 13 000 euros. Ainsi, jusqu'à 70 000 euros, la réforme fiscale globale est légèrement progressive. Le système de déductions fiscales a notamment été plus favorable aux couples avec enfant à charge ayant un revenu faible ou moyen que le système antérieur de crédits d'impôts. Néanmoins, en termes absolus, les abattements sont en général plus importants, pour les groupes à haut revenu que pour les groupes à bas revenus (graphique 2.1)¹³. Ces différences sont accentuées par la part largement prépondérante des faibles revenus parmi les contribuables italiens : 93 % des contribuables gagnent moins de 32 500 euros par an et

Graphique 2.1. La réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

Pour un travailleur célibataire



1. Y compris une surtaxe de 4 % sur le revenu au-delà de 100 000 euros.

2. Le taux d'imposition marginal est le pourcentage de hausse de l'impôt dû pour une augmentation de 1 000 euros.

Source : Marino, M.R., G. Messina et A. Staderini (2004), « L'attuale processo di riforma dell'imposta sul reddito: una stima degli effetti netti tra sgravi fiscali e mancato recupero del *fiscal drag* », document présenté à la conférence *La questione tributaria in Italia*, Milan, 17 et 18 décembre.

98 % gagnent moins de 70 000 euros. Les plus pauvres ne retirent aucun avantage de la réforme puisqu'ils ne paient pas d'impôt de toute façon.

Principalement pour des raisons de protection sociale, le gouvernement axe davantage les abattements de l'impôt sur le revenu, pour les contribuables ayant les revenus les plus faibles, comparé aux systèmes antérieurs de crédits d'impôt sur le revenu¹⁴. Mais en remplaçant progressivement les taux statuaires par des abattements liés aux revenus, la réforme a tendu à faire monter les taux marginaux effectifs d'imposition sur certaines tranches à faible revenu, tout en les réduisant très fortement pour les revenus les plus

élevés (voir graphique 2.1). La première phase de la réforme ayant créé une importante franchise qui est retirée à mesure que le revenu s'élève, cette disposition a joué le rôle d'un impôt effectif sur le revenu concerné. Dans la deuxième phase de la réforme, l'introduction de nouveaux abattements pour diverses dépenses et situations de famille amplifie le retrait progressif des abattements à mesure que le revenu augmente, mais beaucoup plus graduellement que cela n'était le cas avec le système du précédent¹⁵. Étant donné qu'il convient de veiller à ce que le système fiscal reste aussi simple que possible, afin d'éviter de fausser les comportements, il pourrait être préférable que les prestations, et non les abattements, soient liées aux revenus (même si le taux d'imposition effectif, une fois pris en compte les prestations et les impôts, pourrait au bout du compte se révéler le même).

Effets macroéconomiques

Le gouvernement a exposé les objectifs macroéconomiques de la réforme : *premièrement*, accroître les revenus disponibles, et par là même la consommation et la production¹⁶; *deuxièmement*, doper la croissance potentielle pendant un certain temps en encourageant une augmentation de l'emploi; et *troisièmement*, décourager la fraude fiscale grâce à des taux d'imposition plus raisonnables et une administration fiscale plus efficace¹⁷. Pour que le premier mécanisme (consommation) opère, les réductions d'impôts doivent apparaître comme durables et gonfler le revenu des ménages de manière permanente, parce que sans cela, des effets ricardiens pourraient entraîner la transformation en épargne d'une partie de la manne fiscale. Il ressort effectivement de travaux économétriques que les réductions d'impôts de 2003 se sont dans une large mesure transformées en épargne, la dégradation de la situation budgétaire qui les accompagnait ayant accru les incertitudes¹⁸. Il est donc d'autant plus nécessaire de réduire en parallèle, comme le prévoit le DPEF, les dépenses primaires malgré l'effet de freinage qu'une telle mesure exercera sur la demande étant donné que les conditions générales du bien-être des consommateurs et de la croissance vont probablement s'améliorer.

L'offre de main-d'œuvre va sans doute augmenter à la suite des réductions d'impôts si les « effets de substitution » liés à la baisse des taux marginaux effectifs d'imposition l'emportent sur les « effets de revenu » liés à la baisse des taux marginaux effectifs d'imposition¹⁹. Néanmoins, pendant la première phase de la réforme, les taux marginaux effectifs d'imposition ont eu tendance à augmenter pour les revenus faibles à moyens (jusqu'aux alentours de 33 000 euros), qui sont ceux de la grande majorité des contribuables et qui sont les plus sensibles aux taux marginaux, même lorsque les taux moyens diminuent; en conséquence, les effets de revenu et de substitution jouent dans la même direction et la réforme paraît avoir peu de chances d'inciter à un important effort de travail supplémentaire. Au cours de la deuxième phase, les « pics » des taux marginaux effectifs observés pour les revenus faibles et moyens durant la première phase ont été lissés, bien que certaines augmentations pour les revenus situés entre 28 000 et 35 000 euros aient été inévitables, compte tenu de la contrainte budgétaire globale. Il sera donc difficile d'évaluer l'incidence sur l'offre de main-d'œuvre. En revanche, le temps partiel devrait être favorisé, les taux marginaux effectifs étant toujours réduits pour les revenus inférieurs à 28 000 euros, tout comme l'intégration de la main-d'œuvre informelle dans l'économie formelle, sous l'effet des réductions des taux moyens d'imposition à tous les niveaux de revenu. En outre, les taux marginaux effectifs d'imposition diminueront certainement aux niveaux supérieurs de revenu, sur lesquels la déduction a déjà été supprimée, ce qui contraindra les membres de ces groupes à accroître leur effort de travail. Néanmoins cet effet est atténué dans la mesure où : a) les effets de revenus sont également

élevés pour ces groupes²⁰, tandis que les effets de substitution sont considérés comme faibles; et b) ces niveaux de revenus (d'après les chiffres déclarés) ne concernent qu'un nombre relativement limité de contribuables en Italie.

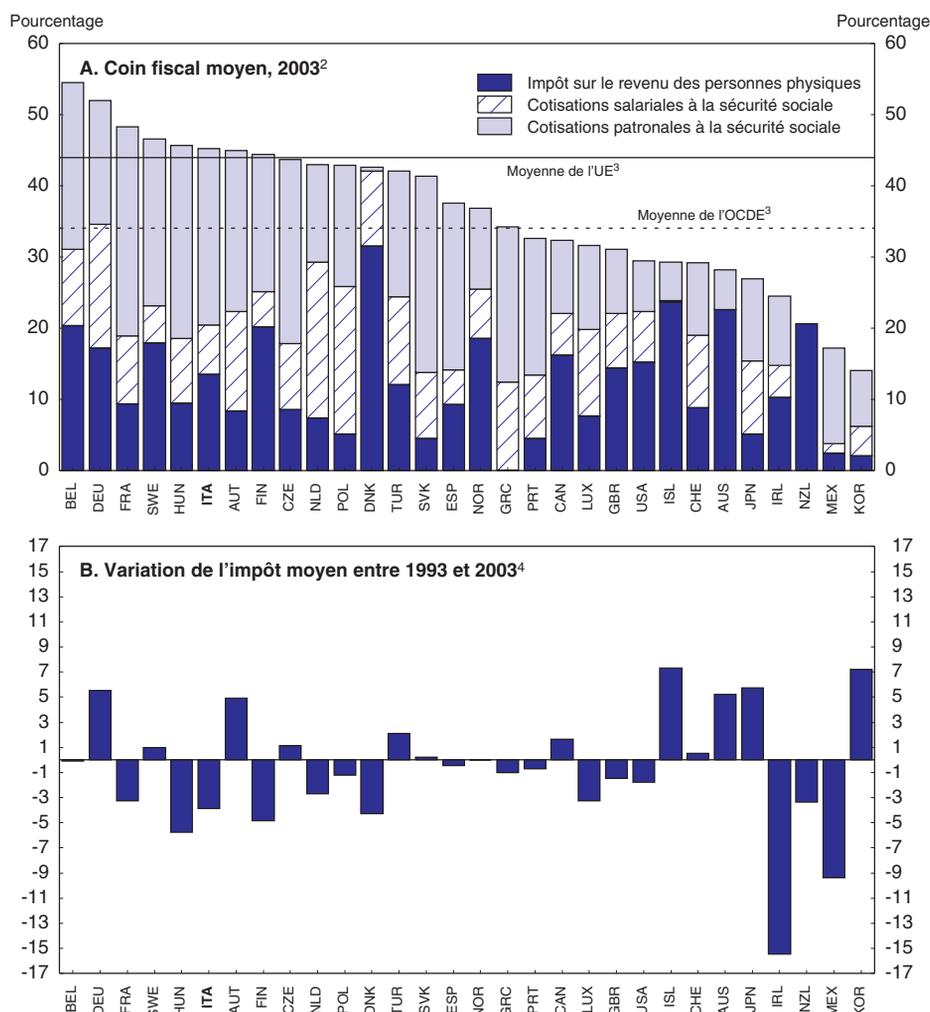
Il pourrait néanmoins y avoir des effets dynamiques positifs à long terme étant donné que les fortes réductions des taux marginaux effectifs d'imposition aux niveaux supérieurs de revenu ont sensiblement accru les incitations à atteindre ces niveaux par un enrichissement des connaissances et une augmentation de l'effort de travail au fil du temps. L'accélération de l'accumulation de capital humain et de la productivité aurait un double avantage pour la croissance, comme le donne à penser l'expérience des États-Unis. Il ne faudrait donc pas se borner à considérer les seuls impacts statiques lorsque l'on examine les implications des réductions d'impôts sur le plan de la distribution des revenus et sur le plan macroéconomique. Néanmoins, pour que ce mécanisme joue à fond, il faudrait que la structure de la production soit telle qu'elle génère une plus forte demande de capital humain, ce qui accroîtrait à son tour la prime de l'éducation dans la structure des salaires, prime actuellement faible comparativement à la moyenne de l'UE (chapitre 5). D'où l'existence d'une relation symbiotique entre la réforme fiscale, la politique de la concurrence et la réforme des marchés financiers, comme le souligne le DPEF.

Des réductions de l'impôt sur le revenu pourraient également favoriser une augmentation de la demande de main-d'œuvre en réduisant le coût pour les employeurs de n'importe quel salaire donné après impôts, qui serait une fonction du seul taux moyen d'imposition et qui aura baissé pour l'ensemble des travailleurs. Étant donné néanmoins la rigidité relative du système de formation des salaires en Italie, plus le fait que l'exercice d'allègements d'impôts ne s'inscrit pas dans le cadre d'un accord de politique des revenus, les effets au niveau de la demande risquent d'être moins importants. On pourrait même observer un effet pervers si les syndicats augmentaient leurs revendications salariales en réponse au manque d'équité supposé des réductions d'impôts au niveau de la redistribution des revenus (comme ils ont menacé de le faire).

Le troisième mécanisme macroéconomique par le biais duquel opèrent les allègements de l'impôt sur le revenu, à savoir la réduction de l'économie souterraine, est principalement fonction de l'effet exercé par le taux moyen d'imposition sur les individus totalement à l'écart de l'économie formelle. La baisse des taux moyens effectifs d'imposition, observée à tous les niveaux de revenu au cours de chacune des deux phases de la réforme, affaiblit manifestement l'attrait du travail dans l'économie informelle plutôt que dans l'économie formelle, voire l'attrait de la retraite/de prestations par rapport au maintien en activité, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un choix marginal²¹. Pour les nombreux travailleurs indépendants que compte l'Italie cependant, il est probablement intéressant à plusieurs égards d'appartenir au secteur formel, ce qui accroît alors la probabilité de frauder le fisc en ne déclarant qu'une partie du revenu acquis, auquel cas les taux marginaux joueraient un rôle plus important, encore que leur effet soit plus ambigu, en fonction du niveau auquel le revenu n'est plus déclaré. Néanmoins, les cotisations de retraite représentent l'essentiel du coin fiscal (graphique 2.2), et elles ne sont pas touchées par la réforme actuelle. Toute sortie de l'économie souterraine devrait donc être utilisée pour réduire les taux de cotisation de retraite, ce qui permettrait à son tour l'apparition d'un cercle vertueux²². Dans la mesure où les taux d'imposition sont perçus comme plus « équitables », la loi serait du même coup mieux respectée²³. Le renforcement de l'administration fiscale accroîtrait les effets d'incitation de la baisse des taux d'imposition. Une réforme des réglementations du marché du travail, notamment celles qui défavorisent les entreprises ayant plus de 15 salariés (en les assujettissant à une réglementation plus stricte)

Graphique 2.2. Coins fiscaux sur le travail¹

Pourcentage



1. Pour un célibataire gagnant le salaire d'un ouvrier moyen. Les coins fiscaux sont calculés en exprimant en pourcentage des coûts de main-d'œuvre (salaires bruts plus cotisations à la charge des employeurs) la somme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des cotisations salariales et patronales à la sécurité sociale et de tout autre impôt sur la masse salariale.
2. Les données pour 2003 sont fondées sur les niveaux de salaire estimés de l'ouvrier moyen.
3. Pondération sur la base du PIB et des parités de pouvoir d'achat de 1995.
4. La première année est 1993 ou la première année disponible.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires 2002-2005*.

atténuerait également l'incitation à ne pas déclarer les salariés. Une plus grande flexibilité des négociations de salaires pourrait en outre permettre aux employeurs de déclarer et de couvrir plus facilement les charges de sécurité sociale des travailleurs à faible productivité.

IRAP

La loi de délégation 2002 exprimait également l'intention du gouvernement de supprimer l'IRAP, taxe régionale sur la valeur ajoutée de entreprises, créée en 1998. Cet impôt s'est révélé extrêmement impopulaire, dans la mesure où certaines entreprises qui échappaient jusque là au fisc sont désormais prises dans les mailles du filet et dans la mesure où il doit être acquitté

aussi bien par les entreprises déficitaires que par les entreprises rentables²⁴. Les entreprises considèrent qu'il s'agit principalement d'une taxe sur la main-d'œuvre et qu'elle porte donc préjudice à l'emploi²⁵. Il semble également que ce dispositif n'ait pratiquement pas d'équivalent dans d'autres pays²⁶. En revanche, cet impôt génère chaque année quelque 30 milliards d'euros de recettes, autant que l'impôt sur le revenu des sociétés, mais il est moins instable et a une base plus large, ce qui permet un taux plus faible. Par ailleurs, il est l'une des principales sources de recettes des régions. Le gouvernement a décidé de le supprimer en commençant par la portion applicable aux coûts de main-d'œuvre.

Le processus de réduction a été entamé en 2003, où il a été décidé que 20 % des coûts de main-d'œuvre pourraient être déduits de l'assiette de l'IRAP par les entreprises employant cinq salariés au plus. La disposition a été maintenue dans le budget 2004. Afin de réduire encore le coin fiscal global sur le travail, des réductions continues de l'élément coûts de main-d'œuvre de l'IRAP sont prévues dans le nouveau budget, le coût budgétaire s'élevant à quelque 1 % du PIB d'ici à 2007²⁷. En particulier, une déduction de l'assiette de l'IRAP sera introduite en 2005 pour les nouvelles embauches sur des contrats permanents (évaluées par rapport au niveau moyen d'emploi de 2004) jusqu'à concurrence de 20 000 euros pour chaque nouveau salarié embauché. La déduction sera doublée pour les zones en difficulté (Objectif 1 et 2), alors qu'un nouvel ensemble de mesures visant à favoriser la compétitivité envisage d'étendre encore ces déductions (annexe 2.A3). Une déduction peut aussi être opérée pour les dépenses de personnel liées à des activités de recherche. Cela semblerait correspondre à l'approche ciblée mentionnée par le DPEF, qui consisterait plus précisément à proposer des abattements au titre de l'IRAP pour la recherche et développement, et (sous réserve de négociations avec l'UE) pour certaines régions et certaines catégories d'entreprises, ce qui permettrait des déductions plus importantes des coûts de main-d'œuvre pour les entreprises retenues. Il convient néanmoins de mentionner que la nouvelle déduction de l'assiette de l'IRAP pour les nouvelles embauches se substitue à un abattement d'impôt beaucoup plus généreux et généralisé accordé aux mêmes fins²⁸ et en vigueur en 2001-2003. Cet abattement avait été supprimé en 2004 en raison de son coût excessif et de l'inadéquation des contrôles (voir chapitre 1).

Il ressort des travaux de recherche que l'exemption progressive d'une plus large fraction des coûts de main-d'œuvre de l'assiette de l'IRAP pourrait accroître le PIB d'environ 1 %, peut-être plus que ce que l'on pourrait attendre de réductions équivalentes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dans la mesure où les réductions d'impôt au niveau des entreprises ont un effet plus direct sur l'appareil productif, notamment à court terme du fait des rigidités des salaires, ce qui améliore la compétitivité²⁹. En suivant par ailleurs une stratégie de développement plus large qui accroît le financement privé des investissements publics tout en réduisant les dépenses publiques courantes pour préserver l'équilibre du budget, l'effet sur la croissance est pratiquement doublé. Néanmoins, si l'on parvient à trouver des réductions de dépenses suffisantes, un obstacle continue de s'opposer à la suppression de l'IRAP, à savoir l'absence de sources de recettes de remplacement pour les régions, elles-mêmes confrontées à des responsabilités accrues en matière de dépenses du fait des récentes réformes constitutionnelles. Ce problème complexe est traité dans la section consacrée au fédéralisme budgétaire.

La fiscalité du revenu du capital

La réforme de l'impôt sur les sociétés, décrite de manière relativement détaillée dans l'Étude 2003, a été pour l'essentiel achevée en 2004. Le taux marginal supérieur a été ramené de 36 à 33 %, pour l'aligner sur le taux supérieur prévu de l'impôt sur le revenu des

personnes physiques, tandis que l'ancien taux spécial de 19 % applicable aux nouveaux investissements financés par l'émission de titres était supprimé³⁰. Le nouveau traitement fiscal des groupes, qui constitue peut-être la principale valeur ajoutée de la réforme, autorise le regroupement mondial à des fins fiscales et présente de nombreux avantages³¹. La fiscalité des dividendes a été simplifiée, le système antérieur d'imputation étant remplacé par une règle qui veut qu'à peu près la moitié des dividendes reçus soient imposés comme revenu ordinaire au niveau des personnes physiques (comme en Allemagne), bien que les paiements interentreprises soient pour l'essentiel exonérés d'impôts. Le traitement fiscal des plus-values sur les portefeuilles est analogue à celui des dividendes, si ce n'est qu'il n'existe plus de crédits en cas de perte³². Un crédit d'impôt pour les dépenses de recherche et d'innovation (Tecno-Tremonti) a été également créé. En ce qui concerne les impôts sur les revenus financiers (intérêts et plus-values), la proposition du gouvernement de les unifier à un taux unique de 12,5 %, en supprimant le taux de 27 % qui s'appliquait jusque là aux comptes d'épargne bancaires et postaux ainsi qu'aux certificats de dépôts, n'a pas encore été adoptée³³.

On pourrait considérer que ces modifications suppriment les innovations apportées par la réforme de 1998 dans le but d'améliorer la neutralité de l'impôt. On pourrait également considérer qu'elles aggravent l'incertitude fiscale. Il faut cependant prendre en compte les très importants avantages qui découlent de ces modifications sur les plans de la simplicité et de la cohérence internationale. De fait, il est possible que les caractéristiques théoriquement élégantes de la réforme de 1998 aient eu des effets imprévus. Il semble bien que « l'impôt sur le revenu dual » (Dit), destiné à favoriser le financement d'investissement sur fonds propres ait surtout bénéficié aux entreprises existantes à forte intensité de capital plutôt qu'aux nouvelles entreprises qui n'ont guère d'impact sur le volume net des émissions de titres³⁴. L'ancien système d'imputation destiné à supprimer la double imposition des dividendes offrait aux gros actionnaires la possibilité de faire l'objet d'un prélèvement libératoire de 12,5 %; compte tenu cependant du taux élevé de la taxe sur le travail (32,5 % de charges sociales plus les deux tiers de l'IRAP), les entreprises étaient de ce fait incitées à utiliser de main-d'œuvre non déclarée pour gonfler leurs bénéfices qui pouvaient être distribués et imposés à un taux plus faible. Même si de tels abus potentiels sont moins nombreux avec le système réformé, le financement sur fonds propres est à nouveau défavorisé. Il est donc encore nécessaire de l'encourager pour développer le marché intérieur des capitaux, dans la mesure notamment où la création d'un pilier privé de retraite qu'implique la nouvelle réforme des pensions pourrait créer une nouvelle source importante de demande pour de tels instruments, les fonds de pension ayant normalement besoin d'un fort pourcentage minimum d'investissements intérieurs.

Qui plus est, une autre distorsion subsiste sous forme d'un large écart (21 points de pourcentage) entre les taux de l'impôt sur le revenu des sociétés et ceux de l'impôt sur les revenus financiers applicables aux intérêts non bancaires, aux dividendes, aux plus-values boursières et aux revenus des fonds communs de placement. Il pourrait être de ce fait tentant de dissimuler des profits en les déclarant comme remboursements de prêts, lesquels sont effectivement assujettis au taux d'imposition le plus faible. Pour corriger cette distorsion, il faudrait relever le taux de l'impôt sur les revenus financiers pour le porter au moins à 23 %, soit le nouveau taux inférieur prévu de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Néanmoins, le succès du « *scudo fiscale* » de 2002 sur les capitaux rapatriés a tenu au fait que l'on comptait que les revenus financiers resteraient assujettis aux faibles taux d'imposition intérieurs, la forte mobilité internationale de l'assiette de l'impôt sur le capital limitant strictement la marge de manœuvre disponible pour relever les taux d'imposition.

Le gouvernement tente de remédier à ces formes d'optimisation fiscale abusives par une nouvelle disposition visant à lutter contre la « sous-capitalisation », à savoir le recours à l'emprunt auprès d'actionnaires ou de parties connexes au lieu de procéder à l'émission d'actions, les paiements d'intérêts qui en résultent étant déductibles du revenu des entreprises, lequel est imposé au taux de 33 %, cependant que l'actionnaire ou la partie connexe recevant le revenu acquitte un impôt sur le revenu financier au taux de 12.5 % seulement. Néanmoins, le seuil minimum pour la non-déductibilité des paiements d'intérêts sur les prêts de ce type est très élevé, équivalant à cinq fois la participation de l'actionnaire récipiendaire, et il peut être difficile de retrouver les parties connexes lorsque la structure de l'actionnariat n'est pas transparente, comme c'est le cas en Italie³⁵.

Amnisties fiscales

Outre les réformes du système fiscal, les trois dernières années ont été marquées par de nombreuses amnisties qui ont généré d'importantes recettes budgétaires non récurrentes. Trois amnisties en particulier ont été jugées positives du point de vue de leur impact. Le programme de rapatriement massif des capitaux de 2002 a peut-être été mis en œuvre par hasard au moment opportun, c'est-à-dire lorsque le rendement des titres à l'étranger s'effondrait de toute façon tandis que le marché immobilier italien était en pleine accélération. Le programme très populaire de régularisation des immigrants intervenu la même année a révélé que ces travailleurs préféraient nettement entrer dans l'économie formelle, et il a pu être considéré comme un moyen d'éviter des politiques d'immigration officiellement restrictives et le plus souvent vouées à l'échec. Le pardon fiscal de 2003 (pour les irrégularités commises en 2001) a été si populaire que la quasi-totalité des grandes et moyennes entreprises ont demandé à en bénéficier, ne serait-ce que pour s'assurer contre le risque de vérifications ultérieures du fisc, risque d'autant plus grand qu'étant donné le nombre élevé d'entreprises demandant à être couvertes par l'amnistie, celles qui s'en absteinaient attiraient par là même l'attention de l'administration fiscale. D'autres programmes ont obtenu moins de succès, notamment l'accord fiscal préventif pour 3 ans signé en 2003 et le programme en cours destiné à favoriser la sortie de l'économie souterraine.

Il est également possible que le processus se soit traduit par un certain nombre d'avantages macroéconomiques. Le gouvernement espérait que le rapatriement des capitaux aiderait à financer l'investissement et la croissance internes, ce qui s'est peut-être partiellement produit³⁶. La régularisation à grande échelle des immigrants en situation illégale a indéniablement élargi l'assiette fiscale de la sécurité sociale. Elle a dans le même temps élevé le potentiel futur de croissance dans la mesure où les travailleurs du secteur formel sont généralement plus productifs et reçoivent une meilleure formation que ceux du secteur informel. La formule du forfait présente l'avantage non négligeable d'être neutre à l'égard de l'effort marginal étant donné que tous les revenus gagnés au-delà des montants convenus ne sont pas imposables, encore que, bien évidemment, il existe le risque inverse que les revenus soient inférieurs au montant déclaré. Enfin, en tant qu'instrument d'ajustement budgétaire, les amnisties ont été relativement positives du point de vue du cycle économique : bien que les amendes aient alourdi la pression fiscale, dans la mesure où elles étaient comptabilisées comme transferts en capital au gouvernement, elles n'ont pas à strictement parler pesé sur les budgets courants des ménages (dans la mesure où elles représentaient une ponction sur les actifs de trésorerie, compensée par l'annulation d'une dette).

Néanmoins, comme le faisaient valoir les précédentes *Études*, les amnisties sont dommageables si elles ébranlent la règle du droit et les principes d'égalité de traitement qui doivent régir tout système fiscal efficace³⁷. Si elles ne s'accompagnent pas d'amendes crédibles en cas de récidives et si elles ne bénéficient pas de la confiance des contribuables qui acquittent correctement leurs impôts, les amnisties peuvent réduire encore l'assiette d'imposition, compromettant par là même la réforme fiscale. Les contribuables peuvent prendre des risques excessifs dans l'espoir d'amnisties régulières associées à des contrôles peu rigoureux. La solidarité sociale pourrait être affaiblie si l'on avait le sentiment que le système ne punit que les contribuables « honnêtes » qui n'ont pas cherché à se protéger contre le harcèlement du fisc en profitant de refuges fiscaux et autres instruments de ce type. L'analyse économétrique donne à penser que dans le passé, le respect des obligations fiscales s'est régulièrement dégradé à la suite des amnisties³⁸.

Le DPEF suggère lui-même plusieurs axes d'attaque pour améliorer le respect des règles fiscales. Les réductions d'impôts doivent être compensées par un renforcement et un élargissement des compétences de l'administration fiscale, les collectivités locales jouant un rôle essentiel à cet égard, dans la mesure où elles sont plus proches de la population. Néanmoins, bon nombre de petites entreprises risquent de devoir cesser leurs activités si elles sont soudainement tenues de déclarer la totalité de leurs salariés et de leur chiffre d'affaires, de sorte que des ajustements de l'économie réelle, également envisagés par le DPEF, par le biais d'une intensification de la concurrence et d'un meilleur fonctionnement des marchés financiers devront accompagner un tel changement de stratégie si l'on veut que celle-ci ait un résultat positif. La plus stricte application du droit pourrait en fait pousser les partenaires sociaux à renforcer la flexibilité et la décentralisation de la formation des salaires, au lieu de donner aux entreprises la possibilité de sortir du secteur formel pour rester compétitives. De fait, l'économie souterraine joue un rôle plus important dans le Sud du pays où les travailleurs sont généralement moins productifs (chapitre 5).

En conclusion, les amnisties ont une certaine logique en tant que complément d'une réforme fiscale, en ce qu'elles permettent aux contribuables de régler leurs dettes au titre de l'ancien régime fiscal tout en s'adaptant au nouveau régime, lequel devrait inciter à un meilleur respect des règles fiscales dans la mesure où il est plus simple et où ses taux sont plus raisonnables. Pour sa part, l'administration fiscale se débarrasse des dossiers en souffrance et a ainsi les mains libres pour se concentrer davantage sur l'application de la législation³⁹. Les toutes dernières amnisties ont peut-être produit un certain nombre d'avantages de ce type. Néanmoins, les risques d'aléa moral n'ont pas été totalement évités, et il serait préférable de ne pas prévoir d'amnisties fiscales parmi les éventuelles mesures exceptionnelles prévues pour 2005. Il faudrait leur préférer une application plus stricte des règles de manière que l'administration fiscale puisse consacrer les rares ressources dont elle dispose pour faire sentir sa présence à tous les niveaux au lieu de s'employer à procéder à des vérifications largement inutiles de grandes entreprises et d'autres contribuables qui respectent déjà leurs obligations⁴⁰. En privilégiant de manière crédible l'application plus stricte et plus équitable des règles fiscales, le gouvernement pourrait en fait disposer d'une plus large marge de manœuvre pour procéder à des réductions des taux d'imposition. La lutte contre l'économie souterraine devrait être poursuivie et devrait rester l'un des principaux éléments de la réforme structurelle de la fiscalité.

Réforme des dépenses

Évolution récente des dépenses

Les dépenses primaires ont augmenté de deux points de pourcentage du PIB depuis 2000 (tableau 2.A1.3 de l'annexe). L'élément conjoncturel des dépenses publiques italiennes étant très peu important (du fait de la non existence d'une indemnisation universelle du chômage assortie d'un taux élevé de remplacement), la dégradation du budget est d'origine structurelle. Si l'on ne tient pas compte des dépenses négatives exceptionnelles (opérations immobilières), l'augmentation est plus proche de 3 %. La progression des dépenses a été particulièrement marquée dans les soins de santé, les salaires publics et l'emploi public ainsi qu'à tous les niveaux de l'administration. On peut donc penser que la faiblesse du contrôle des dépenses structurelles pourrait avoir été aggravée par le processus de décentralisation. En revanche, au cours de la période de consolidation intensive, c'est-à-dire entre 1992 et 1999, l'emploi public a diminué, la hausse des coûts salariaux dans la fonction publique a été maintenue au-dessous de celle observée dans le secteur privé et les dépenses de santé ont été étroitement maîtrisées. Mais il semble aussi que cette discipline ait été imposée de l'extérieur – essentiellement par les contraintes de l'UE – et qu'elle n'ait fait que neutraliser temporairement les pressions au lieu de se traduire par des réductions durables des dépenses en réponse à des incitations internes. La présente section passe en revue la façon dont l'Italie fait face à l'enjeu que représente une meilleure maîtrise des principaux secteurs de dépenses.

Pensions

La dernière d'une série de réformes

Le régime italien des pensions a été réformé en trois étapes dans les années 90 : 1992 (Amato), 1995 (Dini) et 1998 (Prodi). Ces réformes ont fortement limité la hausse des dépenses de pensions imputable au processus de vieillissement démographique, puisque cette hausse a été l'une des moins marquées de la zone de l'OCDE, malgré un niveau de départ assez important⁴¹. La réforme Dini a revêtu une importance particulière pour la viabilité à long terme, en consacrant le passage à un système contributif avec constitution d'un capital « virtuel » ainsi que le principe de l'équité actuarielle. Néanmoins, tous les travailleurs ayant validé au moins 18 années de cotisations ont été totalement exemptés de ces nouvelles dispositions, continuant à relever du système précédent pour le calcul des droits et ce jusqu'à leur retraite. La transition est de ce fait excessivement longue et coûteuse⁴², aussi bien par rapport aux autres pays⁴³ que par rapport à l'importance actuelle des dépenses de pensions en Italie, qui, à un tiers des dépenses primaires totales, sont les plus élevées de la zone de l'OCDE. En outre, le système postérieur à la réforme est assez inéquitable entre les générations, ce qui est une caractéristique commune à presque toutes les réformes des pensions mais aggravée dans le cas de l'Italie par l'exclusion ci-dessus. Des discontinuités seront aussi observées du fait de l'ajustement des prestations à l'augmentation de l'espérance de vie tous les dix ans seulement. En 2004, les autorités ont adopté une nouvelle réforme radicale (Maroni-Tremonti), destinée à faire face au problème de la transition et à asseoir la politique budgétaire sur des bases plus viables (encadré 2.1)⁴⁴.

Relèvement de l'âge de la retraite

L'aspect essentiel de la nouvelle réforme consiste à accroître l'âge effectif de la retraite au moyen d'un durcissement des conditions d'admissibilité à compter de 2008 et

d'incitations fiscales généreuses jusque là. Une fois que la réforme sera totalement mise en œuvre (d'ici à 2014), la tranche d'âge, ajustée actuariellement, pour le départ à la retraite ne sera plus de 57-65 ans, comme prévu dans la réforme Dini initiale, mais de 62-65 ans pour les hommes et de 60-65 ans pour les femmes⁴⁵. Ces changements devraient avoir une incidence positive, à la fois sur la croissance, en raison de l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre, et sur les finances publiques, du fait de la diminution des dépenses au titre des pensions, au prix cependant d'une certaine réduction de la flexibilité individuelle. Les économies annuelles prévues d'environ 0.7 % du PIB (pendant 20 ans environ) pourraient être utilisées pour financer une nouvelle baisse des impôts, une réduction accélérée de la dette ou d'autres priorités budgétaires. Bien que l'on justifie souvent le niveau élevé des

Encadré 2.1. La réforme des pensions Maroni-Tremonti

La réforme des pensions Maroni-Tremonti a été adoptée au cours de l'été 2004 (loi 243/2004), après un long débat public et malgré l'absence d'un large soutien social. Ses principaux aspects sont les suivants :

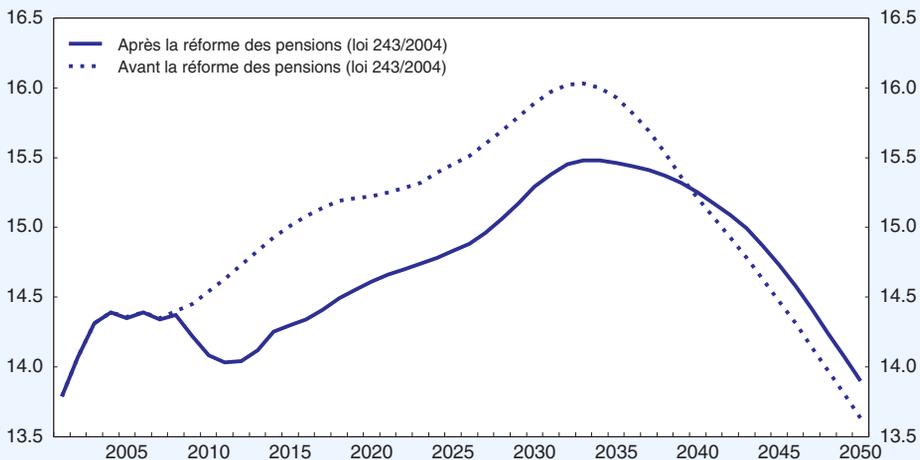
- Les conditions d'admissibilité aux pensions d'ancienneté (retraite avant 65 ans pour les hommes et avant 60 ans pour les femmes) applicables dans tous les régimes (rattachés aux gains, mixtes et contributifs) seront sensiblement durcies à compter de 2008. L'âge minimum de départ à la retraite, avec 35 années de cotisations, passera de 57 à 60 ans cette année-là, puis à 61 ans en 2010 et à 62 ans en 2012 en attendant un réexamen. Seules les femmes garderont la possibilité, pour la période 2008-2015) de prendre leur retraite à 57 ans avec un ajustement actuariel. Il n'y a pas de restriction liée à l'âge lorsque le nombre d'années de cotisations est de 40 ans. L'âge légal pour les pensions vieillesse reste de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes dans le cadre des régimes fondés sur les gains et des régimes mixtes).
- Deux des quatre « fenêtres » pouvant actuellement être utilisées tous les ans pour partir à la retraite dans les régimes rattachés aux gains et les régimes mixtes seront fermées. Les travailleurs qui ont droit à des pensions d'ancienneté devront attendre que la nouvelle « fenêtre » se présente, ce qui n'interviendra que deux fois au lieu de quatre fois par an. En outre, malgré la législation antérieure, la nouvelle réglementation sur les « fenêtres » s'appliquera aussi aux affiliés au régime contributif. Ces changements retarderont encore le départ à retraite, complétant d'une certaine manière les restrictions par âge.
- Ceux qui satisfont aux conditions énoncées dans la législation précédente avant le 31 décembre 2007 sont exemptés des dispositions visées ci-dessus et ont droit à une retraite en vertu des règles précédemment en vigueur (« certezza dei diritti »).
- Entre aujourd'hui et 2008, les salariés du secteur privé acceptant de différer leur retraite recevront un « super bonus », c'est-à-dire un complément de revenu de 32.7 % de leur salaire (représentant les cotisations sociales qu'ils n'auront plus à verser et celles de leurs employeurs) qui sera exonéré dans le calcul de l'impôt sur le revenu.
- Un pilier privé sera mis en place au moyen du transfert des cotisations des travailleurs (6.91 % des salaires) aux régimes d'indemnités de départ des entreprises (TFR, *Trattamento di fine rapporto*). Les TFR seront automatiquement dirigés vers des fonds de pension privés comme option par défaut, sauf si le travailleur formule une objection expresse. On pourra choisir des fonds ouverts, fermés ou individuels, gérés respectivement par des banques, des banques en tant qu'agents des entreprises ou des secteurs et des compagnies d'assurance. Le traitement fiscal n'est pas encore précisé, dans l'attente de décrets ultérieurs.

Encadré 2.1. **La réforme des pensions Maroni-Tremonti (suite)**

Les retraites différées en raison des règles d'accès plus strictes (âge minimum) se traduiront par des économies annuelles de quelque 0.7 % du PIB entre 2012 et 2020 et de quelque 0.6 % entre 2020 et 2035 (graphique 2.3). Mais, après 2040, la part des dépenses au titre des pensions dans le PIB sera plus élevée que dans le cas de base, car des pensions plus importantes seront versées aux cohortes à la retraite qui ont été soumises à des conditions d'accès plus strictes (c'est-à-dire sur la partie de la prestation de retraite, qui est assujettie au principe de l'équité actuarielle). Dans ces conditions, la réforme se traduira par des économies importantes à peu près au moment où la génération du baby-boom prendra sa retraite en grand nombre. Cependant, ces effets se dissiperont puis s'inverseront peu de temps après que la part des dépenses au titre des pensions dans le PIB aura atteint son point maximum.

Graphique 2.3. **Dépenses au titre des pensions jusqu'en 2050¹**

Scénario national de base



1. Les prévisions ont été établies par la Regioneria Generale dello Stato sur la base du modèle des pensions actualisé jusqu'en 2003.

Source : Ministère des Finances, Rapport technique sur la réforme des pensions (loi 243/2004).

pensions en Italie en avançant qu'il s'agit d'un moyen de remplacer le filet de sécurité sociale, les pensions ne sont pas très performantes à cet égard, car elles ne sont pas distributives et sont parfois même régressives. Il conviendrait d'utiliser une partie des économies tirées de la réforme des pensions pour renforcer le filet de sécurité⁴⁶.

La réforme est un grand pas dans la bonne direction. Pourtant, elle pourrait encore être améliorée dans le cadre des futures lois budgétaires. Le durcissement soudain des conditions d'admissibilité à la retraite à compter de 2008 ne contribue pas beaucoup à remédier aux problèmes budgétaires immédiats et accentue les discontinuités observées dans le système. Il serait préférable de relever plus graduellement l'âge de la retraite et de commencer plus tôt⁴⁷. On pourrait aussi appliquer la même formule à l'ensemble des travailleurs immédiatement, c'est-à-dire calculer pour tous les droits à la retraite au prorata⁴⁸. En outre, les incitations fiscales au départ différé à la retraite tendent à exacerber les discontinuités du système, car elles s'appliquent seulement aux personnes remplissant

les conditions requises pour une cessation anticipée d'activité avant le 31 décembre 2007 et elles entraînent des pertes sèches importantes du fait que la mesure incitative peut bénéficier à des personnes qui auraient différé leur retraite de toute façon – actuellement 50 % environ de l'effectif total de salariés dont l'âge et les cotisations sont d'un niveau égal ou supérieur à celui requis pour une pension d'ancienneté⁴⁹.

Il faut aussi prendre en compte le fait que la hausse soudaine de l'offre de travailleurs âgés doit donner lieu à une progression correspondante de la demande. La pénurie future de main-d'œuvre due à la transition démographique bien connue créera de toute évidence un contexte plus favorable à cet égard. Toutefois, il faudra dans cette optique organiser davantage d'activités de formation à l'intention de ces travailleurs et ceux-ci devraient en outre faire preuve d'une plus grande souplesse en ce qui concerne leurs salaires. Un des problèmes ici est sans doute que les entreprises ne considèrent pas qu'il est dans leur intérêt de former des travailleurs âgés, car la période restante pour amortir leurs investissements est bien moindre⁵⁰, alors que les travailleurs s'opposent certainement à la flexibilité salariale car le montant de la pension qu'ils recevront en fin de compte pourrait s'en ressentir. Il pourrait donc se révéler nécessaire pour les autorités de prévoir des subventions salariales et de formation pour les travailleurs âgés, d'autant que les syndicats n'ont pas soutenu la réforme. Une solution davantage orientée par le marché devrait être trouvée, toutefois⁵¹.

Afin de réduire les pressions à la baisse sur le PIB implicites dans les prévisions officielles en matière de dépenses afférentes aux pensions, il importe de mettre en œuvre des réformes structurelles pour doper la productivité de la main-d'œuvre dans l'ensemble des secteurs, en privilégiant notamment les secteurs relatifs à l'éducation et à la concurrence. L'offre de main-d'œuvre devant aussi être augmentée, l'âge légal de départ à la retraite des salariés de sexe féminin devrait être porté au niveau de celui des hommes, tout en maintenant la flexibilité dont les femmes, qui sont en première ligne pour l'éducation des enfants, ont vraisemblablement besoin, moyennant ajustement actuariel. Une partie des ressources libérées par la réforme des pensions devraient être consacrées à l'amélioration des installations de prise en charge des enfants et des personnes âgées, en répondant en priorité aux besoins sur le lieu du travail des femmes jeunes et les femmes âgées.

Malgré ces problèmes en suspens, l'important est qu'une nouvelle réforme majeure des paramètres du régime des pensions a été adoptée, permettant les économies budgétaires nécessaires pour réduire la dette et s'occuper des autres priorités. Cela devrait contribuer à réduire l'incertitude des consommateurs et des investisseurs après un long débat et soutenir en conséquence la stabilité et la croissance économique. La croissance potentielle devrait aussi s'en trouver améliorée à long terme grâce à une augmentation du taux d'activité des travailleurs âgés.

Mise en place d'un pilier privé pour les pensions

Les mesures visant à mettre en place un pilier privé en transférant les flux futurs des cotisations au titre des indemnités de licenciement des entreprises sont peut-être la principale valeur ajoutée de la réforme Maroni-Tremonti, si elles aboutissent. Les actions engagées antérieurement pour mettre en place un pilier financé à titre privé ont échoué, alors qu'il s'agissait d'un objectif essentiel de la réforme Dini. Le nouveau système étant volontaire, il importe que les travailleurs considèrent qu'il est dans leur intérêt d'y participer. L'expérience dans d'autres pays de l'OCDE donne à penser que les systèmes

volontaires avec incitations fiscales attrayantes sont les plus adaptés pour encourager l'épargne individuelle en vue de la retraite. Face à une forte baisse des taux de remplacement du revenu liés à l'exercice d'une activité dans les régimes de retraite par répartition, les subventions fiscales ou plans de retraite privée complémentaire pourraient être justifiés par la nécessité d'éviter un recours plus important à l'aide publique à l'avenir, ou pour rendre les réformes des pensions plus acceptables politiquement, même si cela est quelque peu coûteux pour le budget à l'heure actuelle. Ces aides sont en général des impôts différés qui sont remboursés lors du retrait de l'épargne à la retraite. En revanche, les données empiriques montrent que la désépargne destinée à tirer parti des avantages fiscaux est importante. Les pertes sèches qui en résultent pourraient ne pas être justifiées dans la situation budgétaire actuelle⁵².

Le cas de l'Italie est encore plus complexe. Actuellement, les TFR représentent une source de financement à bon marché pour les entreprises, assurant aux salariés un rendement annuel de 1.5 % plus $\frac{3}{4}$ du taux d'inflation. D'après certains éléments d'information, lorsque les travailleurs retirent prématurément leur épargne des comptes TFR, ils ont davantage de risques d'être licenciés, car l'entreprise a moins « investi » dans ce travailleur⁵³. Les salariés peuvent apprécier la sécurité de l'emploi davantage que les écarts de rendement escomptés sur des investissements axés sur le marché, surtout si l'on considère le risque financier correspondant plus l'absence de confiance générale actuelle dans le marché financier italien. Dans ces conditions, un grand nombre pourraient choisir de ne pas participer au plan. Le gouvernement a indiqué que les entreprises seront dédommagées pour la perte des fonds TFR, ce qui pourrait contribuer à remédier à ce problème. Les modalités de cette compensation ont été précisées dans le programme de mesures sur la compétitivité élaboré pour le début de 2005 (annexe 2.A3). Il sera aussi déterminant d'assurer la confiance des salariés dans la sécurité de leur épargne par une réforme adéquate des marchés financiers, qui pourrait être facilitée par le passage au nouveau modèle de surveillance du marché financier (voir chapitre 3).

Malgré l'amélioration de la sécurité du revenu à la retraite, le pilier financé à titre privé contribuerait aussi à développer les marchés nationaux des capitaux. Les sommes en jeu sont considérables; la totalité des flux annuels TFR se chiffre à 13 milliards d'euros (1 % du PIB). Un tel transfert gonflerait de façon sensible les volumes négociés par les marchés, tout en améliorant l'allocation du capital. À ce stade, le choix par le salarié de l'instrument d'épargne pourrait être pertinent. Les fonds fermés, gérés par les employeurs et les salariés dans les différentes entreprises ou secteurs, ont généralement une forte aversion au risque avec de faibles marges d'intermédiation, mais ils sont favorisés par les syndicats et constituent à l'heure actuelle la forme la plus populaire de placement. Ce type de fonds pourraient ne conduire qu'à une faible valeur ajoutée pour les activités d'intermédiation ou pour l'allocation du capital. Les fonds ouverts, qui ne sont pas liés à des entreprises ou des secteurs déterminés et qui sont gérés de façon indépendante par les banques, et les plans individuels, gérés habituellement par les compagnies d'assurance, seraient plus adaptés, encore que les frais de gestion plus importants, en particulier sur les plans individuels, puissent revêtir un caractère dissuasif⁵⁴.

Une autre question concerne les cotisations TFR des salariés qui ne souhaitent pas participer au système privé. Il a été proposé de transférer ces cotisations sur les comptes de l'INPS, institution de sécurité sociale pour les travailleurs du secteur privé, qui serait chargée de gérer ces fonds et rémunérerait les salariés au même faible taux qu'actuellement. Les autorités pourraient bénéficier, sur le plan comptable du moins, de la

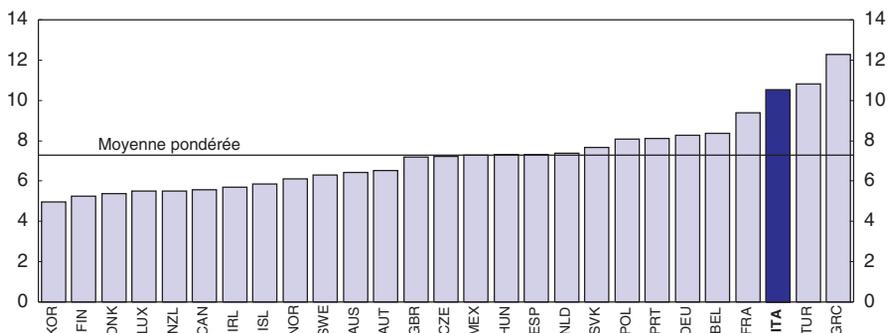
prise en compte en tant que recettes publiques des apports de fonds à l'INPS (pour autant que les règles d'Eurostat l'autorisent), car ces apports constitueraient des recettes exceptionnelles importantes pour le budget. En revanche, on peut facilement imaginer les risques sur le plan politique. Des recettes exceptionnelles de ce type rendraient moins nécessaire la recherche d'économies, nuisant à l'ajustement budgétaire structurel pourtant très nécessaire. Étant donné que l'INPS n'a pas d'expérience de la gestion des fonds, de nouvelles expertises devraient être rassemblées, se traduisant par une augmentation de l'emploi dans le secteur public. En outre, on pourrait craindre que la nationalisation des cotisations salariales TFR restantes n'entraîne un renforcement du coin fiscal et ne soit économiquement dommageable. Tout bien pesé, il est donc préférable que ces fonds restent entre des mains privées.

Emploi et salaires dans le secteur public

Après les pensions, les dépenses de personnel sont le principal poste de dépenses des administrations publiques (tableau 2.A1.1 de l'annexe). La performance et le nombre des agents de la fonction publique déterminent la qualité et la quantité des services fournis aux citoyens et l'efficacité avec laquelle leurs impôts sont utilisés. Les autorités ont poursuivi la réforme de l'administration publique engagée en 1998⁵⁵. Compte tenu de l'enjeu budgétaire, l'accent pourrait être mis de façon plus décisive sur la maîtrise des dépenses, en particulier la rationalisation de l'emploi public et la modération de la croissance des salaires, tout en améliorant le rapport qualité-coût au moyen d'une accélération des réformes structurelles.

En Italie, la part de l'administration publique dans l'emploi total est l'une des plus importantes de la zone OCDE (graphique 2.4)⁵⁶. L'emploi public dans le domaine des services sociaux est relativement peu important, toutefois, ce qui reflète le faible taux d'activité des femmes (graphique 2.5), ainsi que l'importance du travail bénévole parmi les retraités. À mesure que les taux d'activité et d'emploi des femmes et des travailleurs âgés augmentent (pour se rapprocher des critères de Lisbonne), la demande de travailleurs

Graphique 2.4. **Employés de la fonction publique**¹
En pourcentage du total des salariés en 2002²

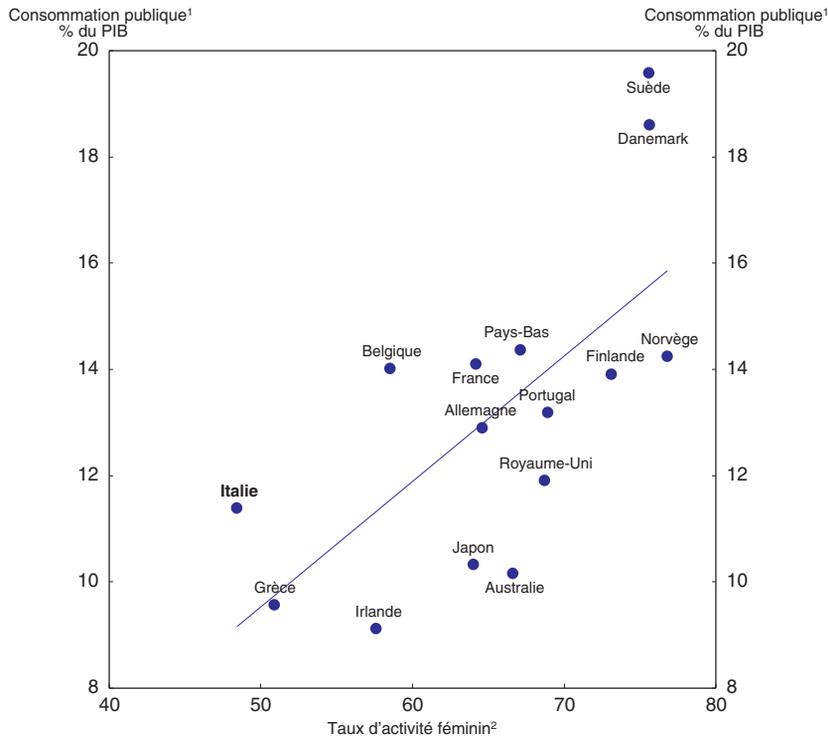


1. Sur la base de la nomenclature de la NACE L, couvrant des activités comme la défense, les services judiciaires et la police, les affaires étrangères et économiques, l'administration de l'impôt et les systèmes sociaux, les activités réglementaires et les activités de service public en général. Les agents salariés de la fonction publique travaillant dans d'autres branches (en particulier la santé et l'éducation) ne sont pas couverts. Pour la Turquie, le chiffre peut être faussé par les très faibles effectifs totaux figurant dans le dénominateur, l'emploi informel n'étant pas inclus contrairement à l'Italie.
2. 1999 pour la Belgique. Pas de données pour le Japon, la Suisse ou les États-Unis.

Source : Base de données annuelle sur la population active, OCDE.

Graphique 2.5. Consommation publique de services marchands et taux d'activité féminin

2002



1. Consommation des administrations publiques au titre de l'éducation, de la santé et de la protection sociale.

2. Population active féminine en pourcentage de la population féminine de 15 à 64 ans.

Source : Base de données des comptes nationaux de l'OCDE; base de données sur les statistiques annuelles de la population active, OCDE.

sociaux dans le secteur public progressera vraisemblablement, d'où l'importance particulière de la réduction de l'emploi excessif au niveau des tâches administratives. Il est inquiétant que l'emploi dans les administrations publiques ait augmenté depuis 1999, contrastant avec une baisse régulière de 1992 à 1999.

Les lois budgétaires pour 2003 comme pour 2004 ont imposé un gel sur les effectifs de toutes les administrations publiques (à l'exception des plus petites), exigeant une adaptation au processus de réforme, à la décentralisation des fonctions publiques et à la privatisation dans la limite des postes pourvus fin septembre 2002. Des restrictions générales ont aussi été imposées sur le recrutement de nouveaux agents. Les nouveaux recrutements au niveau national sont étroitement contrôlés, assujettis à de maigres quotas financiers et autorisés seulement dans certains secteurs⁵⁷. Aux échelons inférieurs, des plafonds de recrutement sont établis, sur la base d'accords politiques entre les administrations centrales, régionales et locales. Des restrictions s'appliquent également à tous les niveaux en ce qui concerne le recours aux contrats à durée déterminée (les dépenses doivent être maintenues en deçà de 90 % de celles de l'année précédente), car les administrations publiques utilisent souvent des contrats à court terme pour contourner les limitations imposées à l'embauche de personnel permanent.

Les salaires dans le secteur public sont élevés par rapport à ceux du secteur privé et par rapport à ceux des autres pays de l'OCDE (tableau 2.3). Ils semblent plus que suffisants

Tableau 2.3. **Emploi et rémunération dans les administrations publiques**

En pourcentage des contreparties dans l'ensemble de l'économie

	Emploi dans les administrations publiques ¹		Rémunération des fonctionnaires publics ²	
	1993	2003	1993	2003
Italie	15.6	14.6	127.0	138.2
Canada	22.8	20.9	105.4	90.6
France	24.0	23.0	94.7	108.2
Allemagne	13.4	11.1	113.3	122.8
Japon	8.2	8.8	111.7	118.1
Royaume-Uni	21.6	18.8	67.9	58.9
États-Unis	15.4	15.2	111.1	104.4
Sept grands pays	15.1	14.6	104.3	104.0
Zone euro	16.3	15.4	122.9	130.8

1. Pourcentage de l'emploi total.

2. Par habitant. En pourcentage de l'indicateur correspondant pour le reste de l'économie, y compris les cotisations de sécurité sociale sur la base des chiffres de l'emploi salarié.

Source : OCDE, base de données pour le n° 76 des Perspectives économiques.

pour attirer et garder du personnel qualifié dans le secteur public, de sorte que la modération des salaires imposée par la situation budgétaire est possible – et souhaitable. Dans les budgets récents a en fait été prévue une hausse des salaires reflétant l'inflation escomptée plus ¼ pour cent d'augmentation au titre de la productivité. Cependant, les salaires dans le secteur public sont fixés par négociation collective et tendent à être plus uniformes que dans le secteur privé. Les autorités ont, certaines années, différé la renégociation des conventions salariales, invoquant la discipline budgétaire. En 2003, toutefois, plusieurs contrats ont été renouvelés, de sorte qu'en tenant compte de la dérive des salaires et des augmentations de rattrapage, les salaires publics ont progressé de 5½ pour cent, après une hausse de 4 % l'année précédente (contre 2¼ pour cent les deux années dans le secteur privé). D'autres conventions doivent être renégociées en 2004 et les syndicats de la fonction publique ont demandé une hausse de 8 %, se fondant en partie sur une hypothèse d'inflation plus « réaliste » de 4 %. Ainsi, d'importantes nouvelles pressions sur les salaires sont probables alors qu'elles ne sont pas prises en compte dans l'évaluation des besoins financiers figurant dans le document de programmation économique et financière (DPEF), qui s'appuie sur la législation actuelle.

Les réformes incomplètes de la gestion des effectifs dans la fonction publique semblent encore avoir gonflé les coûts salariaux. Un crédit budgétaire est maintenant ouvert chaque année pour financer le versement de primes de résultat pour le personnel d'encadrement, mais les critères utilisés pour consentir ces primes ne sont pas encore très transparents. D'après le *Ragioneria Generale dello Stato* (Cour des comptes de l'État), les pratiques abusives auxquelles donne lieu ce système engendrent des pressions sur les dépenses.

On peut dire pour conclure que la rationalisation de la gestion du personnel prend de toute évidence du temps et que le gel des recrutements n'a pas permis d'empêcher une nouvelle progression des effectifs dans les administrations publiques, alors que les salaires y augmentent beaucoup plus rapidement que dans le secteur privé. D'après les autorités, les principales difficultés rencontrées pour contrôler les dépenses de personnel sont les suivantes : autonomie donnée aux administrations régionales et locales et absence correspondante de contrôle central sur leur niveau d'embauche ; nécessité de consentir des dérogations aux restrictions en matière de recrutement dans les domaines prioritaires,

comme la sécurité publique, la défense nationale et la protection civile; progression des salaires à l'ancienneté déterminée par les conventions collectives; et absence de données et d'informations collectées en temps voulu auprès d'administrations publiques fragmentées et décentralisées⁵⁸. Cependant, il faudrait redoubler d'efforts pour arriver à dégager des économies dans la masse salariale publique. Les suggestions ci-après sont formulées dans cette optique :

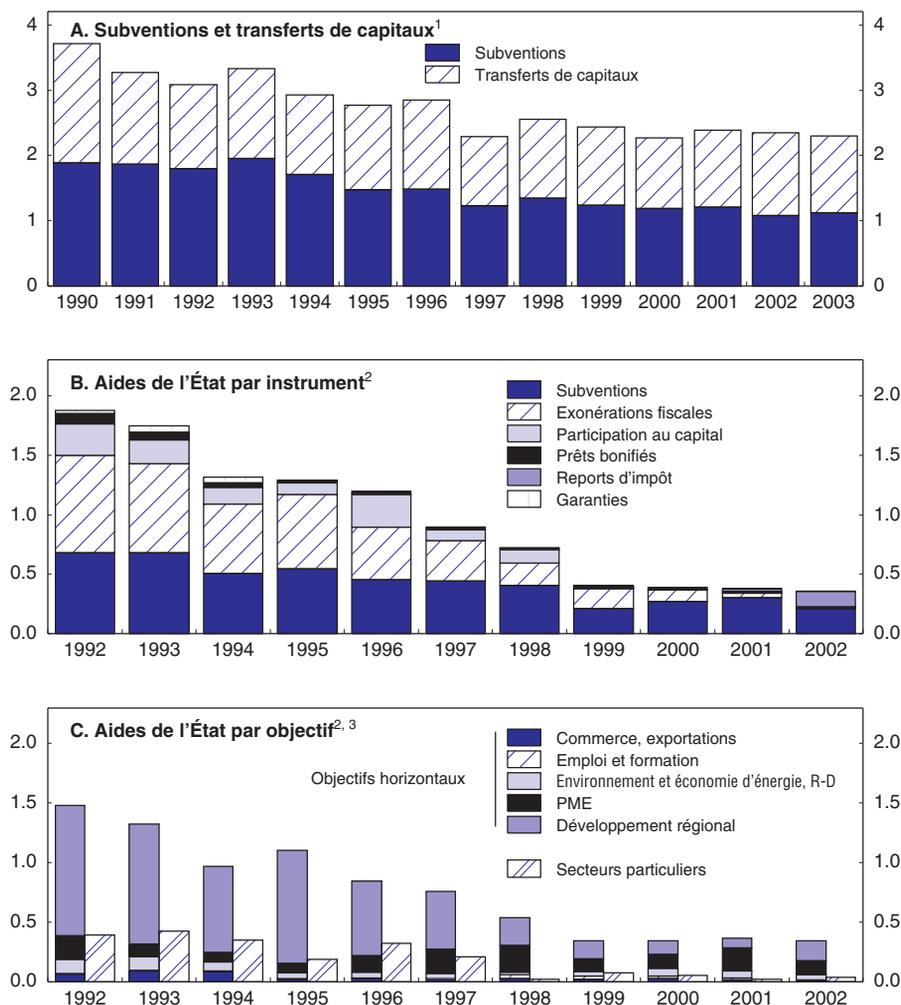
- Les restrictions d'embauche au niveau central semblent rigoureuses mais elles devraient être remplacées par des réductions nettes, une règle encore plus stricte qui permettrait de contrebalancer le transfert de fonctions à des échelons inférieurs de l'administration. L'absence de contrôle central sur les embauches aux échelons inférieurs, qui est une caractéristique du fédéralisme, semble moins poser problème que la réticence de l'administration centrale elle-même à se séparer d'agents qui ne sont plus nécessaires en raison du transfert des tâches⁵⁹. Un gel temporaire sur toutes les embauches nettes pourrait aussi être envisagé. La retraite prochaine des cohortes du baby boom devrait être l'occasion d'une diminution des effectifs dans la fonction publique. Étant donné que la population active est appelée à se contracter dans les années à venir, même une stabilité des effectifs dans la fonction publique supposerait une diminution disproportionnée de l'emploi dans le secteur privé.
- Les autorités devront adopter une position plus rigoureuse concernant les négociations salariales avec les syndicats de la fonction publique. Il n'est sans doute pas justifié d'augmenter les taux de salaire davantage dans le secteur public que dans le secteur privé, compte tenu de la sécurité de l'emploi généralement plus grande dont bénéficient les fonctionnaires publics et des prestations plus généreuses qu'ils reçoivent. Les différences de coût de la vie et de productivité devraient être prises en compte pour déterminer les barèmes de rémunération (comme aux États-Unis), alors que les négociations salariales devraient être décentralisées compte tenu de l'autonomie régionale croissante. Le versement de primes de résultat au personnel d'encadrement devrait faire l'objet d'une étude attentive et les critères applicables en la matière devraient être clarifiés.

Transferts au secteur des entreprises

Les autorités ont proposé de réduire sensiblement plusieurs transferts de l'État au secteur des entreprises afin de contribuer à réduire le déficit de financement prévu et elles prévoient notamment des réductions fiscales⁶⁰. Les dépenses correspondantes ont déjà été considérablement réduites en pourcentage du PIB au cours de la dernière décennie (graphique 2.6). Sur le montant restant (30 milliards d'euros), à peu près la moitié est fourni par l'administration centrale et peut donc être contrôlé directement. Seuls 50 % environ de ces transferts vont à des entreprises privées, essentiellement sous la forme d'apports de capitaux pour de nouvelles embauches ou pour des investissements dans les zones défavorisées. En 2004, à titre d'urgence, les transferts à la poste et aux chemins de fer ont été réduits, de même que ceux au secteur privé. Une partie, puis la totalité, de ces derniers seront transformés en prêts à long terme assortis de taux bonifiés, dans le cadre d'un nouveau fonds d'investissement (*fondo rotativo*), seul l'élément de bonification du crédit étant inscrit dans le budget au lieu de la totalité du principal comme c'était le cas auparavant. Ce processus a débuté avec les mesures correctrices de 2004 et sera par la suite étendu pour couvrir toutes les subventions aux entreprises privées.

Graphique 2.6. Subventions des administrations publiques et transferts de capitaux aux sociétés non financières

Pourcentage du PIB



1. Dans l'optique des comptes nationaux.
2. Définition de la Commission européenne. Comprend l'aide à certains secteurs manufacturiers, l'aide au développement des administrations publiques et l'aide à des objectifs horizontaux, y compris les programmes généraux de développement régional pour lesquels on ne connaît pas le secteur spécifique.
3. L'aide de l'État aux objectifs horizontaux est une aide qui n'est pas accordée à des secteurs spécifiques comme les activités manufacturières, les secteurs non manufacturiers, les transports, les services financiers et les autres services.

Source : Base de données des comptes nationaux de l'OCDE; Commission européenne, tableau de bord des aides de l'État, mis à jour printemps 2004.

La plus grande partie des subventions vont à des entreprises du Sud, essentiellement des petites entreprises. Leur transformation en prêts devrait améliorer les incitations à utiliser plus rationnellement les ressources fournies, en renforçant la responsabilité financière des entreprises et des banques. L'allocation des ressources serait ainsi améliorée. En outre, la charge d'endettement des petites entreprises augmentera au moment même où elles doivent renoncer au moyen de financement peu coûteux que représentent les fonds TFR suite à la réforme des pensions et où les banques doivent se mettre en conformité avec la réglementation Bâle 2, qui suppose une plus grande

surveillance des risques de crédit. Dans ces conditions, il pourrait se révéler important, là encore, de stimuler les marchés de capitaux à mesure que le système de subventions est éliminé. Après sa transformation en institution financière (voir chapitre 3), la *Cassa depositi e prestiti* pourrait exercer des fonctions bancaires intéressant aussi bien les instruments subventionnés que les instruments de marché et cette capacité pourrait être utilisée à bon escient pour faire face aux problèmes financiers dans les régions en difficulté et dans les petites entreprises de manière plus générale. La *Cassa* sera aussi chargée de gérer le nouveau fonds d'investissement. La transformation en prêts des subventions aux entreprises privées, une fois achevée, ne permettra toutefois de couvrir que 0.4 point de pourcentage du déficit de financement. Pour qu'une part plus importante de ce déficit soit couverte, il faudrait qu'intervienne une réduction des subventions à la poste, aux chemins de fer et l'agence routière (Anas); la privatisation progressive de ces organismes, examinée dans le chapitre 3, devrait se traduire par une réduction ou une élimination des subventions qu'ils reçoivent. Il faudra aussi prévoir une marge de manœuvre dans le budget pour fournir une part de ces crédits bonifiés à titre de provisions aux entreprises en faillite.

Privatisation

La privatisation des entreprises publiques ou des services publics peut atténuer les pressions s'exerçant sur les dépenses du fait d'une réduction de la dette et du service de la dette ou de l'emploi public. Elle conduit aussi généralement à un renforcement du rôle des mécanismes du marché, favorisant ainsi la croissance (voir chapitre 3). La privatisation des entreprises économiques a été importante durant la période 1993-2000, générant près de 100 milliards d'euros de recettes qui ont permis d'accélérer la réduction de la dette, tout en contribuant également à une importante libéralisation du marché (tableau 2.A1.2). La privatisation des services publics est encore au point mort, mais la décentralisation devrait être l'occasion de l'activer, même si la réaction des administrations locales a en général été lente jusqu'ici (voir ci-après).

Ces dernières années, des formes plus novatrices de privatisation ont été utilisées pour réduire à la fois la dette et le déficit. Un élément actif de la politique budgétaire durant 2000-04 a été la titrisation des actifs immobiliers et des crédits financiers, permettant au total une réduction du déficit de quelque 35 milliards de dollars, dans la mesure où les recettes correspondantes ont été comptabilisées comme dépenses d'investissement négatives. Cependant, ces économies revêtaient toutes un caractère exceptionnel, alors que les titrisations immobilières créaient des obligations publiques dont le service doit être assuré par d'autres moyens, en général par davantage de titrisations, si les actifs titrisés ne peuvent être vendus rapidement; c'est ce qui est arrivé en fait en 2004, les titres étant ultérieurement déclassés. Les échanges de créances contre des prises de participation dans la nouvelle *Cassa depositi e prestiti*, c'est-à-dire maintenant une entité hors administrations publiques, ont réduit la dette publique en 2003, alors qu'ils aurait dû l'accroître, même si le Trésor était encore propriétaire de la *Cassa*. Une autre innovation, faisant écho à un phénomène observé dans l'ensemble de l'Europe (tableau 2.4) a été le recours croissant aux partenariats public-privé pour financer et privatiser en partie les investissements, ce qui pourrait contribuer à améliorer leur transparence. Cependant, comme signalé dans l'*Étude* 2003, il faut dans ces conditions que soit instaurée une politique de totale transparence concernant les éléments de passif éventuels de l'État alors qu'une définition plus large de l'État pourrait être utile.

Tableau 2.4. Partenariats public/privé dans certains pays de l'OCDE

	Secteur du logement	Aéroports	Défense	Logement	Santé et hôpitaux	TI	Ports	Prisons	Rail lourd	Rail léger	Routes	Écoles	Sports et loisirs	Eau et déchets
Autriche	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○		○
Belgique		○	○	○					○	○	○	○		○
Danemark	○						○	○	○	○	○	○	○	○
Finlande			○		○						○	○		○
France	○	○	○		○		○	○	○	●	●	○		●
Allemagne	○	○	○		○	○		○	○	○	○	○		○
Grèce	○	●									○		○	
Irlande	○			○	○					○	○	○		○
Italie	○	○		○	○		○	○		○	○	○	○	○
Pays-Bas	○		○	○	○		○	○	○		○	○		○
Norvège	○		○		○			○	○		○	○		
Portugal		○		○	○	○	○	○	○	○	○	○		○
Espagne	○	○			○		○		○	○	○	○	○	○
Suède			○		○				○	○	○			
Royaume-Uni	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
République tchèque		○	○	○	○				○	○	○	○	○	○
Hongrie				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Pologne	○	○		○			○		○	○	○			○
Slovaquie		○									○			○
Turquie	○								○	○	○			○

Légende :

○ Discussions en cours. ○ Projets en cours d'adjudication. ○ Grand nombre de projets attribués, quelques projets achevés.
 ● Grands nombres de projets achevés. ● Grand nombre de projets terminés, mais la majorité encore en cours.

Source : PricewaterhouseCoopers, « Developing Public Private Partnerships in New Europe, 2004 ».

Le DPEF a fixé des objectifs ambitieux en matière de privatisation pour les quatre prochaines années, dont le montant, à 100 milliards d'euros, est à peu près identique à celui de la campagne intensive de privatisation des années 90. Il reste à voir si l'objectif peut être atteint. Dans l'idéal, cela supposerait un démembrement partiel ou total des grands holdings publics dans l'industrie de réseau et dans d'autres secteurs, à commencer par le secteur de l'énergie, et l'extension de l'opération à un grand nombre d'entreprises appartenant encore aux collectivités locales, ce qui pourrait aussi servir l'objectif de concurrence (voir chapitre 3). Cependant, la priorité sera apparemment accordée à la cession de biens immobiliers publics, y compris les immeubles de bureaux, qui seront ensuite repris en location⁶¹. Les actifs du secteur public identifiés et audités représentent 138 % du PIB, la majorité d'entre eux étant des actifs immobilisés corporels (tableau 2.5). Bien que la cession de biens immobiliers puisse être efficace dans la mesure où le secteur privé est à même de mieux gérer ces biens, en particulier les bâtiments commerciaux et résidentiels qui constituent la plus grande partie du stock d'actifs⁶², dans le cas des bâtiments ou des monuments historiques, des sensibilités culturelles ou locales peuvent devoir être prises en compte. Les autorités prévoient aussi de vendre une partie du réseau routier en 2005, ce qui pourrait exiger de l'État qu'il verse des redevances à l'acquéreur les années suivantes. La charge budgétaire future représentée par la reprise en location des biens et par les redevances pour la gestion routière devrait être évaluée avec soin et comparée aux avantages immédiats des cessions d'actifs.

Tableau 2.5. **Actifs du secteur public : 2002¹**

	Administration centrale	Administrations locales	Secteur public	Secteur public
	Valeur ajustée	Valeur ajustée	Valeur ajustée	Valeur ajustée
	Millions d'euros			% du PIB
Liquidités	187 031	44 981	232 011	18.4
Somme à recevoir	42 799	45 306	88 105	7.0
Avances	45 693	–	45 693	3.6
Autres montants à recevoir	1 180	975	2 155	0.2
Investissements en actions	103 416	77 300	180 716	14.3
Actifs intangibles fixes	5	57 817	57 822	4.6
Actifs tangibles fixes	586 136	545 911	1 132 047	89.8
<i>dont</i> : Infrastructures	–	180 000	–	
Autres	–	56 000	–	
Actifs totaux	966 259	772 289	1 738 548	137.9

1. Les données figurant dans ce tableau sont des estimations préliminaires et pourront être révisées.

Source : Ministère des Finances, Programme de stabilité de l'Italie, mise à jour novembre 2003.

Fédéralisme budgétaire

Cadre institutionnel

Les réformes constitutionnelles d'octobre 2001 (encadré 2.2) représentent sur le papier une avancée substantielle du processus de décentralisation amorcé au milieu des années 70 avec la création des régions. Cependant, ces réformes n'ont pas été totalement mises en œuvre, faute d'accords sur les nouveaux amendements ou en raison du manque de clarté de ceux-ci (les dispositions ont été rédigées à la hâte par la précédente législature et approuvées ensuite par voie de référendum national). En fait, la Cour constitutionnelle a défini la politique dans ce domaine par le biais des décisions qu'elle a rendues au sujet de différends entre les régions et l'État. Un nouveau consensus est donc manifestement nécessaire pour mettre fin aux différends judiciaires et pour passer au stade des textes d'application. À cette fin, un certain nombre de propositions visant à modifier les réformes constitutionnelles proposées ont été soumises au Parlement ou sont à l'étude. La question la plus litigieuse est sans doute celle de la séparation des pouvoirs législatifs définis à l'article 117. Une proposition de loi émanant de l'un des partis représentés dans la coalition gouvernementale (loi « La Loggia ») accorde une compétence exclusive aux régions dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la police – lesquels relèvent de la double compétence en vertu de la Constitution. Il est également proposé de faire à nouveau relever de la compétence exclusive de l'État des domaines comme l'énergie, les services professionnels et les grands réseaux de transport, au lieu de partager cette compétence avec les régions, comme le stipule la Constitution. Enfin, il est proposé de transformer le sénat en une chambre des régions, sur le modèle du Bundesrat allemand, afin d'améliorer la coordination entre l'État et les régions dans le domaine législatif et en matière de planification budgétaire. Cela pourrait représenter un pas dans la bonne direction, permettant de remplacer le mécanisme actuel, moins contraignant, de conférence entre l'État et les régions. La plupart de ces propositions nécessiteraient de nouveaux amendements constitutionnels et, par conséquent, leur adoption par le Parlement à une majorité des deux tiers, ce qui explique en partie pourquoi il est à la fois long et difficile d'apporter une solution à ces problèmes. L'annexe 2.A2 présente des informations plus détaillées sur l'évolution de la législation dans ce domaine.

Encadré 2.2. **Le nouveau Titre V de la Constitution**

Le nouveau Titre V de la Constitution, qui a pris effet en vertu d'une loi constitutionnelle en octobre 2001, étend sensiblement les pouvoirs et l'autonomie des administrations régionales, rapprochant ainsi l'Italie d'un véritable État fédéral. Il définit comme suit les pouvoirs respectifs des différents niveaux d'administration dans le domaine législatif et sur le plan des dépenses et de la fiscalité :

Article 117. Les pouvoirs législatifs des régions sont grandement accrus. Dans leurs domaines de « compétence exclusive » respectifs, l'État¹ et les régions² disposent de la totalité des pouvoirs législatifs. Dans les domaines de « compétence concurrente »³, l'État est responsable exclusivement des dispositions législatives établissant les principes fondamentaux, tandis que les régions sont responsables de tous les textes d'application.

Article 118. Les fonctions administratives font l'objet d'une décentralisation générale. Par défaut, elles sont attribuées aux villes, à moins que l'uniformité des services exige qu'elles soient remplies par les provinces, les villes métropolitaines, les régions ou l'État, en vertu des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation. Les régions peuvent choisir dans quelle mesure elles souhaitent assumer des responsabilités fonctionnelles dans les domaines de compétences partagées.

Article 119. Le principe d'autonomie financière des niveaux inférieurs d'administration est établi, mais en termes généraux. Les fonctions assignées aux administrations doivent être intégralement financées sur leurs recettes propres, fiscales et autres, sur leur part des impôts nationaux perçus sur leur territoire et sur les transferts de péréquation en provenance de l'État qui ne sont pas affectés à des emplois spécifiques. Les investissements peuvent être financés par des emprunts émis par des entités infranationales, sans la garantie de l'État.

1. L'État a une compétence exclusive dans les domaines suivants : politique étrangère et relations étrangères, immigration, relations entre la République et les confessions religieuses, défense et sécurité nationales, monnaie et système de change, protection des marchés financiers et de la concurrence, système fiscal, organes de l'État, citoyenneté, ordre public et sécurité (à l'exclusion des services de police locaux), système judiciaire et pénal, fixation des niveaux essentiels des prestations qui doivent être garantis à tous les citoyens, normes générales en matière d'éducation, retraites publiques, organisation des administrations infranationales, douanes, normes, informations statistiques, protection de l'environnement et du patrimoine culturel.
2. Tout ce qui ne relève pas expressément de la compétence exclusive ou partielle de l'État relève de la compétence exclusive des régions.
3. Les domaines relevant partiellement de la compétence des régions sont les suivants : relations extérieures au niveau régional, commerce extérieur, marché du travail, éducation (à l'exclusion de la formation professionnelle), métiers, R-D, santé, alimentation, sports, protection civile, administration territoriale, ports et aéroports, grands réseaux de transport et de navigation, communications, production/transport/distribution d'énergie, pensions privées, coordination de la politique budgétaire et de systèmes fiscaux, préservation du patrimoine naturel et culturel, caisses d'épargne et autres établissements d'épargne de caractère local.

Transfert de compétences en matière de dépenses

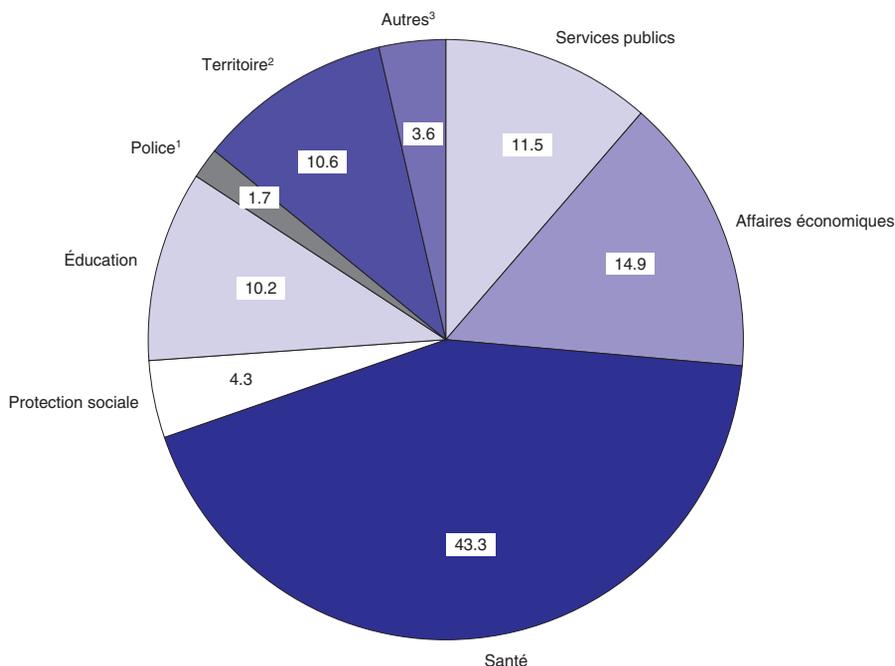
Les nouveaux amendements constitutionnels amplifient le transfert de fonctions administratives de l'administration centrale au profit des régions, dont les dépenses pourraient augmenter d'un tiers⁶³. Dans ces conditions, les dépenses publiques totales seraient réparties à parts à peu près égales entre l'administration centrale et les administrations régionales (53 et 47 %, respectivement). Étant donné que le système de retraite représente de loin la plus grande partie (70 %) des dépenses de l'administration centrale, celle-ci restera principalement responsable des transferts de sécurité sociale et autres

transferts de revenus, tandis que la quasi-totalité des services assurés aux administrés seront transférés à l'échelon régional. Cette configuration semble concorder avec le principe de subsidiarité, qui veut que les services soient assurés au niveau d'administration le plus proche de l'utilisateur final afin de permettre une utilisation plus transparente et responsable des fonds publics (et de permettre aux administrés de constater qu'il existe un lien entre les impôts qu'ils acquittent et les services dont ils bénéficient). La santé et l'enseignement seront les deux principaux postes de dépenses régionales, avec respectivement un tiers et un quart des dépenses totales (voir graphique 2.7 pour la répartition actuelle). Le coût budgétaire net de la réforme ne sera pas négligeable, contrairement à ce que l'on espérait. À en juger par l'expérience d'autres pays de l'OCDE (comme l'Espagne), les mouvements géographiques de personnel sont difficiles et certains coûts d'apprentissage et de transition sont inévitables. Le coût des transferts de compétences semble devoir être important (voir annexe 2.A2), si bien que les besoins de financement prévus dans le DPEF s'en trouveront alourdis et que, par voie de conséquence, des économies dans d'autres domaines seront encore plus nécessaires.

La décentralisation doit être considérée comme une occasion exceptionnelle de privatiser certains services publics et, en général, d'accroître l'efficacité de ces services grâce à la mise en place de mécanismes d'incitation plus satisfaisants. Presque tous les services transférés aux collectivités territoriales, comme la santé, l'éducation, les transports, la sécurité, les services concernant le marché du travail, l'énergie, les communications, etc., pourraient aussi être assurés par le marché. En d'autres termes, une mise en concurrence avec des prestataires privés, voire une privatisation pure et simple,

Graphique 2.7. Dépenses des administrations locales, par fonction

En pourcentage des dépenses totales en 2002



1. Défense, ordre public et sécurité.

2. Protection de l'environnement, logement et services communautaires.

3. Loisirs, culture et religion.

Source : Base de données annuelle des comptes nationaux (OCDE).

pourrait entraîner des gains d'efficacité, notamment grâce au recours à des analyses coûts-avantages pour les projets d'investissement, tout en débouchant sur une réduction des effectifs dans les services publics. Certains services sont assurés à titre individuel et non collectif. Cela signifie qu'une participation des usagers, des redevances, des chèques-services et d'autres mécanismes du marché pourraient servir à lever des recettes pour faciliter leur financement, limiter la demande et stimuler davantage la concurrence. En outre, il faudrait mener à son terme le processus de simplification de la réglementation et des démarches administratives dans toutes les régions (encadré 2.3). Les autorités territoriales devront donc mettre à profit cette occasion, au lieu de chercher à s'abriter de la concurrence ou à en protéger certains groupes influents comme certaines d'entre elles l'ont fait dans le passé. En assumant davantage la responsabilité de leur propre financement, elles pourraient contribuer largement à renforcer les incitations⁶⁴.

Encadré 2.3. Le processus de simplification

Le processus de simplification vise à renforcer la transparence et l'efficacité de l'administration publique. Il a pour principaux objectifs de réduire la durée et le coût des procédures administratives et d'éliminer les interventions publiques et les charges administratives inutiles. Les guichets uniques pour les activités productives, dont les premiers ont été créés en 1998, et les initiatives visant à développer le recours à l'autocertification en lieu et place de l'homologation publique, font partie des moyens qui ont été mis en place pour atteindre ces objectifs. La simplification des procédures s'est appuyée sur un processus de « délégitation », consistant à remplacer de nombreuses lois par des réglementations simplifiées. Les régions et les communes ont adopté dans certains cas ces procédures (fédéralisme administratif) et les communes ont été par exemple autorisées à délivrer des permis. Un autre instrument, à savoir les lois annuelles de simplification, a permis d'actualiser de façon continue le processus de simplification et ses résultats.

La loi de simplification de 2003 vise à rendre aisément accessibles les réglementations concernant les domaines spécifiques par le biais d'un instrument unique : le Code. Pour la publication des codes, la nouvelle technique utilisée est la refonte réglementaire. Le Parlement intervient chaque année dans les domaines que le gouvernement juge prioritaire. Sur la base des principes et critères contenus dans la loi de simplification, le gouvernement publie des décrets législatifs et, au besoin, des réglementations (règles secondaires). Les codes rassemblent toutes les règles applicables à des secteurs déterminés, éliminent les règles obsolètes et proposent un seul cadre réglementaire pour la discipline en vigueur, parfois en le reconstruisant intégralement sur la base de principes et critères spécifiques et généraux.

La loi de simplification de 2003 stipule aussi que, dans un plus grand nombre de cas, les interventions administratives doivent être supprimées ou remplacées par une notification en cas de création d'une activité, ou par un mécanisme de consentement tacite (autorégulation). Le gouvernement a récemment présenté au Parlement la quatrième loi annuelle de simplification (projet de loi sur la simplification et la refonte normative pour l'année 2005). Dans le projet, il est prévu que le gouvernement procèdera à une large déréglementation des activités des entreprises, déterminant les cas où ces activités doivent encore faire l'objet d'autorisations, de licences, etc, et poursuivra le processus de codification. Les effets de la réglementation et la consolidation des codes sont aussi devenus des aspects importants du programme de réforme de la réglementation.

Encadré 2.3. **Le processus de simplification** (suite)

Le cadre de la réforme réglementaire connaît actuellement de profondes mutations, avec la nouvelle répartition des pouvoirs entre l'État, les régions et les entités locales consécutive à la réforme constitutionnelle de 2001. De fait, avec le transfert de pouvoirs législatifs et réglementaires concurrents et exclusifs et la décentralisation de fonctions administratives au profit des entités locales, il faut que les décideurs régionaux et locaux soient largement et rapidement sensibilisés aux politiques et aux instruments de simplification.

La mise en œuvre du plan d'action sur l'administration électronique a aussi un impact sur les politiques de simplification, en permettant à l'administration de fonctionner de façon plus efficace, notamment en ce qui concerne les marchés publics, les déclarations fiscales et des guichets uniques. Des guichets uniques ont été créés au niveau local, pour répondre aux besoins des entreprises et des citoyens qui souhaitent être en contact avec une seule administration et recevoir une seule réponse, après une seule démarche, plus rapidement et à moindres frais, ainsi que pour favoriser le développement territorial. Cependant, il semble que jusqu'ici, les guichets uniques aient surtout été utilisés à titre individuel et non pour le compte d'entreprises; des guichets uniques sont par ailleurs mis en place à l'intention des investisseurs étrangers.

La phase de mise en œuvre a connu certains problèmes. Par exemple, les conséquences de la réglementation n'ont été analysées qu'à titre expérimental, et une formation plus complète, de même qu'un changement de culture dans les processus de décision réglementaires et administratifs, sont nécessaires pour pouvoir exploiter pleinement le potentiel des nouvelles dispositions. Les guichets uniques ont réduit de manière radicale les délais d'attente concernant l'approbation des investissements; cependant, 45 % des régions n'en sont toujours pas dotées. La refonte et la codification devraient améliorer radicalement l'accessibilité du système juridique; cependant, la publication des codes a pris du retard dans certains cas.

Transfert de compétences en matière fiscale

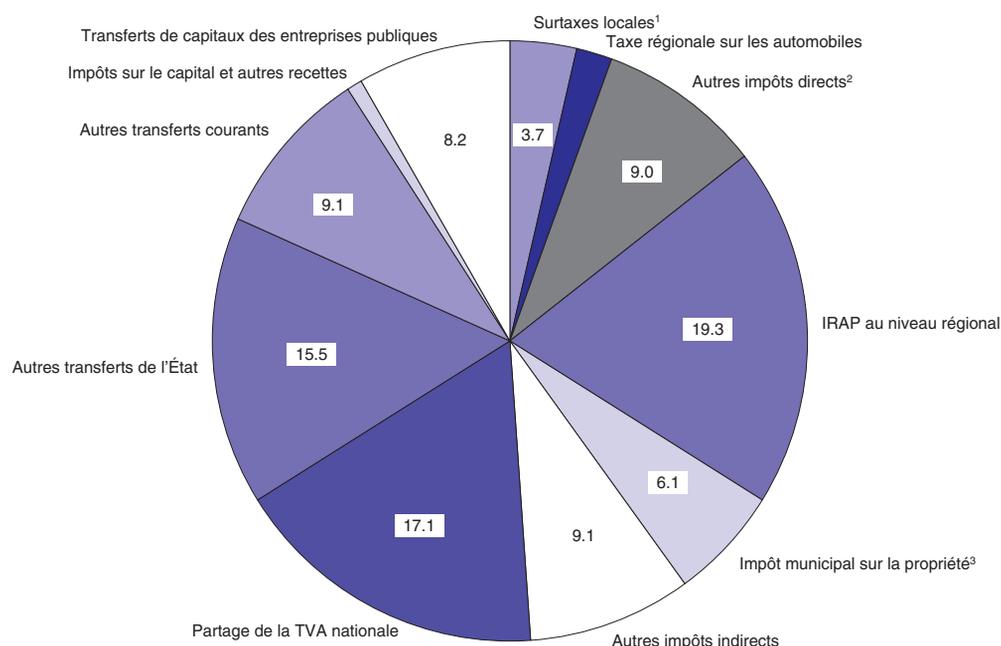
Il est indispensable de responsabiliser les régions pour tirer avantage de la subsidiarité, et il faut pour cela leur accorder un degré d'autonomie fiscale qui soit en rapport avec les services qu'elles assurent. Si les administrés ont l'impression que les impôts locaux qu'ils versent justifieraient des services locaux de meilleure qualité que ceux qui leur sont offerts, des pressions s'exerceront par la voie démocratique sur les autorités locales pour qu'elles améliorent leurs services, faute de quoi les responsables risqueront d'être battus aux élections suivantes. Si l'insuffisance des services est imputable à une insuffisance de recettes fiscales, les administrés pourront accepter des augmentations d'impôts. Si, en revanche, une grande partie des dépenses locales sont financées au moyen de transferts de l'État, la qualité médiocre des services pourra être imputée à une insuffisance des transferts et les autorités locales ne seront pas responsabilisées vis-à-vis de leurs administrés, au point qu'elles pourront dans certains cas « profiter » de l'administration nationale. En d'autres termes, il n'y a pas nécessairement de contradiction entre l'autonomie fiscale des administrations infranationales et la discipline budgétaire. Pour assurer cette discipline, il est important qu'un lien puisse être établi entre les recettes servant à financer les dépenses des autorités infranationales les choix de celles-ci. Une centralisation budgétaire associée à une décentralisation des dépenses

risque d'annuler les avantages attendus du fédéralisme sur le plan de l'affectation des ressources.

À l'heure actuelle, les administrations locales tirent environ 40 % de leurs recettes de la fiscalité locale (graphique 2.8), bien qu'elles n'aient qu'une autonomie très limitée en ce qui concerne la fixation des taux d'imposition. En 2002, l'administration centrale a décidé de supprimer temporairement la marge de manœuvre déjà restreinte dont bénéficiaient les régions pour modifier les taux de l'IRAP et leur surtaxe sur l'impôt national sur le revenu des personnes physiques. Cette mesure, qui a eu pour effet de mettre un terme à l'autonomie fiscale des régions, contredisant ainsi les buts et objectifs du fédéralisme⁶⁵, peut aussi être considérée comme une tentative visant à assurer une meilleure maîtrise des dépenses et à empêcher une augmentation de la pression fiscale. Certaines régions avaient commencé à relever leurs taux d'imposition car leur déficit s'était creusé étant donné qu'il était devenu plus difficile d'obtenir des crédits *a posteriori* pour financer les déficits régionaux dans le secteur de la santé, en échange de dotations budgétaires *ex ante* plus réalistes et de primes en faveur des régions peu dépendantes, dans le contexte de l'accord de 2001 sur la santé⁶⁶. L'une des tâches importantes auxquelles l'Italie va devoir s'atteler est de décider quels sont les impôts qui pourraient à nouveau être transférés aux régions (lesquelles en auraient la maîtrise totale) en fonction de leurs attributions en matière de dépenses, afin de respecter les objectifs des réformes constitutionnelles. En vertu du budget 2005, les régions ont à nouveau le pouvoir de majorer leurs taux d'imposition au titre de l'IRAP et leurs surtaxes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et il faut s'en féliciter⁶⁷. Dans le but de favoriser l'apparition d'un

Graphique 2.8. **Recettes des administrations locales, par type**

En pourcentage des recettes totales en 2002



1. Surtaxes régionales et municipales sur l'impôt national sur le revenu.

2. Protection de l'environnement, logement et services communautaires.

3. Loisirs, culture et religion.

Source : Banque d'Italie.

consensus social et politique, les autorités ont créé une haute commission sur le fédéralisme budgétaire, dont les travaux ont avancé plus lentement que prévu et dont le mandat a été récemment renouvelé. L'un des principaux problèmes sera de trouver un impôt régional qui pourra efficacement se substituer à l'IRAP (encadré 2.4).

Encadré 2.4. **Questions touchant le remplacement de l'IRAP par un autre impôt régional**

L'IRAP présente plusieurs inconvénients en tant qu'impôt infranational (voir Buglione et Marè, 2003), en dépit de son efficacité (facilité d'application à une large base d'imposition, comme on l'a vu plus haut). Étant donné qu'il s'agit d'un impôt sur la rémunération des facteurs de production, il est à la fois procyclique et réparti de façon relativement inégale entre les régions, d'où la nécessité de transferts compensatoires en période de ralentissement de l'activité et au profit des régions les moins développées. En outre, il ne satisfait que de façon très limitée au principe de l'imposition sur la base du service rendu, puisqu'il s'applique en premier lieu aux entités qui ont une activité productive sur le territoire et non aux administrés et aux électeurs. Comme de nombreuses entreprises exercent leurs activités à l'échelle nationale, il est difficile de répartir leur valeur ajoutée entre les régions.

La haute commission envisagerait semble-t-il de remplacer l'IRAP par une taxe de vente régionale venant compléter la taxe sur la valeur ajoutée nationale. Les impôts sur le patrimoine, qui restent très limités, pourraient aussi jouer un rôle dans le financement des communes. Ces deux catégories d'impôts semblent mieux répondre au principe de l'imposition sur la base du service rendu, étant donné que leur produit est étroitement lié au profil de consommation au niveau territorial; en outre, tous les administrés seraient obligés de les acquitter et leur bases d'imposition est très visible. La taxe de vente serait quant à elle très transparente, car contrairement à la taxe sur la valeur ajoutée, elle s'ajoute directement au prix de détail au lieu d'être déjà incluse dans les prix affichés. Cela devrait renforcer la transparence au niveau local. Cependant, la situation pourrait être compliquée par des achats « transfrontaliers », les consommateurs cherchant à tirer avantage des différences de taxes de vente suivant les régions, encore plus peut-être qu'aux États-Unis où la dispersion géographique est beaucoup plus grande, mais il est vrai également qu'en Italie, les habitants ne sont pas très mobiles d'une région à une autre. Un problème plus sérieux tient au fait que les règles actuelles de l'UE interdisent le recours à une taxe de vente (la TVA étant la première source de financement du budget européen, les États membres ne sont pas autorisés à instituer à l'échelon national des taxes supplémentaires ou des surtaxes ayant la même base d'imposition). D'ailleurs, la Cour européenne devrait bientôt rendre une décision sur l'admissibilité de l'IRAP en tant qu'impôt régional^{*}.

L'autre principal impôt régional est constitué par la surtaxe sur l'impôt national sur le revenu, mais le fait de laisser plus de latitude aux régions pour modifier le montant de cette surtaxe pourrait avoir un effet négatif sur la progressivité de l'impôt national, alors que la politique de redistribution est une prérogative de l'État. Dans le contexte de la fiscalité régionale, il serait aussi possible de transférer aux régions les taxes de l'administration centrale sur le tabac, les droits d'accise sur l'énergie et les taxes sur les transactions immobilières; de même, il serait possible d'envisager une augmentation des taxes régionales au titre de l'enseignement et de l'environnement, compte tenu des compétences législatives accrues des régions dans ces domaines.

* D'après un rapport initial du conseil de la Cour, l'IRAP n'est pas conforme aux règles de l'UE sur l'harmonisation des taux de TVA.

Étant donné les grandes disparités de revenu par habitant entre les régions, les transferts de recettes (péréquation) des régions riches vers les régions pauvres sont un aspect important du système de financement en Italie. Cependant, la méthode de calcul de ces transferts a jusqu'ici manqué de clarté et d'objectivité. Une loi promulguée en 2000 (loi 56/2000) devait rendre le processus plus clair et plus objectif. Elle prescrivait une nouvelle formule de partage du produit de la TVA nationale entre les régions, fondée sur les recettes fiscales potentielles, et non effectives, des régions, à savoir principalement l'IRAP, ainsi que sur leurs besoins de dépenses en fonction de paramètres démographiques et autres. Avec une péréquation partielle (90 %), les régions auraient toujours été incitées à maximiser leurs propres recettes fiscales. Cependant, la loi n'a jamais été pleinement appliquée et un mécanisme de négociation inefficace a continué d'être généralement utilisé, encore que la situation se soit beaucoup améliorée après la conclusion de l'accord sur la santé, en août 2001. D'une manière générale, les transferts ne semblent pas avoir permis de combler les écarts de revenus entre les régions et ils les ont même peut-être prolongés en créant une « culture de dépendance », qui commence seulement à s'estomper. Au milieu des années 90, 4 % du PIB était transféré chaque année des régions du Nord-Centre à celles du Sud, contre 5 % dix ans auparavant, mais le pourcentage reste néanmoins à peu près le même qu'en Allemagne (pour les transferts entre les anciens et les nouveaux Länder), où ce problème est jugé très préoccupant⁶⁸. Il est important de préserver les meilleurs aspects de la loi 56/2000 en ce qui concerne la conception des mécanismes de péréquation pour les nouveaux dispositifs de fédéralisme budgétaire⁶⁹.

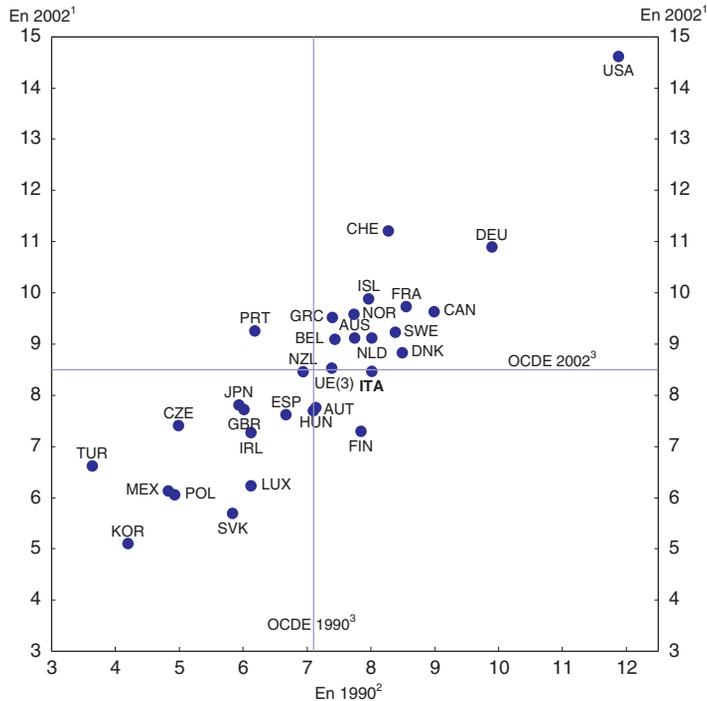
Le DPEF stipule que les niveaux inférieurs d'administration sont censés contribuer à part entière à l'effort d'ajustement budgétaire nécessaire. D'où la nécessité d'accroître la responsabilité des régions en leur attribuant des moyens de financement autonomes. Cependant, il faudra peut-être aller plus loin encore, et recourir à un plafonnement autonome des déficits et de l'endettement des collectivités locales, imposé en partie par les marchés financiers, aspect intéressant de certains systèmes fédéralistes. Le Pacte de stabilité interne a tenté de « décentraliser » les contraintes budgétaires externes pesant sur l'Italie en imposant des limites aux augmentations de dépenses et aux déficits des régions (voir *Études précédentes*). Cependant, les sanctions ont été insuffisantes et les déficits (souvent implicites, et prenant la forme d'arriérés de paiement à l'égard des fournisseurs) ont continué de se creuser dans le domaine de la santé. Les exigences de la réforme fédérale et les enjeux budgétaires appellent de nouveaux mécanismes. Le budget 2005 fait un pas dans cette voie, en définissant un Pacte de stabilité interne « discipliné » pour 2005-07. C'est ainsi qu'en 2005, toutes les dépenses (courantes et en capital⁷⁰) des administrations infranationales seront soumises à un plafond d'augmentation par rapport au niveau moyen enregistré en 2003 et que des objectifs de dépenses et des obligations déclaratives à caractère trimestriel (ou semestriel) seront imposés. À partir de 2006, de strictes sanctions seront appliquées en cas de non-respect des plafonds de l'année précédente, et les collectivités locales concernées seront notamment obligées de réduire leurs dépenses de 10 % par rapport à l'avant-dernière année et devront renoncer à toute embauche et à tout emprunt pour financer leurs investissements.

Le cas de la santé

En Italie, le coût des soins de santé se situe à peu près dans la moyenne de la zone OCDE (graphique 2.9), mais comme dans les autres pays, les pressions à la hausse sont considérables. L'augmentation des coûts de santé est principalement imputable au secteur

Graphique 2.9. **Dépenses totales au titre des soins de santé**

En pourcentage du PIB



1. Les données concernent 1997 pour les Pays-Bas ; 2000 pour la Turquie ; 2001 pour l'Autriche et le Japon.

2. Les données concernent 1991 pour la Hongrie ; 1992 pour l'Allemagne ; 1995 pour la Belgique ; 1997 pour la République slovaque.

3. Moyenne non pondérée ; y compris tous les pays pour lesquels des données étaient disponibles pour la période concernée.

Source : Données sur la santé de l'OCDE, 2004.

pharmaceutique, dans lequel la demande est stimulée par l'offre et la hausse des prix s'explique par l'innovation, phénomène que l'on observe dans l'ensemble de la zone OCDE. Cependant, les coûts ont accusé une hausse particulièrement prononcée en 2001, lorsque le ticket modérateur national (quote-part des frais à la charge des patients) sur les médicaments délivrés sur ordonnance a été supprimé. La politique mise en œuvre l'année suivante a donné aux régions une large autonomie pour réduire les coûts pharmaceutiques, et elle a été relativement efficace. Les régions ont adopté des approches différentes, les unes appliquant un ticket modérateur et les autres achetant les produits pharmaceutiques directement auprès de leurs unités de santé locales à des prix plus bas, choisissant la formule qui semblait la plus appropriée dans chaque cas⁷¹. Cependant, les dépenses pharmaceutiques ont recommencé à augmenter depuis quelque temps, et les mesures correctrices prises en 2004 ont consisté à instituer un système centralisé de contrôle des produits pharmaceutiques obligeant les laboratoires à abaisser leurs prix pour contribuer à l'effort budgétaire (à cette fin un nouvel organisme appelé « *agenzia italiana del farmaco* » a été créé). Cette politique devrait porter ses fruits, dans la mesure où les autorités nationales ont un plus grand pouvoir de monopsonne que des régions agissant individuellement, mais elle reflète aussi une tendance croissante à centraliser la politique de santé et son financement.

Le principal problème qui se pose dans le domaine de la santé est celui de l'inefficience. En dépit de fortes disparités de revenus entre les régions, les dépenses par

habitant au titre des services de santé sont pratiquement uniformes⁷². Dans les régions méridionales, où le PIB par habitant est nettement inférieur à la moyenne nationale, la part des ressources absorbée par le secteur de la santé était supérieure à la moyenne nationale, aux dépens des autres secteurs (tableau 2.6). Le financement des dépenses fait lui aussi l'objet d'une large péréquation, les ressources propres des régions étant complétées par des transferts fédéraux de péréquation, bien que les régions qui génèrent les plus gros déficits par habitant sont situées dans le Centre et le Sud. Cependant, la qualité des services est très inégale, les régions du Nord offrant de biens meilleurs services que celles du Sud (tableau 2.7)⁷³. Ce problème pourrait en fait être exacerbé par le fait que l'État a le pouvoir exclusif de déterminer les services « essentiels » qui doivent être assurés dans l'ensemble du pays. Les régions peuvent ainsi faire valoir que des normes nationales rigoureuses et strictes ne leur laissent guère de marge de manœuvre pour maîtriser les coûts (et qu'en conséquence, l'État doit leur fournir des ressources complémentaires). Les négociations salariales centralisées sont un autre problème qui va à l'encontre de l'autonomie locale. On observe un large déséquilibre entre les salaires négociés à l'échelle nationale et la productivité des travailleurs du secteur de la santé dans les régions peu développées, elle-même généralement imputable à la qualité médiocre des administrations publiques locales et à l'insuffisance des investissements dans le secteur de la santé⁷⁴. Ainsi, les ressources peuvent être absorbées par des coûts de main-d'œuvre excessifs sans que les services atteignent les niveaux souhaités au niveau national.

En conclusion, la situation observée dans le secteur de la santé met en lumière la principale question qui se pose en ce qui concerne le nouveau dispositif constitutionnel (et ses futures modifications) : dans quelle mesure celui-ci remédie-t-il aux problèmes des services locaux et des politiques en matière d'effectifs publics, beaucoup plus opaques et

Tableau 2.6. **Dépenses de santé publique au niveau régional**

	Dépenses de santé par habitant en euros			Dépenses de santé en % du PIB			Déficit du budget de la santé par habitant en euros			
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2003
Nord	1 248	1 343	1 416	5.1	5.2	5.4	31	34	26	19
Centre	1 254	1 351	1 401	5.8	5.9	5.9	60	89	55	57
Sud	1 124	1 244	1 257	8.2	8.7	8.5	84	80	68	33
Italie	1 206	1 309	1 363	6.0	6.2	6.3	56	68	46	31

Source : Ministère de l'Économie et des Finances, *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*, 2003.

Tableau 2.7. **Indicateurs de l'offre régionale de services de santé**

Indicateurs	Nord	Centre	Sud	Italie
Nombre de lits d'hospitalisation pour 1 000 habitants	4.7	4.8	4.0	4.5
Nombre moyen de lits d'hospitalisation pour chaque établissement de santé pour 10 000 habitants	46.1	37.3	34.6	41.6
Rapport effectifs-nombre de lits	77.9	80.1	75.0	77.4
Généralistes pour 10 000 habitants	8.1	8.7	8.0	8.2
Effectifs du système national de santé pour 10 000 habitants	123.8	115.5	100.5	113.8
Population résidente par généraliste	1 242	1 143	1 245	1 223
Nombre d'unités locales de soins de santé	88	41	68	197
Population résidente de plus de 65 ans, pourcentage de la population résidente	19.4	19.6	15.7	18.1

Source : ISTAT, *La santé pour tous*, 2003.

sources de distorsions beaucoup plus grandes que les transferts monétaires (soumis à conditions de ressources) au niveau national en tant qu'instruments de redistribution régionale? Les distorsions qui affectent les incitations impliquent qu'en dépit de ressources équivalentes par habitant, la qualité des services de santé est nettement moins bonne dans les régions peu développées. Une recentralisation d'une grande partie du financement régional, donnant un rôle très important aux transferts de péréquation comme cela a été le cas jusqu'ici, parallèlement à l'imposition de normes nationales communes en matière de services locaux comme le stipule la Constitution, s'ajoutant à des salaires traditionnellement uniformes, risque fort d'affaiblir les incitations à remédier à ces disparités, car l'aléa moral sera particulièrement important⁷⁵.

Il serait possible d'assurer une affectation plus efficace des ressources si les régions étaient pleinement responsables à la fois de la fourniture des services de soins de santé sur leur territoire et de leur financement, moyennant un système efficace de péréquation entre régions fondé sur les critères objectifs. La concurrence politique dans la perspective des élections locales, la reconnaissance au niveau national et même les transferts de l'administration centrale, garantissant un niveau de services satisfaisant, constitueraient les incitations nécessaires. Cette approche semble déjà fonctionner dans le domaine de la politique d'investissement territorial, où un programme national lié aux transferts de l'UE, mettant l'accent sur la responsabilité des autorités locales et sur la concurrence entre celles-ci, a largement accru la capacité de celles-ci à élaborer (et achever) des projets et à absorber les fonds structurels de l'UE. La forte diminution des subventions aux entreprises, visant principalement le Sud du pays, va plus loin encore dans le sens d'une réduction de la « culture de dépendance » au profit d'une culture de marché. La même logique devrait s'appliquer à la santé, à l'éducation et à d'autres services assurés au niveau local. Cependant, il serait indispensable, parallèlement, de mettre en place au niveau national un filet de sécurité sociale approprié, se traduisant par des transferts monétaires transparents en faveur des intéressés, en tant que principal mécanisme de compensation des disparités de revenus entre les régions.

Encadré 2.5. **Recommandations touchant la politique budgétaire**

Budget et dette

Réduire durablement la dette, conformément aux engagements pris dans le cadre du DPEF : à moyen terme, accroître l'excédent primaire de ½ point par an, pour atteindre le seuil des 5 % permettant un léger excédent budgétaire qui devrait être préservé au moins jusqu'à ce que le critère de Maastricht en matière d'endettement soit respecté; mettre un terme aux mesures exceptionnelles d'ici à 2006; accélérer la privatisation des entreprises économiques, y compris dans les industries de réseau et au niveau local, principal moyen d'atteindre l'objectif de 100 milliards d'euros énoncé dans le DPEF pour les privatisations.

Atteindre les objectifs budgétaires de 2005 : accroître les mesures d'assainissement d'environ ½ point de PIB en 2005 afin de contrebalancer les risques de ralentissement de la croissance et le maintien vraisemblable de l'Anas au sein des administrations publiques; réviser les *studi di settore* au début de 2005 afin d'atteindre les objectifs fixés pour la fin de l'année dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale; contrôler étroitement les dépenses courantes à tous les niveaux d'administration afin de respecter les plafonds d'augmentation de 2 % inscrits dans le budget.

Fixer des priorités budgétaires tout en assainissant les finances publiques : dégager des ressources afin de procéder à des réductions d'impôts destinées à renforcer la croissance et d'accroître les dépenses dans les domaines de l'infrastructure, de l'éducation et de la sécurité, en réduisant suffisamment d'autres dépenses primaires; établir également des priorités à l'intérieur de l'enveloppe des dépenses primaires courantes afin de répondre aux besoins créés par le vieillissement, l'augmentation des taux d'activité féminins et l'insécurité croissante sur le marché du travail.

Accroître la transparence du budget : déterminer les coûts budgétaires futurs des opérations de cession-bail et des obligations au titre du service des emprunts obligataires avant de vendre ou de titriser des biens immobiliers appartenant à l'État, ainsi que le passif éventuel de l'État dans le cadre des partenariats avec le secteur public avant de les approuver; continuer de rechercher les raisons de la différence croissante entre le besoin d'emprunt net des administrations publiques et leur capacité de financement, afin de mieux gérer la dynamique de la dette; comme cela a déjà été indiqué dans de précédentes *Études*, adopter des concepts économiques et non comptables en matière de budgétisation, passer à une budgétisation pluriannuelle et appliquer des méthodes comptables uniformes pour les différents niveaux d'administration.

Prélèvements obligatoires

Réduire le coin fiscal de manière à encourager davantage l'exercice d'une activité déclarée : mettre en œuvre la deuxième phase de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, sous réserve des contraintes budgétaires, tout en évitant de fortes augmentations des taux d'imposition marginaux sur les bas revenus et les revenus moyens par le biais d'allègements fiscaux; étendre la déduction des coûts de main-d'œuvre dans le cadre de l'IRAP, également sous réserve des contraintes budgétaires; élargir la base d'imposition (en contrepartie d'un abaissement des taux et d'une meilleure application des règles) afin d'alléger fiscalement les charges sociales supportées par les employeurs employant des travailleurs peu qualifiés.

Encadré 2.5. **Recommandations touchant la politique budgétaire (suite)**

Veiller à une application plus efficace de la législation fiscale : s'engager de façon crédible à mettre un terme aux amnisties fiscales; procéder à des contrôles aléatoires, et non systématiques, dans les grandes entreprises qui respectent la plupart du temps les règles fiscales, de manière à libérer les ressources limitées dont disposent les autorités fiscales pour leur permettre de « faire sentir leur présence » dans tous les secteurs de l'économie; appliquer un traitement équitable et uniforme en matière de respect des obligations fiscales, renforcer les règles concernant la « sous-capitalisation ».

Dépenses

Favoriser davantage l'épargne-retraite dans le court terme, pour compléter les réformes récentes du système de retraite : commencer à relever l'âge de la retraite avant 2008, mais de façon plus progressive, ou assujettir immédiatement tous les travailleurs précédemment exemptés de la réforme Dini au système de calcul au prorata (2005); actualiser les paramètres de calcul des pensions (en fonction de l'espérance de vie et de la croissance réelle) en 2005, comme le stipule la loi.

Mettre en place un pilier constitué par des pensions à financement privé afin d'assurer la viabilité de la réforme des retraites : donner aux travailleurs des informations claires sur les taux de remplacement attendus des retraites publiques et veiller à la transparence des frais de gestion dans le cas des pensions privées; renforcer le sentiment de sécurité à l'égard des pensions privées en adoptant la réforme concernant la surveillance financière; prendre en compte les pertes sèches potentielles dues à un détournement de l'épargne lorsque des incitations fiscales seront envisagées; d'une manière plus générale, mener des politiques plus propices à la croissance afin d'accroître la capacité d'épargne privée et son rendement.

Contenir la croissance de l'emploi et des salaires dans le secteur public : exiger des réductions nettes de l'emploi au sein de l'administration centrale en contrepartie du transfert de compétences vers les niveaux inférieurs d'administration, notamment en révisant les contrats de travail afin de permettre la réaffectation et le reclassement du personnel; au cours des années à venir, mettre à profit le départ en retraite des générations issues du baby-boom pour réduire sensiblement la masse salariale du secteur public; imposer un strict plafond annuel de 2 % pour la croissance des salaires, compte tenu de leur dérive, sur la période 2005-07, en n'autorisant aucun rattrapage par la suite; revoir les critères et pratiques en matière d'attribution de primes de performance aux dirigeants.

Rationaliser les subventions en faveur des entreprises : convertir comme prévu les subventions en prêts bonifiés aux entreprises privées dans les régions en difficulté; réduire les subventions en faveur des chemins de fer, de la poste et de l'Anas, en privatisant progressivement ces entités; assurer une administration transparente des bonifications de crédit par les banques locales et inscrire au budget des provisions pour créances irrécouvrables.

Recourir davantage aux mécanismes du marché pour les services publics décentralisés : privatiser les services publics locaux lorsque la situation s'y prête et mettre en place dans les autres cas des redevances, des systèmes de participation financière des usagers et des prêts assujettis à des critères de recettes afin de limiter la demande et de mieux la répartir, notamment dans les secteurs des soins de santé et de l'éducation; recourir plus largement à l'externalisation et à la mise en concurrence via une ouverture des marchés, afin d'assurer des services plus efficaces.

Encadré 2.5. **Recommandations touchant la politique budgétaire (suite)**

Fédéralisme

Accroître l'autonomie des administrations infranationales sur le plan de la fiscalité et des dépenses : remplacer l'IRAP, dont la base d'imposition se rétrécit, par de nouveaux impôts régionaux, en s'appuyant sur des principes de corrélation (avec les attributions en matière de dépenses) et d'efficacité fiscale; mener à leur terme les travaux de la haute commission sur le fédéralisme budgétaire; instituer à l'échelle nationale, dans le domaine des soins de santé et dans d'autres domaines, des normes minimales et générales laissant suffisamment d'autonomie au niveau régional; permettre dans le secteur public des négociations salariales décentralisées tenant compte des différences de coût de la vie et de productivité entre les régions.

Renforcer les contraintes budgétaires au niveau infranational : appliquer la loi 56/2000 sur la péréquation des ressources entre les régions (en utilisant les recettes nationales au titre de la TVA) en fonction de leur capacité fiscale, en veillant à ce que la péréquation ne dépasse pas 100 %, en remplacement des dotations discrétionnaires de l'administration centrale; permettre l'application de la règle d'or aux niveaux inférieurs d'administration conformément aux nouvelles dispositions constitutionnelles, tout en limitant les garanties sur les emprunts des entités territoriales; appliquer de façon crédible les nouvelles procédures de contrôle budgétaire, ainsi que les sanctions en cas de dépassement des plafonds d'augmentation des dépenses de 2 % aux niveaux inférieurs d'administration.

Notes

1. Des économies non précisées d'un montant de 2 milliards d'euros étaient également prévues, correspondant probablement, à l'anticipation de recettes fiscales futures, en fin d'année. Le début de l'amnistie fiscale a été avancé à l'exercice 2002. Les mesures exceptionnelles ont été de ce fait plus fortement utilisées qu'on ne l'avait initialement prévu (leur montant passant de 20 milliards d'euros à 1½ pour cent du PIB).
2. D'après les estimations préliminaires d'Istat, le déficit en année pleine a atteint 3 % du PIB. Ces estimations tenaient compte des effets d'un reclassement des injections de capitaux dans les chemins de fer d'État comme convenu avec Eurostat, c'est-à-dire du passage d'un financement à un transfert de capital, ce qui a ajouté 0.3 % aux déficits annuels depuis 2001. Ainsi, sans changements comptables, le déficit de 2004 était de 2.7 % du PIB, moins que l'objectif initial de 2.9 %.
3. On a vu au chapitre 1 que les raisons essentielles de la faible croissance pourraient avoir été l'ampleur persistante de la dette, les pressions budgétaires et les incertitudes concernant les réformes d'une part, et le manque de concurrence au plan interne de l'autre.
4. Parmi les autres aspects de ces mesures, dévoilés en 2005, figurent l'accès élargi des autorités fiscales aux registres bancaires, non seulement des entreprises comme c'était le cas précédemment, mais aussi des professionnels indépendants. Voir *Il Sole 24 Ore*, 6 janvier 2005, p. 15.
5. Une version révisée du budget 2005, y compris les mesures fiscales (et d'autres changements mineurs) a été présentée par le gouvernement à la fin novembre sous la forme d'un « maximum-amendement » à son projet de budget initial; elle a été adoptée à la fin de l'année par le Parlement à l'issue d'un vote de confiance.
6. La réforme fiscale de 1998 a abouti à une sensible réduction de la charge fiscale sur le revenu du capital et la fortune. De même, les travailleurs indépendants acquittent des cotisations de sécurité sociale nettement plus faibles du fait de la réforme de 1998, bien que la création des *contratti coordinate e contributivi* (analogues à des contrats de travail indépendants) aient pu contribuer à faire reculer le travail non déclaré.
7. OCDE (2001). Le dernier DPEF présente un graphique faisant clairement apparaître une corrélation négative entre la croissance et la pression fiscale dans les grands pays avancés. Néanmoins,

lorsque l'on prend également en compte des pays de plus petite taille (par exemple les pays scandinaves), cette relation n'est plus évidente (voir Sella, 2004). Il est donc nécessaire de mettre au point une méthode économétrique pouvant prendre en compte d'autres facteurs.

8. Une déduction de 7 500 euros est accordée aux travailleurs salariés (précédemment, le seuil d'exonération des salariés était de l'ordre de 6 000 euros); 7 000 euros pour les retraités; 4 500 euros pour les travailleurs indépendants; et 3 000 euros pour tous les autres contribuables. La déduction diminue de manière linéaire pour disparaître à 33 500 euros de revenu salarié, 33 000 euros de revenu de retraite, 30 500 euros de revenu du travail indépendant, et 29 000 euros pour tous les autres types de revenu.
9. La réforme visait les bas revenus, mais elle a bénéficié en fait aux contribuables plus aisés dans la mesure où l'expansion du champ de l'exonération fiscale a sans doute accru le revenu après impôt des deuxièmes apporteurs de revenu, y compris les conjoints et les enfants de contribuables à haut revenu. Une autre critique formulée à l'égard des allègements d'impôts de 2003 était que les réductions des services sociaux qu'ils avaient entraînées touchaient davantage les pauvres que les riches (voir diverses déclarations du syndicat CGIL). C'est pour partie en raison de ces implications d'économie politique que le DPEF a exclu des réductions des dépenses de protection sociale en 2005-2006.
10. Les autorités fiscales considèrent que le taux effectif de 43 % sur les revenus supérieurs à 100 000 euros est la quatrième taux légal à toutes fins pratiques (voir *Il Sole 24 Ore*, 4 janvier 2005, p. 21), bien que la loi d'imposition mise à jour (Testo Unico) précise qu'il n'y a que trois taux légaux de l'impôt sur le revenu. Cela pourrait vouloir dire que les autorités se proposent d'abolir la surtaxe applicable aux hauts revenus dès que les conditions budgétaires le permettent.
11. Le précédent système de crédits d'impôts sera remplacé par le barème de déductions fiscales ci-après : 3 200 euros pour un conjoint à charge; 2 900 euros pour chaque enfant à charge; 3 200 euros pour chaque enfant à charge dans les familles monoparentales; 3 700 euros pour chaque enfant handicapé; 550 euros supplémentaires pour enfant de moins de 3 ans; 1 820 euros pour les dépenses de soins personnels des personnes non autonomes. Le montant total des déductions autorisées décroît avec le revenu net des dépenses déductibles jusqu'à concurrence de 78 000 euros, le coefficient de transformation suivant étant utilisé $\text{Coeff} = (78\,000 + \text{déduction} - \text{revenu net}) / 78\,000$. Si le coefficient est égal ou supérieur à un, le montant total de la déduction s'applique; s'il est de zéro ou inférieur à zéro, il n'y a pas de déduction; dans les tranches intermédiaires, les contribuables ont droit à une déduction partielle, déterminée par la taille du coefficient.
12. Ces montants tiennent compte d'une légère incidence sur les paiements d'impôt relatifs au TFR et des majorations appliquées à l'impôt sur le revenu des personnes physiques par les échelons inférieurs de l'administration.
13. Selon une analyse de Cer-Spi (2004), la moitié des avantages fiscaux totaux vont aux deux déciles supérieurs de revenus et deux tiers aux quatre déciles supérieurs. Le coût des abattements d'impôts pour les faibles revenus est de l'ordre de 1 milliard d'euros tandis que celui des réductions d'impôts proprement dites est de 6.4 milliards d'euros, soit un total de 7.4 milliards d'euros.
14. Ces crédits, dont tous les groupes de revenu pouvaient bénéficier, étaient constants à l'intérieur de chaque tranche d'imposition. Outre les crédits pour le conjoint, les enfants et le type de revenu (travailleurs salariés, retraités ou professionnels), un crédit applicable à un taux d'imposition de 19 % et soumis à des plafonds était accordé notamment pour les dépenses de santé, d'enseignement, d'intérêts hypothécaires sur l'achat du premier logement et d'assurance-vie.
15. Alors qu'un crédit d'impôt et un abattement d'impôt sont de valeur égale pour un taux d'imposition donné, ils peuvent avoir des effets différents dans le cadre de systèmes progressifs.
16. Une hausse de la consommation pourrait se traduire par une amélioration des incitations à investir par le biais d'effets d'accélérateur typiques, ce qui accélérerait la croissance non seulement à court terme mais aussi à moyen terme.
17. Voir gouvernement italien (2004a).
18. Voir Banca d'Italia (2004). Qui plus est, une enquête récente réalisée par www.lavoce.info suggère que seulement environ le tiers de la prochaine phase proposée de réductions d'impôts se traduirait par une augmentation des dépenses de consommation (voir Pesauro et Monti, 2004).
19. Les taux marginaux d'imposition contribuent sans doute davantage à inciter les personnes qui sont déjà dans la population active à accroître leur effort de travail (c'est-à-dire à augmenter le nombre d'heures ouvrées), tandis que la décision d'entrer ou non dans la population active, et la décision de la retraite/d'un régime de prestations ou d'avoir une activité, est davantage liée aux taux moyens. Qui plus est, la plupart des études économétriques semblent indiquer que les effets

de substitution sont relativement faibles pour les revenus moyens/élevés, et relativement élevés pour les faibles revenus et pour les femmes mariées. Qui plus est, il est possible que les impôts pèsent plus fortement sur la décision de travailler ou non que le nombre d'heures ouvrées pour les personnes déjà employées. Quant à la décision de travailler ou non, c'est le taux moyen d'imposition qui importe; en conséquence, une baisse des taux marginaux effectifs d'imposition et une baisse des taux moyens effectifs d'imposition vont dans la même direction positive pour ce groupe de population.

20. Aux niveaux élevés de revenus, les taux moyens et marginaux tendent à être identiques.
21. Selon Keen (2002, p. 55), « Les effets de la décision de participer ou non au secteur formel pourraient être plus marqués que ceux de la décision concernant l'effort de travail fourni par ceux qui sont déjà dans le secteur formel ».
22. Néanmoins, de cette manière, on briserait la méthode utilisée pour calculer les prestations de retraite. On pourrait alors envisager que le budget contribue au financement des charges pesant sur les travailleurs les moins qualifiés.
23. De fait, la distribution des revenus des contribuables illustrée au graphique 2.1 est probablement largement biaisée vers la gauche par la prédominance des revenus non déclarés, ce qui expose un plus grand nombre d'individus aux pièges des prélèvements/transferts à de faibles niveaux de revenus.
24. L'association des employeurs italiens a saisi la Cour européenne en arguant de l'inadmissibilité de l'IRAP. Néanmoins, comme Keen (2002) le fait observer, l'IRAP est une TVA fondée sur l'origine, et il est intéressant que la TVA ne rencontre aucune opposition du même ordre.
25. Ceci est cependant également vrai de la taxe classique sur la valeur ajoutée qui est perçue au niveau du consommateur et non pas à celui des entreprises, et cela est même encore plus vrai de l'ancienne cotisation d'assurance-maladie qui a été remplacée par l'IRAP.
26. Les Länder allemands ont imposé deux types de taxes sur les entreprises, une sur le capital qui a été progressivement supprimée et une autre sur les bénéfices dont la réforme est actuellement examinée.
27. Au cours des derniers mois de 2004, un débat de fond s'est engagé sur l'opportunité de faire porter la réforme fiscale davantage sur l'IRAP que sur l'IRE, compte tenu de l'urgente nécessité d'améliorer la compétitivité. Cependant, au final, c'est l'IRE, impôt sur le revenu des personnes physiques, qui a été le plus sollicité.
28. L'ancien crédit d'impôt s'élevait à 440 euros par travailleur et par mois dans le Centre-Nord et à 660 euros dans le Sud. La nouvelle déduction au titre de l'IRAP représente un avantage fiscal maximal de 70 euros par travailleur et par mois dans le Centre-Nord (le taux de 4.25 % de l'IRAP étant appliqué au salaire maximum annuel éligible de 20 000 euros) et de 140 euros dans le Sud.
29. Voir Confindustria(2003).
30. Le DIT s'appliquait à un taux réduit de 19 %, par opposition au taux normal de 36 %, aux nouveaux investissements financés par l'émission de titres, sous réserve que le taux moyen d'imposition ne tombe pas en-dessous de 27 %.
31. Il autorise des crédits d'impôts pour les impôts acquittés par les filiales étrangères et pour les paiements de dividendes et cessions d'actions à l'intérieur des groupes intérieurs et internationaux.
32. On a également supprimé « l'égaliseur » qui était une méthode élégante d'imposer les plus-values sur la base des droits constatés.
33. Les plus-values réalisées sur la vente de participations par des actionnaires « qualifiés » (c'est-à-dire ceux qui détiennent plus de 5 % des titres d'une société cotée ou 25 % des titres d'une société non cotée) sont soumises à la fiscalité ordinaire au taux de 40 %.
34. Voir l'Étude 2002. De même, selon l'ISAE (2003), les principaux bénéficiaires du DIT se trouvaient dans les secteurs de services d'utilité publique, de la métallurgie, des moyens de transport, du caoutchouc, du bois et de la transformation des produits alimentaires. Cette dernière étude donne à penser que les avantages de « Tecno-Tremonti » ne sont probablement pas largement distribués, dans la mesure où ce dispositif favorise principalement les entreprises occupant entre 250 et 500 personnes (soit seulement 0.15 % des entreprises de la base de données) et celles des secteurs de la mécanique, des moyens de transport et des technologies de l'information.
35. Voir ISAE (2003a).

36. On suppose que les investisseurs financiers augmentent dans le même temps leur préférence locale concernant l'affectation géographique de leurs capitaux.
37. Pour l'opinion, et notamment pour les syndicats, la fraude fiscale est essentiellement le fait de bon nombre d'employeurs, de travailleurs indépendants et d'investisseurs à l'étranger, qui sont de ce fait les principaux bénéficiaires des amnisties, tandis que les contribuables honnêtes (essentiellement les travailleurs salariés du secteur formel) sont implicitement pénalisés, les amendes étant sensiblement inférieures aux arriérés d'impôts dus.
38. Voir Zangari et Federi (2003). De même, le fait que la date limite des accords fiscaux de la période 2003-06 se situe plusieurs mois après le début du premier exercice couvert par l'accord aurait pu avoir des effets d'aléa moral particulièrement importants, bien qu'au bout du compte le programme n'ait eu qu'un succès limité.
39. Des gains d'efficacité peuvent aussi être tirés des informations collectées à l'occasion des amnisties.
40. Voir *Il Sole 24 Ore*, 12 août 2004.
41. Voir Burniaux et autres (2003).
42. Les travailleurs de cette catégorie liquideront leurs droits jusqu'en 2012-2017, faisant peser une lourde charge sur le système. Les travailleurs plus jeunes devant s'attendre à des prestations publiques beaucoup moins généreuses à la retraite devront continuer à payer pour les pensions de ces travailleurs âgés plus chanceux pendant quelques années. Le système relèvera entièrement des règles Dini vers 2030-2035, lorsque le dernier des travailleurs ayant moins de 18 années de cotisations en 1995, qui ont été couverts par le nouveau système au prorata, aura pris sa retraite. Les dépenses devraient donc atteindre un sommet vers ces années avant de commencer à diminuer.
43. La Suède, seul autre pays de l'OCDE ayant introduit un système de cotisations définies créditant des comptes individuels « notionnels », a couvert d'emblée tous les travailleurs dans le nouveau système au prorata. Le passage au nouveau système se fait en 16 années, contre 37 ans en Italie, et pour un coût bien moindre. Voir Boeri (2004).
44. Dans le cadre du *Patto per l'Italia*, accord de 2002 visant essentiellement à réformer le marché du travail, il a été convenu que le régime des pensions devrait être réexaminé à une date ultérieure par les partenaires sociaux. L'idée à ce moment là était d'utiliser l'épargne découlant de toute réforme ultérieure des pensions pour financer un renforcement du filet de sécurité sociale essentiel, notamment un régime universel d'indemnisation du chômage très nécessaire. Ce réexamen devait être distingué de l'examen décennal régulier des paramètres des pensions destiné à actualiser ces paramètres sur la base des nouvelles informations concernant l'espérance de vie, mais aussi la croissance, le premier étant prévu en 2005.
45. Sont visés ici les salariés. Pour les travailleurs indépendants, la tranche d'âge sera de 63-65 ans pour les hommes et de 60-65 ans pour les femmes.
46. Voir Boeri (*op. cit.*).
47. Boeri (2004), par exemple, recommande de commencer en 2005 et non en 2008, afin de faire passer progressivement la tranche d'âge pour le départ à la retraite de 57-65 ans actuellement à 59-67 ans (par exemple en ajoutant trois mois par année), tout en introduisant des ajustements automatiques au titre de l'espérance de vie.
48. Les travailleurs exemptés dans la réforme Dini comptaient au moins 18 années de cotisations en 1995. Ainsi, ils ont encore au moins 7 ans à travailler avant de prendre leur retraite (car 35 années de cotisations sont le minimum requis). En conséquence, appliquer un système de calcul au prorata à ces travailleurs comme aux autres conduit à une réduction de l'épargne chaque année pendant laquelle cette mesure est différée, bien qu'à l'heure actuelle cette épargne ne soit pas négligeable.
49. Boeri, *op. cit.*
50. Cependant, l'ancienneté dans l'emploi tend à être plus grande pour les travailleurs âgés que pour les jeunes.
51. Voir OCDE (2004a) et Marano et Sestito (2004), qui soulignent tous deux la nécessité de prêter davantage attention à l'important déficit de capital humain lié à l'âge. Les derniers auteurs notent aussi que les régimes de pension sont utilisés en Italie à des âges relativement jeunes pour résoudre les problèmes de licenciement, car les allocations de chômage et les politiques ciblées du marché du travail ne sont pas très développées.

52. Yoo et de Serres (2004) montrent que, malgré les variations importantes des subventions fiscales au titre des pensions dans les différents pays de l'OCDE, la plupart entraînent un coût net positif important pour l'impôt. Cependant, dans des pays comme la Suède et l'Italie, qui taxent en partie le rendement accumulé du capital investi, le coût se situe à l'extrémité inférieure de la fourchette.
53. Voir Garibaldi et Pacelli (2004).
54. Voir Guzzo (2004). Les États-Unis, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont des fonds de pension très développés qui pourraient utilement servir de modèles. Ils placent (virtuellement) les cotisations des salariés en actions, lorsque ceux-ci sont encore jeunes, puis les transfèrent petit à petit sur des titres à taux fixes afin de sauvegarder le capital à mesure que les salariés se rapprochent de l'âge de la retraite.
55. Comme noté dans les *Études précédentes*, les principaux aspects de cette réforme sont les suivants : i) faire en sorte que les agents de la fonction publique aient davantage de compte à rendre aux élus locaux, grâce à une approche axée sur les résultats s'appuyant sur des contrats de durée déterminée et la rémunération à la performance; ii) « privatiser » la fonction publique au moyen d'embauches sur la base d'un appel à la concurrence, de procédures d'examen des résultats et de la rémunération à la performance; iii) simplifier la réglementation; iv) décentraliser les fonctions.
56. Le chiffre pour la Turquie peut être faussé à la hausse en raison du très faible chiffre pour l'emploi total apparaissant dans le dénominateur, car cette estimation ne tient pas compte de l'emploi informel, alors qu'il l'est dans le cas de l'Italie. Le secteur informel en Turquie représente, selon les estimations, 50 % de l'économie totale.
57. Le coût total des nouvelles embauches dans toutes les administrations publiques et les organismes publics nationaux ne peut dépasser 70 millions d'euros pour 2004 et 280 millions d'euros pour les années suivantes. Le recrutement de nouveaux agents n'est autorisé que pour la sécurité publique, les affaires internationales, la défense nationale, les sauvetages d'urgence et la protection civile en cas de catastrophes, la protection de l'environnement, la justice, la protection des consommateurs, la protection agricole, la protection culturelle, les compétences du ministère des Affaires intérieures et les candidats ayant été admis à des concours publics passés. D'après la loi, toutes les nouvelles embauches doivent être autorisées par décret gouvernemental.
58. Source : Ministère de l'Administration publique.
59. Par exemple, la politique agricole a été décentralisée mais on signale qu'il y a maintenant deux fois plus de personnes travaillant dans ce domaine qu'avant le transfert de ces fonctions. Les autres exemples de ce type sont nombreux, car les administrations concernées n'ont pas souhaité faire des changements et ont été protégées des licenciements par des contrats et des réglementations rigides.
60. Dans des discussions antérieures, l'administration a proposé d'utiliser les réductions des transferts aux sociétés pour financer des réductions d'impôts, considérant que l'allègement fiscal compenserait les entreprises de la perte des subventions.
61. À la fin de 2004, 396 propriétés de l'État ont été transférées à un Fonds immobilier public (*Fondo Immobili Pubblici*) et seront vendues ultérieurement, pour une valeur totale de 3.3 milliards d'euros (déduction faite d'un escompte de 10 %), ce qui aidera à satisfaire à l'objectif de déficit budgétaire en 2004 et impliquera des économies permanentes de 1 % environ par an (voir note suivante). Les propriétés seront ensuite relouées à l'État.
62. Les coûts moyens de maintenance dans le secteur public représentent 3.5 % de la valeur des actifs, contre 0.5-2 % dans le secteur privé. En outre, la capacité de bureaux non utilisée dans le secteur public est d'un tiers supérieure à la capacité inutilisée dans le secteur privé, ce qui suggère que des gains de rationalisation sont possibles. Voir *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ufficio Stampa*, 29 décembre 2004.
63. Les estimations se situent entre 40 et 55 milliards d'euros, à comparer à des dépenses régionales de 165 milliards d'euros en 2001, et s'appuient généralement sur l'hypothèse de l'adoption de la réforme « Bossi ». Voir ISAE (2003b), *Riforma Associazione* (2004) et *Assonime* (2004).
64. Voir Vitaletti (2004).
65. Cette décision a été défendue par la Cour constitutionnelle, qui a estimé que l'IRAP était un impôt national, et non régional.
66. À l'origine, les régions avaient été autorisées à modifier de +/-1 % le taux de l'IRAP, fixé à 4¼ pour cent et à accorder des avantages fiscaux à certaines entreprises.

67. Cette disposition figurait dans le projet de budget initial mais avait été supprimée du budget révisé incorporant les mesures de réduction d'impôts; elle a finalement ensuite été réintroduite dans le processus de discussions parlementaires.
68. Voir Confindustria (2002).
69. Voir Bordignon et Giarda (2004).
70. Il convient de noter que la constitution autorise les emprunts pour les investissements des collectivités locales, sans limite spécifique, et sans garantie de l'État.
71. Voir Cer (2003). L'Espagne a aussi mis en œuvre un certain nombre de réformes touchant les dépenses pharmaceutiques (OCDE, 2004b).
72. Bordignon et autres (2002).
73. Bordignon et autres (*op. cit.*) présentent des évaluations des résultats obtenus sur le plan de la santé (en termes de mortalité infantile, par exemple) qui sont beaucoup plus médiocres dans le sud.
74. D'après une commission nationale du Sénat chargée d'inspecter les hôpitaux, les régions du Sud connaîtraient de nombreux problèmes, comme l'abandon de bâtiments hospitaliers inachevés et des stocks importants de produits pharmaceutiques inutilisés, se traduisant par un vaste gaspillage des ressources publiques. Se posent également des problèmes d'hygiène et de manque d'installations dans les hôpitaux publics qui fonctionnent, et les services psychiatriques connaissent des problèmes particulièrement graves. Parallèlement, on trouve des hôpitaux privés modernes, propres et efficaces. Voir *Il Sole 24 Ore*, 31 août 2004.
75. Boldrin (2002) estime qu'en Italie, l'équilibre politique a reposé au cours des cinquante dernières années sur le transfert, par le biais de l'administration centrale, d'un volume important de ressources d'un groupe de régions vers un autre groupe. Toute réforme qui rendrait ces transferts plus difficiles menacerait l'équilibre politique, ce qui serait « suicidaire » pour les responsables politiques et se heurterait naturellement à une vive résistance. Par conséquent, le principal problème, pour cet auteur, semble être la redistribution régionale « sur la base de la coalition », et non pas simplement l'insuffisance de la contrainte budgétaire, le plus souvent mise en cause par les observateurs.

Bibliographie

- Assonime (2004), « Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale: elementi di riflessione », *Note e Studi*, n° 59, mars.
- Banca d'Italia (2004), « The Public Finances » in *Report for the Year 2003*, Section C, mai.
- Boeri, T. (2004), « Meno pensioni più welfare, due anni dopo », mimeo, Rome, 19 janvier.
- Bordignon, M. et P. Giarda (2004), « Riflettendo sul decreto 56/2000 », *www.lavoce.info*, 23 septembre.
- Bordignon, M., V. Mapelli et G. Turati (2002), « Fiscal Federalism and National Health Service in the Italian System of Governments », in *ISAE Annual Report on Monitoring Italy*.
- Boldrin (2002), « Comment », in *ISAE Annual Report on Monitoring Italy*.
- Buglione, E. et M. Marè (2003), « Il Federalismo fiscale in Italia: ruolo dello Stato e degli enti territoriali nella gestione delle entrate e delle spese », *Document de travail*, SIEP, novembre.
- Burniaux, J.-M., R. Duval et F. Jaumotte (2003), « Coping with ageing: a dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 371, novembre.
- Cer (2003), « Il ticket e la spesa farmaceutica », *Rapporto*, n° 3/2003.
- Cer-Spi (2004), *La partita doppia del welfare*, XIV Rapporto Cer-Spi, Rome, Ediesse.
- Confindustria (2003), « Simulazione degli effetti di un rafforzamento delle misure previste in finanziaria per il sostegno della crescita », *Nota dal C.S.C.*, novembre.
- Confindustria (2002), « Federalismo e bilancio pubblico », in *Previsioni dell'Economia Italiana*, septembre.
- Garibaldi, P. et L. Pacelli (2004), « Do Larger Severance Payments Increase Individual Job Duration? », *CEPR Discussion Paper*, juin.

- Gouvernement italien (2004a), *Documento di Programmazione Economico Finanziaria, per gli anni 2005-2008*, Rome, 29 juin.
- Gouvernement italien (2004b), *Relazione previsionale e programmatica per il 2005*, Rome, 29 septembre.
- Guzzo, V. (2004), « Pension Reform – no Free Lunch for Financial Sector », *Morgan-Stanley: Italian Economics*, 20 août.
- ISAE (2003a), *Finanza pubblica e redistribuzione, Parte seconda*, octobre.
- ISAE (2003b), *Rapporto annuale sull'attuazione del Federalismo*, février.
- Keen, M. (2002), « Tax reform in Italy », *Document de travail du FMI*.
- Marano, A. et P. Sestito (2004), « Retirement age rules and pension reforms in Italy », in E. Fornero et P. Sestito (dir. publ.), *Is mandatory retirement an outdated feature of pension systems?*, Edward Elgar.
- OCDE (2001), *La nouvelle économie : Mythe ou réalité? Le rapport de l'OCDE sur la croissance*, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques, Italie*, Paris.
- OCDE (2004a), *Vieillesse et politiques de l'emploi, Italie*, Paris.
- OCDE (2004b), *Études économiques, Espagne*, Paris.
- Pisauro, G. et P. Monti (2004), « Gli italiani e la riduzione delle imposte? Un'indagine de "lavoce.info" », *www.lavoce.info*, 11 novembre.
- Reforme Associazione (2004), *Federalismo 2004: Aspetti quantitativi e confronto con le esperienze europee*, février.
- Sella, M. (2004), « Fiscal platforms, fiscal problems in Europe », *IIEB Conference*, Munich, 14-16 mai.
- Vitaletti, G. (2004), « Per un federalismo fiscale sgno dei principi di correlazione, trasparenza, efficienza », document non publié.
- Yoo, K.-Y. et A. de Serres (2004), « Tax treatment of private pension savings in OECD countries and the net ttx cost per unit of contribution to tax-favoured schemes », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 206, Paris.
- Zangari, E. et S. Federi (2003), « Il perdono che non serve », *www.lavoce.info*, 19 octobre.

ANNEXE 2.A1

Données statistiques

Tableau 2.A1.1. **Mesures budgétaires pour 2005 et leurs incidences en 2005-07**
Millions d'euros, variations par rapport au niveau de base

	2005	2006	2007
Mesures correctrices (- A + B + C - D)	23 959	14 200	15 400
(% du PIB)	1.7	1.0	1.0
A) Dépenses	-9 715	-8 829	-9 602
Application du plafond de croissance de 2 %	9 137	-8702	-9 674
Consommation intermédiaire	-4 800	-5 417	-6 324
Autres dépenses courantes	-2 257	-2 250	-2 395
Dépenses en capital	-2 080	-1 035	-955
Autres (montant net)	-578	-127	72
Baisse des dépenses (Demanio ¹)	-1 570	-577	-318
Augmentation des dépenses	992	450	390
B) Recettes	5 744	3 871	4 298
Mesures de recouvrement des recettes	720	4 058	4 377
Fraude à l'impôt sur le revenu locatif mobilier	316	432	503
Fraude à la TVA	190	190	190
Études sectorielles	3 804	1 957	2 166
Régimes spéciaux et divers	1 664	396	402
Impôts locaux	778	736	767
Recettes autres que l'impôt	348	348	348
Demanio ¹	105	0	0
Extension des allègements d'impôts	-1 460	-187	-79
C) Cessions d'actifs publics	7 000	0	0
D) Restructuration de la dette	-1 500	-1 500	-1 500
Solde primaire	33 809	28 570	36 300
(% du PIB)	2.4	1.9	2.4
Paiements d'intérêts	72 500	74 500	80 200
(% du PIB)	5.1	5.0	5.2
Capacité de financement	-38 691	-45 930	-43 900
(% du PIB)	-2.7	-3.1	-2.8
Autres mesures requises	0	16 380	22 301
(% du PIB)		1.1	1.4
Capacité de financement programmé	-38 691	-29 550	-21 600
(% du PIB)	-2.7	-2.0	-1.4

1. Demanio est l'organisme d'évaluation des actifs publics.

Source : Ragioneria Generale dello Stato (2004), *L'economia italiana nel 2005, Relazione Previsionale e Programmatica Sezione II*.

Tableau 2.A1.2. **Le programme de réforme fiscale de 2005**

En millions d'euros

	2005	2006	2007	2008
Dépenses budgétaires	4 978	8 209	7 637	7 908
Taxe sur la valeur ajoutée des entreprises (IRAP)	0	496	582	753
Crédits pour les nouvelles embauches	0	315	484	655
Crédits pour les activités de recherche	0	181	98	98
Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRE) ¹	4 261	6 690	5 982	5 982
Augmentation des dépenses ²	717	1 023	1 073	1 173
Couverture budgétaire	5 230	8 295	8 103	8 350
Réduction des dépenses	4 051	3 758	4 404	4 621
Amnistie immobilière	2 000	0	0	0
Gel partiel sur les embauches	418	1 084	1 695	1 912
Achats de biens et de services	1 100	1 900	1 900	1 900
Enseignement	47	198	273	273
Subventions aux entreprises	260	330	260	260
Autres ³	226	246	276	276
Élargissement de l'assiette fiscale	562	822	771	801
Hausse de l'impôt	618	3 714	2 928	2 928
Droits d'assise sur les cigarettes	0	1 000	1 000	1 000
Sports et jeux	48	304	608	608
Droits de timbre	570	1 120	1 320	1 320
Accélération des recouvrements d'impôts	0	1 290	0	0

1. Y compris l'incidence de la deuxième série de mesures sur le TFR (125 millions d'euros par an) et les surtaxes régionales (28 millions d'euros en 2007).
2. Fonds universitaire (417 millions d'euros en 2005 et 653 millions d'euros par la suite). Hausse des salaires 2004-05 (0.54 %), bonification d'intérêts pour le fonds de roulement des entreprises et autres dépenses du fonds.
3. Diverses prestations (106 millions d'euros par an), Sogin (100 millions d'euros par an) et divers (20, 40, 70 et 70 millions d'euros en 2005-2008, respectivement).

Source : Gouvernement italien, Loi de financement 2005.

Tableau 2.A1.3. **Tendances des dépenses publiques par catégorie économique**

Pourcentage du PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ¹
Salaires dans la fonction publique	11.2	11.5	11.6	10.7	10.7	10.6	10.8	10.8	11.0	11.3
Biens et services	6.6	6.6	6.6	7.3	7.4	7.7	8.1	8.1	8.4	8.2
Dépenses de sécurité sociale	16.7	16.9	17.3	17.0	17.2	16.7	16.6	17.0	17.2	17.3
Subventions	1.5	1.5	1.2	1.3	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1
Autres transferts courants	2.4	2.7	2.7	2.8	3.0	2.9	2.9	3.0	3.0	3.0
Intérêts sur la dette publique	11.5	11.5	9.4	8.3	6.8	6.5	6.6	5.9	5.4	5.3
Dépenses courantes totales	49.9	50.6	48.8	47.3	46.2	45.6	46.1	45.9	46.2	46.2
Dépenses en capital net	3.4	2.6	2.3	2.6	2.7	1.3	2.6	2.1	2.8	2.5
Dépenses totales	53.4	53.2	51.1	49.9	48.9	46.9	48.7	48.0	48.9	48.7
<i>Pour mémoire :</i>										
Dépenses totales pour :										
OCDE ²	42.4	42.0	40.8	40.4	40.2	39.4	40.4	40.9	41.2	40.8
Zone euro ²	51.4	51.4	50.0	49.2	48.8	47.1	48.2	48.5	49.1	48.8
Dépenses totales, à l'exclusion des intérêts sur la dette publique et les cessions immobilières ³										
	41.8	41.7	41.7	41.6	42.1	41.5	42.3	43.0	43.7	44.1

1. Prévisions de l'OCDE à partir du 5 novembre 2004.
2. Pondération sur la base du PIB de 1995 et des parités de pouvoir d'achat. Moyenne des données disponibles.
3. Les cessions immobilières sont comptabilisées comme des dépenses en capital négatives et comprennent les opérations de titrisation en 2001-2004, les cessions d'actifs immobiliers à Fintecna et d'autres opérations en 2002 et les cessions de bâtiments immobiliers occupés par le secteur public en 2004.

Source : OCDE, base de données du n° 76 des Perspectives économiques.

Tableau 2.A1.4. Programme de privatisation des entreprises publiques

Ministère du Trésor							Groupes IRI ¹ et ENI					
Société	Phase	Secteur	Date	% du capital actions	Recettes (milliards EUR)		Société	Secteur	Date	% du capital actions	Recettes (milliards EUR)	Recettes cumulées totales (milliards EUR)
1992							Diverses	Divers			0.6	
												0.6
1993							Finanziaria Italgel	Produits alimentaires	Août	62.1		
							Finanziaria CBD	Produits alimentaires	Oct.	62.4		
							Credito Italiano	Banque	Déc.	54.9		
							Diverses	Divers				
												3.2
1994							Banca commerciale Italiana	Banque	Fév.	51.3	1.5	
IMI	1 ^{re}	Banques	Fév.	27.5	Participation minoritaire	0.9	Acciai Speciali Terni	Sidérurgie	Juillet	100.0	0.3	
INA	1 ^{re}	Assurance	Juin	47.3	Participation minoritaire	2.3	SME 1	Produits alimentaires	Déc.	32.0	0.4	
							Diverses	Divers				2.1
												3.3
1995							ILVA Laminati Piani	Sidérurgie	Mars	100.0	1.3	
IMI	2 ^e	Banques	Juillet	14.5	Participation minoritaire	0.5	SME 2	Produits alimentaires	Août	14.9	0.2	
INA	2 ^e	Assurance	Oct.	18.4	Participation minoritaire	0.9	Diverses	Divers				2.4
ENI	1 ^{re}	Pétrole	Nov.	15.0	Participation minoritaire	3.3						19.2
												7.9
1996							Diverses	Divers				1.8
INA	3 ^e	Assurances	Juin	31.1	Participation restante	1.7	<i>dont</i> : GS/ Autogrill	Produits alimentaires	Mai	15.2	0.1	
IMI	3 ^e	Banque	Juillet	6.9	Participation restante	0.3						
ENI	2 ^e	Pétrole	Nov.	15.8	Participation minoritaire	4.6						
												14.4
1997							Diverses	Divers				1.4
San Paolo di Torino		Banque	Juin	3.4	Participation restante	0.2	<i>dont</i> : Banca di Roma	Banque	Déc.	14.4	0.3	
Banco di Napoli		Banque	Juin	60.0	Participation de contrôle	0.0						
ENI	3 ^e	Pétrole	Juillet	17.6	Participation minoritaire	6.8						
Telecom Italia		Télécommunications	Nov.	28.0	Participation de contrôle	11.8						
SEAT		Édition	Nov.	44.7	Participation de contrôle	0.9						
												34.1

Tableau 2.A1.4. Programme de privatisation des entreprises publiques (suite)

Ministère du Trésor							Groupes IRI ¹ et ENI					
Société	Phase	Secteur	Date	% du capital actions	Participation	Recettes (milliards EUR)	Société	Secteur	Date	% du capital actions	Recettes (milliards EUR)	Recettes cumulées totales (milliards EUR)
1998					Participation minoritaire	6.7	Diverses	Divers			2.2	
ENI	4 ^e	Pétrole	Juillet	14.2								
Banca Nazionale del Lavoro (BNL)	1 ^{ère}	Banque	Sept.	25.0	Participation de contrôle	1.3	<i>dont :</i>					
Banca Nazionale del Lavoro (BNL)	2 ^e	Banque	Déc.	42.1	Participation de contrôle	2.1	Alitalia	Transports	Mai	18.4	0.4	
							Banca di Roma	Banque	Déc.		0.12	
						44.3						63.23
1999					Participation minoritaire	16.6	Diverses	Divers			5.7	
ENEL	1 ^{ère}	Énergie	Nov.	31.7								
Medio-credito centrale	1 ^{ère}	Banque	Déc.	100.0	Participation de contrôle	2.0	<i>dont :</i>					
UNIM		Immobilier	Déc.	7.5	Participation restante	0.03	Autostrade	Autoroutes		57.0	4.2	
						62.9						87.6
2000					Participation de contrôle	0.02	Diverses	Divers			10.3	
Credito Industriale Sardo		Banque	Mai	53.2								
Melior-banca Medio-credito		Banque	Juillet	7.2	Participation restante	0.03	<i>dont :</i>					
Lombardo		Banque	Juillet	3.4	Participation restante	0.04	Autostrade	Autoroutes	Mars	30.0	2.5	
Banco di Napoli		Banque	Nov.	16.2	Participation restante	0.5	Finmeccanica	Aérospatiale/défense	Juin	43.7	5.5	
							Aeroporti di Roma	Aéroports	Août	54.2	1.3	
												98.4
2001					Participation restante	0.0	Diverses	Divers				
ENI 5		Pétrole	Fév.	5.0		2.7						
Beni Stabili S.p.a.			Juin	0.3	Participation restante	0.0	<i>dont :</i>					
San Paolo IMI			Juin	0.4	Participation restante	0.8	Cofiri		Fév.	100.0	0.5	
Medio credito Centrale 2		Banque	Juillet	0.3	Participation restante	0.0						
BNL		Banque	Déc.	1.3	Participation restante	0.1						
Medio-credito dell'Umbria		Banque	Déc.	6.9	Participation restante	0.01						
						67.1						102.6

Tableau 2.A1.4. **Programme de privatisation des entreprises publiques (suite)**

Ministère du Trésor						Groupes IRI ¹ et ENI					
Société	Phase	Secteur	Date	% du capital actions	Recettes (milliards EUR)	Société	Secteur	Date	% du capital actions	Recettes (milliards EUR)	Recettes cumulées totales (milliards EUR)
2002											
Cariverona			Janv.	0.01	Participation restante	0.0	Diverses	Divers		0.01	
Medio-venezia			Janv.	0.2	Participation restante	0.0					
Medio-credito Toscano		Banque	Fév.	6.5	Participation restante	0.02					
INA		Assurances	Avril	0.01	Participation restante	0.0					
Generali			Avril	0.2		0.07					
Medio-credito Fondiario Centrolitalia		Banque	Mai	3.4	Participation restante	0.01					
Telecom Italia	2 ^e	Télécommunications	Déc.	4.1	Participation restante	1.4					
						1.5					
						68.6					104.1
2003											
Medio-credito Friuli Venezia Giulia		Banque	Oct.	34.0	Participation restante	0.1	Diverses	Divers		0.03	
ENEL	2 ^e	Énergie	Nov.	6.6	Participation minoritaire	2.2					
ETI		Tabacs	Déc.	100.0	Participation restante	2.3					
Cassa Depositi e Prestiti			Déc.	30.0		1.1					
						74.2					109.7
2004											
Cooper-credito			Avril	14.4	Participation restante	0.02					
ENEL	3 ^e		Oct.	19.0	Participation minoritaire	7.6					
						81.8					117.3

1. Fincantieri depuis décembre 2002.

Source : Ministère des Finances, département du Trésor, *La relazione sulle privatizzazioni*, divers numéros.

ANNEXE 2.A2

*Évolution législative en matière de fédéralisme***L'avancée du fédéralisme dans les années 90 et en 2000**

La réforme constitutionnelle mise en œuvre en 2001 a modifié le cadre institutionnel de l'Italie en définissant les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration dans le sens d'une structure plus fédéraliste. Cependant, des modifications visant une plus grande autonomie des administrations italiennes sous-centrales ont été introduites depuis le début des années 90. Les principales innovations pourraient brièvement être résumées comme suit :

- décret législatif n° 77/1995, réformant le système comptable des collectivités locales ;
- décrets législatifs n° 504/1992 et n° 244/1997, modifiant respectivement les systèmes de transfert de l'administration centrale aux collectivités locales (provinces et municipalités) et aux régions ;
- décret-loi n° 41/1995 et loi n° 133/1999, mis en œuvre par le décret législatif n° 56/2000, abolissant les transferts aux régions et les remplaçant par des systèmes de partage de l'impôt ;
- loi n° 662/1996 et décret d'application n° 446/1997, établissant l'IRAP, un nouvel impôt régional sur les activités de production qui intègre certains des impôts locaux existants ;
- transformation des subventions spécifiques en subventions générales et abolition de la caisse nationale pour les soins de santé.

Les lois Bassanini (lois n° 59/1997 et n° 127/1997 et les décrets d'application successifs¹) ont été introduits pour renforcer la responsabilité des administrations locales à l'égard de leurs administrés et rationaliser ainsi l'administration publique. La première loi Bassanini a transféré aux régions des compétences et des pouvoirs de contrôle sur les problèmes liés à l'agriculture, au transport et au commerce, aux secteurs industriel et énergétique, à l'investissement public, aux équipements communautaires, au patrimoine culturel et historique, à l'enseignement et à la formation professionnelle. La réforme Bassanini a représenté un pas important vers la décentralisation administrative, toujours dans le cadre d'une constitution inchangée : elle a introduit d'importants principes dans la définition des relations budgétaires entre les niveaux d'administration, notamment les principes de subsidiarité, d'efficacité, de coût-efficacité, de responsabilité, d'adéquation et de différenciation, et a été mise en œuvre par l'administration centrale sans surcoût.

Une autre mesure importante dans le sens d'une plus grande autonomie financière des régions, et qui anticipe en partie certains des aspects de la réforme constitutionnelle, est représentée par le décret législatif n° 56/2000. Ce décret remplace les transferts

centraux et la caisse nationale pour le financement des dépenses de santé courantes et en capital par des systèmes de partage de l'impôt. En particulier, il établit la part régionale de la TVA nationale et indique la fourchette d'augmentation (de 0.5 à 0.9 %) de la majoration appliquée à l'Irpef, l'impôt national sur le revenu des personnes physiques, et la part régionale des droits d'assise sur l'essence. En outre, le décret introduit un mécanisme pour les modalités de partage de la TVA, qui est fondé sur la péréquation des besoins en matière de dépenses et sur la capacité budgétaire des régions.

Tous ces changements ont permis de passer d'un modèle de financement de haut en bas à un système plus décentralisé, qui a culminé avec la réforme de la Constitution de 2001.

La réforme de la Constitution de 2001

Des changements ont été introduits par la loi constitutionnelle n° 3 de 2001. Ils concernent le chapitre V de la Constitution, et notamment les articles suivants :

- Chapitre V – article 117 : les nouveaux amendements modifient la répartition des pouvoirs législatifs entre l'administration centrale et les régions : d'une part, certaines compétences restent sous la responsabilité exclusive de l'administration centrale (compétence exclusive de l'État); de l'autre, des compétences continuent d'être exercées à la fois par l'administration centrale et les régions; toutes les compétences non énumérées parmi les compétences exclusives de l'État ou les compétences partagées relèvent du pouvoir législatif exclusif des régions.
- Chapitre V – article 118 : les nouveaux amendements introduisent le principe de subsidiarité, en fonction duquel toutes les fonctions sont exercées par les municipalités, la possibilité étant préservée de les renvoyer à des niveaux supérieurs d'administration (ville métropolitaine, province, région, État central) de façon à garantir la mise en œuvre uniforme des fonctions de dépenses dans l'ensemble du pays.
- Chapitre V – article 119 : les nouveaux amendements concernent le financement des administrations sous-centrales et introduisent la possibilité pour les niveaux inférieurs de l'administration d'établir et de lever leurs propres impôts et d'autres recettes conformément à la Constitution et en coordination avec le système de financement public et d'imposition au niveau national. En outre, les administrations infranationales doivent être assurées d'un montant suffisant de recettes non conditionnelles, comme leurs propres taxes ou transferts – soit au moyen d'arrangements de partage de l'impôt concernant les recettes nationales, soit au moyen de transferts de péréquation – pour financer les nouvelles fonctions de dépenses décentralisées. Des subventions spécifiques peuvent encore être allouées par l'administration centrale mais seulement en faveur d'autorités sous-centrales spécifiques et pour des objectifs spécifiques, qui sont expressément mentionnés dans le même article de la Constitution.

La première loi d'application a été introduite en 2003, avec la loi La Loggia (loi n°131/2003). Elle n'intervient pas, toutefois, dans la mise en œuvre de l'autonomie financière des administrations sous-centrales, telle que prévue à l'article 119 de la Constitution. La loi prévoit un transfert graduel aux régions de compétences législatives exclusives et de compétences partagées, déléguant à l'administration centrale le pouvoir de publier des décrets législatifs sur les principes généraux concernant les compétences partagées, comme indiqué dans le cadre législatif actuel. En outre, la loi précise les procédures pour le transfert des fonctions administratives aux municipalités, comme indiqué dans

l'article 118 de la nouvelle Constitution. Afin d'éviter des procédures contentieuses entre l'État et les régions, la même loi introduit : i) une procédure de positionnement obligatoire, mais non contraignant, des deux parties législatives; ii) la publication de décrets législatifs par l'administration centrale pour définir les fonctions fondamentales des provinces et des municipalités.

La loi budgétaire pour 2003 crée la Haute Commission sur le fédéralisme budgétaire (article 3), dont l'objectif express est de définir les principes généraux de la coordination du système de financements publics et du système d'imposition au niveau national, en reprenant les rubriques des programmes structurels² prévus par la Conferenza Unificata. La Commission devait achever ses travaux d'ici à l'automne 2004 (comme déclaré dans la loi budgétaire pour 2004), mais son mandat a de nouveau été prolongé avec la loi budgétaire pour 2005.

L'amendement constitutionnel envisagé

Une innovation constitutionnelle majeure (la loi Bossi) prévoit le transfert aux régions de compétences législatives exclusives pour les questions liées à :

- La santé (soins de santé et gestion des services de santé), qui relève actuellement des compétences partagées sous l'intitulé général « tutela della salute ».
- L'enseignement : le projet Bossi introduit aussi la possibilité pour les régions de définir les programmes scolaires qui sont strictement liés aux questions régionales. Dans le texte constitutionnel actuel, l'enseignement relève des compétences partagées, ce qui fait que c'est à l'administration centrale qu'il appartient de proposer des lois définissant les principes généraux.
- La police administrative (*vigili urbani*) : dans la version actuelle de la Constitution, cet activité relève des compétences régionales résiduelles.

La proposition Bossi a été incorporée dans le projet de loi constitutionnelle La Loggia, qui a été approuvé par le Parlement (loi 2544-B du 23 mars 2005). Étant donné que cette loi vise à modifier la Constitution italienne, elle doit être approuvée une deuxième fois par les deux chambres du Parlement plus tard en 2005, puis confirmée par un référendum national devant se tenir en 2006. Cette loi délimite, dans des frontières mieux définies, aussi bien les compétences législatives régionales que les compétences législatives centrales³. L'objectif est aussi de réduire les conflits institutionnels générés par les ambiguïtés grandissantes dans l'interprétation de l'actuel article 117. En particulier, la proposition prône l'élimination totale des compétences partagées et de leur répartition ultérieure entre les régions et l'administration centrale sur la base des critères de proportionnalité et d'adéquation; elle réintroduit le principe de l'intérêt national et définit une période transitoire durant laquelle, s'agissant des nouvelles compétences allouées, les lois en cours doivent être considérées comme restant en vigueur tant que la nouvelle constitution n'est pas appliquée.

Cet amendement constitutionnel a en outre pour objectif de modifier le cadre institutionnel global de la République italienne (« riforma dei saggi »). Le projet constitutionnel du gouvernement prévoit l'établissement au Parlement d'une chambre des régions, qui remplacera le sénat actuel et dont les compétences législatives auront trait aux problèmes régionaux. Seule la chambre basse restera assujettie au contrôle politique du gouvernement. En outre, la riforma dei saggi modifie⁴ la composition de la Cour

constitutionnelle en introduisant la désignation de quatre des quinze membres par le sénat fédéral et les présidents des régions. Ces innovations institutionnelles devraient favoriser l'autonomie des régions eu égard à leur pouvoir législatif accru : il s'agit d'incorporer dans les procédures institutionnelles législatives les mécanismes décisionnels coopératifs qui fonctionnent déjà au sein de la *Conferenza Unificata*.

Ces nouvelles propositions ne modifient pas toutefois l'article 119 de la Constitution. Ainsi, aucun changement n'est apporté au système de financement des administrations sous-centrales (recettes fiscales propres, systèmes de péréquation), tel que prévu dans le chapitre V actuel de la Constitution. Le mécanisme de financement du système fédéral reste pourtant l'aspect fondamental à définir pour la mise en œuvre effective de la réforme constitutionnelle.

Le système de financement figurant à l'article 119 de la Constitution

D'après l'article 119 de la Constitution, trois aspects essentiels définissent la structure du nouveau système de financement des administrations sous-centrales⁵ :

- Ressources ordinaires.
- Ressources supplémentaires.
- Emprunts pour financer les dépenses d'équipement.

Pour ce qui est des ressources ordinaires, la structure de financement repose sur le principe fondamental de l'autonomie budgétaire. Les administrations sous-centrales sont donc habilitées à introduire leurs propres impôts dans le territoire qui relève de leur compétence (pour les régions, il s'agit d'un pouvoir législatif, alors que pour les autres autorités locales, ce pouvoir ne concerne que les lois et règlements relatifs à la mise en œuvre des lois centrales ou régionales). Un deuxième aspect est celui des transferts de péréquation, qui doivent être déterminés par une loi centrale et alloués aux régions en fonction de leur capacité budgétaire (comme déclaré dans l'article 119). En outre, le recours aux subventions de péréquation n'est pas soumis à des objectifs spécifiques de dépenses.

D'après l'article 119 actuel de la Constitution, le système de péréquation doit être fondé seulement sur le potentiel fiscal des administrations décentralisées, aucune mention expresse n'étant faite des facteurs étroitement liés au territoire ou aux besoins de dépenses de l'autorité. Le principal objectif est donc la péréquation des bases d'imposition dans l'ensemble du pays. Les nouveaux projets de loi ne proposent toutefois pas de mesures pour la mise en œuvre du système de péréquation. Fondamentalement, deux problèmes essentiels se posent : i) le modèle à appliquer doit-il être horizontal ou vertical ; ii) quel doit être le niveau de solidarité, c'est-à-dire la péréquation doit-elle compenser les divergences entre les administrations intégralement ou seulement partiellement.

Le décret législatif n° 56/2000, mentionné plus haut, prévoit un système de péréquation, qui est défini essentiellement sur la base du potentiel fiscal, et non en fonction du montant des impôts effectivement recouverts, ce qui est important pour les incitations à maximiser le recouvrement des impôts locaux. Les besoins en matière de dépenses sont aussi pris en compte. Ce décret vise également à réduire jusqu'à 90 % des divergences en termes de recettes entre les régions, ce qui revêt aussi un caractère incitatif. Cependant, pendant une période de transition, l'évaluation des besoins sera fondée sur les dépenses historiques. Ce traité restera en vigueur tant que l'administration centrale n'aura pas publié une nouvelle loi pour mettre en œuvre la version révisée de l'article 119 de la Constitution.

D'après les estimations de l'ISAE⁶, les besoins de dépenses liés aux compétences régionales exclusives et partagées s'élèvent à 102 milliards d'euros (dont près de la moitié sont déjà décentralisés). Ces dépenses doivent être financées de trois manières :

- Pour ce qui est des transferts de péréquation, les estimations indiquent qu'ils devraient, si le financement est fondé sur les dépenses passées (*spesa storica*), s'élever à 18 milliards d'euros au moins au cours des cinq premières années de mise en œuvre de façon à éviter des ruptures dans les dispositifs de financement. D'après ces estimations, le système de péréquation devrait contribuer à financer 57 % des dépenses décentralisées en Calabre, 55 % en Campanie et 42 % dans les Pouilles.
- Le deuxième aspect a trait aux ressources supplémentaires et aux contributions spéciales, qui représentent deux instruments importants des politiques de redistribution économique et sociale. Ces transferts sont déterminés par les lois centrales et concernent expressément les domaines d'intervention ci-après : a) encourager l'évolution économique, la cohésion sociale et la solidarité; b) éliminer les disparités sociales et économiques; c) améliorer l'exercice effectif des droits individuels; et d) couvrir des besoins autres que ceux liés à la mise en œuvre ordinaire des fonctions décentralisées. Ces contributions supplémentaires sont donc destinées aux administrations sous-centrales ayant des besoins bien définis. Dans ce cas, l'intervention de l'administration centrale vise à répondre aux besoins spécifiques du territoire local, et il n'est pas fait mention de la nécessité d'un effort sur le plan de l'impôt ou du revenu.
- Le dernier aspect concerne les emprunts : les administrations sous-centrales sont autorisées à financer par l'emprunt les dépenses d'équipement, alors que ces instruments financiers ne peuvent pas être utilisés pour financer les dépenses courantes. La loi fixe une limite au niveau des emprunts locaux, qui ne doivent pas dépasser 25 %. En outre, il n'y a pas de garantie de l'État sur les dettes contractées au niveau local.

Notes

1. Décrets législatifs n° 112/98 sur le développement économique, les activités de production, les équipements communautaires, l'environnement et l'infrastructure, les services de soins individuels et collectifs; n° 143/97 sur l'agriculture, n° 469/97 sur le marché du travail; n° 422/97 sur les transports publics locaux.
2. Les mécanismes structurels du fédéralisme budgétaire concernent les systèmes de péréquation et la définition et la destination des contributions spéciales.
3. Il faut noter brièvement que certains aspects relevant actuellement de plusieurs domaines de compétence, comme l'infrastructure et l'énergie, sont de nouveau replacés sous la compétence exclusive de l'État alors que d'autres, comme ceux liés aux activités de production, repassent de la compétence régionale exclusive à la compétence centrale exclusive.
4. Cet amendement a déjà été introduit dans le projet de loi La Loggia.
5. Voir Busillo, F. (2003), « Alcuni indirizzi per l'attuazione delle disposizioni in materia di Federalismo Fiscale previste dal nuovo Titolo V della Costituzione », Centre ricerche e documentazione economica e finanziaria (Ce.R.D.F.), www.ssef.it, ministère de l'Économie et des Finances, janvier.
6. Audience de l'ISAE au Sénat de la République, 6 novembre 2002.

ANNEXE 2.A3

Mesures visant à améliorer la compétitivité

Le gouvernement a récemment proposé des mesures visant à améliorer la compétitivité et à encourager l'activité d'entreprise.

1. *Le projet de loi n° 5736* a été soumis au Parlement et devrait être approuvé sous peu.

- La nouvelle loi sur les faillites rationalise les procédures, assure une plus grande protection des créanciers et permet plus facilement de préserver les actifs de l'entreprise afin de la restructurer et de relancer ses opérations en tant qu'entité en activité.
- Les procédures légales sont simplifiées et le délai de règlement du litige est raccourci.
- Le Fonds pour l'innovation technologique fournit des avances en espèces (permettant de réduire les charges d'intérêt) pour financer les dépenses de R-D.

2. *Le décret loi n° 35/2005* a été approuvé par le sénat le 4 mai 2005 et son approbation finale devrait intervenir d'ici au 15 mai 2005.

- La nouvelle législation renforce le pouvoir des Arbitres (*Guidice di Pace*) dans le règlement des différends.
- Déréglementation : les formalités requises pour la création d'entreprises ont été réduites. Si les autorités n'ont pas répondu dans un délai de 90 jours l'autorisation est implicitement accordée.
- Des incitations fiscales sont fournies pour encourager les fusions entre petites et moyennes entreprises.
- L'IRAP sur les coûts de main-d'œuvre est réduit comme suit : 100 000 euros par nouveau salarié dans le Mezzogiorno et 60 000 euros pour les autres régions souffrant d'une sous-utilisation des ressources.
- La durée maximale de l'indemnisation du chômage est prolongée d'un mois et portée à sept mois pour les travailleurs de moins de 50 ans et à 10 mois pour les travailleurs de plus de 50 ans.
- Le financement (y compris les fonds de l'UE) des projets de travaux publics pour le Mezzogiorno doit être accéléré.
- Des incitations fiscales sont fournies pour la R-D de même que des aides à la recherche pour les universités.
- Des incitations fiscales sont fournies pour le secteur agro-alimentaire.

Chapitre 3

Gouvernement d'entreprise et libéralisation des marchés : perspectives d'amélioration

Le fonctionnement des marchés italiens des capitaux et des produits a connu des mutations considérables depuis les années 90. Les ménages ont reporté leur épargne sur les marchés des actions et des obligations de sociétés. Toutefois, ils ont subi les effets d'une série de défaillances d'emprunteurs qui ont mis en relief l'urgence d'une amélioration des procédures de faillite, du gouvernement d'entreprise et de la surveillance du marché des capitaux. Malgré cela, le projet de loi de réforme du secteur financier, est encore en cours de discussion au Parlement. Sur le marché des produits, le processus de libéralisation va de l'avant dans de nombreux secteurs, notamment l'énergie. Néanmoins, les participations publiques restent plus courantes que dans la plupart des pays de l'OCDE; Le rôle d'autorités indépendantes a parfois été remis en cause. Les services professionnels restent pour l'essentiel exemptés de l'application du droit de la concurrence. La décentralisation a souvent préservé des situations de rente dans le commerce de détail et dans les services locaux d'intérêt public. Il faudra un engagement plus affirmé en faveur des réformes pour améliorer le fonctionnement des marchés italiens des capitaux et des produits.

Les structures et le fonctionnement des marchés italiens des capitaux et des produits ont connu des mutations considérables dans les années 90 et au début de la décennie actuelle. Grâce aux privatisations, à la libéralisation et à l'amélioration de la réglementation, le poids de l'État dans l'économie a sensiblement diminué. Les entreprises et les ménages se sont adaptés à un environnement différent dans lequel la concurrence, la transparence et l'évaluation des risques en connaissance de cause sont devenues des paramètres essentiels des gains de prospérité. Ce processus a porté ses fruits. Cela étant, dans plusieurs domaines, l'Italie est en retard sur les pratiques exemplaires, parfois en raison de la lenteur de l'adoption et de la mise en œuvre des réformes proposées.

Ce chapitre décrit les évolutions récentes intervenues sur ces marchés. Il s'attache aux principaux problèmes qui se sont posés et qui sont devenus plus manifestes ces deux dernières années. Depuis 1995 environ, la chute du rendement réel des obligations d'État a amené de nombreux ménages à reporter leur épargne vers les marchés des actions et des obligations de sociétés. Toutefois, les ménages ont effectué des opérations risquées, souvent par manque de compétences suffisantes, et qui plus est dans un environnement où des comportements fautifs ont été observés dans plusieurs cas pour ce qui est de la communication d'informations. Ainsi, si la part de leurs actifs financiers investis dans des obligations émises par des sociétés non financières est encore faible, les ménages ont été particulièrement touchés par une série de défaillances d'entreprises émettrices d'obligations, celles des sociétés agro-alimentaires Cirio et Parmalat étant les plus importantes¹. Ces défaillances ont parfois été induites par des fraudes caractérisées, mais elles ont aussi mis en évidence l'urgence d'une amélioration du gouvernement d'entreprise des institutions financières et non financières, de la surveillance du marché des capitaux et des procédures de faillite. La première réaction du gouvernement et du Parlement a, dans l'ensemble, été rapide et judicieuse. Toutefois, les mesures proposées pour améliorer le gouvernement d'entreprise et la surveillance du marché de capitaux sont encore à l'étude au Parlement, ce qui pourrait porter préjudice au rétablissement de la confiance dans ce marché.

Sur le marché des produits, le processus de libéralisation progresse. La réaction des pouvoirs publics aux coupures d'électricité et à la panne générale de l'été 2003 a été principalement guidée par les principes du marché, mettant ainsi en relief la volonté de réforme du gouvernement. La libéralisation en cours du secteur des chemins de fer va également dans le bon sens. Néanmoins, le programme de réforme a souvent paru manquer de continuité dans le temps et de cohérence entre les secteurs. Malgré les cessions d'actifs passées et récentes, les participations et les interventions directes de l'État restent plus courantes que dans la plupart des pays de l'OCDE. Le rôle d'autorités sectorielles indépendantes a été remis en cause et leurs responsabilités ont parfois été reprises en main par le gouvernement. Des secteurs comme les services professionnels restent pour l'essentiel exemptés de l'application du droit de la concurrence, tandis que pour d'autres, comme le commerce de détail ou les services locaux d'intérêt public, la décentralisation a souvent été synonyme de préservation de situations antérieures de rente.

De nouveaux efforts sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement des marchés italiens des capitaux et des produits. Porter les privatisations, la libéralisation et la concurrence au niveau observé dans les pays de l'OCDE les plus performants suppose de relever de nouveaux défis. La volonté d'adopter et de mettre en œuvre des lois de réforme constitue la clé d'une prospérité durable.

Améliorer le gouvernement d'entreprise et le fonctionnement du marché des capitaux

Évolution de l'affectation de l'épargne, du financement des sociétés et du gouvernement d'entreprise

Depuis 1995 environ, l'affectation de l'épargne des ménages italiens a considérablement changé par suite de l'assainissement des finances publiques. La réduction des besoins d'emprunt des administrations publiques, la baisse consécutive des taux réels de rémunération des obligations d'État et la privatisation des sociétés d'État ont contribué pour une bonne part à la réorientation de l'épargne vers les valeurs mobilières du secteur privé, au dépend des titres de la dette publique. La part de l'épargne des ménages affectée à des actions ou obligations du secteur privé a sensiblement augmenté et elle est désormais comparable, ou supérieure, à celle que l'on observe dans les autres pays de l'OCDE (tableau 3.1). Cette période a aussi été marquée par une diminution de la part de l'épargne sous forme de dépôts bancaires et une augmentation de celle qui

Tableau 3.1. **Actifs financiers des ménages**
En pourcentage du total

	Espèces et dépôts		Titres autres que les actions		Dont : obligations publiques		Actions et autres participations ¹		Dont : OPCVM		Réserves techniques d'assurance		Autres créances ²	
	1995	2002/03 ³	1995	2002/03 ³	1995	2002/03 ³	1995	2002/03 ³	1995	2002/03 ³	1995	2002/03 ³	1995	2002/03 ³
Belgique	28.5	30.5	28.9	24.1	2.1	1.8	26.8	28.3	8.5	15.1	9.7	17.3	6.0	-0.1
Danemark	26.7	27.4	14.9	8.9	..	..	23.0	18.7	..	..	33.9	43.6	1.5	1.4
Finlande	72.1	33.5	5.8	1.2	..	..	5.3	39.3	1.0	5.0	14.8	21.4	2.0	4.6
France	36.0	31.1	5.1	2.1	..	..	34.1	33.3	11.6	9.4	20.8	29.5	3.9	4.0
Allemagne	41.8	35.9	12.9	11.3	..	..	18.4	21.0	7.0	11.4	25.8	30.2	1.1	1.6
Italie	40.2	27.0	30.8	22.1	16.6	6.6	18.8	34.3	4.0	12.3	9.2	16.1	1.0	0.5
Japon ⁴	49.3	54.9	10.3	6.0	..	..	11.1	8.3	..	..	25.3	27.4	4.0	3.4
Pays-Bas	22.6	24.1	3.4	3.9	..	..	19.3	11.8	4.3	..	52.4	57.4	2.3	2.8
Norvège	40.0	36.6	1.2	1.6	..	..	12.2	15.4	3.2	4.3	35.8	35.1	10.8	11.3
Portugal	48.9	44.1	0.9	9.3	..	..	36.6	28.1	6.1	8.0	10.3	16.6	3.3	1.8
Espagne	50.1	42.2	3.1	1.8	1.4	0.3	30.9	36.8	10.1	11.7	9.9	15.5	6.1	3.7
Suède	24.7	17.5	7.8	2.6	..	1.4	26.2	30.4	5.9	9.3	26.7	40.1	14.6	9.3
Royaume-uni ⁴	24.0	27.1	2.1	1.3	..	..	19.4	14.9	3.7	4.0	50.8	53.3	3.7	3.3
États-Unis	13.2	12.5	9.6	7.7	..	..	45.7	46.7	8.7	13.7	30.3	31.3	1.2	1.8
<i>Pour mémoire :</i>														
Moyenne des pays de la zone euro ⁵	38.6	32.9	13.9	10.9	..	..	23.9	27.0	7.5	10.4	21.1	26.9	2.5	2.2

1. Y compris les OPCVM.

2. Y compris les prêts.

3. 2003 pour l'Italie et les États-Unis.

4. Bilan non consolidé.

5. Belgique, Finlande, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Portugal et Espagne. Dans la moyenne des OPCVM n'entrent pas les Pays-Bas pour 2002.

Source : Base de données de l'OCDE sur les comptes nationaux; Banque d'Italie.

s'oriente vers les fonds communs de placement. Cette dernière reste faible par rapport aux États-Unis, mais se compare à celle de l'Allemagne et dépasse celle de la France.

Comme dans les autres pays de l'OCDE, une forte proportion des obligations et actions du secteur privé est achetée directement par les ménages auprès d'intermédiaires financiers. Cela s'explique par les rendements supérieurs attendus par rapport à ceux des fonds communs de placement, bien que cette pratique soit plus risquée. Les intermédiaires financières ont l'obligation d'attirer l'attention des clients sur les risques caractérisant les instruments financiers, d'évaluer l'adéquation de l'investissement pour le client et de fournir des copies des informations relatives à chaque émission. Toutefois, il arrive que ces informations ne soient pas disponibles. En effet, il n'y a pas d'obligation de publication d'une note d'information dans le cas de valeurs mobilières émises sur le marché primaire par les sociétés à destination des investisseurs institutionnels pour être revendues à des particuliers sur le marché secondaire². En outre, et surtout, bien que les intermédiaires financiers soient tenus par la loi d'agir de façon transparente et dans l'intérêt de leurs clients, le suivi de leur comportement sur le terrain est difficile et on peut s'interroger sur l'applicabilité *ex ante* de cette règle³. Elle est généralement applicable *a posteriori*. En conséquence, les ménages ont effectué des opérations risquées sans avoir reçu des informations convenables. Qui plus est, selon Fazio (2004), les compétences professionnelles des banques italiennes ne se sont pas adaptées à la nécessité de conseiller un nombre croissant d'épargnants qui se sont reportés des obligations d'État vers des instruments financiers plus risqués. Bien que la part des actifs financiers des ménages investis dans des obligations de sociétés non financières étaient encore de moins de 2 % en 2003, la série de défaillances d'émetteurs d'obligations enregistrée ces deux dernières années – l'affaire Parmalat étant la plus remarquable (voir annexe 3.A1) – a été assez inattendue pour les ménages, ce qui a sans doute contribué à la faiblesse et à la détérioration de la confiance des consommateurs depuis 2002⁴.

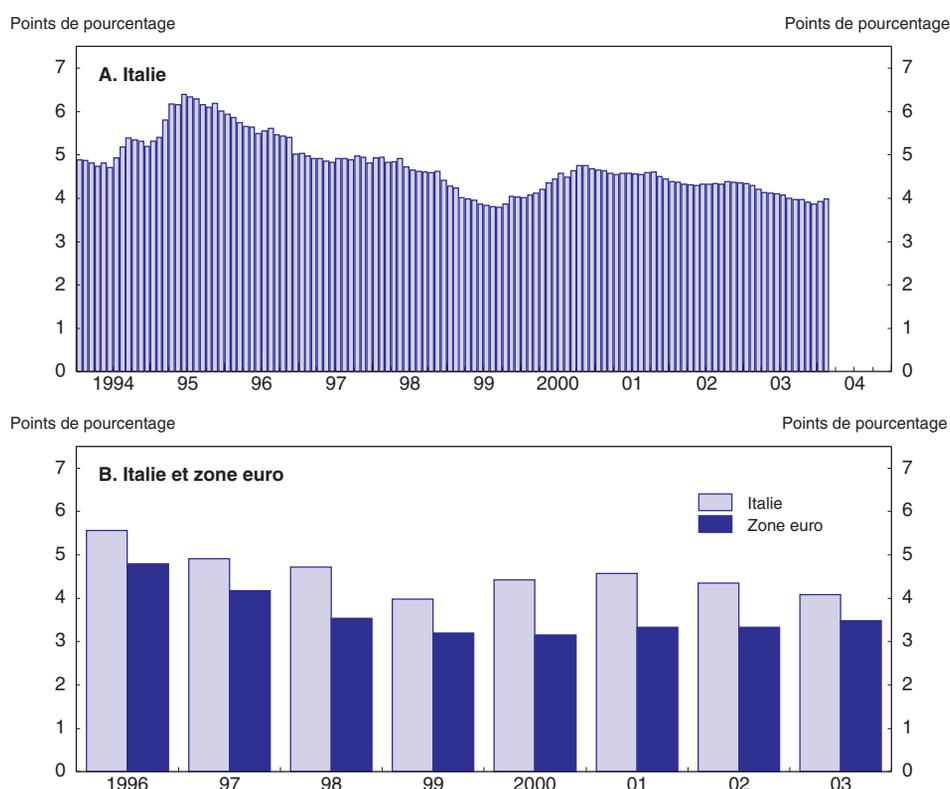
La demande des ménages à l'adresse d'instruments à rendement élevé a induit une évolution correspondante du mode de financement des sociétés. Dans les années 90, les sociétés ont en effet commencé à délaissier l'autofinancement et les crédits bancaires au profit de l'émission d'actions ou d'obligations. Elles ont aussi souvent tiré parti d'émissions obligataires sur les marchés internationaux par l'intermédiaire de leurs filiales étrangères, notamment dans des pays où les obligations d'information sont encore plus limitées qu'en Italie (Tremonti, 2004). Dans une certaine mesure, cela a aussi reflété les restrictions imposées par le droit civil en matière d'émissions obligataires, dispositions désormais supprimées par la nouvelle loi sur les sociétés (Bresciamorra, 2004)⁵.

Le financement sous forme d'actions et d'obligations n'en représente pas moins une faible part du total des engagements des entreprises, alors que le recours à l'emprunt reste une source importante du financement des entreprises. En 2002, environ 32 % de l'endettement total des entreprises non financières correspondaient à des prêts, soit plus que les 16 % des États-Unis et les 24 % de la France, mais proche des 31 % du Royaume-Uni et moins que les 45 % de l'Allemagne (Banque d'Italie, 2004b). Le rapport des obligations et actions des sociétés au total de leur passif est inférieur à celui enregistré dans les autres pays du G7, représentant environ 52 % en Italie contre 64 % au Royaume-Uni et 60½ pour cent en France et aux États-Unis, mais est plus élevé qu'en Allemagne (43 %). L'une des principales raisons de ce moindre recours au marché financier a résidé dans la réticence des actionnaires majoritaires des sociétés à ouvrir le capital des entreprises à des tiers (Merloni and Micossi, 2004, et *Étude* 2003). Cela s'est traduit, entre autres, par un recours

important à l'autofinancement des investissements pour éviter la dilution du capital, par la création de groupes pyramidaux chapeautés par des holdings familiales et, dans une moindre mesure actuellement, par des émissions d'actions sans droits de vote (voir plus loin).

Les banques ont aussi renforcé leur recours au financement par émission d'actions – en partie par suite de leur privatisation – et quelque 60 % du capital total des banques est désormais coté en bourse. Dans les années 90, le secteur bancaire a connu un processus de concentration ainsi que des améliorations de la gestion des risques qui ont permis d'accroître la productivité et la rentabilité des établissements de crédit (Fazio, 2004, et FMI, 2003). Malgré cela, cette rentabilité reste faible par rapport à la norme internationale, principalement en raison de l'importance des coûts (FMI, 2004a). La concurrence dans le secteur bancaire s'est aussi intensifiée comme l'indique la diminution de l'écart entre taux débiteurs et créditeurs (graphique 3.1) qui reste néanmoins plus élevé que la moyenne de la zone euro⁶. La stabilité du système bancaire s'est améliorée depuis la seconde moitié des années 90, les créances irrécouvrables en pourcentage des fonds propres pruden­tiels (*patrimonio di vigilanza*) sont revenues de 40 % en 1996 aux alentours de 11 % en 2003. Les bilans des banques se sont aussi améliorés sous l'effet d'opérations de titrisation de leurs crédits – dont 45 % concernant des créances irrécouvrables – effectuées plus spécialement durant la période 1999-2002, mais aussi grâce à certaines incitations fiscales introduites en 1999 et retirées en 2003. Une part importante des risques liés aux créances irrécouvrables a cependant été conservée dans les banques elles-mêmes puisqu'elles ont gardé les

Graphique 3.1. **Écart entre taux débiteurs et taux créditeurs**¹



1. Taux débiteurs : intérêts sur les prêts jusqu'à 18 mois, tous clients confondus ; taux créditeurs : taux moyens sur les dépôts.

Source : Fonds monétaire international, base de données sur les statistiques financières internationales.

composantes les plus risquées de ces instruments financiers (les titres dits « subordonnés »)⁷.

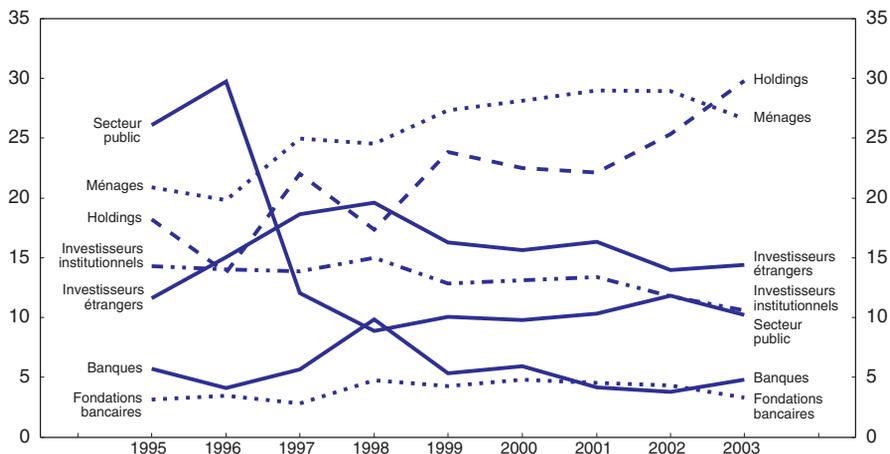
Ces mutations structurelles de comportement en matière de financement et d'épargne sont intervenues relativement rapidement et il a fallu assouplir la réglementation pour s'y adapter. Des textes importants comme la Loi bancaire (*Testo Unico Bancario*) de 1993 et la Loi relative au marché des capitaux (*Testo Unico della Finanza*) de 1998 ont permis de réformer la réglementation bancaire et financière dans le sens d'une plus grande transparence des émissions de valeurs mobilières des sociétés, d'un comportement plus correct des intermédiaires financiers et d'une information plus complète du public (Fazio, 2004). Néanmoins, des lacunes et inconvénients persistent dans le dispositif réglementaire et institutionnel, notamment pour ce qui est de la transparence des transactions entre les sociétés et leurs filiales dans les centres extraterritoriaux ou le niveau des sanctions, associé parfois aussi l'application inadaptée de ces sanctions.

Les problèmes en suspens – généralités

De fait, les problèmes de gouvernement d'entreprise persistent. Comme l'indiquait l'Étude 2003, la culture d'entreprise italienne se caractérise par la forte valeur attachée au contrôle familial. Cela contribue à expliquer la forte proportion de petites entreprises non cotées et la complexité des structures de contrôle des grands groupes cotés. Ces structures permettent à un nombre restreint d'investisseurs de maximiser leur contrôle; en d'autres termes, leurs droits de contrôle sont supérieurs à leurs droits sur les flux de trésorerie. En fait, l'actionnariat des sociétés cotées est de plus en plus dominé par des holdings (graphique 3.2) qui, malgré une réglementation et un contrôle plus stricts par l'autorité de tutelle compétente (*Commissione Nazionale per le Società e la Borsa*, CONSOB), sont parfois des groupes contrôlés par une personne ou sa famille et qui servent à bâtir des structures pyramidales. Comme dans les autres pays de l'OCDE, les informations sur ces structures actionnariales complexes pourraient être difficiles à obtenir (OCDE, 2004).

D'autres caractéristiques contribuent à la persistance des problèmes de gouvernement d'entreprise. Même si des administrateurs indépendants sont présents

Graphique 3.2. **Capital-actions des sociétés cotées**
Pourcentage de la capitalisation totale du marché, fin d'année



Source : Borsa Italiana.

dans près de 90 % des sociétés italiennes cotées, conformément aux recommandations du code déontologique de gouvernement d'entreprise de la Bourse italienne des valeurs mobilières (voir plus loin), ils sont souvent choisis par les actionnaires de contrôle, de sorte que l'on peut douter de leur indépendance réelle⁸. Seul un tiers des 30 premières sociétés cotées ont donc choisi d'introduire des procédures de vote dissociées permettant aux actionnaires minoritaires de soumettre leurs candidatures. La plupart des sociétés choisissant d'associer les actionnaires minoritaires à la nomination des administrateurs comportent une participation du Trésor à leur capital et elles sont donc tenues de procéder ainsi. La responsabilité des administrateurs devant les actionnaires est de plus limitée par la rareté des occasions qu'ont les actionnaires de faire inscrire des points à l'ordre du jour des assemblées générales⁹. Dans ce contexte, il est bien difficile de protéger les droits des actionnaires minoritaires¹⁰.

En principe, les opérations financières et les bilans des sociétés doivent se soumettre au contrôle d'un certain nombre d'instances : i) contrôle interne; ii) collège des commissaires aux comptes (*collegio sindacale*)¹¹ ; iii) comité d'audit pour les sociétés cotées adoptant le code de déontologie de la Bourse italienne des valeurs mobilières (voir plus loin); iv) cabinets d'audit externe. Plus précisément, le *collegio sindacale* est tenu de vérifier si la direction et les opérations administratives sont conformes à la loi et aux statuts au moyen d'un certain nombre d'instruments, y compris des inspections. Dans le cas des sociétés cotées, le *collegio* doit aussi faire connaître à la CONSOB les irrégularités commises par la direction. Ces dernières années, ces communications se sont multipliées en réaction aux dispositions récentes visant l'augmentation des sanctions à l'encontre des membres d'un *collegio sindacale* qui ne ferait pas état d'irrégularités, ce qui donne à penser que l'application concrète des prérogatives du *collegio sindacale* est sans doute incomplète faute d'incitations convenables. En fait, malgré la législation actuelle imposant la présence au sein du *collegio sindacale* d'au moins un membre indépendant élu par les actionnaires minoritaires, seul un quart des sociétés cotées remplit cette obligation en raison du nombre minimum élevé d'actionnaires prévus par les statuts des sociétés¹² et parce que la participation des actionnaires et des investisseurs institutionnels aux assemblées générales est rare (tableaux 3.2 et 3.3). De plus, pour les sociétés non cotées, seuls les actionnaires majoritaires sont habilités à nommer les contrôleurs internes et les membres du *collegiosindacale*. Enfin, dans certaines sociétés (par exemple, Parmalat avant la cessation de paiement), le directeur financier faisait aussi partie du comité de contrôle interne (Micossi, 2004).

Les cabinets d'audit externe sont inscrits sur un registre *ad hoc* et sont placés sous la surveillance de la CONSOB. La panoplie des instruments juridiques dont dispose la

Tableau 3.2. Membres des conseils des commissaires aux comptes (*sindaci*) élus par les actionnaires minoritaires

Fin mai 2003

Secteurs	Nombre de sociétés	En % du nombre total des membres dans le secteur
Assurance	2	22.2
Services bancaires	11	28.9
Secteur non financier	54	25.4
Total	67	25.8

Source : CONSOB (2004).

Tableau 3.3. **Investisseurs institutionnels dans les sociétés cotées**

Pourcentage, 2003

	Secteurs				
	Assurance	Activités bancaires	Activités financières	Activités industrielles	Services
A. Part des droits de vote dans les réunions en assemblée générale¹					
Sociétés italiennes de gestion des actifs	0.2	0.1	0.4	0.2	0.2
Fonds de pensions italiens	0.2	–	–	0.4	0.2
Banques et compagnies d'assurance italiennes	0.8	0.9	–	0.3	0.4
Fonds étrangers	0.7	1.1	0.4	1.6	1.1
Banques et compagnies d'assurance étrangères	0.3	0.3	–	–	0.1
Total	2.2	2.4	0.8	2.5	2.0
B. Part du capital des sociétés cotées détenue par les OPCVM italiens²					
En % du total du secteur	4.0	3.1	–	3.6	–

1. Droits de vote détenus par les investisseurs institutionnels, valeurs moyennes pour les réunions de 2003; pour les sociétés inscrites au MB30 et au Midex ainsi que dans le segment Star.

2. À la fin décembre 2003. La part dans l'économie totale s'élève à 3.5 %.

Source : CONSOB (2004).

CONSOB pour mener cette mission de surveillance est étendue et les sanctions peuvent aller jusqu'à la radiation du cabinet d'audit du registre. Les cabinets d'audit externe sont tenus de rendre compte à la CONSOB de tout avis négatif sur le bilan d'une société ainsi que de l'impossibilité d'émettre un avis faute d'informations complètes. Cependant, le choix et la rémunération du cabinet d'audit externe sont décidés sur proposition des administrateurs.

Les problèmes en suspens – secteur financier

Un motif agrandissant de préoccupation concernant le gouvernement d'entreprise a été la participation croissante de sociétés non bancaires au capital de banques dont ces sociétés sont des clients importants, ce qui peut donner lieu à des conflits d'intérêts (Giavazzi, 2004)¹³. La législation actuelle interdit la participation de sociétés non financières dans le capital des banques au-delà de 15 %. De plus, les participations supérieures à 5 % dans des banques doivent être autorisées par la Banque d'Italie. Toutefois, les sociétés non financières sont admises à conclure des pactes d'actionnaires et à être représentées au conseil d'administration de banques. En conséquence, ces sociétés pourraient avoir intérêt à recevoir des crédits à des conditions de faveur de banques dans lesquelles elles détiennent des intérêts (prêts aux dirigeants et actionnaires)¹⁴. En fait, aucune réglementation complète n'existe sur les prêts aux dirigeants et actionnaires ou sur les prêts à des parties liées (FMI, 2004b). Selon Tremonti (2004), les banques ont réduit l'encours de leurs risques de crédit vis-à-vis de certaines entreprises en difficulté en prenant ferme leurs obligations et en transférant ainsi ces risques aux épargnants et aux fonds communs de placement. Parallèlement, les banques ont pu bénéficier des commissions facturées pour les émissions obligataires.

La gouvernance des institutions financières doit effectivement être renforcée au même titre que celle des sociétés non financières. La présence d'investisseurs institutionnels dans le capital des banques – facteur de nature à stimuler la responsabilité des directions de banques vis-à-vis des actionnaires minoritaires – est limitée. De plus, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les banques ont été de plus en plus impliquées

dans des opérations imbriquées comme la banque d'investissement, l'intermédiation sur les marchés de capitaux vis-à-vis des petits investisseurs, la distribution de crédit ainsi que l'établissement de rapports sur les sociétés à l'intention des investisseurs. Cela pourrait permettre aux banques de tirer partie d'économies de gamme. Néanmoins, ces activités peuvent aussi donner lieu à des conflits d'intérêts, bien que la législation en vigueur impose la divulgation intégrale des conflits d'intérêts et la mise en place d'un certain cloisonnement entre les différentes activités des banques (« murailles de Chine »)¹⁵.

Une autre source de conflit d'intérêts peut provenir de la gestion de la Bourse italienne des valeurs mobilières (*Borsa Italiana*). Cette bourse a été privatisée en 1997 et elle est actuellement contrôlée par un certain nombre de banques – chacune étant admise à détenir une participation maximale de 5 % – qui ont donc la responsabilité de l'admission des sociétés à la cotation tout en collectant des commissions des opérations de négociation. Leur intérêt à appliquer des critères rigoureux d'admission à la cotation risque donc d'être affaibli. Pour limiter les conflits d'intérêts, l'admission à la cotation est décidée par une commission distincte composée du directeur général de la bourse et d'autres dirigeants qui ont l'interdiction d'avoir quelques relations que ce soient avec les intervenants en bourse. Néanmoins, le directeur général est élu par le conseil d'administration¹⁶. Une solution possible pour réduire les conflits d'intérêts consisterait à inscrire à la cotation la bourse elle-même tout en renforçant le contrôle exercé par la CONSOB comme l'envisageait le projet de loi présenté au Parlement (voir plus loin). Une autre solution consisterait à développer la concurrence dans ce secteur et, de fait, une nouvelle bourse de valeurs (TLX) a été créée par la banque *Unicredito*. Toutefois, la présence probable d'externalités de réseau risque d'empêcher l'existence de plusieurs bourses de valeurs rentables en Italie.

La voie de l'autodiscipline

L'auto-imposition de règles de gouvernement d'entreprise peut constituer un substitut viable à une législation rigoureuse si elle s'accompagne d'incitations convenables à les mettre concrètement en œuvre. En 1999, un comité auprès de la Bourse italienne des valeurs mobilières a publié un certain nombre de recommandations de gouvernement d'entreprise à l'intention des sociétés cotées (le *Codice Preda*)¹⁷. Ces recommandations ont été révisées en juillet 2002. Ce code couvre de nombreux aspects du gouvernement d'entreprise, notamment le rôle et la composition du conseil d'administration, la désignation et la rémunération des administrateurs, le contrôle interne, les relations avec les investisseurs institutionnels, les opérations d'initiés et les règles applicables aux assemblées générales d'actionnaires. Les règles de la bourse obligent les sociétés cotées à donner au marché des informations sur l'application de ces recommandations et, le cas échéant, sur les raisons de leur non-application (« appliquer les règles ou se justifier »). Un nombre croissant de sociétés communique des informations sur leurs structures sociétaires et, pour la majorité, elles affirment suivre la plupart des recommandations (ASSONIME, 2004). Toutefois, ces règles sont facultatives et l'application uniquement parcellaire des recommandations ne semble pas aboutir jusqu'ici à un alourdissement du coût du capital pour les sociétés faisant preuve d'opacité (Merloni et Micossi, 2004). En conséquence, l'autodiscipline risque, en l'état actuel des choses, de ne pas bénéficier des incitations convenables.

Les responsabilités de surveillance des marchés de capitaux

La surveillance des marchés de capitaux est organisée autour d'un compromis entre le modèle « par objectifs » et le modèle « par secteurs ». Selon le modèle par objectifs, des

organismes distincts et indépendants poursuivent les objectifs qui leur ont été assignés – stabilité, transparence et concurrence – vis-à-vis de différentes institutions (Di Giorgio et autres 2000). En revanche, selon le modèle de la surveillance par secteurs, chaque organisme de surveillance exerce l'ensemble des responsabilités sur un secteur spécifique.

La Banque d'Italie assume de larges responsabilités intersectorielles en matière de stabilité des marchés de capitaux et est tenue de veiller à la stabilité, à l'efficacité et à la compétitivité du secteur bancaire la responsabilité du secteur bancaire. Selon le FMI (2004b), le système de surveillance de la stabilité du marché des capitaux instauré par la Banque d'Italie est perfectionné, car il comporte un dispositif complet de communication financière par les intermédiaires, ce qui permet le calcul de toute une batterie d'indicateurs sur la stabilité financière. La Banque d'Italie veille aussi à l'efficacité et à la stabilité des marchés de titres, car elle peut différer ou empêcher toute émission de valeurs mobilières jugée trop importante pour être absorbée par le marché ou inadaptée à celui-ci; c'est le cas notamment lorsque les caractéristiques des valeurs paraissent complexes et ont un rendement difficile à calculer pour le grand public. La Banque d'Italie peut donc avoir ainsi une incidence sur la transparence du marché.

La CONSOB dispose de larges compétences en matière de surveillance – y compris les inspections – sur les sociétés émettrices de valeurs mobilières, les sociétés financières et les banques fournissant des services de placement, les institutions de gestion des marchés de capitaux et, comme on l'a vu précédemment, sur les vérificateurs externes. Par exemple, elle est habilitée à contrôler si des sociétés cotées ou des sociétés émettant directement des obligations auprès du grand public fournissent des informations correctes et convenables au marché. En cas d'irrégularités, la CONSOB peut même proposer au ministère de l'Économie de prendre des mesures de sanctions à l'encontre d'administrateurs ou de membres du *collegio sindacale* bien que la société elle-même ne soit pas passible de sanctions¹⁸. Néanmoins, la CONSOB pourrait procéder à un nombre d'inspections inférieur à celui souhaitable, faute de ressources humaines suffisantes (Cardia, 2004). De plus, le déclenchement des opérations d'inspection n'intervient généralement qu'en réaction à la publication d'informations par les sociétés. Enfin, les sanctions que la CONSOB peut imposer sont sans doute insuffisantes pour exercer une dissuasion crédible vis-à-vis des manquements des sociétés¹⁹.

Selon Fazio (2004), la CONSOB et la Banque d'Italie opèrent de façon coordonnée pour éviter de faire peser une double contrainte sur les sociétés et les autres intervenants sur le marché et les deux institutions procèdent à un échange d'informations régulier.

La Banque d'Italie est responsable de l'application du droit de la concurrence dans le secteur bancaire. L'Autorité antitrust émet des avis non contraignants à la Banque d'Italie sur les questions d'application du droit de la concurrence. Le droit de la concurrence prévoit que, dans des cas exceptionnels, la Banque d'Italie, en accord avec l'Autorité antitrust, peut autoriser des restrictions de la concurrence entre banques, si cela apparaît nécessaire pour préserver la stabilité monétaire (Tesauro, 2004, annexe 1). Cette disposition n'a jamais été appliquée. Pour assurer la stabilité du marché des capitaux, la Banque d'Italie conserve le pouvoir non seulement de contrôler l'adéquation des fonds propres prudentiels des intermédiaires financiers, mais a aussi, comme cela est requis par le droit communautaire, la faculté discrétionnaire d'autoriser toute opération d'acquisition de participations importantes dans des banques sur la base de considérations de gestion prudentes et saines²⁰.

Le ministère de l'Économie préside le Comité interministériel du crédit et de l'épargne (CICR) – composé de cinq autres ministres et du gouverneur de la Banque d'Italie : ce comité est habilité à promulguer des directives générales concernant la surveillance du marché du crédit sur propositions de la Banque d'Italie²¹. De plus, le ministère de l'Économie contrôle la stabilité des fonds de pension privés avec le ministère du Travail, tandis que l'organisme responsable de ces instruments est la Commission de surveillance des fonds de pension (COVIP). Enfin, les sociétés d'assurance sont placées sous le contrôle de l'Institut de surveillance de l'assurance privée (ISVAP).

Avec une telle structure institutionnelle mixte, dans certains cas le même organisme de tutelle peut se trouver aux prises à des objectifs contradictoires, comme lors d'opérations d'acquisition, de prise de participation ou de concentration d'intermédiaires financiers qui pourraient faciliter la stabilité, mais aussi à l'inverse freiner la concurrence²².

La réaction des pouvoirs publics pour rétablir la confiance dans le marché des capitaux

Les déficiences mentionnées ci-dessus qui caractérisent le gouvernement d'entreprise et le marché des capitaux en Italie constituent un frein à une allocation efficiente du capital, ce qui a des conséquences négatives sur la croissance d'entreprises rentables, la R-D et l'innovation, et plus généralement les performances globales (encadré 3.1). Récemment, le gouvernement a pris une série d'initiatives pour régler ces problèmes. À la fin de 2003, des nouvelles procédures d'urgence ont été approuvées en vue de restructurer de grandes sociétés insolubles. Au début de 2004, après un an de débats et d'examen, une loi plus moderne sur les sociétés est entrée en application. Cela étant, un vaste train de mesures particulièrement nécessaires sont encore à l'étude. En fait, dans les premiers mois de 2004, un certain nombre de projets de loi sur le gouvernement d'entreprise et la surveillance des marchés de capitaux – notamment un texte proposé par le gouvernement – ont été examinés par le Parlement. En mai 2004, un projet de loi conjoint de la majorité et de l'opposition a finalement été présenté. Il reprenait de nombreuses mesures de réforme figurant déjà dans d'autres projets de loi ainsi que de nouvelles propositions formulées dans le contexte d'une enquête complète effectuée par le Parlement. Toutefois, au cours de l'été suivant, l'accord entre majorité et opposition a volé en éclats et, après une longue discussion, un projet révisé a été approuvé par la chambre des députés et est maintenant en cours d'examen au sénat. Cette section décrira les principales mesures récentes – certaines étant déjà appliquées, d'autres n'étant que des propositions – visant à réformer le secteur financier italien.

Nouvelles procédures de restructuration

Fin décembre 2003, à la suite de la défaillance de *Parmalat* sur le marché obligataire, le gouvernement a approuvé un décret-loi accélérant les procédures d'urgence existantes pour la restructuration des entreprises insolubles et élargissant le champ d'application de ces procédures. Révisées à la fin de novembre 2004, les nouvelles mesures s'appliquent à toutes les entreprises de plus de 500 salariés et dont l'endettement dépasse 300 millions d'euros. Par suite de ce décret-loi, les procédures de faillite spéciale pour une grande entreprise insoluble ont été modifiées et les initiatives suivantes peuvent être prises : i) le ministre des Activités productives désigne un « commissaire extraordinaire » (*commissario straordinario*) chargé de traiter les procédures d'urgence ; ii) le *commissario straordinario* doit

Encadré 3.1. Quelques éléments sur l'impact du secteur financier sur les performances économiques de l'Italie

Carpenter et Rondi (2004) ont établi que le produit des introductions en bourse affecte la croissance et les performances des petites entreprises italiennes, lorsque ces dernières sont indépendantes des grands conglomerats industriels. En revanche, elles n'ont aucun impact sur les performances de filiales ou de grandes entreprises. Les auteurs identifient une différence de comportement entre les entreprises « de style nouveau », à savoir qui font appel aux émissions d'actions pour financer leur croissance, et les entreprises « à l'ancienne » qui utilisent les introductions en bourse pour séparer la propriété du capital de son contrôle. Ils observent aussi que le financement par actions des entreprises italiennes « de style nouveau » est bien inférieur à ce que l'on observe aux États-Unis, ce qui suscite des interrogations quant à l'efficacité des mesures visant à faciliter l'accès au financement par actions en Italie. Ils recommandent plutôt une éventuelle réforme visant à démanteler les groupes pyramidaux d'entreprises. La séparation actuelle de la propriété et du contrôle dans de nombreuses entreprises « à l'ancienne » supposerait la mise en place de mécanismes de suivi pour les actionnaires minoritaires, le durcissement des règles de gouvernement d'entreprise et le renforcement de la protection juridique des investisseurs.

Hall et Oriani (2004) montrent pour leur part que, dans l'ensemble, la bourse ne semble pas apporter une prime positive aux investissements dans la R-D en Italie, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays du G-7. Toutefois, en vérifiant leur hypothèse par un examen de la structure de l'actionnariat, ils constatent qu'en Italie, l'investissement dans la R-D est en fait valorisé par le marché dans le cas de sociétés qui ne sont pas dominées par un gros actionnaire. Ces résultats tendent à montrer qu'en Italie, les gros actionnaires ne réagissent pas à la pression du marché. Ils indiquent en outre que des mesures favorables à la diffusion de l'actionnariat – comme l'amélioration de la protection des actionnaires minoritaires – aboutiraient à une prime pour les investissements rentables dans la R-D, ce qui inciterait les entreprises à innover.

Enfin, Fabbri (2002) montre que les niveaux du financement externe, du stock agrégé de capital et de la production sont plus élevés dans les régions italiennes où le système judiciaire se montre plus efficace dans le traitement des comportements répréhensibles en matière de crédit aux entreprises. Ces résultats impliquent que les performances agrégées sont influencées de façon déterminante par l'efficacité de l'application du droit des sociétés.

soumettre au ministère pour approbation un plan de restructuration dans les six mois; iii) la restructuration de l'entreprise doit intervenir dans les deux ans et peut comprendre la cession d'activités non essentielles; iv) les procédures de cession de ces activités peuvent commencer immédiatement, même avant la soumission du plan de restructuration, bien que l'approbation du ministère reste nécessaire; v) le plan de restructuration peut aussi comprendre une mesure de révocation (*azione revocatoria*), à savoir la récupération des paiements affectant le bilan effectués par la société juste avant l'application des procédures d'urgence; vi) le commissaire extraordinaire peut proposer un projet de concordat devant être accepté par une majorité de créanciers; vii) si le plan de restructuration ou le concordat ne sont pas approuvés, le commissaire extraordinaire a alors l'option, après approbation du ministre, de vendre tous les actifs industriels de la société insolvable dans l'année qui suit (tout en permettant la poursuite de ces activités

industrielles) ou, si la vente n'est pas réalisable, de demander au pouvoir judiciaire d'appliquer les procédures de faillite ordinaire²³.

L'accélération des procédures d'urgence et le renforcement de la solution de restructuration pour les entreprises en difficulté marquent une amélioration de la protection des créanciers et sont donc en phase avec les recommandations de l'Étude 2003. Toutefois, le soutien apporté aux entreprises en difficulté semble aller au-delà de la nécessité de protéger les droits des créanciers. Par exemple, la révocation est normalement un instrument utilisé dans les procédures de faillite pour protéger les droits des créanciers plutôt que comme un moyen de financer les plus de restructuration des entreprises en difficulté. Mais surtout, les nouvelles prérogatives du gouvernement – en particulier du ministère des Activités productives – en matière d'approbation du plan de restructuration et de contrôle des « procédures d'administration extraordinaire » risquent de remettre en cause l'égalité des règles applicables aux intervenants sur le marché.

Plus généralement, l'approbation de ce décret-loi met en lumière la nécessité de mettre en œuvre une nouvelle loi sur les faillites qui soit applicable à la fois aux petites et aux grandes entreprises, comme le soulignait l'Étude 2003. De fait, des procédures de faillite ordinaire plus efficaces permettraient de limiter le recours aux mesures d'urgence faisant directement intervenir l'État comme celles qui sont actuellement mises en œuvre pour la restructuration de Parmalat. En juillet 2003, une commission *ad hoc* a mis la dernière main à un certain nombre de propositions de réforme et les a soumises au gouvernement. Ces propositions visent à favoriser les compromis avec les créanciers ou l'accélération des procédures de liquidation des entreprises insolvables. Ces réformes devraient aussi permettre au débiteur insolvable d'entreprendre une nouvelle activité. Toutefois, ces propositions sont encore examinées par le gouvernement. Une accélération de la réforme des procédures de faillite devrait contribuer à rétablir plus rapidement la confiance des investisseurs. Le nouveau programme en faveur de la compétitivité (annexe 2.A3) anticipe certaines de ces propositions de réforme et donne au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour mettre en œuvre la réforme dans les six mois.

La nouvelle loi sur les sociétés

La nouvelle loi sur les sociétés est entrée en vigueur en janvier 2004 comme prévu²⁴. Elle englobe la réglementation applicable à l'ensemble des sociétés non cotées et en partie aussi des sociétés cotées pour ce qui concerne les aspects qui ne figuraient pas dans la précédente législation²⁵. Grâce à cela, les missions du conseil d'administration et de ses comités de gestion sont mieux définies; les comités de direction doivent rendre compte à intervalles réguliers de leurs activités au conseil d'administration et au *collegio sindacale* et ils doivent être prêts à fournir à tout moment au conseil d'administration des informations appropriées; les administrateurs doivent faire connaître aux autres administrateurs ainsi qu'au *collegio sindacale* les intérêts qu'ils peuvent avoir dans les opérations des sociétés, y compris ceux défendus au nom de tiers²⁶. De plus, les administrateurs des filiales sont désormais tenus de divulguer les relations entre groupes et de justifier toute initiative prise sous l'influence de la société exerçant le contrôle. Les actionnaires et les créanciers peuvent aussi engager des poursuites à l'encontre de la société exerçant le contrôle lorsque son influence provoque des pertes qui ne sont pas compensées par les avantages découlant pour la filiale de l'appartenance à un groupe. Ces mesures pourraient atténuer les problèmes liés aux structures pyramidales. La nouvelle loi devrait aussi faciliter le financement obligataire, car le plafond des émissions obligataires a été assoupli. En

conséquence, les avantages des émissions obligataires par le biais de filiales étrangères devraient aussi diminuer quelque peu. Cela étant, l'affaiblissement des sanctions pénales en cas de communication de fraude comptable des sociétés non cotées est incompatible avec les efforts d'amélioration de la transparence et avec le fond essentiel de la nouvelle loi (voir aussi OCDE, 2004b).

Le gouvernement a approuvé à la fin de 2004 d'autres modifications de la nouvelle loi sur les sociétés afin de répondre aux besoins mis en évidence par les premières mesures d'application pratique de la réforme et les problèmes de gouvernement d'entreprise correspondants²⁷. Il s'agit de discipliner les transactions entre parties associées, notamment en exigeant du conseil d'administration qu'il mette en place, sur la base d'une réglementation adoptée par la CONSOB, des procédures adéquates pour assurer la transparence et l'équité des transactions avec des parties associées réalisées directement par la société ou indirectement par le biais de ses filiales. En outre, une obligation d'information est imposée aux investisseurs professionnels se proposant de négocier sur le marché secondaire en Italie des obligations émises à l'étranger par des sociétés contrôlant des entreprises italiennes ou contrôlées par des entreprises italiennes.

L'amélioration du gouvernement d'entreprise et de la surveillance du marché des capitaux

En mai 2004, la majorité et l'opposition ont déposé un projet de loi conjoint visant à réformer les autorités de tutelle ainsi qu'à régler les problèmes de gouvernement d'entreprise. Ce projet de loi intègre nombre de propositions précédemment soumises au Parlement par le gouvernement (encadré 3.2), d'autres mesures figurant dans divers projets de loi déjà en discussion ainsi que des propositions nouvelles formulées dans le contexte d'une enquête approfondie menée par le Parlement. Après que l'accord entre majorité et opposition eut volé en éclats durant l'été, la majorité parlementaire a présenté un projet de loi révisé en novembre 2004, qui a fini par être approuvé avec d'autres modifications par la Chambre des députés et est maintenant examiné par le sénat.

Dans la dernière phase de l'adoption du projet de loi, le ministre de l'Économie et des Finances a tenu quatre audiences devant les commissions parlementaires chargées de l'examen du projet, son objectif étant d'accélérer le processus législatif. Le ministre a envisagé favorablement les mesures proposées concernant le gouvernement d'entreprise et a soutenu en particulier l'élection d'un membre du conseil par les actionnaires minoritaires. En outre, le ministre a estimé que la loi devait prévoir l'obligation pour les sociétés de faire connaître au marché les mesures prises pour se conformer au code du gouvernement d'entreprise et les raisons du non respect de ce code, la mise en place d'un système de contrôles internes et externes pour vérifier l'exactitude de ces informations et l'application de sanctions adéquates pour les administrateurs oubliant de fournir des informations ou donnant des informations inexacts. S'agissant des conflits d'intérêts, le ministre a été d'avis que des obligations très strictes de divulgation d'informations seraient plus efficaces que de nouvelles interdictions et limitations. La CONSOB devrait avoir la pleine responsabilité d'assurer la transparence de tous les produits financiers. Elle devrait, toutefois, demander l'opinion de l'autorité chargée d'un secteur spécifique (Banque d'Italie, ISVAP ou COVIP). En revanche, le ministre a jugé préférable, pour le moment, de ne pas modifier la répartition des compétences entre l'autorité de la Banque d'Italie et Autorité antitrust concernant la concurrence dans le secteur bancaire²⁸.

Encadré 3.2. Le projet de loi gouvernemental sur la protection de l'épargne

En février 2004, le gouvernement a présenté un projet de loi de réforme du système de protection de l'épargne. Ce projet de loi a deux principaux objectifs : a) simplifier le système institutionnel de surveillance des marchés de capitaux dans le sens d'un modèle « par objectifs » ; b) renforcer les mécanismes de sanction des infractions à caractère commercial et financier.

Ce projet de loi remplace la CONSOB par une nouvelle « Autorité de tutelle de l'épargne » (*Autorità per la tutela del risparmio*) qui serait principalement responsable de la transparence et de l'information convenable des marchés de capitaux, y compris dans le secteur bancaire. La transparence des produits d'assurance et des fonds de pension continuerait de relever de la responsabilité de l'ISVAP et de la COVIP, respectivement, mais elle ferait l'objet d'avis de la nouvelle autorité. L'Autorité de tutelle de l'épargne serait une institution indépendante, mais elle devrait soumettre un programme annuel d'activité au Parlement. Elle devrait aussi rendre compte périodiquement au CICR des évolutions les plus intéressantes des marchés de capitaux et elle pourrait proposer à ce même comité toutes les résolutions nécessaires à la réalisation de l'objectif de protection de l'épargne. La Banque d'Italie devrait conserver la mission principale de veiller à la stabilité du marché des capitaux tandis que l'Autorité de la concurrence serait chargée de veiller à la concurrence dans le secteur bancaire. Pour remplir leurs missions respectives, la Banque d'Italie et l'Autorité de la concurrence devraient avoir la responsabilité conjointe de l'autorisation des fusions et acquisitions dans le secteur bancaire, et l'objection de l'une des deux institutions – qui doit être justifiée publiquement – suffirait à interrompre l'opération. L'Autorité de tutelle de l'épargne et la Banque d'Italie pourraient aussi s'adresser à la brigade financière (*Guardia di Finanza*) pour réunir des preuves d'actions contrevenant à la transparence et la stabilité du marché des capitaux. Un comité de liaison doit être mis en place qui devrait être composé de représentants de la nouvelle Autorité de tutelle de l'épargne, de la Banque d'Italie, de l'Autorité de la concurrence, de l'ISVAP et de la COVIP ; il se réunirait tous les mois pour échanger des renseignements, y compris confidentiels, et améliorer leur coopération entre les autorités. Enfin, le gouvernement conserverait une influence considérable sur le marché des capitaux, par l'intermédiaire du CICR qui exercerait une « surveillance générale » des activités bancaires et de la protection de l'épargne et définirait les grands principes applicables aux opérations de surveillance.

Les sanctions à l'encontre des infractions à caractère commercial et financier devraient être renforcées. L'accent a été mis sur l'identification de deux nouvelles infractions, « le préjudice à l'encontre de l'épargne » (*nocumento al risparmio*) et la rétention d'informations sur les conflits d'intérêts. La première doit s'appliquer aux personnes physiques agissant intentionnellement contre les règles existantes en matière d'intermédiation financière et portant un préjudice à 1 % de la population au moins ou conduisant à la destruction ou la réduction de la valeur d'instruments financiers équivalent à 1 % du PIB. La seconde doit s'appliquer aux administrateurs de sociétés qui s'abstiennent de faire état d'éventuels conflits d'intérêts découlant de portefeuilles de titres cotés qu'ils détiendraient sur les marchés nationaux ou européens. De plus, le projet de loi introduit ou renforce les sanctions applicables à une série d'infractions commerciales ou financières ainsi qu'au comportement illégal de comptables et de contrôleurs internes des sociétés.

Encadré 3.2. **Le projet de loi gouvernemental sur la protection de l'épargne** (suite)

Le projet de loi introduit aussi l'obligation pour les sociétés de communiquer, dans le cadre de leur budget consolidé, les bilans de leurs succursales dans des centres extraterritoriaux établis selon les règles comptables italiennes. Un fonds public d'assurance sera mis en place pour couvrir les pertes des investisseurs provoquées par le comportement illégal de sociétés ou d'intermédiaires financiers. Une série de mesures concernera aussi les cabinets d'audit. Des règles vont être introduites sur la durée des contrats passés avec les cabinets d'audit et sur leur renouvellement. Il est aussi prévu de limiter les services auxiliaires que les cabinets d'audit fournissent aux entreprises qu'ils vérifient. La nouvelle Autorité se voit confier la responsabilité de veiller au respect par les sociétés de ces règles.

Ce projet renforce la responsabilité de la CONSOB dans le domaine de la transparence sur le marché des valeurs mobilières. De fait, la CONSOB sera responsable de la transparence des obligations bancaires ainsi que des produits d'assurance et des fonds de pension. En outre, elle gardera parmi ses attributions le pouvoir de décision finale quant à l'admission à la cotation (y compris des sociétés administrant des marchés financiers, comme *Borsa Italiana*), la mise en œuvre des procédures de règlement et d'arbitrage en cas de différends entre les épargnants et les intermédiaires financiers et la vérification de l'exactitude des informations fournies au marché en application du code de gouvernement d'entreprise de la Bourse italienne. Un comité de contact sera établi au sein duquel les autorités de surveillance des marchés financiers se réuniront sur une base mensuelle pour partager des informations et renforcer leur coopération. Le ministre de l'Économie peut convoquer le comité de contact afin de fournir aux autorités les « informations pertinentes » concernant leur activité²⁹.

En ce qui concerne le gouvernement d'entreprise et les conflits d'intérêts, le projet de loi prévoit que, dans les sociétés cotées, un membre du Conseil d'administration doit être élu par les actionnaires minoritaires. En outre au moins un membre du Conseil doit être indépendant. La nouvelle loi appliquera aussi l'obligation selon laquelle au moins un membre du *collegio sindacale* doit être désigné par les actionnaires minoritaires³⁰. Les directeurs financiers comme les directeurs généraux devront certifier les états financiers de la société. Les administrateurs comme les membres du *collegio sindacale* devront faire état de toutes leurs activités dans d'autres sociétés avant d'accepter leurs mandats. La CONSOB se voit aussi accorder de plus larges responsabilités dans la surveillance des obligations de transparence pour les filiales off-shore des entreprises italiennes. Elle aura pour tâche à cet égard d'adopter les règlements d'application.

Les états comptables fallacieux feront l'objet de poursuites plus strictes. Enfin, les intermédiaires financiers sont admis à revendre sur le marché secondaire, dans un délai d'un an, des obligations émises précédemment à des investisseurs professionnels à la seule condition de fournir une garantie. Une note d'information sur ces obligations doit aussi être fournie, comme pour toutes les autres valeurs mobilières émises en Italie³¹. Des restrictions en matière de crédit sont introduites pour les prêts entre entités liées mais les sociétés de crédit et les caisses d'épargne mutualistes devraient en être exemptées. Des plafonds seront affectés aux placements de portefeuille que peuvent effectuer les fonds communs de placement dans des sociétés appartenant au groupe auquel appartiennent aussi ces fonds.

Enfin, dans le cadre d'un projet de loi mettant en œuvre plusieurs directives européennes (« *legge comunitaria* »), le Parlement a récemment approuvé l'application de la directive de la communauté européenne sur les « abus de marché », qui figurait initialement dans le projet de loi majorité-opposition³². Cette directive vise à remédier aux problèmes posés les opérations concertées sur les marchés financiers et les délits d'initiés. Grâce à ces mesures, les pouvoirs d'inspection et de sanction de la CONSOB seront renforcés et les pénalités en cas d'abus de marché seront augmentées. La *legge comunitaria* prévoit un accroissement d'un tiers des effectifs de la CONSOB dans la perspective d'un renforcement de ses responsabilités à l'avenir dans ce domaine.

Recommandations

Les propositions précédentes marquent des pas positifs importants dans le sens de l'amélioration du modèle de surveillance du marché des capitaux, du renforcement du gouvernement d'entreprise et de la dissuasion des comportements illicites. Toutefois, elles n'ont pas encore été approuvées et les discussions se poursuivent. L'appui apporté à la réforme par le ministre de l'Économie pourrait accélérer l'approbation du projet de loi. L'approbation de ce texte par le Parlement et sa mise en œuvre devraient effectivement rester prioritaires. Les nouvelles mesures doivent s'inscrire dans un cadre législatif – comprenant la loi bancaire et la loi relative au marché des capitaux des années 90 ainsi que la plus récente loi relative aux sociétés – qui, pour la plupart de ses aspects, convient déjà, mais doit être encore améliorée, comme il ressort des discussions précédentes.

Il convient d'accorder un rôle de premier plan à l'autodiscipline des entreprises dont l'application concrète est une condition *sine qua non*. L'obligation pour les sociétés d'appliquer les recommandations de gouvernement d'entreprise énoncées par la Bourse italienne des valeurs mobilières, devrait être renforcée, par exemple en soumettant l'admission en bourse de toutes les sociétés à l'application de ces recommandations, comme sur d'autres bourses de valeurs de pays de l'OCDE et comme c'est déjà le cas pour certaines règles du code dans des segments plus restreints de *Borsa Italiana*. Leur mise en œuvre sur le terrain pourrait être contrôlée par la CONSOB, ainsi que le prévoit le projet de loi en cours d'examen au Parlement. Si cela ne paraît pas suffisant, on pourrait introduire des règlements et des sanctions plus rigoureux. Par exemple, pour renforcer la transparence des structures actionnariales complexes, la *Borsa Italiana* pourrait être obligée de créer un segment *ad hoc* du marché des sociétés cotées représentant des groupes utilisés pour construire des structures pyramidales. Les intermédiaires financiers devraient être tenus de fournir à leurs clients des informations permettant de savoir si les émissions obligataires comportent ou non des notations d'émetteurs et, si c'est le cas, sur le risque de défaillance lié à chaque niveau de notation. Des sections spécialisées des tribunaux pourraient être créées pour traiter exclusivement des dossiers concernant les sociétés et les opérations financières. La possibilité pour les actionnaires et les créanciers d'engager des actions collectives pourrait être envisagée. On pourrait envisager d'introduire des incitations pécuniaires pour les personnes physiques dénonçant le comportement illégal de sociétés (« dénonciateurs »). Enfin, des sanctions pécuniaires pourraient être appliquées de façon *ad hoc* aux sociétés commettant des infractions financières de façon à financer la nouvelle autorité de tutelle des marchés de capitaux.

La mise en place d'un fonds d'assurance pour rembourser les investisseurs en actions de sociétés en cas de défaillance résultant d'un comportement illégal – tel que le propose le gouvernement – pourrait favoriser la confiance du public dans ces instruments financiers,

notamment après la récente série de défaillances que l'on a connue. Néanmoins, cela peut aussi donner lieu à des problèmes d'aléa moral avec la surveillance inadéquate par les investisseurs du comportement correspondant des sociétés et du gouvernement d'entreprise. Il convient donc de réexaminer la mise en place de ce fonds d'assurance. Au minimum, on pourrait introduire un plafonnement du montant de l'épargne remboursée.

Une rationalisation des responsabilités de surveillance du marché des capitaux est judicieuse, comme en débat actuellement le Parlement, car elle améliorerait la mise en œuvre du cadre législatif. Un renforcement de l'obligation redditionnelle des autorités de surveillance à l'égard du Parlement, comme prévu dans la loi majorité-opposition initiale serait aussi bienvenu. En revanche, la finalité du CICR pourrait être réexaminée et ce comité pourrait au bout du compte être aboli.

De plus, il importe que le nouveau modèle de réglementation n'aboutisse pas à une prolifération des mesures de contrôle des intermédiaires et à un alourdissement de leurs contraintes administratives. La coopération entre les trois autorités – telle qu'elle est envisagée dans le projet de loi – est donc essentielle pour éviter un tel phénomène ainsi que pour garantir un exercice rapide et sans heurts des missions de surveillance. Le bon fonctionnement de la coordination entre les autorités sera aussi important pour l'échange de renseignements et de méthodes et pour assurer un équilibre convenable entre leurs différents objectifs.

Enfin, aux termes du projet de loi, la CONSOB devrait renforcer ses responsabilités. Pour lui permettre de s'acquitter efficacement de ses fonctions, il faudrait accroître ses ressources humaines et financières au-delà de ce qui est déjà prévu dans la *legge comunitaria*. À cette fin, des sanctions monétaires devraient être imposées aux sociétés commettant des délits financiers, les fonds ainsi collectés étant versés dans un fonds *ad hoc* qui serait utilisé pour financer les activités de la Commission.

Le renforcement de la concurrence sur les marchés des produits

L'Étude 2003 a souligné que le manque de concurrence sur les marchés des produits pourrait constituer l'une des principales explications des performances médiocres de l'économie italienne au cours des dix dernières années, par rapport à celles de la plupart des autres pays de l'OCDE. Ce manque de concurrence pourrait de fait représenter un frein au développement des activités de R-D, à une plus large diffusion des nouvelles technologies et par là-même à une accélération de la croissance de la productivité. De plus, la libéralisation insuffisante des secteurs les plus protégées vis-à-vis de la concurrence internationale, généralement des services, risque d'aboutir non seulement à des prix plus élevés pour les consommateurs, mais aussi à un alourdissement des coûts pour les entreprises intervenant dans les secteurs faisant l'objet d'échanges internationaux, en particulier l'industrie manufacturière, ce qui contribue à la perte actuelle de compétitivité des entreprises italiennes³³.

Dans cette section, nous nous attacherons aux mesures récentes de libéralisation et de privatisation (ou à leur absence) dans certains secteurs importants des services de l'économie italienne, l'énergie, les transports, les télécommunications, les services professionnels et le commerce de détail. Au total, ces secteurs représentent environ 30 % de la valeur ajoutée totale de l'économie italienne et 57 % de celle des services privés, et ils représentent une part importante des consommations intermédiaires du secteur manufacturier³⁴.

Les secteurs de l'électricité et du gaz

En 2003, une accélération de la demande d'énergie, notamment d'électricité, a fait apparaître plus clairement les faiblesses caractéristiques du secteur italien de l'énergie. L'intensité de l'utilisation d'énergie a progressé de plus de 2½ pour cent par rapport à l'année précédente après avoir reculé de ½ pour cent en moyenne annuelle durant la précédente décennie (ministère de l'Économie et des Finances, 2004a). L'intensité de l'utilisation d'électricité a enregistré en 2003 une progression identique alors que la croissance annuelle moyenne au cours de la précédente décennie était de l'ordre de ¾ pour cent. Ces augmentations inhabituelles de la consommation de gaz et d'électricité en 2003 sont respectivement imputables à un hiver rigoureux et à la canicule qui a frappé le pays durant l'été.

Jusqu'à récemment, l'Italie a été l'un des rares pays européens de l'OCDE à ne pas avoir pris de quelconque mesure visant à encourager la création de capacités de pointe (Commission européenne, 2004, annexe A, tableau 6). Compte tenu d'une production et d'une capacité d'importation inférieure à la demande de pointe³⁵, à fin juin 2003, l'approvisionnement en électricité s'est interrompu dans certaines régions italiennes. À fin août, pour accroître la production, le gouvernement a été contraint de relever le plafond des émissions dans l'atmosphère et des températures des eaux rejetées par les centrales électriques. Les préoccupations relatives à la sûreté de l'approvisionnement sont apparues fin septembre, lorsque l'Italie a connu une panne générale en raison de perturbations du réseau de transport de l'électricité importée de Suisse (CRE, 2004).

Certaines mesures ont récemment été prises pour libéraliser plus avant le marché de l'énergie et améliorer la sécurité de l'approvisionnement. Depuis le début de 2003, tous les consommateurs sont libres de choisir leur fournisseur de gaz. Depuis avril 2003, il en va de même pour les consommateurs d'électricité dont la demande annuelle dépasse les 100 000 KW³⁶. Depuis juillet 2004, le libre choix du fournisseur d'électricité a été étendu à tout le secteur des entreprises. La dernière phase de la libéralisation de la demande interviendra en juillet 2007 lorsque tous les ménages seront libres de choisir leur fournisseur d'électricité grâce à une loi récemment approuvée³⁷. Des prix réduits restent offerts aux ménages à faibles revenus et faible consommation, même s'il serait plus judicieux de faire porter les efforts de lutte contre la pauvreté sur le renforcement de mécanismes plus généraux d'aide sociale.

Électricité

Du côté de l'offre, la production d'électricité est désormais entièrement libéralisée. Malgré des mesures favorables à la concurrence comme l'obligation pour l'opérateur historique, l'ENEL, de se séparer d'une partie de ses centrales, sa part de la production totale reste de l'ordre de 50 % (ministère de l'Économie et des Finances, 2003). Cette part élevée permet à l'opérateur historique d'exercer une puissance notable sur le marché. L'intensification de la concurrence reste entravée par des obstacles administratifs – en particulier à l'échelon local – qui compliquent la création de nouvelles centrales qui permettraient aux entrants d'accroître leur part de marché. Même si ces obstacles ont été sensiblement réduits par un décret-loi de 2002 aboutissant à de nouveaux agréments et à de nouvelles capacités attendues de 16 000 MW dès la fin 2004, les collectivités locales conservent un certain pouvoir de s'opposer ou de bloquer la construction de nouvelles centrales sur leur territoire de compétence³⁸. De plus, le fonctionnement du marché est entravé par les « aides CIP6 », introduites en 1992, qui subventionnent actuellement plus

de 15 % de la production nationale pour un coût de l'ordre de 1¼ pour cent du PIB à la charge du public (Autorité de l'énergie électrique et du gaz, 2004)³⁹. Ces aides étaient initialement destinées à promouvoir la production d'énergies renouvelables, mais elles ont aussi été en fait accordées à des types polluants et inefficients de production d'électricité, notamment si on les compare aux technologies actuellement disponibles⁴⁰. La part des énergies renouvelables ne se situe actuellement qu'aux alentours de 19 % de la production totale d'énergie relevant des aides CIP6. Ces aides sont donc progressivement éliminées tandis que la production des énergies renouvelables est mieux servie par des « certificats verts » (voir l'Étude 2003). Néanmoins, du fait des décisions antérieures, le volume subventionné par les aides CIP6 ne changera pas avant 2007 et ne diminuera que lentement par la suite.

La gestion du réseau de transport d'électricité relève de la responsabilité du GRTN, société par actions appartenant en totalité au ministère de l'Économie. Toutefois, le réseau reste physiquement sous le contrôle de l'opérateur historique public, l'ENEL, par l'intermédiaire de la filiale *Terna* et, pour une part moindre, de quelques petites sociétés d'électricité privées ou sous contrôle de collectivités locales. Cette configuration risque de décourager l'opérateur historique d'investir comme il conviendrait dans les infrastructures de transport, car cela faciliterait l'accès de nouveaux venus sur le marché (Autorité de la concurrence, 2004a). En outre, cela pourrait constituer un obstacle au renforcement des importations d'électricité qui sont déterminantes pour faire face à un gonflement de la demande. Autre inconvénient, même si c'est l'Autorité de l'énergie électrique et du gaz (AEEG) qui est responsable de déterminer les prix d'accès aux réseaux de transport et de distribution, des dispositions légales approuvées en octobre 2003 habilent le gouvernement le pouvoir d'imposer des directives strictes à l'Autorité dans ce domaine.

En mai 2004, le gouvernement a décidé de l'unification de *Terna* avec le GRTN d'ici octobre 2005. Les sociétés opérant sur le marché de l'électricité ne seront pas autorisées à détenir plus de 20 % de l'ensemble *Terna*-GRTN après juillet 2007. Ainsi, l'ENEL est obligée de réduire d'ici là sa participation à la société et en juin 2004, elle a déjà commencé à en céder 50 %. La limite des droits de vote détenus par un quelconque actionnaire de la nouvelle société sera de 5 %. L'AEEG devra aussi définir des incitations pour que les propriétaires du reste du réseau (environ 6 % du total) entrent dans la nouvelle société. En outre, l'Autorité sera responsable de la régulation de l'accès au réseau tandis qu'un groupe à définir d'actionnaires publics (probablement la *Cassa Depositi e Prestiti*; voir la section sur le programme de cession d'actifs) se verra attribuer la responsabilité de maintenir le contrôle de la propriété du réseau.

Pour améliorer la sécurité et la qualité des services, l'AEEG a récemment introduit un régime de prix du transport de l'électricité assurant une meilleure rémunération des investissements dans des infrastructures nouvelles. De plus, les objectifs de qualité concernant les coupures de courant ont été durcis. En avril 2004, le gouvernement a demandé au GRTN de construire une nouvelle ligne de transport entre l'Italie et la Suisse, ce qui permettrait une augmentation des capacités d'importation de l'ordre de 1 300 MW, soit un peu moins de 20 % des capacités actuelles d'importation en période d'hiver⁴¹. Plus controversée, la loi sur l'énergie récemment approuvée permet aux sociétés investissant dans les capacités d'interconnexion d'être exemptées de l'obligation d'accès par des tiers pour une période limitée (Commission européenne, 2004b). Cette mesure risque de limiter l'accès au marché et devrait être remplacée par un règlement idoine permettant à la fois l'accès au réseau et une rentabilité convenable des nouveaux investissements. Pour accroître l'élasticité de la demande aux prix, des compteurs électroniques sont installés

pour suivre la consommation horaire des clients optant pour un régime de prix horaires. L'ENEL a déjà commencé à proposer de tels contrats, même si l'installation de ces contrats dans toute la population ne va s'achever qu'en 2005. Enfin, le gouvernement a approuvé les dispositions pour l'introduction de paiements de capacité. Ce mécanisme prévoit la rémunération des sociétés investissant dans de nouvelles capacités de production de façon à atteindre un objectif défini par les autorités (Fraser et Lo Passo, 2003). Il s'agit d'atteindre un niveau voulu de « fiabilité » du système, à savoir une probabilité acceptable de coupures d'électricité. Un régime transitoire de rémunération a déjà été mis en œuvre au bénéfice des opérateurs qui rendent disponibles leurs capacités de production durant les périodes « critiques » de l'année, à savoir durant l'été et en décembre (Autorité de l'énergie électrique et du gaz, 2004).

C'est en avril 2004 que le système italien de négociation d'électricité (*Borsa Elettrica*) a commencé à fonctionner. Le nombre de sociétés admises à fournir de l'électricité au système est de 34 pour un seul acheteur (*Acquirente Unico*) qui est responsable de la livraison d'électricité par l'intermédiaire du GRTN aux consommateurs à faible demande, qui ne sont pas encore libres quant au choix de leur fournisseur⁴². L'accès à la *Borsa* pour tous les acheteurs en gros va commencer en janvier 2005. L'électricité produite avec les aides CIP6 et l'électricité importées ne peuvent pas être échangées à la *Borsa*⁴³. La bourse de l'électricité devrait améliorer la transparence de la détermination des prix sur le marché de l'électricité. Au cours des cinq premiers mois de fonctionnement du dispositif, le prix de l'électricité coté à la *Borsa Elettrica* (de l'ordre de 52¼ euros par MWh en moyenne) a été de l'ordre du double de ceux des marchés de négociation de l'électricité des autres pays européens (graphique 3.3). Ce niveau élevé peut principalement s'expliquer par un parc énergétique défavorable, la puissance encore importante qu'exerce l'opérateur historique sur le marché et les contraintes en matière de capacités de production et d'importation d'électricité.

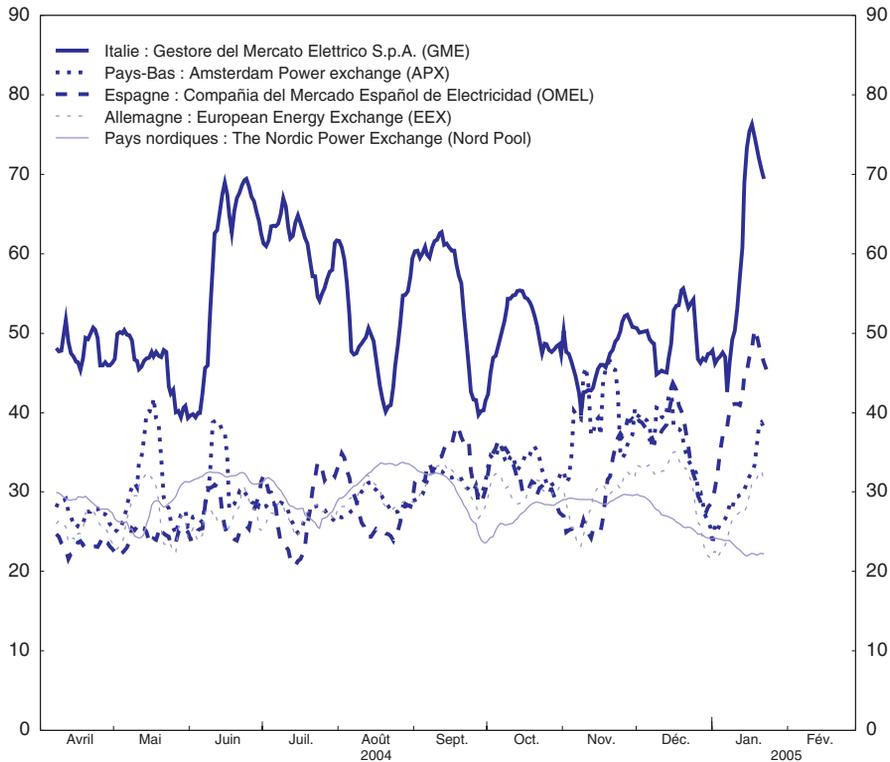
Cette première phase de *Borsa Elettrica* est encore expérimentale car ses transactions n'ont concerné en moyenne que 28 % de la demande totale d'électricité. Les pouvoirs publics estiment qu'on ne pourra évaluer pleinement les résultats des transactions de la *Borsa* qu'à la fin de 2005.

Le système de négociation de l'électricité peut favoriser non seulement la transparence des prix mais aussi une plus grande sécurité du service. Premièrement, étant donné que les appels à soumissionner sont clos un jour à l'avance, GRTN est maintenant en mesure de prévoir l'offre disponible pour le jour suivant. En outre, certaines sections du marché se consacrent à des services annexes visant une meilleure adéquation de l'offre et de la demande, en organisant notamment des appels d'offre sur les réserves.

Gaz

Dans le secteur gazier, les activités de transport sont déjà formellement séparées des autres activités. Toutefois, le transport dans les réseaux internationaux reste axé prioritairement sur le gaz livré en vertu de contrats à long terme signés par l'opérateur historique contrôlé par l'État, l'ENI, avec des sociétés d'extraction de gaz naturel à l'étranger⁴⁴. De plus, l'ENI ou contrôle souvent les sociétés à l'étranger qui gèrent les parts étrangères du réseau transportant le gaz vers l'Italie, la moitié du capital du principal opérateur national de transport *SNAM Rete Gas*, et presque toutes les installations de stockage disponibles. En conséquence, l'accès de nouveaux venus au réseau de transport est de fait difficile. Pour accroître les entrées, un « code du réseau » a été introduit afin de

Graphique 3.3. Prix sur les marchés du négoce de l'électricité

Euro par MWh
Moyenne mobile sur 7 jours

Source : Association des bourses européennes de l'électricité (EuroPEX); base de données de Gestore Mercato Elettrico.

préciser les règles de gestion des services de transport de gaz et d'accès aux réseaux national et régionaux. Mais surtout, aucune société du secteur de l'énergie ou du gaz ne pourra détenir, directement ou indirectement, plus de 20 % de SNAM Rete Gas en juillet 2007. En conséquence, l'ENI devra se défaire de sa part excédentaire d'ici là.

En outre, plusieurs initiatives louables sont en cours pour développer l'infrastructure de transport du gaz. Actuellement, le gaz est importé en Italie par quatre grands gazoducs : i) TRANSMED, reliant l'Algérie à l'Italie, via la Tunisie; ii) TAG, qui traverse l'Autriche et transporte du gaz russe, via l'Ukraine et la Slovaquie; iii) TENP et TRANSITGAS, qui traverse la Suisse et transporte du gaz néerlandais via l'Allemagne, la Norvège et la France. Très récemment, un nouveau gazoduc a été établi reliant la Libye à l'Italie. Une expansion des gazoducs TRANSMED et TAG est envisagée. De nouveaux projets sont aussi prêts pour relier l'Algérie et l'Italie, via la Sardaigne, et pour relier la Turquie et la Grèce pour le transport du gaz de la mer caspienne. En outre, sept projets concernent de nouveaux terminaux pour le gaz liquéfié. Deux d'entre eux ont récemment été approuvés par les administrations centrales et régionales et devraient être lancés en 2008 (l'un dans les Pouilles et l'autre en Vénétie). Les autres projets relatifs au gaz liquéfié sont en cours d'examen en vue de leur autorisation. Le gouvernement envisage aussi de fournir de nouvelles incitations pour la construction d'infrastructures gazières, ainsi que des mesures visant à éviter des retards administratifs freinant les nouveaux investissements dans les gazoducs.

Recommandations

Les récentes mesures concernant le marché de l'énergie vont dans le bon sens, à savoir le renforcement de la concurrence dans le secteur et l'amélioration de la sécurité et de la qualité de l'approvisionnement. Pour approfondir ces réformes, l'ENI devrait renoncer à son contrôle sur l'opérateur national de transport tout en s'assurant que les obstacles de fait à l'importation de gaz pour les nouveaux venus soient réduits. On pourrait envisager de privatiser intégralement les réseaux de transport d'électricité et de gaz ainsi que de séparer verticalement les installations de stockage de gaz. Il convient de procéder à ces mesures tout en continuant d'assurer les droits d'accès des tiers et en fournissant des incitations marchandes suffisantes aux opérateurs privés pour investir dans de nouvelles infrastructures de transport et de stockage. Une fois qu'une concurrence adéquate sera instaurée dans le secteur, le gouvernement devrait aussi poursuivre la privatisation intégrale de l'ENEL et de l'ENI (voir la section sur le programme de cession d'actifs).

Le secteur des transports

Évolutions récentes

Dans les années 90, les volumes transportés ont progressé plus vite que le PIB (ISTAT, 2003 et Fontana et Zatti, 2003). En 2001, le transport routier représentait ainsi une part considérablement plus forte aussi bien pour les passagers que pour le fret, bien qu'elle soit comparable à celle que l'on observe dans d'autres pays européens (tableau 3.4). Le transport ferroviaire détient une part relativement faible du marché total, en particulier pour ce qui est des passagers. Après la réforme de la gestion des installations portuaires en 1994⁴⁵. Le fret maritime a enregistré une progression sensible. Néanmoins, le transport maritime a encore un potentiel d'expansion eu égard à la nature péninsulaire du pays. Récemment, le gouvernement a essayé d'accroître la part du transport ferroviaire et maritime en introduisant des incitations financières en faveur des sociétés de transport routier de fret afin qu'elles transportent leurs camions par le chemin de fer ou par ferry pour les transferts à longue distance. En outre, le gouvernement a accordé 2 milliards EUR aux autorités portuaires pour adapter également leurs installations à des transport à courte distance et il est parvenu à faire inscrire les projets de développement de transport maritime à moyenne ou longue distance (les « autoroutes de la mer ») dans le programme du Réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Une société anonyme publique (*Rete Autostrade Mediterranee*) a été créée pour gérer le développement du transport maritime à courte distance et les projets « d'autoroutes de la mer » financés par le programme RTE-T.

Les problèmes en suspens

Le secteur ferroviaire a connu une réforme considérable (IBM Business Consulting Services and Kirchner, 2004). Les dispositions légales en vigueur depuis juillet 2001 assurent la séparation de la société de service de transport ferroviaire *Trenitalia* de la société de gestion des principales infrastructures, *Rete Ferroviaria Italiana* (RFI), accablée de dettes et qui bénéficie d'aides de l'État. Néanmoins, les deux sociétés appartiennent encore à la holding de l'opérateur public historique *Ferrovie dello Stato* (FS). D'après les autorités, même cette séparation partielle devrait empêcher les subventions croisées entre différents segments du marché. Ni la séparation formelle, ni la cession des actifs de *Trenitalia* ne sont certes considérées comme prioritaires pour le moment, mais le gouvernement n'exclut pas des initiatives dans ce sens. L'adoption d'un nouveau texte de loi par le Parlement en

Tableau 3.4. **Transport de passagers et de fret**

	Italie		France		Allemagne		Espagne		Royaume-Uni	
	2001	Variation annuelle 1991-2001	2001	Variation annuelle 1991-2001	2001	Variation annuelle 1991-2001	2001	Variation annuelle 1991-2001	2001	Variation annuelle 1991-2001
Transport de passagers										
A. Voitures particulières (pkm)	773.7	3.7	727.6	2.1	736.9	0.5	308.0	5.4	624.0	0.7
% du total	77.8	–	83.9	–	n.d.	–	n.d.	–	86.2	–
B. Autobus et cars (pkm)	95.8	1.2	41.3	–0.4	68.7	0.2	51.7	3.8	48.0	0.9
% du total	9.6	–	4.8	–	n.d.	–	n.d.	–	6.6	–
C. Deux-roues motorisés (pkm) ¹	68.4	2.2	12.3	–0.1	17.0	4.8	14.3	0.7	5.0	2.5
% du total	6.9	–	1.4	–	n.d.	–	n.d.	–	0.7	–
D. Chemins de fer (pkm)	46.8	0.4	71.6	1.4	75.3	3.1	20.8	2.4	39.1	1.9
% du total	4.7	–	8.3	–	n.d.	–	n.d.	–	5.4	–
E. Trafic aérien (pkm) (vols intérieurs)	10.0	5.9	14.5	2.2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	7.7	4.5
% du total	1.0	–	1.7	–	n.d.	–	n.d.	–	1.1	–
F. Total (pkm) ²										
(A + B + C + D + E)	994.7	3.4	867.3	2.2	897.9	0.4	394.8	5.8	723.8	1.0
Transport de fret										
A. Route (tkm) ³	154.8	1.6	189.0	4.9	289.0	3.6	161.0	6.1	152.1	1.8
% du total	68.0	–	74.5	–	67.4	–	76.0	–	66.4	–
B. Chemins de fer (tkm)	24.4	1.2	50.3	0.2	74.3	0.6	12.3	1.3	19.4	2.4
% du total	10.7	–	19.8	–	17.3	–	5.8	–	8.5	–
C. Voies d'eau intérieures (tkm)	0.1	1.1	8.3	0.1	64.8	1.5	0.0	–	0.2	0.0
% du total	0.0	–	3.3	–	15.1	–	0.0	–	0.1	–
D. Mer ⁴ (tkm)	48.5	2.7	6.2	0.5	0.8	1.2	38.4	1.0	57.4	n.d.
% du total	21.3	–	2.4	–	0.2	–	18.1	–	25.1	–
E. Total (tkm)										
(A + B + C + D)	227.7	0.6	253.9	3.4	428.8	2.4	211.8	4.6	229.1	1.5

Note : pkm = passager-kilomètre : 1 passager transporté sur une distance d'1 kilomètre; tkm = tonne-kilomètre : 1 tonne transportée sur une distance de 1 kilomètre.

1. Les données sont fondées sur les statistiques nationales et les statistiques d'Eurostat. Variation annuelle par rapport à 1995-2001.
2. Non compris le trafic aérien pour l'Allemagne et l'Espagne.
3. Tonnage national pour les véhicules immatriculés dans le pays.
4. Transport côtier intérieur. Le transport intraeuropéen n'est pas pris en compte. En raison de modifications dans les structures, les variations ne sont pas indiquées pour le Royaume-Uni.

Source : Conférence européenne des ministres des Transports; Eurostat, *Énergie et Transport en chiffres*, 2003.

octobre 2003 prévoit le libre accès au réseau pour les entreprises internationales comme nationales en ce qui concerne le transport international de fret et de voyageurs. Les entreprises nationales peuvent aussi accéder au réseau pour les services de transport intérieur de fret ainsi que de voyageurs à grande distance. En revanche, les sociétés internationales ne sont admises à y accéder que si leur pays d'origine autorise l'accès aux sociétés italiennes selon le principe de réciprocité. Les administrations régionales sont responsables de l'adjudication sur appels d'offres des marchés de transport de voyageurs à courte distance. Néanmoins, aucune adjudication n'a été jusqu'ici organisée, bien que certaines opérations soient désormais prévues en Italie du Nord.

Il existe actuellement 35 sociétés admises à exercer des activités sur le réseau national de chemins de fer. Toutefois, un peu plus du tiers d'entre elles seulement ont commencé à exploiter le réseau de RFI. Certaines sociétés régionales préexistantes exploitent leurs propres réseaux de dimensions réduites, alors que les autres n'ont pas encore commencé

leurs activités. Malgré les réformes, la position dominante de l'opérateur historique, FS, demeure considérable dans le transport de fret comme dans les services de transport de voyageurs à courte distance⁴⁶ et elle reste intacte dans les services de transport de voyageurs à grande distance.

Une autorité de tutelle des services ferroviaires est mise en place en tant qu'instance de réglementation et d'organe d'appel pour le secteur ferroviaire. Toutefois, cette entité rend directement compte au ministre des Transports. Pour l'heure, ses ressources humaines sont réduites à leur plus simple expression, mais le plan de restructuration du ministère prévoit de les renforcer prochainement. La notification des licences pour l'exercice d'activités relève du ministère des Transports qui doit effectuer les procédures d'administratives dans les trois mois à compter de la demande. Les prix des services de transport ferroviaire sont définis par le Comité interministériel de planification économique (CIPE). De plus, RFI conserve la responsabilité de réaliser des tests et de délivrer des avis sur les caractéristiques de sécurité et autres éléments techniques du matériel roulant des nouveaux venus. En Italie, obtenir la certification en matière de sécurité passe aux yeux des entreprises ferroviaires pour une procédure longue et onéreuse par rapport aux autres pays européens. Néanmoins, le ministère des Transports ne prévoit pas de sous-traiter ce service en raison de la difficulté pour trouver des sociétés ayant les mêmes connaissances techniques que RFI⁴⁷. Cela étant, les installations de service sont aussi sous la responsabilité de RFI et les nouveaux entrants jugent relativement facile l'accès à ces installations.

Dans le transport aérien, les vols intérieurs et les lignes d'Europe continentale ont été libéralisés⁴⁸. Cette libéralisation a entraîné l'arrivée de compagnies à faibles coûts, ce qui a produit des effets bénéfiques pour les consommateurs. Néanmoins, les vols intercontinentaux – régis par des conventions bilatérales de services aériens – ainsi que les créneaux aéroportuaires les plus rémunérateurs restent attribués de façon exclusive à Alitalia (Ponti, 2004), bien que le gouvernement s'efforce de finaliser des accords avec des pays n'appartenant pas à l'UE pour ouvrir des lignes à de nouveaux entrants. Il n'y a pas encore de mécanisme convenable permettant de remplir les obligations de service universel. En conséquence, Alitalia est tenue de desservir des lignes non rentables vers des destinations éloignées dans le reste du pays sans recevoir de paiement direct pour ce service public (Scarpa, 2004 et Sebastiani, 2004). Alitalia a souffert de graves tensions financières sous l'effet de l'intensification de la concurrence, de la baisse de la demande totale de services de transports aériens et du niveau élevé de ses salaires et de ses charges administratives.

Après l'engagement du gouvernement d'aider à la restructuration d'Alitalia, le projet de loi de finances pour 2005 a prévu d'injecter 750 millions d'euros de fonds propres dans la compagnie nationale. En octobre 2004, une garantie publique a été accordée à la compagnie au titre de ses emprunts bancaires. En outre, le gouvernement a étendu au secteur aérien le bénéfice de régimes spéciaux de chômage déjà en vigueur dans certains secteurs (*cassa integrazione guadagni straordinaria* et *trattamento di mobilità*)⁴⁹. Quelque 3 700 salariés licenciés d'Alitalia devraient entrer dans le cadre de ces régimes ou bénéficier du régime général de retraite dans les prochaines années. De plus, l'entreprise publique *Fintecna*, qui a pris en 2002 le relais de l'IRI pour la cession des actifs de l'État, s'est engagée à racheter environ un tiers du capital d'*AZ Service*, filiale qui sera créée lors de la réorganisation commerciale d'Alitalia et qui sera responsable de la maintenance, de la manutention et des TIC. D'ici 2005, l'État devrait ramener en dessous de 50 % sa participation dans Alitalia.

Des procédures plus transparentes ont été introduites pour la gestion des aéroports à la fin des années 90. Néanmoins, leur mise en œuvre a été lente et partielle (Autorité de la concurrence, 2004b). La durée maximale de concession exclusive d'aéroports (40 ans) reste très longue et entrave la concurrence sur ce marché. Cela se traduit par des coûts élevés des services aéroportuaires ainsi que par l'intrusion des sociétés de gestion aéroportuaires dans des marchés potentiellement concurrentiels, comme les services de manutention ou les activités commerciales à l'intérieur des aéroports. Une loi récemment adoptée par le Parlement favorise ces phénomènes négatifs, car elle permet le renouvellement sans appel d'offres des contrats attribués aux sociétés de gestion d'aéroports déjà en place.

Dans le transport routier de fret, les propriétaires de sociétés restent tenus de s'inscrire à une chambre professionnelle. Malgré cela, ce secteur se caractérise par un grand nombre de petites entreprises qui ont souvent été autorisées à exploiter des camions anciens et polluants (Fontana et Zatti, 2003). Les prix minimums et maximums des services de fret routier sont fixés par la loi. Une réforme du secteur est en cours d'application. L'entrée sur ce marché sera libéralisée fin 2004. De plus, en octobre 2003, le gouvernement a présenté un projet de loi éliminant le contrôle des prix dans ce secteur. Ce même projet simplifie par ailleurs l'entrée dans le secteur du transport routier de passagers à grande distance. Toutefois, ce projet est encore examiné par le Parlement. En attendant, la libéralisation du transport routier local de voyageurs au moyen d'appels d'offres concurrentiels par les administrations régionales et locales – processus qui a débuté en 1997 – ne progresse que lentement et le contrat est souvent attribué à l'opérateur local en place (ministère de l'Économie et des Finances, 2003, Boitani et Cambini, 2004). De plus, les prix sont fixés en dessous des coûts, de sorte que le secteur doit encore être fortement subventionné (Boitani, 2004)⁵⁰. Le ministère des Transports (2004) a donc proposé de créer un comité permanent composé de représentants des administrations centrale et locales afin d'échanger des informations sur les pratiques exemplaires ainsi que d'exercer une persuasion morale en faveur d'efforts de libéralisation plus décisifs.

Les infrastructures autoroutières – ainsi que les routes nationales – appartiennent au secteur public. L'entreprise publique, l'ANAS, est responsable de l'autorisation et de la surveillance de la gestion des routes ainsi que de la gestion directe de certaines d'entre elles, sans fixer les péages. Bien que la gestion de la plupart des autoroutes ait fait l'objet d'adjudications, l'ancienne entreprise publique *Autostrade per l'Italia* conserve une position dominante dans ce secteur. Qui plus est, les administrations locales gardent une participation – souvent de contrôle – dans un nombre important de sociétés de gestion autoroutières. Les péages sont fixés contractuellement entre l'ANAS et les sociétés d'infrastructures autoroutières sur la base de critères décidés au niveau politique par le CIPE et sur approbation du ministère des Transports et du ministère de l'Économie. Il n'existe aucune autorité de tutelle indépendante et le niveau des péages est motivé par des considérations politiques. Cela pourrait accroître le risque de confiscation de la réglementation avec des effets préjudiciables pour les consommateurs. De plus, la rentabilité des sociétés de gestion d'autoroutes risque de dépendre trop fortement de décisions politiques plutôt que de leurs performances⁵¹.

Début 2003, l'ANAS a été transformée en société anonyme. L'objectif financier de la société est de collecter au moins la moitié de ses recettes auprès de sources privées, ce qui devrait aussi permettre la sortie de cette entreprise de l'agrégat des administrations publiques dans les comptes nationaux (Office des comptes nationaux, 2003)⁵². À cet effet, l'ANAS prévoit, entre autres, d'introduire des péages pour les nouvelles autoroutes et

routes nationales, voire sur certaines des routes existantes. Le double rôle de l'ANAS en tant qu'autorité de contrôle et gestionnaire d'autoroutes et de routes nationales risque d'entraver la mise en place de règles équitables dans le secteur de la gestion d'infrastructures routières. Malgré ce conflit d'intérêts potentiel, aucun plan ne prévoit pour le moment de séparer ces deux fonctions.

Le projet de budget 2005 prévoit des mesures de transfert d'un certain nombre de routes nationales (quelque 1 500 km au total) à des sociétés directement ou indirectement contrôlées par l'État. Ce dernier leur verserait dès lors une redevance annuelle (« péage fictif ») pour l'entretien des routes et pour la rémunération de l'investissement initial de la société de gestion. Ce mécanisme de péage fictif représenterait un pas vers plus de transparence dans le financement de l'entretien des routes. Pour améliorer la gestion des routes nationales, le gouvernement devrait retenir une procédure d'appel d'offres des sociétés privées en vue de l'attribution de la gestion des routes nationales et il devrait introduire des incitations financières liées aux performances pour les sociétés de gestion de routes.

Recommandations

Un certain nombre de mesures sont nécessaires pour accélérer la libéralisation du secteur des transports. Première mesure importante, le fret routier devrait être entièrement libéralisé. L'attribution de marchés des services de transports locaux sur appels d'offres devrait être accélérée. Plus généralement, il conviendrait de définir une division claire entre les propriétaires des réseaux qui sont réputés non contestables, et les prestataires de services qui sont potentiellement en régime de concurrence. Ainsi, RFI et *Trenitalia* devraient être séparées de la holding FS. De plus, le gouvernement devrait mettre fin à la mission de surveillance confiée à l'ANAS en ce qui concerne les sociétés de gestion d'autoroutes. Il conviendrait de mettre en place une autorité des transports indépendantes dotées de ressources humaines et financières adéquates. Cette autorité serait notamment chargée de fixer les prix d'accès aux réseaux de transport et aux installations de service, ainsi que de réglementer les responsabilités en matière de sécurité des transports lorsqu'elles sont essentielles et particulièrement difficiles à définir, comme dans le transport ferroviaire de voyageurs⁵³. L'autorité pourrait aussi réglementer les prix de prestation de services de transport dans les segments où il n'existe pas encore de véritable concurrence. Il convient d'introduire des mécanismes non discriminatoires d'attribution d'obligations de service universel. Le gouvernement doit ensuite privatiser *Alitalia*, FS et, si des objectifs convenables de recettes d'origine privée sont atteints, l'ANAS.

Les réformes dans d'autres secteurs

Dans le secteur des *télécommunications*, les consommateurs bénéficient de la baisse des prix grâce à la libéralisation en cours (ministère de l'Économie et des Finances, 2003)⁵⁴. Comme l'opérateur historique, *Telecom Italia*, conserve une position dominante dans la fourniture de l'accès au réseau, Le problème des subventions croisées est abordé par l'imposition d'une séparation comptable des activités de gestion du réseau de l'opérateur historique par rapport aux autres services. Cela risque cependant de ne pas suffire à assurer des règles équitables entre *Telecom Italia* et ses concurrents. De fait, en novembre 2004, l'Autorité antitrust a établi que *Telecom Italia* abuse de sa position dominante dans le secteur de la téléphonie fixe pour les entreprises, en fixant des prix d'accès de ses concurrents au réseau qui sont supérieurs à ceux de son propre segment intégré destiné aux particuliers⁵⁵.

Parallèlement, certains opérateurs – notamment *Fastweb* – ont également choisi de construire leur propre réseau, qui ne couvre encore cependant que quelques grandes villes. Il conviendrait d'encourager davantage cette intensification de la concurrence par une diminution des redevances d'interconnexion et de location de ligne facturées par l'opérateur historique sur une décision de l'Autorité des communications datant de 2003. Néanmoins, il reste des possibilités de renforcement de la concurrence sur le marché des télécommunications sur lequel *Telecom Italia* conserve une position dominante. De plus, les progrès dans le sens d'un accroissement de la concurrence dans la téléphonie mobile sont entravés par la nécessité de mettre en place de nouvelles infrastructures pour les téléphones de troisième génération, mise en place qui a été freinée par certaines administrations locales⁵⁶.

Par le passé, l'Italie a été lente à développer la technologie du haut débit par manque de concurrence dans le réseau téléphonique analogique et dans les plates-formes – les installations de télévision par câble étant pratiquement absentes. Cependant, depuis 2002, l'expansion de la technologie à haut débit s'est accélérée⁵⁷ et les lignes à haut débit fixes et mobiles ont augmenté à un rythme plus rapide que dans les autres pays européens. Ce résultat s'explique à la fois par une offre plus structurée de services à haut débit par les prestataires privés et par une intervention publique : a) aide financière aux entreprises pour l'activation de connexions à haut débit; b) mise en œuvre de projets d'administration électronique; c) introduction d'un programme pour le développement d'un réseau à haut débit dans le Sud réalisé par deux sociétés contrôlées par l'État *Sviluppo Italia*.

En août 2003, le gouvernement a approuvé le nouveau code des communications électroniques. Sur la base de ce nouveau code, l'Autorité des communications doit périodiquement surveiller l'intensité de la concurrence dans les différents segments du marché des télécommunications. Si la concurrence apparaît adéquate, la réglementation initialement introduite pour stimuler la contestabilité doit être abandonnée. De plus, le régime des licences doit être remplacé par des autorisations générales à caractère automatique. Les fréquences disponibles pour la téléphonie mobile peuvent désormais être achetées librement et revendues entre opérateurs. Des mesures ont aussi été introduites pour limiter les obstacles dressés par les administrations locales (par exemple, des taxes ou redevances locales) à l'établissement de nouvelles infrastructures de télécommunications.

Cela étant, le gouvernement a limité les responsabilités de l'Autorité antitrust. En 2001, le pouvoir de délivrer des licences a été transféré de l'Autorité au ministère des Communications (voir l'Étude 2003). De plus, le nouveau code sur les communications électroniques a formellement reconnu l'Autorité et le ministère en tant qu'institutions de tutelle des télécommunications sans préciser clairement la répartition de leurs responsabilités. Enfin, à la fin 2003, le ministère a revendiqué la responsabilité du contrôle du marché, de la surveillance du respect de la réglementation par les entreprises et de l'application des sanctions. Un nouveau protocole de coopération entre le ministère et l'Autorité, qui définit clairement les responsabilités a néanmoins été défini et approuvé en juin 2004. Comme l'État participe – indirectement via l'ENEL – à une société opérant dans le secteur (*Wind*) et comme il détient une action spécifique dans l'opérateur historique, ces mesures risquent de remettre en cause l'équité des règles du jeu sur ce marché.

Pour aller plus avant dans la libéralisation des télécommunications, il convient de rétablir l'indépendance et les responsabilités de l'Autorité des communications. En outre, le gouvernement doit abandonner sa participation dans le secteur, notamment en

accélérant la cession de Wind par l'ENEL. Enfin, l'action spécifique dans l'opérateur historique doit être remplacée par un règlement idoine, pour ce qui est de protéger des objectifs stratégiques.

Une grande réforme du secteur des médias a été approuvée en mai 2004. La loi définit un nouveau « système intégré de communication » (*sistema integrato delle comunicazioni*, SIC) agréant de nombreuses activités des médias et impose un plafond de participation de 20 % dont le respect doit être surveillé par l'Autorité des communications. Toutefois, en dehors de quelques exceptions⁵⁸, aucun plafond n'est imposé dans les différents segments du marché des médias, qui reste en tout état de cause soumis au droit de la concurrence⁵⁹. Pour la diffusion de télévision analogique terrestre, le système le plus populaire en Italie, le nouveau plafond prévu dans le cadre du SIC traduit un assouplissement des contraintes par rapport aux précédents plafonds, ce qui tend à maintenir le duopole actuel de l'opérateur public, la *Radiotelevisione Italiana* (RAI) et de *Mediaset*.

Cela étant, on peut considérer que cette nouvelle loi apporte une vision plus prospective, puisqu'elle inclut dans le SIC – entre autres médias – la télévision numérique terrestre. Ce système permet de diffuser un plus grand nombre de chaînes nationales que le système analogique et il peut donc stimuler la concurrence. La télévision numérique est encore très peu répandue, mais la loi elle-même espère que ce nouveau système remplacera la télévision analogique d'ici fin 2006, également grâce à des aides publiques aux ménages en vue de les inciter à adopter le nouveau système⁶⁰. Il convient cependant de noter qu'entre-temps, les concessions exclusives actuelles pour l'utilisation des fréquences analogiques sont renouvelées automatiquement alors que la RAI comme *Mediaset* sont autorisées à diffuser également leurs chaînes existantes sur le nouveau système. De plus, malgré la surexploitation possible des fréquences par chaîne, l'Autorité antitrust a récemment accepté l'achat de nouvelles fréquences par la RAI, qui affirme en avoir besoin pour améliorer la qualité de sa diffusion. Ces mesures risquent de mettre également les sociétés dominantes actuelles dans une position favorable dans le secteur émergent de la télévision numérique. En conséquence, le duopole existant de la télédiffusion nationale de la RAI et de *Mediaset* devrait persister à moyen terme. L'Autorité des communications et l'Autorité antitrust auront la rude tâche d'empêcher la réalisation de ce scénario et de réunir les conditions convenables pour que des nouveaux venus puissent participer au marché de la télédiffusion.

La loi prévoit aussi la cession d'une partie du capital de la RAI qui restera cependant sous contrôle public, avec un plafond de 1 % pour les participations individuelles des investisseurs privés. Le gouvernement prévoit de céder au moins 20 % de la société en 2005. La RAI va continuer de diffuser des programmes d'intérêt public pendant douze années supplémentaires et le Parlement restera chargé de désigner les représentants de l'État au conseil d'administration, qui seront cependant formellement nommés par le ministère de l'Économie. La société va assurer la séparation comptable de ses activités d'intérêt public – financées par une redevance publique – de ses activités commerciales.

Dans certains autres domaines, il convient de prendre des mesures pour renforcer la concurrence. En ce qui concerne les *services professionnels*, les chambres professionnelles (*ordini*) et les honoraires minimums sont encore considérés par les pouvoirs publics comme des instruments importants pour garantir la qualité et protéger les intérêts des consommateurs. En conséquence, les services professionnels ne relèvent pas pour l'essentiel du droit de la concurrence. Des propositions en cours d'examen au Parlement pourraient

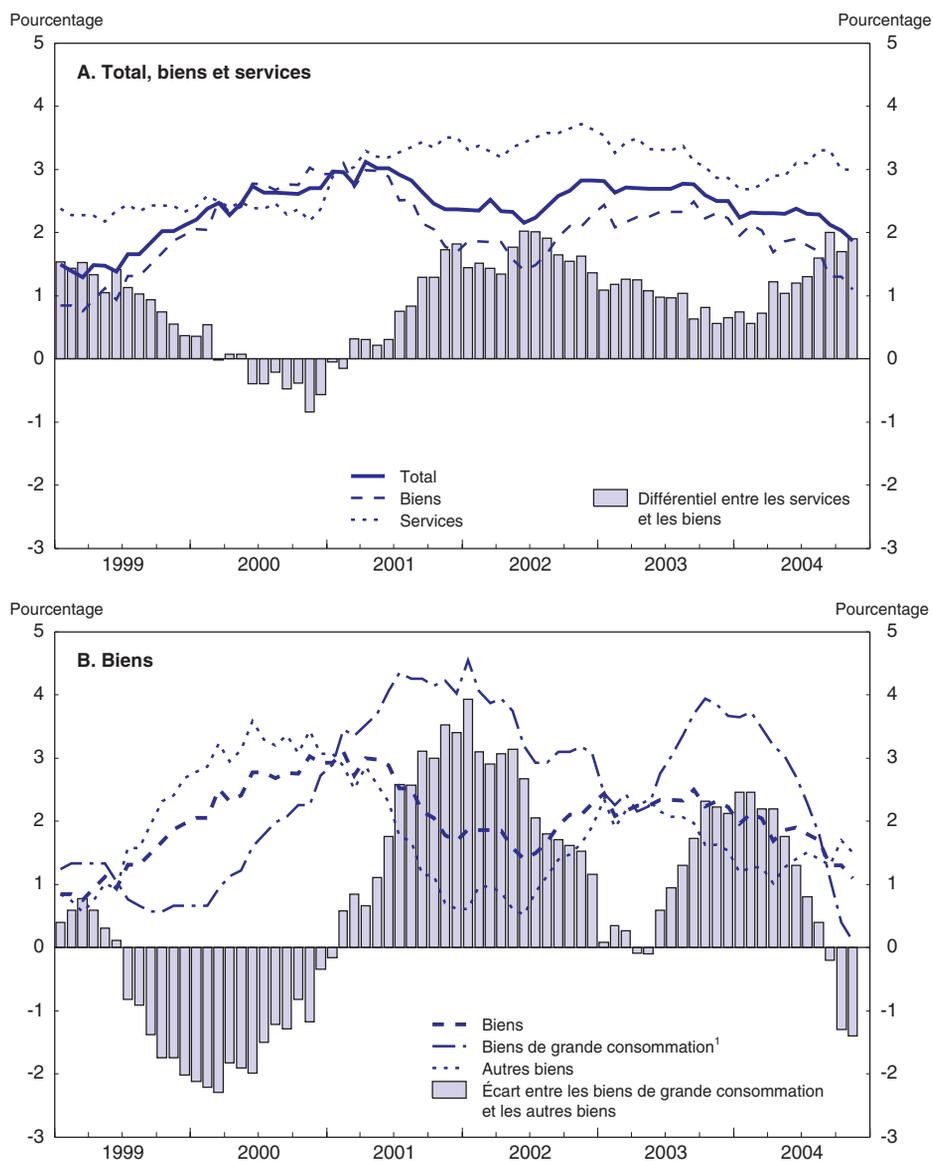
aggraver encore le problème. De fait, un projet de loi commun à la majorité et à l'opposition est en cours d'examen et il tend à introduire plusieurs nouvelles associations professionnelles dans le secteur de la santé. Un autre projet de loi commun propose d'introduire un prix de référence pour les services professionnels, prix qui se substituerait aux fourchettes actuelles⁶¹. Mais ce prix de référence continuerait d'être fixé sur la base des propositions des associations. En revanche, les restrictions à l'encontre de la publicité devraient être assouplies et les professionnels devraient avoir plus le choix quant à la structuration de leur entreprise (y compris les sociétés de personnes), ce qui pourrait améliorer l'efficacité dans ce secteur encore caractérisé par son atomisation⁶². Parallèlement, à la suite du processus de décentralisation introduit par les modifications de la Constitution en 2001, une loi a été mise en œuvre dans certaines régions en vue d'accroître le rôle consultatif politique des associations professionnelles.⁶³ Face à cette situation, le gouvernement central a récemment approuvé un décret visant à définir plus clairement la répartition des responsabilités concernant les services professionnels entre administrations centrale et régionales. La réforme des services professionnels devrait être accélérée. Il convient de procéder à un réexamen de l'exclusion des services professionnels du droit de la concurrence en vue de lever les exclusions inutiles.

Dans le secteur du *commerce de détail*, plusieurs administrations régionales freinent le processus de libéralisation (voir l'*Étude* 2003). Alors que pour les petits points de vente, il n'est plus nécessaire d'obtenir une licence, les entreprises de la grande distribution ont besoin d'une autorisation des autorités locales. Les réglementations concernant les grandes surfaces visent souvent à promouvoir des objectifs non économiques, comme l'aménagement urbain et la protection du petit commerce dans les centres historiques des villes. Cependant, dans nombre de cas, les autorités locales appliquent une politique restrictive à cet égard⁶⁴. Par conséquent, la part des petites boutiques a sensiblement augmenté depuis 1999, date de l'introduction de la réforme. Même si la grande distribution s'est adaptée à ces évolutions en rachetant ou en ouvrant des magasins de plus petite taille, ces limites à l'expansion de la grande distribution ont sans doute empêché des pressions à la baisse des prix agrégés, notamment en ce qui concerne des biens de grande diffusion (graphique 3.3). Malgré ces évolutions au niveau local, le gouvernement central continue de limiter très rigoureusement dans le temps les rabais applicables à la plupart des articles, alors que des formalités administratives spécifiques doivent être suivies pour procéder à ces rabais. Parallèlement, cependant, face à la déception croissante des consommateurs devant les hausses de prix qui ont abouti à une « grève des courses » en septembre 2003, le gouvernement a introduit dans le projet de loi de finances pour 2004 des mesures de renforcement des contrôles de prix effectués par la brigade financière et des initiatives de financement au niveau local pour favoriser des ventes promotionnelles de produits de grande diffusion. Plus récemment, en septembre 2004, à la suite d'initiatives analogues au niveau local, notamment à Turin, le ministère des Activités productives a signé une convention avec la grande distribution pour geler les prix d'une partie de leurs produits jusqu'à la fin de l'année. Ces dernières initiatives semblent jusqu'ici réussir à ralentir le renchérissement de produits de grande diffusion (graphique 3.4).

Il convient de réévaluer l'efficacité (et l'opportunité) de ces mesures. D'une part, interdire empêcher les réductions de prix a de toute évidence limité les avantages générés pour les consommateurs par la libéralisation du commerce de détail au profit des petits commerçants. Il appartient à l'Autorité antitrust d'évaluer au cas par cas les risques de stratégie de prix d'éviction. D'autre part, une surveillance constante des hausses de prix est difficile à réaliser et, en tout état de cause, ne devrait pas empêcher la transmission des

Graphique 3.4. **Taux d'inflation : une décomposition**

Variations en pourcentage d'une année sur l'autre de l'indice des prix à la consommation



1. Sont couverts les produits alimentaires, les produits détergents pour le logement et les produits de soins individuels.

Source : ISTAT.

signaux du marché aux entreprises comme aux consommateurs quant au choix judicieux de leurs fournisseurs. Enfin, la limitation volontaire des prix par la persuasion morale pourrait n'avoir qu'un effet de décélération à court terme de l'inflation, alors qu'elle risque d'avoir l'effet inverse une fois levée si l'on ne règle pas les problèmes structurels du secteur de la distribution. En conséquence, une action de persuasion morale par l'administration centrale pourrait être utile pour une application effective de la libéralisation du commerce de détail au niveau local.

désengagement n'empêche cependant pas le secteur public de détenir une participation de contrôle dans cette société, participation que le gouvernement entend conserver.

De plus, à fin 2003, la *Cassa Depositi e Prestiti* (CDP) – institution financière chargée de financer les investissements des administrations publiques locales – a été sortie du périmètre des administrations publiques pour être transformée en société anonyme, dont 30 % du capital a été acheté par des fondations bancaires tandis que le reste demeurait sous le contrôle direct du secteur public. Parallèlement, le ministère de l'Économie a transféré des actions de l'ENEL (10.35 %), de l'ENI (10 %) et de l'entreprise publique postale, les *Poste Italiane* (35 %) à la CDP. La CDP envisage également d'acquérir des actions de *Terna* et de *STMicroelectronics*, producteur de microprocesseurs actuellement contrôlé par *Finmeccanica* ainsi que par les groupes français *Areva* et *France Télécom*.

Ces participations supplémentaires contribuent à la position d'actifs des activités de la CDP dite en *gestione separata*, à savoir celles qui visent à apporter des prêts directs à des conditions favorables aux collectivités locales pour des services publics non soumis à la concurrence⁶⁶. Comme les activités en *gestione separata* sont tenues par la loi de rester en équilibre financier, il est peu probable que les actifs de la CDP dans l'ENI et l'ENEL – qui génèrent des dividendes substantiels – seront cédés dans l'immédiat. Parallèlement, les *Poste Italiane* auront pour mission importante de distribuer les produits d'épargne postale existants ou nouveaux pour le compte de la CDP, ce qui représentera la principale source de financement pour les activités en *gestione separata*. En conséquence, la CDP considère que sa participation de 35 % dans le capital des *Poste Italiane* est déterminante pour l'avenir de ses activités de financement, de sorte qu'il semble pour le moment peu probable que des cessions d'actifs interviennent.

Par ailleurs, *Fintecna* ferme ou cède un certain nombre d'entreprises publiques – par exemple, la compagnie de transports maritimes *Tirrenia* – et elle financera de nouveaux projets d'infrastructures comme le pont du détroit de Messine. *Fintecna* devrait fermer une fois que son programme de cessions d'actifs sera achevé.

De plus, le budget 2004 demandait au gouvernement de simplifier les procédures et les objectifs liés à ses actions spécifiques actuellement prévues dans les statuts de *Telecom Italia*, de l'ENEL, de l'ENI et dans la société d'aérospatiale et de défense *Finmeccanica*. Les raisons d'exercer un veto au moyen d'actions spécifiques seront limitées aux questions de sécurité et de défense nationales. Le droit de veto pourra être exercé en cas de fusions, de délocalisations à l'étranger et d'acquisitions de participations au delà d'un certain seuil. Le gouvernement remplacera ses représentants actuels dans les conseils d'administration par des « observateurs » sans droit de vote, chargés de vérifier si les activités des sociétés pourraient appeler l'exercice du droit de veto du gouvernement. Pour accélérer les procédures dans ce domaine, on a introduit la méthode de « l'approbation tacite ». En outre, les décisions du gouvernement peuvent être contestées devant les tribunaux administratifs. Pour le moment cependant, le gouvernement va conserver toutes les actions spécifiques existantes et pourrait en introduire une nouvelle dans les statuts d'*Alitalia*.

Enfin, la privatisation des *services publics locaux* avance doucement. Bien que de nombreuses agences de services aux collectivités aient été transformées en sociétés anonymes, elles sont restées pour la plupart sous contrôle public (Confservizi, 2004). La principale raison du retard de la libéralisation de ses services réside dans l'incertitude quant à la répartition des responsabilités en matière de réglementation entre les autorités locales et centrales⁶⁷. Dans bien des cas, les administrations locales continuent de confier

la prestation de services publics aux opérateurs publics en place sans appel d'offres⁶⁸. La loi nationale adoptée dans le contexte du budget 2004 a admis la poursuite de ces pratiques au moins jusqu'à fin 2006⁶⁹. Ces mesures contribuent au ralentissement de la libéralisation dans le domaine de la prestation de services publics locaux⁷⁰.

Dans l'ensemble, même si la réforme de la réglementation a progressé dans un certain nombre de secteurs, l'administration publique, tant à l'échelon central que local, conserve un contrôle direct considérable sur l'économie. Cette présence envahissante risque d'empêcher l'instauration de règles équitables et de décourager l'investissement étranger. Le gouvernement devrait donc accélérer son programme de privatisation tout en s'assurant que le processus de décentralisation en cours ne va pas de pair avec un ralentissement des efforts de libéralisation au niveau décentralisé.

Encadré 3.3. **Recommandations relatives aux marchés des capitaux et des produits**

Marché des capitaux

1. *Réformer le droit des faillites* : s'assurer que l'intervention des pouvoirs publics et le recours à la révocation des créances dans le cadre de la restructuration de grandes entreprises en difficulté ne remette pas en cause l'équité des règles applicables aux différentes entreprises; adopter et appliquer un nouveau régime général des faillites pour encourager les règlements privés avec les créanciers, accélérer les procédures de liquidation des entreprises insolvables et permettre au débiteur insolvable de créer une nouvelle entreprise.
2. *Améliorer le gouvernement d'entreprise et la transparence des instruments financiers* : approuver et appliquer le projet de loi commun à la majorité et l'opposition présenté au Parlement, notamment les mesures de protection des actionnaires; améliorer la transparence des instruments financiers; divulguer les conflits d'intérêts et limiter leurs effets négatifs; renforcer les sanctions en cas de comportement répréhensible des sociétés; imposer à la *Borsa Italiana* la création d'un segment *ad hoc* du marché des sociétés cotées représentant des groupes utilisés pour mettre en place des structures pyramidales; imposer aux intermédiaires financiers de fournir des renseignements informations à leurs clients précisant si les émissions d'obligations sont assorties de notations des sociétés et, si c'est le cas, de les informer du risque de défaillance correspondant à chaque note; mettre en place des sections spécialisées dans les tribunaux pour traiter exclusivement des infractions commerciales et financières; envisager de donner aux actionnaires et aux créanciers le droit d'engager des actions collectives ainsi que des incitations pécuniaires aux personnes dénonçant les comportements illicites des sociétés.
3. *Renforcer la surveillance du marché des capitaux* : simplifier la surveillance du marché de capitaux en vue de renforcer la responsabilité des autorités de contrôle; améliorer la coopération entre les autorités de contrôle au moyen d'un comité de coordination en vue d'échanger des informations et des méthodes; assurer un exercice rapide et sans heurts des missions de contrôle et concilier de façon judicieuse leurs différents objectifs; réexaminer la mission du CICR et éventuellement le supprimer; accroître les ressources humaines et financières de la CONSOB.
4. *Renforcer l'autodiscipline des entreprises* : soumettre les sociétés cotées en bourse à l'application du Code de déontologie des entreprises de la CONSOB; charger cette dernière de contrôler l'application concrète de ses recommandations.
5. *Améliorer la gouvernance de la Bourse italienne des valeurs mobilières* : envisager son admission à la cotation; renforcer le contrôle exercé par la CONSOB comme l'envisageait le projet de loi conjoint de la majorité et l'opposition présenté au Parlement.

Encadré 3.3. **Recommandations relatives aux marchés des capitaux et des produits** (suite)

Marchés des produits

6. *Poursuivre la libéralisation et la privatisation du secteur de l'électricité et du gaz* : mettre fin au contrôle exercé par l'ENI sur l'opérateur national de transport du gaz; réduire les obstacles de fait à l'importation pour les entrants sur le marché; assurer la séparation verticale des installations de stockage de gaz; envisager la privatisation intégrale des réseaux de transport d'électricité et de gaz tout en continuant de veiller aux droits d'accès des tiers à ces réseaux; apporter suffisamment d'incitations marchandes aux opérateurs privés pour qu'ils procèdent à des investissements adéquats dans de nouvelles infrastructures de transport et de stockage; prendre des mesures en vue de la privatisation intégrale de l'ENEL et de l'ENI une fois qu'une concurrence suffisante se sera instaurée dans le secteur; veiller à ce que le processus de décentralisation en cours n'aille pas de pair avec un ralentissement de la libéralisation et de la privatisation au niveau décentralisé.
7. *Accélérer la libéralisation des transports* : libéraliser complètement le transport routier de fret, en particulier les prix; accélérer les appels d'offres pour l'attribution de contrats de services locaux de transports, aussi bien routiers que ferroviaires; mettre fin à la mission de surveillance des sociétés de gestion d'autoroutes confiée à l'ANAS; introduire les appels d'offres pour l'attribution de la gestion de routes nationales ainsi que des incitations financières liées aux performances pour les sociétés de gestion de routes; introduire l'obligation de procéder à des appels d'offres pour l'attribution de la gestion d'installations aéroportuaires; faire sortir RFI et Trenitalia de la holding FS; créer une autorité indépendante des transports pourvue de ressources humaines et financières suffisantes et chargée, entre autres, de fixer les prix d'accès aux réseaux de transport et aux installations de service, ainsi que de réglementer les prix de prestation de services de transport dans les secteurs où il n'existe pas encore de concurrence suffisante, ainsi que les responsabilités en matière de sécurité des transports; introduire des mécanismes non discriminatoires d'attribution des obligations de service universel; privatiser Alitalia, FS une fois qu'il y aura une concurrence suffisante dans les chemins de fer, ainsi que l'ANAS si des objectifs adéquats de recettes d'origine privée sont atteints.
8. *Préserver la concurrence dans les télécommunications* : abandonner les participations de l'État dans ce secteur, notamment en accélérant la cession de Wind par l'ENEL; remplacer l'action spécifique dans l'opérateur historique par une réglementation idoine pour ce qui est de protéger des objectifs stratégiques; rétablir l'indépendance et les responsabilités de l'Autorité des communications.
9. *Réduire les situations de rente dans des secteurs intrinsèquement concurrentiels* : procéder à une remise à plat de l'exclusion des services professionnels de l'application du droit de la concurrence en vue d'éliminer les entraves inutiles à la concurrence; reconsidérer les mesures interdisant les réductions de prix et assurer un suivi des hausses de prix dans le secteur de la distribution; veiller à ce que la limitation volontaire des prix par la persuasion morale n'aboutisse pas à un rebond des prix une fois que ce dispositif sera levé; exercer une action de persuasion plus marquée pour l'application au niveau local des mesures de libéralisation du commerce de détail.

Notes

1. Les obligations de Cirio et Parmalat représentaient environ 10 % du total des obligations de société détenues par les ménages italiens et 0.2 % de leurs actifs financiers.
2. Cependant, un prospectus doit être publié en cas d'offre publique sur un marché secondaire.
3. Par exemple, dans le cas de la défaillance de Cirio, la CONSOB a proposé au ministère de l'Économie d'imposer des amendes à plus de 400 employés de banques.
4. Certaines grandes banques ont commencé de mettre en œuvre des plans de remboursement partiel ou total des obligations d'émetteurs défaillants placées auprès de segments déterminés de

clients individuels. Ces initiatives pourraient revenir à admettre implicitement l'opacité des comportements à l'égard de certains segments des investisseurs privés ou l'incapacité des opérateurs bancaires à évaluer le risque d'instruments financiers sophistiqués.

5. Selon le droit civil, le financement obligataire sur le marché intérieur ne peut être supérieur au capital libéré de la société.
6. La différence avec la moyenne de la zone euro s'explique par deux raisons. Premièrement, une part relativement élevée des engagements des banques est constituée par des obligations. La prise en compte des intérêts sur les obligations dans les calculs réduirait en partie la marge car cette façon de lever des fonds est plus coûteuse que les dépôts. La deuxième raison est la structure différente du secteur productif italien. La structure entrepreneuriale en Italie est essentiellement constituée de petites entreprises auxquelles les banques prêtent avec une prime de risque. D'après les statistiques harmonisées de la BCE, à la fin de 2003 le taux d'intérêt sur les nouveaux prêts inférieurs à 1 million d'euros, prêts types accordés aux petites entreprises, était de 4.1 %, contre 3.2 % pour les nouveaux prêts supérieurs à ce montant, soit un niveau identique à celui de l'ensemble de la zone euro.
7. On peut se demander si ces opérations de titrisation ont transféré les risques des banques aux investisseurs privés. La plupart des titres ont été acquis par des investisseurs institutionnels, alors qu'une faible fraction seulement est détenue par des OPCVM (et se trouve donc indirectement dans les mains d'investisseurs privés).
8. Par exemple, dans le cas de la société Parmalat, les administrateurs indépendants étaient de proches amis du président de la société.
9. Dans un mouvement symbolique, l'Association rassemblant les OPCVM (ASSOGESTIONI) a acheté un certain nombre d'actions de sociétés cotées et ainsi participait aux assemblées générales. Cependant, la participation de fonds mutuel aux assemblées générales d'entreprises est rare.
10. Par exemple, des pratiques « d'évidage », à savoir le transfert des actifs ou des bénéfices en dehors de l'entreprise au bénéfice de l'actionnaire de contrôle, ont été observées dans le cas de Parmalat. Le problème pourrait être encore plus grave dans le cadre d'un groupe de sociétés dans lequel la société exerçant le contrôle peut encore plus facilement déplacer les actifs aux dépens des sociétés contrôlées.
11. Le modèle traditionnel de gouvernement d'entreprise pour les sociétés cotées se caractérise par l'existence d'un conseil d'administration (*consiglio di amministrazione*) et d'un comité d'audit (*collegio sindacale*). Les modifications récentes de la loi sur les sociétés ont introduit deux autres modèles : a) le modèle dualiste, à directoire et conseil de surveillance; b) le modèle moniste, avec conseil d'administration désignant le comité d'audit interne; voir l'*Étude économique de l'Italie de 2003*. Dans le texte qui suit, nous viserons essentiellement le modèle traditionnel, pour des raisons de commodité, parce que c'est celui qui prédomine en Italie. Néanmoins, la même analyse vaut pour les deux autres modèles.
12. Le seuil minimal était de 1.9% en moyenne pour 26 grandes sociétés cotées en 2004 selon l'ASSONIME, l'association des sociétés anonymes italiennes.
13. Un autre conflit d'intérêt pourrait découler du fait que de nombreux OPCVM appartiennent à des banques. Ce problème se posera de plus en plus étant donné que les OPCVM participeront probablement au développement du pilier privé du système de retraite; voir l'*Étude économique de l'Italie de 2003*.
14. Le plafond actuel de crédit aux sociétés participantes et à leurs filiales est fixé à 20% des fonds propres réglementés des banques, ce qui est un niveau élevé. De plus, ce plafond est valable pour chaque société participante. Par conséquent, si deux sociétés participent au capital d'une banque, la limite totale est de 40% (20% pour chaque société participante). Toutefois, d'autres limitations sont applicables : la Banque d'Italie peut imposer aux sociétés en cause la signature d'une déclaration par laquelle elles s'engagent à ne pas exercer d'influence sur les décisions du conseil d'administration; si des crédits sont consentis aux sociétés qui participent au conseil d'administration d'une banque, tous les administrateurs doivent approuver l'opération. On réexamine actuellement le niveau des plafonds de crédit, qui pourraient être finalement renforcés.
15. D'autres problèmes de gouvernement d'entreprise pourraient se poser du fait des liens entre les banques et les fondations bancaires. La réglementation des fondations a été récemment modifiée – ce qui est une bonne chose – pour bien établir leur statut privé. Toutefois, une règle controversée permet aux personnes physiques exerçant des fonctions dirigeantes dans une fondation d'occuper des postes de haut niveau dans les banques où les fondations ont une participation « non significative » (c'est-à-dire une participation inférieure à 20% dans le cas d'une banque non cotée

et inférieure à 10% dans le cas d'une banque cotée). Cela pourrait retarder la séparation entre les fondations et les banques, question qui a été traitée dans l'*Étude économique de l'Italie de 2003*. De plus, un décret-loi a autorisé en août 2003 les fondations à différer la cession de leurs participations de contrôle dans les banques jusqu'à la fin de 2005. Enfin, les fondations dont le patrimoine net est inférieur à 200 millions d'euros, de même que les fondations situées dans les régions à statut spécial (*Regioni a statuto speciale*) n'ont pas l'obligation de céder leurs participations de contrôle.

16. Un autre conflit d'intérêt pourrait découler des participations des banques au capital des sociétés cotées et de la cotation même des banques, qui pourraient se traduire par une application moins stricte des règles de marché concernant les institutions financières ou les sociétés dont des institutions financières sont actionnaires. Comme pour la cotation, la façon de régler ce conflit est de faire assumer directement les sanctions par le directeur général.
17. Environ 40 codes de conduite ont été publiés par des organismes professionnels pour mettre en place des modèles de gouvernement d'entreprise destinés à empêcher la corruption. En effet, une loi de 2001 a imputé aux sociétés la responsabilité du fait d'actes de corruption commis par leurs salariés.
18. Toutefois, si la société n'a pas mis en place des organes adéquats d'audit interne, elle peut engager sa responsabilité du fait d'infractions commis es par ses administrateurs (Fazio, 2004).
19. Par exemple, la sanction maximale pour faute professionnelle est de 25 800 euros pour les intermédiaires et d'une somme double pour les sociétés qui émettent des obligations. Voir Cardia (2004).
20. La priorité accordée en Italie aux objectifs de stabilité par rapport aux objectifs de concurrence est probablement un héritage de la législation antérieure aux années 90, qui avait été mise en place après la crise bancaire des années 30; elle tient aussi à ce que le secteur bancaire a été longtemps à capitaux publics. Voir Tesouro (2004).
21. Par exemple, le CICR a publié en août 2004 des directives concernant le gouvernement d'entreprise des banques et a chargé la Banque d'Italie de leur mise en œuvre.
22. Par exemple, l'acquisition d'une banque en difficulté par une banque bénéficiaire pourrait améliorer la stabilité, mais elle freinerait la concurrence. En revanche, la participation d'une société non financière au capital d'une telle banque pourrait soulever des problèmes de stabilité, mais ne porterait pas préjudice à la concurrence.
23. En avril 2004, le gouvernement a approuvé des mesures supplémentaires destinées à faciliter les concordats avec les créanciers dans les grandes sociétés.
24. Pour une analyse plus approfondie du nouveau droit des sociétés, voir l'*Étude économique de l'Italie de 2003* et ministère de l'Économie et des Finances (2003).
25. En plus des réformes du droit des sociétés, une procédure judiciaire simplifiée a été mise en place pour les émissions obligataires.
26. En vertu d'un décret d'application de la loi sur les sociétés, publié en octobre 2004, l'administrateur exerçant seul les fonctions de gérant doit révéler ses conflits d'intérêt également lors de l'assemblée générale des actionnaires.
27. Le Décret législatif n° 310 a été approuvé le 28 décembre 2004.
28. Une version précédente du projet déclarait que l'Autorité antitrust devrait avoir pour tâche d'assurer la concurrence dans le secteur bancaire; qu'une autorisation conjointe de cette Autorité (concernant la concurrence) et de la Banque d'Italie (concernant la stabilité) serait prévue pour les fusions et acquisitions dans le secteur bancaire; et que le projet de loi devrait prévoir aussi que les statuts de la Banque d'Italie incorporent une disposition limitant la durée du mandat du gouverneur. Ces mesures ont été éliminées de la version finale.
29. Le projet de loi initial de la majorité et de l'opposition diffère du texte actuellement examiné surtout pour ce qui est du modèle de surveillance. D'après ce projet, la CONSOB serait remplacée par une nouvelle « Autorité des marchés financiers ». Les COVIP et ISVAP seraient supprimés et la surveillance des assurances et des fonds de pension serait confiée aux autres institutions de surveillance sur la base de leurs objectifs assignés. Un nouveau comité parlementaire sur l'épargne serait créé, qui émettrait un avis contraignant sur la désignation du gouverneur de la banque d'Italie et du président de la nouvelle autorité des marchés financiers. Le comité examinerait aussi les avis et les rapports annuels des autorités de surveillance.
30. Une version précédente du projet précisait que les présidents de société ne devaient pas être admis à participer aux comités de direction.

31. Plusieurs mesures particulières ont également été adoptées via un décret du ministère de l'Économie concernant les bons et obligations du Trésor acquis par des intermédiaires financiers pour le compte de leurs clients. Le décret a pour objet d'élargir et d'améliorer les informations minimales que les intermédiaires doivent fournir à leurs clients au sujet des adjudications de titres publics, du régime fiscal et des frais d'intermédiation. Il fixe également un plafond pour les frais d'intermédiation et d'administration. Les obligations d'information sont judicieuses en ce qu'elles peuvent atténuer l'asymétrie d'information entre les intermédiaires financiers et leurs clients. Toutefois, il faudrait laisser le soin au marché de déterminer les frais d'intermédiation, plutôt que de fausser ces frais en les plafonnant.
32. La legge comunitaria a été approuvée par la Chambre des députés et est actuellement en cours d'examen au Sénat.
33. Voir Allegra et autres (2004).
34. Voir Allegra et autres (2004), qui évalue la dépendance du secteur exportateur par rapport au secteur tourné vers l'économie intérieure.
35. En juin 2003, les capacités disponibles s'établissaient à 48 000 MW, pour une demande de 53 000 MW. On notera que les capacités installées étaient supérieures à la demande (63 000 MW), mais que près d'un quart des capacités n'étaient pas disponibles à cause de problèmes d'entretien et de réseau.
36. Cela correspond à une ouverture du marché de 66 % (Commission européenne, 2004a).
37. Cette loi a été adoptée par le Parlement en juillet 2004 deux ans après que le projet s'y rapportant a été soumis par le gouvernement. Néanmoins, de nombreuses dispositions du projet de loi initial avaient déjà été adoptées dans le cadre de diverses lois. Voir l'*Étude économique de 2003* pour de plus amples commentaires du projet de loi initial.
38. Les modifications de la constitution italienne adoptées en 2001 ont conféré des compétences législatives aux administrations régionales pour la production, le transport et la distribution d'énergie. C'est néanmoins l'État qui définit les principes généraux devant présider à la législation régionale.
39. CIP6 correspond à la sixième délibération du *Comitato Interministeriale Prezzi*, qui a mis en place ces incitations en 1992 et qui est maintenant en veilleuse.
40. À compter d'avril 2004, l'Autorité de l'électricité et du gaz a intensifié ses inspections dans les installations subventionnées pour vérifier qu'elles remplissent les conditions prévues dans la délibération de 1992.
41. Du fait de la hausse des températures, les capacités importées diminuent en été de quelque 15 %. Voir SFOE (2003).
42. Les transactions sont supervisées par le *Gestore del Mercato Elettrico*.
43. La loi oblige GRTN à acquérir l'électricité produite par les producteurs CIP6 à un prix fixé d'avance supérieur à celui du marché. Ces capacités sont ensuite affectées, en dehors de la *Borsa*, à tous les consommateurs intéressés à un prix inférieur à celui du marché. Le GRTN se voit rembourser la différence entre le prix d'achat et le prix de vente au moyen d'un paiement spécifique acquitté par le consommateur final. Par ailleurs, les capacités importées – bien moins chères que la production intérieure – sont affectées par le GRTN, en dehors de la *Borsa*, à tous les consommateurs intéressés. Pour toute la production CIP6 et les importations, les règles de répartition sont fixées par l'Autorité de l'électricité et du gaz de manière qu'un grand nombre de consommateurs finals – y compris l'*Acquirente Unico* – puissent obtenir une « juste » part de ces capacités, c'est-à-dire une part proportionnelle à la demande de consommation. Les mécanismes de marché comme ceux de la *Borsa* ne garantiraient pas la distribution d'une « juste » part de ces capacités.
44. Voir l'interview de Pippo Ranci, alors président de l'Autorité de l'électricité et du gaz, dans Michele Polo : « Parola di Authority », 23-09-2003, www.lavoce.info.
45. La réforme de 1994 attribue les compétences pour la régulation des ports et pour la planification des opérations portuaires à des autorités indépendantes. Ces autorités répartissent l'utilisation ou la gestion des terminaux portuaires entre les sociétés privées, par appel d'offres. Voir Musso (2002).
46. Pour le transport ferroviaire de marchandises, la part de marché de l'opérateur historique était de 98 % environ du tonnage/km en 2003. Pour le transport de voyageurs sur courte distance, la part de marché de l'opérateur historique était d'environ 99 % du nombre total de passagers/km. Voir IBM Business Consulting Services and Kirchner, 2004.

47. En vertu d'une directive récente de l'UE, les États membres doivent mettre en place une autorité indépendante de certification de la sécurité d'ici à 2006. L'Italie devra se conformer à cette directive à cette date.
48. L'autorité de la concurrence a récemment bloqué un accord de partage de sièges entre le transporteur national Alitalia et Volare pour les lignes intérieures.
49. Le dispositif sera financé par des cotisations de sécurité sociale *ad hoc* des compagnies aériennes et par l'État.
50. Lors des récentes négociations dans les transports publics à Milan, les autorités centrales ont accepté, pour éviter de nouvelles grèves, d'accorder des subventions pour financer les hausses de salaires précédentes.
51. En 2003 et au début de 2004, il y a eu un long débat au sujet des critères à appliquer pour les nouveaux péages du réseau d'autoroutes géré par *Autostrade per l'Italia*. Les péages fixés par contrat entre ANAS et *Autostrade* ont dû être modifiés parce que, dans l'intervalle, le CIPE avait changé les critères de calcul. Le CIPE – qui, à cette occasion, a par ailleurs demandé au Parlement d'approuver sa décision – a considéré que le coût des nouveaux investissements devait être récupéré en 10 ans, et non en 5 ans, ce qui permettait de réduire les péages envisagés. Au cours de ce débat, la rentabilité d'*Autostrade* est apparue très incertaine et le cours de son action a énormément fluctué.
52. In 2002, les financements de l'ANAS ont été dans leur quasi-totalité d'origine publique.
53. La sécurité dans le transport ferroviaire est liée à l'entretien des voies et du matériel roulant, qui doivent appartenir à des sociétés différentes lorsque le réseau est verticalement séparé. Il pourrait se produire des problèmes de « hold-up » si l'on ne clarifie pas la répartition des compétences.
54. Pour un examen de la libéralisation des télécommunications dans les États membres de l'UE, voir Commission européenne (2003).
55. L'autorité de la concurrence était précédemment intervenue pour bloquer l'acquisition d'une société d'interconnexion wi-fi par *Telecom Italia*, de crainte que celle-ci n'acquière une position dominante dans l'interconnexion wi-fi en plus de celle qu'elle détient pour l'interconnexion dans le secteur des lignes fixes.
56. Un segment du secteur des télécommunications demeure caractérisé par l'existence d'une position dominante : la production et la distribution des annuaires téléphoniques commerciaux. Cette situation s'explique peut-être par des externalités de réseau (Buzzacchi et Cambini, 2004). La solution envisagée par l'Autorité des communications est d'accorder une concession exclusive pour cette activité au niveau local, par voie d'appel d'offres. Une autre solution serait de plafonner le prix pratiqué par l'entreprise actuellement en quasi-monopole (*Pagine Gialle*) pour l'inscription des entreprises dans l'annuaire.
57. En juin 2004, plus de 45 % des entreprises ayant accès à l'Internet utilisait la technologie à haut débit, avec un pic de 95 % pour les entreprises de plus de 250 salariés. En outre, près de 6 millions de ménages avait une connexion ADSL (plus de 128 Kbps), soit 38 % de l'ensemble des ménages utilisant l'Internet. Ce pourcentage a plus que doublé depuis octobre 2003. On trouvera davantage d'informations dans le rapport de 2004 de l'Observatoire permanent sur la société de l'information : www.innovazione.gov.it.
58. De nouveaux plafonds, moins contraignants, s'appliquent pour les participations dans les télévisions locales. Des plafonds s'appliqueront également jusqu'à la fin de 2010 pour les participations croisées entre les télévisions nationales et les journaux.
59. D'après la procédure normale de la Commission européenne, on s'inquiète généralement d'une position dominante lorsque la part de marché est supérieure à 40 %, bien qu'il y ait parfois position dominante avec une part de marché moindre. Voir les directives de la Commission européenne pour l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché dans les services de communications électroniques (voir Bulletin officiel n° 2002/C, 165/03).
60. En 2004, la prime était de 150 euros pour l'achat du décodeur numérique. Une enquête récente de l'Autorité des communications montre que les infrastructures actuelles sont compatibles avec la réalisation de cet objectif, mais qu'on ne sait pas très bien si les ménages seront prêts au changement à la fin de 2006.
61. Dans l'intervalle, vu la hausse généralisée des tarifs des services juridiques, de nouveaux prix minimums et maximums ont été fixés pour les services fournis par voie électronique, par exemple via le courrier électronique.

62. Une commission *ad hoc* a mis au point des propositions finales de réforme dans le secteur des services professionnels. Toutefois, ces propositions n'ont pas encore été approuvées par le gouvernement.
63. Des mesures incitatives ont été également mises en place pour l'utilisation des services de professionnels inscrits sur des listes *ad hoc*. Par exemple, l'administration régionale du Lazio accorde une aide en cas de rénovation aux copropriétaires qui désignent un gérant inscrit sur la liste professionnelle.
64. D'autres moyens subtils sont parfois utilisés pour ralentir la libéralisation du commerce de détail au niveau local. Par exemple, certaines régions, exploitant une lacune de la législation nationale, n'autorisent pas les cafés ou les commerces de produits alimentaires à vendre à la fois les quotidiens et les autres périodiques; ils ne peuvent vendre qu'une des deux catégories. Ainsi, les kiosques à journaux continuent-ils à bénéficier du droit exclusif de vendre tous les périodiques.
65. Voir ministère de l'Économie et des Finances (2004b).
66. L'autre volet des activités de la CDP (*gestione ordinaria*) est le financement d'infrastructures publiques jugées rentables. La CDP émettra à cet effet des instruments financiers non garantis par l'État.
67. En juillet 2004, la Cour constitutionnelle a jugé qu'il incombait à l'État de garantir la concurrence dans la prestation de services. Mais l'État ne peut que définir les principes généraux de concurrence et ce sont les autorités locales qui mettent en œuvre des réglementations plus détaillées conformes à ces principes généraux. Il reste à savoir si cette clarification apportée par la Cour constitutionnelle accélérera la libéralisation des services publics locaux.
68. Par exemple, la réglementation actuelle des transports publics locaux prévoyait l'attribution des services par appel d'offres à partir de 2003. On considère que les autorités locales de Lombardie ont le plus progressé dans ce domaine. Malgré tout, elles n'ont organisé que 10 des 22 appels d'offres prévus. Deux autres appels d'offres sont sur le point d'être lancés et six autres sont en cours. Trois autorités locales n'ont pas encore engagé la procédure administrative nécessaire pour les appels d'offres.
69. L'obligation d'appel d'offres peut être évitée dans le cas des services dits « internes ». Ces services sont ceux qui n'impliquent aucune relation contractuelle explicite entre l'institution publique (par exemple la commune) et l'entité qui fournit les services. De plus, cette entité est tenue d'exercer l'essentiel de ses activités au sein de l'institution publique.
70. Faute de capacités administratives suffisantes au niveau local, la mise en concurrence pour les services publics pourrait entraîner l'apparition de monopoles locaux qui ne seraient pas correctement réglementés ou contrôlés. Le problème pourrait se poser en particulier dans plusieurs régions du Sud. En conséquence, le gouvernement considère qu'il est crucial de mettre en place des capacités administratives suffisantes au niveau local pour que la privatisation des services publics soit couronnée de succès.

Bibliographie

- Allegra, E., M. Forni, M. Grillo et L. Magnani (2004), « Anti-Trust Policy and National Growth: Some Evidence from Italy », *International Macroeconomics Discussion Paper Series*, n° 4373, CEPR, Londres.
- Autorité antitrust (2004a), « Riunificazione della Proprietà e della Gestione della Rete Elettrica Nazionale », *Bollettino*, n° 15/2004, Autorité antitrust, Rome.
- Autorité antitrust (2004b), « Liberalizzazione e Privatizzazione delle Attività Aeroportuali », *Bollettino*, n° 5/2004, Autorité antitrust, Rome.
- Autorité du gaz et de l'électricité (2004), *Relazione Annuale sullo Stato dei Servizi e sull'Attività Svolta*, Autorité per l'Energia elettrica e il Gas, Rome.
- ASSONIME (2004), « Analisi dello Stato di Attuazione del Codice di Autodisciplina delle Società Quotate (Anno 2003) », *Note e Studi*, n° 57, ASSONIME, Rome.
- Banque d'Italie (2004a), *Bollettino Economico*, n° 42, Banque d'Italie, Rome.
- Banque d'Italie (2004b), *Relazione Annuale. Assemblea Generale Ordinaria dei Partecipanti Tenuta in Roma il Giorno 31 Maggio 2004*, Anno 2003, Centodecimo Esercizio, Banque d'Italie, Rome.
- Boitani, A. (2004), « Dopo gli Scioperi », *www.lavoce.info*.

- Boitani, A. et C. Cambini (2004), « Le Gare per i Servizi di Trasporto Locale in Europa e in Italia: Molto Rumore per Nulla? », *document de travail*, 2/2004, Hermes, Moncalieri.
- Bresciamorra, C. (2004), « Come si Controlla un'Emissione », *www.lavoce.info*.
- Bureau national des commissaires aux comptes (2003), « Relazione sul Risultato del Controllo Eseguito sulla Gestione Finanziaria dell'Ente Nazionale delle Strade (ANAS) per l'Esercizio Finanziario 2002 », Bureau national des commissaire aux comptes, Rome.
- Buzzacchi, L. et C. Cambini (2004), « La Competizione nei Mercati dell'Intermediazione Informativa », *L'Industria*, 1/2004, Il Mulino, Bologne.
- Cardia, L. (2004), « Audizione Parlamentare del Presidente della CONSOB su: Indagine Conoscitiva sui Rapporti tra il Sistema delle Imprese, i Mercati Finanziari e la Tutela del Risparmio », CONSOB, Rome.
- Carpenter, R.E. et L. Rondi (2004), « Going Public to Grow? Evidence from a Panel of Italian Firms », W.P., 10/2004, Ceris-Cnr, Turin.
- Commission européenne (2003), « Régulation et marché des communications électroniques en 2003 », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM(2003) 715 final, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2004a), « Third Benchmarking Report on the implementation of the Internal Electricity and Gas Market », Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2004b), « Implementation Report of the Broad Economic Policy Guidelines », Commission européenne, Bruxelles.
- CRE et AEEG (2004), « Report on the Events of September 28th, 2003 Culminating in the Separation of the Italian Power System from the other UCTE Networks », CRE et AEEG.
- Di Giorgio, G., C. Di Noia et L. Piatti (2000), « Financial Market Regulation: The Case of Italy and a Proposal for the Euro Area », *Working Paper Series*, 00-24, The Wharton Financial Institutions Center, Pennsylvanie.
- Fabbri, D. (2002), « Legal Institutions, Corporate Governance and Aggregate Activity: Theory and Evidence », Institut d'Anàlisi Econòmica, Barcelone, miméo.
- Fazio, A. (2004), « Testimony of the Governor of the Bank of Italy on: Fact-Finding with regard to the relationship between Firms, Financial Markets and the Protection of Savings », Banque d'Italie, Rome.
- FMI (2003), « Staff Report for the 2003 Article IV Consultation », FMI, Washington.
- FMI (2004a), *Global Financial Stability Report*, Washington.
- FMI (2004b), « Italy: Detailed Assessment of Compliance with the Basel Core Principles for effective Banking Supervision », *IMF Country Report*, n° 04/133, mai 2004, FMI, Washington.
- Fontana et Zatti (2003), « Italy », *Implementing Sustainable Urban travel Policies: National Reviews*, Conférence européenne des ministres des Transports, OCDE, Paris, pp. 117-141.
- Fraser, H et F. Lo Passo (2003), « Developing a Capacity Payment Mechanism in Italy », *The Electricity Journal*, novembre 2003, Elsevier.
- Giavazzi, F. (2004), « Catturati dal Codice Preda », *www.lavoce.info*.
- Hall, B.H. et R. Oriani (2004), « Does the Market Value R&D Investment by European Firms? Evidence from a Panel of Manufacturing Firms in France, Germany and Italy », *NBER Working Paper Series*, 10408, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- IBM Business Consulting et C. Kirchner (2004), *Rail Liberalisation Index 2004*, IBM, Berlin.
- ISTAT (2003), *Annuario Statistico Italiano 2003*, ISTAT, Rome.
- Merloni, V. et Micossi S (2004), « Audizione Parlamentare del Presidente e del Direttore Generale ASSONIME su: Indagine Conoscitiva sui Rapporti tra il Sistema delle Imprese, i Mercati Finanziari e la Tutela del Risparmio », ASSONIME, Rome.
- Micossi, S. (2004), « Gli Azionisti Silenziosi », *www.lavoce.info*.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2003), *Rapporto sulle Riforme Economiche*, ministère de l'Économie et des Finances, Rome.

- Ministère de l'Économie et des Finances (2004a), *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese – 2003*, ministère de l'Économie et des Finances, Rome.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2004b), *Aggiornamento alla Relazione Previsionale e Programmatica*, ministère de l'Économie et des Finances, Rome.
- Ministère des Infrastructures et des Transports (2004), *Programma Infrastrutture Strategiche. 2° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria. Prorammare il Territorio le Infrastrutture le Risorse*, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Rome.
- Musso, E. (2002), « I Porti: Contesto Attuale e Scenari Futuri », Università di Genova, Gênes.
- OCDE (2004a), *Survey of Corporate Governance Developments in OECD Countries*, OECD, Paris.
- OCDE (2004b), Italie : Phase 2. Rapport sur l'application de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et de la recommandation de 1997 sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales, OCDE, Paris.
- Ponti, M (2004), « Vola Solo il Deficit », www.lavoce.info.
- Scarpa, C. (2004), « All'Alitalia Serve Chiarezza », www.lavoce.info.
- Sebastiani, M. (2004), « Perché Alitalia resta a terra », www.lavoce.info.
- Sella, M. (2004), « Audizione Parlamentare del Presidente ABI su: Indagine Conoscitiva sui Rapporti tra il Sistema delle Imprese, i Mercati Finanziari e la Tutela del Risparmio », ABI, Rome.
- SFOE (2003), « Report on the Blackout in Italy on 28 September 2003 », SFOE, Berne.
- Tesaro, G. (2004), « Audizione Parlamentare del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato su: Indagine Conoscitiva sui Rapporti tra il Sistema delle Imprese, i Mercati Finanziari e la Tutela del Risparmio », Autorité antitrust, Rome.
- Tremonti, G. (2004), « Audizione Parlamentare del Ministro dell'Economia e delle Finanze su: Indagine Conoscitiva sui Rapporti tra il Sistema delle Imprese, i Mercati Finanziari e la Tutela del Risparmio », ministère de l'Économie et des Finances, Rome.
- UCTE (2004), Rapport final du Comité d'enquête sur la panne du 28 septembre 2003 en Italie, Bruxelles.

ANNEXE 3.A1

L'affaire Parmalat¹

Parmalat a commencé ses activités dans les années 60 et est aujourd'hui l'une des plus grosses entreprises agro-alimentaires en Europe. Ses opérations ont pris peu à peu une dimension internationale et le groupe possède actuellement des sociétés dans 50 pays différents. *Parmalat* a de plus en plus eu recours à l'émission d'obligations internationales comme source de financement. Depuis 1997, 32 émissions d'obligations ont été réalisées. Près de 85 % des émissions d'obligations du groupe ont été souscrites par les grandes banques internationales. Les trois quarts des obligations en cours sont détenues par des investisseurs étrangers.

Malgré son expansion internationale, la société n'a pas amélioré son mode de gouvernance. En fait, elle s'est transformée au fil des années en une structure complexe et opaque permettant un étroit contrôle par les membres fondateurs de la famille². Un grand nombre des opérations financières de la société ont été réalisées par le biais de filiales à l'étranger, souvent situées dans des centres offshore. Certaines de ces opérations étaient illégales. En particulier, certains investissements et acquisitions ont été financés par l'utilisation de fonds de ces filiales, dont on apprit par la suite qu'ils n'existaient pas.

En mars 2003, l'organe de surveillance des marchés boursiers (*Commissione Nazionale per le Società e la Borsa*, CONSOB) a commencé à s'interroger sur la composition des actifs présentée dans le bilan de *Parmalat* pour 2002, constatant en particulier le niveau élevé à la fois de l'endettement et des liquidités. L'entreprise a justifié l'important volume des liquidités par sa stratégie consistant à exploiter rapidement les possibilités d'extension. À ce stade, ni le comité des commissaires aux comptes internes (*collegio sindacale*) ni le principal auditeur extérieur n'ont relevé de problèmes particuliers dans le bilan de *Parmalat*. Durant l'été, la CONSOB a de nouveau adressé des demandes de clarification concernant l'existence et à l'utilisation des liquidités de l'entreprise au *collegio sindacale*, au principal auditeur externe et à un auditeur externe secondaire. Dans leur réponse, le *collegio sindacale* et les auditeurs externes ont fourni des informations à la CONSOB sur une filiale, la *Bonlat Financing Corporation*, basée dans les îles Caïman. D'après ces informations, cette filiale détenait la majeure partie des actifs liquides de *Parmalat* dans un compte ouvert auprès de la Bank of America, ces actifs étant en partie réinvestis dans un fonds mutuel, *Epicurum*, également situé dans les îles Caïman et non coté sur marché réglementé. Au début de l'automne, le principal auditeur externe a commencé de formuler des critiques à propos des fonds investis dans *Epicurum*. À la fin octobre, la CONSOB a demandé à *Parmalat* de fournir au marché un tableau plus transparent de sa situation

financière. La société a ainsi publié trois communiqués de presse contenant une partie des informations demandées par CONSOB.

Les irrégularités commises par la société ont été totalement mises en évidence seulement à la fin de 2003 et au début de 2004, peu après que le groupe eut commencé de ne plus pouvoir ni rembourser certaines émissions obligataires à la mi-décembre ni assurer le service de sa dette auprès des banques. Le 18 décembre, il a finalement été découvert que les liquidités détenues par Bonlat à la Bank of America n'existaient pas et que les documents les attestant étaient des faux. La société fait encore l'objet d'une enquête pour ses irrégularités. À la fin décembre 2003, le Conseil d'administration des principales entreprises du groupe Parmalat a décidé d'entreprendre des procédures « d'administration extraordinaires » (*amministrazione straordinaria*), récemment introduites par le gouvernement pour les entreprises connaissant une crise économique et financière.

Les prix des obligations de Parmalat se situaient à leur valeur nominale en novembre 2003, la notation officielle de Standard & Poor étant encore de BBB – ce qui correspond à un risque de défaillance d'ici à une année de seulement 1.43 % ou d'ici deux années de 1.36 %. Les obligations ont été rétrogradées à B+ le 9 décembre et à D le 22 décembre. Leur cours s'est effondré à 20 % de la valeur nominale après la découverte de la position financière non viable de la société. Environ 85 000 ménages ont beaucoup souffert de cette chute car ils avaient acheté les titres sans passer par un fonds de placement, ce qui aurait permis une plus grande diversification des risques.

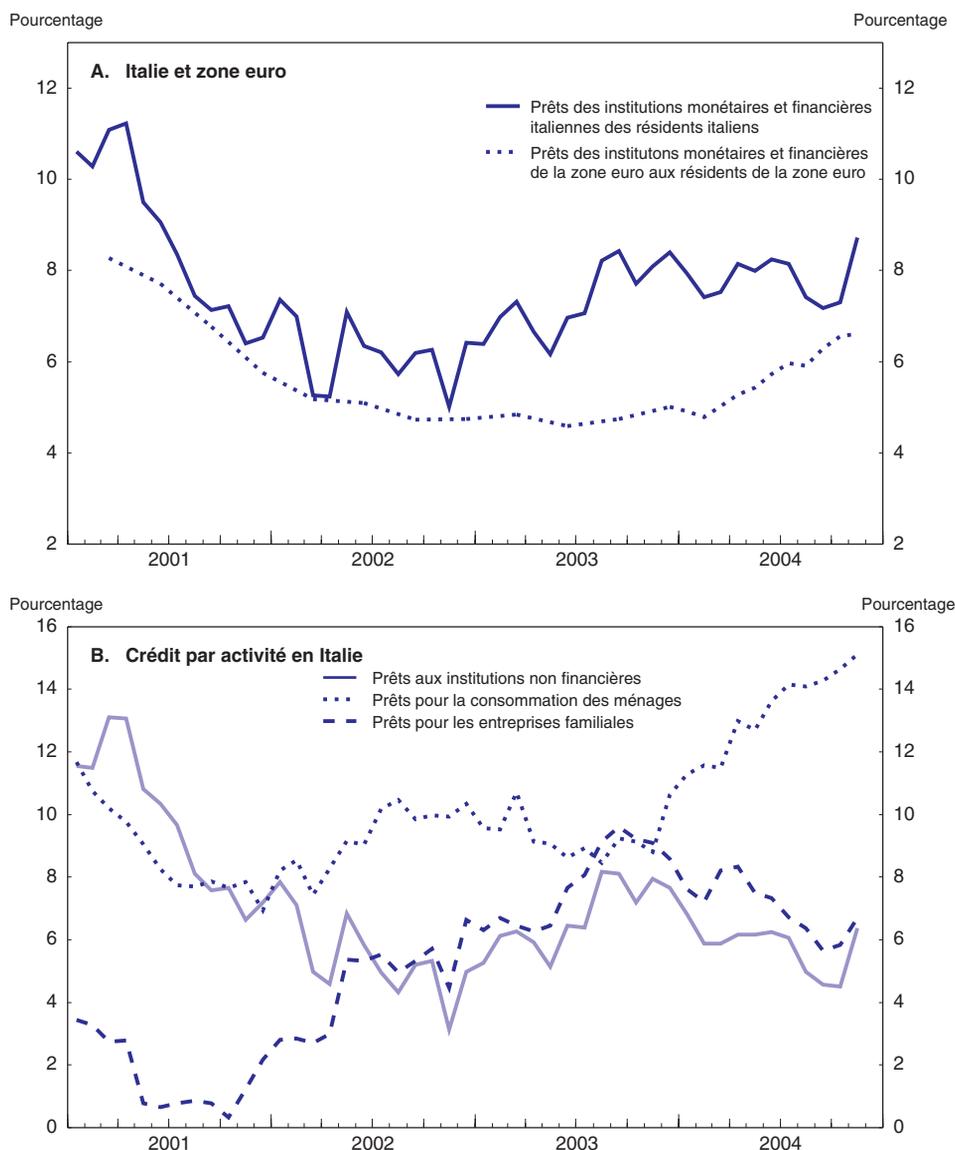
Une des conséquences les plus dommageables des défaillances successives (*Parmalat* étant la dernière d'une série touchant aussi l'Argentine et Cirio ainsi que plusieurs sociétés du segment *Nuovo Mercato* de la Bourse italienne) serait une perte de confiance du public dans les titres privés, ce qui nuirait aussi bien aux entreprises rentables qu'aux entreprises non rentables.

Néanmoins, même après l'affaire *Parmalat*, les coûts de financement des émetteurs d'obligations italiens de notation moyenne et élevée sont restés quasiment inchangés et conformes à ceux d'entreprises étrangères du même type. En outre, malgré un ralentissement du crédit aux entreprises manufacturières et aux entreprises familiales depuis le deuxième semestre de 2003³, la progression des prêts reste globalement soutenue et plus forte que dans la zone euro en moyenne, grâce aussi à une accélération du financement de la consommation des ménages (voir graphique 3.A1.1). Une autre évolution positive est le rallongement de l'échéance moyenne des prêts.

En revanche, après la défaillance de *Parmalat*, La rémunération des obligations à haut rendement de sociétés italiennes – c'est-à-dire les obligations ayant une notation faible ou pas de notation – s'est accrue d'environ 300 points de base par rapport aux obligations similaires émises par des sociétés étrangères, car la demande de ces obligations a diminué, les banques se montrant plus prudentes pour ce qui est de proposer ce type d'instrument au public. En 2003, l'émission d'obligations par les entreprises non financières a quasiment été réduite de moitié en Italie, alors qu'elle a doublé dans la zone euro en moyenne. En outre, à la fin de 2003 et au début de 2004, les créances douteuses se sont sensiblement accrues par rapport à l'année précédente, suite à l'incidence de la défaillance de *Parmalat* ainsi qu'au ralentissement macroéconomique persistant. Néanmoins, le niveau des créances douteuses par rapport au capital réglementaire minimum reste faible⁴. Une sélection plus stricte par les banques des prêts aux entreprises ne saurait être exclue, eu égard notamment à la nécessité d'adapter les procédures d'évaluation bancaires aux

Graphique 3.A1.1. Le crédit au secteur privé par les institutions monétaires et financières¹

Variation en pourcentage d'une année sur l'autre



1. Le secteur privé est défini comme le secteur non financier et les ménages.

Source : Banque d'Italie, Suppléments au bulletin statistique, Institutions financières monétaires : banques et fonds du marché monétaire, divers numéros.

nouvelles règles et mécanismes de gouvernance résultant de la nouvelle loi sur les entreprises ainsi que du passage à Bâle 2. Ces évolutions pourraient se traduire par des coûts de financement élevés pour un grand nombre d'entreprises italiennes, sauf si les problèmes de gouvernement d'entreprise sont résolus rapidement et si la confiance revient sur les marchés.

Notes

1. Cette annexe est essentiellement fondée sur les informations fournies par la Banque d'Italie (2004a) et (2004b), Cardia (2004), Fazio (2004) et FMI (2004a).
2. Il convient de noter que Parmalat avait fait savoir qu'elle n'adhérait pas à certaines des règles d'autodiscipline de la Bourse italienne et en avait expliqué les raisons. Dans ces conditions, il n'est guère facile pour les investisseurs individuels d'avoir accès à des informations sur la société.
3. La Banque d'Italie (2004b) souligne que le ralentissement des prêts a été particulièrement marqué pour les grandes entreprises. La défaillance de Parmalat pourrait avoir contribué à cette évolution.
4. D'après la Banque d'Italie (2004b), la défaillance de Parmalat s'est traduite par des créances douteuses représentant 0.2 % du total en 2003.

Chapitre 4

L'incidence économique des migrations

C'est seulement depuis dix ans que l'Italie connaît une forte immigration. La plupart de ces immigrants entrent illégalement dans le pays, malgré les changements apportés à la législation, qui ont débouché sur des quotas; une série de mesures de régularisation a toutefois conféré à de nombreux immigrants un statut juridique en bonne et due forme. Il est probable que les immigrants aient globalement renforcé la prospérité du pays et l'on peut s'interroger sur la pertinence des lourdes procédures de recrutement prévues par la loi de 2002, bien que l'effort de simplification par le biais du « sportello unico » (guichet unique) devrait améliorer la situation lorsque ce mécanisme sera en place. Néanmoins, du fait de cette concurrence accrue, certains emplois ont perdu tout attrait pour les Italiens. Une forte demande d'immigrants dans le Nord, conjuguée à des taux de chômage élevés dans le Sud, montre que le marché du travail pâtit de tensions considérables. Il est possible que le phénomène actuel d'« exode des cerveaux » soit également lié aux rigidités du marché de l'emploi. L'impact budgétaire global de l'immigration est sans doute positif, tant à court terme qu'à long terme. L'économie informelle joue un rôle important dans l'intégration économique des immigrants, mais en matière d'intégration sociale, une plus grande attention devrait être accordée à l'apprentissage de l'italien.

Pendant une grande partie du XX^e siècle, les flux migratoires de l'Italie furent des courants d'émigration. Pas moins de 7½ millions d'Italiens ont quitté le pays au cours des 30 années consécutives à la Seconde Guerre mondiale. Depuis les années 70, ces flux d'émigration ont considérablement diminué, mais c'est seulement au cours des dix dernières années du XX^e siècle que l'Italie a connu une immigration significative. La population étrangère en Italie compte aujourd'hui pas moins de 2½ millions de personnes, originaires pour la plupart de pays à bas revenu ou d'anciens pays communistes, alors qu'elle était inférieure à un demi-million d'individus, ressortissants de pays de l'OCDE dans leur majorité, à la fin des années 80. Légèrement supérieur à 4 % de la population, le « stock » d'étrangers est relativement bas comparé à celui de nombreux autres pays de l'OCDE, mais son taux de croissance est plus élevé (voir OCDE, 2004).

Il n'existait pas de dispositions juridiques spécifiquement destinées à encadrer des flux massifs d'immigrants non qualifiés dans les années 80, lorsque ces courants migratoires ont fait leur apparition¹. Depuis la fin des années 80, la plupart des immigrants sont entrés illégalement dans le pays malgré une série de modifications apportées à la législation, ayant débouché sur un système de quotas. Toutefois, la plupart des immigrants ont désormais un statut juridique en bonne et due forme, ce qui s'explique par la série de mesures de régularisation prises à intervalles réguliers de quelques années au cours de cette période, ainsi que par les flux d'immigration légale liés au regroupement familial.

Le reste de ce chapitre commence par un bref historique des migrations en Italie, puis la situation de la législation relative à l'immigration et son évolution sont décrites. La partie suivante examine l'incidence économique des migrations, en particulier leurs répercussions sur le marché du travail et leurs conséquences budgétaires. Sur ce dernier point, l'impact global des migrations sur le budget de l'État reste flou, en partie du fait d'un manque d'informations; dans l'ensemble, toutefois, cet impact sera probablement positif à court terme, compte tenu de la structure par âges de la population immigrée, et sans doute aussi à long terme. Pour ce qui est du marché du travail, certains parallèles sont également établis avec l'histoire des migrations régionales internes. Une dernière partie conclut que les immigrants jouent maintenant un rôle important dans de nombreux secteurs de l'économie italienne, et qu'ils ont probablement renforcé la prospérité globale du pays, même si leur concurrence a ôté tout attrait à certains types de postes pour les demandeurs d'emplois italiens. L'économie informelle semble contribuer de manière essentielle à l'intégration économique des immigrants.

L'Italie et les migrations

Comme d'autres pays de l'Europe du Sud, l'Italie a une longue histoire d'émigration, puisqu'elle a fourni des émigrants, souvent pour occuper des postes de travailleurs manuels non qualifiés, aux pays d'Europe du Nord ainsi qu'à l'Amérique du Nord et du Sud et à l'Australie, de la seconde moitié du XIX^e siècle jusqu'aux années 70. Pendant la plus grande partie de cette période, les migrations internes du Sud vers le Nord de l'Italie se sont

davantage distinguées de ce processus d'émigration par leur ampleur que par leur nature : l'évolution de la structure de la demande et des technologies a permis un transfert de main-d'œuvre des activités agricoles² vers l'industrie manufacturière qui se développait dans le Nord de l'Italie, de la même manière que les secteurs manufacturier et minier des régions industrielles du Nord de l'Europe attiraient les émigrants italiens.

Ce processus s'est poursuivi après la Seconde Guerre mondiale, et selon des données de source consulaire, il semblerait que 4 millions de citoyens italiens environ vivent aujourd'hui à l'étranger³. La poursuite du développement économique national a progressivement réduit les incitations économiques à l'émigration, et l'Italie ne connaît plus de flux net d'émigration important depuis 30 ans. L'émigration s'est néanmoins poursuivie, à un rythme de 40 000 à 50 000 personnes par an environ de 1988 à 1999, mais elle a été largement compensée sur cette période par un nombre similaire de retours d'Italiens dans leur pays. Plus récemment, le nombre d'émigrants est redevenu supérieur à celui des retours, la différence s'établissant aux alentours de 20 000 en 1999. Il semble toutefois que les émigrants récents soient des personnes ayant un niveau de qualification relativement élevé, parmi lesquelles figurent notamment des universitaires et des chercheurs. On a estimé que dans les années 90 environ 2.3 % des diplômés italiens obtenaient leur diplôme à l'étranger, alors que seulement 0.3 % des diplômés résidents en Italie étaient des étrangers (Becker et autres, 2004).

Les migrants italiens de retour dans leur pays ont nourri le mouvement tendanciel de population du Sud vers le Nord. Soixante pour cent des Italiens résidant à l'étranger inscrits à l'AIRE⁴ étaient originaires des régions du Sud de l'Italie et de ses îles, mais 40 % seulement de ceux qui rentrent au pays s'installent dans ces mêmes zones. Les départs récents semblent également affecter de manière disproportionnée le Sud du pays.

C'est seulement depuis le milieu des années 80 que l'immigration vers l'Italie est devenue quantitativement significative. Selon des statistiques relatives aux titres de séjour, la population étrangère est passée de quelque 150 000 personnes en 1970 à 300 000 environ en 1980, avant d'atteindre un demi-million en 1985 et près d'un million en 1995. À la fin de l'année 2003, elle se montait à 2.2 millions d'individus. Si l'on tient compte des enfants de moins de 18 ans et des immigrants clandestins, le nombre total d'étrangers pourrait s'élever à 2.7 millions ou plus (tableau 4.1).

L'impression que l'immigration constitue un aspect plutôt dynamique de la démographie italienne est renforcée par l'évolution rapide de la structure de la population immigrée. Alors que la première vague d'immigrants d'origine extracommunautaire de la fin des années 80 était dominée par les Nord-Africains, au cours des années 90, les flux en provenance de l'Albanie ont rapidement dépassé ceux en provenance du Maroc en tant que premier pays d'origine. À la suite de la régularisation de 2002, les Roumains (qui représentaient 20 % des demandes de régularisation) ont devancé les Albanais (graphique 4.1). Ces changements structurels peuvent être examinés sous un angle différent à l'aide de données sur la durée de séjour. En 2001, plus de la moitié des Albanais résidant en Italie s'y trouvaient depuis 4 ans ou moins, alors que ce constat s'appliquait seulement à moins d'un tiers des Marocains (graphique 4.2).

De nombreux migrants arrivent en Italie sans autorisation, et alors que ce phénomène était souvent associé aux plages et aux ports des régions méridionales au cours de certaines des années extrêmes de la décennie 90, la plupart entrent désormais légalement dans le pays avec des visas de tourisme, puis basculent dans l'illégalité en prolongeant leur

Tableau 4.1. **Estimation des entrées légales et illégales 1986-2003**¹

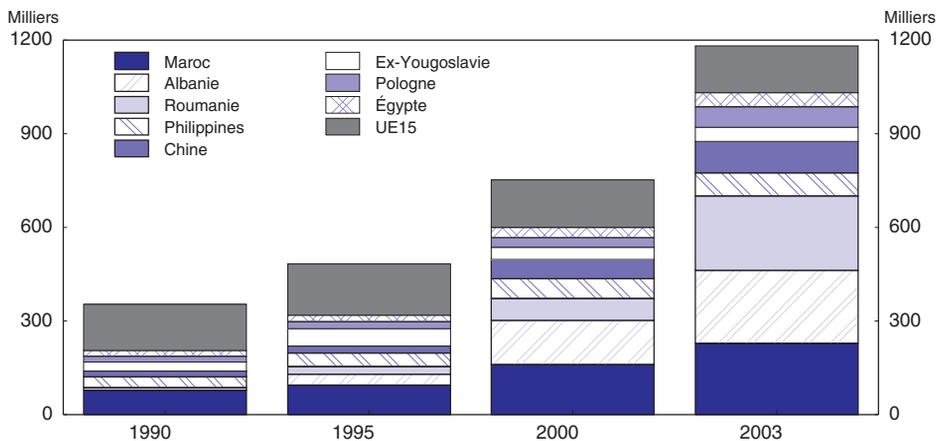
	Flux d'immigration moyens annuels en provenance des pays non membres de l'UE			Nombre de permis délivrés ou en régularisation (date)	Estimation de la population non UE enregistrée et non enregistrée ³
	Permis délivrés ou quota ²	Variation de la population non UE résidente enregistrée	Estimation des flux totaux nets, légaux et illégaux ³		
1982				5 000	
1986				105 000 (1986-88)	
1986-1990		85 000	100 000		
1990				220 000 (1991)	1 million
1990-1998		68 000	85 000		
1995				250 000 (1996)	
1998				220 000 (1999)	1.5 million
1998-2002	30 000	100 000	175 000		
2002				650 000 (2003)	2.7 millions (2002)

1. La première et la quatrième colonnes présentent des mesures des entrées annuelles brutes, alors que la deuxième et la troisième présentent des flux annuels nets.

2. Non compris les flux saisonniers.

3. Ces chiffres sont des approximations.

Source : Caritas, ministère de l'Intérieur, estimations de l'OCDE.

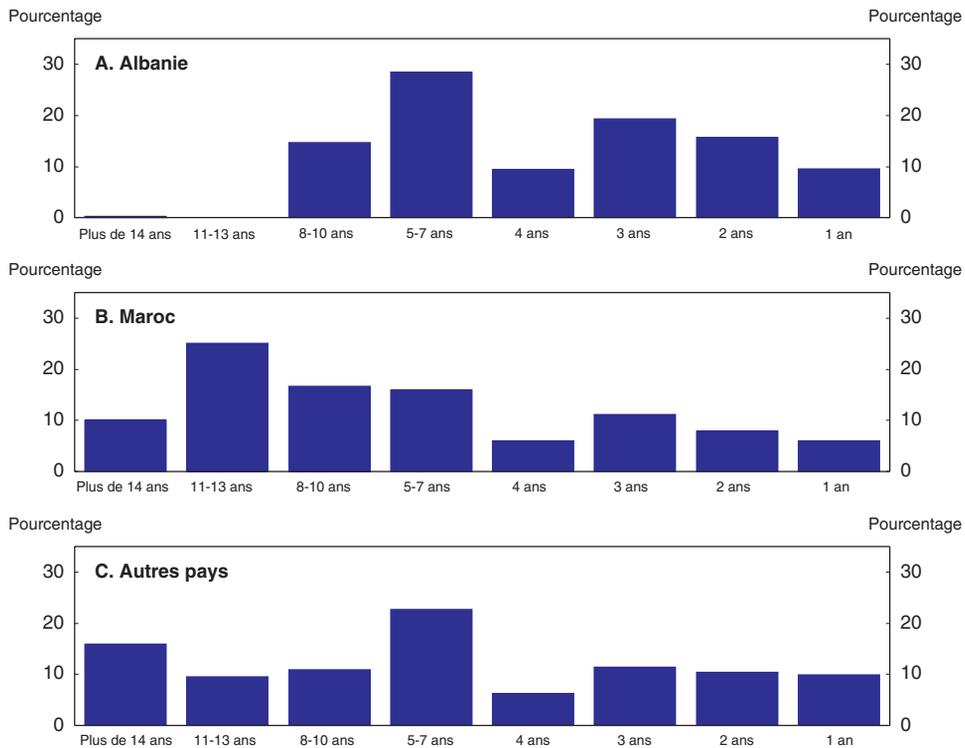
Graphique 4.1. **Les étrangers en Italie titulaires d'un permis de séjour**
Pays d'origine

Source : OCDE et ministère de l'Intérieur.

séjour au-delà de la date d'expiration de leur visa. La répartition géographique de la population étrangère sur le territoire italien est assez contrastée, puisqu'elle se caractérise par des concentrations relativement faibles dans le Sud, malgré l'importance des flux d'immigration illégale qu'il a connus dans les années 90, et beaucoup plus élevées dans le Nord et le Centre. Les liens entre la répartition géographique de la population étrangère et l'évolution de la situation économique sont examinés ci-après.

Graphique 4.2. **Durée de séjour des immigrants, pays d'origine**

2001



Source : ISTAT, permis de séjour, à partir des réponses au questionnaire de l'IRPPS.

La politique migratoire

Les lois spécifiquement destinées à encadrer l'immigration en l'Italie sont relativement récentes. Jusqu'en 1986, le cadre réglementaire était fondé sur des dispositions juridiques relatives à l'ordre public datant de 1931, qui laissaient de nombreux points à la libre appréciation des autorités administratives. Lorsque le niveau de l'immigration était très bas, l'administration centrale ne s'en préoccupait guère, mais en 1977, la Cour constitutionnelle a jugé nécessaire de souligner que « le Parlement [devait] réorganiser ce domaine de manière approfondie en tenant compte de la nécessité d'élaborer des règles de portée générale et cohérentes »⁵. Entre 1986 et 2002, un certain nombre de lois ont été votées, principalement en 1986, 1990, 1998 et 2002⁶.

Dans de nombreux cas, des dispositions importantes de ces lois ont été appliquées longtemps après leur adoption, voire pas du tout. Pour les besoins de cet exposé, les caractéristiques essentielles de la législation concernent les restrictions quantitatives à l'immigration, les amnisties ou les mesures de régularisation, ainsi que le lien entre immigration et situation du marché du travail. D'autres dispositions de ces lois portaient sur les mesures précises devant être prises contre les immigrants clandestins, sur l'établissement de droits élémentaires pour les résidents étrangers et, dans la loi de 1998, sur la promotion de l'intégration des immigrants.

Restrictions quantitatives et régularisations

Jusqu'en 1990, il n'existait pas de limite précise concernant le nombre total d'immigrants pouvant être autorisé à entrer en Italie. Néanmoins, les conditions d'accès légal au territoire italien applicables aux ressortissants extracommunautaires étaient suffisamment restrictives pour provoquer des flux croissants d'immigration clandestine. La loi de 1990 prévoyait la fixation par décret interministériel d'un quota annuel d'entrées d'immigrants, personnes à charge comprises⁷. Cette disposition n'a pas été adoptée jusqu'en 1995, lorsque des quotas de 20 000 à 30 000 travailleurs ont été mis en œuvre chaque année, mais ces quotas étaient fréquemment annoncés vers la fin de l'année à laquelle ils s'appliquaient. La loi de 1998 prévoyait également un système de quotas annuels, qui ont été fixés entre 58 000 et 83 000 travailleurs en 1998-2001, dans le cadre d'une période de programmation triennale, et ce système a été conservé dans la loi de 2002⁸.

Le quota s'applique à la fois aux travailleurs saisonniers et à ceux qui entendent séjourner plus longtemps en Italie – ces dernières années, le quota de travailleurs saisonniers a été supérieur à la moitié du quota global. La loi de 1998 prévoyait des quotas par pays dans le cadre de la limite globale du nombre d'entrées, et la loi de 2002 a conféré une dimension incitative à ce mécanisme, les quotas servant à « récompenser » les pays d'origine qui coopèrent avec l'Italie, en vue du rapatriement des immigrants clandestins, en signant des accords de réadmission. En pratique, les quotas ont toujours été annoncés assez tard jusqu'en 2002. Une des raisons pour lesquelles les quotas sont annoncés de manière aussi tardive tient au fait que les dispositions de la loi de 2002 déterminant les bases sur lesquelles devait se fonder l'établissement des quotas – des études de la situation du marché du travail aux niveaux régionaux et national (voir ci-après) – ne sont toujours pas appliquées.

Sur toute la période écoulée depuis 1986, les flux d'immigration vers l'Italie ont été nettement plus importants que ceux autorisés en application normale de la loi. Conscients du fait que de très nombreux immigrants s'étaient établis de fait en Italie malgré les restrictions prévues par la législation, les gouvernements ont voulu faire table rase du passé lors de chaque réforme législative. En 1986, une amnistie a été proposée à tous les étrangers pouvant démontrer qu'ils occupaient un emploi régulier, tandis qu'en 1990, elle a été offerte à tous les étrangers en mesure de prouver qu'ils étaient arrivés dans le pays avant 1990. En 1993, les autorités ont mis sur pied une commission chargée d'élaborer une loi de portée générale couvrant tous les aspects de la politique d'immigration. Une réforme a été tentée par décret en 1995, mais elle est ensuite devenue caduque, exception faite d'un exercice de régularisation dont ont bénéficié 250 000 personnes. Les conditions devant être remplies par les étrangers ont eu tendance à se durcir à chaque nouvelle régularisation, alors même qu'augmentait le nombre d'individus régularisés – plus de 600 000 personnes (sur environ 700 000 demandeurs) ont bénéficié de l'amnistie consécutive à la loi de 2002. Il avait été initialement annoncé que cette procédure de régularisation n'était ouverte qu'aux personnes travaillant dans les services domestiques, mais son champ d'application a ensuite été élargi à l'ensemble des étrangers. Les effectifs importants d'individus concernés par la régularisation de 2002, et le fait qu'un nombre disproportionné d'entre eux aient affirmé travailler dans les services domestiques, laissent à penser que cette procédure de régularisation elle-même, annoncée six mois à l'avance, a pu encourager l'immigration clandestine⁹. Cela montre aussi que les familles italiennes ont fortement

besoin d'être aidées pour prendre soin des personnes âgées et permettre aux femmes d'entrer sur le marché du travail.

Compte tenu de ces régularisations relativement fréquentes et du degré assez élevé d'ouverture aux étrangers qui caractérise le marché du travail, de nombreux immigrants clandestins sont relativement bien établis. À la suite de l'adoption de la loi de 2002 sur l'immigration, les activités de dépistage et d'expulsion des immigrants illégaux ont été renforcées parallèlement à la mise en œuvre de la procédure de régularisation. Le nombre d'immigrants clandestins découverts et expulsés a augmenté un peu en 2002. Son recul en 2003 était probablement lié aux effets de la régularisation, quoique dans une moindre mesure qu'on aurait pu s'y attendre si une forte proportion de résidents clandestins avaient sollicité et obtenu leur régularisation (tableau 4.2)¹⁰.

Tableau 4.2. **Étrangers contrôlés sans permis de séjour en Italie**¹

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	67 096	75 944	99 920	103 707	113 090	81 755
<i>dont :</i>						
Expulsés et non expulsés	22 975	35 455	35 186	47 074	50 845	40 951
Expulsions non vérifiées	44 121	40 489	64 734	56 633	62 245	40 804

1. Le tableau ne tient pas compte des entrées refusées à la frontière, des demandeurs d'asile ou des personnes admises temporairement en vertu des dispositions du décret de 1999 sur le Kosovo.

Source : Ministère de l'Intérieur.

La politique d'admission et le marché du travail

Malgré le fait qu'une majorité des flux d'immigrants contournent probablement les canaux légaux, les autorités ont apporté une série de modifications à la législation en vue d'aligner la politique d'admission sur les « besoins » du marché du travail¹¹ (dans une partie ultérieure de ce chapitre est examinée la nature ambiguë des données empiriques relatives à l'impact de l'immigration sur le marché de l'emploi). La loi de 1986 portait essentiellement sur les « règles concernant l'emploi et les conditions de travail des immigrants d'origine extracommunautaire et la lutte contre l'immigration illégale »¹²; elle disposait que la situation du marché du travail devait être prise en compte par le biais de commissions régionales du marché du travail, l'emploi de travailleurs d'origine étrangère ne devant être autorisé que lorsque aucun travailleur italien n'était disponible. Cela s'appliquait à toutes les catégories professionnelles hormis celle des employés de maison, pour lesquels on partait du principe qu'aucun Italien n'était disponible. La délivrance des visas de travail relevait de la responsabilité des antennes provinciales du ministère du Travail. La loi de 1986 prévoyait également que des listes des personnes ayant demandé à travailler pour des entreprises italiennes soient établies par les consulats italiens dans les pays d'origine, mais ces dispositions n'ont pas été appliquées.

La loi de 1990 n'a pas sensiblement modifié la notion d'opposabilité de la situation de l'emploi introduite dans la loi de 1986, mais les quotas prévus par le texte de 1990 devaient être déterminés en fonction des besoins du marché du travail. En principe, un système de quotas peut se traduire par des gains d'efficacité significatifs, dans la mesure où il peut permettre d'éviter que chaque demande individuelle s'accompagne d'une évaluation de la situation de l'emploi. On ignore si ce mécanisme a bien fonctionné ou non en ce qui concerne les immigrants légaux; les pouvoirs publics ont généralement annoncé ces

quotas à une date avancée de l'année à laquelle ils s'appliquaient, « escomptant [qu'ils] seraient quasiment sans effet » (Caritas, 2003b). En outre, les circonstances qui prévalaient à l'époque (c'est-à-dire pendant la plus grande partie des années 90) signifiaient que les pressions migratoires liées à la situation en ex-Yougoslavie et en Albanie faisaient des quotas une question sinon sans intérêt, tout au moins d'une importance moins immédiate que les mesures à prendre face à ces entrées illégales. Il était également prévu en 1998 que des organismes et des associations parrainent l'entrée d'immigrants, leur permettant d'obtenir un visa d'entrée et un titre de séjour pour qu'ils puissent rechercher un emploi, au lieu d'être tenus d'avoir déjà trouvé un travail avant de se rendre en Italie. Ces dispositions n'ont cependant pas été appliquées concrètement.

La loi de 1998¹³ a donné corps à cette formule d'immigration parrainée (limitée à 15 000 individus par an en 2000 et 2001 seulement, plus les personnes à leur charge), tout en abolissant la règle d'opposabilité de la situation de l'emploi (qui imposait de s'assurer qu'aucun Italien ni aucun ressortissant de l'UE ne fût disponible pour occuper l'emploi considéré) pour les demandes de visa individuel « nominatif » (déposées lorsqu'un employeur sollicite un permis de travail pour un individu nommé désigné). Tous les visas liés à un emploi font cependant toujours l'objet de quotas globaux. La loi de 1998 conférait également une portée assez vaste au régime du regroupement familial, puisque les proches d'immigrés entrant en application de ce dispositif avaient le droit de travailler. En outre, une personne entrant en Italie avec un permis de travail indépendant a également le droit d'exercer un emploi salarié, et inversement.

La législation en vigueur en matière d'immigration...

La législation en vigueur date de 2002. *Grosso modo*, elle reprend la structure de la loi de 1998, mais elle l'a rendue plus restrictive dans un certain nombre de domaines. Le système de parrainage des immigrants en vue de la recherche d'un emploi a notamment été supprimé, et les critères d'admission au bénéficiaire du regroupement familial ont été nettement durcis.

Il existe différents types de visas d'entrée. Les principaux motifs de délivrance des visas « d'établissement »¹⁴ (c'est-à-dire autres que ceux délivrés pour tourisme ou autre séjour temporaire) sont l'emploi (qui peut être salarié ou indépendant), le regroupement familial et les études (tableau 4.3). En 2001-2002, malgré le caractère relativement récent de l'immigration dans l'histoire de l'Italie, le regroupement familial l'emporte sur l'emploi en ce qui concerne les entrées légales pour séjour de longue durée – une proportion considérable des visas de travail recensés dans le tableau 4.3 sont saisonniers (le cas de la région de Vénétie tend à indiquer que la durée moyenne de séjour des titulaires de permis saisonniers est d'environ 40 jours). Les visas d'entrée (et les titres de séjour correspondants délivrés après l'arrivée des immigrants par le ministère de l'Intérieur) accordés à fins d'emploi ont une durée initiale maximum de deux ans, et sont renouvelables aux mêmes conditions que celles de leur délivrance (mais les renouvellements ne font l'objet d'aucun quota). Après six ans de résidence légale ininterrompue, un immigrant peut demander un permis de résidence permanente, accordé uniquement si ses revenus sont jugés suffisants pour qu'il puisse subvenir à ses propres besoins et à ceux des éventuelles personnes à sa charge¹⁵. Au bout de 10 ans, il peut déposer une demande de naturalisation.

En vertu de la loi de 2002, les visas d'entrée aux fins d'emploi ne sont accessibles qu'aux migrants disposant d'un contrat de travail, ou se destinant à un travail indépendant, et font l'objet d'un quota annuel qui doit être déterminé à la lumière d'enquêtes sur les besoins du

Tableau 4.3. **Visas délivrés en 2001-2003**

	2001		2002		2003	
		En % du total des installations		En % du total des installations		En % du total des installations
Total des installations	207 916	100	175 259	100	204 580	100
Emploi	94 219	45	65 101	37	87 607	43
Emploi salarié ¹	74 039	36	59 920	34	82 461	40
Emploi aidé	14 203	7	470	0	0	0
Travail indépendant	5 977	3	4 711	3	5 146	3
Réunion familiale	64 772	31	62 063	35	65 816	32
Études	38 356	18	40 655	23	43 453	21
Autres	10 569	5	7 440	4	7 704	4
<i>Pour mémoire :</i>						
Autres visas	739 169		678 207		674 748	
<i>Dont</i> : Visas pour affaires	137 650		122 766		118 546	
Visas touristiques	434 463		389 505		394 565	

1. Non compris l'emploi aidé, y compris l'emploi saisonnier.

Source : Caritas.

marché du travail de chaque région italienne. Comme dans le cadre de la loi de 1998, ce quota couvre à la fois les emplois saisonniers et non saisonniers, ainsi que les travailleurs salariés et indépendants. Le texte de loi prévoit l'élaboration d'un système de surveillance du marché du travail, grâce à la mise en relation de bases de données sur les demandes d'emplois et d'observatoires régionaux des migrations; ce dispositif est censé permettre de lier la politique migratoire aux besoins du marché du travail.

Les immigrants sont tenus d'avoir un *contratto di soggiorno* (contrat de séjour) indiquant leur employeur et leur activité professionnelle, et en vertu duquel l'employeur garantit un logement adéquat et le financement du voyage de retour du migrant. Les employeurs désireux de recruter un travailleur étranger en font la demande auprès du *sportello unico* (guichet unique) de leur région, qui doit ensuite procéder aux vérifications voulues concernant le marché de l'emploi, puis informer l'employeur de sa décision, tout en avisant le cas échéant le ministère des Affaires étrangères qu'un visa peut être délivré et en fournissant le permis de travail, avant de remettre le titre de séjour à l'immigrant lors de son arrivée. Ce mode de fonctionnement devait permettre de réaliser des gains d'efficacité par rapport au système antérieur, qui faisait intervenir successivement différents organismes et contraignait l'employeur à attendre la décision de chacun d'eux avant de s'adresser au suivant.

... et son application concrète

Toutefois, en pratique, ce que recouvrent les « besoins » du marché du travail n'est pas clair, et le système de collecte des informations devant permettre la mise en œuvre de la loi de 2002 est encore en cours d'élaboration. Les régions déposent des demandes pour des nombres relativement élevés d'immigrants, mais ces dernières années, le quota global a été déterminé dans une large mesure en application des dispositions aux termes desquelles, en l'absence d'un processus formel et complexe de consultation, le quota est fixé à un niveau similaire à celui de l'année précédente. Ainsi, les entreprises ayant répondu à une enquête menée dans la seule région de Vénétie ont estimé qu'elles pourraient faire usage de 24 000 permis d'immigration en 2003 (parmi lesquels ne figuraient donc pas les

autorisations correspondant aux employés de maison); or, 9 000 permis seulement ont été attribués et leur nombre total au niveau national n'a été que de 79 500, toutes régions et tous types d'emplois confondus, dont plus des trois quarts pour de simples activités saisonnières.

Malgré le caractère probablement excédentaire de la demande de travailleurs migrants, une évaluation de la situation de l'emploi est toujours requise. Le guichet unique n'existe pas encore dans la plupart des régions et s'il est prévu qu'il soit totalement mis en place dès que la législation secondaire requise sera adoptée, les employeurs doivent toujours s'adresser à plusieurs organismes : la préfecture, qui administre les quotas, le ministère du Travail, qui évalue la situation de l'emploi et délivre les permis de travail, le ministère des Affaires étrangères, qui émet les visas d'entrée, et la police, qui délivre les titres de séjour. Le système semble donc excessivement lourd, même s'il ne l'est pas au point d'être dissuasif, puisque les quotas sont toujours totalement épuisés¹⁶.

Pour 2004, le gouvernement a annoncé un quota provisoire de 79 500, dont 77 000 pour les travailleurs salariés (tableaux 4.4 et 4.5). Cinquante mille de ces permis sont destinés à des travailleurs saisonniers. Des quotas sont ensuite définis par région en prenant en compte dans une certaine mesure les situations relatives des marchés du travail, si bien que les régions du Sud, par exemple, où le chômage est élevé, ne se voient attribuer pour l'instant moins de permis¹⁷. Deux autres décrets adoptés en 2004 ont attribué 36 000 permis supplémentaires destinés aux travailleurs migrants originaires des nouveaux États membres de l'UE. Il est probable que nombre de ces permis seront utilisés par des personnes qui travaillent déjà illégalement en Italie.

Tableau 4.4. **Quotas d'immigration 2004**

		Notes
Total non EU	79 500	Décrets du 19 décembre 2003
<i>Dont :</i>		
Travailleurs salariés	29 500	
Réservés pour les pays ayant signé des accords bilatéraux	20 000	Albanie 3 000; Tunisie 3 000; Maroc 2 500; Égypte 1 500; Nigeria 2 000; Moldavie 1 500; Sri Lanka 1 500; Bangladesh 1 500; Pakistan 1 000. 2 500 quotas supplémentaires pour les accords futurs.
Italiens d'origine en provenance d'Argentine, d'Uruguay et du Venezuela	400	
Entrées non limitées	6 100	
Travailleurs très qualifiés ou cadres	500	
Travailleurs indépendants	2 500	Sont couverts les chercheurs, les entrepreneurs réalisant des activités présentant de l'intérêt pour l'économie nationale; les associés et les directeurs de société (autres que les coopératives); les artistes de renommée internationale; les professionnels très qualifiés engagés par des organismes privés ou publics. Jusqu'à la moitié de ces quotas peuvent intéresser des personnes étudiant déjà en Italie qui souhaitent transformer leur permis.
Travail saisonnier	50 000	Sont couverts les ressortissants de pays ayant signé des accords bilatéraux qui sont énumérés plus haut, des pays ayant adhéré à l'UE, de la Bulgarie, de la Croatie, de la Serbie-Monténégro et de la Roumanie ainsi que les travailleurs qui avaient un permis saisonnier en 2002 ou en 2003.
Nouveaux pays membres de l'UE – depuis le 1 ^{er} juin 2004	36 000	En plus des 79 500 correspondants au décret de décembre 2003. Total annoncé dans deux décrets d'avril et d'octobre 2004.

Source : Ministère de l'Intérieur.

Tableau 4.5. Quotas d'immigration 2000-2004

	2000	2001	2002 ³	2003 ³	2004 ^{3, 4}
Albanie	6 000	6 000	3 000	1 000	3 000
Maroc	3 000	1 500	2 000	500	2 500
Tunisie	3 000	3 000	2 000	600	3 000
Roumanie	2 500				
Somalie		500			
Égypte			1 000	300	1 500
Nigeria			500	200	2 000
Moldavie			500	200	1 500
Sri Lanka			1 000	500	1 500
Bangladesh				300	1 500
Pakistan					1 000
Argentine ¹			4 000	200	
Venezuela ¹					
Uruguay ¹					400
Autres pays privilégiés ²	6 000	4 000			2 500
Total des pays privilégiés	20 500	15 000	14 000	3 800	20 400
Quotas « génériques »			56 000	68 500	50 000
Entrées totales en vertu du Décret du gouvernement	83 000	89 400	79 500	79 500	79 500
Dont : travailleurs saisonniers	46 883	39 400	60 000	68 500	50 000
En pourcentage	56.5	44.1	75.5	86.2	62.9

1. Entrée limitée aux ressortissants d'origine italienne.

2. Quotas réservés pour les pays qui ont déjà signé ou vont signer des accords bilatéraux.

3. En 2002, les privilèges génériques ont été étendus aux ressortissants des pays candidats à l'UE (Slovénie, Pologne, Hongrie, Estonie, Lettonie, Lituanie, République tchèque, Slovaquie, Chypre, Malte), à la Roumanie, à la Bulgarie, à la Tunisie, à l'Albanie et (pour le travail saisonnier) aux étrangers qui détenaient un permis pour un travail saisonnier en 2001. En 2003, les privilèges génériques ont été étendus aux mêmes pays que pour 2002, ainsi qu'à la Serbie, au Monténégro, à la Croatie, au Nigeria, à la Moldavie, au Sri Lanka, à l'Égypte et, s'agissant du travail saisonnier, ont été admis les travailleurs détenant un permis en 2001 et 2002. In 2004, la liste des pays est restée inchangée, les travailleurs saisonniers visés étant ceux détenant un permis en 2002 et 2003.

4. En 2004, un quota supplémentaire de 36 000 personnes a été introduit pour les citoyens des nouveaux pays membres de l'Union européenne. Ce chiffre n'est pas pris en compte dans le total indiqué dans le tableau.

Source : Ministère de l'intérieur.

L'incidence économique des migrations

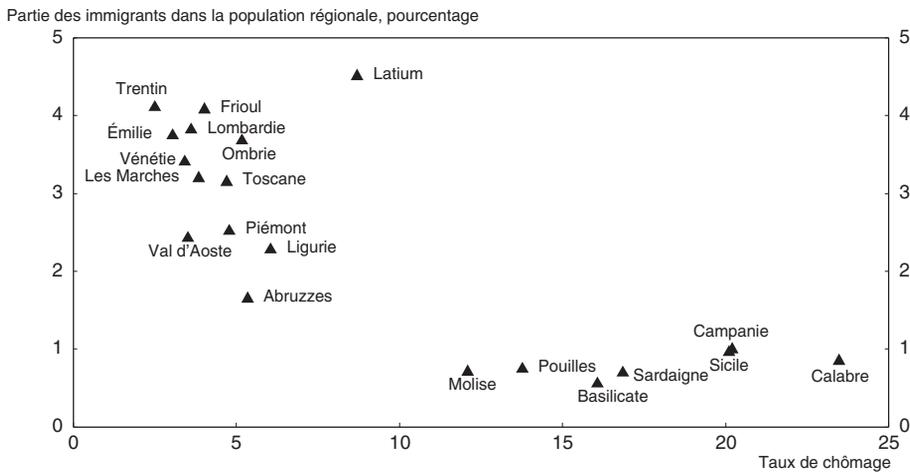
Les immigrants dans l'économie

Pendant une grande partie du XX^e siècle, les migrations en Italie concernaient des Italiens : ceux-ci se déplaçaient sur le territoire national, principalement du Sud vers le Nord, ou se rendaient à l'étranger. Plus récemment, tandis que les courants d'émigration cédaient la place à des flux d'immigrants, certaines caractéristiques des mouvements migratoires sont restées les mêmes, alors que d'autres se sont inversées. Ainsi, les principaux centres d'activités industrielles et commerciales des régions du nord, qui attiraient par le passé les Italiens du Sud, sont aujourd'hui la première destination des immigrants.

Pendant une partie des années 90, les régions méridionales, notamment les Pouilles, ont vu affluer en grand nombre des immigrants illégaux par la mer Adriatique, en provenance d'Albanie ou d'ailleurs. Ces immigrants se sont cependant rapidement déplacés vers le Nord, de sorte que malgré ces arrivées massives, ils représentent aujourd'hui une proportion beaucoup plus faible de la population dans le Sud que dans le Nord¹⁸. L'immigration en Italie paraît donc fortement conditionnée par la situation du marché du travail dans le

pays. La Vénétie, qui était précédemment une des régions les plus pauvres d'Italie et une importante source d'émigration jusqu'aux années 60, affiche aujourd'hui un taux de chômage très faible – juste supérieur à 4 % – et plus de 5 % de ses habitants sont des immigrants. Ceux-ci ne représentent en revanche que 1 % de la population des Pouilles, dont le taux de chômage est supérieur à 13 % (graphique 4.3, encadré 4.1).

Graphique 4.3. **Chômeurs et immigrants dans la population active : régions italiennes**
2003



Source : Caritas et ISTAT.

Migrations internes et variations régionales

Bonifazi et Heins (2000) décrivent la diminution sur le long terme des taux de migration interne. En 1995, le taux (brut) de migration de longue distance¹⁹ était quasiment inférieur d'un tiers à son niveau de 1955, et les flux nets avaient enregistré une baisse encore plus marquée. Ce déclin s'est produit en grande partie entre 1970 et 1975, mais le taux de migration a continué à baisser jusqu'aux années 90. Au nombre des facteurs d'explication de ce recul figure le développement de l'État providence en Italie, qui a réduit l'impact des écarts considérables de revenu par habitant entre le Nord et le Sud, atténuant du même coup les incitations aux déplacements à l'intérieur du pays²⁰. Les flux d'immigrants en provenance de l'étranger accréditent fortement l'hypothèse selon laquelle ce type de politique a réduit la mobilité interne. Néanmoins, depuis la fin des années 90, le nombre d'Italiens migrant du Sud vers les régions du Centre-Nord semble nettement repartir à la hausse, essentiellement parmi les jeunes disposant d'une formation supérieure.

Le rôle joué par les immigrants dans l'économie varie suivant les régions, notamment en fonction des différences régionales de structures d'activité, mais pas uniquement : la différence entre le Sud et le Nord-Est s'agissant de la proportion d'immigrants employés légalement dans l'agriculture est plus importante que la différence de taille relative du secteur agricole entre ces deux zones (tableau 4.6). En outre, les immigrants originaires de certains pays se caractérisent par un degré de spécialisation sectorielle très élevé. Elle varie d'une région à l'autre, dans la mesure, où elle paraît dépendre en partie de facteurs fortuits, où tels que le secteur dans lequel les premiers arrivants de certains pays ont initialement trouvé un emploi ; néanmoins, la forte tendance des Marocains à travailler dans le

Encadré 4.1. Les migrations dans deux régions italiennes

	Vénétie (chef-lieu : Venise), Nord-Est de l'Italie	Pouilles (chef-lieu : Bari), Sud-Est de l'Italie
Population en 2001	4.5 millions	4.0 millions
Taux de chômage des 15-64 ans en 2002	3.6 %	13.5 %
Nbre de chômeurs à la recherche d'un emploi (mi-2003, statistiques de la population active de l'Istat)	71 000	199 000
Estimation du nombre d'immigrants légaux en 2004 (en pourcentage de la population régionale)	250 000 .6 %	45 000 .1 %
Pourcentage d'élèves non italiens en 2003	4.6 %	0.8 %
Nbre de non-Italiens inscrits en cours de langue en 2001-2002	7 633	549
Histoire migratoire	<p>Au début du XX^e siècle, la Vénétie était une des régions les plus pauvres d'Italie, et elle a enregistré des pertes nettes de population liées à l'émigration pendant la plus grande partie de la première moitié du siècle.</p> <p>Toutefois, au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, l'économie de la région, dans le sillage de la Lombardie, du Piémont et de l'Émilie-Romagne, s'est considérablement renforcée, et elle affiche aujourd'hui un taux de chômage très bas.</p> <p>Les immigrants sont d'abord venus des régions méridionales de l'Italie, puis de l'étranger au cours des années 90. Les immigrants clandestins d'Albanie et d'Afrique du Nord arrivaient précédemment <i>via</i> le Sud de l'Italie; aujourd'hui, ceux qui quittent la Roumanie et d'autres pays d'Europe de l'Est arrivent directement en Vénétie.</p>	<p>Les Pouilles ont également été une région d'émigration pendant la quasi-totalité du XX^e siècle. Les flux nets d'émigration ont été limités, toutefois, à partir des années 70.</p> <p>Des immigrants d'Afrique du Nord sont arrivés en petits nombres à la fin des années 80, précédés par un groupe de Mauriciens à la fin des années 70, mais un afflux massif d'immigrants a débuté au cours des années 90, lorsque de nombreux Albanais ont traversé l'Adriatique, représentant certaines années plus de 1 % de la population des Pouilles. Ces dernières années, les courants d'immigration clandestine ont sensiblement diminué, car la situation en Albanie s'est améliorée (en outre, un quart de la population, sinon plus, est déjà parti); qui plus est, les organisateurs de l'immigration clandestine ont réagi au durcissement des contrôles effectués en Albanie et dans les Pouilles en utilisant d'autres points de départ, ainsi qu'en accostant davantage en Sicile et dans d'autres zones d'Italie. Malgré l'importance de ces courants migratoires, peu d'immigrants restent dans les Pouilles, la plupart se rendant dans le Nord de l'Italie ou dans d'autres pays dès qu'ils le peuvent.</p>
Principaux secteurs employant des immigrants	<p>Constructions mécaniques</p> <p>Habillement et chaussures (ainsi, dans l'industrie du cuir, 40 % des nouveaux emplois sont occupés par des immigrants)</p> <p>Hôtels et restaurants</p> <p>Services domestiques Construction</p>	<p>Agriculture</p> <p>Services domestiques</p> <p>Construction</p>
Conséquences économiques de l'immigration	<p>Réduction des « délocalisations » (diminution des coûts de main-d'œuvre)</p> <p>Moindre demande d'établissements pour personnes âgées</p>	<p>Réduction des coûts dans l'agriculture</p> <p>Augmentation des taux d'activité féminins</p> <p>Trafics et coûts liés à l'application des lois.</p>
Principales préoccupations sous-jacentes à la politique d'immigration	Améliorer l'adéquation entre les flux d'immigration et les besoins des entreprises	
Estimation du « besoin » d'immigrants en 2004	24 000	n.d.
Quota en 2004 (hormis les nouveaux États membres de l'UE)	10 895 (8 000 saisonniers, 2 620 non saisonniers, 215 autonomes, 60 dirigeants)	2967 (2000 saisonniers, 955 non saisonniers, 10 autonomes, 2 dirigeants)
Émigrants	Réseau de 350 émigrants vénitiens, exerçant leurs activités en Amérique du Sud pour la plupart. Formation économique en Italie pour les émigrants de 3 ^e génération désireux de créer des entreprises conjointes.	Recensement des entreprises dirigées à l'étranger par des personnes originaires des Pouilles. Formation économique pour les descendants d'émigrants originaires des Pouilles en Argentine.

Tableau 4.6. **Part des immigrants non UE dans l'emploi par secteur et région**

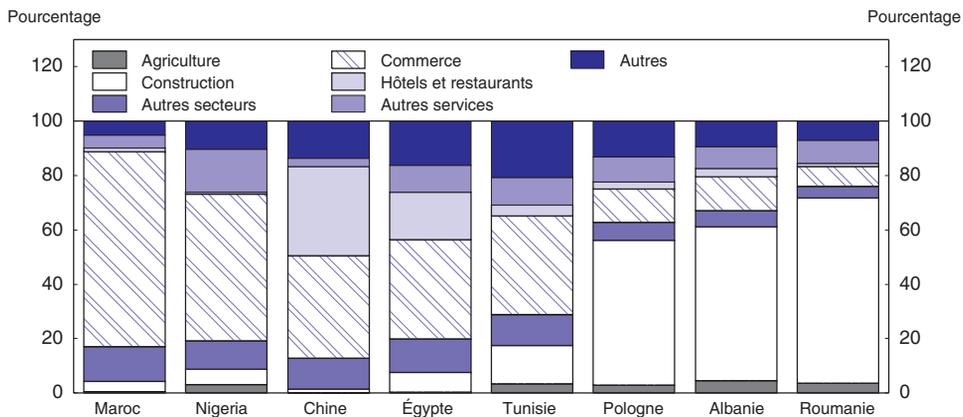
En pourcentage du total régional, 1998

	Agriculture	Construction	Industrie	Services	Services domestiques
Nord-Ouest	7	7	31	24	32
Nord-Est	20	8	39	21	11
Centre	12	5	16	16	50
Sud	33	2	7	11	47

Source : Institut de recherche sur la population et la politique sociale, données sur la sécurité sociale.

Graphique 4.4. **Immigrants titulaires d'un permis de séjour, Province de Rome**

2002, en pourcentage du total



Source : Strozza S. (2004), « Immigrati stranieri e inserimento nel mercato di lavoro nella provincia di Roma: la situazione prima e dopo la grande regolarizzazione ».

commerce que font ressortir des données sur la province de Rome (graphique 4.4) est typique de la plupart des régions.

Dans les entreprises manufacturières, la répartition régionale est quelque peu différente. Une enquête sur le secteur manufacturier a montré que la proportion d'immigrants extracomunautaires dans la population active variait moins que le poids des immigrants dans la population totale suivant les régions : dans le Nord-Est, la main-d'œuvre industrielle était composée d'immigrants à hauteur de 10.5 %, mais cette proportion était également élevée dans le Sud, où elle atteignait 7.5 % (ISAE, 2002). La présence des immigrants était moindre dans les grandes entreprises : dans celles qui comptaient moins de 100 salariés, la proportion d'immigrés était supérieure à 11 %, alors qu'elle était inférieure à 5 % dans les entreprises de 500 salariés ou plus.

L'économie souterraine

Si les statistiques de sources officielles donnent une idée relativement exacte du rôle économique des immigrants, il est clair qu'elles ne peuvent guère rendre compte des immigrants travaillant dans l'économie souterraine, qualifiée aussi d'informelle. Les estimations de sa taille varient, mais des estimations raisonnables réalisées par l'Istat laissent à penser que la part « souterraine » de l'emploi salarié total (nationaux et étrangers confondus) est passée d'un peu plus de 16 % en 1992 à 18 % en 2000. Celle du travail indépendant est demeurée stable aux alentours de 8 % (Censis, 2003). Une analyse tend à

indiquer que la structure du marché du travail informel évolue plus rapidement que ces chiffres ne peuvent le laisser penser. Les emplois informels occupés par des Italiens peuvent être partagés en deux grandes catégories : les activités d'appoint « au noir », c'est-à-dire exercées par des personnes ayant un emploi « normal » qui complètent leurs revenus par des travaux non déclarés, et les emplois illégaux « de premier rang », qui constituent la principale source de revenu du travailleur considéré. Selon Reyneri (2001), l'emploi illégal de premier rang diminue régulièrement parmi les Italiens, tandis que les activités d'appoint au noir sont globalement stables en pourcentage de l'activité totale²¹. Si cette interprétation est correcte, la progression de l'emploi dans l'économie informelle est donc imputable aux immigrants qui remplacent, ou font plus que remplacer, les Italiens occupant des emplois illégaux de premier rang²².

Ce phénomène concerne tous les immigrants, qu'ils soient clandestins ou en situation régulière : d'après les résultats d'inspections réalisées en 2002 par le ministère du Travail qui ont porté sur près de 22 000 salariés, dont plus de 12 000 étaient des étrangers d'origine extracommunautaire, environ 30 % de ces étrangers étaient employés illégalement d'une manière ou d'une autre, mais quelque 40 % d'entre eux séjournaient en fait *légalement* en Italie (Caritas 2003a, p. 337). Ce constat est corroboré dans une certaine mesure par la résurgence du système de *caporalato* pour le recrutement des travailleurs journaliers. Par le passé, dans de nombreuses régions, en particulier agricoles, il était courant de voir au petit matin des hommes rassemblés sur les places des villes dans l'espoir d'être recrutés pour une journée de travail par des agriculteurs ou des entrepreneurs. Ce système avait disparu, notamment sous la pression des syndicats, mais il a fait sa réapparition sur le marché de l'emploi des étrangers. Le fait qu'un immigrant travaille dans l'économie informelle ne signifie pas nécessairement qu'il est exploité d'une manière ou d'une autre par son employeur : certains immigrants peuvent préférer se soustraire aux prélèvements obligatoires pour accroître leurs gains immédiats, s'ils n'ont guère d'intérêt, voire aucun, à acquérir des droits futurs²³. Tel peut être le cas, par exemple, lorsqu'un immigrant n'a pas de famille en Italie et qu'il ne projette pas d'y séjourner longtemps (voir Anastasia et autres 2004). Il y a un grand nombre de situations intermédiaires, notamment celle d'immigrants légaux exerçant un emploi au noir (voir Anastasia et Sestito, 2004). Les revenus des immigrants sont toutefois plus faibles s'ils sont clandestins que s'ils se trouvent en situation régulière : se fondant sur l'étude de deux régions, Baldacci et autres (1999) ont estimé qu'il existait un écart significatif de 20 % à 30 % entre les revenus des immigrants légaux et illégaux en 1993-94. On ne dispose pas d'estimations plus récentes. Il convient de souligner, toutefois, que si une importante économie souterraine encourage l'immigration illégale, cette dernière perpétue aussi l'existence de la première²⁴.

Les travailleurs saisonniers

Deux secteurs de l'économie italienne, le tourisme et l'agriculture, sont particulièrement saisonniers, et tous deux sont d'importants employeurs d'immigrants. Comme déjà indiqué, les flux d'immigration légale les plus importants sont axés sur le travail temporaire, et les quotas correspondants sont attribués par région, la plupart des permis étant délivrés dans un petit nombre d'entre elles (Bolzano et Trente, dans le Nord, ont cumulé à elles seules plus de 60 % des permis de travail saisonnier en 2001). Les immigrants dotés de permis saisonniers représentent en fait une petite minorité des travailleurs saisonniers, dont certains sont des ressortissants italiens. Parmi les immigrants, un peu moins de la moitié disposent de permis saisonniers, tandis que les

autres sont des résidents légaux dotés d'un permis de travail à temps plein ou d'un visa de tourisme ou d'études, ou des immigrants en situation irrégulière (Censis 2002a)²⁵. Nombre des travailleurs illégaux sont originaires de pays d'Europe de l'Est pour lesquels aucun visa d'entrée n'était exigé, tels que la Pologne, la République tchèque et la République slovaque; certains des résidents légaux occupaient un second emploi.

L'incidence de l'immigration sur le chômage et les salaires

Sur le court terme, on pourrait s'attendre à ce qu'une augmentation de l'offre de main-d'œuvre telle que celle causée par l'immigration déprime le marché du travail, débouchant sur une hausse du chômage, une baisse des salaires, ou une conjonction de ces deux phénomènes. Il est cependant peu probable que l'économie italienne, caractérisée par de forts contrastes régionaux entre des zones de chômage très élevé et d'autres où il est quasiment inexistant, réagisse de manière uniforme à l'immigration. Les immigrants eux-mêmes réagissent assurément de manière « normale » à l'évolution de l'offre et de la demande sur le marché du travail – ils se déplacent assez rapidement vers les zones de demande de main-d'œuvre, et les régions où le chômage est élevé ont une population immigrée relativement faible, même si elles sont, ou ont été, des régions d'arrivée massive d'immigrants dans le pays. Les Italiens eux-mêmes ne se sont pas montrés aussi mobiles récemment, probablement parce que les autorités du marché du travail, le marché immobilier, les structures familiales et le système de protection sociale se traduisent par des coûts relativement élevés de mobilité interne.

Lorsqu'on tente de déterminer si l'immigration aggrave effectivement le chômage au moyen d'une corrélation simple des niveaux de chômage sur l'ensemble du territoire national, on aboutit au constat inverse : plus la présence des immigrants est forte, plus le taux de chômage est faible (voir graphique 4.3). Néanmoins, d'autres données, tirées des archives de la sécurité sociale, font apparaître une corrélation négative dans l'ensemble des régions entre les salaires des autochtones et le poids des immigrants dans la population active, sur la période 1990-1995 (Gavosto et autres, 1999).

En fait, en confrontant cette étude à deux autres fondées sur des ensembles de données similaires ou identiques tirés des archives de la sécurité sociale, on obtient des résultats plutôt contradictoires concernant les effets de l'immigration sur le marché du travail (encadré 4.2). À première vue, ces articles semblent indiquer que les immigrants illégaux (et les autochtones travaillant dans l'économie informelle) évincent effectivement les autochtones dans une certaine mesure sur le marché de l'emploi régulier (Venturini, 1999), et que ceci ne peut se produire que si la présence d'immigrants sur le marché de l'emploi informel se traduit par une réduction des salaires ou une dégradation des conditions de travail des autochtones sur le marché du travail régulier. Néanmoins, une fois que leur situation a été régularisée (et qu'ils sont donc en mesure de proposer leurs services sur le marché de l'emploi officiel), les immigrants entraînent par leur présence une amélioration des perspectives professionnelles et des salaires des autochtones, ou n'ont, à tout le moins, guère d'effets préjudiciables sur leur sort (Gavosto et autres 1999 et Venturini et Villosio 2004).

À première vue, ces conclusions ne sont pas cohérentes, puisqu'elles signifient que les immigrants *illégaux* entrent en concurrence avec les autochtones sur le marché de l'emploi officiel, tandis que les migrants *légaux* ne le font pas (rappelons que probablement la moitié, sinon plus, des migrants en situation régulière ont d'abord été dans l'illégalité). Un des arguments avancés pour expliquer ce paradoxe est que les petites entreprises du Nord de l'Italie ont du mal à trouver du personnel doté de certaines compétences clés dans la

Encadré 4.2. **Trois études économétriques de l'incidence des immigrants sur le marché du travail**

Dans trois articles des ensembles de données similaires ont été utilisés pour étudier différents aspects du lien pouvant exister entre l'immigration et le devenir professionnel des individus. Gavosto et autres (1999) examinent l'impact des immigrants (légaux) sur les salaires; Venturini (1999) et Venturini et Villosio (2004) étudient, sous des angles différents, l'incidence de l'emploi irrégulier des immigrants (et des autochtones) sur l'emploi des autochtones.

Gavosto et autres (1999) estiment des équations de salaire à partir de données de panel par région, par branche d'activité économique et par période, pour les années 1990 à 1995. L'immigration semble entraîner une augmentation des salaires des travailleurs autochtones¹. Globalement, cet effet serait imperceptible – une hausse d'un point de pourcentage du poids des immigrants dans l'emploi se traduit par une hausse des salaires de 0.01 %; il est toutefois plus marqué dans les petites entreprises, ainsi que dans celles du Nord, et plus prononcé sur les salaires des travailleurs manuels autochtones que sur ceux des travailleurs non manuels. Ces estimations peuvent être biaisées par la réaction endogène des migrants au niveau des salaires, mais ce biais ne peut être très important – il existe une corrélation négative entre les salaires et la proportion d'immigrants, pour l'ensemble des régions et des secteurs mentionnés plus haut (malgré la sensibilité des migrants à la situation du marché du travail en général). Les auteurs attribuent cette complémentarité à des pénuries de main-d'œuvre dans certaines régions et branches d'activité qui, jusqu'à ce qu'elles soient atténuées par la présence d'immigrants, pèsent sur la productivité des travailleurs autochtones.

Venturini (1999) indique que les emplois non réguliers, qu'ils soient occupés par des autochtones ou par des immigrants², ont pour effet de réduire l'emploi régulier des autochtones. Lorsqu'on examine la situation par grande branche d'activité, l'industrie manufacturière et la construction semblent se caractériser par un effet négatif plus fort, tandis qu'on relève un effet positif, complémentaire, dans le secteur des services ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux. Globalement, tous secteurs confondus, l'étude tend à indiquer que 100 étrangers employés illégalement se traduisent par 25 emplois autochtones de moins environ. Un phénomène de transfert similaire accompagne l'emploi irrégulier d'autochtones. L'étude ne distingue pas les effets suivant les régions. Des répercussions d'une telle ampleur laissent à penser que la concurrence des immigrants illégaux a effectivement un effet notable d'éviction sur les emplois occupés par certains autochtones, même s'il est clair qu'ils contribuent également au développement global du marché de l'emploi. Les travaux de Venturini (1999) ont cependant parfois été interprétés à tort comme indiquant que cet effet de substitution était négligeable, sauf dans l'agriculture³. Voir également l'encadré 4.3, consacré à la manière dont il convient d'interpréter l'observation selon laquelle « les immigrants prennent les emplois dont les autochtones ne veulent plus ».

Venturini et Villosio (2004) utilisent des données provenant de l'enquête sur la population active, ainsi que des données de l'*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* (INPS, Institut national d'assurance sociale) sur l'emploi des étrangers, pour analyser les probabilités de passage de l'emploi au chômage et inversement. Cette analyse a été réalisée pour les passages mesurés d'une année à l'autre, sur la période 1993-97, en examinant différentes régions du pays et divers secteurs économiques. Bien qu'un certain nombre de secteurs et régions se caractérisent par des effets positifs significatifs certaines années (ce qui veut dire que la présence d'immigrants légaux améliore les perspectives des autochtones sur le marché du travail), ces effets peuvent être de signe opposé d'autres années, et la plupart des coefficients sont en fait non significatifs, les effets positifs compensant globalement les effets négatifs.

Encadré 4.2. Trois études économétriques de l'incidence des immigrants sur le marché du travail (suite)

1. Plus précisément, les auteurs procèdent en deux étapes. Dans un premier temps, ils estiment une équation déterminant la croissance du salaire en fonction de caractéristiques individuelles telles que l'âge, le sexe et le type d'emploi, ainsi que de variables indicatives des branches d'activité, des régions et des périodes considérées. Dans un second temps, les coefficients estimés pour les variables indicatives des branches, des régions et des périodes considérées sont elles-mêmes utilisées comme variables dépendantes dans une équation incluant la croissance de la production et le flux d'immigrants, ainsi qu'une variable indicatrice temporelle (l'ensemble de données utilisé couvre la période 1990-1995). Les variables indicatives des branches et des régions sont introduites dans diverses variantes de cette équation. Les auteurs indiquent que cette approche en deux temps s'inspire d'une suggestion de Moulton (1990). Le modèle fait également ressortir un effet de seuil : plus la proportion d'immigrants est forte dans la population considérée, plus l'incidence positive sur les salaires est faible. L'effet global deviendrait négatif à partir de proportions d'immigrants proches de 10 %, mais ce seuil se situe nettement en dehors des limites de l'échantillon utilisé dans l'estimation, et ne peut donc être considéré comme très fiable.
2. La source employée – une enquête de l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat, Institut national de statistique) sur l'économie souterraine – distingue les immigrants uniquement selon qu'ils exercent un emploi régulier ou non, sans prendre en compte le fait qu'ils résident légalement ou non en Italie. On entend par travailleur irrégulier une personne dont l'intégralité des revenus ou les conditions de travail ne sont pas déclarées aux autorités.
3. Le modèle est exprimé sous forme logarithmique, ce qui permet d'obtenir des élasticités de l'emploi régulier des autochtones par rapport à l'emploi illégal des étrangers. Les tailles de ces deux populations étant très différentes, un effet de substitution de 25 % est représenté par une élasticité de -0.01 , qui semble de fait extrêmement faible. L'élasticité pour l'agriculture est estimée aux alentours de -3.0 , ce qui correspond approximativement à une perte de 200 emplois réguliers occupés par des autochtones pour 100 immigrants. Dans certaines variantes, les estimations font ressortir un « phénomène d'attraction » dans le secteur des services ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux.

population italienne, et qu'elles sont peu enclines à recruter ces employés parmi les immigrants clandestins²⁶. Une fois qu'elles sont en mesure de recruter ces collaborateurs essentiels parmi les migrants légaux (y compris ceux dont la situation a été régularisée), les blocages de la production disparaissent, ce qui se traduit par des gains de productivité pour les travailleurs en place, une hausse de la demande de main-d'œuvre et une augmentation des salaires²⁷. Si cette explication est la bonne, elle laisse entrevoir une forte rigidité du marché du travail : en l'absence d'immigrants légaux, les entreprises ne peuvent ou ne veulent pas augmenter les salaires suffisamment pour pouvoir recruter des collaborateurs essentiels parmi la population autochtone, et ce malgré le fait qu'il s'agirait d'éléments précieux, puisqu'ils permettraient de réaliser des gains de productivité significatifs.

Il n'est pas sûr qu'il s'agisse là d'une description exacte du mode de fonctionnement du marché italien du travail. Si tel est le cas, elle constituerait un argument en faveur d'un assouplissement de la politique d'immigration, dans l'hypothèse où seuls les clandestins auraient effectivement des conséquences négatives sur les travailleurs autochtones. Il conviendrait cependant également de déterminer les raisons de l'attitude apparemment peu éclairée, voire tout simplement perverse, de certaines entreprises. Toutefois, compte tenu des difficultés que soulève l'obtention de données fiables, il serait déraisonnable de considérer ces résultats comme acquis, même s'ils sont éclairants.

Répercussions budgétaires

Peu de travaux ont été réalisés au niveau officiel sur l'analyse des conséquences budgétaires des migrations, alors qu'une des raisons des fréquentes mesures de régularisation d'immigrants clandestins réside dans l'espoir qu'elles gonfleront les recettes du secteur public. Certains services de l'État sont réticents à publier ou à collecter les données nécessaires, de crainte de leurs éventuelles implications politiques. On ne dispose d'aucune donnée officielle sur les recettes ou les dépenses imputables aux immigrants au

Encadré 4.3. **Les immigrants ne concurrencent-ils pas les autochtones au niveau de l'emploi?**

Dans de nombreux pays de l'OCDE, il est fréquemment constaté que certains types de travaux « sales » ou pénibles sont presque exclusivement réalisés par des immigrants non qualifiés. On entend parfois dire que les autochtones ne veulent plus exercer ces emplois, et que les immigrants présents dans ces secteurs n'entrent donc pas en concurrence avec les travailleurs autochtones, ce qui implique qu'ils ne peuvent affecter leurs salaires.

Parmi ces secteurs figure celui des services de nettoyage. Or, une des différences frappantes entre Rome et de nombreuses autres capitales européennes est que l'on y voit rarement des travailleurs immigrés nettoyer les rues – point sur lequel Rome se singularise également par rapport à bien d'autres villes italiennes.

Jusqu'à une date récente, le nettoyage des rues était directement assuré par des employés du secteur public, dont ne peuvent faire partie les ressortissants extracommunautaires. Bien qu'une grande partie des activités de nettoyage ait en principe été externalisée depuis, nombre des entreprises privées qui se chargent de ces tâches sont créées à partir des services de nettoyage des collectivités locales et demeurent leur propriété exclusive. Tel est le cas à Rome. Au terme des récentes négociations salariales avec les syndicats, il a été convenu que les mêmes niveaux de rémunération et conditions d'emploi devaient s'appliquer dans les secteurs public et privé, y compris la règle selon laquelle seuls les ressortissants italiens peuvent travailler dans les services de nettoyage.

En conséquence, les salaires et les conditions de travail (y compris la sécurité de l'emploi) dont bénéficient les nettoyeurs de rues à Rome sont relativement favorables, les travailleurs autochtones les jugent attrayantes, et la concurrence des travailleurs étrangers n'est jusqu'à présent pas autorisée. Il semble probable que s'il existait une concurrence salariale dans ce secteur, l'entrée sur le marché des travailleurs migrants pourrait bien faire baisser le niveau des rémunérations, auquel cas les autochtones pourraient ne plus être intéressés par ces emplois. Loin de démontrer l'absence de concurrence, une telle évolution en serait la résultante.

Les données selon lesquelles les immigrants tendent à exercer des emplois mal rémunérés viennent d'une analyse économétrique réalisée sur un échantillon représentatif d'entreprises dans le secteur manufacturier et dans le secteur des services. Elles tendent à montrer que les entreprises à l'extrémité inférieure de l'échelle des salaires comptent une plus grande proportion d'immigrants parmi leurs travailleurs (Brandolini et autres 2004).

niveau national, hormis une estimation de l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS, Institut national d'assurance sociale) indiquant que les recettes annuelles de cotisations de sécurité sociale et de retraite provenant des travailleurs immigrés salariés représentaient quelque 2.2 milliards d'euros en 2003, et celles imputables aux immigrants employés comme domestiques environ 0.5 milliard d'euros, soit un total équivalent approximativement à 0.25 % du produit intérieur brut (PIB). S'agissant des retraites à tout le moins, il est clair que les immigrants représenteront pour l'INPS un excédent substantiel (dont le volume dépendra de celui des flux nets d'immigration) pendant au moins 20 ans.

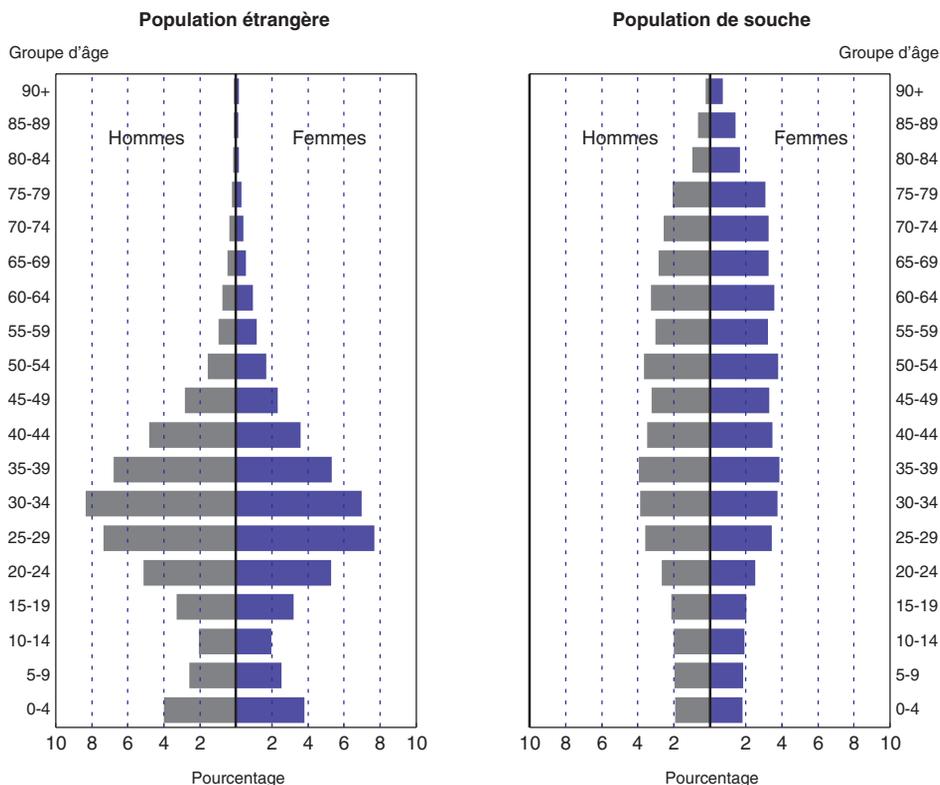
On ne dispose pas non plus de travaux empiriques universitaires au niveau national²⁸. Une étude récente présente toutefois des estimations pour la Toscane. Il s'agit d'une région à faible chômage, qui représente environ 7 % de l'ensemble des immigrants et 6 % de la

population totale. *Giovani et autres* (2004) calculent les recettes et dépenses publiques imputables aux immigrants légaux; il s'agit pour l'essentiel d'estimations fondées sur l'hypothèse que, en tenant compte de l'âge et du sexe, les immigrants créent les mêmes besoins essentiels que les nationaux en termes de dépenses d'enseignement et de santé, les estimations de l'assistance sociale et des dépenses spécifiquement consacrées aux immigrants (y compris leurs enfants) reposant sur des données de source régionale. Des informations sur les revenus des immigrants provenant de l'INPS ont été utilisées pour estimer diverses recettes fiscales. Sur cette base, on estime que les immigrants résidant en Toscane ont représenté un apport positif au budget global, pour l'année 2000, de près de 1 000 euros par personne. Si l'on parlait de l'hypothèse que tel est le cas pour l'immigrant légal moyen dans tout le pays, la population immigrée en situation régulière représenterait actuellement un volume de recettes nettes de quelque 2 milliards d'euros par an, c'est-à-dire un excédent équivalent à 0.2 % du PIB environ²⁹.

Comme le relèvent les auteurs, une grande partie de cet excédent est lié à la structure par âges de la population immigrée. Elle comprend relativement peu de retraités et d'enfants ou d'adultes en formation. En outre, pour les immigrants ayant atteint l'âge de la retraite, l'étude postule qu'ils n'ont, pour l'instant, aucuns droits à pension dans le cadre du système italien de retraite, si bien que même le coût net des immigrants âgés est faible comparé à celui des Italiens (graphique 4.5 et 4.6). Malgré le nombre relativement limité de

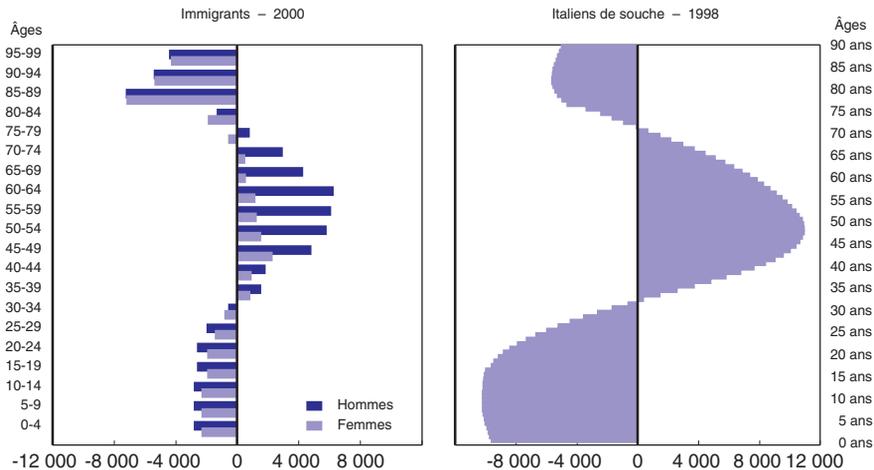
Graphique 4.5. Structure par âge des populations étrangère et de souche en Toscane

Groupes d'âge de 5 années en pourcentage de chaque population



Source : Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana.

Graphique 4.6. **Contribution budgétaire nette par habitant, en fonction de l'âge, étrangers et Italiens de souche, Toscane**



Source : Giovanni F., S. Lorenzini et S. Versari (2004), « Immigrazione e finanza pubblica: il caso della Toscana », Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana, Florence.

jeunes immigrants, plus de la moitié du volume estimé des dépenses est attribué à l'enseignement et à la formation, un tiers à la santé et environ 15 % à l'assistance sociale.

Au fil du temps, l'ampleur de cet excédent diminuerait, les immigrants acquérant des droits à pension au moment de leur retraite, et la proportion d'enfants augmentant dans la population immigrée. Giovanni et autres (2004) ont néanmoins estimé que l'incidence budgétaire des étrangers serait encore nettement positive (bien que ramenée à un niveau légèrement supérieur à 600 euros par personne) dans 20 ans.

Dans une précédente étude, Coda Moscarola (2001) examinait l'impact des immigrants légaux sur les finances publiques en s'appuyant sur une méthode de comptabilité générationnelle. Dans des proportions plutôt plus importantes que dans Giovanni et autres, la plupart des informations concernant les dépenses et les recettes imputables aux immigrants se fondaient sur l'hypothèse que leurs caractéristiques spécifiques en termes d'âge et de sexe étaient identiques à celles des Italiens, hypothèse qui reste à vérifier empiriquement. L'auteur de cette étude parvient, lui aussi, à la conclusion que l'apport de l'immigration aux finances publiques est positif, cette fois au sens où le solde escompté des recettes et des dépenses imputables aux immigrants pour toute la durée de leur vie est positif.

En règle générale, l'immigration temporaire tend à être plus avantageuse que l'immigration définitive sur le plan budgétaire, les immigrants temporaires étant présents dans le pays pendant la période de leur vie où il y a le plus de chances qu'ils soient des contributeurs nets. Or, Coda Moscarola (2001) a révélé un résultat opposé : les immigrants qui sont restés dans le pays après avoir pris leur retraite ont représenté un apport budgétaire plus important que ceux qui sont rentrés dans leur pays d'origine à ce moment-là. Cela s'expliquait par les dispositions du système de retraite italien en vertu desquelles les immigrants qui regagnaient leur pays d'origine se voyaient rembourser leurs cotisations de retraite, avec des intérêts calculés à un taux supérieur au rendement implicite découlant du mode de calcul des pensions. Tel n'est cependant plus le cas, puisque ces dispositions ont été supprimées.

En dehors de son impact sur le solde budgétaire global, la présence des immigrants peut créer des difficultés pratiques dans un système décentralisé. En Italie, les soins de santé sont en effet gérés au niveau régional, mais financés par des fonds de l'administration centrale. Ceux-ci sont attribués aux régions en fonction de leur population, telle qu'elle est recensée dans les registres de population. Or, ces registres risquent fort de ne pas être à jour au cours des périodes marquées par un afflux massif d'immigrants (dont l'enregistrement peut prendre un certain temps), si bien qu'une estimation de leur nombre est incluse dans le calcul des droits à prestations de chaque région. Les immigrants clandestins ne sont toutefois pas pris en compte, alors qu'ils sont en droit de bénéficier d'un certain niveau de prise en charge médicale, de nature à solliciter à l'extrême les ressources « normales ». À la suite de problèmes initiaux de ce type, des négociations ont eu lieu entre les autorités régionales et l'administration centrale, et les soins médicaux dispensés aux immigrants non recensés dans le registre de population sont maintenant financés par des fonds émanant du ministère de l'Intérieur, sur la base du traitement fourni³⁰.

Production et structure économique

Les flux d'immigration en Italie, au cours des vingt dernières années, ont eu des conséquences notables pour l'économie, au moins dans certains secteurs. On a déjà noté la concentration de l'immigration dans les régions Nord du pays. Dans ces régions, il semble que les immigrés soient particulièrement présents dans les secteurs d'activité dans lesquels la production est mobile au plan international et dans lesquels les entreprises italiennes ont largement délocalisé l'outil de production hors d'Italie pour faire face à des coûts de main-d'œuvre relativement élevés; les secteurs en question sont notamment le textile, le cuir et certaines industries mécaniques.

La possibilité de recourir à une main-d'œuvre immigrée a ralenti le processus de délocalisation. D'après des travaux réalisés par l'organisme Ente Veneto de Lavoro³¹, un nombre appréciable d'entreprises auraient été contraintes de délocaliser leur production à l'étranger si elles n'avaient pas pu faire appel à de la main-d'œuvre immigrée. De fait, il y a sans doute un lien entre délocalisation et flux migratoires : la Roumanie est devenue, récemment, une source importante de flux migratoires et c'est aussi une destination importante pour les investissements étrangers des entreprises de Vénétie. À plus long terme, on peut anticiper une substituabilité des mouvements de capitaux et de main-d'œuvre, avec des flux importants d'investissement à destination de la Roumanie, la demande de main-d'œuvre dans ce pays devrait augmenter, réduisant l'incitation à émigrer; dans l'immédiat, cependant, il se peut que les mouvements de main-d'œuvre et de capitaux se renforcent mutuellement, principalement grâce à l'élargissement des réseaux d'information sur lesquels peuvent s'appuyer aussi bien les Roumains qui recherchent un emploi que les entreprises italiennes qui cherchent où s'implanter.

Dans la mesure où la main-d'œuvre immigrée aide à maintenir une certaine activité de production en Italie, elle peut contribuer à maintenir le stock de capital à un niveau plus élevé que ce ne serait le cas sans elle. En atténuant les pénuries de main-d'œuvre dans les secteurs où la demande de travail est particulièrement vive, elle peut aussi contribuer à une élévation du niveau de demande globale de l'économie sans stimuler l'inflation³². Ces mécanismes pourraient contribuer à expliquer les résultats auxquels ont abouti d'autres études, signalées plus haut, selon lesquelles l'immigration peut avoir un effet positif sur le marché du travail.

La présence des immigrés qui travaillent illégalement (qu'ils soient entrés dans le pays légalement ou non) a aussi un impact spécifique dans certains secteurs, généralement les activités de services ou l'agriculture. Dans les industries manufacturières, l'impact de la main-d'œuvre immigrée travaillant illégalement est plus limité (ou, en tout cas, moins visible) que celui de la main-d'œuvre immigrée travaillant légalement car, pour l'essentiel, cette main-d'œuvre ne travaille pas directement dans le type d'entreprise qui est susceptible de délocaliser, encore qu'il puisse y avoir une influence indirecte, cette main-d'œuvre travaillant pour les sous-traitants, dans les services de nettoyage par exemple. La vente dans la rue, qui est parfois, localement, une activité tout à fait importante, est largement dominée par les immigrés, et c'est souvent une activité semi-légale, les vendeurs ambulants doivent avoir une licence mais il existe des marchés actifs (illégaux) d'obtention de ces licences, si bien qu'une licence peut être exploitée alors même que la personne à qui elle a été délivrée est en voyage dans son pays d'origine, par exemple.

Les soins aux personnes âgées sont un autre domaine où la main-d'œuvre immigrée a eu un impact important, quoique pas toujours visible. L'activité des soins à domicile pour les personnes âgées est devenue la spécialité des femmes venues des pays d'Europe de l'Est. Il y a deux types d'impact, selon le degré auquel le modèle traditionnel de prise en charge des personnes âgées à domicile, au sein de la famille, a régressé. Dans les régions où ce modèle traditionnel reste fort, les femmes italiennes qui, normalement, se seraient occupées de leurs proches se sont trouvées libres de participer au marché du travail. Dans d'autres régions (par exemple, en Vénétie et dans d'autres régions du Nord), le modèle traditionnel a beaucoup régressé, car les femmes souhaitent travailler en-dehors de chez elles, et les résidences pour personnes âgées y sont beaucoup plus fréquentes que dans d'autres régions du pays. Dans ces régions, les femmes étrangères assurent souvent, aujourd'hui, la prise en charge à plein-temps des personnes âgées au domicile, pour un coût moindre que dans les résidences pour personnes âgées, et la demande d'hébergement dans ces résidences a nettement diminué. Jusqu'en 2003, ce type de service était essentiellement assuré par des immigrées en situation irrégulière, dont la présence était néanmoins largement tolérée, ce qui explique que l'exercice de régularisation de 2002 ait d'abord visé à régulariser la situation de ces personnes. Près de la moitié des personnes qui ont été régularisées à cette occasion ont été déclarées comme soignants, même si l'on peut penser que nombre d'entre elles souhaiteront, en fait, changer de type d'activité une fois qu'elles auront été régularisées.

L'émigration

En partie parce que l'Italie a cessé d'être une terre d'émigration il y a trente ans et parce que l'immigration est devenue un phénomène nouveau, et plus important récemment, mais aussi en raison des difficultés inhérentes que cela pose, il n'a guère été réalisé de travaux sur l'impact que l'émigration a pu avoir sur l'économie italienne. Pendant un certain temps, les envois de fonds d'Italiens émigrés pris en compte dans la balance des paiements, qui en sont la manifestation la plus évidente en termes macroéconomiques, ont été annulés par les envois de fonds à l'étranger des travailleurs immigrés travaillant en Italie. Les envois de fonds des Italiens immigrés pris en compte dans la balance des paiements, qui en sont la manifestation la plus évidente en termes macroéconomiques, sont annulés depuis un certain temps par les transferts de fonds, hors d'Italie, des immigrés qui travaillent aujourd'hui en Italie. La conclusion de Reyneri (1979) est que le mouvement d'émigration qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, en provenance

du Sud de l'Italie, n'a en rien contribué à son développement, en dépit des envois de fonds des émigrés, et que la perte de capital humain a probablement retardé le développement. Cependant, il semble aussi plausible de dire que, parmi les raisons qui expliquent l'émigration, il y avait déjà d'autres facteurs à l'œuvre, en dehors du capital humain, qui freinaient le développement, et que le niveau global de bien-être (de ceux qui partaient comme de ceux qui restaient) s'est trouvé amélioré par l'émigration, même si la croissance moyenne du revenu dans le Sud a sans doute été plus faible qu'elle ne l'aurait été normalement.

Au cours des années 70 et 80, on a assisté à un certain flux de retour d'émigrés en provenance d'Europe du Nord et, très récemment, on a assisté au retour de descendants d'émigrés italiens d'Amérique latine, en particulier d'Argentine et du Venezuela, suite aux difficultés économiques dans ces pays. Le lien migratoire avec l'Argentine fait que les épargnants italiens ont probablement été davantage touchés par la crise que les épargnants de la plupart des autres pays, un assez grand nombre d'italiens étant détenteurs de titres de la dette publique argentine.

Conscients que la présence d'Italiens, ou de descendants d'Italiens, à l'étranger *doit pouvoir* avoir des retombées positives pour l'Italie, les régions italiennes et le gouvernement italien s'efforcent aujourd'hui de trouver le moyen d'exploiter ces liens. S'agissant de ressortissants italiens, le registre des Italiens à l'étranger doit en principe permettre de maintenir les contacts. Des régions comme la Vénétie et les Pouilles s'efforcent de réaliser des enquêtes auprès des Italiens établis à l'étranger qui ont des activités d'entreprise, et s'efforcent de promouvoir les foires commerciales et autres occasions d'échanges. Il est trop tôt pour dire quels sont les résultats tangibles de ces initiatives.

L'exode des cerveaux

Bien que ce ne soit pas un phénomène numériquement très important, il y a aujourd'hui un phénomène notable, en Italie, d'émigration de chercheurs hautement qualifiés. D'après Becker et autres (2004), la proportion d'italiens hautement qualifiés vivant à l'étranger, en 1999, est de 2.3 %, alors que la proportion correspondante est de 1.1 % pour la France et de moins de 1 % pour l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni. Cela semble pouvoir s'expliquer principalement par l'insuffisance de la demande de chercheurs, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, et aussi peut-être par le fait que les structures de carrière sont assez rigides dans de nombreux instituts universitaires, outre que le lien est lâche entre rémunération et performance.

Un certain nombre de pays de l'OCDE sont préoccupés par la question de l'exode des cerveaux, y compris les pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande qui sont pourtant des destinations de prédilection pour les travailleurs migrants hautement qualifiés. Mais, dans de nombreux pays, il apparaît qu'il y a un flux équivalent d'entrées de travailleurs migrants hautement qualifiés et de sorties de nationaux, de sorte qu'il serait sans doute plus approprié de parler d'échange de cerveaux plutôt que de fuite des cerveaux. L'explication n'est pourtant pas valable pour l'Italie, peut-être, là encore, en raison de l'insuffisance de la demande et des caractéristiques du marché du travail, et aussi en raison de la difficulté de faire valider les qualifications; ainsi, pour faire reconnaître sa qualification (dans le but, par exemple, de travailler comme fonctionnaire ou dans le secteur universitaire autrement que sous contrat temporaire), le titulaire d'un diplôme universitaire obtenu dans un pays non membre de l'UE doit trouver une université italienne prête à valider son diplôme dans le cadre d'une procédure qui peut l'amener à devoir repasser un examen.

L'intégration

On dispose de quelques informations, limitées, sur la façon dont les immigrés s'intègrent dans le marché du travail. Venturini et Villosio (1999) comparent les salaires des nationaux et des immigrés (sur la base d'une population affiliée au système de sécurité sociale) en 1991 et 1993 et constatent que l'écart s'est réduit entre ces deux dates, compte tenu par ailleurs de certaines caractéristiques spécifiques des travailleurs immigrés. On ne dispose pas d'analyses plus récentes. Bonifazi et Chiri (2001) comparent certaines statistiques concernant les cotisants moyens, immigrés et nationaux, au système national de sécurité sociale (qui couvre donc les travailleurs immigrés en situation régulière), sur la période 1988-1994. Sur cette période, le salaire moyen des immigrés est passé d'un niveau supérieur à la moyenne pour les nationaux à un niveau inférieur, la composition de la population immigrée changeant, la proportion de travailleurs non qualifiés augmentant alors qu'autrefois il y avait une forte proportion de travailleurs qualifiés ou de niveau managérial venant de pays de l'OCDE. Bonifazi et Chiri estiment toutefois que l'écart s'explique essentiellement par la composition de la population considérée, ce qui donnerait à penser qu'il n'y aurait pas lieu de parler de discrimination salariale sur une grande échelle. Une analyse plus récente, fondée sur l'Enquête sur les ménages, le revenu et la richesse réalisée par la Banque d'Italie, donne à penser que les écarts de salaires entre autochtones et immigrants étaient d'environ 5 à 6 % dans les années 90. Il semble, cependant, que cet écart se soit réduit avec le temps pour revenir de 11 à 12 % au début des années 90 et à 4 % en 2002 (Brandolini et autres, 2004).

Cependant, on n'a guère d'éléments directs qui permettent de témoigner de l'ampleur de la discrimination. L'intégration sur le marché du travail, assimilée à un niveau de chômage peu élevé parmi les étrangers, semble un fait assez bien établi. Mais cette situation doit probablement beaucoup à l'existence d'un marché informel flexible, même si d'autres éléments indiquent que l'intégration ne se fait pas de façon uniforme. L'enquête ISAE évoquée plus haut met en évidence l'existence d'une certaine dichotomie entre les entreprises employant des travailleurs étrangers et les autres. Au total, bien qu'à peine moins de 10 % des salariés travaillant dans les entreprises retenues dans l'échantillon étaient des étrangers issus de pays non membres de l'UE, les deux tiers des entreprises n'employaient aucun étranger ayant ces origines dans leurs effectifs, et la proportion était de près de 90 % pour les entreprises de l'Italie méridionale prises en compte dans l'enquête. Parmi les entreprises qui employaient des étrangers, 80 % seraient heureuses de pouvoir en employer davantage à l'avenir (et 10 % environ ne le souhaiteraient pas), alors que parmi les entreprises qui, actuellement, n'emploient pas d'étrangers, 70 % ne prévoient pas de le faire à l'avenir (et 8 % l'envisagent)³³. Une enquête auprès des travailleurs immigrés et des responsables syndicaux (CGIL, 2004) fait apparaître des données subjectives concernant la discrimination : on constate, par exemple, que les travailleurs étrangers ont le sentiment d'être victimes de discrimination, autant, si ce n'est plus, de la part de leurs collègues que de la part de leur employeur (sauf dans le Sud où 80 % estiment être victimes de discrimination de la part de leur employeur). Malheureusement, il n'est pas facile de recouper ces données subjectives concernant la discrimination de la part de l'employeur (qui porte, notamment, sur la question de tâches subalternes et d'horaires de travail pénibles) et des données plus objectives sur le marché du travail.

D'autres indicateurs témoignent sans doute d'une intégration sociale en marche, même s'il faut peut-être davantage les interpréter comme exprimant la dynamique normale des flux migratoires : il s'agit de la part croissante des femmes dans la main-

d'œuvre immigrée et du nombre d'enfants d'immigrés (qu'ils soient ou non nés en Italie) qui sont scolarisés. Au début des années 90, 40 % seulement des immigrés titulaires d'un permis de résidence étaient des femmes, et nombre de ces personnes venaient des Philippines, d'Amérique latine ou d'autres pays de l'OCDE. Si l'on considère les flux migratoires en provenance d'Afrique et d'autres pays d'Asie, un tiers seulement étaient constitués par des femmes. À la fin de la décennie, la proportion moyenne de femmes était passée à 45 %, et elle était passée de 10 à 28 % pour les Marocaines et de 14 à 34 % pour les Albanaises. Cette évolution reflète en partie le développement de l'emploi domestique, auquel les femmes se destinent souvent, et montre aussi que, de plus en plus, ce sont des familles d'immigrés qui s'installent³⁴.

La nature changeante de la population immigrée se dénote aussi dans la proportion nettement croissante d'enfants étrangers scolarisés. En 2003/04, on dénombrait quelque 280 000 enfants étrangers scolarisés, contre 230 000 l'année précédente et 182 000 en 2001/02. 280 000 enfants représentent environ 3.6 % de l'effectif scolaire total, ce qui est un peu moins que la part des immigrés dans la population totale. Leur distribution dans le pays semble aussi un peu plus fortement concentrée que la distribution de la population immigrée totale, avec des proportions comparativement plus élevées dans les régions du Centre et du Nord que dans le Sud. La proportion d'enfants étrangers est beaucoup plus faible dans le second cycle du secondaire (14-18 ans), ce qui reflète probablement un taux plus élevé d'abandon scolaire pour les étrangers que pour les nationaux, encore qu'il puisse y avoir un effet de cohorte lié à l'accroissement de la population immigrée (graphique 4.7)³⁵.

D'après le ministère de l'Éducation, les enfants d'immigrés qui sont scolarisés dès le début du cycle élémentaire obtiennent d'aussi bons résultats que les enfants de nationaux, mais ce n'est pas le cas pour ceux qui sont scolarisés plus tard, surtout s'ils ne sont scolarisés qu'au niveau du secondaire³⁶. Dans le secondaire, ils s'orientent aussi plus souvent vers l'enseignement professionnel que vers l'enseignement général³⁷.

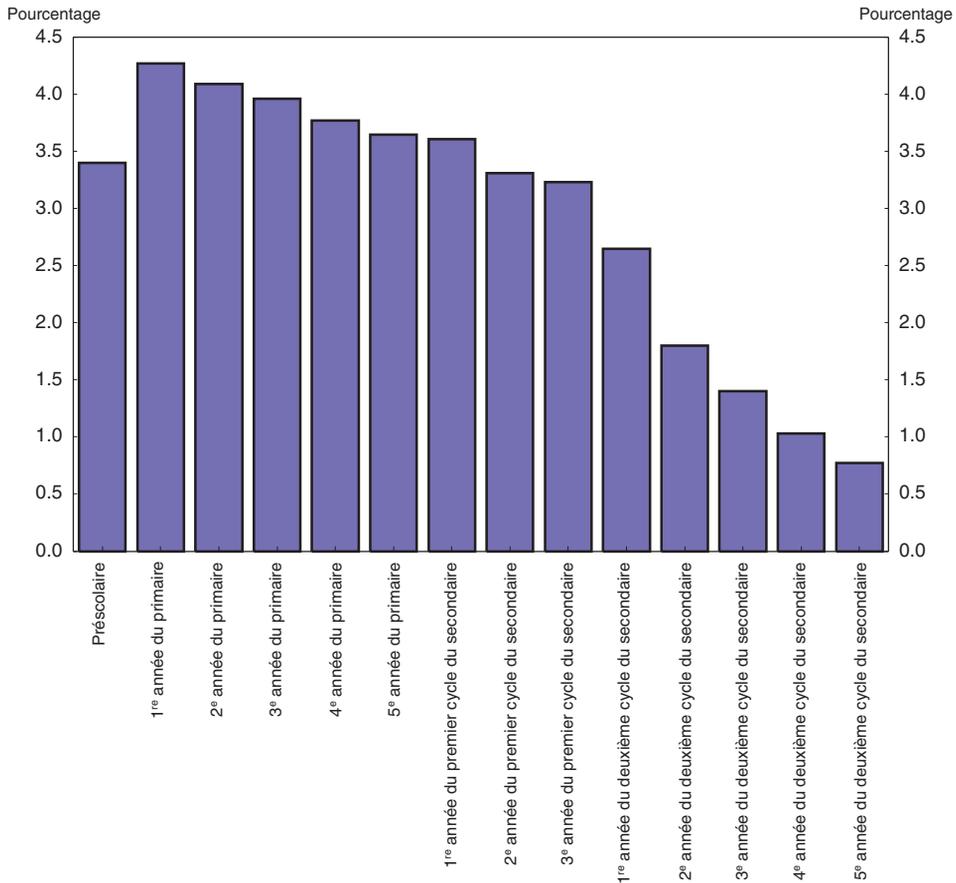
Politique d'intégration

Il n'y a pas de politique nationale visant à promouvoir l'intégration sociale ou économique des immigrés. Les lois de 1998 et 2002 prévoient ce type de mesure mais, dans la pratique, l'initiative est laissée aux autorités régionales et locales. Jusqu'en 2003, la plupart des mesures prises dans ce sens étaient financées par une dotation affectée de l'État central aux régions; à partir de 2004, ce transfert est pris en compte dans le cadre du transfert général pour le financement de la politique sociale, et les régions sont libres de décider par elles-mêmes des ressources qu'elles entendent consacrer à l'intégration des immigrés³⁸. En trois ans, sur la période 2001-2003, par exemple, la Vénétie a consacré environ 27 millions d'euros par an aux questions d'immigration, dont 40 % consacrés au logement; le financement provenait pour les deux tiers de l'État central et pour le reste de la région. Vingt-sept millions d'euros représentent à peine moins de 5 % des dépenses totales de politique sociale de la région, et 0.15 % de l'ensemble de ses dépenses³⁹.

Les trois axes prioritaires selon lesquels il faut agir⁴⁰ sont la langue, le logement et la « médiation culturelle »⁴¹. En Vénétie, on estime que 80 % des nouveaux arrivants ne parlent pas italien. Bien que des cours de langue à l'intention des adultes existent, il est probable que la plupart des immigrés apprendront la langue au travail ou, s'agissant des enfants, à l'école. En ce qui concerne précisément les enfants, la majorité des enfants d'immigrés, s'ils ne commencent pas leur scolarité en même temps que les petits Italiens, sont en retard dans leurs études en raison des problèmes de langue. Le ministère de

Graphique 4.7. **Part des enfants étrangers dans les établissements scolaires**

Année scolaire 2002/03



Source : Ministère de l'Éducation.

L'Éducation estime que des moyens suffisants sont consacrés à la résolution de ce problème, mais, même si c'est le cas, il n'est pas sûr que les ressources soient employées là où c'est le plus nécessaire.

L'aide au logement est jugée particulièrement importante dans des régions comme la Vénétie où la population immigrée est nombreuse et où la situation économique même qui a suscité la demande de main-d'œuvre immigrée tend aussi à pousser les prix de l'immobilier à la hausse, même si cela ne semble pas dissuader les migrants d'aller s'établir dans ces régions. Les autorités locales sont limitées dans leur capacité de proposer des logements sociaux (auxquels les immigrés en situation régulière peuvent avoir accès) parce que le parc de logements sociaux est très restreint et parce que les autorités locales ne veulent pas sembler donner la préférence aux immigrés plutôt qu'aux Italiens. Des projets existent qui devraient faciliter l'accès des populations immigrées au marché du logement, en particulier grâce à des formules de garantie des emprunts. On peut aussi évoquer une initiative semi-privée, d'ampleur modeste, mise en œuvre à Vicenza : la chambre de commerce et une banque locale ont mis en place un fonds permanent, doté d'un capital initial de 1 million d'euros, destiné à aider les immigrés à constituer des associations pour construire des logements. Ces dispositifs ne semblent pouvoir profiter directement qu'à une très faible proportion d'immigrés.

Par ailleurs, la loi de 2002 sur l'immigration prévoit que les employeurs assurent un logement aux personnes pour lesquels ils demandent une régularisation. On pense que, dans bien des cas, cet engagement peut ne pas être respecté⁴² et on ne voit pas bien quelles sont les dispositions de la loi de 2002 qui permettraient de l'éviter.

La médiation culturelle doit aider les immigrés qui ne connaissent pas la langue et/ou les institutions italiennes à surmonter les difficultés que cette situation engendre dans la vie quotidienne, en particulier pour tous les contacts avec les services publics, les services de santé et l'éducation. Des médiateurs culturels existent actuellement, sur une base *ad hoc*, dans toutes les régions. Ils sont à la disposition des immigrés, pour faire office d'interprète ou pour leur expliquer les procédures, notamment à l'hôpital, dans les administrations locales ou à l'école. Ce sont généralement eux-mêmes des immigrés et l'emploi de médiateur est rarement un emploi à plein-temps. Bien que les médiateurs culturels soient fort nombreux (l'hôpital de Padoue, par exemple, en compte plus de 40 et ils sont peut-être plus de 1 000 en Vénétie, même si l'on ne connaît pas les chiffres précis), il est difficile de savoir dans quelle mesure ils répondent effectivement aux besoins; jusqu'à présent, il ne leur est dispensé aucune formation particulière et aucune qualification n'est exigée.

Conclusions

Il n'est pas aisé de tirer des conclusions directes de cet examen de l'impact économique de l'expérience de l'immigration en Italie. C'est d'ailleurs le cas, le plus souvent, avec ces différents rapports sur les flux migratoires dans les pays de l'OCDE. Cependant, cet examen nous a apporté des enseignements intéressants sur la façon dont le marché du travail fonctionne pour les migrants, et nous amène aussi à réfléchir sur le rôle que la problématique du marché du travail doit jouer dans la politique migratoire.

Premièrement, le fait qu'il y ait à la fois une forte demande de main-d'œuvre immigrée dans certains secteurs du pays et de hauts niveaux de chômage dans d'autres montre qu'il y a de fortes tensions sur le marché du travail. Les immigrés sont beaucoup plus réactifs à la situation du marché du travail que les nationaux : on en voit la manifestation, par exemple, dans le fait que les immigrés clandestins qui sont arrivés dans les années 90 ne sont généralement pas restés dans les zones à chômage élevé dans lesquelles ils sont arrivés, mais se sont rapidement déplacés vers les zones où il y a du travail. Une raison de cette mobilité est que les immigrants sont moins freinés par des préoccupations de logement que les autochtones.

Deuxièmement, le marché informel du travail semble bien jouer le rôle de filtre à l'égard des immigrés qui arrivent et ménage une transition, souvent rapide, vers l'emploi formel. La plupart des immigrés ont d'abord été en situation irrégulière, après quoi ils ont pu être « régularisés » simplement parce qu'ils ont trouvé un emploi suffisamment stable et suffisamment bien rémunéré pour pouvoir convaincre leur employeur de les déclarer comme effectifs réguliers. Par ailleurs, contrairement à ce qu'on observe parfois, les immigrés régularisés ne semblent retourner que rarement à la clandestinité, ce qui donne à penser que le marché du travail, formel et informel, parvient bien à sélectionner les immigrés capables de s'intégrer (économiquement du moins). Pour que les immigrés s'intègrent aussi socialement, il faut veiller à leur apprendre l'italien et aussi les familiariser avec les institutions italiennes.

On peut faire ici un parallèle assez étonnant avec la politique migratoire en Nouvelle-Zélande. Dans ce pays, la politique d'immigration a mis fortement l'accent, pendant un certain temps, sur la sélection des immigrants sur la base des qualifications. Récemment, tout en continuant de donner de l'importance aux qualifications, on a cherché à tester l'employabilité des migrants potentiels en les autorisant à venir pour deux ans, pour voir s'ils peuvent prendre pied dans le marché du travail, après quoi, on leur accorde un droit de résidence permanent s'ils réussissent. En dehors du niveau de qualification, la grande différence avec la Nouvelle-Zélande est naturellement qu'elle peut contrôler assez aisément le volume global des flux migratoires.

Le gouvernement italien est confronté à une tâche difficile qui est de concilier des points de vue divers sur l'opportunité de l'immigration, en fonction de toutes sortes de facteurs que l'analyse économique ne permet guère d'appréhender. Cependant, il semble que des vagues répétées de régularisation – la dernière a eu immédiatement pour effet d'augmenter de quelque 2½ pour cent la main-d'œuvre légale (mais évidemment pas la main-d'œuvre effective) – soient possibles, notamment parce qu'il est largement admis qu'il y a un avantage économique à accueillir des immigrants employés à des activités productives. De ce point de vue, on peut s'interroger sur le bien-fondé des dispositions des lois de 1998 et de 2002, qui prévoient que les employeurs doivent recruter sur les listes établies par les consulats à l'étranger et le fait que certains aspects de programmation de la main-d'œuvre contenus dans cette loi n'aient pas encore été mis en œuvre n'est peut-être pas une mauvaise chose. Cela ne veut pas dire pour autant que l'accentuation de la concurrence salariale ne crée pas des perdants, encore que les travaux empiriques ne permettent pas de formuler des conclusions assurées à ce sujet.

L'exemple des services de nettoyage de la voirie, à Rome, bien qu'il s'agisse d'un cas particulier, montre bien les avantages auxquels on renonce en protégeant la situation des employés du secteur public sur le marché du travail et l'avantage potentiel qu'il y aurait à faire tomber cette protection. Les contribuables romains pourraient grandement bénéficier du jeu de la concurrence dans les services de nettoyage et de l'ouverture de l'emploi aux étrangers, tout comme cela a déjà été le cas pour de nombreux utilisateurs des services de nettoyage dans le secteur privé. Mais, naturellement, les travailleurs qui, actuellement, occupent des emplois jugés enviables – parce qu'ils sont à l'abri de la concurrence – pâtiraient des changements, encore que leurs difficultés pourraient être atténuées si le marché du travail était plus flexible.

L'une des raisons qui peuvent expliquer l'hostilité à l'égard de l'immigration est le sentiment que les étrangers coûtent de l'argent au contribuable. Bien qu'il n'y ait pas d'étude approfondie sur ce point, au niveau national, il semble que l'immigré moyen en situation régulière représente une contribution positive aux finances publiques, en partie en raison de la structure d'âge de la population étrangère et en raison des taux relativement élevés d'emploi de cette population. Et on peut penser qu'il continuera d'en être ainsi tant que les immigrants auront le même profil démographique et les mêmes taux d'emploi qu'actuellement.

En ce qui concerne l'intégration, bien que ce ne soit pas l'axe central de réflexion dans ce chapitre, l'Italie se trouve peut-être à la croisée des chemins. L'immigration est un phénomène relativement récent en Italie, si bien que la question de l'intégration des enfants des immigrants commence seulement à se poser. Comme les immigrants eux-mêmes se trouvent généralement dans une situation nettement meilleure que celle dans laquelle ils se trouvaient avant d'émigrer – même si leurs conditions de logement, par exemple, ne

sont pas très bonnes par rapport aux conditions de logement des nationaux – ils sont généralement satisfaits de leur sort. Les immigrés de la deuxième génération n'auront pas le même point de vue et des politiques destinées à favoriser la poursuite de leur intégration – en particulier pour leur assurer l'accès à l'éducation et pour éviter la discrimination sur le marché du travail – devront être menées.

Enfin, bien qu'on ait peu d'éléments à ce sujet, l'actuel phénomène d'émigration d'Italiens hautement qualifiés est peut-être à mettre en rapport avec certaines rigidités du marché du travail. Peut-être faudrait-il au moins, si l'on anticipe une pénurie de ce type de main-d'œuvre en Italie, commencer par s'intéresser à cette question plutôt que de chercher à augmenter l'offre. Des procédures de validation des qualifications plus simples et plus rapides seraient aussi utiles pour encourager des flux migratoires qui jouent dans les deux sens, et cela aurait sans doute un effet positif sur les qualifications de façon plus générale.

Notes

1. De même que dans un certain nombre d'autres pays européens, notamment l'Espagne et la Grèce.
2. Même dans le cadre de ce processus de transformation subsistaient des éléments de continuité. Certains des premiers Italiens partis travailler dans les mines du Luxembourg et de la Lorraine avant la Première Guerre mondiale étaient originaires de communes des Abruzzes, dont l'économie dépendait, jusqu'aux années 1890, des migrations saisonnières de plusieurs centaines de kilomètres accomplies par des agriculteurs et leurs animaux. Au cours de la première décennie du XX^e siècle, près de 20 % des émigrants italiens étaient originaires des Abruzzes. Ils retournaient fréquemment en Italie initialement, mais la plupart d'entre eux ont fini par devenir des émigrants définitifs. Voir Galloro (2001).
3. Voir Colaiacomo et Licata (2003). Par ailleurs, les auteurs estiment aux alentours de 60 millions le nombre de descendants des quelque 20 millions d'Italiens ayant émigré au cours du XX^e siècle.
4. Le sigle AIRE désigne l'*Anagrafe degli italiani residenti all'estero* (Registre des Italiens résidant à l'étranger), qui est tenu par les consulats italiens. L'*anagrafe* est le registre de population correspondant pour le territoire italien – toutes les personnes résidant en Italie sont censées se faire enregistrer dans leur district de résidence.
5. Dans son arrêt n° 46 de janvier 1977, cité dans Caritas (2003b).
6. Il s'agit des lois 943/1986, 39/1990 (dite loi « Martelli »), 40/1998 (« Turco-Napolitano » ou « Texte unique ») et 189/2002 (dite loi « Bossi-Fini ») respectivement. Dans ce chapitre, ces textes de loi sont désignés simplement par leur année d'adoption.
7. Ce système de quotas, comme les suivants, ne s'appliquait pas aux citoyens des pays non européens de l'OCDE, ni au regroupement familial.
8. Le document de programmation couvrant la période 2004-2006 n'a pas encore été publié.
9. La régularisation de 2002 a manifestement donné lieu à un certain nombre d'irrégularités. Il a été indiqué que, dans un certain nombre de cas, des employeurs avaient été payés pour déposer des demandes au nom de personnes qui ne devaient en fait aucunement devenir leurs employés.
10. Environ la moitié des personnes retrouvées sans papiers ont demandé une régularisation, mais il semble que la moitié des personnes, enregistrées comme sans papiers à la suite d'un contrôle, n'ait pas demandé de régularisation. La plupart des demandeurs ont obtenu un « credolino », s'ils ont pu prouver qu'il ont fait une demande de régularisation, au cours d'un contrôle inopiné, et si la police ne soupçonnait pas de comportement suspect, ils n'ont pas dû être enregistrés.
11. Avant les années 80, la politique d'admission ne prenait pas systématiquement en compte la situation du marché du travail, sous une forme ou une autre. Selon Caritas (2003b), c'est au milieu des années 80 que l'immigration, qui passait précédemment largement inaperçue en Italie, a commencé à être considérée comme un phénomène problématique, ayant des effets potentiels sur le marché de l'emploi.

12. Citée dans Caritas (2003b). La loi de 1986 énonçait également divers droits – à l'égalité de traitement sur le lieu de travail, à certains services sociaux – garantis aux résidents d'origine extracommunautaire.
13. L'appellation « Texte unique » tient au fait qu'il reprenait ou abrogeait toutes les précédentes dispositions juridiques relatives à la politique d'immigration. Outre les questions de marché du travail évoquées dans le corps du texte, ce décret-loi garantissait aux immigrants légaux les mêmes droits en matière d'accès à la santé, à l'enseignement et au logement qu'aux ressortissants italiens; le « Texte unique » garantissait également aux enfants d'immigrants illégaux l'accès aux soins de santé et à l'enseignement obligatoire.
14. *Inserimento* en italien, catégorie qui inclut cependant les permis saisonniers.
15. Des permis de résidence permanente peuvent être obtenus parallèlement par le conjoint et les enfants à la charge du demandeur. Au nombre des autres conditions d'octroi d'un permis de résidence permanente figure l'absence d'antécédents judiciaires (y compris de condamnation en cours de réexamen judiciaire).
16. À la différence des quotas introduits en Espagne en 2002, dont une forte proportion est restée inutilisée (OCDE, 2003). En fait, certains des quotas par pays définis en Italie ne sont pas totalement épuisés.
17. En 2001, l'attribution de quotas a été totalement refusée aux régions du sud et ceux attribués par la suite ont été très peu importants, les autorités étant parties du principe que des zones qui affichent des taux de chômage aussi élevés n'ont pas « besoin » d'immigrants. Cela peut paraître logique sous un certain angle, mais il convient de noter également que dans nombre de régions méridionales, la main-d'œuvre salariée du secteur agricole est presque entièrement composée d'immigrants clandestins.
18. En partie du fait de l'évolution de la situation dans les pays d'origine, et en partie parce qu'ont été renforcées les mesures destinées à empêcher l'arrivée d'immigrants clandestins dans le sud de l'Italie par l'Adriatique, les migrants d'Europe de l'Est tendent maintenant à arriver plus directement dans les régions du nord. D'autres régions méridionales de l'Italie connaissent encore des flux d'immigration importants, mais la plupart des arrivants ont clairement l'intention de se rendre dans le nord ou dans d'autres pays de l'UE.
19. On entend ici par « migration de longue distance » un déplacement d'une « division » à une autre, l'Italie étant scindée en quatre divisions : le Nord-Ouest, le Nord-Est, le Centre et le Mezzogiorno. On recensait 5.6 déplacements de ce type pour 1 000 habitants en 1955, et 3.8 en 1995. Voir Bonifazi et Heins (2000), tableau 1.
20. Parmi les autres facteurs d'explication figurent les mécanismes de détermination des salaires – en particulier dans le secteur public – qui fixent les rémunérations correspondant à des emplois similaires au même niveau dans l'ensemble des régions, les insuffisances des organismes de placement, et la rigidité du marché du logement.
21. La nature de l'irrégularité de ces activités varie sensiblement suivant les régions. Ainsi, l'emploi direct d'immigrants clandestins est plus fréquent dans le sud que dans le nord, tandis que la fraude fiscale est plus importante dans le nord que dans le sud. Voir Caritas (2003a), pages 335-338.
22. Et par sa seule ampleur, la vague de régularisations de 2003 impliquerait une forte réduction de la taille de l'économie informelle.
23. Y compris ceux découlant de la législation sur la protection de l'emploi, que les employeurs peuvent être désireux de contourner et auxquels les immigrants peuvent être moins attachés que les autochtones.
24. D'après les données sur la régularisation, on trouve un bien plus grand pourcentage d'immigrants irréguliers dans le Sud, où seulement 7.5 % des permis ont été délivrés avant la légalisation, mais d'où venaient 14.3 % de l'ensemble des demandes de régularisation. Cela est particulièrement le cas pour la Campanie, où vivent seulement 3.9 % des migrants légaux, mais où 9.6 % de l'ensemble des demandes de légalisation pour l'ensemble de l'Italie ont été présentées. En Sicile et en Sardaigne, en revanche, le nombre d'immigrants illégaux est plus faible que la moyenne nationale.
25. S'agissant de leurs conditions d'emploi, d'après Censis (2002a), au moins un tiers des travailleurs saisonniers n'avaient pas de contrat de travail, et la moitié environ ont indiqué qu'ils étaient payés moins que ce qui avait été convenu (bien que 95 % d'entre eux aient déclaré que leurs relations avec leur employeur étaient bonnes ou neutres). La plupart avaient trouvé leur emploi par leurs propres moyens ou par l'intermédiaire d'amis ou de parents. Ils travaillaient en moyenne 10 heures par jour, 23 jours par mois, pour moins de 40 euros par jour. Les ouvriers agricoles sont

- faiblement rémunérés, tandis que les vendeurs ambulants peuvent gagner le double des sommes obtenues par les premiers.
26. Il peut également s'avérer impossible d'employer illégalement des immigrants à ce type de poste. Dans ce cas, l'emploi illégal a un effet négatif sur l'emploi régulier via la concurrence d'autres entreprises ou de sous-traitants qui font appel à des travailleurs clandestins.
 27. Voir également ISAE (2002), qui rend compte des résultats d'une enquête sur les entreprises italiennes et leur recours à des étrangers d'origine extracommunautaire. Interrogés sur la principale raison qui les avait conduits à embaucher ces immigrants, 60 % des employeurs ont mis en avant l'impossibilité de recruter des Italiens, environ 10 % ont évoqué une plus grande flexibilité, et 8 % seulement ont mentionné soit une rémunération plus faible, soit le fait que les immigrants étaient prêts à travailler en deçà de leur niveau de qualification. En fait, cela n'implique pas nécessairement que les immigrants ont peu d'influence sur les salaires, même si ce type de données est souvent interprété dans ce sens.
 28. Les récents travaux réalisés par Sartor (2004), par exemple, se limitent à un exposé théorique et à des références à des études portant sur d'autres pays.
 29. En évaluant aux alentours de 2 millions le nombre d'immigrants légaux en Italie.
 30. Certains points restent controversés, notamment la question de savoir s'il convient d'imputer les coûts moyens ou marginaux des traitements individuels.
 31. Organisme de recherche travaillant sous l'égide de l'administration régionale de Vénétie.
 32. Borjas (2001) développe le même type d'argument à propos des États-Unis.
 33. Voir ISAE (2002), pp. 175 et seq. Le pourcentage résiduel correspond aux non-réponses.
 34. Cela ne se reflète pas toujours dans les raisons invoquées pour demander un permis de résidence. En 1990, le nombre de demandeurs mettant en avant des raisons familiales était à peine plus de la moitié du nombre de personnes recherchant un emploi salarié; la proportion a baissé au début des années 1990, se maintenant entre 35 et 45 % jusqu'en 1997. Elle a augmenté régulièrement depuis et était d'environ 70 % en 2002.
 35. La proportion décroît nettement année après année dans le deuxième cycle du secondaire, passant d'environ 2.7 % la première année à moins de 1 % la cinquième et dernière année. On n'observe pas la même évolution dans l'enseignement élémentaire et dans le premier cycle du secondaire.
 36. Les résultats de l'étude PISA pour l'Italie ne permettent pas de comparaison des performances d'ensemble entre nationaux et immigrés, en raison du petit nombre d'immigrés figurant dans l'échantillon. Une comparaison sur l'échelle combinée de compréhension est toutefois possible, et les immigrés obtiennent alors des résultats notablement inférieurs à ceux qu'obtiennent les élèves d'origine italienne, bien que la performance de ces derniers soit également faible par comparaison avec ce qu'on observe dans la plupart des pays de l'OCDE, et l'écart entre les deux groupes n'est pas aussi marqué que dans certains pays. Voir OCDE (2001), annexe B1, tableau 6.10.
 37. En 2002/03, dans le Nord-Est, près de 10 % des élèves fréquentant des établissements d'enseignement professionnel du secondaire étaient des enfants d'immigrés, alors que les enfants d'immigrés ne représentaient que 1.7 % de l'effectif des dans l'enseignement « scientifique » et « général ». La moyenne nationale, dans les établissements d'enseignement professionnel, était de 4.9 %.
 38. Le changement n'est probablement que théorique car les régions considèrent déjà largement ces financements comme étant fongibles.
 39. On notera que ces chiffres ne tiennent pas compte des dépenses de santé, d'éducation ou de sécurité sociale.
 40. Cette section repose largement sur des informations concernant la Vénétie, alors que la situation dans cette région n'est pas forcément représentative de ce qu'on observe dans d'autres régions. La Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE travaille actuellement sur une série d'études de cas des politiques d'intégration dans les pays de l'OCDE, et l'Italie fera l'objet de ce type d'étude en 2005.
 41. Même si ces priorités ne se reflètent pas clairement dans les dotations budgétaires, les dépenses directes en faveur de l'enseignement de la langue (en dehors du milieu scolaire) étant très limitées.
 42. Il a aussi été rapporté que, parfois, cette garantie a été accordée par l'employeur contre paiement de la part du travailleur en situation irrégulière. En outre, d'après la loi, le logement garanti par l'employeur devrait répondre à certaines normes minimales : 46 m² au minimum pour un

célibataire et 9 m² de plus par personne supplémentaire; il est probable que de nombreux immigrés ne peuvent pas avoir accès à ce type de logement en zone urbaine, et de nombreux nationaux, dans le secteur privé, n'ont pas autant d'espace.

Bibliographie

- Anastasia, B., S. Bragato et M. Rasera (2004), « Il lavoro nero degli immigrati. Una lettura delle divergenze tra regolarità amministrativa della presenza in Italia e regolarità contributiva del lavoro svolto », polycopié, Ente Veneto di Lavoro, février.
- Anastasia, B., Sestito, P. (2004), « Il lavoro degli immigrati e l'economia sommersa », dans M. Livi Bacci (éd.), *L'incidenza economica dell'immigrazione*.
- Becker S., A. Ichino et G. Peri (2004), « How large is the "brain drain" from Italy? », *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 63, n° 1.
- Baldacci E., L. Inglese et S. Strozza (1999), « Determinants of Foreign Workers' Wages in Two Italian Regions with High Illegal Immigration », *Labour*, vol. 13, n° 3.
- Bonifazi C. et F. Heins (2000), « Long-term trends of Internal Migration in Italy », *International Journal of Population Geography*, vol. 6, pp. 111-131.
- Bonifazi C. et S. Chiri (2001), « Il lavoro degli immigrati in Italia », *La Questione Agraria* n° 1.
- Borjas G. (2001), « Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market? », *Brookings papers on Economic Activity*, 2001.
- Bragato, S. et A. Gommoni (2004), *Gli esiti della regolarizzazione in provincia di Venezia*, Coses, mars.
- Brandolini A., Cipollone P., Rosolia A. (2004), « Le condizioni di lavoro degli immigrati in Italia » dans M. Livi Bacci (éd.), *L'incidenza economica dell'immigrazione*.
- CARITAS (2003a), *Immigrazione, Dossier Statistico 2003*, Rome.
- CARITAS (2003b), *Contemporary immigration in Italy: current trends and future prospects*, Rome.
- CARITAS (2004), *Immigrazione: Dossier Statistico 2004*, Rome.
- CENSIS (2002a), « I lavoratori stagionali immigrati in Italia: Scenario a medio termine », Rome, avril.
- CENSIS (2002b), « Un capitale intellettuale da valorizzare: indagine conoscitiva sul fenomeno della fuga dei cervelli all'estero. Rapporto finale », Rome, février.
- CENSIS (2003), « Promuovere regolarità e trasparenza del mercato del lavoro », Rome.
- CGIL (2004), *Discriminazione sui luoghi di lavoro: il caso dei lavoratori migranti*, polycopié.
- Coda Moscarola, F. (2001), « The effects of immigration on the sustainability of the Italian welfare state », Document de travail n° 6, Center for Research on Pensions and Welfare Policies, Turin.
- Colaïocomo et Licata (2003), « Gli italiani nel mondo », dans Caritas (2003a).
- Galloro, P.-D. (2001), « Le comportement migratoire des Cafoni dans les bassins industriels luxembourgeois et lorrains », *Passerelles* n° 22, Luxembourg.
- Gavosto A., A. Venturini et C. Villosio (1999), « Do Immigrants Compete with Natives? » *Labour*, vol. 13, n° 3, pp. 603-622.
- Giovani F., S. Lorenzini et S. Versari (2004), « Immigrazione e finanza pubblica: il caso della Toscana » Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana, Florence.
- ISAE (Istituto di Studi e Analisi Economica) (2002), *Rapporto trimestrale*, octobre.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2004), *Rapporto Annuale del DPS – 2003*.
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2002), *Alunni con cittadinanza non Italiana – anno scolastico 2001/02*, Rome. Disponible sur www.istruzione.it.
- Moulton, B. (1990), « An illustration of a pitfall in estimating the effects of aggregate variables on micro units », *Review of Economics and Statistics*, vol. 32, pp. 334-338.
- OCDE (2001), *Connaissances et compétences: des atouts pour la vie – Premiers résultats de PISA 2000*, Paris.
- OCDE (2004), *Tendances des migrations internationales*, Édition 2003.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE, Espagne*, 2003, Paris.

- Reyneri E. (1979), *La catena migratoria: Il ruolo dell'emigrazione nel mercato di lavoro di arrivo e di esodo*, Il Mulino, Bologne.
- Reyneri E. (2001), « L'integrazione nell'occupazione dipendente », in Zincone G. (dir. publ.) *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologne.
- Sartor, N. (2004), « Finanza pubblica e immigrazione », in M. Livi Baci (dir. publ.) *L'incidenza economica dell'immigrazione*.
- Strozza S. (2004), « Immigrati stranieri e inserimento nel mercato di lavoro nella provincia di Roma: la situazione prima e dopo la "grande regolarizzazione" ».
- Venturini A. (1999), « Do immigrants working illegally in Italy reduce the natives' legal employment? Evidence from Italy », *Journal of Population Economics*, vol. 12, n° 1.
- Venturini A. et C. Villosio (1999), « Foreign workers in Italy: Are they assimilating to natives? Are they competing against natives? An analysis by the SSA dataset », Communication à l'intention du Arbeitstagung des Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft in Zusammenarbeit mit dem Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien des Universität Osnabrück.
- Venturini A. et C. Villosio (2004), « Are Immigrants competing with natives in the Italian labour market? Are Immigrants competing with natives in the Italian labour market? », polycopié.

Chapitre 5

Capital humain et marché du travail

L'Italie connaît un important déficit de capital humain par rapport à la moyenne de l'OCDE, avec des taux relativement bas d'achèvement des études secondaires et surtout tertiaires,; des résultats décevants aux tests du PISA malgré des dépenses élevées pour le secondaire; un fort exode des cerveaux vers les États-Unis et le Royaume-Uni, mais très peu d'étudiants étrangers en Italie; de faibles dépenses et des problèmes organisationnels dans les universités italiennes et les établissements de recherche; un faible nombre de chercheurs et une activité de R-D à la traîne, en particulier dans le secteur privé. Il y a une étroite corrélation entre l'absence de diplôme et le risque de chômage, surtout dans le Sud, pour les femmes et les seniors. La majoration des salaires liée à l'éducation semble moindre qu'en Allemagne et aux États-Unis, en raison pour partie d'une demande relativement peu importante de qualifications de haut niveau dans les entreprises italiennes. Pourtant, la rentabilité sociale de l'éducation est forte, en particulier dans le Sud. L'actuelle réforme du système d'enseignement doit être mise en œuvre intégralement, car les coûts budgétaires immédiats sont largement compensés par des avantages économiques durables. Un dispositif de prêts aux étudiants remboursables en fonction du revenu pourrait contribuer à réduire les écarts d'éducation entre les groupes et les régions. Les dépenses supplémentaires doivent être utilisées pour le Sud et un renforcement de l'autonomie et de la gestion sur la base des performances est nécessaire dans le secteur des universités. L'activité de R-D doit être dopée, grâce à des incitations fiscales et à une contribution accrue des marchés financiers à la croissance des entreprises.

Le capital humain de l'Italie s'est sensiblement amélioré ces dernières années : le taux d'abandon dans l'enseignement secondaire diminue depuis 1990, et le pourcentage de la population atteignant au moins le deuxième cycle de l'enseignement secondaire a augmenté. Malgré cette progression, le capital humain varie fortement selon les régions. Le présent chapitre analyse la contribution du système éducatif à l'amélioration des performances individuelles sur le marché du travail, et expose les grandes lignes des principales réformes envisagées pour améliorer encore la situation.

Évolution générale du capital humain

Des lacunes aux niveaux supérieurs d'enseignement

Malgré l'amélioration récente du niveau de capital humain, l'Italie est nettement en retard pour ce qui est du pourcentage de diplômés du deuxième cycle du secondaire et de l'enseignement supérieur (tableau 5.1). En 2002, le pourcentage des personnes âgées de 25 à 64 ans ayant mené leurs études jusqu'au deuxième cycle de l'enseignement secondaire au moins n'était que de 44 %, soit 20 points de moins que la moyenne de l'OCDE. Un rattrapage est intervenu avec le temps, mais pas impressionnant. De fait, parmi les personnes âgées de 25 à 34 ans, le pourcentage est nettement en retrait sur la moyenne de l'OCDE (de 15 points de pourcentage).

Tableau 5.1. **Population ayant suivi au moins des études secondaires du deuxième cycle**

Pourcentage par groupe d'âge, 2002

	25 à 64	25 à 34	35 à 44	45 à 54	55 à 64
Italie	44	60	50	39	24
UE 15	62	72	66	58	47
Moyenne OCDE	65	75	69	61	50

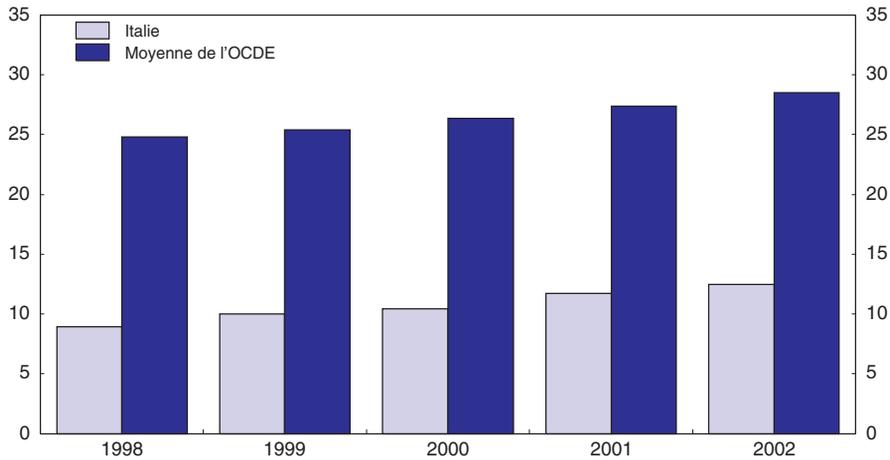
Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2004), Eurostat, New Chronos.

Le pourcentage de diplômés de l'enseignement supérieur est encore très faible en Italie. En outre, le niveau de l'enseignement supérieur n'a pas évolué sensiblement ces dernières années (graphique 5.1). Le pourcentage d'individus âgés de 25 à 34 ans ayant atteint ce niveau d'enseignement n'était que de 12 % en 2002 (contre 28 % en moyenne dans les autres pays) – l'un des taux des plus faibles de la zone de l'OCDE. Une grande partie de cet écart s'explique par l'enseignement tertiaire de type B (établissements d'enseignement postsecondaire professionnel), qui faisait totalement défaut en Italie jusqu'à très récemment.

Les taux d'inscription en université sont relativement élevés (35.8 % des jeunes âgés de 19 à 25 ans pour l'année universitaire 2001-02)¹, mais le taux d'abandon est lui aussi très élevé, dans la mesure où à peine plus de 40 % des étudiants qui s'inscrivent mènent leurs études à leur terme (OCDE, 2004b). Le faible pourcentage de jeunes qui poursuivent leurs

Graphique 5.1. Tendances dans l'enseignement supérieur

Pourcentage de la population de 25 à 34 ans ayant suivi des études universitaires



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2004).

études ne représente pas seulement une chance manquée d'améliorer le capital humain, mais peut aussi poser un problème social, dans la mesure où la recherche d'un emploi peut s'avérer plus difficile pour les jeunes peu qualifiés. Le taux d'abandon peut être expliqué pour une large part par le milieu familial et le type de lycée fréquenté. La sélection en fonction des caractéristiques familiales est particulièrement forte, car seuls les enfants les meilleurs et les plus motivés des familles pauvres réussissent à entrer à l'université. Pourtant, même eux ont plus de risques d'abandonner leurs études (Cingano et Cipollone, 2004).

Des disparités régionales persistantes

Si l'on constate une uniformité à peu près parfaite entre les régions au niveau des taux de scolarisation dans le primaire et le secondaire, avec un rattrapage impressionnant au cours de la dernière décennie pour le deuxième cycle du secondaire, de fortes disparités régionales persistent pour le tertiaire (tableau 5.2). Cependant, ces disparités sont en partie atténuées par les flux d'étudiants entre les régions : en 2001-2002, environ 18 % des étudiants du Sud étaient inscrits dans des universités du Centre-Nord, alors que seulement 5 % des étudiants du Centre-Nord étaient inscrits dans des universités du Sud².

Qualité de l'enseignement

En ce qui concerne la qualité de l'enseignement, l'étude PISA 2003 (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) a fait apparaître qu'en Italie, les élèves sont en retard pour ce qui est de la compréhension de l'écrit et de la culture scientifique et surtout mathématique ainsi que de la résolution des problèmes (test des compétences multidisciplinaires) (tableau 5.3). Les écarts constatés dans la performance des élèves sont en revanche légèrement moins marqués au sein du pays qu'au niveau international pour la culture mathématique et la résolution des problèmes, mais plus marquées pour ce qui est de la compréhension de l'écrit. Ces écarts se sont accentués pour l'Italie depuis le dernier cycle du PISA en 2000, sous l'effet essentiellement de la dégradation des résultats (surtout en compréhension de l'écrit) pour les derniers percentiles (5^e à 25^e), avec une performance constante, voire en amélioration (en culture mathématique) pour le 75^e percentile et au-dessus. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, ces écarts résultent en grande

Tableau 5.2. **Taux de scolarisation dans les régions italiennes**¹

	Italie	Nord-Ouest	Nord-Est	Centre	Mezzogiorno
Année scolaire 1996-1997					
Niveau préscolaire	93.9	95.9	96.9	95.3	91.4
Primaire	99.4	100.4	100.5	100.2	98.4
Premier cycle du secondaire	104.4	103.6	103.7	105.2	104.7
Deuxième cycle du secondaire	81.2	80.8	83.7	91.1	76.1
Tertiaire	28.7	27	31.1	41.6	22.9
Année scolaire 2001-2002					
Niveau préscolaire	101.3	100.8	100.0	102.9	101.6
Primaire	101.8	102.9	101.9	103.3	100.6
Premier cycle du secondaire	105.5	105.6	104.6	107	105.2
Deuxième cycle du secondaire	90	88.3	89.6	98.3	87.7
Tertiaire	35.8	31.7	39.9	53.3	29.2

1. Taux de scolarisation pour 100 personnes enregistrées à l'âge théorique correspondant (respectivement, 3-5 ans, 6-10 ans, 11-13 ans, 4-18 ans et 19-25 ans). Les taux supérieurs à 100 % s'expliquent par les redoublements.

Source : ISTAT (2004), *Rapporto annuale, La situazione del Paese nel 2003*.

Tableau 5.3. **Résultats de l'analyse PISA 2003**

Performance de l'ensemble des étudiants

	Italie	Moyenne de l'OCDE
Aptitudes en lecture		
Moyenne	476	494
Différence entre le 75 ^e et le 25 ^e percentile	136	130
Aptitudes en mathématiques		
Moyenne	466	500
Différence entre le 75 ^e et le 25 ^e percentile	130	139
Aptitudes dans les matières scientifiques		
Moyenne	486	500
Différence entre le 75 ^e et le 25 ^e percentile	148	148
Aptitude à résoudre les problèmes		
Moyenne	469	500
Différence entre le 75 ^e et le 25 ^e percentile	134	137

Source : OCDE, *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003* et OCDE (2004), *Résoudre des problèmes, un atout pour réussir : Premières évaluations des compétences transdisciplinaires issues de PISA 2003* (2004).

partie de différences entre les établissements. En Italie, les différences entre les établissements conjuguées à la fréquentation des différents établissements sont aggravées par la diversité des milieux sociaux et familiaux (OCDE, 2003a). Ceci peut tenir à la sélection ou à l'autosélection : les élèves issus de milieux sociaux défavorisés peuvent être plus facilement orientés vers des programmes d'étude peu exigeants ou les choisir par eux-mêmes, ou peuvent préférer ne pas participer aux procédures de sélection du système éducatif. En faisant en sorte que les élèves du quartile inférieur se rapprochent de la moyenne actuelle, on améliorerait les résultats d'ensemble au niveau national.

Ressources financières pour l'éducation

Les lacunes persistantes du capital humain découlent dans une certaine mesure de contraintes budgétaires. Bien que la part des dépenses publiques destinée à l'éducation ait évolué entre 1995 et 2001 conformément à la moyenne de l'OCDE, le pourcentage effectif

était encore inférieur de 2½ points inférieur à cette moyenne en 2001 (tableau 5.4). Cependant, cette situation reflétait la forte proportion des dépenses publiques consacrée au service de la dette en Italie, car, en pourcentage du PIB, les dépenses publiques au titre de l'éducation se situaient au niveau de la moyenne de l'UE et seulement légèrement au-dessous de la moyenne de l'OCDE. En revanche, les dépenses privées au titre des établissements d'enseignement étaient encore en 2001 inférieures à la moyenne de l'OCDE (0.4 % contre 1.4 %).

Tableau 5.4. **Dépenses publiques au titre des établissements d'enseignement**¹

	2001			1995
	Primaire, secondaire et éducation non tertiaire postsecondaire	Tertiaire	Tous les niveaux confondus	Tous les niveaux confondus
<i>En pourcentage des dépenses publiques totales</i>				
Italie	7.6	1.7	10.3	9.1
UE15	8.0	2.8	11.7	10.5
Moyenne OCDE	8.9	2.8	12.7	11.8
<i>En pourcentage du PIB</i>				
Italie	3.7	0.8	5.0	4.9
UE15	3.6	1.3	5.0	5.5
Moyenne OCDE	3.6	1.3	5.3	5.3

1. Y compris les aides de l'État aux ménages, notamment les allocations de subsistance, et les aides à d'autres entités privées.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2004), Eurostat, New Chronos.

Si les dépenses publiques au titre de l'enseignement sont inférieures à la moyenne de l'OCDE, les dépenses par élève du primaire et du secondaire sont plus élevées que dans la plupart des pays membres (tableau 5.5). En revanche, les dépenses par étudiant de l'enseignement supérieur sont inférieures à la moyenne de l'OCDE. Ces divergences tiennent en grande partie au fait que les effectifs par enseignant sont relativement faibles dans les établissements primaires et secondaires, mais élevés dans l'enseignement supérieur (tableau 5.6). Si la faiblesse du rapport élèves-enseignant est généralement associée à une meilleure qualité de l'enseignement, l'écart de performance dans le secondaire fait ressortir des inefficiences dans les méthodes d'enseignement et de formation.

Tableau 5.5. **Dépenses totales au titre des établissements d'enseignement**

Par étudiant, en pourcentage du PIB par habitant, sur la base des équivalents plein-temps, 2001

	Primaire	Premier cycle du secondaire	Deuxième cycle du secondaire	Ensemble du secondaire	Ensemble du tertiaire
Italie ¹	27.0	34.0	32.0	33.0	33.0
UE15	19.8	25.6	26.8	26.0	38.9
Moyenne OCDE	20.0	23.0	28.0	26.0	42.0

1. Pour l'Italie, il ne s'agit que des dépenses publiques.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2004); Eurostat, New Chronos.

Tableau 5.6. **Rapport élèves/enseignants dans les établissements publics et privés**
Par niveau, exprimé en équivalents plein-temps, 2002

	Précolaire	Primaire	Premier cycle du secondaire	Deuxième cycle du secondaire	Ensemble du secondaire	Ensemble du tertiaire
Italie	12.8	10.6	9.9	10.3	10.2	23.1
UE15	15.8	14.7	12.1	13.3	11.8	15.3
Moyenne OCDE	14.8	16.6	14.4	13.1	13.6	15.4

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2004); Eurostat, New Chronos.

L'incidence de l'éducation sur le chômage et le taux d'activité

Taux de chômage par niveau d'instruction

En Italie, les taux de chômage des personnes ayant peu d'instruction sont plus élevés que ceux des individus dont le niveau d'instruction est moyen ou élevé (graphique 5.2). De plus, l'écart est plus large pour le groupe d'âge 35-44 ans. Les personnes ayant un faible niveau d'instruction sont particulièrement menacées de marginalisation économique parce qu'elles risquent davantage de ne pas être intégrées à la population active (voir ci-après) et parce que, si elles cherchent un emploi, elles ont moins de chances d'en trouver un.

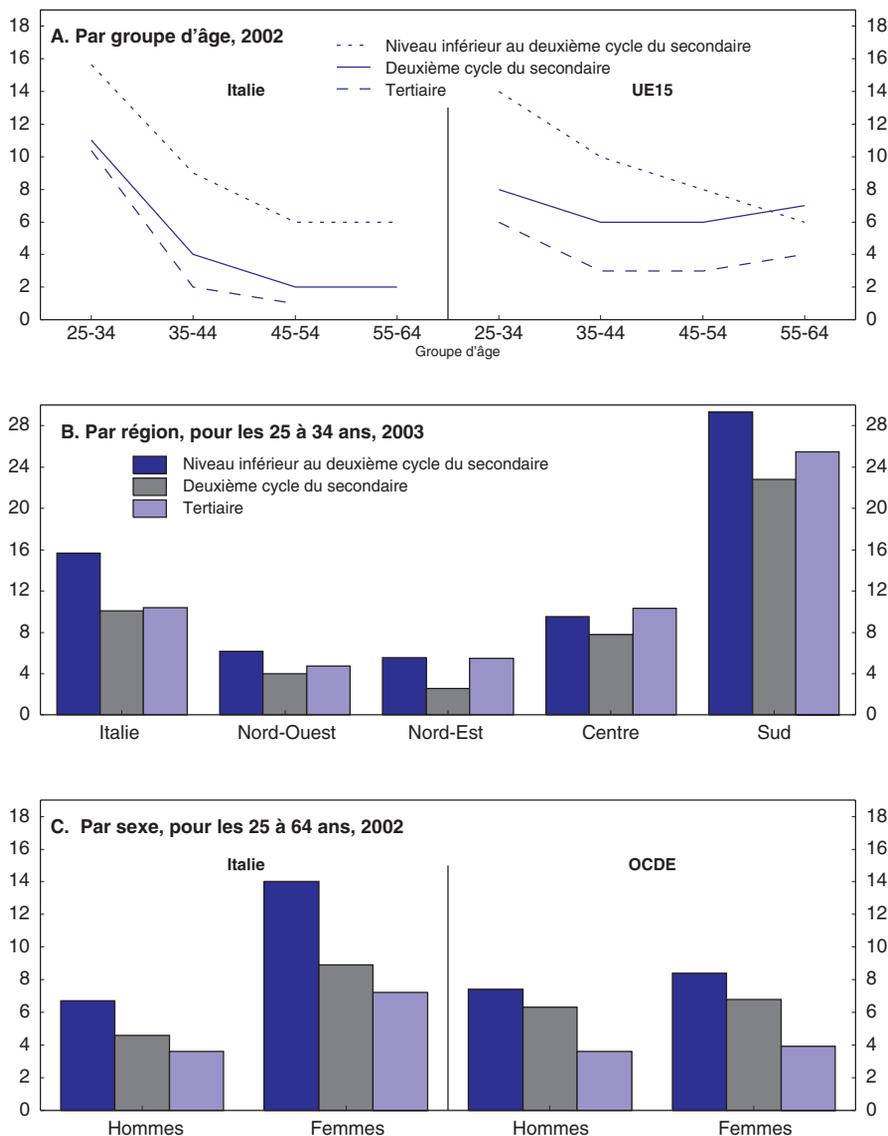
Taux de chômage et disparités régionales

Le marché du travail se caractérise par une forte fragmentation régionale, les niveaux d'emploi, de productivité et de compétence étant relativement élevés dans le Nord et le Centre du pays, l'inverse étant vrai dans le Sud³. Le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans est très élevé en Italie (tableau 5.7), et plus particulièrement dans le Mezzogiorno. Le taux de chômage particulièrement élevé des jeunes tient à la fois à leur faible niveau de qualification et aux difficultés de la transition entre l'école et le marché du travail. En ce qui concerne le premier de ces facteurs, l'allongement de l'enseignement obligatoire jusqu'à 17 ans, au lieu de 15 actuellement, comme le prévoient les réformes récemment approuvées, constitue un progrès qui devrait permettre d'améliorer le capital humain⁴. En ce qui concerne le second facteur, l'enseignement en Italie est le plus souvent général et théorique. Les programmes d'étude axés sur l'emploi sont rares, et la coopération entre les établissements scolaires, les entreprises et les établissements de formation n'est pas encore suffisamment développée. D'autres pays, parmi lesquels l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse et le Danemark, accordent une place de choix à l'apprentissage, qui couvre non seulement un enseignement théorique général mais aussi des stages de travail et d'études dans des entreprises. Également de ce point de vue, la réforme approuvée, si elle est intégralement mise en œuvre, pourrait représenter un pas important dans la bonne direction (voir l'Étude 2003)⁵.

Parmi les personnes âgées de 25 à 34 ans dont les compétences sont égales ou supérieures à la moyenne, le risque de chômage et la difficulté de trouver un emploi semblent relativement peu conditionnés par le niveau d'instruction. C'est seulement plus tard au cours de la vie active que les écarts de taux de chômage se creusent entre ceux qui ont arrêté leurs études à la fin du secondaire et ceux qui ont fait des études tertiaires. Mais même si ces écarts augmentent, ils sont encore nettement moins accusés que pour la moyenne de l'UE à 15 (graphique 5.2, partie A). Cette constatation souligne une caractéristique du marché du travail italien, à savoir la forte demande de travailleurs ayant un niveau moyen de qualification.

Graphique 5.2. **Niveaux d'instruction et taux de chômage**

Pourcentage



Source : OCDE, base de données sur les Perspectives de l'emploi; Eurostat, New Chronos.

À niveau de qualification égal, le risque de chômage est plus élevé dans le Sud que dans les régions du Centre ou du Nord (graphique 5.2, partie B). Le plus fort chômage dans le Sud résulte, semble-t-il, de la faible mobilité vers le Nord des travailleurs italiens des régions méridionales et de la faible mobilité vers le Sud des capitaux italiens placés au Nord. Une analyse des liens entre l'immigration et le marché du travail met en lumière la faible mobilité des travailleurs italiens de souche dont les qualifications sont faibles ou moyennes (voir chapitre 4). En revanche, les immigrants semblent très sensibles aux conditions du marché du travail et tendent à se déplacer vers les régions où la demande de main-d'œuvre est forte. La plupart de ces immigrants sont en fait entrés dans le pays de manière illégale en passant par les régions méridionales et se sont déplacés vers le Nord, là où la demande de main-d'œuvre moyennement qualifiée est forte. À l'heure actuelle, les

Tableau 5.7. **Taux de chômage par groupe d'âge et région**

2003

	Italie	Nord-Ouest	Nord-Est	Centre	Mezzogiorno
15 à 24 ans	27.1	13.6	8.8	22.4	49.1
25 à 34 ans	11.4	4.9	4.0	9.3	24.3
35 à 54 ans	5.0	2.6	2.1	3.7	10.0
55 à 64 ans	3.8	2.5	2.0	2.4	6.6
Total	8.7	4.2	3.2	6.5	17.7

Source : ISTAT (2004), *Rapporto annuale, La situazione del Paese nel 2003*.

districts industriels et commerciaux du Nord sont les destinations privilégiées des immigrants. Les régions où les concentrations de population immigrée sont les plus fortes sont également celles où les taux de chômage sont les plus bas. Une partie de ces différences de comportement pourraient être expliquées par le fait que les autochtones sont plus nombreux à être propriétaire de leur logement que les immigrants.

Parallèlement aux disparités régionales concernant le marché du travail, la situation des femmes diffère sensiblement de celle des hommes (graphique 5.2, partie C). À niveau égal de qualification, le chômage affecte les femmes plus que les hommes. Les disparités entre les sexes sont d'autant plus fortes que le niveau de qualification est bas. On constate également une corrélation entre les taux de chômage et le niveau d'instruction dans le cas des hommes, mais les disparités en fonction du niveau d'instruction ne sont pas aussi nettes. Qui plus est, les taux de chômage des femmes à tous les niveaux d'instruction sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE. Le risque de chômage est donc particulièrement élevé pour les femmes jeunes peu qualifiées. L'incidence du niveau d'instruction sur le risque de chômage augmente avec l'âge.

Taux d'activité par niveau d'instruction

Les taux d'activité augmentent nettement avec le niveau d'instruction (graphique 5.3). La corrélation entre les taux d'activité et le niveau d'instruction se renforce encore avec l'âge. Cette conclusion ne se vérifie cependant pas pour le groupe 25-29 ans, dont les taux d'activité sont analogues, quel que soit le niveau d'instruction, la principale raison en étant les difficultés liées au passage de l'école au marché du travail (voir ci-dessus).

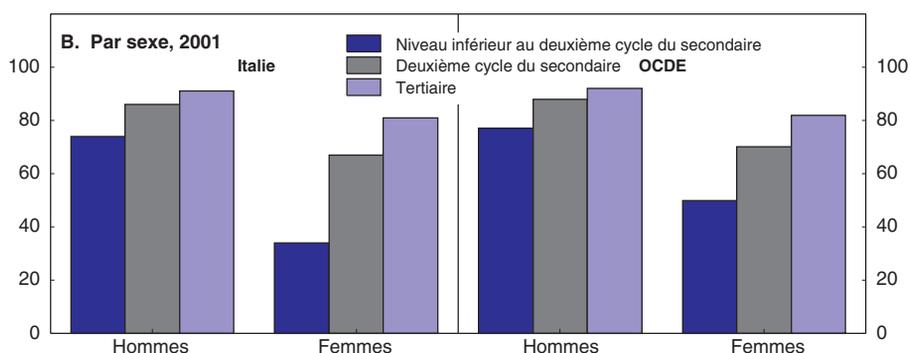
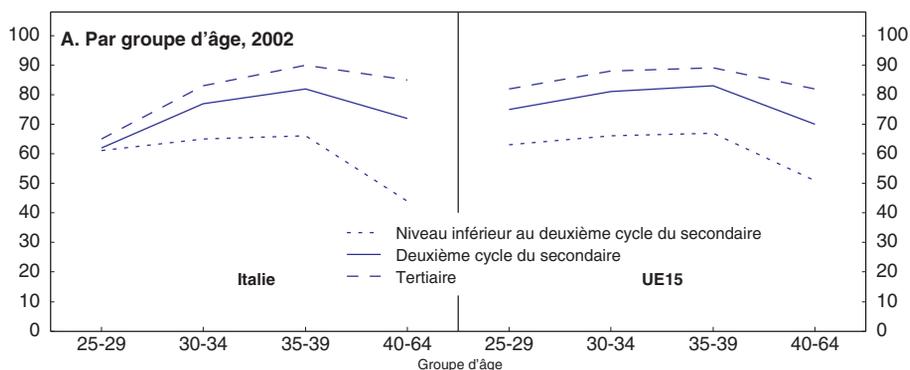
Disparités entre les sexes concernant les niveaux d'instruction et les taux d'activité

Les écarts entre les taux d'activité des hommes et des femmes âgés de 25 à 64 ans se resserrent à mesure que les niveaux d'instruction s'élèvent. Malgré cela, les écarts de taux entre les sexes sont très importants à tous les niveaux d'instruction. Le taux d'activité de l'ensemble des femmes âgées de 25 à 64 ans n'était que de 50 % en 2001 – 15 points de moins que la moyenne de l'OCDE (65%). Le principal problème tient à la faiblesse particulière, comparativement à la moyenne de l'OCDE, du taux d'activité des femmes ayant un faible niveau d'instruction.

Ces tendances résultent d'un certain nombre de facteurs. Dans la mesure où les gains tendent à augmenter avec le niveau d'instruction, l'incitation monétaire au travail est plus forte pour un individu dont le niveau d'instruction est relativement élevé. La pénibilité physique du travail, qui va généralement de pair avec les niveaux d'instruction les plus faibles, peut également pousser les travailleurs à cesser plus tôt leur activité. Enfin, les niveaux d'instruction et les taux d'activité ont de tout temps été plus faibles pour les

Graphique 5.3. Niveaux d'instruction et taux d'activité

Pourcentage



Source : OCDE, base de données pour les Perspectives de l'emploi; Eurostat, New Chronos.

femmes que pour les hommes, et malgré les très nets progrès observés au cours des dernières décennies, les taux d'activité des femmes sont encore le reflet du passé.

Rendements de l'éducation

Niveaux d'instruction et gains

En Italie comme ailleurs, il existe une corrélation directe et positive entre les niveaux d'instruction et les gains (tableau 5.8, partie A). Néanmoins, les écarts de revenu avant impôt entre les diplômés du supérieur et ceux du deuxième cycle du secondaire sont nettement plus faibles qu'aux États-Unis, mais assez semblables à ceux de l'Allemagne, bien qu'ils soient un peu plus élevés pour les hommes et un peu plus faibles pour les femmes. En raison des systèmes de progressivité de l'impôt, les écarts après impôt devraient être encore plus faibles en Europe continentale qu'aux États-Unis. Ces faibles écarts de revenu expliquent en partie peut-être pourquoi un aussi faible pourcentage d'étudiants de l'enseignement supérieur achèvent leurs études, en particulier par rapport aux États-Unis.

Les disparités de gains observées entre les hommes et les femmes persistent et sont plus accusées qu'aux États-Unis, même si elles sont encore une fois semblables à celles de l'Allemagne (tableau 5.9, partie B). Ces disparités sont aggravées par la fréquence du travail à temps partiel parmi les femmes. A tous les niveaux d'instruction, les gains des femmes sont inférieurs à ceux des hommes. Les écarts tendent à se creuser à mesure que s'élève le niveau d'instruction. Pour les personnes âgées de 30 à 44 ans ayant suivi un enseignement supérieur, les gains des femmes en 1998 ne représentaient que 60 % environ de ceux des hommes.

Tableau 5.8. **Gains avant impôt de la population ayant un revenu du travail**

A. Indice pour le deuxième cycle du secondaire = 100

	Niveau inférieur au deuxième cycle du secondaire		Postsecondaire non tertiaire		Tertiaire	
	25-64	30-44	25-64	30-44	25-64	30-44
États-Unis 2002						
Hommes	68	70	122	125	193	195
Femmes	67	67	118	117	176	182
Total	71	71	120	121	186	187
Allemagne 2002						
Hommes	85	87	110	110	142	137
Femmes	75	72	132	136	142	138
Total	78	80	116	116	146	139
Italie 2000						
Hommes	71	72	..	..	143	140
Femmes	84	80	..	..	137	132
Total	78	77	..	..	138	133

B. Gains relatifs des femmes¹

	Niveau inférieur au deuxième cycle du secondaire		Deuxième cycle du secondaire et postsecondaire non tertiaire		Éducation tertiaire de type B		Éducation tertiaire de type A et programmes de recherche avancée	
	30-44	55-64	30-44	55-64	30-44	55-64	30-44	55-64
États-Unis 2001	79	78	72	53	67	83	77	69
Allemagne 2002	59	65	61	61	58	59	61	58
Italie 2000	48	66	60	55	59	65	58	54

1. Moyenne des gains annuels des femmes en pourcentage des gains des hommes.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2004).

Tableau 5.9. **Rentabilité privée et sociale de l'éducation**

En points de pourcentage

	Taux de rentabilité privée		Taux de rentabilité sociale ³
	Deuxième cycle du secondaire ¹	Tertiaire ²	
Nord-Ouest de l'Italie	7.3	6.1	5.9
Nord-Est de l'Italie	6.7	6.5	5.9
Centre de l'Italie	6.8	7.3	6.2
Sud de l'Italie	8.4	9.9	7.8
Moyenne OCDE	11.4	11.8	..

1. Le taux de rentabilité du deuxième cycle du secondaire est calculé en comparant les avantages et les coûts par rapport aux personnes ayant arrêté leurs études à la fin du premier cycle du secondaire, compte tenu des impôts sur les salaires et des aides aux étudiants.

2. Le taux de rentabilité de l'enseignement tertiaire est calculé en comparant les avantages et les coûts par rapport aux personnes ayant arrêté leurs études à la fin du deuxième cycle du secondaire, compte tenu des impôts sur les salaires et des aides aux étudiants.

3. La rentabilité sociale de la scolarisation mesure l'effet d'une année supplémentaire de scolarisation sur la production et non sur les salaires, sans tenir compte des flux des prélèvements et des prestations entre le secteur public et le secteur privé.

Source : Ciccone et autres (2004) et OCDE, *Regards sur l'éducation* (2004).

Taux de rendement interne privé de l'éducation

Le taux de rendement interne privé⁶ mesure les incitations à investir en capital humain, en tenant compte à la fois des avantages et des coûts⁷. Les taux de rendement internes privés de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur paraissent beaucoup plus faibles que les moyennes correspondantes estimées de l'OCDE, ce qui confirme que les incitations à poursuivre des études supérieures pourraient être plus faibles qu'ailleurs (tableau 5.9). Néanmoins, par rapport aux actifs financiers, la réalisation d'études semble être un investissement attrayant du point de vue individuel en Italie, et surtout dans le Sud⁸.

Rentabilité sociale de l'éducation

L'OCDE (2003c) a estimé que l'effet à long terme sur le PIB par habitant d'une année d'études supplémentaire varie entre 4 et 7 %. Pour l'Italie, les estimations récentes font ressortir un taux de 5 %⁹. Les gains de productivité peuvent alors être répercutés sur les travailleurs et les entreprises et renforcent à la fois les incitations au travail et la demande de main-d'oeuvre. En conséquence, l'amélioration de la productivité et de la compétitivité en Italie dépendra à long terme de l'amélioration des qualifications utilisables dans la population active.

Les effets positifs de l'éducation sont beaucoup plus importants dans le Sud que dans le reste du pays (Dalmazzo et De Blasio, 2003), dans la mesure où la différence (de quatre points de pourcentage) entre le taux de chômage¹⁰ des travailleurs très qualifiés (25 %) et celui des travailleurs peu qualifiés (29 %) y est plus importante (la différence étant d'environ un point de pourcentage au Nord). De même, le tableau 5.9 montre que la rentabilité sociale de chaque année supplémentaire d'éducation est de près de 2 points de pourcentage de plus au Sud que dans la région Nord-Centre. Par voie de conséquence, l'Italie pourrait accroître l'emploi et la productivité si elle parvenait effectivement à combler l'écart au Sud, où vit le tiers de la population.

Le Nord se caractérise par des niveaux relativement élevés d'emploi et de productivité. Les entreprises recherchent davantage des travailleurs à qualification intermédiaire que des travailleurs très qualifiés. Cette caractéristique du marché du travail italien explique le faible taux de chômage des travailleurs moyennement qualifiés (voir plus haut). Bien que cette catégorie de la population ne soit pas fortement affectée par le chômage, il semblerait néanmoins nécessaire d'accroître son niveau d'instruction. Face à l'intensification de la concurrence mondiale, l'Italie devrait améliorer sa dotation en capital humain très qualifié et multiplier ses activités de recherche-développement (R-D) afin d'élever le niveau de la productivité et de la compétitivité.

Réformes visant à accroître l'emploi et la productivité du travail par une amélioration du capital humain

Enseignement primaire et secondaire

Les autorités attachent à juste titre une importance prioritaire à l'amélioration du capital humain, et les réformes mises en œuvre visent cet objectif. En 2003, le Parlement a approuvé une réforme du système d'enseignement primaire et secondaire destinée à réduire les taux d'abandon (OCDE, 2003b). Les principales innovations sont les suivantes : a) allongement de la durée de la scolarité obligatoire, qui est portée de 10 à 12 ans; b) création d'une nouvelle filière professionnelle au côté des lycées (*licei*) existants pour les élèves ayant

achevé le premier cycle du secondaire; c) enseignement d'une langue étrangère durant le primaire et de deux langues étrangères durant le secondaire; d) suppression de l'examen national de fin d'études primaires; e) évaluation des élèves tous les deux ans et non tous les ans; f) introduction de stages dans les programmes; g) obligation pour les enseignants du primaire et du secondaire d'être titulaires d'un diplôme universitaire spécialisé, leur titularisation n'intervenant qu'après une période d'essai de deux ans; enfin, h) mise en œuvre de programmes de formation pour les enseignants actuellement en poste. La réforme sera mise en œuvre au niveau local sur la base de directives et de normes minimales élaborées au niveau central. La législation régionale pourrait compléter les décisions prises au niveau central. Les autorités régionales seront aussi chargées d'une partie du programme des écoles.

La mise en place du nouveau système scolaire interviendra progressivement et en fonction des financements débloqués chaque année dans le cadre de la loi de finances. En outre, le *Patto per l'Italia* (voir *Étude 2003*) souligne la nécessité de permettre davantage aux établissements professionnels postsecondaires – créés en 1998 – de renforcer les liens entre l'éducation et le marché du travail, ainsi que d'obtenir une implication plus directe des partenaires sociaux. Une filière de formation professionnelle sera proposée parallèlement au système existant, qui est essentiellement centré sur l'enseignement général. Les mesures prévues par la réforme représentent un important progrès vers une amélioration du capital humain en Italie. L'allongement de la scolarité obligatoire aura des effets bénéfiques sur le PIB potentiel. La création d'une filière professionnelle facilitera le passage de l'école à la vie active, ce qui contribuera à réduire les inadéquations sur le marché du travail.

Enseignement supérieur

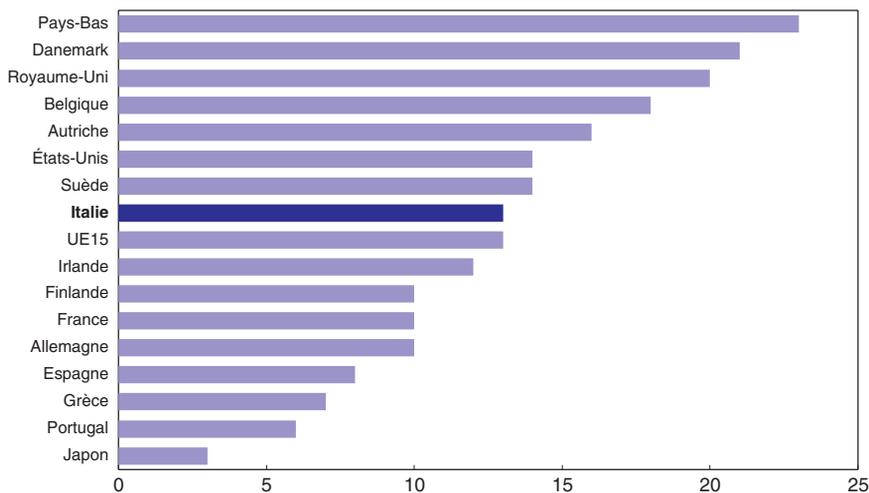
Ces dernières années, le système italien d'enseignement supérieur a fait l'objet de vastes réformes, et le processus est loin d'être achevé. L'un des objectifs de ces réformes est de rendre le système plus compétitif en renforçant les avantages économiques qu'il procure par le biais d'investissements dans l'innovation technologique et la formation. La réalisation de cet objectif permettra de résoudre bon nombre de problèmes, notamment la pénurie de ressources financières et humaines.

La réforme universitaire, entrée en vigueur au début de l'année universitaire 2000-2001, a été entreprise pour remédier au manque d'efficacité et d'attrait de l'enseignement supérieur, en mettant à profit l'opportunité offerte par la mise en place du système européen de licence¹¹, mastère¹² et doctorat. La division des études en deux étapes – licence et mastère –, de trois ans et deux ans respectivement, ce qui permet à ceux qui le souhaitent de suivre des études plus courtes afin d'obtenir les connaissances qui leur sont nécessaires pour entrer sur le marché du travail, a eu un effet positif : le nombre de nouveaux diplômés a progressé en moyenne d'environ 9.2 % par an depuis la réforme (Augier et Carles, 2004). En ce qui concerne les taux d'abandon et l'âge des diplômés, il est encore trop tôt pour disposer de chiffres fiables. Cependant, dans la mesure où les contraintes de liquidités peuvent jouer un rôle, en particulier pour ce qui est des forts taux d'abandon observés chez les étudiants issus de familles pauvres, un système de prêts assujettis au revenu pourrait être développé, comme cela a été fait avec succès dans d'autres pays de l'OCDE comme l'Australie.

La désaffection des jeunes pour les études universitaires résulte en partie du manque de professeurs. Avec 1 868 professeurs du tertiaire par million de personnes de la population

active (alors que la moyenne de l'UE à 15 est de 2 805), l'Italie est l'un des pays de l'UE à 15 où ce pourcentage est le plus faible. Les pénuries de ressources humaines se traduisent par les lacunes du système universitaire : l'âge auquel les étudiants quittent l'université est élevé (26-27 ans en moyenne) et le taux de réussite (défini comme le nombre de nouveaux diplômés du troisième cycle en science et en ingénierie pour mille habitants âgés de 25 à 34 ans)¹³ ainsi que le nombre de publications par habitant sont très faibles. L'Italie est l'un des pays de l'UE à 15 où le nombre de publications scientifiques par million de membres de la population active est le plus faible (674 contre 924 en moyenne pour l'UE à 15). On notera cependant que les chercheurs italiens sont pour leur part productifs : le nombre de publications par millier de chercheurs est de 346, alors que la moyenne de l'UE à 15 est de 269. De même, en ce qui concerne les travaux fréquemment cités, les chercheurs italiens ont des résultats comparables à leurs collègues européens (graphique 5.4).

Graphique 5.4. **Documents fréquemment cités, par millier de chercheurs**



Source : Rizzuto.C et R. Rochow (2003), « Quale è il rendimento della spesa di ricerca nelle Università (e nella ricerca pubblica) : qualche evidenza dai dati statistici ».

L'insuffisance de la recherche italienne tient également à des problèmes de gouvernance. Les universités sont en butte à ce type de problèmes parce que les professeurs sont peu incités à améliorer leurs performances, l'emploi étant garanti et aucune sanction effective n'étant appliquée. De même que les centres publics de recherche, les universités sont trop fortement tributaires des transferts de l'État, lesquels ne sont pas liés aux résultats. En instituant un tel lien, on pourrait renforcer la concurrence entre les établissements et améliorer par là même leur qualité. Il faudrait aussi pour ce faire que le personnel enseignant soit aussi soumis à des systèmes de promotion et de rémunération fondés sur le mérite.

Le système italien d'enseignement supérieur est également confronté au vieillissement et au non-remplacement du corps enseignant. Selon une étude du CNVSV¹⁴ fondée sur des chiffres de 2002-03, 21,6 % des membres du corps enseignant ont plus de 60 ans, et plus de 10 % d'entre eux ont plus de 70 ans. C'est dans le cas des *professori ordinari* (professeurs titulaires) que les chiffres sont les plus élevés : environ 42 % d'entre eux ont plus de 60 ans. La situation est également préoccupante dans le cas des *professori associati*¹⁵, dont environ 23 % ont plus de 60 ans. Le vieillissement du corps enseignant est

d'autant plus inquiétant qu'en Italie, l'âge de la retraite des professeurs est le plus élevé de l'Union européenne : 70 ans pour les *professori associati* et 75 ans pour les *professori ordinari*. Le gouvernement s'efforce donc de corriger la pénurie d'effectifs et de revitaliser le système afin de recruter des enseignants plus jeunes.

Une nouvelle loi sur le statut légal des enseignants universitaires a été récemment proposée. Les trois principales caractéristiques de ce texte sont les suivantes : a) concurrence nationale pour le recrutement des chercheurs et des professeurs; b) contrats de durée déterminée pour les chercheurs; et c) possibilité de confier des postes d'enseignants à des chercheurs éminents. En ce qui concerne le premier point, le texte vise à remplacer le recrutement local par un recrutement à l'échelle du pays, comme c'était le cas avant 1998. Si la réforme proposée est approuvée et adoptée par le Parlement, le processus de sélection interviendra tous les deux ans, une fois pour les *professori ordinari* et la seconde fois pour les *professori associati*. Les contrats initiaux seront d'une durée de trois ans et pourront être renouvelés une fois. Les universités pourront cependant titulariser les professeurs avant la venue à expiration de leur contrat. Une autre caractéristique nouvelle concerne la rémunération des professeurs, qui doit comporter une partie fixe et une partie variable en fonction de leurs engagements ultérieurs dans des travaux de recherche, d'enseignement et de gestion. Les professeurs pourront travailler en dehors de l'université, dans le secteur privé ou public, aussi longtemps que cela ne portera pas préjudice au fonctionnement de l'université. Cette modification entraîne également la suppression de la différence entre les professeurs à temps plein¹⁶ et les professeurs « à temps défini »¹⁷. En conséquence, le salaire de base devient celui d'un professeur à temps plein. La deuxième mesure concerne les jeunes chercheurs qui commencent seulement à travailler après un examen d'entrée avec des contrats de durée indéterminée. La situation sera modifiée puisque les contrats ne seront offerts que pour une période déterminée. Enfin, en ce qui concerne la sélection des chercheurs éminents, les universités pourront faire appel à des chercheurs italiens ou étrangers reconnus pour occuper 6 % des postes universitaires. Les contrats ne pourront pas dépasser trois ans et ne couvriront que les activités d'enseignement.

De l'avis du CNVSU, même avec l'adoption de la nouvelle loi, les chances de régler le problème d'effectifs de l'université sont très incertaines. Les jeunes Italiens sont de moins en moins nombreux à envisager de pousser plus avant leurs études supérieures, en particulier en raison de l'âge relativement avancé auquel les étudiants obtiennent un doctorat leur permettant d'entamer une carrière universitaire.

R-D et innovation en Italie

La capacité d'innovation d'un pays découle directement de la qualité et de la quantité de ses investissements en capital humain et elle dépend aussi de l'adéquation des liens entre la recherche et l'activité d'entreprise. Les travaux de l'OCDE montrent que l'innovation est le principal déterminant de la productivité totale du travail, et par conséquent des salaires réels à long terme, de la rentabilité, de l'emploi et du PIB par habitant. L'Italie ayant obtenu des résultats particulièrement peu satisfaisants dans le domaine de la PTF (voir chapitre premier), il sera primordial de doper la R-D et l'innovation.

Tendances de la R-D

Le système de recherche de l'Italie manque de ressources humaines et financières. En 2001, les dépenses de R-D n'ont représenté que 1.1 % du PIB. C'est là un très faible pourcentage comparativement à la moyenne de l'UE à 15 (2 %) ou de l'UE à 25 (1.9 %). De

même que la Grèce, le Portugal et l'Espagne, l'Italie se situe de ce point de vue parmi les derniers pays de l'UE à 15, mais c'est surtout le pays où ce pourcentage a le moins augmenté (0.5 % par an) entre 1997 et 2001 (Commission européenne, 2003a). La part du budget de l'État italien consacrée à la R-D en 2001 a représenté l'équivalent de 0.7 % du PIB, ce qui est plus ou moins conforme à la moyenne de l'UE à 15 (0.8 %). En conséquence, le secteur privé n'a financé que 39 % des dépenses de R-D en Italie, contre 52.5 % en France et 46 % au Royaume-Uni. Qui plus est, les ressources étrangères destinées au financement d'activités de R-D n'ont pesé que très faiblement dans le total.

Les chiffres des ressources humaines affectées à la R-D montrent que l'Italie est mal placée par rapport aux autres pays de l'UE. Elle est le pays de l'UE à 15 qui compte le moins de chercheurs par millier de personnes de la population active (graphique 5.5), et elle est le seul pays de l'UE à 15 où le nombre de chercheurs a diminué entre 1997 et 2001 (de 3.6 %). Même au sein de l'UE à 25, l'Italie vient presque au dernier rang pour ce qui est des ressources humaines engagées dans le secteur de la R-D. Les chercheurs ont tendance à travailler pour les universités et d'autres organismes publics (environ 60 %) plus que dans le secteur des entreprises.

L'intensification de la R-D en Italie aura également pour effet qu'un plus grand nombre de jeunes s'intéresseront à des carrières scientifiques (Augier et Carles, 2004). Selon le ministère de l'Éducation, des Universités et de la Recherche (MIUR), 33 % des étudiants diplômés en 2002 l'ont été dans des domaines techniques ou scientifiques. Dans le groupe d'âge 25-34 ans, 18 Italiens sur 10 000 ont obtenu des doctorats en science ou ingénierie (selon les chiffres de 2001), la période 1998-2001 étant marquée par une progression annuelle de 7.3 %. Pour améliorer la situation, le gouvernement a lancé une série de mesures pour lutter contre la réduction des ressources humaines, avec notamment la création de 4 500 bourses de doctorat supplémentaires en 2003. Le nombre total de ces bourses atteint ainsi 8 000 par an, et leur montant doit également être revu à la hausse. Ces mesures aideront à freiner l'émigration des diplômés italiens.

Selon une publication récente qui examine les tendances observées dans ce domaine entre 1990 et 1998 (Becker, Ichino et Peri, 2003), un nombre grandissant de jeunes partent à l'étranger, et ils sont le plus souvent originaires du Nord de l'Italie. Cette étude constate que depuis 1996, entre 3 et 5 % des diplômés italiens ont quitté le pays. En revanche, 0.3 % seulement des diplômés présents en Italie étaient étrangers. Une enquête de Censis (2002) auprès de 2 678 diplômés italiens à l'étranger a fait apparaître que les États-Unis et le Royaume-Uni étaient de loin les deux destinations préférées des chercheurs italiens. Les raisons de leur départ pour l'étranger sont le manque de postes rémunérés, en partie du fait du processus de sélection des chercheurs et des professeurs dans le secteur public, qui se caractérise par le poids de la bureaucratie et l'absence de sélection au mérite.

R-D dans le secteur public

Depuis 2002, le système de recherche est au cœur d'une réforme visant à redéfinir le nombre et le rôle des instituts publics de recherche. L'idée de base est de simplifier et de rationaliser le système et de le rendre plus efficace, tout en améliorant les interactions critiques entre la R-D privée et la R-D publique (encadré 5.1).

En vertu de la loi de finances 2004, un certain nombre de mesures supplémentaires ont été adoptées : a) des avantages fiscaux pour les chercheurs expatriés qui reviendront en Italie dans les prochaines années (20 millions d'euros); b) des crédits publics pour les

Encadré 5.1. Réorganisation du système public de recherche

Les « Directives du gouvernement italien pour les politiques de la science et de la technologie » qui ont été approuvées le 19 avril 2002 par le Conseil des ministres ont redéfini les règles régissant la recherche en Italie selon quatre grands axes stratégiques : a) promouvoir l'excellence dans la recherche indépendante; b) développer le capital humain par des activités de formation et de recherche de haut niveau; c) aider au transfert des technologies nouvelles à l'échelle nationale dans l'industrie et les services et favoriser le processus d'innovation; enfin, d) contribuer à la compétitivité de l'Italie en oeuvrant de concert avec le système industriel italien. À l'heure actuelle, le CNR¹ – principal institut de recherche – est en cours de réorganisation et devrait absorber un certain nombre d'autres instituts (IDAIC², INOA³, *Istituto Papirologico*, INFM⁴). Le nombre des membres des conseils d'administration sera réduit et chaque organisme devra posséder sa propre unité d'évaluation. Étant donné le manque de ressources, le travail des instituts sera centré sur des objectifs spécifiques, en faisant appel à un réseau d'excellence et en resserrant les liens avec d'autres centres de recherche européens, mais aussi grâce à la participation active des administrations locales. De plus, le MIUR cherche à renforcer la coopération entre les secteurs public et privé de R-D.

On a aussi redoublé d'efforts pour consolider les liens entre la recherche de base et la recherche appliquée. Dans ce contexte, le CNR a lancé plusieurs projets de recherche appliquée. Plus généralement, l'organisation des centres publics de recherche a été modifiée de façon à leur permettre de coopérer plus étroitement avec les entreprises. Le ministère de l'Éducation et de la Recherche a identifié et financé (170 millions d'euros) sept districts technologiques⁵ afin de faciliter la coopération entre les chercheurs publics et privés et les capital-risqueurs. Il a aussi étudié 60 projets d'essaimage d'entreprises qui pourraient déboucher sur des districts technologiques. Certains autres programmes sont financés par les universités. Les projets ont été choisis par le biais d'une procédure internationale d'examen par les pairs. Le ministère estime qu'une période de cinq ans est nécessaire pour évaluer les avantages des programmes, même si la sélection rigoureuse des projets *ex ante* est considérée comme une garantie de réussite. Ces efforts pourraient beaucoup contribuer au renforcement des liens entre la recherche publique et privée. Néanmoins, les principaux centres scientifiques d'excellence en Italie se spécialisent dans des disciplines de recherche de base comme la physique et l'astrophysique, pour lesquelles il est difficile de trouver un lien facilement exploitable avec le secteur privé.

1. Comitato Nazionale delle Ricerche (Centre national de recherche).
2. Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato (Institut de droit agraire international comparé).
3. Istituto Nazionale di Ottica Applicata (Institut national d'optique appliquée).
4. Istituto Nazionale per la Fisica della Materia (Institut national pour la physique de la matière).
5. Par exemple, les districts de mécanique à Modène, de nanotechnologie à Padoue et de matériaux polymères à Naples.

organes publics de recherche afin d'investir dans la recherche et l'innovation et de financer des programmes de recherche industrielle (600 millions d'euros); c) le financement de bourses (20 millions d'euros) et de primes au mérite (10 millions d'euros); d) une augmentation des crédits opérationnels pour les universités publiques et privées (310 millions d'euros supplémentaires) et des subventions pour embaucher des chercheurs (40 millions d'euros); e) 20 millions d'euros pour financer des projets nationaux de recherche publique; et f) inauguration de l'*Istituto Italiano di Tecnologia* (IIT) à Gênes (50 millions d'euros en 2004, puis 100 millions d'euros par an pendant dix ans).

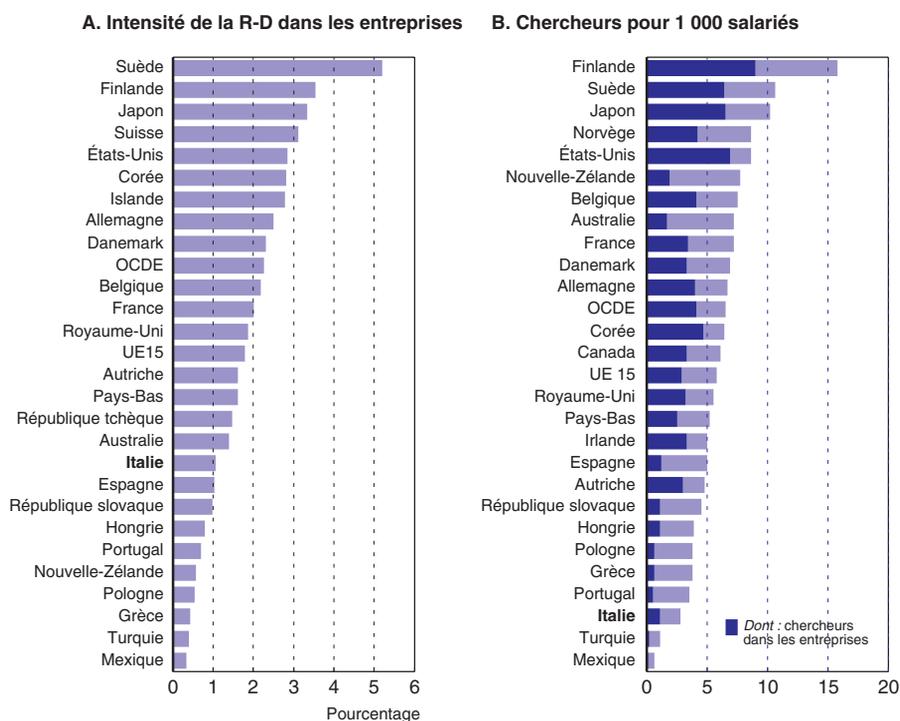
Conçu à l'image du MIT¹⁸ à Boston et fondé conjointement par le MIUR et le ministère de l'Économie, l'IIT devrait permettre de consolider les relations entre les initiatives et les ressources publiques et privées. L'institut encourage les entreprises privées à participer activement au développement technologique et à la formation dans les technologies de pointe afin de dynamiser la croissance de la productivité. Son objectif est de devenir un centre d'excellence international pour la recherche scientifique avancée en technologie et d'attirer des chercheurs et des experts du monde entier. Pendant sa période de lancement, les détails administratifs et opérationnels seront mis au point¹⁹.

R-D dans le secteur privé

La faiblesse relative de l'intensité de recherche en Italie tient principalement au montant limité des dépenses privées de R-D, dont le niveau a cependant augmenté en moyenne de 5¼ pour cent par an au cours de la période 1997-2003. Cette faible intensité explique le petit nombre de chercheurs dans le secteur des entreprises (graphique 5.5). Cette situation est en partie imputable à la spécialisation de l'industrie italienne dans les secteurs traditionnels et matures. Un autre obstacle est la très petite taille de la majorité des entreprises italiennes²⁰. L'essentiel des dépenses privées de R-D intervient en fait dans des entreprises ayant plus de 50 salariés.

Les petites entreprises sont principalement familiales et moins enclines à accepter la participation d'institutions financières et d'investisseurs institutionnels dans leur capital,

Graphique 5.5. **Intensité de la R-D dans les entreprises et nombre de chercheurs**¹
2001²



1. Dépenses de R-D du secteur des entreprises en pourcentage de la valeur ajoutée dans l'industrie, en 2001 ou pour la dernière année disponible.

2. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, *Tableau de bord sur la science, la technologie et l'industrie*, 2003.

qui représenteraient pourtant une source importante de financement pour la recherche et l'innovation²¹. Dans le même temps, les banques exigent d'importantes garanties pour consentir des prêts aux entreprises en raison des lacunes de la loi sur les faillites (voir chapitre 3). La troisième place occupée par les entreprises italiennes dans le dernier appel à projets de l'UE est peut-être le signe de l'existence de contraintes financières internes. De fait, du point de vue de l'efficacité, les chercheurs privés italiens semblent obtenir de bons résultats comparativement aux autres pays de l'UE, à en juger par le nombre relativement élevé de demandes de brevet par chercheur privé dans l'UE ou aux États-Unis.

Les Directives 2002 pour le programme national de recherche visaient un objectif ambitieux, à savoir porter les dépenses privées de R-D à 1 % du PIB d'ici 2006, ce qui impliquerait de plus que doubler leur niveau actuel. Le financement public de la recherche privée en 2003-2004 n'est pas suffisant pour atteindre cet objectif²². Le gouvernement a donc créé un crédit d'impôt à l'intention des entreprises qui couvre 10 % des dépenses de R-D en 2004 (Tecno-Tramonti). L'incidence budgétaire de cette mesure est estimée à 650 millions d'euros (environ 0.05 % du PIB). Il est cependant peu probable que le crédit d'impôt aidera les nouvelles entreprises innovantes qui n'acquittent généralement que peu ou pas d'impôts au début de leurs activités²³. En 2005, une déduction de l'assiette de l'IRAP a été introduite au titre des dépenses en personnel liées à la R-D (voir tableau 2 de l'annexe). D'autres mesures visant principalement les nouvelles entreprises sont la création d'un fonds public de garantie et d'un fonds public de capital-risque pour les projets innovants, l'objectif étant de réduire les risques financiers liés au financement de nouvelles entreprises tout en encourageant l'apport de capitaux risque privés, actuellement très faible en Italie. De plus, un plan de numérisation pour les petites et moyennes entreprises est en cours de mise en œuvre avec l'aide de fonds publics, et couvre principalement des secteurs de services comme le tourisme, l'éducation et la recherche. Enfin, la R-D privée est renforcée par le développement et le financement publics de nouveaux districts technologiques et projets appliqués (encadré 5.2).

La Bourse italienne (*Borsa Italiana*) pourrait jouer un rôle déterminant dans la fourniture de fonds aux entreprises innovantes²⁴. Néanmoins, les nouvelles inscriptions à la cote ont diminué depuis 2000, notamment sur le *Nuovo Mercato*, compartiment du marché spécialisé dans les entreprises innovantes. Dans ces conditions, *Borsa Italiana* a créé deux nouveaux marchés réservés aux petites entreprises : *STAR* et *Mercato Expansii*, créés respectivement en 2001 et 2003, tandis que le *Nuovo Mercato* était modifié et se voyait donner un nouveau nom (Techstar). Malgré cela, le nombre d'entreprises inscrites à la cote n'a cessé de diminuer depuis 2002. La loi de finances 2004 a donc prévu une réduction du taux de l'impôt sur les entreprises, ramené de 33 à 20 % pour les entreprises nouvellement inscrites à la cote les trois premières années suivant leur inscription. De plus, l'imposition des plus-values réalisées grâce à des fonds communs de placement spécialisés dans les petites entreprises inscrites à la cote a été ramenée de 12½ à 5 % (Cicccone et autres, 2004).

Conclusions

Bien qu'en voie d'amélioration, le niveau du capital humain et de l'innovation technologique n'est pas ce que l'on pourrait attendre d'un pays parvenu à un stade de développement aussi avancé. L'Italie doit poursuivre ses efforts pour élever le niveau de l'enseignement, et celui de l'enseignement supérieur en particulier. Des efforts doivent également être faits pour donner la priorité au Mezzogiorno afin de réduire encore les disparités et d'améliorer la productivité. À l'heure actuelle, le système éducatif italien est

Encadré 5.2. **Recommandations dans le domaine du capital humain**

Améliorer la quantité et la qualité des diplômés de l'enseignement supérieur. Réduire le nombre d'enseignants dans le primaire et le secondaire tout en l'augmentant dans l'enseignement supérieur pour remédier au déséquilibre des effectifs par enseignant par rapport au reste de l'OCDE; décentraliser la gestion des universités tout en l'ouvrant aux forces du marché et en réduisant le rôle de la bureaucratie; lier les dotations publiques et les promotions dans les universités aux résultats; supprimer les quotas universitaires pour les professeurs et chercheurs étrangers; mettre en place un système de prêts soumis à critères de ressources et faire participer les étudiants aux coûts des études universitaires.

Améliorer les taux d'obtention de diplômes et la transition de l'école au travail. Fournir une aide financière aux ménages souffrant de contraintes de liquidité au moyen de bourses au mérite ou de prêts assujettis au revenu; encourager la mobilité ascendante des étudiants jeunes dans le cadre des conseils d'orientation pour le choix d'un nouveau parcours professionnel; renforcer les établissements professionnels postsecondaires, avec la participation des partenaires sociaux, comme souligné dans le *Patto per l'Italia*; introduire des systèmes de rémunération et de promotion fondés sur la performance pour les enseignants et les cadres de façon à améliorer la qualité de l'enseignement; orienter davantage les dépenses d'éducation vers le Sud, où la rentabilité marginale est plus élevée et où le chômage des jeunes est particulièrement important.

Améliorer l'employabilité des seniors. Instituer des programmes d'apprentissage à vie et de formation professionnelle pour remédier au handicap que représente le manque de formation à un âge avancé; dans le même ordre d'idée, renforcer la formation liée à l'emploi; cibler les services de placement sur les besoins des seniors.

Accroître le rendement des investissements en capital humain sur le marché du travail. Décentraliser la formation des salaires pour assurer une meilleure adéquation entre la productivité marginale et les salaires; augmenter la demande de qualification plus élevée en encourageant généralement les mesures favorisant la production à forte valeur ajoutée.

Améliorer les liens entre les entreprises et les universités dans le domaine de la recherche. Créer un crédit d'impôt pour les transferts des entreprises aux universités liés à des projets de recherche intéressant les entreprises, à la création de laboratoires communs, à la formation et au financement de bourses de jeunes chercheurs spécialisés dans la recherche appliquée; créer des bureaux industriels de liaison dans les universités et une base de données centrale accessible aux entreprises avec des informations sur les activités de recherche des universités; renforcer les programmes postdiplôme en faveur des disciplines appliquées.

Offrir une aide budgétaire et financière à l'innovation privée. Autoriser des crédits pour les activités de recherche et d'innovation à l'IRAP; fournir une aide à l'industrie du capital-risque au moyen d'une réglementation adéquate; adopter une réforme du droit des faillites afin de renforcer les incitations des chefs d'entreprise à prendre des risques innovants et fournir du capital-risque à cet effet.

fortement centralisé, et les dépenses d'enseignement par élève et par région sont les mêmes pour chaque niveau d'enseignement (OCDE, 2001b), bien que les régions méridionales aient des besoins particulièrement urgents. Les effets positifs de l'enseignement étant beaucoup plus importants pour les régions du Sud, et les avantages s'étendant au-delà de la productivité, les financements publics devraient d'abord être orientés vers ces régions (Dalmazzo et De Blasio, 2003). Qui plus est, si l'objectif est

d'améliorer le niveau du capital humain, il semblerait nécessaire de mieux affecter les ressources. Ainsi, le nombre d'enseignants dans le primaire et le secondaire semble déséquilibré par rapport à l'enseignement supérieur. On notera également que, dans le Sud, la rentabilité sociale de la scolarisation dépasse de plus de 5 % celle de l'infrastructure physique, dont le manque est souvent cité comme l'une des raisons du décalage régional.

Enfin, les efforts actuellement faits pour développer la R-D des secteurs public et privé sont hautement louables. Néanmoins, il est peu probable qu'une augmentation des financements publics dans ce domaine puisse être rentable sur le plan social à moins d'accélérer la réforme de la gouvernance des universités et des centres publics de recherche, d'instituer des mécanismes objectifs fondés sur le mérite, et de compléter les efforts publics par une plus large participation du secteur privé au financement de la recherche appliquée.

Notes

1. ISTAT (2004), *Rapporto annuale, La situazione del Paese nel 2003*, Rome, p. 457.
2. Voir ministère de l'Économie (2003). *Rapporto DPS 2001-2002*, p. 41. En termes absolus, cependant, les flux nets interrégionaux ont vraisemblablement été faibles, car la population du sud représente à peu près un tiers de celle du Nord.
3. Pour un examen des différences régionales des niveaux de productivité, voir le chapitre premier.
4. Dans les pays de l'OCDE, l'enseignement obligatoire dure en moyenne jusqu'à 17 ans.
5. Cependant, la relation entre ce type d'enseignement et le chômage reste peu claire. En fait, les étudiants italiens qui ont suivi les programmes les plus généraux et théoriques (c'est-à-dire ceux qui ont été dans un licei pour le deuxième cycle du secondaire) sont ceux qui ont le plus de chances d'entrer à l'université et d'en sortir avec un diplôme, obtenant des avantages sur le plan de l'emploi et du salaire (Cingano et Cipollone, 2004).
6. Taux exprimé en pourcentage et analogue au taux d'intérêt en pourcentage d'un compte d'épargne.
7. Dans la forme la plus complète de cet indicateur, les coûts sont égaux aux droits de scolarité et aux gains perdus après impôts ajustés pour tenir compte de la probabilité de trouver un emploi, moins les ressources fournies aux étudiants sous forme de bourses et de prêts. Les avantages sont les gains plus élevés après impôts, ajustés pour tenir compte de la probabilité accrue de trouver un emploi, moins les remboursements éventuels des aides publiques reçues pendant les études.
8. La rentabilité du deuxième cycle du secondaire dépasse la valeur moyenne annuelle de la rentabilité en termes réels avant impôt d'un portefeuille de titres de près de 4 % pour l'Italie dans son ensemble, l'écart étant encore plus grand pour l'enseignement supérieur. Voir Ciccone et autres (2004). Bien entendu, ces comparaisons ne tiennent pas compte de l'effort plus soutenu qu'impliquent des études, par rapport à des investissements financiers. L'impôt sur le revenu financier influencerait aussi sur l'écart.
9. Selon les estimations les plus plausibles, en élevant d'un an le niveau moyen d'instruction, on augmenterait la productivité globale d'au moins 5 %, et peut-être plus à long terme en raison du potentiel d'innovation qui pourrait être ainsi libéré (de la Fuente et Ciccone, 2003, et Ciccone et autres, 2004).
10. Taux de chômage pour le groupe d'âge 25-34 ans.
11. *Laurea* dans le système universitaire italien.
12. *Laurea Specialistica* dans le système universitaire italien.
13. Voir Commission européenne (2003a).
14. *Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario*.
15. *Futurs professori ordinari*.
16. Travaillant exclusivement pour l'université.

17. Travaillant pour l'université mais ayant aussi des activités de consultant ou d'expert auprès du secteur public.
18. Massachusetts Institute of Technology.
19. Le MIUR et le ministère de l'Économie ont fixé par décret l'organigramme provisoire de l'institut qui comprend : un commissaire unique chargé de toutes les fonctions courantes, un comité de direction et de régulation et, enfin, un conseil d'administration. À la fin de la période de lancement, les statuts de l'institut auront été totalement mis au point.
20. En 2001, 58.7 % des entreprises italiennes étaient des entreprises individuelles (48 % en 1991) et 40.7 % comptaient entre 2 et 49 employés (51.3 % dix ans plus tôt). En 2001, l'entreprise moyenne occupait 3.85 salariés (4.4 en 1991).
21. La présence d'un nombre élevé de petites entreprises pourrait également compliquer la mesure des activités de R-D étant donné que l'on risque de sous-estimer leur montant effectif.
22. Les principaux fonds publics qui financent la recherche privée sont le fonds pour la recherche appliquée géré par le ministère de l'Éducation et de la Recherche et le fonds pour l'innovation technologique géré par le ministère des Activités productives.
23. De même, les entreprises accusant des pertes les premières années ne bénéficieront pas du crédit d'impôt.
24. Borsa Italiana a fait une enquête auprès des entreprises italiennes et identifié près de 1 200 d'entre elles (pour la plupart des petites et moyennes entreprises) qui pourraient être admises à la cote.

Bibliographie

- Augier, L. et R. Carles (2003), *La recherche en Italie*, Rapport de l'Ambassade de France en Italie.
- Augier, L. et R. Carles (2004), *La situation italienne : université, recherche, coopération avec la France*, Rapport de l'Ambassade de France en Italie.
- Becker, S.O., A. Ichino et G. Peri (2003), *How Large Is the « Brain Drain » from Italy?*, Cesifo Working Paper n° 839.
- Censis (2002), *Talenti Nazionali: Frustrati in Italia, Delusi all'Estero*, CENSIS-Fondazione Cassa di Risparmio di Venezia, Rome.
- Ciccone, A. P. Cingano, P. Cipollone (2004), *The Individual and Social Return to Schooling in the Italian Macro Regions*, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, n° 1/2005.
- Cingano, F. et A.P. Cipollone (2004), *Determinants of University Drop-Out Probability in Italy*, *Temi di Discussione*, Banque d'Italie, Rome (à paraître).
- Commission européenne (2003a), *Key Figures 2003-2004 – Towards a European Research Area, Science, Technology and Innovation*, Bruxelles.
- Commission européenne (2003b), *Education across Europe 2003*, Luxembourg.
- Dalmazzo, A. et G. De Blasio (2003), *Social Returns to Education: Evidence from Italian Local Labor Market Areas*, IMF Working Paper, WP/03/165.
- De la Fuente, A. et A. Ciccone (2003), *Human Capital in a Global and Knowledge-based Economy*, Commission européenne, Luxembourg.
- ISTAT (2004a), *Rapporto annuale, La situazione del Paese nel 2003*, Rome.
- ISTAT (2004b), *Università e Lavoro: Statistiche per Orientarsi*, Rome.
- Ministère de l'Économie (2003), *Rapporto DPS 2001-2002*, ministère de l'Économie, Rome.
- OCDE (2001a), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2001b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Italie*, Paris.
- OCDE (2003a), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2003b), *Études économiques de l'OCDE : Italie*, Paris.
- OCDE (2003c), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2004b), *Regards sur l'éducation*, Paris.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2005 07 7 P) ISBN 92-64-01033-5 – n° 54294 2006

Italie

Thèmes spéciaux : L'impact économique de l'immigration,
Gouvernance d'entreprise et libéralisation des marchés,
Capital humain et marché de travail ; La réforme fiscale

Études économiques

Dernières parutions

Allemagne, septembre 2004

Australie, février 2005

Autriche, juillet 2005

Belgique, mai 2005

Canada, décembre 2004

Corée, novembre 2005

Danemark, mars 2005

Espagne, avril 2005

États-Unis, décembre 2005

Finlande, décembre 2004

France, septembre 2005

Grèce, septembre 2005

Hongrie, juillet 2005

Irlande, mars 2006

Islande, avril 2005

Italie, novembre 2005

Japon, mars 2005

Luxembourg, septembre 2003

Mexique, novembre 2005

Norvège, octobre 2005

Nouvelle-Zélande, septembre 2005

Pays-Bas, décembre 2005

Pologne, juin 2004

Portugal, novembre 2004

République slovaque, septembre 2005

République tchèque, janvier 2005

Royaume-Uni, novembre 2005

Suède, août 2005

Suisse, janvier 2006

Turquie, décembre 2004

Zone euro, septembre 2005

Économies des pays non membres

Dernières parutions

Brésil, février 2005

Bulgarie, avril 1999

Chili, novembre 2005

Chine, septembre 2005

Les États baltes, février 2000

Roumanie, octobre 2002

Fédération de Russie, septembre 2004

Slovénie, mai 1997

République fédérale de Yougoslavie,

janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2005
(18 NUMÉROS)



ÉDITIONS OCDE