



**Études économiques  
de l'OCDE**

**ITALIE**





# Études économiques de l'OCDE

## Italie

2007



# 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.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Publié également en anglais

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2007

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Les principaux enjeux à surmonter pour l'Italie</b> .....	21
Une amélioration encourageante de la performance macroéconomique de l'Italie .....	22
Mais les perspectives économiques à moyen terme restent incertaines .....	27
L'Étude aborde trois de ces défis importants .....	45
Notes .....	51
Bibliographie .....	54
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles .....	56
Annexe 1.A2. Comment assurer la croissance des entreprises italiennes ? .....	59
<b>Chapitre 2. Renforcer la concurrence et la productivité dans les services</b> .....	67
Les récentes mesures de libéralisation de l'économie .....	70
Le commerce de gros et de détail .....	76
Les services professionnels .....	82
Les services financiers .....	84
Conclusion .....	89
Notes .....	91
Bibliographie .....	93
<b>Chapitre 3. Assurer la viabilité budgétaire</b> .....	95
Évolutions budgétaires à court terme .....	96
Réduction de la dette publique .....	102
Mise en œuvre des réformes des pensions .....	108
Conclusions .....	113
Notes .....	115
Bibliographie .....	115
<b>Chapitre 4. Pour un bon fonctionnement du fédéralisme</b> .....	117
L'évolution du fédéralisme budgétaire en Italie .....	119
Dépenses .....	127
Principes de financement .....	138
Règles fiscales pour une bonne discipline budgétaire .....	150
Notes .....	153
Bibliographie .....	156
Annexe 4.A1. Pacte de stabilité interne .....	158

**Encadrés**

1.1. L'économie politique des réformes italiennes .....	43
2.1. Le « décret Bersani » : un train de mesures de libéralisation impressionnant	71
2.2. Le « décret Bersani » de janvier 2007, une seconde vague de libéralisation ..	72
2.3. Les réformes récentes concernant le marché de l'énergie .....	74
2.4. L'Italie est à la traîne en matière de cyberactivité et de commerce électronique .....	79
2.5. Évaluation comparée des mesures prises par les régions entre 1998 et 2002 concernant la réglementation du commerce de détail .....	80
2.6. Les notaires, les avocats et les pharmaciens en Italie .....	83
2.7. Mesurer la concurrence dans les systèmes bancaires de certains pays de l'OCDE .....	86
2.8. Recommandations en vue de renforcer la concurrence sur les marchés de produits .....	90
3.1. Mesures de relèvement des impôts dans le budget de 2007 .....	101
3.2. Gestion de la fonction publique .....	108
3.3. Recommandations pour rétablir la viabilité budgétaire .....	114
4.1. Le processus fédéraliste en Italie .....	120
4.2. Le Pacte pour la santé 2007-09 .....	130
4.3. Politique régionale et amélioration de la productivité des services publics locaux .....	134
4.4. Sources des recettes régionales et locales .....	139
4.5. Décret 56/2000 .....	149
4.6. Recommandations pour des réformes du fédéralisme budgétaire .....	152

**Tableaux**

1.1. Perspectives à court terme .....	23
1.2. Écarts de taux d'inflation .....	25
1.3. Ventilation de la croissance du PIB par habitant de l'Italie, 1970-2005 .....	27
1.4. La productivité du travail et ses déterminants .....	33
1.5. Contributions à la croissance par secteur .....	33
1.6. Résultats du marché du travail : comparaisons internationales .....	36
1.7. Travailleurs sous contrats temporaires .....	37
1.8. Objectifs du DPEF pour 2007-2011 .....	42
1.9. Fréquence des changements de prix par type de produit .....	48
1.A2.1. Législation sur la protection de l'emploi dans les pays de l'OCDE .....	60
2.1. Contribution à la croissance de la productivité du travail par personne occupée .....	69
2.2. Principales caractéristiques structurelles du secteur du commerce de détail .....	78
2.3. L'Italie obtient des résultats médiocres dans le cadre de l'enquête sur la cyberactivité .....	79
2.4. La concurrence dans le secteur bancaire tend à être faible en Italie .....	86
3.1. Recettes et dépenses des administrations publiques .....	98
3.2. Prévisions pour les administrations publiques (2006-2009) .....	99
3.3. Modifications prévues des dépenses publiques au titre des soins de santé, des soins de longue durée et des pensions .....	111
4.1. Compétences des administrations infranationales .....	124
4.2. Dynamique des dépenses .....	125
4.3. Déficits dans le secteur de la santé .....	128

4.4. Transfert de dépenses en valeur brute au titre de la décentralisation future	136
4.5. Autonomie fiscale des administrations infranationales	141
4.6. Principaux transferts	145
4.A1.1. Respect du Pacte de stabilité interne en 2000-2004	158
4.A1.2. Evolution annuelle du Pacte de stabilité interne	159

## Graphiques

1.1. Évolution économique	24
1.2. Créations d'emploi	26
1.3. Indicateurs de compétitivité	28
1.4. Prix relatifs à l'exportation	29
1.5. Une restructuration est en cours, avec des signes de variabilité croissante de la rentabilité	30
1.6. Décomposition du potentiel de croissance : comparaison internationale	32
1.7. Part prépondérante des travailleurs peu qualifiés en Italie	35
1.8. Comparaisons entre le nord et le sud	39
1.9. Part de l'emploi public et revenu par habitant	40
1.10. Les différences de réglementation des marchés de produits suivant les pays ont peut-être contribué à des divergences sur le plan de la productivité	47
1.11. Taux de croissance des dépenses publiques et du PIB	50
1.A2.1. L'Italie a besoin d'une expansion de ses circuits financiers	62
2.1. Réglementation des marchés de produits dans les pays de l'OCDE	68
2.2. Contrôle étatique, en 2003	73
2.3. Les prix de l'électricité sont élevés en Italie	74
2.4. Évolution de la productivité et de l'emploi dans le commerce de gros et de détail	77
2.5. Horaires d'ouverture des magasins	81
2.6. Réglementation de certains secteurs des services	82
2.7. Marges d'intérêt nettes	85
2.8. Concentration dans le secteur bancaire et taille de l'économie	87
3.1. Orientation de la politique budgétaire	99
3.2. Élasticité des recettes courantes par rapport au PIB nominal	100
3.3. Deux exemples d'évolution budgétaire, l'Italie et la Belgique	104
3.4. Écarts de rendement à long terme	105
3.5. Prévisions de la dette à long terme	106
3.6. Augmentation annuelle moyenne des dépenses primaires nominales	108
3.7. Effets de la révision des coefficients actuariels sur les dépenses de retraite	112
4.1. Indicateurs de la décentralisation : comparaison internationale	123
4.2. Part des différents niveaux d'administration dans les dépenses et l'impôt	123
4.3. Dépenses de l'administration centrale, par secteur	126
4.4. Le déséquilibre budgétaire vertical, par niveau d'administration	126
4.5. L'endettement, par niveau d'administration	127
4.6. Taille des villes	138
4.7. Taux de couverture par région	142
4.8. Impôts fonciers périodiques au sein des pays de l'OCDE	144

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 2 mai 2007. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 18 mai 2007.

Le projet de rapport de Secrétariat a été établi pour le Comité par Alexandra Bibbee et Benoît Bellone, sous la direction de Patrick Lenain.

L'Étude précédente de l'Italie a été publiée en novembre 2005.

### Ce livre contient des...



**StatLinks**

**Accédez aux fichiers Excel®  
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

## STATISTIQUES DE BASE DE L'ITALIE

### LE PAYS

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

### LA POPULATION

Population au 31.12.05, en milliers	58 751	Population active, 2006, en milliers	24 481
Nombre d'habitants au km <sup>2</sup>	195.0	Emploi, 2005, en milliers	22 306
Accroissement naturel net, 2005, en milliers	-20	Agriculture	947
Accroissement naturel net, pour 1 000 habitants, 2005	-0.3	Industrie	6 940
		Services	14 484

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, en 2006 (milliards)	1 476.7	Origine du produit intérieur brut en 2005	
PIB par habitant (2006, en dollars EU)	31 720	au prix du marché en pourcentage du total :	
Formation brute de capital fixe :		Agriculture	2.3
En pourcentage du PIB en 2006	20.8	Industrie	20.8
		Construction	6.0
		Autres	70.9

### L'ÉTAT

Dépenses courantes en 2006 (en % du PIB)	50.1	Engagements financiers bruts en 2005 (en % du PIB)	120.0
Recettes courantes en 2006 (en % du PIB)	45.6	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, 2006	27.9	Importations de biens et services en pourcentage du PIB, 2006	28.7
Principaux produits exportés, en pourcentage des exportations totales, 2006 :		Principaux produits importés, en pourcentage des importations totales, 2006 :	
Produits manufacturés	34.6	Produits alimentaires	6.3
Tissus et articles en matières textiles	12.5	Produits manufacturés	22.5
Produits chimiques	9.7	Métaux, minéraux et ferraille	15.0
Matériel de transport	4.7	Produits chimiques	12.7
Pétrole et combustibles	0.3		

### LA MONNAIE

Unité monétaire : Euro		Nombre d'euros par US \$, moyenne des données journalières :	
		Année 2006	0.7967
		Avril 2007	0.7402

## Résumé

Une reprise économique très opportune est en cours en Italie. Elle reflète en partie l'accélération conjoncturelle de l'activité dans le reste de l'Europe, mais on note également les premiers signes d'une amélioration plus fondamentale, en particulier du côté des exportations et du marché du travail. Malgré tout, les perspectives à moyen terme restent problématiques : la productivité totale des facteurs ne se redresse guère, le niveau élevé de la dette publique menace la viabilité budgétaire et le vieillissement démographique paraît de grande ampleur. Sans nouvelle réforme pour restaurer le dynamisme économique, le niveau de vie baissera par rapport aux autres pays. On examinera dans cette Étude les mesures que le gouvernement a prises face à ces défis, en particulier pour stimuler la concurrence sur les marchés de produits, viabiliser les finances publiques et faire fonctionner le fédéralisme budgétaire – autant de mesures qui contribuent à la croissance et à l'ajustement.

**Stimuler la concurrence entre prestataires de services.** La croissance de la productivité totale des facteurs stagne depuis le début de cette décennie, en ne réagissant pas à l'innovation technologique, contrairement à ce qu'on observe dans les autres pays de l'OCDE. Cela tient pour une large part à la prédominance de réglementations qui restreignent la concurrence. Les autorités ont récemment adopté deux séries de mesures judicieuses de libéralisation concernant plusieurs secteurs comme le commerce de détail, les professions libérales et les activités bancaires. Mais la poursuite du processus de libéralisation est cruciale, car il reste de vastes possibilités de renforcement des forces du marché. Il faut réduire les interventions publiques dans le secteur des entreprises, faire reculer les obstacles locaux dans le commerce de détail, mettre fin aux obligations excessives d'autorisation dans les services professionnels, affaiblir l'influence des associations professionnelles et intensifier la concurrence dans la banque de détail. Ainsi, une plus vive concurrence exercerait des pressions à la baisse sur les prix et aurait des effets bénéfiques pour les consommateurs.

**Assurer la viabilité des finances publiques.** Grâce au dynamisme des recettes fiscales, le déficit public s'est contracté l'an dernier, mais l'Italie devra maintenir une politique budgétaire très prudente en 2007 et à plus long terme, compte tenu de l'endettement public, qui reste supérieur à 100 % du PIB. L'objectif que s'est fixé le gouvernement, porter l'excédent primaire à 5 % du PIB en 2011, paraît adéquat pour assurer la viabilité des finances publiques et ouvrir la possibilité d'alléger la pression fiscale. Mais il devrait être possible d'atteindre plus tôt cet objectif. À cet égard, le projet de réforme de l'administration publique convenu avec les syndicats montre de bonnes intentions mais sa mise en œuvre paraît incertaine. La viabilité budgétaire est également tributaire de la pleine application des réformes dans le secteur des retraites ; il est donc regrettable que l'ajustement pour tenir compte de l'espérance de vie, déjà décidé, soit retardé et qu'on reconsidère actuellement le relèvement progressif de l'âge de la retraite, qui avait lui aussi été décidé.

**Faire fonctionner le fédéralisme budgétaire.** L'Italie a commencé de décentraliser la fourniture des services publics au profit des niveaux infranationaux d'administration. C'est là une

évolution prometteuse, qui pourrait améliorer l'allocation des ressources dans l'économie et responsabiliser davantage les autorités publiques. Mais la décentralisation connaît des problèmes de démarrage, en particulier du côté du financement. Les transferts aux administrations infranationales se fondent très largement sur les dépenses passées, ce qui n'incite guère à développer les bases d'imposition locales et à dépenser efficacement. Il faudrait maintenant subordonner les transferts de péréquation régionale à des critères structurels objectifs comme les « coûts standard » et les capacités fiscales propres. Cela contribuerait à durcir la contrainte budgétaire et inciterait davantage à promouvoir le développement local. On pourrait par ailleurs améliorer le fonctionnement du pacte interne de stabilité et du pacte pour la santé en instaurant de véritables sanctions ; par exemple, il ne faudrait pas couvrir a posteriori les déficits dans le secteur de la santé, ni prendre en charge certaines dettes sans exiger des élus locaux qu'ils rendent des comptes en toute transparence.



## Évaluation et recommandations

---

### *La situation économique récente s'est améliorée*

---

Une reprise économique très opportune est en cours en Italie. Après une progression du PIB en termes réels de 1.9 % l'an dernier – au-dessous de la moyenne pour la zone euro, mais au-dessus du taux potentiel – la croissance devrait se maintenir à ce rythme en 2007. Cette évolution tient en partie à une demande extérieure très dynamique, mais on voit également se manifester les premiers signes d'une amélioration plus fondamentale. Certains exportateurs italiens ont regagné des parts de marché à l'exportation pour les biens de consommation de haute qualité et les machines utilisées pour les produire, secteur dans lequel ils se spécialisent traditionnellement. La hausse rapide des prix à l'exportation est sans doute l'indice que ces entreprises ont récupéré une partie de leur pouvoir de fixation des prix et ont opéré une montée dans la gamme, au profit des produits plus chers. Mais d'autres entreprises ne se sont pas restructurées, n'ont pas innové ou n'ont pas externalisé et doivent réduire encore leur voilure, comme le montrent la baisse globale de la rentabilité et les nouvelles pertes, dans l'ensemble, de parts de marché à l'exportation. La structure de l'économie italienne à l'exportation demeure fortement axée sur la production à faible qualification, ce qui expose l'Italie à la concurrence des économies de marché émergentes et continue donc de pénaliser la croissance.

---

### *Les gains d'emploi se sont montrés performants*

---

Outre les premiers signes de regain des exportations, le marché du travail s'est montré lui aussi très performant. Le niveau des créations d'emplois a été remarquable, le taux de chômage baissant très nettement et se retrouvant inférieur à celui des pays voisins. Plusieurs facteurs semblent avoir contribué à ces gains d'emploi. *Premièrement*, le secteur privé a connu une longue période de modération salariale après la renégociation des modalités des conventions salariales (élimination de la *scala mobile*) au début des années 90, ce qui a mis fin à une progression excessive des salaires réels. *Deuxièmement*, la réforme des contrats de travail et de la fiscalité a déclenché un mouvement de création d'emplois atypiques, en particulier sous la forme de contrats à temps partiel et à durée déterminée pour les travailleurs faiblement qualifiés, ces contrats étant assortis de cotisations réduites de sécurité sociale. *Troisièmement*, l'immigration a eu un effet positif, les travailleurs immigrés occupant les emplois laissés vacants par les travailleurs italiens, ce qui s'est traduit par une meilleure adéquation de l'offre et de la demande et a fait reculer le chômage structurel. *Enfin*, la régularisation des immigrés a été salutaire pour le fonctionnement du marché du travail, non pas en créant directement des emplois (ceux qui existaient déjà ont été absorbés dans l'économie formelle) mais en permettant aux

travailleurs immigrés d'améliorer leurs qualifications et de progresser dans leur carrière. Les très fortes créations d'emplois ont été extrêmement bénéfiques, mais la plus grande souplesse découlant de la multiplication des contrats à durée déterminée (environ 12 % de l'emploi total) a surtout concerné les travailleurs qui se situent aux marges du marché du travail, car la protection des titulaires d'un contrat à durée indéterminée est restée inchangée. Il faut rééquilibrer la législation protectrice de l'emploi de façon à atténuer le dualisme du marché du travail tout en assurant aux salariés une sécurité suffisante. D'autres problèmes restent en suspens dans le domaine de l'emploi. Les taux d'activité sont faibles dans l'économie formelle, surtout pour les femmes et pour les travailleurs âgés, de sorte qu'il est crucial de réduire les taux marginaux effectifs d'imposition, en particulier pour les catégories dont l'offre de travail est très élastique, et de mettre en œuvre le relèvement de l'âge de la retraite. On constate en outre des disparités régionales très marquées pour les taux d'activité et les taux de chômage, ce qui laisse inexploité une partie du potentiel de croissance.

---

### *Des défis restent néanmoins à l'horizon*

---

Malgré les premiers signes d'amélioration de l'exportation et de l'emploi, il est trop tôt pour savoir si l'économie a pris définitivement un virage. La croissance tendancielle a été freinée par la faible progression de la productivité totale des facteurs (PTF) au cours de la deuxième moitié des années 90, et la croissance de la PTF a encore diminué durant la première moitié de la présente décennie, surtout dans le secteur manufacturier. En ce qui concerne les services, on n'a pas constaté une progression aussi vive de la productivité que dans d'autres pays après la diffusion des nouvelles technologies. Des facteurs spéciaux comme les mesures de régularisation des immigrants ont pu contribuer à affaiblir la croissance mesurée de la productivité, mais à un degré assez mineur. D'autres facteurs ont été mis en avant pour expliquer cette faible progression, notamment l'entrée de travailleurs peu qualifiés sur le marché du travail. De plus, le bas niveau de l'investissement dans la recherche-développement tient probablement à la spécialisation des entreprises dans les activités traditionnelles comme le textile et l'automobile, et aussi à la prédominance des petites entreprises familiales, dont la propension à l'innovation semble moindre. Tout en ne négligeant pas ces facteurs, la présente *Étude* fait valoir que la stagnation de la productivité résulte essentiellement du contexte des politiques structurelles et des conséquences de ces politiques pour l'utilisation du capital humain et pour la concurrence sur les marchés. Des réformes structurelles améliorant la productivité sont donc indispensables pour dynamiser l'économie. Dans le cas contraire, l'Italie pourrait fort bien connaître un ralentissement durable de la croissance des revenus, l'écart se creusant par rapport aux autres pays de l'OCDE.

---

### *Certaines politiques clés doivent être encore mises en place*

---

Toute une série d'éléments structurels freinent la croissance économique tendancielle. La concurrence étant étouffée dans les services, les entreprises sont moins incitées à opérer efficacement, à investir dans les technologies innovantes et à se réorganiser. De plus, les réglementations encouragent les entreprises à ne pas se développer – en particulier à travers les seuils fixés dans la législation du travail et dans certaines dispositions fiscales – de sorte qu'elles restent généralement de petite dimension

et sont dans l'incapacité de tirer parti des économies d'échelle. Un système judiciaire inefficace entrave le développement des entreprises, car les investisseurs éprouvent des difficultés à faire respecter leurs droits, malgré les progrès réalisés avec la réforme de la faillite adoptée à la fin de 2005. Les marchés d'actions ne sont pas assez étoffés et il faudrait intensifier la concurrence dans le système financier pour épauler la croissance des entreprises et la prise de risque. Le faible niveau des résultats éducatifs par rapport aux autres pays constitue un obstacle à l'amélioration du niveau de vie par rapport à un grand nombre de pays de l'OCDE. En outre, la viabilité budgétaire est un préalable à une plus forte croissance économique à long terme. Le ratio élevé d'endettement public empêche d'alléger sensiblement la pression fiscale ; or, des baisses d'impôts seraient nécessaires pour rétablir les mécanismes d'incitation au travail et à l'emploi. Une solution est de limiter les dépenses publiques discrétionnaires, mais les initiatives passées en ce sens ont échoué, comme le montre la nette accélération des dépenses publiques primaires, surtout au niveau régional. Les autorités italiennes, déterminées à s'attaquer à tous ces problèmes, ont défini à cet effet une stratégie dans le *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria* adopté en juillet 2006 (DPEF, 2007-11). Les cinq priorités d'action fixées dans *Objectif croissance* couvrent également plusieurs de ces objectifs. Les *Études économiques de l'Italie* des années précédentes ayant surtout été consacrées au marché du travail et au capital humain, dossiers qui restent importants, on s'attachera dans la présente *Étude* aux enjeux suivants :

- libéraliser la concurrence en allégeant le poids de la réglementation, de façon à accélérer la productivité ;
- assurer la viabilité des finances publiques en limitant les dépenses, afin de réduire la dette et de pouvoir baisser l'impôt ;
- faire fonctionner correctement le fédéralisme budgétaire en améliorant ses règles, ce qui aurait un effet positif sur la qualité des services publics.

---

*Une régulation restrictive des marchés  
des produits freine la concurrence et limite  
les gains de productivité*

---

Cette dernière décennie, la croissance de la productivité (PTF) a été extrêmement faible dans les services, ce qui a fait perdre une opportunité à l'Italie. Or, c'est le phénomène contraire qui s'est produit dans certains grands pays de l'OCDE comme les États-Unis et dans plusieurs pays nordiques, où la croissance de la productivité a fortement augmenté dans le secteur des services, surtout dans le commerce de détail et les services financiers. Reconnaissant de plus en plus que les réglementations qui restreignent la concurrence ont contribué à cette médiocre performance, le gouvernement a fait adopter récemment deux grands ensembles de mesures de libéralisation dans des activités comme le commerce de détail, les taxis, les produits pharmaceutiques, les services professionnels, les services publics locaux et la banque de détail. Bien que certaines de ces mesures soient symboliques (l'ouverture des salons de coiffure le lundi, par exemple) et que d'autres n'aient été mises en œuvre que frileusement (taxis), elles devraient pour la plupart contribuer à réduire les obstacles à l'entrée, à alléger les formalités administratives, à élargir le choix des consommateurs et à diminuer les rentes dans les secteurs protégés. Elles marquent donc un progrès salutaire vers une accélération de la concurrence et de la

productivité. Il faudrait maintenir le rythme des initiatives de libéralisation, car il y a encore des possibilités d'amélioration de la concurrence.

---

*Des restrictions réglementaires pour les services professionnels ont été éliminées, mais des contraintes majeures restent*

---

Dans le secteur des services professionnels (notamment pour les avocats, les pharmaciens, les comptables et les notaires), les décrets-lois Bersani ont éliminé certaines des réglementations les plus protectionnistes parmi les pays européens. Les tarifs minimums ont été interdits et la publicité a été autorisée à des fins informatives. Les obstacles à l'entrée restent toutefois élevés. Pour aller de l'avant, on pourrait essentiellement *remplacer les obligations excessives d'autorisation par d'autres mécanismes comme la certification, libéraliser totalement la publicité, éliminer les restrictions quantitatives et réduire l'influence des instances représentatives des entreprises ou des associations professionnelles*. Cela accélérerait sans aucun doute le processus de commercialisation des services professionnels, ce qui se traduirait par une plus vive concurrence sur les prix et augmenterait les gains de productivité, au bénéfice des consommateurs.

---

*Il faudrait plus de libéralisation dans le secteur du commerce de gros et de détail*

---

Intensifier la concurrence est fondamental dans le secteur du commerce de gros et de détail, car la contestabilité des marchés, la productivité et les créations d'emplois paraissent faibles. Le « décret Bersani » a mis fin à un grand nombre de restrictions au niveau central. Mais ce secteur demeure fortement réglementé au niveau local, en particulier via le droit de l'urbanisme, avec le risque que les intérêts en place entravent la libéralisation récente. Puisque les autorités nationales de la concurrence ne peuvent se saisir des restrictions locales et y remédier, *il faudrait mettre en place au niveau régional des organes de surveillance de la concurrence qui auraient un champ d'action local et qui appliqueraient une liste de contrôle énumérant une série de pratiques proconcurrentielles définies au niveau national. Il faudrait aussi libéraliser les heures d'ouverture des magasins*. Plusieurs expériences montrent que de nouvelles mesures de libéralisation pourraient avoir des effets très positifs : une plus forte productivité, se conjuguant à des marges plus faibles, devrait faire baisser les prix à la consommation, et l'ajustement des petits magasins traditionnels sera probablement compensé par des créations nettes d'emplois.

---

*L'intervention de l'État dans la conduite des affaires devrait être réduite*

---

Malgré plusieurs programmes de privatisation, l'État continue d'exercer en Italie un ample contrôle par rapport à d'autres pays. Selon les indicateurs de l'OCDE de réglementation des marchés de produits, l'État reste très présent dans les activités des entreprises, il contrôle directement un grand nombre de sociétés et la taille du secteur des entreprises publiques reste supérieure à la moyenne. *Il faudrait donc poursuivre les programmes de cession d'actifs, surtout dans les médias, les transports et les services d'utilité collective*. L'État italien détient

encore une action spécifique dans plusieurs sociétés privatisées appartenant à des « secteurs stratégiques » comme l'énergie, bien qu'une loi de 2003 ait sensiblement limité la portée des actions spécifiques. *Il faudrait que les autorités italiennes examinent si d'autres mécanismes – par exemple, une réglementation sectorielle adéquate et le renforcement des autorités indépendantes de régulation – ne pourraient pas à l'avenir remplacer les actions spécifiques, de façon à être en conformité avec les recommandations de l'OCDE et de l'UE et à ne pas décourager l'investissement étranger.*

---

### *Les procédures qui règlent les prestations de services publics doivent devenir plus transparentes*

---

Les services publics locaux (notamment les transports en commun et la distribution d'eau), qui appartiennent souvent aux communes, doivent améliorer leur qualité et réduire leurs coûts de fonctionnement. En permettant aux entreprises privées de soumissionner pour la fourniture de services publics, le « décret Bersani » peut contribuer à stimuler la concurrence et l'efficacité. Mais les procédures de passation des marchés au niveau local manquent de transparence et de contestabilité. Le « décret Lanzilotta » va dans le bon sens en imposant des pratiques plus concurrentielles et une plus grande transparence dans les procédures de passation des marchés publics au niveau local, mais il faut aller plus loin. *Par exemple, la mise en place proposée d'instances de surveillance au niveau régional pourrait permettre de superviser minutieusement les procédures de passation des marchés et la qualité des services, afin de garantir des pratiques proconcurrentielles.*

---

### *Le système bancaire est en train de se restructurer*

---

La restructuration du secteur bancaire s'intensifie. Après la vague d'opérations de concentration qui a touché les petites banques à la fin des années 90, les banques étrangères sont entrées sur la scène financière italienne par l'acquisition de participations de contrôle dans deux grands établissements locaux et deux des plus grands groupes bancaires ont fusionné. Une nouvelle législation a réaménagé et rationalisé les compétences des instances de régulation du secteur financier, l'Autorité de la concurrence pouvant désormais s'attaquer aux pratiques anticoncurrentielles dans ce secteur. Le premier « décret Bersani » a interdit les frais de clôture des comptes bancaires et l'Association des banques a réagi aux critiques récentes en incitant à plus de transparence dans les tarifs. De nouvelles procédures se mettent en place pour réduire encore les coûts que doit supporter le client lorsqu'il change de banque. De nouveaux codes ont été adoptés pour améliorer la qualité du gouvernement d'entreprise et la transparence des marchés de capitaux. Il faut néanmoins que la concurrence à laquelle se livrent les intermédiaires auprès de la clientèle reste au cœur des réglementations qui ont trait aux relations entre les banques et leurs clients. *Pour stimuler la concurrence dans la banque de détail et faciliter la réduction des frais bancaires, il sera essentiel d'adopter le « décret Bersani » dans la plus grande transparence et en coopération avec les autorités de la concurrence. Il faudrait que les pouvoirs publics et l'Association des banques poursuivent leur action en vue de faciliter le changement de banque par le client et d'en diminuer le coût.*

---

*La consolidation budgétaire se poursuit en 2006*

---

Grâce au dynamisme des recettes fiscales, se doublant d'une plus stricte maîtrise des dépenses, la situation budgétaire s'est améliorée l'an dernier. Le déficit des administrations publiques a atteint 4.5 % du PIB, mais si l'on tient compte d'opérations spéciales qui augmentent le déficit (refinancement de la TVA ordonné par la Cour européenne et annulation de la dette de la société de chemins de fer à grande vitesse), il était seulement de 2.5 % du PIB, sur la base des comptes nationaux (4,4 et 2,4 %, respectivement selon la définition de Maastricht), et de 3¼ pour cent si on soustrait encore les mesures exceptionnelles qui réduisent le déficit, soit dans tous les cas mieux que prévu. Ce bon résultat de l'an dernier tient dans une certaine mesure à la reprise conjoncturelle et à son impact sur les rentrées fiscales, mais aussi à la maîtrise des dépenses. De plus, le jeu des stabilisateurs automatiques a été amplifié par des facteurs spéciaux comme le niveau élevé des recettes de TVA pour les produits énergétiques (la fraude est difficile pour ces produits), la progression des bénéfices des entreprises et la fin des reports de pertes qui avaient pu être opérés les années précédentes. Par ailleurs, les mesures prises dans le cadre du budget 2006 pour renforcer la discipline fiscale ont donné des résultats meilleurs que prévu dans un contexte d'anticipation de la croissance, surtout pour ce qui concerne la réévaluation des actifs. Mais ce dynamisme des recettes reste en partie inexplicé. La fermeté du gouvernement à l'égard de la fraude fiscale et la décision salubre de ne plus accorder d'amnisties fiscales se sont sans doute traduites par une amélioration générale du respect de la législation fiscale, de sorte que, sur ce plan, les effets bénéfiques seraient permanents et pas seulement transitoires. Les recettes ont encore fait preuve de fermeté au cours des premiers mois de 2007, confirmant le dynamisme antérieur. On peut néanmoins se demander s'il persistera sur l'ensemble de l'année, le budget prenant en compte cette incertitude.

---

*Il est nécessaire de maintenir une discipline budgétaire à fin de consolider les gains obtenus jusqu'à présent*

---

À en juger par le budget tel qu'il a été adopté, les perspectives paraissent bonnes pour la performance budgétaire en 2007. Selon des indications préliminaires pour les premiers mois de 2007, une partie de la vigueur des recettes fiscales de l'an dernier pourrait subsister. Le budget tirera également parti des nouvelles mesures d'augmentation des recettes. Les taux d'imposition ont été relevés, de nouvelles initiatives ont été prises pour lutter contre la fraude fiscale et une partie des cotisations au titre de l'indemnité de fin de carrière (*trattamento di fine rapporto*, TFR) a été transférée à l'État. La plus forte pression fiscale globale a été atténuée par une baisse de la TVA sur les entreprises (IRAP), atteignant 3 points du coin fiscal total pour le salarié moyen, qui bénéficie davantage aux régions les plus pauvres et vise surtout les entreprises recrutant sur contrat à durée indéterminée. Les transferts de TFR sont affectés à des projets spécifiques, principalement d'infrastructure, décidés dans le budget 2007, représentant des revenus des administrations publiques. Cependant, l'impact positif sur le budget pourrait s'évanouir dans un horizon de 8 à 9 ans, lorsque les revenus supplémentaires et les engagements de dépenses liées aux TFR s'équilibreront. Lors de son examen périodique des perspectives budgétaires, en mars, le gouvernement a ramené ses prévisions de déficit de 2.8 à 2.3 % du PIB, essentiellement en

raison des résultats de l'année passée et parce que le taux de croissance prévisionnel a été revu à la hausse. Il faudrait que les autorités tirent parti des bons résultats de l'an dernier en prenant de nouvelles mesures d'assainissement en 2007, de façon à préserver les progrès difficilement acquis et à poursuivre sur la voie de la viabilité budgétaire. Cela ne sera pas aisé, car on observe déjà des pressions politiques allant dans le sens d'une augmentation des dépenses ou d'une baisse rapide des impôts. On peut s'inquiéter de l'engagement qu'a pris le parlement de mettre en œuvre des baisses d'impôt à concurrence des recettes supplémentaires que procurera la lutte contre la fraude fiscale. Un tel changement de politique a un caractère prématuré et il contrariera les perspectives budgétaires à moyen terme, surtout si les plus-values de recettes se révèlent temporaires. Si les recettes restent supérieures aux prévisions au cours de l'exécution du budget actuel, il faudrait en tirer parti uniquement pour réduire encore le déficit, et pas pour augmenter progressivement les dépenses publiques ou diminuer l'impôt, car l'endettement public reste élevé.

---

### Une nouvelle règle budgétaire pourrait imposer une contrainte de dépense publique

---

Au-delà de ces perspectives à court terme, le gouvernement se propose d'augmenter l'excédent primaire pour le porter à 5 % du PIB en 2011, son niveau lors de l'entrée dans l'UEM, ce qui permettrait d'accélérer la baisse tendancielle prévue du ratio d'endettement. Cet objectif est judicieux, parce que le ratio d'endettement public de l'Italie, qui représente 106.8% du PIB et se situe au deuxième rang dans la zone de l'OCDE, entrave très probablement la croissance. Les résultats budgétaires sont meilleurs que prévu depuis l'adoption de cet objectif à moyen terme. Il devrait donc être possible d'atteindre plus tôt l'objectif de 5 %. Cet objectif sera plus difficile à réaliser si l'on fait droit aux revendications d'augmentation des dépenses pour la protection sociale, l'accueil de l'enfance, l'éducation, la recherche et les infrastructures, autant de secteurs qui ont souffert de la rigueur budgétaire dans le passé. Le ratio dépenses primaires/PIB est inexorablement en hausse depuis l'entrée dans l'UEM et il atteint actuellement un niveau record pour la période d'après-guerre, ce qui montre bien toute l'importance d'un durcissement de l'orientation budgétaire. Il est donc essentiel que l'assainissement budgétaire s'appuie sur la maîtrise des dépenses, surtout pour les retraites, l'emploi public, la santé et les dépenses locales – comme l'indique le DPEF – compte tenu de la forte pression fiscale et de la faible croissance potentielle. Il faut se féliciter à cet égard de l'initiative qui a été prise par les autorités italiennes de procéder à un réexamen des dépenses du Budget afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques hors prestations sociales. À cette fin, le gouvernement devrait envisager d'instaurer des plafonds de dépenses à moyen terme pour freiner la croissance des dépenses primaires, par exemple un plafond conforme à une croissance zéro en termes réels pour les dépenses primaires de l'administration centrale jusqu'à ce que l'excédent primaire atteigne 5 % du PIB. Les baisses d'impôt futures devraient avoir pour stricte contrepartie une diminution des dépenses allant au-delà de ce qui est nécessaire pour réduire le déficit.

---

### Il est nécessaire d'implémenter la réforme des pensions

---

Dans ce contexte, il sera particulièrement important de mettre en œuvre les réformes déjà décidées dans le secteur des retraites, à savoir : i) le relèvement progressif (scalone) de l'âge

minimum ouvrant droit à la pension de vieillesse, de 57 ans actuellement à 60 ans (61 ans pour les travailleurs indépendants) en 2008, puis à 62 ans (63 ans pour les travailleurs indépendants) à partir de 2014, et ii) l'ajustement décennal du coefficient actuariel pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie, qui aurait dû être effectué pour la première fois en 2005. Mais ces mesures sont remises en cause par les syndicats et font l'objet actuellement de discussions avec le gouvernement. Selon les autorités italiennes, ne pas mettre en œuvre les réformes augmenterait les dépenses pour les retraites de près de 2 % du PIB à long terme, ce qui exigerait un effort budgétaire d'autant plus grand. *Ces deux réformes sont indispensables pour assurer la maîtrise budgétaire à moyen terme et la viabilité des finances publiques à long terme.* En incitant (et même en obligeant) à travailler plus longtemps, elles contribuent également à un revenu adéquat pour la retraite dans le cadre d'un système actuariellement équitable. *Il faudrait donc que l'ajustement pour tenir compte de l'espérance de vie soit automatique et plus fréquent. La mise en place d'un régime privé de retraite entièrement capitalisé sera également essentielle pour le succès de la réforme, en permettant de créer une nouvelle source de revenu pour la retraite.* En progressant dans cette direction, on fera judicieusement savoir aux travailleurs les plus jeunes qu'il est important pour eux de commencer à épargner pour leur retraite. La possibilité maintenant ouverte d'affecter l'indemnité de fin de carrière (TFR) à un régime privé de retraite, sur une base volontaire, est prometteuse parce qu'elle favorisera le développement des fonds de pension privés, bien que de la fraction de la TFR que les travailleurs décideront de conserver dans les entreprises risquera de réduire le montant dont pourront disposer les fonds de pension privés.

---

#### *L'administration publique doit-être réformée*

---

Une initiative importante pour la réforme de l'administration a été la signature d'un protocole d'accord avec les syndicats sur les contrats de travail des agents de l'État. Les syndicats ont accepté d'examiner la mise en place de profonds changements, notamment la rémunération en fonction des résultats, l'avancement au mérite et la réduction des effectifs par les départs naturels. Ils ont obtenu en contrepartie une moindre utilisation des contrats à durée déterminée, la conversion de certains contrats à durée déterminée en contrats plus sûrs et de plus longue durée et une large participation à l'application concrète de plusieurs de ces réformes. Il y a également un engagement politique pour accorder des ressources financières supplémentaires en faveur des contrats de travail dans l'emploi public. Les autorités italiennes espèrent que ce protocole d'accord aboutira à une plus grande flexibilité dans la fonction publique, améliorera la qualité des services publics et contribuera à réduire la masse salariale. *Il est essentiel de mettre en œuvre sans retard ce protocole d'accord en s'appuyant sur les meilleures pratiques de gestion au niveau international, afin de faciliter la maîtrise de ce poste de dépense le plus important et d'améliorer la qualité de l'action administrative.*

---

#### *La réforme du fédéralisme fiscal peut améliorer la qualité de la gouvernance*

---

Depuis une dizaine d'années, l'Italie décentralise largement la prestation des services publics au profit des niveaux infranationaux d'administration (la principale exception étant l'éducation). C'est là une évolution prometteuse qui pourrait avoir un effet positif sur

l'allocation des ressources dans l'économie et responsabiliser davantage les autorités publiques, car un lien plus étroit avec les citoyens permet de mieux déterminer les besoins et introduit plus de transparence dans les sources et les utilisations des financements publics. La décentralisation soumet en quelque sorte les autorités publiques aux forces concurrentielles en fonction de l'orientation que prend l'ensemble de l'économie. De fait, la qualité de l'administration publique locale s'est améliorée dans divers domaines avec la décentralisation, y compris dans les régions en retard du Sud. Les fonds structurels de l'UE ont eu un effet similaire, parce que les collectivités locales perdent ces financements et les subventions de l'administration centrale, qui viennent les abonder si elles n'élaborent pas des projets convaincants, qui sont correctement exécutés.

---

*Le fédéralisme fiscal requiert un changement  
dans les modalités de financement  
des administrations locales*

---

Il y a eu néanmoins de sérieux problèmes de démarrage, notamment sur le plan financier. La réforme constitutionnelle de 2001 en faveur du fédéralisme budgétaire aurait dû modifier radicalement les modalités financières : il aurait fallu fortement réduire les transferts de l'administration centrale, augmenter les bases d'imposition autonomes ainsi que les dotations découlant du partage de l'impôt et faire intervenir pour les transferts de « péréquation » des paramètres structurels objectifs. Mais ces changements se sont heurtés à une vive résistance des régions les plus pauvres, les plus susceptibles d'y perdre avec un régime de transferts plus rationnel, au moins dans l'immédiat. La réforme reste donc sur le papier et les transferts financiers de l'administration centrale demeurent fondés sur les dépenses passées et sur les résultats de négociations. Cela incite d'autant à dépenser plus pour obtenir plus, au détriment des gains d'efficacité attendus. Pour la même raison, les effets bénéfiques d'un développement des bases d'imposition locales s'en trouvent compromis. Certaines régions ont agi en justice contre l'administration centrale, afin qu'elle augmente ses financements, et elles l'ont emporté en faisant valoir que l'obligation de respecter des « normes nationales » élevées pour les services sociaux, comme les soins de santé, implique une responsabilité financière de l'administration centrale. Il faut donc réformer les modalités financières qui régissent les relations avec les collectivités infranationales. En particulier, *il faudrait que les transferts de péréquation régionale soient liés au « coût standard » de la fourniture des services essentiels garantis et à la capacité fiscale propre. Une réduction de transferts en provenance de l'administration centrale devrait être accompagnée du développement des taxes autonomes localement, de façon à mieux faire concorder les obligations de dépenses et les pouvoirs fiscaux et à laisser jouer une certaine concurrence fiscale. Il faudrait également normaliser les règles comptables à tous les niveaux d'administration, afin de faciliter le contrôle de l'exécution du pacte interne de stabilité.*

---

*L'Italie doit déterminer le niveau minimum  
des services sociaux*

---

L'une des grandes difficultés rencontrées lors de la décentralisation est la nécessité de déterminer le niveau minimum des services sociaux garantis dans l'ensemble du pays. En vertu de la nouvelle constitution, l'État doit déterminer le niveau des services fournis à tous les citoyens dans le domaine social (*Livelli Essenziali di Assistenza, LEA*) et garantir les

financements nécessaires pour atteindre ce niveau dans toutes les régions. Avec cette garantie, le fédéralisme budgétaire a été plus acceptable politiquement, car on a ainsi apaisé la crainte d'un nivellement par le bas pouvant résulter de la décentralisation des services publics. Il est effectivement judicieux de fixer un niveau minimum de services de base pour l'ensemble du pays, les régions étant libres d'aller au-delà de ce niveau de base, en fonction des préférences socio-économiques de chaque autorité régionale. *Il faudrait néanmoins que les LEA soient définis en termes de résultat, et pas en termes de ressources, afin d'inciter à une prestation efficiente des services.* Dans les régions où l'efficience n'est pas suffisante, il faudra augmenter l'impôt pour améliorer les services, ce qui responsabilisera davantage les décideurs publics.

### Limiter les dépassements budgétaires des régions dans les dépenses de santé est un défi majeur

Le secteur de la santé est de loin le poste de dépenses des régions le plus important et les dépenses de santé ont été fortement réduites durant la période qui a précédé l'entrée dans l'UEM, mais elles ont explosé par la suite. L'effet maximal du vieillissement ne se faisant pas encore sentir, les dépenses de santé représentent le facteur qui pèsera le plus à long terme sur les finances publiques. En outre, même si les ressources par habitant sont quasiment égalisées d'une région à l'autre au moyen de transferts, la qualité des dépenses reste très variable. Les dépassements de dépenses des régions pour la santé ont été financés par des opérations d'apurement *a posteriori* sur le budget national, par une multiplication des crédits fournisseurs et par le recours à des artifices comptables, autant d'éléments qui témoignent d'une faible contrainte budgétaire. Les budgets 2006 et 2007 ont expérimenté pour la première fois un système de sanctions, obligeant les régions en déficit pour les soins de santé à augmenter leurs taux d'imposition pour les porter au niveau maximal autorisé. Les régions dans l'incapacité d'équilibrer leur budget de santé doivent mettre en œuvre un plan de restructuration décidé d'un commun accord avec l'administration centrale et dont celle-ci contrôle l'application. Ce plan comporte des mesures de limitation des dépenses de santé, s'accompagnant temporairement de ressources publiques supplémentaires, l'objectif étant l'équilibre des comptes en 2010. Il peut impliquer une nouvelle hausse des taux d'imposition régionaux tant que les dépenses de santé ne sont pas maîtrisées comme prévu. Ce dispositif semble contribuer à une plus grande discipline dans les dépenses, mais la conséquence peut être d'accroître la ponction fiscale dans les régions en déficit ; de plus, cette approche a été accompagnée d'un transfert à l'administration centrale des dettes due aux fournisseurs (0,2 % du PIB en 2007). Par conséquent, *il faudrait que le Pacte pour la santé soit assorti de sanctions plus efficaces, en faisant jouer davantage la responsabilité des instances locales, la sanction ultime étant une gestion temporaire par l'administration centrale.*

## Chapitre 1

# Les principaux enjeux à surmonter pour l'Italie

L'économie italienne s'est sensiblement redressée en 2006. La croissance s'est maintenue largement au-dessus de son taux potentiel, ce qui s'est traduit aussi par une forte baisse du déficit public. Le principal élément moteur a été la vigueur de la demande étrangère et un effort d'ajustement manifeste de la part des exportateurs italiens, qui ont pu ainsi tirer parti de la conjoncture extérieure plus favorable. Malgré tout, les exportations de l'Italie restent dominées par les activités de production à faibles qualifications et elles subissent donc de plein fouet la concurrence par les coûts des économies de marché émergentes. Le processus de désindustrialisation n'a pas en outre entraîné un essor des activités de services comme dans certains autres pays plus performants de l'OCDE. Cette faiblesse macro-structurelle peut être imputée à une stagnation de la productivité totale des facteurs, due à un manque d'efficacité et d'innovation en matière de produits et de procédés. Les autorités auront pour tâche principale de renforcer le capital humain et la concurrence sur le marché, afin de stimuler à la fois l'offre et la demande d'innovation et de compétences, insufflant ainsi à l'économie le dynamisme dont elle a besoin. La création d'emplois a été une des principales évolutions positives, mais il faut poursuivre l'effort dans ce domaine en rééquilibrant la législation relative à la protection de l'emploi, afin de réduire la dualité du marché du travail. Les larges disparités régionales et un taux d'activité toujours faible sur le marché du travail officiel font sans doute partie du problème actuel, mais il en résulte une importante déperdition du potentiel de croissance. Pour réduire l'effet de freinage de la politique budgétaire sur l'économie, il faut maintenir un rythme rapide d'assainissement des finances publiques au-delà de la reprise actuelle, tout en améliorant la qualité des dépenses afin d'en diminuer le volume et d'abaisser les ratios impôts-PIB.

L'économie italienne connaît une forte reprise après cinq années de quasi-stagnation et de résultats budgétaires décevants. Il faut peut-être y voir le début d'un processus d'ajustement. La conjoncture favorable va devoir absolument être mise à profit pour placer la croissance économique et la politique budgétaire sur une solide trajectoire à long terme, ce qui est bien l'intention du gouvernement. Voilà maintenant plus d'une décennie que l'économie souffre d'un manque de dynamisme structurel, dont témoigne la faible progression de la productivité totale des facteurs. Si cette tendance devait se poursuivre (une fois que la reprise mondiale s'estompera), l'Italie n'aurait plus qu'à réduire de façon draconienne les salaires et à freiner l'expansion de l'emploi pour doper la productivité et affronter la concurrence mondiale. Pour éviter ce morne scénario, il faut mettre en œuvre des réformes en vue de renforcer à la fois l'emploi et la productivité ainsi que le font certains pays de l'OCDE – et non l'un ou l'autre comme cela a généralement été le cas. D'une certaine manière, l'Italie a pris de l'avance sur d'autres pays d'Europe à cet égard : son système de pensions a été réformé en profondeur, sa base industrielle est large et son secteur privé est intrinsèquement dynamique. Cependant, la résistance opposée au changement par les intérêts « en place » est encore forte et les politiques publiques qui les protègent doivent être démantelées et réorientées pour servir le bien commun, ce que les autorités sont en train de faire.

## Une amélioration encourageante de la performance macroéconomique de l'Italie

### *Une reprise conjoncturelle est en cours*

L'expansion de la demande étrangère a déclenché un redressement appréciable de l'activité en 2006. L'accélération de la croissance en Allemagne a joué un rôle particulièrement important, la consommation intérieure de ce pays contribuant à soutenir les exportations italiennes de produits traditionnels. Les exportations de machines et de métaux, destinées notamment aux producteurs des économies de marché émergentes, ont aussi profité de la forte expansion mondiale. Si les exportations accusent encore un retard par rapport à la croissance des débouchés extérieurs de l'Italie (de plus de 4 %), ce décalage est moindre qu'il ne l'a été au cours de chacune des quatre années précédentes (près de 7 % en moyenne). Le dynamisme des exportations et l'optimisme ainsi généré se sont propagés à la demande intérieure, en particulier l'investissement fixe. La consommation s'est accélérée sous l'effet de la vigoureuse expansion de l'emploi, du regain de confiance des ménages et de la générosité des hausses de salaires dans le secteur public. Tous les secteurs (à l'exception de l'agriculture) ont contribué au redémarrage de l'activité. A la faveur d'un très important effet de report du quatrième trimestre de 2006, la croissance devrait rester de l'ordre de 2 % en 2007, et se maintenir au-dessus de son potentiel en 2008 (tableau 1.1).

Par rapport aux récessions passées, celle de 2001-2005 a été exceptionnellement longue – la seule à peu près comparable a été celle de 1980-83, qui était le résultat d'une

Tableau 1.1. **Perspectives à court terme**

Pourcentages de variation par rapport à la période précédente, en prix constants de 2000, sauf indication contraire

	Prix courants, milliards d'euros en 2003	2004	2005	2006	2007 <sup>1</sup>	2008 <sup>1</sup>
Consommation privée <sup>2</sup>	789.1	0.7	0.6	1.5	1.5	1.8
Consommation publique	262.9	1.6	1.5	-0.3	0.8	0.8
Formation brute de capital fixe	272.1	1.3	-0.2	2.4	3.2	2.8
Machines et outillage	147.0	1.4	-0.9	2.7	2.6	3.7
Construction	125.2	1.1	0.6	2.2	3.8	1.9
résidentielle	52.0	2.0	5.5	4.1	4.1	1.5
non résidentielle	73.1	0.5	-3.0	0.6	3.6	2.1
Demande intérieure finale	1 324.2	1.0	0.6	1.3	1.7	1.8
Formation de stocks <sup>3</sup>	4.6	-0.2	-0.1	0.4	0.5	0.0
Demande intérieure totale	1 328.9	0.8	0.5	1.7	2.2	1.8
Exportations de biens et de services	328.6	2.7	0.0	5.5	4.0	5.1
Importations de biens et de services	321.3	2.0	1.0	4.5	4.7	5.5
Exportations nettes <sup>3</sup>	7.3	0.2	-0.3	0.3	-0.2	-0.2
PIB aux prix du marché	1 336.2	1.0	0.2	1.9	2.0	1.7
Solde budgétaire des administrations publiques <sup>4, 5</sup>	..	-3.5	-4.3	-4.5	-2.5	-2.5
Solde primaire structurel	..	-0.1	0.2	1.7	2.2	2.0
Solde de la balance courante <sup>4</sup>	..	-0.9	-1.6	-2.4	-2.5	-2.6

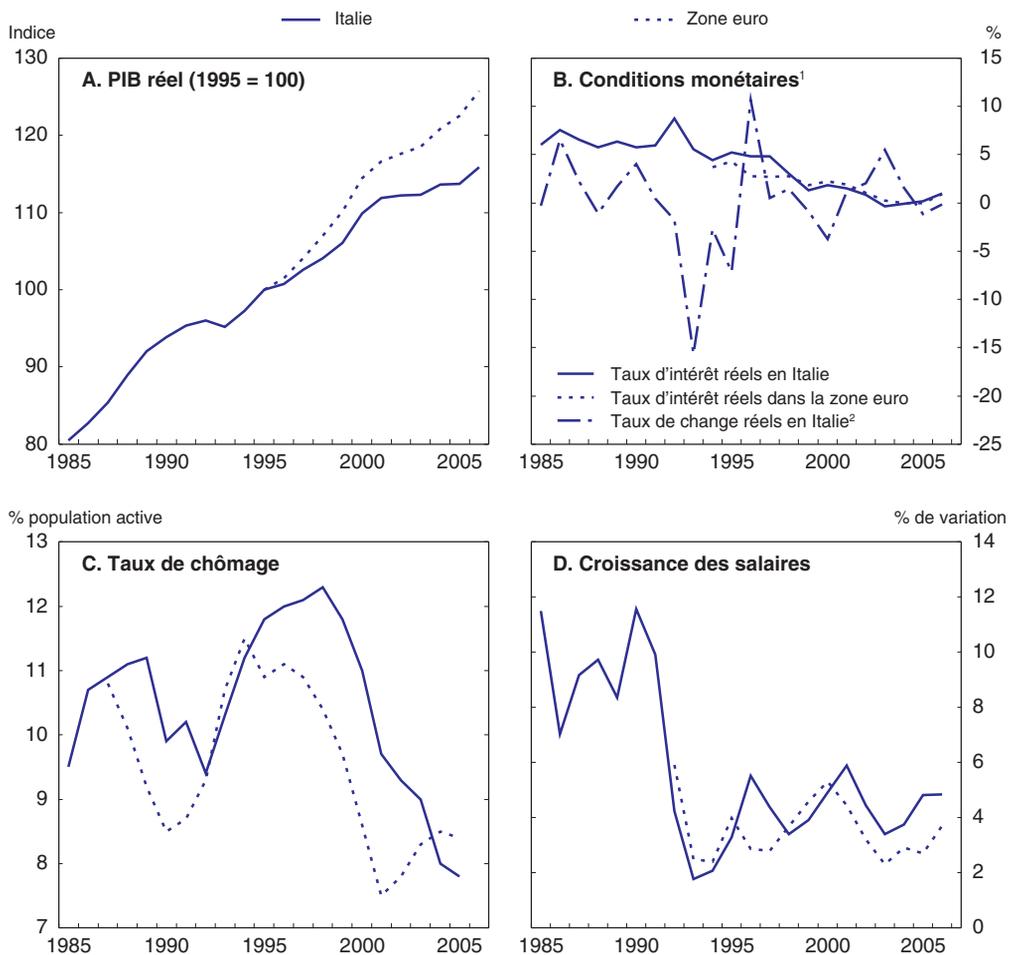
Note : Les comptes nationaux étant fondés sur les indices-chaînes officiels, il existe un écart statistique dans l'identité comptable entre le PIB et les composantes de la demande réelle. Voir *Perspectives économiques de l'OCDE* : Sources et méthodes, (<http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>).

1. Prévisions des *Perspectives économiques*, N° 81.
2. Consommation finale des ménages sur le marché intérieur.
3. Contributions aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.
4. En pourcentage du PIB sur la base des comptes nationaux.
5. En 2006, compte tenu d'un remboursement représentant 1 % du PIB des recettes de la TVA sur les voitures de sociétés, ordonné par la Cour européenne de justice, et d'une opération de remise de dette pour les trains à grande vitesse (TGV) représentant 0.9 % du PIB. Déduction faite de ces paiements extraordinaires, par conséquent, le solde était de -2.5% du PIB en 2006.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, N° 81.

crise de compétitivité dans l'industrie italienne et d'un processus ultérieur de restructuration avec un niveau de chômage élevé. La récente période de lente croissance a placé le pays bien au-dessous de la moyenne déjà faible de la zone euro, malgré la modération des hausses de salaires et des conditions monétaires exceptionnellement accommodantes lors de l'entrée dans l'UEM, par suite du réalignement final de la lire dans le SME (graphique 1.1). Depuis l'entrée dans l'UEM, le taux de change réel de l'Italie s'est fortement apprécié, ce qui, dans une perspective à moyen terme, peut être considéré, en partie du moins, comme une correction du surajustement<sup>1</sup> observé pendant les périodes antérieures. Cependant, la plus grande vulnérabilité structurelle de l'Italie face au choc de la mondialisation, imputable à la forte élasticité de sa production en fonction des prix, nécessiterait sans doute un taux de change réel en permanence plus bas que par le passé. Au sein de l'UEM, l'Italie n'a pas d'autre choix que de recourir à une réforme structurelle pour faire baisser le taux de change réel.

Aujourd'hui, les conditions monétaires en Italie et chez ses partenaires de la zone euro se sont plus ou moins rééquilibrées et les taux d'inflation convergent. La zone euro (comme

Graphique 1.1. **Évolution économique**

1. Les déflateurs utilisés sont les indices des prix à la consommation.

2. Pourcentage de variation annuelle.

Source : OCDE (2007), Perspectives économiques No. 81, à paraître, et Eurostat, base de données New Chronos.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013328776038>

la zone OCDE) connaît elle-même une désinflation, grâce principalement à la concurrence des échanges extérieurs à la zone OCDE, qui se développent rapidement. La situation en Italie reste néanmoins partagée : une inflation élevée et tenace des prix des produits autres que l'énergie a été compensée par une augmentation relativement faible des prix de l'énergie, seule l'inflation des prix des services se situant au niveau de la zone euro en 2004 (tableau 1.2). La forte hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier – due à la stagnation de la productivité en présence d'une croissance stable des salaires – explique la persistance de l'inflation des prix des produits hors énergie. Par ailleurs, les prix des produits à fort contenu technologique ont augmenté nettement plus vite en Italie, ce qui dénote probablement une faible pénétration de la concurrence étrangère. La répercussion plus feutrée des chocs pétroliers mondiaux sur les prix finals de l'énergie s'explique en partie par l'effet stabilisateur du mécanisme de taxation de l'énergie. De même, les baisses de prix de l'énergie à la fin de 2006 auront un effet modérateur moins marqué en Italie qu'ailleurs, de sorte que l'écart d'inflation générale pourrait commencer de se creuser de nouveau.

Tableau 1.2. **Écarts de taux d'inflation**<sup>1</sup>

Italie–zone euro, pourcentage de variation

	IPC (harmonisé)				Coûts unitaires de main-d'œuvre	
	Ensemble des prix	Énergie	Produits industriels hors énergie	Services	Biens	Services
1999	0.6	-1.2	0.7	0.8	2.06	-0.95
2000	0.5	-1.5	1.2	0.9	0.70	0.00
2001	-0.1	-0.6	0.1	0.4	2.12	0.02
2002	0.3	-2.0	0.9	0.3	2.09	0.42
2003	0.7	0.2	1.0	0.7	2.60	1.20
2004	0.2	-2.1	0.8	-0.1	4.44	2.04
2005	0.0	-1.4	1.1	0.1	3.29	1.70
2006	0.0	0.3	0.6	0.0	4.30	1.33

1. L'écart de taux d'inflation pour les produits alimentaires n'est pas indiqué dans le tableau.

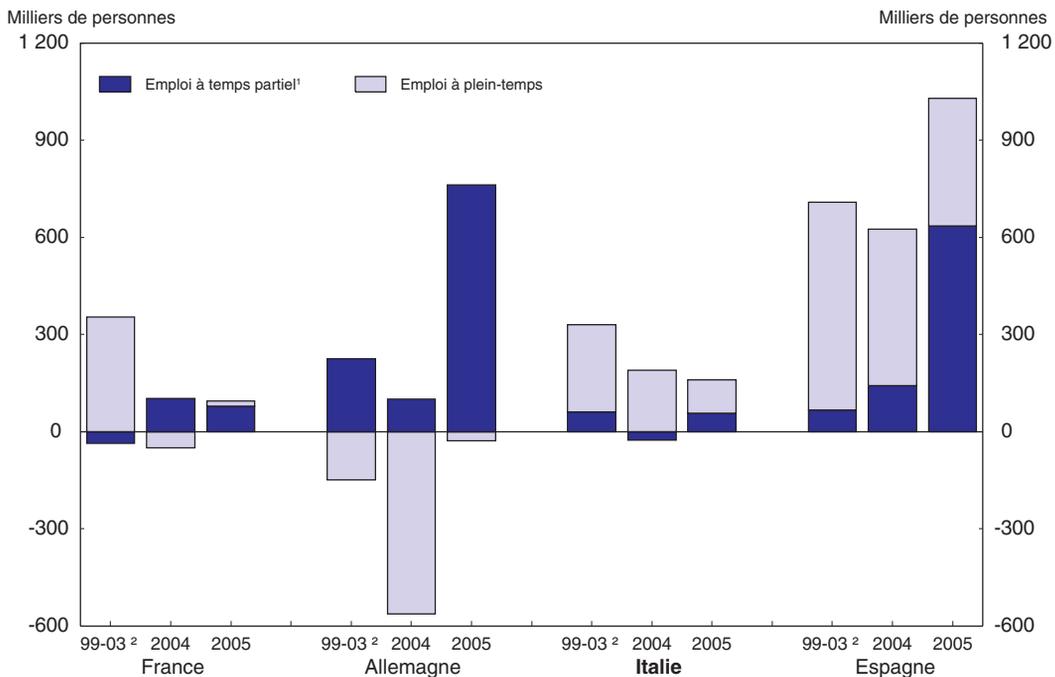
Source : Banque d'Italie, Eurostat.

### **L'emploi a marqué une vigoureuse expansion**

Les coûts réels de main-d'œuvre ont diminué en Italie sous l'effet à la fois de la modération salariale et de la réforme structurelle du marché du travail. L'indexation des salaires a été supprimée en 1993, le nouveau point d'ancrage pour la détermination des salaires au niveau national étant l'inflation programmée (système de *concertazione*). Une immigration plus forte et de faibles gains de productivité ont exercé une nouvelle pression à la baisse sur les salaires réels. Les salaires réels moyens dans le secteur privé ont stagné sur la période 1995-2000 puis ont commencé à baisser<sup>2</sup>. Quant aux réformes, les trains de mesures de 1997 (Treu) et de 2003 (Biagi) ont largement libéralisé le recours au temps partiel, aux contrats à durée déterminée et aux contrats de travail intermittent ; cette libéralisation a été concrétisée par les syndicats et les organisations patronales dans les contrats nationaux. Les nouveaux types de contrats ont réduit le prix marginal du travail en abaissant les frais de licenciement et en assouplissant l'ajustement des heures de travail, mesures auxquelles s'ajoutent souvent des primes fiscales à l'emploi.

La progression de l'emploi total a été le point fort de l'économie depuis 1995, l'Italie se distinguant ainsi des autres grands pays de l'UE (à l'exception de l'Espagne ; graphique 1.2) et a soutenu la demande intérieure avant même la présente reprise. Cette évolution est cependant déconcertante à deux égards : en premier lieu, elle était en porte-à-faux avec la faible croissance de la production observée en Italie pendant une grande partie de cette période et, en second lieu, la modération des salaires réels n'a quand même pas suffi à éviter une hausse rapide des coûts unitaires de main-d'œuvre du fait de l'effondrement des gains de productivité, surtout dans l'industrie. Dans ces conditions, il est surprenant que les entreprises italiennes aient continué d'embaucher. Apparemment, la nouvelle flexibilité offerte par les réformes y a été pour beaucoup. On estime que l'introduction de la flexibilité sur le marché du travail italien explique pour 40 à 80 % la progression de l'emploi tout au long de la décennie<sup>3</sup>. En 2006, l'emploi a fait un bond et le chômage est tombé de 8 % à moins de 7 %, bien au-dessous de la moyenne de l'UE. Ces résultats ont été amplifiés, la même année, par une nouvelle vague de régularisations d'immigrés, qui a majoré l'emploi déclaré et l'effectif de la population active<sup>4</sup>. Cependant, les chiffres de l'emploi et de la productivité dans les comptes nationaux ne devraient pas avoir beaucoup changé car ils tiennent déjà compte d'estimations de la main-d'œuvre et de la production informelles<sup>5</sup>.

Graphique 1.2. Créations d'emploi



1. Le temps partiel correspond à une définition commune de moins de 30 heures de travail hebdomadaires.
2. Nombre moyen de créations d'emploi sur la période 1997-2003.

Source : Statistiques de la population active de l'OCDE et ISTAT

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013330314300>

### La situation budgétaire s'est améliorée

Le solde budgétaire de l'Italie s'est sensiblement amélioré en 2006, grâce principalement à des effets conjoncturels positifs d'une ampleur inhabituelle (chapitre 3). Ces « effets conjoncturels non linéaires » ont été observés dans un certain nombre d'autres pays européens mais ils ont été apparemment plus marqués en Italie. Le déficit est revenu de 4,3 % du PIB en 2005 à 2,5 % en 2006, net des paiements à caractère exceptionnel. Cette évolution a surpris même les autorités qui, à l'automne 2006 encore, avaient estimé le déficit net à 3,6 % du PIB<sup>6</sup>. Le solde primaire structurel, tel qu'estimé par l'OCDE, est passé de 0,2 % du PIB potentiel en 2005 à 1,7 % en 2006. La conjugaison d'une croissance plus forte que prévu et de mesures ponctuelles dans le budget de 2006 a eu des effets favorables, mais il reste un facteur résiduel inexplicé de 0,5-0,7 % du PIB (Ministère de l'économie et des finances, 2007). Avec la croissance plus vive qui est maintenant attendue, l'objectif officiel de 2,8 % fixé dans le budget 2007 a été ramené à 2,3 %. Les prévisions de l'OCDE sont du même ordre, les dérapages supposés devant être compensés par les retombées du dynamisme fiscal de la fin de l'année 2006<sup>7</sup>, de sorte que le solde primaire structurel prévu progresse encore de ½ % du PIB, contre une prévision budgétaire officielle de ¾ %. Il ne devrait pas y avoir d'amélioration en 2008 en l'absence de nouvelles mesures (tableau 1.1).

La vigueur de la reprise peut surprendre compte tenu de la forte contraction budgétaire. Des effets « non keynésiens » ont peut-être joué, encore que leurs modes habituels de transmission – une diminution du déficit réduit la prime de risque pays et fait baisser le taux de change – soient, par définition, absents dans l'UEM (l'Italie en a déjà bénéficié lors de son adhésion). Ces effets sont en tout état de cause généralement associés

à une consolidation des finances publiques du côté des dépenses, alors que l'épisode actuel d'assainissement s'opère principalement du côté des recettes (chapitre 3). Cependant, d'autres modes de transmission sont encore possibles. Le facteur résiduel inexpliqué pour les recettes fiscales de 2006 reflète peut-être, en partie, un meilleur respect des obligations fiscales, une caractéristique structurelle qui ne devrait pas affecter vraiment la demande à court terme. Le déficit et la dette du secteur public sont sans doute inversement corrélés à la confiance du secteur privé en Italie<sup>8</sup>. Une dernière possibilité est que les effets des mesures fiscales de 2007 ne se soient pas encore répercutés, ce qui pourrait obliger à revoir la demande à la baisse.

### Mais les perspectives économiques à moyen terme restent incertaines

L'accélération de la croissance l'an dernier a été principalement conjoncturelle (tirée par la demande) et la difficulté pour l'Italie est d'assurer un redressement plus durable de l'activité. L'offre potentielle est limitée par un ralentissement très sensible des gains de productivité, qui a commencé vers 1995, et par une baisse absolue de la productivité totale des facteurs depuis le début du siècle – chose rare dans les pays de l'OCDE. Le vieillissement commence en même temps à produire ses effets, avec la diminution de la population d'âge actif. La progression du revenu par habitant a été dopée ces dernières années par l'augmentation du nombre total d'heures travaillées qui a résulté des réformes du marché du travail (tableau 1.3).

Tableau 1.3. **Ventilation de la croissance du PIB par habitant de l'Italie, 1970-2005**  
Taux de croissance annuels moyens

	PIB par habitant	PIB par heure travaillée	Heures travaillées par personne d'âge actif	Rapport de la population d'âge actif à la population totale
1970-1980	3.1	4.7	-1.6	0.0
1980-1995	2.0	2.2	-0.6	0.4
1995-2005	1.2	0.9	0.6	-0.3
1995-2000	1.9	1.5	0.6	-0.2
2000-2005	0.9	0.7	0.5	-0.4

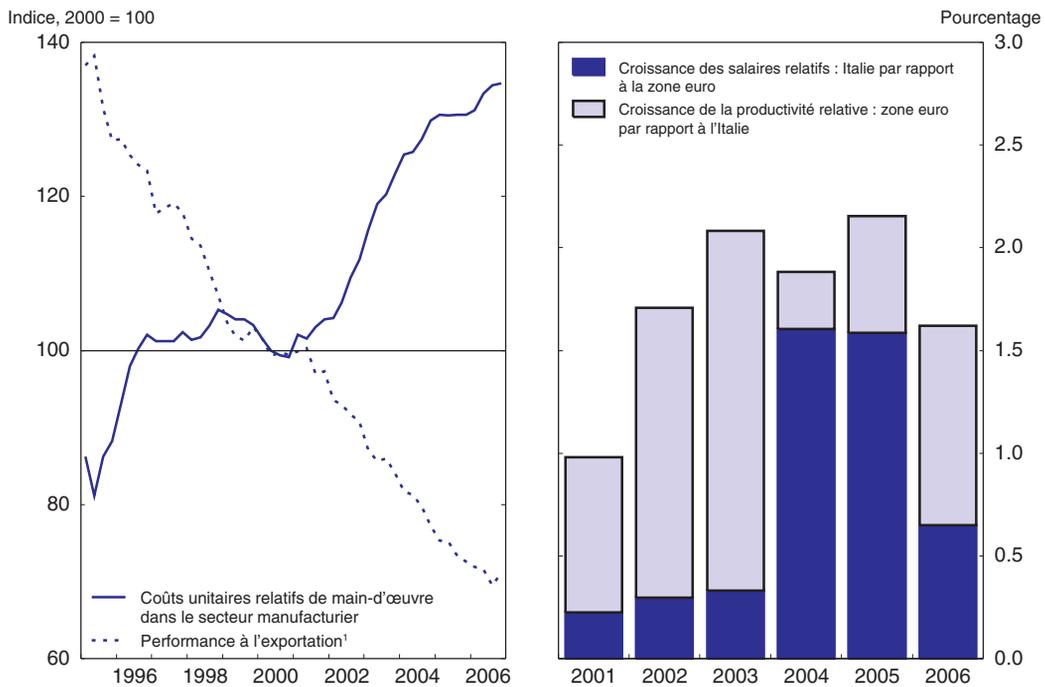
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE N° 81 et base de données de l'OCDE sur la productivité.

### Difficultés face à la mondialisation

#### Effondrement de la compétitivité et des parts de marché

L'Italie est une économie à vocation exportatrice. Dans le passé, le secteur manufacturier a bénéficié d'une forte hausse de la productivité qui, associée à l'élimination de l'indexation automatique et à des dévaluations périodiques de la lire (notamment après le choc pétrolier de 1979), a assuré un niveau élevé de compétitivité des prix au niveau international et de bons résultats à l'exportation. Cependant, le moteur s'est sérieusement grippé : entre 1995 et 2005, l'Italie a perdu près de 50 % de ses parts de marché à l'exportation et sa part dans les échanges mondiaux, en valeur, a diminué d'un tiers, tandis que les exportations nettes ont cessé de tirer la croissance. Une grave dégradation de la compétitivité internationale a suivi, les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre ayant fait un bond de plus de 50 % sur la même période (graphique 1.3). Même si

Graphique 1.3. Indicateurs de compétitivité



1. Définie comme le rapport entre le volume des exportations et les marchés extérieurs, pondéré par les parts de l'Italie dans les échanges.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, N° 81.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013377273104>

le taux de change réel, mesuré par les prix relatifs à la consommation, ne s'est apprécié que d'environ la moitié de ce pourcentage, l'écart entre les deux mesures semble indiquer une compression marquée des bénéfices. Cette période coïncidant avec le démantèlement des obstacles au commerce entre les pays membres et non membres de l'OCDE et avec l'entrée de l'Italie dans l'UEM à un taux de change irrévocablement fixe, il semble que le pays ait eu des difficultés à faire face au choc de la mondialisation par sa seule flexibilité structurelle, sans l'aide de l'indépendance monétaire comme dans le passé.

### ***Une production traditionnellement spécialisée dans les secteurs demandant peu de qualifications***

L'Italie est particulièrement vulnérable face au choc de la mondialisation car elle a, au départ, une structure de production tout à fait analogue à celle des économies de marché émergentes qui sont ses concurrentes, à savoir une production reposant principalement sur des produits traditionnels dont la fabrication exige peu de qualifications. Qui plus est, elle semble avoir aggravé ce désavantage comparatif en accentuant encore sa spécialisation relative dans ces produits (Faini et Sapir, 2005). Les pays qui paraissent mieux s'en sortir face à la mondialisation réorientent leurs ressources vers les domaines qui sont moins sensibles à la concurrence des pays à bas coût, notamment les produits de haute technologie et les services ou d'autres niches. Les autres pays de la zone euro (un peu moins l'Espagne, toutefois) semblent appartenir à cette catégorie et ils ont mieux préservé leurs parts de marché. Les autres pays de l'OCDE ont aussi, plus rapidement que l'Italie, accru leur recours à des personnes ayant une formation universitaire non seulement pour

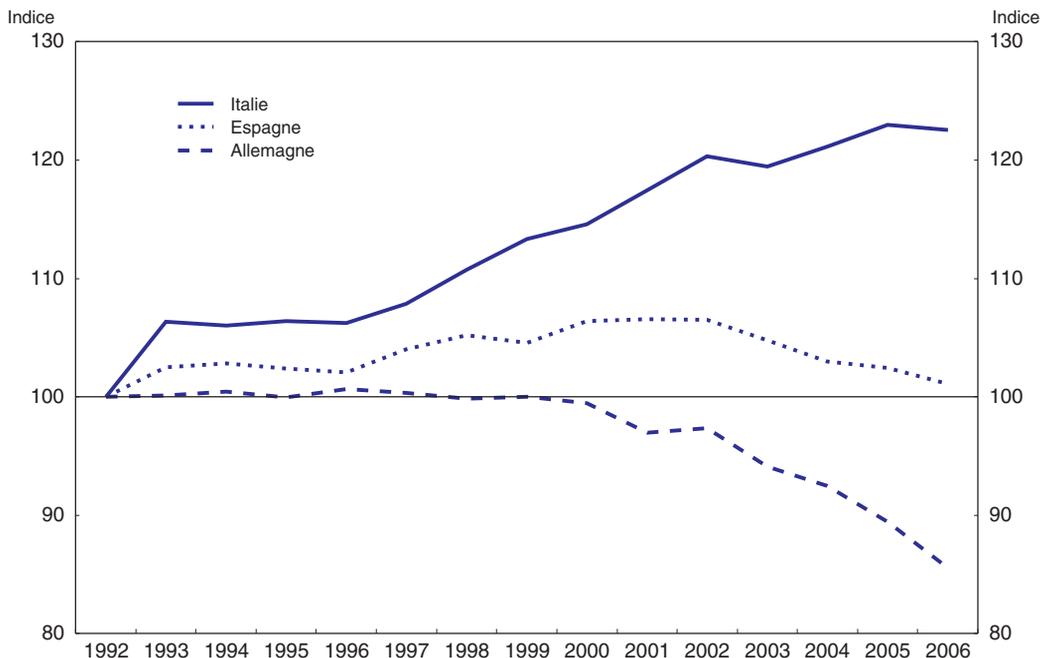
fournir la base de savoir nécessaire à la production de produits de haute technologie mais aussi pour assurer une diffusion adéquate des nouvelles technologies dans l'ensemble de l'économie (Faini et Sapir, 2005). Par ailleurs, dans les autres pays, la désindustrialisation a déclenché des processus conduisant à une spécialisation croissante dans des secteurs dynamiques de services ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux (voir plus loin). L'Allemagne, comme l'Italie, a été plus lente à s'orienter vers les services que des pays comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, mais les conditions étaient fort différentes : elle a maintenu une forte compétitivité internationale par la qualité et par les prix.

### Des signes d'ajustement

Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'ajustement en Italie. Au contraire, la concurrence oblige les entreprises des secteurs exposés à s'adapter ne serait-ce que pour survivre. C'est ce que l'on pourrait déduire, en partie, du fait que l'augmentation des prix à l'exportation par rapport aux prix des produits en général est beaucoup plus forte en Italie qu'ailleurs (graphique 1.4), ce qui permet au pays de maintenir bien mieux ses parts de marché en valeur qu'en volume<sup>9</sup>. La part, dans chaque secteur, des entreprises à plus forte valeur ajoutée semble donc croître, soit parce que ces entreprises elles-mêmes élèvent leur gamme de produits et parviennent ainsi à imposer davantage leurs prix sur le marché, soit parce que les entreprises à plus faible valeur ajoutée se trouvent évincées du marché. Il y a probablement des deux à la fois, même si, comme il a été indiqué plus haut, rien n'indique qu'il y ait des déplacements de produits entre secteurs ou entre grandes catégories. Il pourrait y avoir un ajustement plus important des prix en fonction des marchés dans la forte reprise mondiale. De fait, les hausses de prix moyennes sont particulièrement prononcées

Graphique 1.4. **Prix relatifs à l'exportation**<sup>1</sup>

1992 = 100



1. Prix unitaires à l'exportation des biens et services, corrigés de l'indice des prix à la production.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE N° 81.

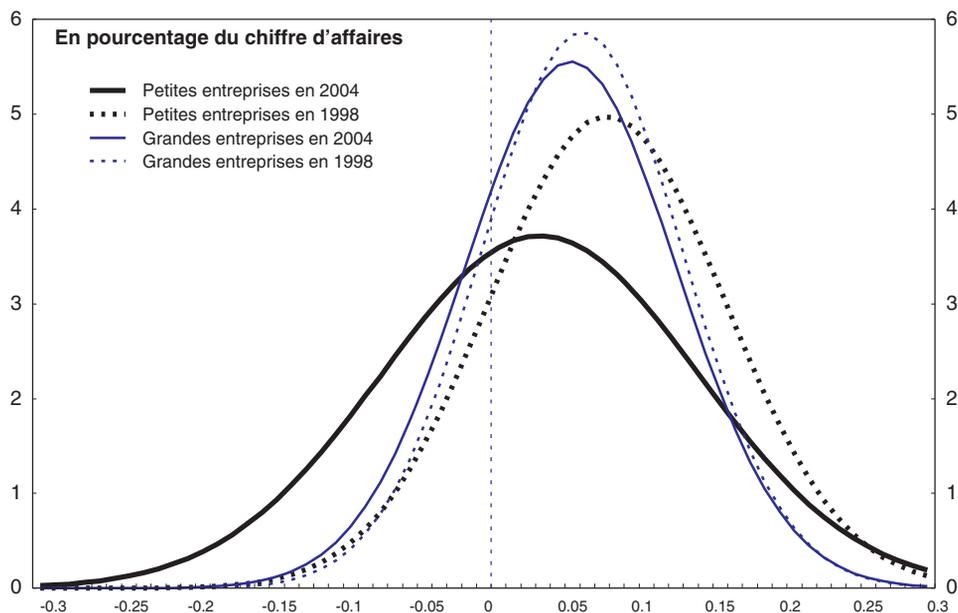
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013415676404>

dans les produits traditionnels haut de gamme du secteur du luxe, pour lesquels il existe une demande grandissante de la part d'une classe moyenne émergente dans les pays non membres de l'OCDE. Une plus haute variabilité des bénéfices dans l'industrie italienne ainsi qu'une valeur médiane en baisse semblent corroborer cette observation. Les grandes entreprises semblent être beaucoup mieux à même que les petites d'externaliser leurs activités et d'innover pour survivre – les petites entreprises ayant en outre du mal en Italie à s'adapter en passant à une taille moyenne (ou grande) (graphique 1.5).

Si l'on considère la situation sous un autre angle, on remarque que des étoiles montantes comme l'Inde et la Chine se tournent elles-mêmes vers les domaines de haute technologie et l'investissement dans le capital humain. Les nouveaux domaines où les pays de l'OCDE ont un avantage comparatif pourraient sous peu être contestés et saturés. Les prix à l'exportation des produits de haute technologie ont en fait baissé, en raison également des avancées technologiques, de sorte que les termes de l'échange pour les pays qui en font leur spécialité sont défavorables. L'Italie pourrait un jour être mieux placée pour le long terme : elle a une base d'exportation solide, caractérisée par des produits de consommation de haute qualité et elle dispose des machines nécessaires à leur fabrication, fort appréciées de la Chine et d'autres pays. L'Italie, malgré ses problèmes à l'exportation, a évité une dégradation de sa balance des opérations courantes, nette des importations de pétrole (Banque d'Italie, 2007), tandis que la balance commerciale avec les pays n'appartenant pas à la zone euro s'est mieux maintenue qu'avec ceux de la zone euro (Cotis, 2006). Il est probablement sage de tirer parti des atouts traditionnels même en période de restructuration.

Graphique 1.5. **Une restructuration est en cours, avec des signes de variabilité croissante de la rentabilité**

Revenus avant intérêt et impôt sur la distribution du chiffre d'affaires suivant la taille des entreprises<sup>1</sup>



1. Les petites entreprises sont celles dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 milliards d'euros. Les grandes entreprises ont un chiffre d'affaires supérieur à 50 milliards d'euros.

Source : Confindustria.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013424205348>

### **La faible croissance de la PTF est le problème central**

Cependant, le fait que l'Italie continue de perdre des parts de marché d'exportation, et à un rythme rapide, laisse penser que, globalement, l'ajustement est encore insuffisant : les entreprises exportatrices qui quittent le marché sont plus nombreuses que celles qui y restent et qui prospèrent<sup>10</sup>. Le fait que beaucoup d'entreprises non rentables qui quittent les secteurs traditionnels libèrent de la main-d'œuvre pourrait en soi être un autre signe encourageant d'ajustement. Pourtant, ces ressources ne sont apparemment pas encore utilisées de façon suffisamment productive dans les secteurs abrités. Tout bien pesé, le fait que le pays n'arrive pas à adapter la structure de sa production aux exigences de la mondialisation semble révéler un problème fondamental de dynamisme et d'innovation, normalement associé à la productivité totale des facteurs (PTF)<sup>11</sup>.

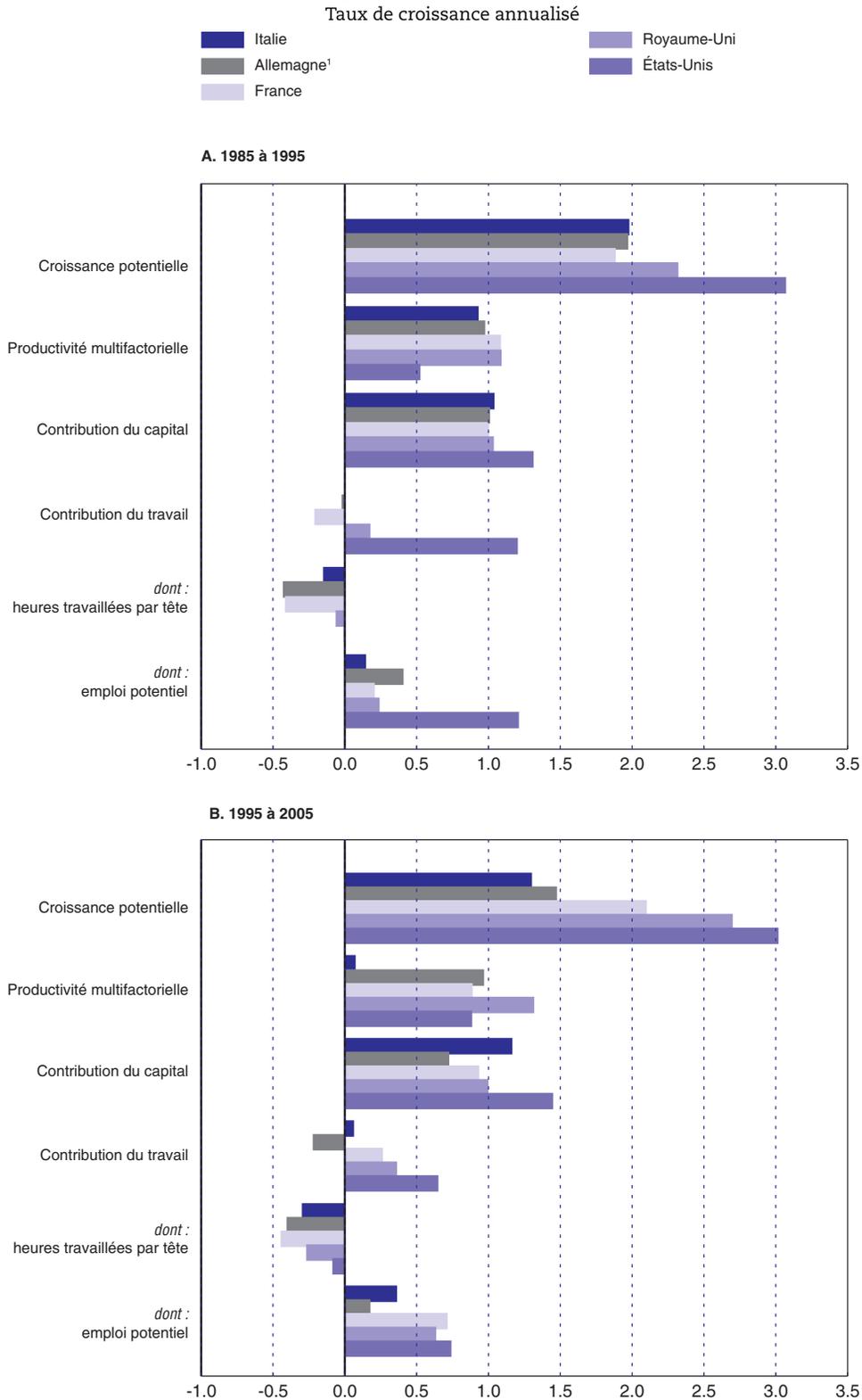
### **Une analyse causale de la croissance**

Une analyse causale de la croissance réalisée par l'OCDE confirme que la PTF en Italie a accusé une décélération exceptionnellement marquée au cours de la décennie passée (graphique 1.6). Dans le même temps, toutefois, l'Italie s'est détachée des autres pays (à l'exception des Etats-Unis) du point de vue de l'utilisation de la main-d'œuvre, limitant ainsi le fléchissement absolu et relatif de son taux de croissance potentiel. L'accroissement de l'intensité capitaliste ne s'est ralenti que légèrement et une analyse plus approfondie montre que cette évolution a été le fruit d'une augmentation régulière du ratio capital-travail, conjuguée à une lente diminution du taux de rendement du capital. Il semble donc que le ralentissement de la productivité ne puisse être imputé pour une part importante à une plus grande intensité du facteur travail, inhérente aux réformes du marché du travail elles-mêmes.

Une décomposition plus fine de la productivité de la main-d'œuvre, tenant compte de la qualité du travail, est utile pour vérifier l'hypothèse selon laquelle la PTF a pu être momentanément affaiblie par l'entrée dans l'emploi d'un plus grand nombre de personnes peu qualifiées embauchées sur les nouveaux contrats atypiques. En réalité, les effets de composition induits par la réforme semblent avoir simplement freiné la hausse de la qualité du travail qu'impliquent normalement les effets de cohorte, qui eux-mêmes se sont ralentis, ce qui pourrait expliquer en partie la baisse de la productivité (tableau 1.4). A ce propos, une grande partie de la forte croissance de la PTF observée de prime abord dans les années 80 et au début des années 90 disparaît après correction de ces effets de cohorte ; le ralentissement de la correction de la PTF compte tenu de ces effets est moins marqué mais tout de même considérable<sup>12</sup>.

Comme dans les autres pays, les activités manufacturières ont été le secteur de l'économie italienne qui a connu l'expansion de loin la plus rapide jusqu'en 1995 – avec une progression moyenne de la PTF de 1 ¼ pour cent par an sur la période 1980-1995. Mais cette expansion a tourné court par la suite, avant qu'un recul ne se produise au début du nouveau siècle, expliquant en quasi-totalité l'effondrement de la croissance globale de la PTF. D'après le tableau 1.4, environ 20 % de la baisse de la PTF dans les années 2000 ont été compensés par des déplacements intrasectoriels, les entreprises manufacturières italiennes réussissant à élever leur gamme de produits afin de se protéger de la concurrence grandissante des économies de marché émergentes – un facteur qui se retrouve aussi dans le niveau plus élevé des prix à l'exportation, comme on l'a vu plus haut<sup>13</sup>. Dans le secteur des services, il y a eu aussi un ralentissement de la PTF mais beaucoup moins prononcé, les résultats de la productivité en longue période étant déjà

Graphique 1.6. **Décomposition du potentiel de croissance : comparaison internationale**



1. 1991 à 1995 pour l'Allemagne.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE N° 81.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/013448504878>

Tableau 1.4. **La productivité du travail et ses déterminants**

Valeurs en pourcentage

Années	Productivité du travail	Accroissement de l'intensité capitalistique	Qualité du capital	Qualité du travail	Composition de l'offre	PTF
Ensemble du secteur privé						
1981-85	1.42	0.66	-0.02	0.49	0.03	0.27
1986-90	2.36	0.69	0.14	0.29	0.01	1.22
1991-95	2.28	0.86	0.03	0.47	0.02	0.90
1996-2000	0.74	0.40	0.16	0.22	0.03	-0.07
2001-06	-0.27	0.41	0.05	0.11	0.05	-0.90
Secteur manufacturier						
1981-85	3.47	1.62	0.45	0.12	0.07	1.21
1986-90	3.06	0.70	0.12	0.19	0.04	2.02
1991-95	3.58	1.14	0.04	0.46	0.00	1.94
1996-2000	0.80	0.72	0.04	0.31	0.04	-0.31
2001-06	-0.39	0.58	-0.03	0.23	0.19	-1.37

Source : Bassanetti et Zollino (2007).

médiocres (tableau 1.5). Ce ralentissement a peut-être d'ailleurs été principalement conjoncturel (Zollino, 2006). Les États-Unis ont connu dans le même temps une montée en flèche de la productivité dans les services – services financiers, TIC et commerce de gros et de détail, où les taux de croissance étaient traditionnellement faibles, ce qui semblerait indiquer que l'Italie a raté une occasion de tirer parti des technologies mondiales disponibles.

Tableau 1.5. **Contributions à la croissance par secteur**

(Variations en pourcentage)

Années	Croissance de la valeur ajoutée			Contribution du travail			Contribution du capital			Productivité totale des facteurs		
	Total	Secteur manufacturier	Services	Total	Secteur manufacturier	Services	Total	Secteur manufacturier	Services	Total	Secteur manufacturier	Services
1981-85	1.7	0.6	2.6	0.7	-1.8	2.4	0.8	1.2	1.0	0.3	1.2	-0.8
1986-90	3.1	3.7	3.0	0.8	0.6	1.2	1.0	1.0	1.5	1.2	2.0	0.4
1991-95	1.3	1.5	1.4	-0.2	-1.0	-0.1	0.6	0.6	0.9	0.9	1.9	0.6
1996-2000	1.6	0.5	2.1	0.8	0.1	1.1	0.9	0.7	1.2	-0.1	-0.3	-0.3
2001-06	0.7	-0.9	1.1	0.7	0.0	0.9	0.8	0.5	1.4	-0.9	-1.4	-1.3

Source : Bassanetti et Zollino (2007).

### Un retard en matière de capital humain

La croissance de la PTF est souvent attribuée à l'efficacité en matière de gestion et à l'activité d'innovation, processus créatif qui génère la valeur ajoutée. Afin de la stimuler, il faut une dotation importante en capital humain, qui fournira les compétences requises. Mais il faut aussi qu'il existe une demande pour ces compétences. La concurrence est le principal stimulant de la demande d'innovation des entreprises, surtout si elle s'accompagne d'un système financier diversifié et efficient en mesure d'amortir les risques encourus et d'accélérer le développement des petites et moyennes entreprises. Comme on

vient de le voir, le secteur exposé de l'Italie est soumis à une concurrence très rude, ce qui ne peut que l'inciter à innover ; or ce secteur a vu sa PTF s'effondrer, précisément, faute d'innovation. Cette situation est imputable à l'offre de capital humain et à la base institutionnelle de la prise de risques et de la croissance des entreprises. Cependant, les secteurs des services n'ayant absolument pas réagi à une évolution marquée des termes de l'échange en leur faveur (dont témoigne le taux de change réel), il semble que, dans ces secteurs, la concurrence ne joue pas son rôle de stimulant de l'innovation. On développera cette question plus loin.

Les indicateurs du capital humain pour l'Italie confirment que c'est la faible croissance de la PTF (plutôt que l'adéquation du capital) qui a été le principal facteur responsable du ralentissement de la productivité (graphique 1.7)<sup>14</sup>. Parmi les pays de l'OCDE, l'Italie a un des plus bas pourcentages de chercheurs et d'ingénieurs dans l'emploi total et, d'une manière plus générale, ses résultats en matière d'innovation (dépenses privées de R&D, brevets, diffusion des TIC) sont médiocres en comparaison de ceux des autres pays. Il faut des compétences actives de chercheurs non seulement pour lancer l'innovation au plan local mais aussi pour absorber le savoir et adapter les inventions étrangères. Les mauvais résultats en matière d'innovation peuvent être imputés à des déficiences dans le système d'enseignement supérieur<sup>15</sup>. Cependant, le progrès technologique exige aussi des ressources humaines plus importantes en termes de travailleurs qualifiés aptes à mettre en œuvre les nécessaires changements organisationnels. A cet égard, une faiblesse majeure pour l'Italie est la très forte proportion de la population active qui n'a guère ou pas de qualifications officielles au-delà de la scolarité obligatoire – le reflet de la structure de production.

### **Un faible taux d'activité dans une société vieillissante**

Non seulement l'Italie est exceptionnellement exposée au choc de la mondialisation, mais c'est aussi l'un des pays de l'OCDE le plus sévèrement touché par le vieillissement de la population. Cette vulnérabilité résulte de taux de fertilité extrêmement bas et d'un allongement de l'espérance de vie de la génération, relativement nombreuse, issue du baby boom de l'après-guerre. La réponse pratique à l'inévitable forte hausse du taux de dépendance attendue au cours des 30 prochaines années (à 62 %, à la limite supérieure de l'UE<sup>16</sup>) consiste à utiliser plus pleinement les ressources humaines disponibles, notamment par le biais de l'immigration. Les taux d'activité des femmes et des travailleurs âgés, et les taux d'emploi des jeunes, sont encore bien en deçà des moyennes correspondantes pour les pays européens et les pays de l'OCDE, malgré un certain progrès (tableau 1.6). L'Italie a donc largement la possibilité de renforcer les taux de croissance à long terme en se rapprochant de ces normes, mais le marché du travail et les distorsions budgétaires entravent ses efforts.

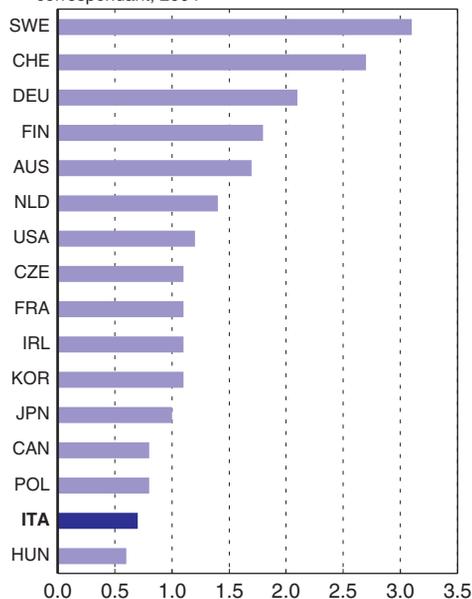
### **Opposition travailleurs intégrés/travailleurs exclus**

Les réformes du marché du travail ont été jusqu'à présent fragmentaires, créant de nouvelles voies d'accès à l'emploi au lieu de procéder à une restructuration générale. Elles ont manifestement réussi à créer de l'emploi : plus de 40 % des nouveaux emplois ces dernières années sont à durée déterminée. Grâce à ces emplois, le chômage a nettement reculé, améliorant ainsi la confiance des ménages et soutenant la consommation. Les personnes à la recherche d'un premier emploi et les travailleurs peu qualifiés ont aussi pu avoir un accès restreint au marché du travail. Il s'agit néanmoins d'une solution de pis-

## Graphique 1.7. Part prépondérante des travailleurs peu qualifiés en Italie

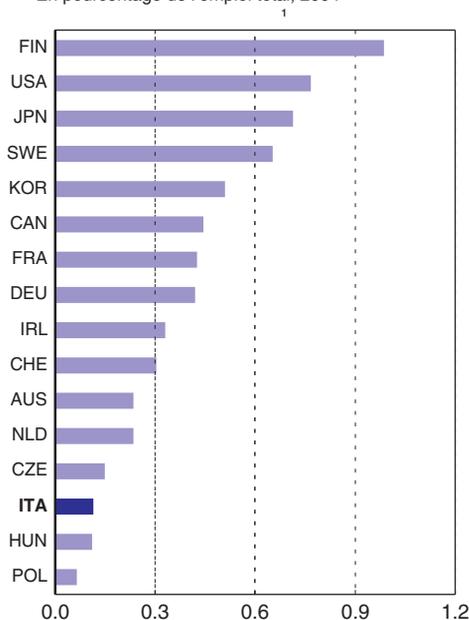
## A. Détenteurs d'un diplôme de doctorat

En pourcentage de la population du groupe d'âge correspondant, 2004



## B. Chercheurs dans le secteur des entreprises

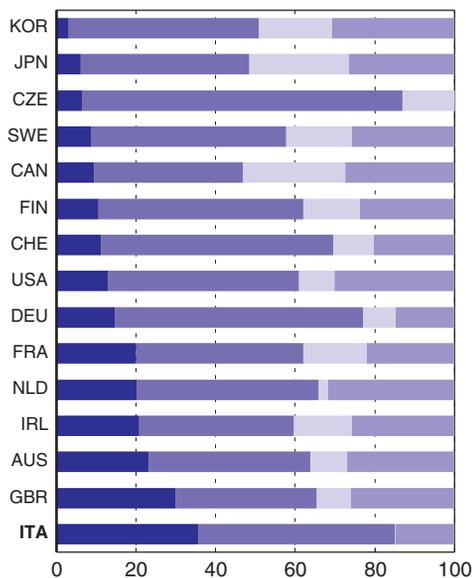
En pourcentage de l'emploi total, 2004



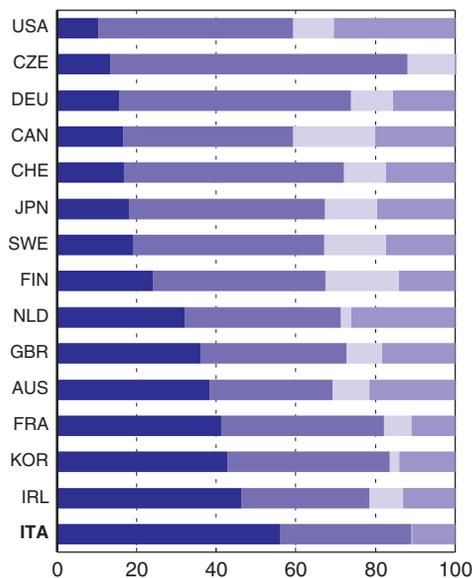
## C. Niveau d'instruction de la population adulte, 2004

■ Niveau inférieur<sup>2</sup>   ■ Deuxième cycle du secondaire<sup>2</sup>   ■ Supérieur à orientation pratique, technique ou professionnelle   ■ Supérieur à orientation théorique<sup>3</sup>

## 25 à 34 ans



## 45 à 54 ans



1. 2003 pour les Pays-Bas et la Suède, 2002 pour le Canada et les États-Unis.

2. Le niveau inférieur comprend les personnes n'ayant suivi que l'enseignement primaire, le premier cycle de l'enseignement secondaire ou les filières courtes CITE-3C ; le deuxième cycle de l'enseignement secondaire comprend aussi les filières post-secondaires non tertiaires.

3. Y compris, pour l'Italie, l'enseignement supérieur à orientation pratique, technique ou professionnelle.

Source : Cotis (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013458433468>

Tableau 1.6. Résultats du marché du travail : comparaisons internationales

	1985-1995			1995-2005			1995			2005		
	Italie	UE15	OCDE	Italie	UE15	OCDE	Italie	UE15	OCDE	Italie	UE15	OCDE
Taux d'emploi <sup>1</sup>	52.1	60.3	52.5	54.1	62.9	54.9	51.2	58.5	63.4	57.5	65.2	65.5
dont :												
Hommes	69.2	72.7	76.5	68.3	72.1	75.6	67.0	73.0	76.3	69.7	72.9	75.0
Femmes	35.3	48.1	52.5	39.9	53.7	54.9	35.4	44.2	50.8	45.3	57.5	56.1
Taux de chômage	11.4	10.0	7.3	10.2	9.1	6.9	11.7	10.7	8.0	7.8	8.4	6.8
dont :												
Hommes <sup>1</sup>	8.0	8.6	6.8	7.9	8.1	6.5	9.0	9.6	7.5	6.3	7.7	6.5
Femmes <sup>1</sup>	17.3	12.0	8.0	14.0	10.4	7.4	16.3	12.5	8.7	10.1	9.2	7.1
Chômeurs de longue durée <sup>1, 2</sup>	81.8	67.8	48.3	75.9	64.4	47.5	80.2	71.8	48.8	67.7	60.4	46.9
Jeunes <sup>3</sup>	32.6	19.4	14.2	28.7	17.3	13.1	31.9	22.3	16.4	24.0	16.6	13.3
Taux d'activité	58.8	66.9	69.5	60.2	69.2	69.9	57.9	65.5	68.8	62.4	71.1	70.2
dont :												
Hommes	75.2	79.5	82.0	74.1	78.4	80.8	73.6	80.7	82.5	74.4	78.9	80.3
Femmes	42.6	54.3	57.2	46.3	60.0	59.2	42.3	50.5	55.6	50.4	63.3	60.3
Seniors <sup>4</sup>	32.5	40.4	49.3	30.1	42.8	51.2	29.6	41.3	49.2	32.6	50.6	54.5
dont :												
Hommes	51.6	55.7	32.5	44.0	53.7	30.1	46.5	59.3	33.9	44.3	57.2	32.6
Femmes	15.1	26.3	35.2	17.2	31.9	39.5	14.1	25.4	34.1	21.5	38.3	43.9
Heures travaillées <sup>5</sup>	1 906.6	1 543.0	1 448.2	1 847.7	1 665.8	1 669.5	1 876.0	1 413.2	1 292.0	1 791.0	1 634.0	1 541.2

1. Population de 15-64 ans.

2. Part du chômage d'une durée de 6 mois et plus.

3. Population de 15-24 ans.

4. Population de 55-64 ans.

5. Moyenne annuelle, travailleurs indépendants compris, moyenne non pondérée pour les pays de l'OCDE.

6. Moyenne annuelle par personne d'âge actif, moyenne non pondérée pour les pays de l'UE15 et les pays de l'OCDE.

Source : OCDE (2006), Perspectives de l'emploi.

aller. La flexibilité ne concerne que les travailleurs en marge du marché, notamment les nouveaux entrants recrutés sur contrats atypiques et généralement renouvelés. De fait, des incitations fiscales ont dû être données en faveur de la conversion de ces contrats en contrats permanents. Les jeunes, les femmes et les autres catégories marginales n'ont pas d'assurance chômage, et pourtant ils sont confrontés à un risque élevé de chômage intermittent, représentant 12 % de l'emploi total mais environ un tiers du chômage à tout moment (tableau 1.7). Parallèlement, la grande masse des travailleurs bénéficiant de contrats de durée indéterminée bénéficient d'une forte protection de l'emploi, ayant notamment le droit d'aller en justice en cas de licenciements individuels non justifiés. Les grandes entreprises offrent à ces travailleurs une assurance chômage. Cette situation crée un marché du travail à deux vitesses et un rééquilibrage de la protection de l'emploi paraît s'imposer. La LPE pour les contrats permanents devrait être assouplie, même si cela nécessite une modeste assurance chômage universelle<sup>17</sup>.

La LPE fait en outre fort probablement obstacle à l'innovation et à la croissance (OCDE, 2007b). Une protection excessive de l'emploi rend la restructuration coûteuse pour les entreprises et affaiblit les incitations à l'effort pour les salariés, sans compter qu'elle rend les employeurs plus réticents à embaucher au départ. C'est une importante raison pour laquelle les contrats atypiques se multiplient : ils réduisent notablement le coût des licenciements et rendent possible la restructuration, tout en permettant une plus grande flexibilité dans l'utilisation de la main-d'œuvre face aux fluctuations de la demande. Le fait

Tableau 1.7. **Travailleurs sous contrats temporaires**

Type de contrat	Situation professionnelle	Nombre de travailleurs	
		Milliers	En % du total
1) Travailleurs salariés ayant un contrat non choisi (tous types de contrat)	Ayant un emploi	1 979	
	N'ayant plus d'emploi	789	
2) Travailleurs ayant un contrat « co-co-co » ou de projet	Ayant un emploi	394	
	N'ayant plus d'emploi	67	
3) Collaborateurs occasionnels	Ayant un emploi	71	
	N'ayant plus d'emploi	54	
4) Travailleurs indépendants avec enregistrement TVA	Ayant un emploi	365	
	N'ayant plus d'emploi	38	
Ensemble des travailleurs en situation précaire	Ayant un emploi	2 809	12.2 <sup>1</sup>
	N'ayant plus d'emploi	948	36.3 <sup>2</sup>
	Total	3 757	14.7 <sup>3</sup>

1. En pourcentage de l'emploi total.

2. En pourcentage du chômage total.

3. En pourcentage de la population active.

Source : Mandrone, E. (2007), « Quanti sono i lavori precari », <http://www.lavoce.info>, 21 mars.

que le volet le plus restrictif de la LPE ne s'applique qu'au-delà d'un certain seuil (15 salariés) peut aussi faire obstacle au développement des entreprises, ce qui a des effets préjudiciables sur leur capacité d'innovation encore que ceux-ci semblent globalement peu marqués (annexe 1.A2). En résumé, la LPE appliquée aux contrats à durée indéterminée peut constituer un obstacle majeur à l'amélioration de la productivité et à la création d'emplois car elle ralentit le processus de création-destruction d'emplois en Italie.

### **Une vaste économie souterraine**

L'existence d'une économie souterraine relativement étendue en Italie<sup>18</sup> n'est qu'une forme extrême de la dichotomie travailleurs intégrés/travailleurs exclus. Certes, mieux vaut travailler dans le secteur informel que pas du tout, et c'est en fait la solution adoptée par un grand nombre de jeunes, de femmes et de personnes en retraite anticipée dans le sud. Les quotas d'immigration étant largement inférieurs aux besoins des entreprises (dans le nord), le secteur informel offre aussi un point d'entrée pour les travailleurs migrants supplémentaires dont l'économie a besoin, ce qui allège les pressions sur le marché du travail. Un coin fiscal élevé (47 %, compte non tenu de la composante travail de la taxe sur la valeur ajoutée payée par les entreprises, IRAP) et les réglementations relatives au travail (LPE, normes de sécurité, prestations) assurent des « rentes » aux entreprises qui emploient ces travailleurs, qu'elles peuvent partager, tandis que le risque de poursuites est faible – peut-être parce que certaines petites entreprises pourraient faire faillite si elles avaient soudain à payer l'intégralité des coûts de main-d'œuvre. De même, les grandes entreprises recourent à la main-d'œuvre non déclarée par le biais d'un système de sous-traitance. La mondialisation a peut-être aggravé le caractère informel de l'activité en intensifiant la concurrence par les coûts, encore qu'elle assure aussi une soupape de sécurité pour les entreprises dans la mesure où elles peuvent maintenant délocaliser plus facilement leurs activités vers des pays de l'UE comme la Roumanie afin de réduire leurs coûts.

Une activité informelle généralisée ne semble pas propice au développement d'une économie de marché moderne. *Premièrement*, elle rétrécit la base d'imposition, faisant supporter une fiscalité plus lourde à ceux qui paient des impôts. L'on estime que cette

distorsion représente près de 5 points de PIB – un taux d'imposition effectif de 32 % sur l'économie formelle, en comparaison d'une charge fiscale globale de 27 % (Ministère de l'Économie et des Finances, 2006). En fin de compte, les personnes peu qualifiées entreront probablement dans le monde du travail par la porte informelle du fait que l'économie s'enlise dans un équilibre défavorable. La rapide augmentation des dépenses publiques exacerbe le syndrome en accentuant encore la pression fiscale. *Deuxièmement*, l'économie informelle sape la mise en valeur du capital humain, et donc la productivité, car les travailleurs du secteur informel sont rarement formés et, étant relégués au statut de seconde classe, ils n'ont pas non plus de droits à pension.

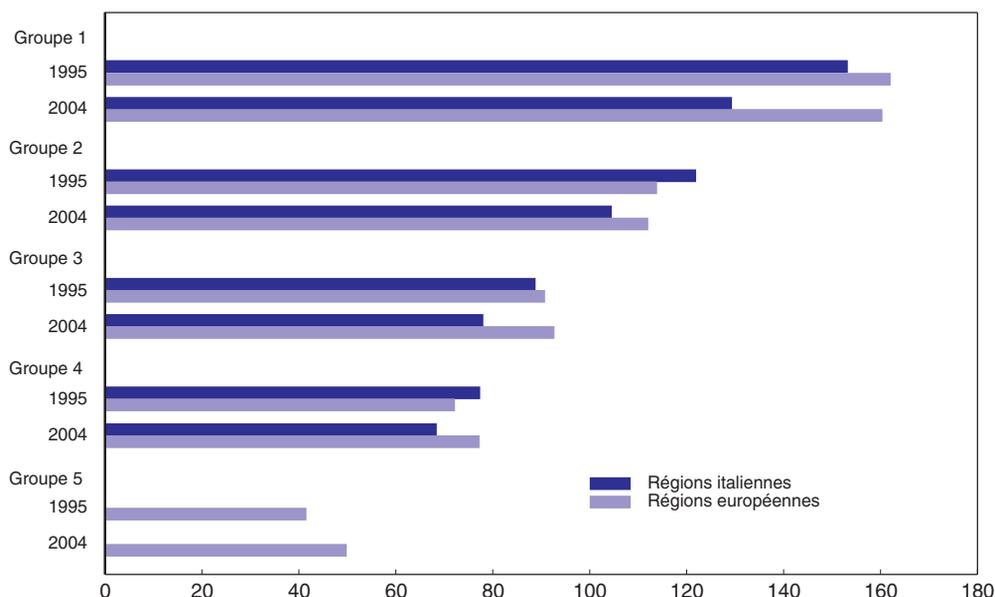
Les nouveaux contrats atypiques sont une réponse au problème de l'économie informelle puisqu'ils doivent servir de passerelle vers de meilleurs emplois dans le secteur formel tout en allégeant les coûts de transition pour les entreprises. Dans le cadre de la réforme des pensions, des mécanismes actuariels ont été mis en place, qui offrent des incitations à rester plus longtemps dans le travail formel. Le gouvernement a promis de sanctionner sévèrement ceux qui se soustraient à l'impôt. Il est cependant nécessaire d'éradiquer les distorsions fondamentales qui alimentent l'économie souterraine. Il faut des quotas d'immigration plus rationnels (avec moins de régularisations). Il est indispensable d'atténuer la pression budgétaire car c'est l'un des principaux facteurs d'incitation à l'activité informelle. Les charges sociales sur les travailleurs peu qualifiés devraient être réduites afin de favoriser leur entrée sur le marché du travail ; l'augmentation de ces prélèvements sur les formes de contrats très flexibles, suivant la politique actuelle (chapitre 3), pourrait les entraîner dans l'économie informelle au lieu de les attirer vers les emplois permanents.

### ***Un écart persistant entre le nord et le sud***

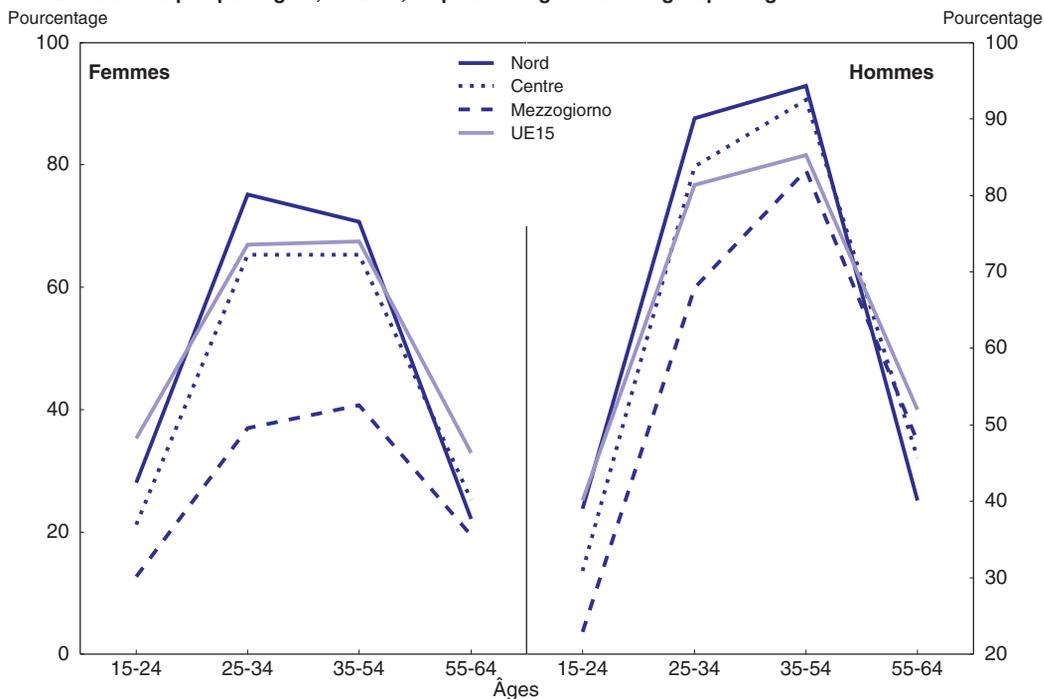
Dans la partie méridionale du pays, le PIB par habitant est inférieur d'environ un tiers à ce qu'il est dans le nord, en raison principalement d'un écart de productivité ; le chômage, fortement concentré parmi les jeunes, est trois fois plus élevé que dans le nord, et le taux d'emploi des femmes, extrêmement bas dans tous les groupes d'âge, explique en quasi-totalité le retard de l'Italie par rapport à l'Europe ; le système bancaire est moins développé et l'économie informelle plus étendue : le sud accuse aussi un sérieux retard du point de vue des résultats scolaires (graphique 1.8). Le plus décourageant, c'est que l'écart entre l'Italie du sud et l'Italie du nord ne s'est guère réduit depuis l'unification il y a 150 ans, malgré d'importants transferts publics réalisés par le passé. Les transferts ne peuvent apparemment pas compenser la médiocre qualité de l'administration et de l'infrastructure publiques, la faiblesse des droits de propriété et de la sécurité<sup>19</sup> et le niveau relativement élevé des coûts unitaires de main-d'œuvre. L'Italie illustre le paradoxe selon lequel la convergence entre pays est souvent plus rapide qu'à l'intérieur des pays, où les différences régionales peuvent s'enraciner plus profondément<sup>20</sup>.

Tout n'est pas négatif, cependant. Le sud de l'Italie n'est pas handicapé par l'obsolescence de sa structure industrielle (elle n'est pas très développée) : la baisse de la PTF a touché surtout le nord industrialisé. Alors que le PIB par habitant des régions riches de l'Italie a reculé de près de 10 points par rapport aux régions riches des autres pays d'Europe au cours de la décennie écoulée, les régions pauvres ont vu leur situation s'améliorer (graphique 1.8, partie A). L'expansion du crédit au cours de la même période a été plus marquée dans le sud que dans le nord. Le sud a donc l'avantage de partir de zéro pour aider l'Italie à faire face à la mondialisation, utilisant les meilleures technologies et

## Graphique 1.8. Comparaisons entre le nord et le sud

A. Régions italiennes et européennes : PIB par habitant, moyenne EU25 = 100<sup>1</sup>

## B. Taux d'emploi par région, en 2006, en pourcentage du même groupe d'âge



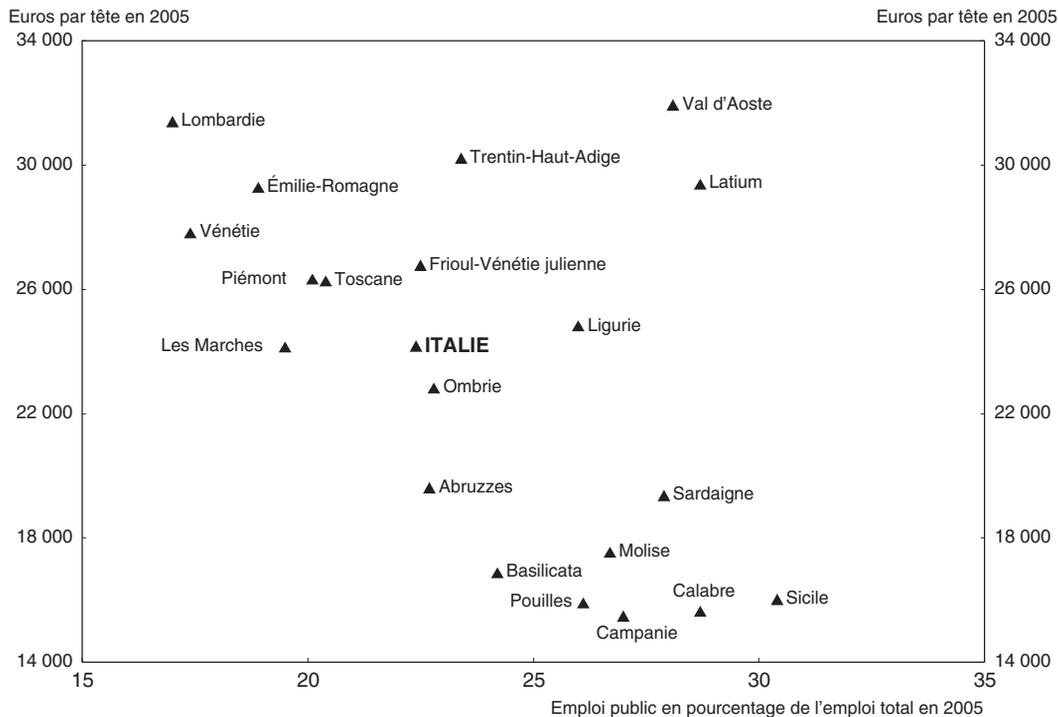
1. PIB par habitant aux prix du marché, corrigé pour tenir compte des parités de pouvoir d'achat, comparé à la moyenne des 25 pays européens en 1995 (moyenne UE25). Le groupe 1 comprend les régions ayant un PIB par habitant supérieur à 135% de la moyenne UE25, le groupe 2 englobe les régions dont le PIB par habitant est compris entre 100 et 135% de la moyenne UE25, le groupe 3 englobe les régions dont le PIB par habitant est compris entre 80 et 100% de la moyenne UE25, le groupe 4 correspond aux régions dont le PIB par habitant est compris entre 65 et 80% de la moyenne UE25, et le groupe 5 correspond aux régions dont le PIB par habitant est inférieur à 65% de la moyenne UE25. Il n'y a aucune région italienne dans le groupe 5.

Source : D'après les données d'EUROSTAT, NUTS2, ISTAT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013500351415>

pratiques existantes, par exemple dans de nouvelles activités de services et dans le commerce de détail, qui pourraient générer de nombreux emplois, notamment pour les femmes et les jeunes. Le problème du vieillissement est aussi moins important dans le sud, grâce à des taux de fertilité plus élevés (quoiqu'en baisse). Les taux de diplômés de l'université sont proches de ceux du nord, du fait, en partie, que l'Etat intervient en tant qu'employeur en dernier ressort dans les régions pauvres et que la proportion de hautes qualifications est relativement forte (graphique 1.9). Le secteur universitaire pourrait se rééquiper afin d'aider au développement des secteurs « entièrement nouveaux » de haute technologie ou du « tourisme culturel », ce qui permettrait d'exploiter les avantages naturels de l'Italie. Une fois que le processus de rattrapage aura démarré, les taux de croissance dans le sud devraient être élevés, ce qui améliorerait la moyenne du pays. La politique régionale a changé de façon spectaculaire afin de favoriser davantage le rattrapage (chapitre 4).

Graphique 1.9. **Part de l'emploi public et revenu par habitant**



Source : ISTAT, Conti Economici Regionali.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013525431125>

Face à la nécessité pour l'Italie de mobiliser la population active, la segmentation régionale du marché du travail est particulièrement préoccupante. Dans le nord du pays, le marché du travail est tendu alors que, dans le sud, le sous-emploi est important, ce qui témoigne d'une faible mobilité interrégionale et d'une inadéquation entre les compétences disponibles et les besoins. Ainsi, paradoxalement, les immigrés arrivent-ils habituellement dans le sud mais migrent rapidement vers le nord, où se trouvent les emplois, laissant derrière eux les jeunes chômeurs natifs du sud de l'Italie (OCDE, 2005)<sup>21</sup> ; les entreprises italiennes délocalisent des emplois à l'étranger, ignorant souvent le sud du pays. Un salaire

minimum national applicable de facto confère au sud un lourd désavantage concurrentiel, qui s'ajoute à celui dont souffre l'Italie dans son ensemble. Des taux de salaire relativement plus élevés dans le nord, notamment des primes de compétence, pourraient atténuer les pressions dans cette région, tandis que des salaires relativement plus bas dans le sud, conjointement avec un programme d'amélioration des infrastructures et des services publics, pourraient attirer les investissements, ce qui permettrait d'offrir des emplois aux jeunes peu qualifiés et encourager aussi l'émigration vers le nord. Une différenciation plus marquée des rémunérations en fonction de la qualité pourrait améliorer les incitations à continuer l'école et à étudier. Les employeurs ne poussent pas à la décentralisation, toutefois, car ils craignent que n'en résulte une intensification des pressions salariales, surtout dans le nord.

### **Le processus de réforme**

L'UE a revitalisé le processus de Lisbonne, dont l'objet est de combler l'écart avec les États-Unis en matière d'innovation et de croissance, tandis que le processus de Maastricht (Programmes de stabilité), qui se poursuit, vise à assurer un ajustement budgétaire à moyen terme pour soutenir l'euro. Sur ces deux plans, l'Italie est l'un des pays d'Europe qui sont confrontés aux défis les plus difficiles. D'après le suivi de la croissance et de l'emploi institué lors du Conseil de Lisbonne, l'Italie se situe au dernier rang dans un classement général de 10 pays, accusant un retard particulièrement prononcé en termes de productivité du travail, d'emploi, d'enseignement supérieur et de finances publiques. S'agissant de l'indice de capital humain établi par le Conseil, l'Italie obtient les valeurs les plus basses d'un groupe de 13 pays sur les plans de l'utilisation du capital humain (mais se place au quatrième rang pour ce qui est de la dotation en capital humain) et de l'impact de la démographie<sup>22</sup>. Elle se caractérise aussi par la dette publique de loin la plus élevée de l'UE. Il est admis que les deux processus se renforcent mutuellement. Toute expansion est difficile en l'absence de finances publiques saines, et la stabilité budgétaire est renforcée par la croissance.

L'Italie, qui partage ces objectifs, est consciente de la distance qu'elle a à parcourir pour les atteindre. Le DPEF (programme économique et financier à moyen terme du gouvernement) pour 2007–11 établit un diagnostic des impératifs économiques et politiques conformément à la Stratégie de Lisbonne et au Programme de stabilité (tableau 1.8). Pour résumer, aux termes du DPEF :

- La faible croissance de la PTF, l'inadéquation des mécanismes permettant de récompenser la qualité, l'environnement peu favorable aux entreprises et aux consommateurs, et l'existence de vastes domaines à l'abri de la concurrence sont autant de facteurs qui ont réduit le taux de croissance potentiel de l'Italie. *Une croissance plus rapide* est nécessaire pour assurer le bien-être social et pour réduire le déficit. La reprise actuelle doit être transformée en une expansion durable. Les autorités devraient y contribuer en fournissant un meilleur cadre administratif et judiciaire, ainsi qu'une infrastructure adéquate en termes de capital physique et humain.
- Le déficit important, le solde primaire réduit, l'endettement croissant et la faible croissance nuisent à la viabilité budgétaire et accroissent la vulnérabilité. Il est indispensable de *réduire le déficit* afin de libérer les ménages et les entreprises de la crainte paralysante de nouvelles mesures et de nouveaux sacrifices, et de favoriser l'équité. L'assainissement des finances publiques (excédent primaire de 5 % en 2011) doit reposer sur des réductions de dépenses, surtout dans les quatre domaines des retraites,

Tableau 1.8. Objectifs du DPEF pour 2007-2011

Septembre 2006

	2006		2007		2008	2009	2010	2011
<b>Cadre macroéconomique (taux de croissance)</b>								
PIB effectif	1.5	(1.9)	1.2	(2.0)	1.5	1.6	1.7	1.7
PIB potentiel	1.0		1.2		1.3	1.4	1.6	1.7
Productivité	1.0	(0.2)	0.8	(1.1)	0.8	0.8	0.9	0.9
Emploi	0.5	(1.6)	0.4	(1.0)	0.7	0.7	0.8	0.8
<b>Budget (% du PIB)</b>								
Besoin de financement tendanciel <sup>1</sup>			-4.1		-4.1	-4.1	-3.9	-3.8
Besoin de financement	-4.0	(-4.4)	-2.8	(-2.3)	-2.2	-1.6	-0.8	-0.1
Solde primaire	0.5	(0.2)	2.0	(2.6)	2.7	3.4	4.1	4.9
Paievements d'intérêts	4.6	(4.6)	4.8	(4.8)	4.9	5.0	5.0	5.0
<b>Dettes (% du PIB)</b>	<b>107.7</b>	<b>(106.8)</b>	<b>107.5</b>	<b>(105.4)</b>	<b>107.0</b>	<b>105.1</b>	<b>102.6</b>	<b>99.7</b>

Note : Les chiffres entre parenthèses correspondent aux mises à jour 2006-07 figurant dans *Relazione Unificata*, ministère de l'Économie et des Finances, 16 mars 2007.

1. Compte tenu des dispositions en vigueur.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

de l'emploi public, de la santé et des dépenses locales. Compte tenu de la nécessité d'abaisser les impôts et d'engager de nouvelles dépenses, le mot d'ordre sera de veiller à tirer le maximum des ressources financières disponibles<sup>23</sup>.

- La faible croissance, les déficiences du filet de sécurité sociale et le caractère souvent rétrograde de la fonction publique continuent de creuser les inégalités et créent de nouvelles formes de marginalisation. Une plus grande équité est indispensable à la fois pour protéger ceux qui n'ont pas les moyens de se faire entendre et pour mobiliser un appui politique et social en faveur des restructurations nécessaires au renforcement de la croissance et à la réduction de la dette. Il est particulièrement important de réorienter les dépenses de transfert vers ceux qui en ont vraiment besoin.

Il ne semble donc guère y avoir de désaccord sur les problèmes qui se posent et sur les mesures à prendre. L'UE, les autorités et spécialistes italiens et l'OCDE sont globalement du même avis. Néanmoins, il est souvent arrivé dans le passé que l'Italie n'atteigne pas les objectifs de ses DPEF ou ne parvienne pas à mettre en œuvre les réformes annoncées, en partie à cause du contexte macroéconomique difficile, mais aussi en raison d'obstacles politiques et sociaux (encadré 1.1). Mais les perspectives à court terme se sont aujourd'hui améliorées et un processus d'ajustement s'est amorcé. L'enjeu consiste à saisir cette occasion pour accélérer vigoureusement les réformes – en évitant aussi de pêcher par excès d'optimisme lorsque la situation est favorable.

Compte tenu de la nécessité de dégager un consensus social et de surmonter la résistance des personnes désavantagées par la réforme, il sera de la plus haute importance de sensibiliser le public aux avantages de celle-ci. De ce point de vue, il sera sans doute nécessaire de mieux comprendre pourquoi l'effondrement des gains de productivité évoqué plus haut coïncide (malencontreusement) avec la période de libéralisation. Des contrats de travail plus flexibles auraient dû en principe faciliter les restructurations d'entreprises, tandis que les travailleurs non intégrés ayant obtenu des emplois en vertu de ces contrats auraient dû être formés et bien intégrés. Cela aurait stimulé l'emploi aussi bien que la productivité, d'où une progression des revenus réels et un plus large soutien de la collectivité en faveur de la réforme. Les grandes privatisations intervenues au cours des

### Encadré 1.1. **L'économie politique des réformes italiennes**

#### **Stratégie de mise en œuvre**

Ce ne sont pas les idées, la capacité institutionnelle ni les dispositions législatives qui manquent pour soutenir les réformes économiques en Italie. L'un des principaux problèmes concerne leur mise en œuvre, source de nombreux échecs dans le passé. Des réformes ambitieuses et excellentes dans les domaines des retraites, de la libéralisation du secteur des entreprises, de la fonction publique et du fédéralisme budgétaire ont été adoptées, voire inscrites dans la Constitution, puis incomplètement appliquées ou totalement abandonnées, avant de faire l'objet de nouveaux débats avec la participation intégrale des partenaires sociaux, comme si une loi n'avait pas déjà été promulguée. Chaque nouveau gouvernement semble reprendre à zéro les mêmes réformes. La recherche d'un consensus social se poursuit. Le cas de l'Italie montre qu'il ne suffit pas de disposer d'une bonne Constitution et d'une bonne législation ; il faut aussi que les responsables politiques les internalisent.

Le problème fondamental semble tenir à deux facteurs : i) une tradition de gouvernements de coalition peu solides donne plus de poids aux courants périphériques et la capacité des dirigeants à mettre en œuvre un compromis est souvent remise en question ; et ii) une politisation excessive de l'administration publique ne permet pas de disposer d'un « secrétariat permanent » pour préserver la mémoire institutionnelle et pour poursuivre la mise en œuvre progressive de réforme ; les gestionnaires sont périodiquement remplacés par les nouvelles administrations, en vertu d'un vaste « système de dépouilles ».

Le gouvernement travaille sur les aspects politiques de la loi et devrait proposer sous peu une nouvelle loi de réforme électorale qui, parmi les options disponibles actuellement examinées, pourrait réduire le poids de la représentation proportionnelle, qui accroît le pouvoir des partis minoritaires dans les coalitions au pouvoir. Mais une réforme de l'administration publique est également indispensable. Un mémorandum datant du début de 2007, qui vise à instituer la rémunération au mérite dans la fonction publique (tentative d'extension aux administrateurs et aux salariés des échelons inférieurs d'un système existant déjà pour les cadres du secteur public aux échelons moyens et supérieurs) constituera un pas dans la bonne direction, mais il laissera encore aux syndicats un pouvoir non négligeable concernant l'équité des évaluations des résultats, ce qui pourrait les amener à interférer davantage dans la gestion de la fonction publique.

Pour surmonter ces obstacles, il serait sans doute possible d'en appeler directement à l'opinion publique, à laquelle tous les pouvoirs doivent en fin de compte se soumettre. De fait, les syndicats n'ont probablement signé le mémorandum que parce qu'ils ne pouvaient pas ignorer l'insatisfaction du public devant l'inefficacité des fonctionnaires. Il faudra pour cela informer le public de ce qui est vraiment en jeu, en lui expliquant les avantages de la réforme. Il serait également souhaitable de mettre en œuvre le projet de simplification du code civil, proposée depuis longtemps. Si le droit est si peu respecté en Italie, c'est en partie parce que les lois sont souvent complexes, ce qui nuit à leur application, voire la rend difficile. La loi de Finances, qui est volumineuse et difficile à lire, surtout ces dernières années, et apparemment mal comprise par les députés et le public, en est un exemple. Le gouvernement a l'intention de simplifier le processus budgétaire.

### Encadré 1.1. **L'économie politique des réformes italiennes** (suite)

#### **L'UEM et la propension à réformer\***

L'OCDE a récemment réalisé des études empiriques sur les aspects de l'économie politique qui stimulent les réformes structurelles. L'un des résultats les plus intéressants concerne l'impact de l'UEM sur la propension à réformer. Du point de vue de l'économie politique, l'UEM peut avoir certains inconvénients :

*Premièrement*, dans un régime de taux de change flexible, l'un des avantages de la réforme structurelle est de réduire la prime de risque incorporée aux taux d'intérêt à long terme. Cette incitation à procéder à des réformes a disparu avec l'UEM, comme en témoigne la marge très étroite qui sépare les taux obligataires italiens des taux allemands. *Deuxièmement*, au sein d'une union monétaire, les réformes structurelles sont sans doute plus faciles à mettre en œuvre dans les petits pays que dans les grands, comme l'Italie.

Cela tient essentiellement au fait qu'à court terme, de nombreuses réformes structurelles stimulent plus l'offre que la demande. Dans un régime de taux de change flexible, l'anticipation d'un ralentissement des salaires et des prix entraînera en principe une détente des taux d'intérêt et une dépréciation du taux de change réel, qui auront à leur tour pour effet de dynamiser la demande et de permettre l'absorption de la capacité de production supplémentaire. Ce mécanisme d'absorption facilitera en principe les initiatives de réforme. Dans une union monétaire, en revanche, seul le mécanisme de transmission représenté par le taux de change réel demeure disponible. De plus, celui-ci est généralement plus puissant dans les petites économies ouvertes que dans les grandes, plus repliées sur elles-mêmes. Pour celles-ci, l'ajustement par le marché au ralentissement de l'activité économique à court terme pourra être si lent qu'il risquera de décourager les initiatives de réforme.

Dans le cadre de l'UEM, une solution consiste à faire en sorte que la politique budgétaire absorbe les coûts à court terme des réformes et qu'elle indemnise les perdants. Cependant, il faut pour cela que la situation fondamentale des finances publiques soit suffisamment saine au départ. Or, ce n'est manifestement pas le cas en Italie actuellement. Mais, en fait, l'UEM ne laisse pas à l'Italie d'autre option que de rétablir sa compétitivité en procédant à des réformes structurelles, ne pouvant pas recourir à l'expédient qu'aurait représenté une dévaluation du taux de change. En d'autres termes, il n'y a qu'une solution. Cet argument doit finalement l'emporter sur les obstacles d'économie politique à la réforme, pour que l'Italie puisse retrouver sa compétitivité et relancer un processus de croissance durable.

\* Cotis (2006), Hoj et al. (2006) et Duval et Elmeskov (2005).

années 90 dans les domaines des services d'utilité publique et des services bancaires, par exemple, auraient dû accroître la productivité en libérant les énergies concurrentielles. À quoi l'ajustement s'est-il heurté ?

Selon certains auteurs, les difficultés rencontrées pour enregistrer les immigrants illégaux et leur production pourraient avoir conduit à exagérer l'ampleur du problème de compétitivité (voir Chaney, 2006, Gros, 2007 et Codogno, 2007). Leurs arguments reposent sur l'idée que les données statistiques sont doublement faussées. *Premièrement*, de vastes programmes périodiques de régularisation des immigrants signifient que le niveau antérieur de la productivité italienne a sans doute été surestimé, puisque ISTAT pourrait avoir surévalué la production de l'économie parallèle en sous-estimant parallèlement son taux d'utilisation des facteurs ; par conséquent, l'effondrement de la productivité est en

fait un processus d'ajustement au « vrai » niveau de la productivité, moins élevé. Deuxièmement, l'effondrement de la part de marché d'exportation en volume, qui à première vue semble parfaitement concorder avec les séries publiées sur la productivité (indicateurs de compétitivité), doit lui aussi être erroné. Le problème tient ici à l'utilisation de valeurs unitaires à l'exportation pour représenter les prix à l'exportation<sup>24</sup>, ainsi qu'au fait que la répartition volume/valeur unitaire est notoirement difficile à établir dans la mesure où il est difficile de répartir les améliorations de qualité qui sont intégrées à tort aux valeurs unitaires et non aux exportations en volume. Par conséquent, l'indicateur de résultats à l'exportation qu'il convient de prendre en compte serait la part de marché en valeur, pour laquelle l'Italie enregistre de bien meilleurs résultats. Ces arguments sont peut-être en partie valables, mais n'ont probablement qu'une importance secondaire.

Il n'est pas inutile d'examiner de près les progrès qui ont été accomplis et les problèmes importants auxquels il va falloir remédier. En cas de crise provoquée par la concurrence, les entreprises italiennes ne procèdent plus à des licenciements massifs, comme dans le passé : la main-d'œuvre est une ressource précieuse dont il ne faut pas se démunir. Ce changement d'attitude reflète en soi une profonde réforme structurelle qui a un effet positif remarquable sur la protection sociale. Quant au problème de la productivité, on a vu plus haut que les multiples déficiences structurelles auxquelles des réformes n'ont pas encore remédié en sont sans doute les principales causes<sup>25</sup>. Les réformes du marché du travail ont probablement entraîné une extension de la courbe d'offre de travail mais pas de sa courbe de demande, si bien que l'emploi s'est simplement développé à un salaire réel plus bas (Daveri et Jona-Lasino, 2005). Les rigidités qui affectent encore le marché du travail font obstacle à une utilisation intégrale de la main-d'œuvre potentielle. Les « conditions cadres » semblent encore inadéquates. La dotation en capital humain est probablement limitée par un système éducatif peu performant. La qualité des équipements paraît pâtir des déficiences des infrastructures. Le système financier ne semble pas soutenir la prise de risque et l'expansion des entreprises. Les secteurs de services à l'abri de la concurrence n'éprouvent sans doute pas le besoin d'innover dans la mesure où ils bénéficient d'une large protection publique. Les privatisations ont peut-être préservé des situations de monopole, avec pour résultat un manque d'efficacité et des rentes considérables. Par conséquent, il va falloir s'attaquer à ces questions afin de libérer davantage le potentiel des entreprises italiennes dans la perspective d'une croissance forte et durable.

## L'Étude aborde trois de ces défis importants

La présente *Étude* appelle à des réformes structurelles, en reprenant de nombreux aspects de l'ambitieux programme défini par le gouvernement. En outre, de nombreuses recommandations concernent de nouvelles actions qui pourraient être menées pour faciliter la réalisation de objectifs retenus. L'*Étude* se limite à trois domaines prioritaires des politiques publiques : la concurrence sur les marchés de produits, la politique budgétaire et le fédéralisme budgétaire. Les autres domaines feront l'objet de futures *Études* ou ont déjà été examinés dans de précédentes *Études*<sup>26</sup>. On trouvera ci-après un bref exposé des motifs concernant les politiques publiques recommandées dans chacun de ces domaines.

### **Intensifier la concurrence**

Depuis une dizaine d'années, les services constituent le principal facteur de croissance et de gains de productivité dans les pays de l'OCDE les plus performants. Cette

évolution a contribué à compenser le ralentissement généralisé de la croissance de la productivité dans l'industrie, ce qui donne à penser que les ressources et les activités d'innovation ont pu se reporter assez rapidement sur les nouveaux domaines bénéficiant d'un avantage comparatif au niveau international. Par ailleurs, dans un contexte de vieillissement et de contraction de la population active, la production potentielle va devenir encore plus tributaire de l'efficacité des services marchands. Cependant, alors que le ralentissement récent de la productivité totale des facteurs est imputable pour l'essentiel au secteur manufacturier, la croissance de la PTF dans le secteur des services est dramatiquement faible depuis une vingtaine d'années (tableau 1.5).

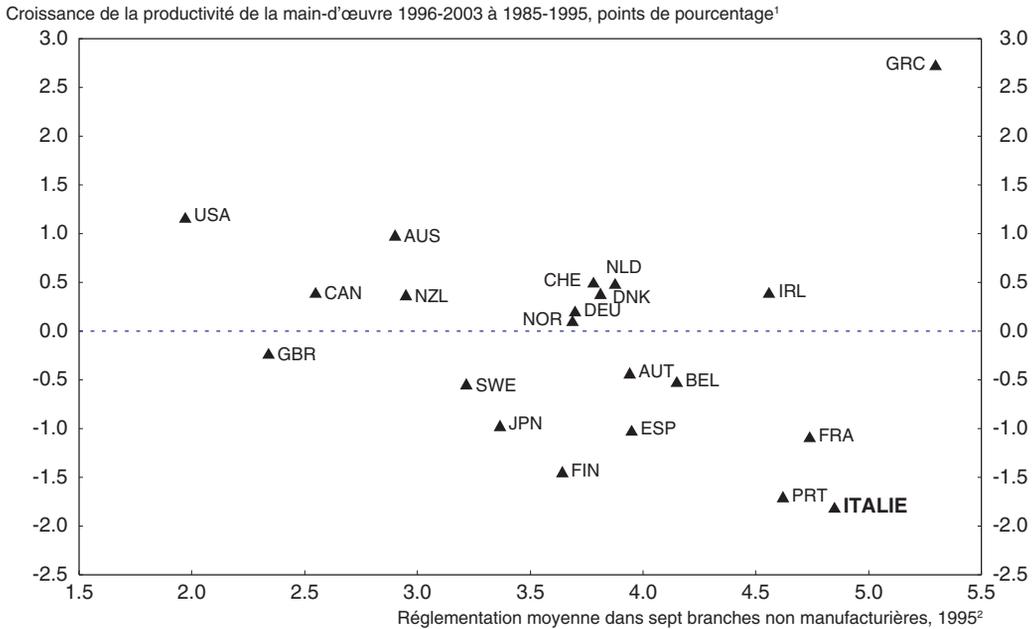
Les services domestiques représentant une part croissante de la valeur ajoutée, l'amélioration de l'efficacité des services financiers, du secteur de la distribution ou des services aux entreprises pourrait constituer l'une des principales sources de gains de productivité et d'emploi dans le secteur non manufacturier. D'une part, la réduction des coûts pesant sur l'activité d'entreprise et la suppression des obstacles à la concurrence dans ces secteurs pourraient avoir des effets directs sur la productivité. C'est ainsi que dans le secteur bancaire et les services professionnels, les prix sont relativement élevés, les marges sont confortables, la concurrence est manifestement modérée et les gains de productivité sont faibles. D'autre part, d'autres facteurs pourraient avoir des effets indirects sur la productivité : meilleure réaffectation des ressources (efficacité allocative), meilleure utilisation des facteurs de production dans les entreprises (efficacité productive) et incitation des entreprises à innover et à se rapprocher de la « frontière technologique » (efficacité dynamique).

Certaines analyses quantitatives réalisées par l'OCDE semblent confirmer l'importance des effets indirects et directs de la concurrence dans le secteur des services sur la productivité (Conway et Nicoletti, 2006). La principale conclusion en est que les services dans leur ensemble sont les premiers fournisseurs de facteurs de production des autres branches, notamment dans le secteur exposé. Par exemple, 80 % de la production de services aux entreprises et de services financiers (50 % de la production d'électricité et 70 % des services postaux et de télécommunications) sont destinés à être utilisés comme consommations intermédiaires. Analysant les échanges intersectoriels, les auteurs estiment que l'impact de la déréglementation non manufacturière sur le secteur manufacturier serait plus prononcé en Italie et en Grèce que dans les autres pays de l'OCDE<sup>27</sup>.

Il est de plus en plus manifeste que la concurrence sur les marchés de produits est l'un des principaux moyens de promouvoir simultanément la productivité et l'emploi, en renforçant l'efficacité et les incitations à innover (Conway *et al.*, 2005 ; Nicoletti et Scarpetta, 2005). On fait même valoir que la réglementation des marchés de produits, y compris les politiques d'aménagement du territoire, et les politiques macroéconomiques sont les facteurs qui influent le plus sur la performance économique (Lewis, 2004). D'après une nouvelle analyse empirique réalisée par l'OCDE, les réglementations qui restreignent la concurrence freinent le processus de rattrapage de la frontière technologique, où la productivité du travail est la plus grande (Conway *et al.*, 2006). Par exemple, la productivité du travail s'est sans doute accélérée dans les économies peu réglementées au cours des dix dernières années, mais elle s'est ralentie dans les pays très réglementés qui sont loin de la frontière technologique, comme l'Italie (graphique 1.10).

Dans le cas de l'Italie, l'intensité de la concurrence semble avoir été relativement limitée jusqu'ici. Par exemple, des recherches empiriques récentes révèlent que la faiblesse

**Graphique 1.10. Les différences de réglementation des marchés de produits suivant les pays ont peut-être contribué à des divergences sur le plan de la productivité**



1. La productivité du travail est la production par heure travaillée. En l'absence de rétropolation suffisante au moment de la publication, les données relatives à la Grèce ne tiennent pas compte de la révision en hausse de 25 % du niveau du PIB, annoncée en 2006.
2. Les sept branches non manufacturières sont le transport aérien, les télécommunications, l'électricité, le gaz, les services postaux et les transports ferroviaires et routiers de marchandises.

Source : OCDE (2007), Objectif croissance.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013526214756>

des gains de productivité s'accompagne de l'une des réactivités des prix les plus lentes de la zone euro (Dhyne *et al.*, 2005). Les différences sont encore plus frappantes par comparaison avec les États-Unis, où les prix changent trois fois plus fréquemment qu'en Italie (tableau 1.9). Les auteurs estiment que les rigidités salariales, de même que la réglementation de certains prix ou d'autres restrictions sont des déterminants importants de ces évolutions divergentes des prix, notamment dans les branches de services.

Pourquoi certains pays connaissent-ils une concurrence plus intense que l'Italie ? Comme beaucoup de pays d'Europe continentale, l'Italie a sans doute suivi, dans le passé, une politique destinée à protéger certaines professions et entreprises. Il est probable que la réglementation a isolé des entreprises de la concurrence et empêché certains acteurs d'accéder aux marchés, d'innover et de croître. Il est rationnel, pour une entreprise établie, de consacrer beaucoup d'efforts à la recherche de segments du marché où il n'y a pratiquement pas de concurrence, afin de pouvoir pratiquer des prix plus élevés et dégager des marges plus importantes. La préservation de ces rentes peut même être le principal but d'associations professionnelles et de groupes de pression comme les « Ordini » (*associations professionnelles*) en Italie. Cependant, il appartient aux institutions publiques de veiller à ce que les marchés soient ouverts à une concurrence loyale et d'appliquer une réglementation efficace garantissant les intérêts des consommateurs.

**Tableau 1.9. Fréquence des changements de prix par type de produit<sup>1</sup>**  
 En pourcentage des produits enregistrant des changements de prix au cours de la période considérée

	Produits alimentaires non transformés	Produits alimentaires transformés	Énergie (produits pétroliers)	Produits industriels hors énergie	Services	Total <sup>2</sup> (pondération par pays)	Total <sup>3</sup> (pondération zone euro)
Belgique	31.5	19.1	81.6	5.9	3.0	17.6	15.6
Allemagne	25.2	8.9	91.4	5.4	4.3	13.5	15.0
Espagne	50.9	17.7	n.d.	6.1	4.6	13.3	11.5
France	24.7	20.3	76.9	18.0	7.4	20.9	20.4
<b>Italie</b>	<b>19.3</b>	<b>9.4</b>	<b>61.6</b>	<b>5.8</b>	<b>4.6</b>	<b>10.0</b>	<b>12.0</b>
Luxembourg	54.6	10.5	73.9	14.5	4.8	23	19.2
Pays-Bas	30.8	17.3	72.6	14.2	7.9	16.2	19.0
Autriche	37.5	15.5	72.3	8.4	7.1	15.4	17.1
Portugal	55.3	24.5	15.9	14.3	13.6	21.1	18.7
Finlande	52.7	12.8	89.3	18.1	11.6	20.3	–
Zone Euro	28.3	13.7	78.0	9.2	5.6	15.1	15.8
États-Unis	47.7	27.1	74.1	22.4	15.0	24.8	–

1. Les chiffres figurant dans ce tableau ont été calculés pour l'échantillon de 50 produits, sauf dans le cas de la Finlande, pour laquelle les chiffres de l'IPC tout entier sont présentés. Des chiffres couvrant plus largement l'IPC pour chaque pays sont présentés, le cas échéant, dans les Études nationales correspondantes.
2. Le total est calculé au moyen de coefficients de pondération par pays pour chaque rubrique.
3. Le total est calculé au moyen de coefficients de pondération communs pour la zone euro pour chaque sous-indice. Aucun chiffre n'est donné pour la Finlande car l'échantillon de produits utilisé dans ce pays n'est pas comparable.
4. Dans la base de données espagnole, on ne trouve pas de produits énergétiques, ce qui entraîne une sous-estimation de la fréquence totale.

Source : Dhyne et al. (2005)

Le gouvernement s'est récemment engagé de façon résolue dans la voie d'une réduction des obstacles à l'entrée et d'un assouplissement des restrictions dans divers services privés, d'une diminution des formalités administratives, d'un élargissement du choix des consommateurs et d'un renforcement du cadre de concurrence. Toutes ces réformes sont louables, et elles devraient stimuler la concurrence et la productivité. Elles sont examinées de près dans le chapitre 2. Cependant, même si les politiques publiques s'orientent dans la bonne direction, il serait possible de renforcer davantage les mécanismes du marché et de stimuler la concurrence et l'innovation dans les secteurs non manufacturiers. Par exemple, soutenir les mécanismes de la concurrence au niveau local, dans le but de protéger les intérêts des consommateurs plutôt que des intérêts locaux, pourrait contribuer de façon déterminante à stimuler le commerce de détail et de gros. Dans le même ordre d'idées, le processus de regroupement en cours dans le secteur bancaire est prometteur, mais l'Italie aurait sans doute besoin d'une concurrence plus intense pour renforcer la productivité dans ce domaine. Le pays tirerait certainement aussi avantage d'un système de financement faisant davantage appel au marché pour permettre aux entreprises de se développer (annexe 1.A2).

### Rétablir la viabilité des finances publiques

La situation budgétaire, se caractérisant par des taux effectifs d'imposition élevés (du moins par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, sinon avec les pays européens) et un très fort endettement, fait peser une lourde charge sur le secteur privé<sup>28</sup>. Les entreprises et les ménages italiens non seulement sont confrontés à des arbitrages difficiles entre impôts et services publics, mais se voient en outre dans l'impossibilité de faire de projets à

long terme, ne pouvant prévoir les nouvelles mesures auxquels ils risquent d'être soumis tant que la dynamique de la dette n'aura pas été maîtrisée<sup>29</sup>. Les « retouches » incessantes apportées aux réformes ont exacerbé ce climat d'incertitude. Par exemple, la révision fréquente de la réforme des retraites a peut-être incité les gens à partir en retraite anticipée pour ne pas risquer de perdre une partie de leurs droits. Il est absolument nécessaire d'atteindre l'objectif d'un excédent primaire de 5 % retenu dans le DPEF et de s'y tenir afin de ramener la dette à un niveau compatible avec le critère de Maastricht dans un délai raisonnable (15-20 ans) (OCDE, 2007a).

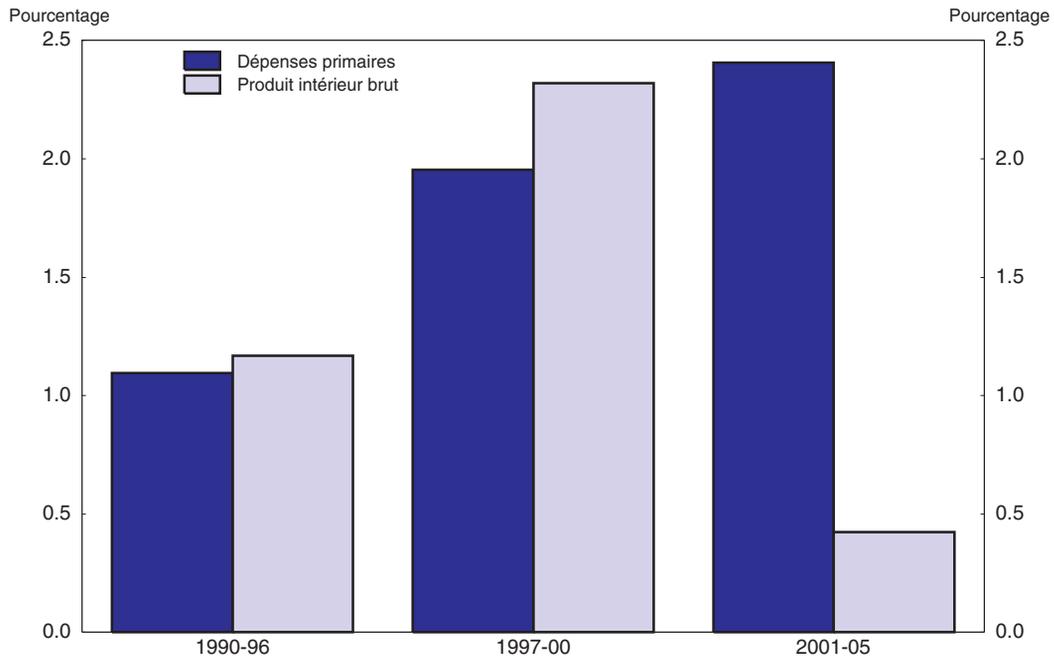
L'équité est elle aussi mise à mal. Les quelque 5 % du PIB qui sont consacrés au service de la dette publique vont aux détenteurs d'obligations, au détriment des dépenses de protection sociale. Par ailleurs, comme dans plusieurs autres pays d'Europe continentale, les retraites ont un effet régressif et se caractérisent par des taux de remplacement très élevés pour les plus âgés. Ce genre de système est très onéreux. Une réforme judicieuse des retraites a été engagée en 1995 sur la base de principes actuariels, à savoir la neutralité en termes de protection sociale et la compatibilité à l'égard de la croissance. Cependant, la transition vers le nouveau régime est excessivement longue, ce qui entraîne d'importants coûts d'opportunité sur le plan budgétaire et une inéquité intergénérationnelle injustifiée<sup>30</sup>.

S'agissant des dépenses discrétionnaires, elles sont consacrées pour l'essentiel à l'emploi public, mais l'Italie n'assure que peu de services à ses citoyens. Nombre de ces derniers semblent simplement « remplir des formalités », ce qui se traduit parfois par une valeur ajoutée négative, par exemple sous la forme d'une charge administrative excessive. L'état des infrastructures publiques est déficient car les dépenses d'équipement ont subi l'essentiel des restrictions budgétaires dans le passé, et parfois aussi parce que la gouvernance locale laisse à désirer. Quant aux dépenses d'éducation, elles semblent déséquilibrées : par comparaison avec les moyennes OCDE, elles paraissent excessives mais inefficaces dans l'enseignement primaire et secondaire, et insuffisantes dans l'enseignement supérieur, qui manque cruellement de fonds (OCDE, 2005). Il y aurait manifestement lieu de revoir les priorités dans l'utilisation des finances publiques limitées, afin de promouvoir la croissance et l'équité.

L'un des principaux problèmes tient à la forte pression fiscale, due au poids des dépenses. D'après une analyse économétrique effectuée par l'OCDE (OCDE, 2007b), l'importance de la ponction fiscale expliquerait dans une large mesure la faiblesse du taux d'activité en Italie, bien que le gouvernement s'emploie à la réduire. Les dépenses primaires, qui ont augmenté régulièrement en proportion du PIB pendant la période de faible croissance, atteignent aujourd'hui un niveau sans précédent depuis la guerre (graphique 1.11). Au cours des cinq dernières années, les salaires dans la fonction publique se sont accrus près de deux fois plus vite que les salaires dans le reste de l'économie, alors que les dépenses de santé se redressent après avoir été fortement limitées durant la période qui a précédé l'entrée dans l'UEM. La volonté politique de restreindre cette dynamique structurelle a jusqu'ici manqué, en dépit de diverses mesures ponctuelles de réduction et de plafonnement. Un réexamen détaillé des dépenses publiques a été lancé afin d'identifier des priorités ; c'est là une initiative louable qu'il faudrait mener à son terme. Le chapitre 3 examine ces problèmes difficiles et propose diverses options pour assurer une meilleure maîtrise des dépenses et la viabilité des finances publiques à terme.

Graphique 1.11. **Taux de croissance des dépenses publiques et du PIB**

Moyennes annuelles



Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013577215170>**Faire fonctionner correctement le fédéralisme**

L'Italie a lancé un ambitieux processus de décentralisation budgétaire dans les années 90, lorsqu'elle s'est engagée dans la voie de l'assainissement des finances publiques et de réformes axées sur le marché. D'importants pouvoirs en matière de dépense et de réglementation ont été confiés aux régions, surtout dans les cas où cela impliquait des rapports avec les citoyens, et de nouvelles bases d'imposition leur ont été attribuées. En 2001, une réforme constitutionnelle a ouvert la voie à des transferts de pouvoirs encore plus radicaux. Cette réforme représente un changement majeur par rapport à la forte centralisation qui existait auparavant.

La recherche de la flexibilité structurelle à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé semble tout à fait justifiée dans le cas de l'Italie, et ce pour un certain nombre de raisons interdépendantes :

- *L'efficience microéconomique* : une plus grande proximité entre les services et les citoyens-usagers devrait permettre aux autorités de répondre aux besoins réels des citoyens, qui peuvent varier d'une région à une autre, d'où une meilleure affectation des ressources ;
- *La transparence* : un financement transparent de ces services devrait promouvoir un comportement plus responsable des agents de la fonction publique – en d'autres termes, la transparence et le contrôle de l'utilisation des fonds publics ne peuvent s'améliorer que si les citoyens voient, au niveau local, que les impôts qu'ils acquittent et la qualité des services qu'ils reçoivent sont en jeu ; de même, une réduction des possibilités de « parasitage » des transferts nationaux encouragerait le développement local et l'extension des bases d'imposition ;

- *L'évolution des services publics (efficience dynamique)* : les services locaux doivent être adaptés afin d'assurer de nouveaux types de services face à de profondes transformations démographiques, comme le vieillissement rapide et l'immigration ; par ailleurs, la mise en place de services publics plus efficaces et plus performants sur le plan technique suppose l'utilisation de méthodes de gestion modernes et l'ouverture à la concurrence du secteur privé, conditions qui ont en principe plus de chances d'être remplies si les finances publiques locales sont transparentes et si l'autonomie en matière de dépenses est effective ;
- *Les facteurs politiques* : les transferts opérés pendant de nombreuses années au profit des régions méridionales semblent avoir créé une culture de dépendance dans le sud, tout en alourdissant la charge fiscale des régions du nord, plus productives, mais aujourd'hui elles-mêmes confrontées à une concurrence intense ; cette situation rend d'autant plus nécessaire l'adoption d'un modèle de gouvernance laissant une plus large place aux incitations locales et favorisant la responsabilisation des instances locales<sup>31</sup>.

Cela étant, le fédéralisme descendant est un objectif très ambitieux, et la réalité est encore éloignée de l'idéal théorique décrit dans les ouvrages<sup>32</sup>. La décentralisation budgétaire est au centre du débat sur les politiques publiques depuis une dizaine d'années<sup>33</sup>, mais il n'y a pas encore de consensus social sur les véritables objectifs du fédéralisme et sur les arbitrages acceptables entre équité et efficience qu'il implique. Il s'est révélé plus facile de transférer des pouvoirs en matière de dépenses que de promouvoir la transparence au niveau local. Des tentatives visant à maîtriser les dépenses, par exemple en resserrant les conditions d'attribution des dotations de l'administration centrale, ont poussé certaines régions à contracter des dettes extrabudgétaires et à recourir à des artifices comptables pour couvrir le déficit de leur système de santé. L'administration centrale a décidé d'assumer la responsabilité de ces dettes afin de redresser la situation, mais cette décision risque en soi de créer un aléa moral dans certains cas. La décentralisation des dépenses fait donc manifestement peser de sérieux risques sur leur maîtrise, à moins qu'elle ne s'accompagne d'une responsabilité financière renforcée et de contraintes budgétaires plus rigoureuses. Il demeure nécessaire de décentraliser davantage les bases d'imposition et de les rendre suffisamment dynamiques pour faire face à la pression future des dépenses de santé, et de mettre en place un système plus rationnel de dotations régionales. Ces questions sont examinées au chapitre 4, qui présente certaines options pour faire fonctionner correctement le fédéralisme en Italie.

## Notes

1. Faini et Sapir (2005) montrent que le taux de change réel est maintenant légèrement supérieur au niveau enregistré juste avant la dévaluation de la lire en 1995, mais qu'il est encore inférieur d'environ 30 % à son niveau d'avant le réaligement de 1992 au sein du mécanisme de change européen.
2. Pour les travailleurs débutants, ils ont baissé bien plus depuis environ 1995, la mondialisation et la technologie entraînant un élargissement de la dispersion des revenus, plus que dans le reste de la zone de l'OCDE (Faini et Sapir, *op. cit.*).
3. Cipollone et Guelfi (2006) estiment que les entreprises apprécient la possibilité qui leur est offerte d'embaucher 1 % de nouveaux travailleurs sur contrat à durée déterminée, tout autant que la réduction de 1.3-2.8 % des coûts de main-d'œuvre d'un travailleur à contrat de durée indéterminée.
4. Le nombre d'immigrés régularisés a été d'environ 160 000 en 2006.

5. Cf. Gros (2007), qui fait valoir que les statistiques de la productivité ont été gravement faussées par les régularisations d'immigrés.
6. Dans les *Perspectives économiques de l'OCDE N° 80*, publiées en novembre 2006, il était signalé, au sujet de l'estimation officielle du déficit pour 2006, que les recettes fiscales finales risquaient fort d'être plus élevées que prévu et que, partant, le résultat budgétaire avait des chances d'être meilleur que celui donné comme estimation.
7. Le déficit pour 2006 pourrait aussi être révisé en hausse, les dépenses de santé étant souvent sous-estimée au départ.
8. Voir FMI (2005).
9. Chaney, *op. cit.*, fait aussi valoir que les volumes sont représentés de façon inexacte dans les données : les valeurs unitaires à l'exportation sont un très médiocre substitut des prix à l'exportation, et elles ont tendance à surévaluer les prix car elles ne tiennent pas compte suffisamment des variations dans la qualité. Cela aurait pour effet de surévaluer les volumes et d'exagérer les pertes de parts de marché – et correspondrait avec sa théorie antérieure selon laquelle les mesures de la compétitivité ne sont pas aussi mauvaises qu'il n'y paraît.
10. On pourrait déduire la même chose d'une simulation d'une équation standard de la croissance des volumes d'exportation réalisée par l'OCDE (Cotis, 2006). Vers l'an 2000, les valeurs ajustées de l'équation – tenant pleinement compte de la compétitivité-prix de l'Italie ainsi que de la croissance des marchés – étaient largement supérieures aux valeurs effectives. Cela semble indiquer que l'ajustement de la qualité destiné à compenser le désavantage-prix était insuffisant.
11. L'insuffisance de l'infrastructure publique après des années de coupes budgétaires y est peut-être aussi pour quelque chose. Entre 2001 et 2005, par exemple, le trafic de conteneurs a augmenté d'environ 50 % dans les ports de la région méditerranéenne de la France et de l'Espagne ainsi que dans ceux de l'Europe du nord, tandis que pour les principaux ports italiens la progression a été de l'ordre de 10 %. Le manque d'espace, l'insuffisance de liens avec les réseaux routier et ferroviaire et la gestion du trafic sur ces réseaux expliquent la perte de parts de marché au profit des ports concurrents. Voir Banque d'Italie (2006).
12. L'estimation de la croissance de la PTF dépend pour beaucoup de la façon dont la consommation de facteur travail est mesurée. Le productivité est plus élevée si elle est mesurée comme étant la valeur ajoutée par heure travaillée que par salarié équivalent plein temps, simplement parce que le nombre moyen d'heures ouvrées diminue de façon séculaire. Ainsi Brandolini et Cipollone (2001), utilisant la mesure de la consommation de facteur travail fondée sur l'équivalent temps complet, trouvent-ils que la croissance de la PTF dans les années 80 et au début des années 90 est imputable presque entièrement à ces effets de cohorte. Scarpetta et al. (2003) arrivent à une conclusion analogue. Il faut aussi noter que le fait de mesurer la qualité du travail n'échappe pas à la controverse. Les auteurs susmentionnés obtiennent des effets de qualité très importants lorsqu'ils supposent que la qualité est proportionnelle au nombre d'années de scolarité accomplies. Brandolini et Cipollone montrent que si l'on utilise une mesure moins tranchée, les écarts de salaires par exemple, les ajustements de qualité sont beaucoup moins prononcés.
13. Daveri et Jona-Lisinio (2005) notent comme exception importante à ce tableau général les services d'utilité publique, où la productivité a stagné pendant des années sous contrôle public mais a fait un bond dans les années 90 grâce aux privatisations – reflétant sans doute les bénéfices tirés de la situation de monopole plutôt que de la véritable PTF – même si elle a aussi exercé des effets de composition défavorables du fait que la main-d'œuvre s'est déplacée de ces industries à forte intensité de capital vers d'autres à moindre intensité de capital. L'agriculture a aussi cessé de contribuer à la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie puisque la modernisation s'est tassée, de même que les départs vers des activités à plus forte productivité.
14. Les calculs de la PTF présentés ci-dessus ne sont évidemment qu'approximatifs, ils reposent sur certaines simplifications importantes et peuvent comporter des erreurs de mesure concernant la consommation de facteurs, notamment en ce qui concerne la qualité. Il est donc prudent de les confirmer à l'aide d'autres éléments.
15. Actuellement, moins de 15 % d'une génération décroche un diplôme d'enseignement supérieur, ce qui place l'Italie loin derrière les pays de l'OCDE qui obtiennent les meilleurs résultats (avec une proportion de 40 %). Voir OCDE (2005) pour une analyse des problèmes et des politiques concernant le secteur universitaire.
16. Voir Comité de la politique économique de la CE. *The Impact of Ageing on Public Expenditure : Projections for the EU15 Member States on Pensions, Health Care, Long-Term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050)*, tableau 3-6.

17. Les syndicats ne semblent pas trop favorables à un régime d'assurance chômage car ils ne voient peut-être pas la nécessité d'en avoir un tant que la LPE reste aussi forte et sa couverture si générale.
18. Istat estime qu'en 2004, 17-18 % de la production totale et 11 ½ pour cent de l'emploi se trouvaient dans l'économie souterraine, compte non tenu de l'activité illégale. Voir ISTAT (2006). « La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali », décembre. Les estimations extérieures sont habituellement plus élevées.
19. Il est indiqué dans DPEF 2007-2011 que la précarité persistante de la situation juridique et de la sécurité dans de nombreuses régions du sud constitue un grave obstacle au développement économique et social. Plus d'un quart des familles du sud font état d'une irrégularité de la distribution d'eau, par exemple, contre moins de 10 % dans le nord.
20. Par comparaison, l'Espagne a commencé avec un écart analogue par rapport à l'Italie lors de son adhésion à l'UE mais elle a ensuite rattrapé l'essentiel de son retard en quelques décennies, et le cas de l'Irlande est un exemple bien connu.
21. Les niveaux d'instruction des immigrés sont en moyenne plus élevés que ceux des Italiens d'origine ; ces compétences sont cependant sous-utilisées dans les emplois qui leur sont offerts (ISAE, 2007).
22. Voir The Lisbon Council (2007), *European Growth and Jobs Monitor* et *Making Europe fit for the future, The European Human Capital Index*.
23. Dans le rapport *Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica*, publié par le ministère de l'Économie et des Finances en mars 2007, le gouvernement annonce son intention d'utiliser la partie permanente de l'excédent budgétaire (surcroît de recettes fiscales de 2006) pour réduire les impôts, les nouvelles dépenses demandées devant être compensées par des réductions de dépenses dans d'autres domaines. Il signale également qu'il ne sera pas facile de ne pas se conformer à la recommandation de l'UE tendant à utiliser l'excédent de recettes fiscales pour accélérer la réduction du déficit et de la dette.
24. Pour des éléments d'information montrant que les valeurs unitaires à l'exportation surestiment la croissance des prix à l'exportation et, ainsi, conduisent à une sous-estimation des quantités à l'exportation, voir Bugamelli (2007).
25. Des facteurs conjoncturels ont peut-être aussi joué un rôle après 2000, lorsque la détente des taux d'intérêt a sans doute favorisé les sureffectifs. Sur le plan structurel, il convient de noter en particulier que le coût d'opportunité du capital a augmenté avec l'ouverture des pays à bas salaires d'Europe orientale aux investissements, encore que des études révèlent que les entreprises qui délocalisent maintiennent généralement mieux leur niveau d'emploi au niveau national grâce à la plus grande rentabilité de leurs activités à l'étranger (Banca d'Italia et ISAE).
26. Voir, par exemple, OCDE (2005) pour une analyse des politiques de l'éducation et du marché du travail.
27. Utilisant une matrice de Leontief inversée au niveau des rubriques à deux chiffres de la CITI, les auteurs calculent combien d'unités, dans une branche donnée, doivent être produites à chaque stade de la chaîne de valeur ajoutée pour obtenir une unité de demande finale. Les coefficients de pondération ainsi obtenus sont ensuite utilisés pour calculer un indice moyen pondéré, désigné sous le nom d'indicateur d'impact de la réglementation.
28. Le gouvernement (ministère de l'Économie et des Finances, 2007) a récemment fait de l'assainissement des finances publiques non plus un objectif, mais une contrainte, c'est-à-dire une condition indispensable à la réalisation de ses véritables objectifs, à savoir la croissance et l'équité.
29. Le gouvernement pourrait aussi devoir procéder à beaucoup d'autres opérations « ponctuelles » pour intégrer au budget les dettes des entreprises publiques et renforcer la transparence des comptes budgétaires, comme il a dû le faire l'an passé.
30. L'ancien système par répartition, qui continuera de peser sur les dépenses publiques pendant un certain temps, est régressif puisque les personnes les plus aisées et les mieux éduquées vivent en général plus longtemps, tandis que les futurs contribuables qui acquerront des droits à pension nettement plus réduits en supporteront la charge financière.
31. Ces tensions ont aussi donné naissance à un nouveau parti, la Ligue du Nord, qui préconise une plus grande autonomie pour les régions du nord. En tout état de cause, cette évolution semble avoir concouru avec la disparition relative des frontières nationales et l'importance croissante du régionalisme dans l'Union européenne et dans une économie qui se mondialise.

32. Les systèmes fédéraux qui existent dans la zone OCDE ont en général évolué plus lentement, des États pratiquement indépendants se regroupant pour former une union fédérale et cédant des pouvoirs à une administration centrale pour le bien commun.
33. Franco *et al.* (2004).

## Bibliographie

- Banca d'Italia (2007), *Bollettino Economico*, n° 48, avril.
- Bassanetti A. et F. Zollino (2007), « La produttività total dei fattori in Italia negli anni recenti : evidenze di stime preliminari per il totale del settore privato e dei principali comparti », Banca d'Italia, document non publié.
- Benfratello L., Schiantarelli F. et A. Sembenelli (2005), « Banks and Innovation: Microeconomic Evidence on Italian Firms », *IZA Discussion Paper*, n° 2032.
- Brandolini, A. et P. Cipollone (2001), « Multifactor Productivity and Labour Quality in Italy, 1981-2000 », *Banca d'Italia Temi di discussione*, n° 422, octobre.
- Boeri, T. (2006), « La risorsa in più », *Confindustria Centro Studi, Quaderni di Ricerca*, n° 2, décembre.
- Bugamelli, M. (2007), « Prezzi delle esportazioni, qualità dei prodotti e caratteristiche di impresa : analisi su un campione di imprese italiane », Banca d'Italia, *Tema di discussione*, à paraître.
- Chaney, E. (2006), « Enough Italy bashing », *European economics*, Morgan Stanley research, 24 octobre.
- Cipollone, P. et A. Guelfi (2006), « The value of flexible contracts: evidence from an Italian panel of industrial firms », *Banca d'Italia Temi di discussione*, n° 583, mars.
- Codogno, L. (2007), « The real economy: how to boost potential growth and competitiveness », séminaire de la CE, *Can Italy Adjust and Grow?*, 2 mars.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 429.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product market regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: measurement and highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 530.
- Conway, P., D. De Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 509.
- Cotis, J-P. (2006), « Comments on 'Global Economy and Competitiveness' », Conférence SACE sur le thème *Global competition: challenges and opportunities for Italy*, Milan, 9 novembre.
- Daveri, F. et C. Jona-Lasinio (2005), « Italy's Decline: Getting the Facts Right », *CEPR Working Paper*, n° 301, décembre 2005.
- Del Colle D. M., P. Finaldi Russo and A. Generale (2006), « The causes and consequences of venture capital financing. An analysis based on a sample of Italian firms », *Banca d'Italia Temi di discussione*, n° 584.
- Dhyne, E., L.J. Alvarez, H. Le Bihan, G. Veronese, D. Dias, J. Hoffman, N. Jonker, P. Lünnehan, F. Runler et J. Vilmunen (2005), « Price setting in the Euro Area: some stylised facts from individual consumer price data », *Documents de travail de la BCE*, n° 254.
- Duval, R. et J. Elmeskov (2005), « The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 438.
- Faini, R. et A. Sapir (2005), « Un modello obsoleto? Crescita e specializzazione dell'economia italiana », *Conference on Beyond the decline*, Fondazione Rodolfo De Benedetti, Rome, 3 février.
- Fonds monétaire international (2005), *Italy: Selected Issues*, Country Report n° 05/41, février.
- Franco, D., G. Messina et S. Zotteri (2004), « Fiscal decentralisation in Italy: an unfinished agenda », *Wirtschaftspolitische Blätter*, 4/2004.
- Garibaldi, P; Pacelli, L. and A. Borgarello (2003), « Employment Protection Legislation and the Size of Firms », *IZA Discussion Papers* 787, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Gros, D. (2007), « Italy on the brink? », Centre for European Policy Studies, *Thinking ahead for Europe*, 7 février.

- Gros, D. (2006), « Will EMU survive 2010? », Centre for European Policy Studies, *Thinking ahead for Europe*, 17 janvier.
- Guiso, L., T. Jappelli, T. Padula et M. Pagano (2004), « Financial market Integration and Economic Growth in the EU », *Economic Policy*, octobre 2004, pp. 525-577.
- Guiso, L., P. Sapienza et L. Zingales (2007), « Trusting the Stock Market », document non publié, [http://faculty.chicagosb.edu/luigi.zingales/research/PSpapers/trusting\\_stock.pdf](http://faculty.chicagosb.edu/luigi.zingales/research/PSpapers/trusting_stock.pdf).
- Hoj, J., V. Galasso, G. Nicoletti et T. Dhang (2006), « The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 501.
- ISAE (2007), « Le previsioni per l'economia italiana. L'italia nell' integrazione europea », mars.
- Lewis, W. (2004), *The Power of Productivity. Wealth, Poverty, and the Threat to Global Stability*, The University of Chicago Press.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2006 et 2007), *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 2007-2011*, 7 juillet et 30 septembre 2006 (mise à jour), et *Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica*, 16 mars 2007.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 347.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Product market reforms and employment in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 472.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE, Italie*, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE, Italie*, Paris.
- OCDE (2006), *Methodology for Assessing the Implementation of the OECD Principles on Corporate Governance*, décembre 2006, <http://www.oecd.org/dataoecd/58/12/37776417.pdf>.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE, Zone euro*, Paris.
- OCDE (2007b), *Objectif croissance*, Paris.
- Padoan, P.C. et F. Mariani (2006), « Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 1, pp-77-112.
- Pagano, P. et F. Schivardi (2003), « Firm size Distribution and Growth », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 105, n° 2.
- Schivardi F. and R. Torrini (2004), « Firm Size Distribution and Employment Protection in Italy », *Bank of Italy, Servizio Study, Temi di discussione*, n° 504.
- Zollino, F. (2006), « Discussion on Italy's decline: getting the facts right, by F. Daveri and C. Jonas-Lasinio », *Giornale degli Economisti e annali di economia*, vol. 64.

## ANNEXE 1.A1

*Bilan des réformes structurelles*

Le présent tableau fait le point des mesures prises au cours de la période récente à la suite des recommandations figurant dans les précédentes *Études*. Les nouvelles recommandations formulées dans la présente *Étude* figurent dans les chapitres correspondants.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (novembre 2005)
<b>A. MARCHÉS DU TRAVAIL</b>	
Accroître le taux d'activité	Néant
Promouvoir une plus grande différenciation des salaires	Néant, mais de nouveaux projets prévoient, dans le secteur public, une plus grande différenciation des salaires en fonction des gains de productivité et des performances individuelles.
Réformer la législation sur la protection de l'emploi dans le cas des contrats permanents	Néant
Réduire la ponction fiscale sur les revenus du travail	La deuxième phase des réductions d'impôts sur le revenu a été mise en œuvre par le précédent gouvernement. Le nouveau gouvernement a continué de réduire les taux d'imposition pour les travailleurs à faible revenu mais les a augmentés pour les plus hauts revenus. Le budget 2007 prévoit une baisse de l'IRAP représentant une réduction de la ponction fiscale sur les revenus du travail, plus généreuse pour les entreprises des régions plus pauvres et visant l'embauche de travailleurs sur des contrats permanents.
<b>B. ÉDUCATION</b>	
Accroître la quantité et la qualité des diplômes de l'enseignement supérieur	Néant
Réduire le taux d'abandon scolaire	Une réforme de l'enseignement secondaire, lentement mise en chantier par le précédent gouvernement, n'a pas été menée à bien faute de fonds.
Améliorer les liens entre les entreprises et la recherche universitaire	Le décret-loi sur l'industrie (Industria 2015) prévoit des mécanismes généraux destinés à promouvoir la recherche grâce à une plus grande coopération entre les ministères. La recherche et les apports de capital-risque devraient être encouragés par un « Fonds pour la compétitivité » et un Fonds pour le financement des entreprises. Les universités sont autorisées à breveter des technologies et perçoivent les recettes tirées de leurs inventions.
<b>C. MARCHÉ FINANCIER</b>	
Assurer la concurrence dans le secteur bancaire	Les décrets-lois de juillet 2006 et janvier 2007 comportent d'importantes mesures destinées à libéraliser la banque de détail et à promouvoir un nouveau cadre juridique pour stimuler la concurrence : les clauses abusives concernant les frais applicables aux comptes bancaires sont interdites ; les pénalités en cas de remboursement anticipé des emprunts hypothécaires sont supprimées ; les coûts de transfert seront réduits.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (novembre 2005)
Améliorer le gouvernement d'entreprise et la transparence des instruments financiers	La loi sur l'épargne (loi No. 262/2005) et le décret Pinza qui a suivi (décret législatif No. 303/2006) renforcent le cadre réglementaire concernant l'indépendance du conseil d'administration, garantit la représentation des actionnaires minoritaires au conseil et dans l'organe de surveillance de l'entreprise et établit un régime de divulgation ex ante pour les plans d'attribution de stock options. La proposition faite récemment d'instituer la possibilité de recours collectif (projet de loi No. 1495) devrait aussi améliorer les moyens de protection des investisseurs.
Renforcer la surveillance du marché financier	Les autorités de régulation du marché financier ont été récemment réorganisées, avec une meilleure répartition des responsabilités de surveillance, sur la base d'une séparation des fonctions de supervision de la concurrence et de maintien de la stabilité financière ; notamment, la réglementation de la concurrence, qui relevait de la Banque d'Italie, est rattachée désormais aux services antitrust.
Réformer la législation en matière de faillite	La loi No. 80/2005 a été approuvée par le Parlement, chargeant le gouvernement de réformer la loi sur les faillites. La nouvelle loi a été adoptée en janvier 2006 et est entrée en vigueur en juillet 2006. Applicable aux moyennes entreprises comme aux grandes, elle visait à simplifier les procédures, assurer une meilleure protection aux créanciers et faciliter la préservation des actifs des entreprises, afin de permettre à celles-ci de se restructurer et de reprendre leur activité.

## D. QUALITÉ DES FINANCES PUBLIQUES

Réduire durablement la dette	La dette a augmenté en proportion du PIB pendant deux années consécutives (2005-06), l'excédent primaire étant pratiquement éliminé ; le DPEF pour 2007-2011 vise à engager une réduction durable de la dette en faisant passer l'excédent primaire à 5 % du PIB d'ici à 2011.
Réformer le système de retraite	Néant
Contenir la progression de l'emploi et des rémunérations dans le secteur public	Les salaires du secteur public ont progressé beaucoup plus vite que ceux du secteur privé depuis 2 ans ; la croissance de l'emploi est limitée par les départs naturels et par une meilleure maîtrise des services de conseil.
Recourir davantage aux mécanismes du marché dans les services publics décentralisés	Néant

## E. POLITIQUES D'ENVIRONNEMENT

Limiter les émissions de CO <sub>2</sub> et développer les sources d'énergie renouvelables	Le nouveau projet de loi sur l'énergie encourage les économies d'énergie et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables. D'autres mesures, y compris des crédits d'impôt, ont été introduites.
--	---

## F. SOUTENIR LA CONCURRENCE ET RÉDUIRE LES AIDES D'ÉTAT

Accroître le pouvoir de régulation des autorités responsables de la concurrence	Le décret-loi de juin 2006 renforce la capacité de réaction des autorités responsables de la concurrence et leur pouvoir d'imposer des sanctions.
Réduire la présence de l'État actionnaire	Le gouvernement a récemment lancé un nouveau programme de privatisation pour Alitalia la compagnie aérienne nationale.
Améliorer la gouvernance des activités relevant de l'État	Néant

## G. CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS DE PRODUITS

Poursuivre la libéralisation et la privatisation des secteurs de l'électricité et du gaz	Un nouveau projet de loi devrait ouvrir et libéraliser le marché de l'énergie en transposant intégralement les directives européennes envisageant le principe de la neutralité pour l'accès aux réseaux de transport.
Réduire les rentes, accroître la concurrence et abaisser les obstacles à l'entrée	Les décrets-lois Bersani comportent des mesures de libéralisation dans des domaines asphyxiés par la réglementation comme le commerce de détail, les taxis, la pharmacie, les professions libérales, les services publics et la banque de réseau, mais les règles d'accès et les procédures d'agrément constituent encore un moyen de protection puissant pour les associations professionnelles.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (novembre 2005)
Accélérer la libéralisation des transports	Un dispositif spécial, désigné sous le nom de « projet de loi Lanzillota », encore à l'étude, devrait se traduire par une transformation en profondeur des services publics locaux. À la suite du décret Bersani, des entreprises privées seront ainsi autorisées à soumissionner pour la prestation de services publics comme les transports publics, la gestion des déchets et l'assainissement (la distribution d'eau est encore à l'étude). Une nouvelle autorité spécifique pour les services de transports (aériens, ferroviaires et routiers) devrait aussi être créée afin d'améliorer le cadre réglementaire.
Préserver la concurrence dans les télécommunications	Les droits perçus par les opérateurs de téléphonie mobile pour la recharge des cartes prépayées sont abolis (décret Bersani, 2007).

## ANNEXE 1.A2

## Comment assurer la croissance des entreprises italiennes ?

On sait que l'économie italienne se compose surtout de petites et moyennes entreprises (PME), principalement à caractère familial, auxquelles s'ajoutent quelques grandes entreprises internationales et une très mince strate d'entreprises de taille intermédiaire. Alors qu'il est difficile de dire que les entreprises se heurtent à de fortes barrières à l'entrée, la croissance des entreprises italiennes est en panne. Pagano et Schivardi (2003) observent une association positive et robuste entre taille moyenne des entreprises et croissance. Cet effet d'échelle a sans doute pris un tour plus essentiel dans le contexte récent de la mondialisation et de l'intensification de la concurrence pour les petites entreprises italiennes, dont la baisse de rentabilité s'est amplifiée ces dix dernières années (graphique 1.5). Quelles sont les principales raisons de cette réalité globale ? Comment élaborer des mesures de correction ?

### La législation sur la protection de l'emploi peut dissuader un redéploiement rapide de la main-d'œuvre

La législation sur la protection de l'emploi (LPE) accroît le coût d'ajustement de la main-d'œuvre. Elle freine ainsi l'adoption des dernières techniques de production et décourage les innovations majeures, parce que ces techniques et innovations imposent généralement une réorganisation du lieu de travail et des modifications substantielles de la composition de la main-d'œuvre. Les études réalisées par l'OCDE confirment ce point de vue aux niveaux tant macroéconomique que microéconomique<sup>1</sup>.

Si effectivement les pays dotés d'une LPE peu contraignante intègrent plus rapidement les meilleures techniques de production que les autres, leur productivité peut diverger à l'occasion de l'apparition de technologies généralistes. C'est précisément ce qui s'est produit ces dernières années avec l'émergence des nouvelles technologies de l'information et des communications. L'existence d'une LPE moins stricte peut contribuer à expliquer pourquoi les pays anglophones et – dans une moindre mesure – les pays d'Europe du Nord ont jusqu'ici mieux tiré parti des nouvelles technologies que la plupart des pays d'Europe continentale où la LPE est plus rigoureuse (tableau 1.A2.1)<sup>2</sup>.

Dans le cas de l'Italie, la législation sur la protection de l'emploi temporaire a été assouplie ces dix dernières années. Cela a été favorable à l'emploi et à l'économie, mais au prix d'un « dualisme » grandissant du marché du travail. En revanche, la législation sur la protection de l'emploi permanent n'a pas été modifiée. Plus précisément, la forte

Tableau 1.A2.1. **Législation sur la protection de l'emploi dans les pays de l'OCDE**

	Difficultés procédurales	Préavis et indemnités de licenciement pour licenciement sans faute	Difficultés de licencier	Contrats à durée déterminée	Contrats d'intérim	Licenciements collectifs	Emploi régulier	Emploi temporaire	Indicateur synthétique
Australie	1.5	1.0	2.0	1.3	0.5	2.9	1.5	0.9	1.5
Autriche	2.5	0.9	3.8	1.8	1.3	3.3	2.4	1.5	2.2
Belgique	1.0	2.4	1.8	1.5	3.8	4.1	1.7	2.6	2.5
Canada	1.0	1.0	2.0	0.0	0.5	2.9	1.3	0.3	1.1
Rép. tchèque	3.5	2.7	3.8	0.5	0.5	2.1	3.3	0.5	1.9
Danemark	1.0	1.9	1.5	2.3	0.5	3.9	1.5	1.4	1.8
Finlande	2.8	1.0	2.8	3.3	0.5	2.6	2.2	1.9	2.1
France	2.5	1.9	3.0	4.0	3.3	2.1	2.5	3.6	2.9
Allemagne	3.5	1.3	3.3	1.8	1.8	3.8	2.7	1.8	2.5
Grèce	2.0	2.2	3.0	4.5	2.0	3.3	2.4	3.3	2.9
Hongrie	1.5	1.8	2.5	1.8	0.5	2.9	1.9	1.1	1.7
Irlande	2.0	0.8	2.0	0.8	0.5	2.4	1.6	0.6	1.3
<b>Italie</b>	<b>1.5</b>	<b>0.6</b>	<b>3.3</b>	<b>2.5</b>	<b>1.8</b>	<b>4.9</b>	<b>1.8</b>	<b>2.1</b>	<b>2.4</b>
Japon	2.0	1.8	3.5	0.5	2.0	1.5	2.4	1.3	1.8
Corée	3.3	0.9	3.0	0.8	2.6	1.9	2.4	1.7	2.0
Luxembourg	2.5	2.0	3.3	5.3	4.3	5.0	2.6	4.8	3.9
Mexique	1.0	2.1	3.7	2.5	5.5	3.8	2.3	4.0	3.2
Pays-Bas	4.0	1.9	3.3	0.8	1.6	3.0	3.1	1.2	2.3
Nouvelle-Zélande	2.0	0.4	2.7	1.5	1.0	0.4	1.7	1.3	1.3
Norvège	2.0	1.0	3.8	3.3	2.5	2.9	2.3	2.9	2.6
Pologne	3.0	1.4	2.3	0.0	2.5	4.1	2.2	1.3	2.1
Portugal	3.5	5.0	4.0	1.8	3.8	3.6	4.2	2.8	3.5
Rép. slovaque	5.0	2.7	2.8	0.3	0.5	2.5	3.5	0.4	2.0
Espagne	2.0	2.6	3.3	3.0	4.0	3.1	2.6	3.5	3.1
Suède	3.0	1.6	4.0	1.8	1.5	4.5	2.9	1.6	2.6
Suisse	0.5	1.5	1.5	1.3	1.0	3.9	1.2	1.1	1.6
Turquie	2.0	3.4	2.3	4.3	5.5	2.4	2.6	4.9	3.5
Royaume-Uni	1.0	1.1	1.3	0.3	0.5	2.9	1.1	0.4	1.1
États-Unis	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5	2.9	0.2	0.3	0.7
<i>Min</i>	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5	0.4	0.2	0.3	0.7
<i>Max</i>	5.0	5.0	4.0	5.3	5.5	5.0	4.2	4.9	3.9
<i>Moyenne OCDE</i>	2.2	1.7	2.8	1.8	2.0	3.1	2.2	1.9	2.2
<i>Moyenne UE15</i>	2.3	1.8	2.9	2.4	2.1	3.5	2.4	2.2	2.5

1. L'indicateur synthétique de la LPE est une moyenne pondérée de la législation de protection de l'emploi régulier, de la législation de protection de l'emploi temporaire et de la rigueur des dispositions sur les licenciements collectifs, avec des pondérations de 5/12, 5/12 et 2/12.

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi, 2004.

intervention du système judiciaire continue de rendre le coût – notamment les délais – des licenciements difficile à prévoir, ce qui peut dissuader les entreprises de procéder à des changements radicaux de la composition de leur main-d'œuvre pourtant nécessaires pour entreprendre ou appliquer des innovations importantes. De plus, la législation impose aux entreprises de plus de 15 salariés des coûts pour licenciements abusifs sensiblement supérieurs. Ce seuil, comme d'autres applicables aux cotisations de sécurité sociale, pourrait expliquer en partie la taille relativement faible des entreprises italiennes, bien que l'impact semble peu marqué d'après les estimations disponibles (Garibaldi, Pacelli et Borgarello, 2003 ; Schivardi et Torrini, 2004). Ce secteur des petites entreprises est certes flexible, mais il offre moins de possibilités de croissance de la productivité par exemple,

parce que leur taille empêche les entreprises de tirer pleinement avantage des rendements croissants de la R-D (Pagano et Schivardi, 2003).

## Lever les obstacles pour financer la croissance des entreprises

Les charges administratives pesant sur les jeunes pousses ont été considérablement réduites depuis 1998 et récemment de nouveaux progrès ont été réalisés grâce aux « Décrets Bersani ». Toutefois, comme on le verra, la taille relativement réduite du marché italien des capitaux et les pratiques restrictives en matière de prêts bancaires peuvent expliquer les performances inférieures à la moyenne du pays en termes de croissance des entreprises et d'innovation.

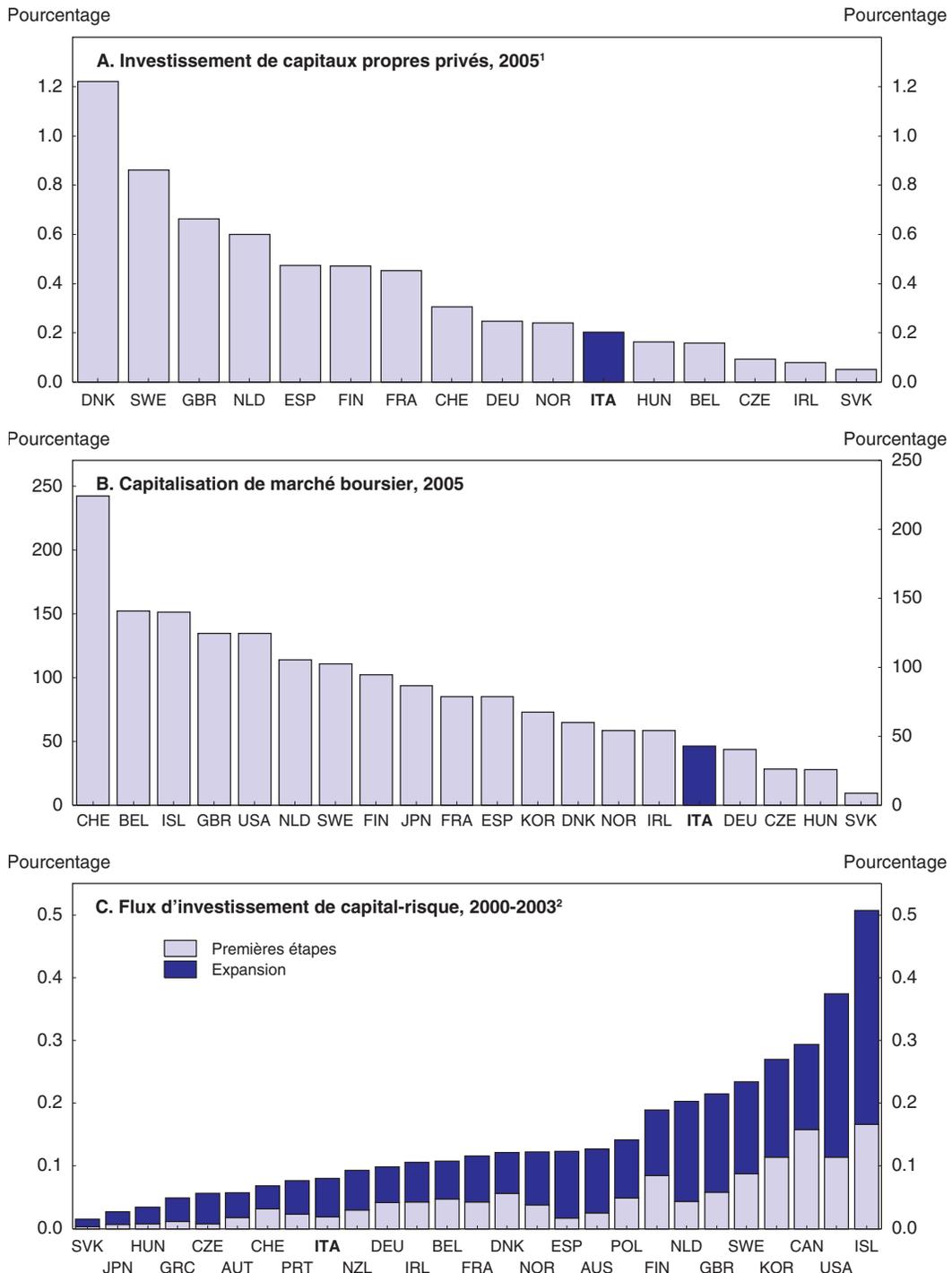
Dans une récente étude macroéconométrique, Benfratello *et al* (2005) établissent un lien entre développement bancaire et innovation et activité de R-D, en particulier pour les petites entreprises. Par ailleurs, on dispose de plus en plus d'éléments montrant que le secteur financier, qui comprend le marché des capitaux et les banques, favorise la croissance de la production, l'investissement et la productivité totale des facteurs. Certains auteurs (Padoan et Mariani, 2006) considèrent, toutefois, que l'intégration financière n'est sans doute pas suffisante et ils préconisent le passage à un système reposant plus sur le marché dans la mesure où cela est nécessaire pour soutenir des activités à plus forte intensité de savoir. (graphique 1.A2.1-B). Le capital-risque et le capital-investissement peuvent donc jouer un rôle déterminant dans l'entrée sur le marché et la croissance de petites entreprises innovantes en Italie. Or, l'investissement dans le capital-risque – hors rachats d'entreprises par leurs cadres – et le capital-investissement y sont peu développés (graphique 1.A2.1-C). De fait, l'analyse des déterminants et des effets du financement par capital-risque pour un échantillon d'entreprises italiennes montre que cette forme de capital contribue à réduire les contraintes financières pour les entreprises souffrant de problèmes d'asymétrie d'information (Del Colle, *et al.* 2006). En revanche, les grandes entreprises font appel à des capital-risqueurs lorsque leur endettement auprès des banques est élevé. Il ressort de l'analyse que le capital-risque est plus fréquemment utilisé après des périodes de forts taux de croissance et d'investissement, ce résultat soulignant le rôle consultatif du capital-risqueur.

Le développement de formules permettant d'assumer le risque d'investissement comme le capital-risque ou le capital-investissement est fortement lié à l'existence d'un environnement financier sain, avec des structures de contrôle des sociétés qui veillent à l'utilisation efficace des ressources. Il faut que le marché boursier soit bien développé et que les investisseurs institutionnels orientés vers le long terme, comme les fonds de pension, jouent un plus grand rôle. Pour stimuler le capital-investissement et le capital-risque, des incitations financières (un crédit d'impôt sur la recherche et des bourses à l'intention des chercheurs) ont été récemment introduites (Décret 2015 Industrie). En créant le statut juridique de « réseaux d'entreprises », le décret va donner la possibilité à des PME indépendantes de créer un « pôle » pour négocier avec les banques, les investisseurs privés, les fournisseurs et les clients et même lancer des projets de recherche, d'apports de capitaux propres et d'investissement présentant une masse critique. Cela devrait encourager les investisseurs-tuteurs et les fonds de pension à investir dans de petites entreprises italiennes.

Les banques italiennes devraient aussi jouer un rôle plus important dans le financement de la croissance des entreprises. Elles devraient prioritairement améliorer

### Graphique 1.A2.1. L'Italie a besoin d'une expansion de ses circuits financiers

En pourcentage du PIB



1. Catégorie d'actifs des fonds de capital-risque ou de capital-investissement (ou des rachats par les cadres) affectés à l'investissement de ressources collectées par des tiers dans des entreprises en phase de croissance ou de restructuration.

2. 2000-02 pour l'Islande ; 1998-2001 pour l'Australie, la Corée, le Japon et la Nouvelle-Zélande.

Source : Associations européennes de capital-risque, base de données sur le développement et la structure du secteur financier (*Financial Development and Structure database*) de la Banque mondiale et base de données de l'OCDE sur le capital-risque.

leurs principes en matière d'octroi de crédits. Les prêts aux entreprises ne devraient pas être accordés uniquement en cas de nantissement de la dette et lorsque les prêts liés sont importants. Cette pratique, encore courante en Italie, peut en fait constituer un frein considérable au lancement de jeunes pousses à forte intensité capitalistique et expliquer pourquoi les entreprises familiales ne se lancent pas elles-mêmes dans des projets ambitieux, si ce n'est par autofinancement.

Selon Guiso *et al.* (2004), les pays qui présentent actuellement une structure financière d'une faiblesse comparable (comme la Belgique, le Danemark, la Grèce et l'Italie) sont ceux qui bénéficieraient le plus d'un marché intérieur de capitaux intégré au niveau européen. S'il y a eu des signes encourageants lorsque la Borsa Italiana a entamé des pourparlers sur une fusion avec Euronext et la Deutsche-Börse début 2006, il semble que l'on en soit actuellement revenu au *statu quo*. Deux entités nationales exercent des fonctions de compensation et de règlement et servent de contrepartie centrale (CCPLinked), mais sont indépendantes de LCH Clearnet ou de Clearstream, les deux infrastructures géantes post-marché en Europe. Toutefois, des représentants de la bourse italienne affirment que leur plateforme offre des prix très concurrentiels pour les transactions sur actions ou obligations et que les commissions de garde des titres sont aussi légèrement inférieures à la moyenne. Cette déclaration est confirmée par des études publiées par la Commission européenne. Les organismes italiens de régulation sont étroitement associés au projet lancé par la BCE en vue de l'établissement du service Target2-Titres. En outre, le 7 novembre 2006, Borsa Italiana et les chambres de compensation italiennes ont souscrit, avec d'autres plateformes de négociation et infrastructures post-marché des pays de l'UE, au Code européen de conduite concernant la compensation et le règlement des titres, qui vise à assurer une plus grande transparence, interopérabilité et concurrence en Europe. Il faut aussi reconnaître que MTS, marché réglementé pour la négociation des titres d'État, a été établi en Italie et a étendu son système de négociation partout en Europe et au-delà des frontières européennes. En outre, une nouvelle plateforme de négociation pour les PME a récemment été mise en place.

Une fusion ou la formation d'une structure entrepreneuriale avec les grands intervenants européens pourrait contribuer à simplifier davantage les systèmes de négociation et de compensation, stimulant en dernière analyse le développement de la bourse italienne et ouvrant aux secteurs financiers des perspectives plus larges. Comme l'a recommandé récemment la Banque d'Italie, Borsa Italiana devrait continuer de s'efforcer de participer à la construction d'un grand marché financier intégré à l'échelle européenne.

### **Améliorer la confiance financière et renforcer le cadre juridique**

Les récents scandales comme l'affaire Parmalat ont sans doute terni la réputation du marché italien des capitaux, comme cela a été le cas pour d'autres marchés internationaux après les scandales provoqués par de sociétés comme Enron aux États-Unis. Cependant, aucun élément ne permet de conclure, y compris ceux rassemblés par des examinateurs externes (FMI), qu'un manque de régulation ou de supervision puisse être mis en cause. La forte volonté des entreprises familiales de rester indépendantes et sans doute un manque de confiance dans les marchés constituent peut-être aussi l'un des principaux obstacles au développement du capital-investissement et du capital-risque en Italie. Des études récentes se sont intéressées à l'effet qu'un manque général de confiance peut produire sur la participation au marché boursier. Dans le cas des données microéconomiques

italiennes, des éléments tendent à montrer que le manque de confiance pourrait être un facteur important expliquant l'énigme de la faible participation au marché boursier, en particulier de la part des investisseurs plus fortunés (Guiso et al., 2007).

Mettant définitivement un terme au scandale « Parmalat » (voir OCDE, 2005), le parlement italien a clos un débat d'une année en adoptant une nouvelle loi sur l'épargne en décembre 2005 et le décret législatif correspondant (décret Pinza) en décembre 2006. Comme envisagé dans la dernière Étude, la loi sur l'épargne, associée au décret Pinza, prévoit diverses interventions concernant la régulation des marchés financiers. Le système de surveillance a été réorganisé, en veillant à une meilleure séparation des fonctions en matière de concurrence, de stabilité financière et de transparence des marchés financiers.

S'agissant du gouvernement d'entreprise dans les sociétés cotées, ces textes :

- i) renforcent la présence des administrateurs indépendants au conseil de ces sociétés ;
- ii) exigent que les administrateurs et les membres du comité interne d'audit ou de l'organe de surveillance soient nommés par un système de droits de vote cumulatifs ;
- iii) renforcent les droits des actionnaires minoritaires<sup>3</sup> ;
- iv) exigent la tenue d'une assemblée générale pour approuver au préalable tout système de rémunération fondé sur l'équité devant s'appliquer aux membres de personnes morales ou aux salariés et prévoit un régime de transparence ex ante. Les contrôles internes ont été renforcés et les sociétés cotées ont pour obligation de nommer un responsable financier certifiant que toutes les informations financières divulguées par la société au marché correspondent aux fichiers comptables. L'indépendance des auditeurs externes a été renforcée.

En mars 2006, une version révisée du Code sur le gouvernement d'entreprise a été publiée par Borsa Italiana. Ce nouveau Code tient compte de la réforme des sociétés à responsabilité limitée adoptée en 2003 et des résultats de la mise en œuvre des versions précédentes (1999 et 2002). Les changements les plus importants concernent le conseil, dont les objectifs et le mode de fonctionnement sont précisés ; une plus grande attention est accordée aux transactions avec des entités apparentées, à l'évaluation de la composition et de la performance du conseil, à la classification des administrateurs et à l'indépendance des administrateurs et des auditeurs internes. En outre, ce texte définit les conditions de fonctionnement de certains comités du conseil, qui doivent compter au moins un membre ayant une expertise financière démontrée. Une des lacunes du nouveau code tient sans doute au fait qu'il ne contient pas de lignes directrices sur la responsabilité sociale des entreprises. La domination des entreprises familiales en Italie limite en outre la portée de ce nouveau code boursier qui prévoit de multiples exemptions pour les PME, car les familles ou les particuliers craignent souvent de perdre le contrôle de leur société<sup>4</sup>. Le nouveau code est entré en vigueur à la fin de 2006<sup>5</sup>. Une proposition récente visant l'introduction des recours collectifs devrait aussi améliorer les moyens dont disposent les investisseurs pour protéger leurs intérêts.

La loi No. 80/2005, approuvée par le parlement, charge le gouvernement de réformer la loi sur les faillites. La nouvelle loi sur les faillites a été adoptée en janvier 2006 (décret législatif 6/2006) et est entrée en vigueur en juillet 2006. Devant s'appliquer à la fois aux petites et aux grandes entreprises, cette loi propose de simplifier les procédures, de mieux protéger les créanciers et de faciliter la préservation des actifs de l'entreprise pour lui permettre de se restructurer et d'assurer sa pérennité.

Comme le recommande l'OCDE (2005), il existe encore certaines marges d'amélioration du régime financier et juridique en Italie. Le champ d'application de la

réforme des faillites doit être élargi, car les petites entreprises sont actuellement exclues de la possibilité de repartir de zéro. Un patron de PME insolvable doit être autorisé à créer une nouvelle entreprise, les règlements négociés avec les créanciers doivent être encouragés et les procédures de liquidation des entreprises insolubles doivent être accélérées. Même si l'adoption de lois ou codes révisés et renforcés constitue un pas en avant, une mise en œuvre plus rapide des voies de recours privées (à travers des procès au civil) est encore requise.

## Notes

1. Au niveau microéconomique, les études réalisées par l'OCDE constatent une relation négative entre l'innovation en matière de produits et la rigueur de la LPE. Voir Jaumotte F. et N. Pain (2005a), « From Innovation Development to Implementation: Evidence from the Community Innovation Survey » (Du développement à la mise en œuvre de l'innovation : observations à partir de l'enquête communautaire sur l'innovation), *Document de travail du Département des affaires économiques* n°458. Au niveau macroéconomique, l'utilisation de séries chronologiques transversales fait apparaître un net impact négatif de la LPE sur le dépôt de brevets. Voir Jaumotte F. et N. Pain (2005b), « From Ideas to Development: The Determinants of R&D and Patenting » (Des idées au développement : les déterminants de la R-D et du dépôt de brevets), *Document de travail du Département des affaires économiques* n°457. Enfin, au niveau sectoriel, on constate que la rigueur de la LPE réduit les dépenses de R-D dans des secteurs de haute technologie à faible concentration, comme les logiciels. Voir Bassanini A. et E. Ernst (2002), « Labour Market Institutions, Product Market Regulation and Innovation: Cross-Country Evidence » (Institutions du marché du travail, réglementation du marché des produits et innovation : évidence en coupe transversale), *Document de travail du Département des affaires économiques* n°316.
2. Les indicateurs de la LPE de l'OCDE sous-estiment sans doute la rigueur de la LPE en Italie car ils ne rendent pas bien compte de l'incertitude judiciaire entourant le coût des procédures de licenciement.
3. Prévoyant que : au moins un administrateur et un membre du comité des auditeurs internes (ou de l'organe de surveillance dans un système d'administration dualiste) doit être nommé par les actionnaires minoritaires ; le président du comité des auditeurs internes ou du conseil de surveillance est choisi par les actionnaires minoritaires ; les actionnaires minoritaires représentant au moins 2.5 % du capital assorti de droits de vote sont habilités à ajouter des points à l'ordre du jour d'une assemblée générale déjà convoquée.
4. Bien que le code soit un instrument volontaire, conformément à la meilleure pratique internationale, la bourse exige que toute société demandant et souhaitant garder le statut STAR, segment particulier du marché d'actions de la Borsa Italiana (voir Règle du marché no. 2.2.3), y adhère. L'entrée sur le segment STAR est discrétionnaire, mais implique que l'on s'engage à respecter des règles plus rigoureuses en matière de gouvernement d'entreprise, de transparence et de liquidité. En outre, en vertu du droit italien, toutes les sociétés cotées doivent expliquer tous les ans les pratiques qui s'écartent du code et les organes de contrôle internes doivent suivre les violations et en rendre compte à l'autorité de réglementation de la bourse (CONSOB). Il s'agit là d'un aspect particulier du système italien car très peu de pays donnent à cet organisme des pouvoirs de contrainte concernant le gouvernement d'entreprise, et ce même sur les marchés les plus sophistiqués comme celui des États-Unis.
5. Le premier rapport sur le gouvernement d'entreprise tenant compte du Code révisé sera publié par chaque société cotée d'ici à juillet 2007. L'Association des sociétés cotées (Assonime) réalise chaque année une large analyse des rapports, dont les résultats sont généralement disponibles à la fin de l'année.



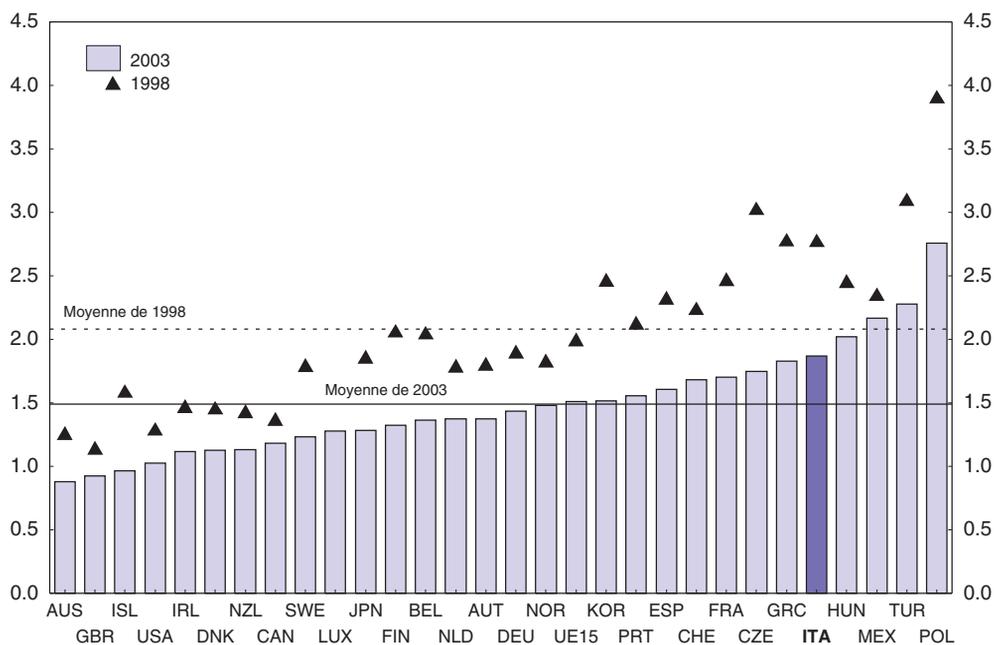
## Chapitre 2

# Renforcer la concurrence et la productivité dans les services

*La croissance de la productivité s'est nettement ralentie depuis le milieu des années 90 en Italie. Les causes de ce ralentissement ne sont pas tout à fait claires, mais il est probable que le manque de concurrence sur les marchés de produits ait joué un rôle clé à cet égard. Les deux récentes vagues de libéralisation sont donc bienvenues. Ces réformes devraient non seulement réduire les barrières à l'entrée et les rentes dans un certain nombre de secteurs des services, mais elles pourraient également avoir une incidence positive sur d'autres branches d'activité. Néanmoins, il est possible de renforcer encore le jeu des mécanismes du marché. Ainsi, la mise en place de nouveaux organismes chargés de la concurrence au niveau local, ayant pour principal objectif de protéger les intérêts des consommateurs, pourrait contribuer de manière essentielle à stimuler les secteurs du commerce de gros et de détail, ainsi qu'à améliorer la transparence des services locaux d'utilité publique. De même, l'Italie a besoin de davantage de concurrence dans le secteur financier, pour stimuler l'innovation et la productivité ; à cet égard, les récentes réformes du secteur bancaire semblent prometteuses.*

Il y a peu encore, le jeu des mécanismes du marché était fortement restreint en Italie. À l'aune de l'indicateur de réglementation des marchés de produits (RMP) de 2003, son cadre réglementaire était un des plus stricts de la zone OCDE, en dépit des progrès accomplis au cours des années précédentes (graphique 2.1). Parmi les trois composantes de l'indicateur de RMP, l'indicateur de contrôle étatique, qui mesure notamment la présence capitaliste de l'État dans l'économie, était deux fois plus élevé que pour les États-Unis, malgré les privatisations antérieures. De même, l'indicateur mesurant les obstacles aux prises de participation étrangères dénotait une réglementation restrictive. Enfin, les obstacles aux échanges, à l'investissement et à l'entrepreneuriat étaient importants en termes de comparaison internationale. Il est tout à fait plausible que ces entraves réglementaires à la concurrence aient joué un rôle clé dans le ralentissement de la productivité. Alors que les industries manufacturières sont exposées de longue date à la concurrence internationale, les secteurs des services sont restés abrités des pressions concurrentielles. La contribution de ces derniers à la croissance de la productivité de la main-d'œuvre italienne s'est limitée à 1/4 de point de pourcentage entre 1986 et 1995, et elle a été encore plus faible après 1996 (tableau 2.1). Cette situation contraste de manière saisissante avec celle observée dans d'autres pays, comme les États-Unis et certains pays

Graphique 2.1. Réglementation des marchés de produits dans les pays de l'OCDE



Source : Conway et Nicoletti (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013626306534>

Tableau 2.1. **Contribution à la croissance de la productivité du travail par personne occupée**

Taux annuels

1991–1995						
Variation totale	Contribution de l'ensemble des services privés	<i>Dont</i>				
		Réparations, commerce de gros et de détail	Hôtels et restaurants	Transports et télécommunications	Finance, assurances, immobilier et services aux entreprises	
États-Unis	0.7	0.2	0.2	-0.1	0.1	0.2
Pays-Bas	0.6	0.0	-0.1	-0.1	0.1	0.2
Norvège	3.0	0.6	0.3	0.0	0.2	0.2
<b>Italie</b>	<b>2.3</b>	<b>0.5</b>	<b>0.2</b>	<b>0.0</b>	<b>0.2</b>	<b>0.1</b>
Espagne	1.4	-0.1	-0.1	0.0	0.2	-0.1
France	1.4	0.1	0.2	0.0	0.1	0.0
UE-15	2.0	0.5	0.1	0.0	0.2	0.2
Allemagne	2.4	0.8	0.0	-0.1	0.2	0.5
1996–2003						
Variation totale	Contribution de l'ensemble des services privés	<i>Dont</i>				
		Réparations, commerce de gros et de détail	Hôtels et restaurants	Transports et télécommunications	Finance, assurances, immobilier et services aux entreprises	
États-Unis	2.1	0.8	0.3	0.0	0.1	0.5
Pays-Bas	0.8	0.2	0.1	0.0	0.2	0.1
Norvège	1.2	0.6	0.4	0.0	0.2	0.1
<b>Italie</b>	<b>0.3</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.0</b>
Espagne	0.6	0.0	-0.1	0.0	0.2	0.1
France	1.0	0.2	0.0	0.0	0.1	0.2
UE-15	1.1	0.3	0.1	-0.1	0.2	0.2
Allemagne	1.2	0.2	0.1	-0.1	0.1	0.1
1991–2003						
Variation totale	Contribution de l'ensemble des services privés	<i>Dont</i>				
		Réparations, commerce de gros et de détail	Hôtels et restaurants	Transports et télécommunications	Finance, assurances, immobilier et services aux entreprises	
États-Unis	1.6	0.6	0.3	0.0	0.1	0.4
Pays-Bas	0.7	0.1	0.0	-0.1	0.2	0.1
Norvège	1.9	0.6	0.4	0.0	0.2	0.2
<b>Italie</b>	<b>1.1</b>	<b>0.2</b>	<b>0.1</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.2</b>	<b>0.1</b>
Espagne	0.9	0.0	-0.1	0.0	0.2	0.0
France	1.2	0.2	0.1	0.0	0.1	0.1
UE-15	1.5	0.4	0.1	0.0	0.2	0.2
Allemagne	1.6	0.4	0.1	-0.1	0.1	0.2

Source : Groningen Growth and Development Centre (GGDC, Centre de Groningue pour la croissance et le développement), 60-Industry Database (base de données sur 60 branches d'activité).

nordiques, où les gains de productivité ont fortement augmenté, notamment dans les services financiers et le commerce de détail. Les deux récentes vagues de libéralisation sont donc bienvenues, même s'il est possible de renforcer encore le jeu des mécanismes du

marché. Nous évaluons dans le présent chapitre les dispositions adoptées récemment par les autorités pour stimuler la concurrence, notamment dans les secteurs du commerce de détail, des services professionnels et de l'intermédiation financière. Nous concluons ce chapitre en recommandant diverses mesures destinées à compléter ce processus de libéralisation.

## Les récentes mesures de libéralisation de l'économie

Le gouvernement entré en fonction à la mi-2006 a entrepris de poursuivre les efforts de libéralisation antérieurs. En juillet 2006, un décret-loi – désigné sous le nom de « premier décret Bersani » – a été promulgué par le nouveau gouvernement et rapidement adopté par le Parlement. Il comprenait un ensemble de mesures de libéralisation dans des domaines asphyxiés par la réglementation comme le commerce de détail, les taxis, la pharmacie, les professions libérales, les services publics et la banque de réseau. Ce décret a également renforcé la protection des consommateurs et les pouvoirs de l'Autorité de la concurrence (encadré 2.1).

Un second décret-loi a été adopté en janvier 2007, accentuant la libéralisation des services conformément aux recommandations de l'Autorité de la concurrence. Des réformes importantes ont été mises en œuvre dans les secteurs des services financiers, des transports, des communications et du commerce de détail (encadré 2.2). Les mesures adoptées visaient à renforcer la transparence des prix, à alléger les formalités administratives et à réduire les barrières à l'entrée.

### **Réduire la part des entreprises publiques dans l'économie**

En 2003, l'économie Italienne se caractérisait toujours par une forte présence capitalistique de l'État (graphique 2.2). Cependant, grâce au programme en cours de privatisation, la part des entreprises publiques diminue, même si des entreprises importantes des secteurs de l'énergie, des transports et des médias sont – au moins en partie – détenues par la puissance publique (OCDE, 2005a). En outre, l'État italien conserve des *actions spécifiques* dans des entreprises privatisées opérant dans des domaines stratégiques, comme Telecom Italia, l'ENI, l'ENEL et Finmeccanica, même s'il n'a jamais exercé les pouvoirs spéciaux attachés à ces participations et si la portée de celles-ci a été sensiblement réduite par une loi adoptée en 2003. Il faut souligner que la loi italienne de privatisation, adoptée en 1994, avait mis en place des mesures pour la protection des actionnaires minoritaire (par exemple le vote cumulatif et le vote par correspondance) avant la « loi Draghi » de 1998. En outre, les autorités ont décidé de respecter le *Codice di autodisciplina* (Code d'autodiscipline) adopté dans le contexte de la « loi Draghi » de 1998 et toutes les autres règles en découlant adoptées pour les sociétés cotées, afin de protéger les actionnaires minoritaires. Néanmoins, en laissant la possibilité à l'État d'opposer son veto à des décisions stratégiques, il y a un léger risque que les actions spécifiques ne réduisent l'intérêt des investisseurs privés pour les entreprises concernées et amoindrissent donc les effets bénéfiques de ces privatisations. En juin 2006, considérant que ces pouvoirs spéciaux étaient de nature à restreindre de manière injustifiée la libre circulation des capitaux et la liberté d'établissement, la Commission européenne a porté l'affaire devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)<sup>1</sup>. Afin de se conformer aux recommandations de l'OCDE et de l'UE et d'éviter de décourager les investissements étrangers, les autorités devraient étudier la possibilité de remplacer à l'avenir les actions

### Encadré 2.1. Le « décret Bersani » : un train de mesures de libéralisation impressionnant

Le décret-loi du 3 juillet 2006 contient des dispositions de vaste portée visant à libéraliser le commerce de détail, les services professionnels et la banque de réseau, ainsi qu'à mettre en place un nouveau cadre juridique destiné à stimuler la concurrence dans les secteurs des produits ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux.

#### Commerce de gros et de détail

- Le système d'autorisation concernant l'ouverture de magasins (y compris de grandes surfaces) reste en place pour les produits alimentaires, mais les restrictions liées aux parts de marché (tant prédéfinies que calculées à partir des volumes de ventes régionaux) sont supprimées.
- Les dispositions imposant des distances minimales entre magasins similaires sont supprimées.
- L'éventail de produits commercialisés dans les points de vente au détail n'est plus limité.
- Les restrictions quantitatives concernant la production de pain sont éliminées.
- Les « ventes exceptionnelles » (promotions, déstockages et remises) sont totalement libéralisées.

#### Services professionnels

- Les tarifs minimums sont abolis pour tous les services professionnels, et la publicité est autorisée aux fins exclusives d'information.
- La création de sociétés réunissant plusieurs services professionnels est autorisée.
- La réglementation des licences de taxis est quelque peu assouplie, afin de permettre aux villes d'en délivrer davantage. Néanmoins, leur attribution est subordonnée à l'accord d'organismes professionnels (*auto-gestione*) et la détention de licences multiples demeure impossible.
- Les produits pharmaceutiques délivrés sans ordonnance peuvent maintenant être commercialisés dans les supermarchés (cela concerne 10 % des médicaments vendus en Italie), mais la présence d'un pharmacien sur le lieu de vente reste requise.
- Il n'est plus obligatoire de faire certifier par un notaire les ventes de véhicules automobiles d'occasion.

#### Services publics et d'utilité publique

- Des services de bus privés sont autorisés à entrer en concurrence avec les services publics en agglomération.
- Les services publics locaux doivent être ouverts à la concurrence et attribués par voie d'appel d'offres.

#### Banque de réseau et assurances

- Les banques seront tenues de permettre à leurs clients de clôturer leurs comptes (et de transférer leurs avoirs dans un autre établissement) sans frais en cas de modification des conditions contractuelles.
- Les courtiers d'assurance peuvent désormais commercialiser les contrats de plusieurs sociétés.

#### Protection des consommateurs et droit de la concurrence

- Le champ de compétences de l'Autorité de la concurrence est élargi, son indépendance et sa capacité de réaction sont renforcées, et les sanctions financières et administratives prévues par la loi sont alourdies.

### Encadré 2.2. Le « décret Bersani » de janvier 2007, une seconde vague de libéralisation

Le décret-loi du 25 janvier 2007 couvre une seconde vague de mesures destinées à libéraliser les services financiers, la distribution d'essence, le commerce de détail et certains services professionnels. Ses principales dispositions sont les suivantes :

#### Services financiers

- Les clauses abusives concernant les commissions sur compte bancaire – c'est-à-dire les *commissione di massimo scoperto* (commissions de découvert maximum) – sont interdites.
- Les pénalités imposées en cas de remboursement anticipé d'un prêt hypothécaire immobilier sont abolies ; le transfert d'un emprunt hypothécaire entre banques devrait être plus aisé.

#### Commerce de gros et de détail

- Afin de faire baisser les prix de l'essence, qui figurent parmi les plus élevés d'Europe, les horaires d'ouverture ont été déréglementés et la distance minimum entre stations-service ainsi que l'interdiction de vente de produits non pétroliers ont été supprimées.
- Les petites entreprises sont autorisées à acheter directement du gaz naturel en ligne, au lieu de passer par des importateurs – ce qui exige une forte capacité de négociation contractuelle.
- Les droits perçus par les opérateurs de téléphonie mobile pour le rechargement des cartes prépayées sont abolis.
- Les limitations concernant la distance minimum entre cinémas sont supprimées.

#### Réduire les obstacles à l'entrepreneuriat

- Les formalités administratives sont allégées : grâce à la création d'un « guichet unique » sur Internet, le délai de création d'une entreprise devrait être ramené de 35 jours à une semaine seulement.
- Les restrictions concernant les licences d'auto-écoles ont été assouplies, les salons de coiffure sont autorisés à ouvrir le lundi, et la procédure d'octroi des licences d'agent immobilier a été simplifiée.

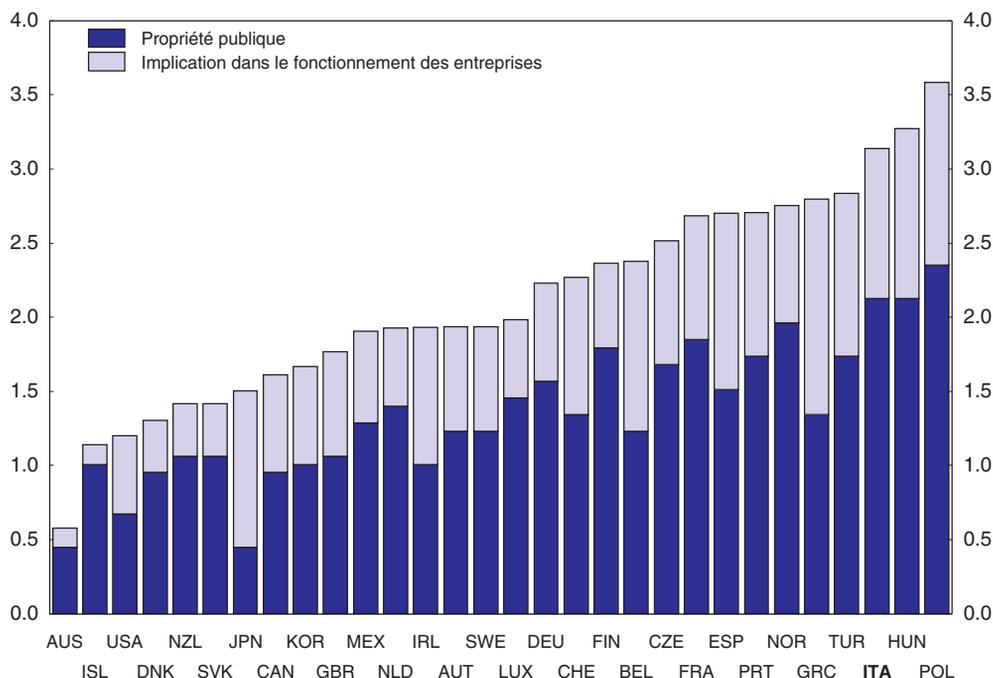
spécifiques par d'autres dispositifs, visant notamment à assurer une réglementation sectorielle appropriée et à renforcer les autorités indépendantes.

Le gouvernement actuel considère qu'il y a encore d'autres secteurs « stratégiques »<sup>2</sup>. De même, il estime que les médias audiovisuels devraient conserver leur identité spécifique, sachant que la RAI revêt la forme d'une société holding publique. Les récents projets de privatisation d'Alitalia, principale entreprise en place dans le secteur du transport aérien intérieur, vont néanmoins dans la bonne direction. Il importe que le processus de privatisation reste totalement transparent et que les récentes propositions de l'État de limiter le nombre d'aéroports italiens pouvant accueillir des vols internationaux ainsi que les nouvelles restrictions en matière de publicité ne favorisent pas de manière disproportionnée Alitalia.

S'agissant des services publics locaux, le « décret Bersani » et le projet de « décret Lanzillota » devraient introduire des modifications majeures. Ces textes visent à ouvrir à la concurrence le marché des services publics locaux, de manière à améliorer la qualité de ces

Graphique 2.2. **Contrôle étatique, en 2003**

Indicateur variant de 0 à 6 (sa valeur étant d'autant plus élevée que la réglementation favorise la concurrence)



Source : OCDE, base de données sur la réglementation des marchés de produits.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013647362401>

services et à réduire leur coût. L'objectif de ces décrets est également d'instaurer une plus grande transparence dans les partenariats public-privé et de réduire les subventions croisées. Pour la prestation de services publics tels que les transports, la gestion des déchets et l'assainissement (la question de la distribution d'eau est encore à l'étude), les appels d'offres devraient constituer la règle et les procédures locales d'adjudication devraient suivre une liste générale de conditions imposant des normes de qualité minimum, définie au niveau national. Un nouveau projet de loi propose également de créer une autorité intégrée des transports, et de placer l'eau dans le champ de compétence de l'autorité de régulation de l'énergie. En adoptant ces dispositions, les pouvoirs publics contribueraient grandement à renforcer l'efficacité du cadre de réglementation du marché des services d'utilité publique. Il conviendrait cependant d'aller plus loin. Les procédures de passation des marchés publics et la qualité des services devraient être surveillées avec soin par un organisme régional chargé de la concurrence, de manière à empêcher toute recherche de rente et à garantir que ces procédures favorisent effectivement le jeu de la concurrence.

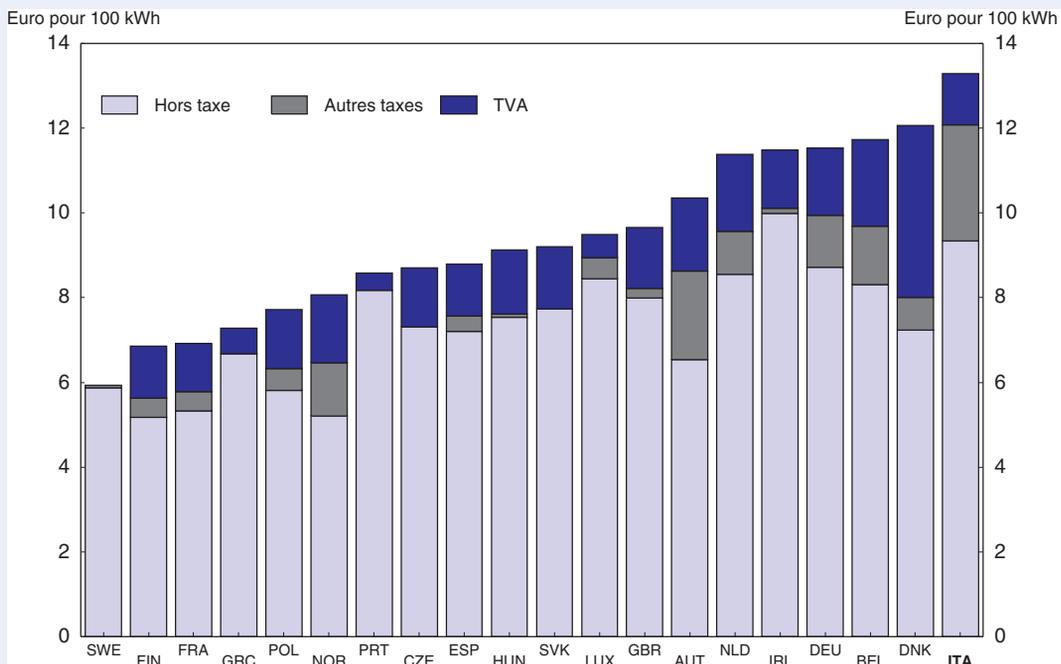
**Appliquer la loi et renforcer l'autonomie des autorités de régulation**

Des réformes importantes ont été engagées récemment concernant les autorités chargées de l'application du droit de la concurrence. Lorsque l'Italie a adopté son droit de la concurrence en 1990, l'objectif de l'action publique, qui consistait jusqu'alors à servir ou, implicitement, à protéger les intérêts des producteurs et des travailleurs, a été recentré sur

### Encadré 2.3. Les réformes récentes concernant le marché de l'énergie

Les prix de l'électricité italiens sont nettement supérieurs à la moyenne des 25 États membres de l'UE depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004 (UE-25), même lorsque les prélèvements fiscaux sont pris en compte (graphique 2.3). Cela peut s'expliquer en partie par la proportion importante de courant électrique produit à partir de combustibles fossiles, qui vont actuellement de pair avec des coûts de fonctionnement plus élevés que ceux des centrales nucléaires. Il n'en reste pas moins que l'insuffisance de la concurrence sur le marché de l'énergie pèse sans doute également dans la balance. Le gouvernement est en train d'adapter le cadre juridique aux directives européennes destinées à favoriser la concurrence. Il envisage notamment d'adopter le principe de la neutralité d'accès aux réseaux de transport et de distribution. Sur le marché du gaz naturel, le décret de libéralisation de janvier 2007 et les dispositions législatives ultérieures visent à introduire une dose de concurrence : l'ENI devrait être contrainte à réduire à 20 % la participation qu'elle détient dans le capital de Snam Rete, la société propriétaire du réseau de gaz naturel, et une bourse du gaz devrait être rapidement mise en place. Sur le marché de l'essence, l'Autorité de la concurrence a récemment ouvert une enquête sur neuf des plus grandes entreprises pétrolières opérant en Italie, pour des faits présumés d'entente sur les prix à la pompe. Malgré ces projets ambitieux, les autorités disposent encore de marges de manœuvre considérables pour améliorer le rapport coût-efficacité de la gestion des réseaux et de la production d'énergie, comme cela avait été souligné dans les précédentes *Études* de l'OCDE : les marchés énergétiques devraient être effectivement totalement ouverts à la concurrence ; la qualité de service devrait être améliorée et les capacités de production (en particulier pour le gaz et l'électricité) renforcées ; et les activités de gestion des réseaux et de fourniture d'énergie devraient être totalement séparées aussitôt que possible, le principal enjeu lié aux marchés énergétiques restant de garantir l'accès aux réseaux à un prix équitable.

Graphique 2.3. Les prix de l'électricité sont élevés en Italie<sup>1</sup>



1. Décomposition des prix de l'électricité facturés aux consommateurs industriels au 1<sup>er</sup> janvier 2006, en euros par centaine de kWh, pour un consommateur normal (consommation annuelle de 2000 MWh).

Source : Eurostat, base de données New Chronos.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013675157345>

les intérêts des consommateurs. Reste que pas moins de onze organismes ou autorités de régulation sectoriels ont été également créés, ce qui rend nécessaires des mesures de clarification ou de rationalisation. Dans le nouveau cadre institutionnel mis en place, c'est à l'Autorité de la concurrence que revient en dernier ressort la responsabilité de faire appliquer le droit de la concurrence, ce qui réduit les risques de manque de coordination. Le décret-loi de juin 2006 a renforcé la liberté d'intervention et les pouvoirs de sanction de l'Autorité. Celle-ci a été habilitée à prendre des *mesures conservatoires* lorsque la concurrence est exposée à une menace grave et fatale<sup>3</sup>. Dans le cadre du « programme de clémence », l'Autorité peut désormais réduire de son propre chef le montant des sanctions financières et administratives lorsque les entreprises visées acceptent de collaborer à la détermination des infractions<sup>4</sup>. Il est cependant possible que ses prérogatives concernant les violations du droit de la concurrence commises *via* une association restent trop limitées (OCDE, 2003). Renforcer les pouvoirs d'enquête et de sanction de l'Autorité de la concurrence à cet égard pourrait être particulièrement important pour lutter contre les pratiques d'entente sur les prix et de partage de marché dans les services professionnels. Les dispositions juridiques à l'abri desquelles des associations professionnelles ou des groupes particuliers se livrent à des pratiques anticoncurrentielles devraient être supprimées. Les amendes prévues en cas de violation commise *via* une association ne devraient pas être plafonnées à hauteur du chiffre d'affaires de l'association considérée, mais fondées sur le chiffre d'affaires de ses membres, et ce sont eux qui devraient être passibles de ces amendes. La coopération entre les autorités de surveillance devrait par ailleurs être encouragée et renforcée. Les récentes expériences ayant eu lieu entre l'Autorité de la concurrence et la Banque d'Italie sont prometteuses de ce point de vue (voir ci-après).

De plus, les pouvoirs publics ont réorganisé récemment le système de régulation financière, en séparant mieux les fonctions de surveillance relatives à la concurrence et à la stabilité financière. Le gouvernement a récemment soumis au Parlement un projet de loi visant à affiner encore ce dispositif à deux branches en supprimant l'organisme de régulation des assurances (*Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo* (ISVAP)) et l'autorité de surveillance des fonds de pension professionnels (*Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione* (COVIP)) : la Banque d'Italie et Consob restant les deux seules autorités réglementaires compétentes pour la surveillance des activités financières.

### **Donner davantage de poids aux consommateurs**

Il y a peu encore, les associations de consommateurs jouaient un rôle mineur en Italie, comme dans les autres pays d'Europe continentale dans bien des cas. Or, en encourageant les recours collectifs et les dispositifs « d'alerte » en matière de concurrence, les pouvoirs publics peuvent renforcer sensiblement la lutte contre les pratiques collusoires. En juillet 2006, il a été proposé d'introduire la possibilité de recours collectifs, conformément aux normes de l'UE et plusieurs projets de loi différents sont actuellement en cours d'examen au Parlement<sup>5</sup>. L'un d'entre eux prévoit que les associations de consommateurs agréées par le ministère du Développement économique et les chambres de commerce locales soient autorisées à engager des poursuites contre des entreprises, et à demander des compensations financières en cas de comportement anticoncurrentiel tel qu'un abus de position dominante, une entente sur les prix ou le partage d'un marché. Ces associations devraient maintenant pouvoir signaler directement à l'Autorité de la concurrence toute

présomption de concurrence déloyale, et demander à l'Autorité d'ouvrir une enquête et de prendre des mesures conservatoires.

Ce nouveau cadre institutionnel est positif, puisqu'il renforce les prérogatives des consommateurs et exerce un effet dissuasif sur les tentatives de collusion et autres pratiques anticoncurrentielles. Il convient de saluer ces réformes engagées par le gouvernement, qui favorisent l'instauration d'un nouvel état d'esprit en Italie, fondé sur l'idée que la politique économique doit servir avant tout les intérêts des consommateurs. Même si le processus d'agrément des associations de consommateurs vise essentiellement à assurer que les associations soient en fait suffisamment représentatives des consommateurs, il pourrait poser quelques problèmes. Afin que soit éliminé tout risque d'ingérence politique et que soient appliqués les principes de bonne gouvernance, il conviendrait d'envisager une procédure par laquelle les associations de consommateurs ne seraient pas agréées par des institutions politiques, mais par des organismes plus indépendants, tels que l'Autorité de la concurrence ou une commission indépendante.

## Le commerce de gros et de détail

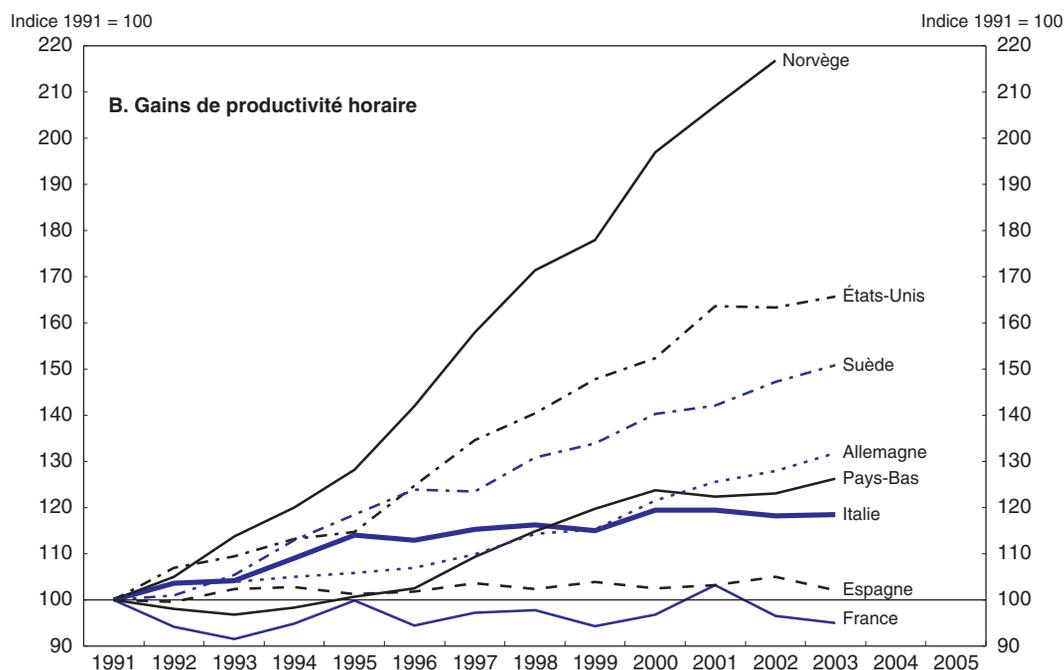
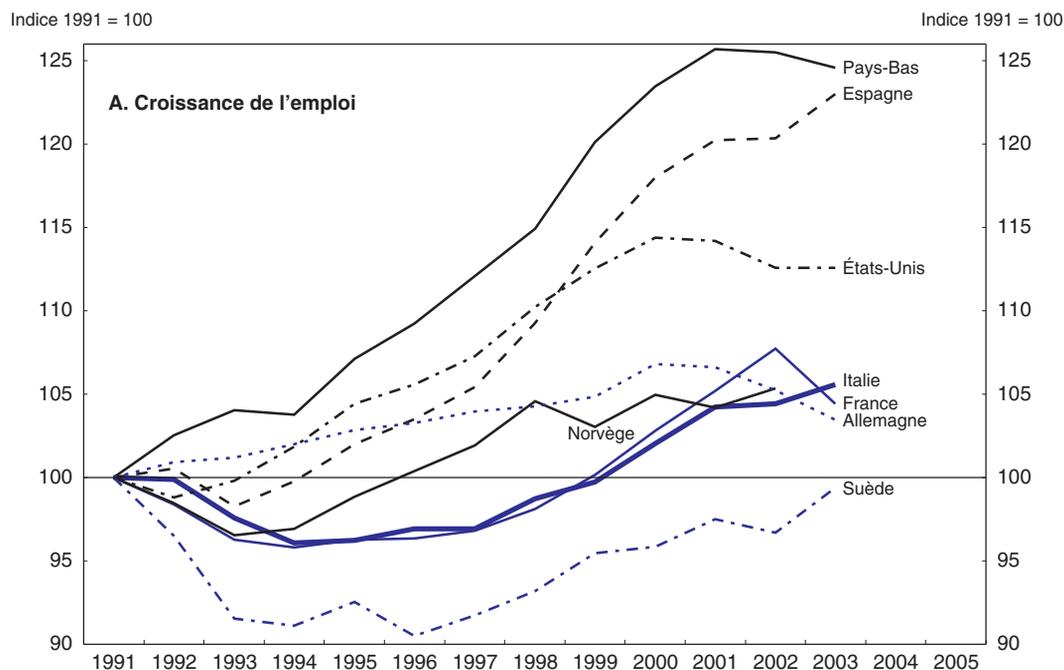
### ***Des gains de productivité faibles et des créations d'emplois limitées***

Le secteur du commerce de détail reste essentiellement composé de petits magasins traditionnels employant quelques personnes, et constitue un marché peu contestable pour les grandes surfaces (tableau 2.2). Il n'est donc guère surprenant que ce secteur ait obtenu des résultats médiocres au cours des dix dernières années. La croissance de la productivité a été quasiment nulle entre 1995 et 2002, alors qu'elle a été forte aux États-Unis et en Norvège (graphique 2.4). Aux États-Unis, les supermarchés modernes sont quatre à cinq fois plus productifs que les petites boutiques familiales. Cela s'explique par l'utilisation des technologies de l'information et des modes d'organisation innovants. Certains travaux montrent également que l'assouplissement des restrictions relatives à la taille des points de vente, aux horaires d'ouverture et à la sélection des produits se traduit par une augmentation des ventes et des gains d'emploi (Nicoletti et Scarpetta, 2003). Pire encore, les résultats de l'Italie en matière de productivité se sont dégradés entre la première et la seconde moitié des années 90, tandis qu'un certain nombre d'autres pays ont vu la croissance de leur productivité s'accélérer. Par ailleurs, la progression de l'emploi a été modeste dans ce secteur, s'inscrivant en deçà de celle observée dans d'autres pays européens.

Dans le même ordre d'idées, l'Italie reste à la traîne en termes de diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC), et le commerce électronique s'y développe lentement (encadré 2.4). Il se peut également que le manque de maîtrise des outils informatiques, la confiance limitée à l'égard des systèmes de transactions électroniques et une culture financière faisant peu de place à la technologie – les Italiens n'utilisent guère les guichets automatiques de banque (GAB) et les cartes de crédit – aient pesé dans la balance. La cyberactivité se développe lentement et l'Italie obtient des résultats relativement médiocres en termes de fourniture de services électroniques par les entreprises à leurs fournisseurs et à leurs clients (encadré 2.4). Le gouvernement a récemment adopté de nouvelles mesures qui devraient favoriser les paiements électroniques : les Italiens seront invités à payer tous les certificats ou services publics par carte de crédit ou électroniquement. La diffusion rapide des services d'accès à Internet à haut débit et de téléphonie mobile de troisième génération devrait contribuer à combler l'écart qui sépare l'Italie des pays européens en pointe dans ce domaine. Il est

## Graphique 2.4. Évolution de la productivité et de l'emploi dans le commerce de gros et de détail<sup>1</sup>

Dans certains pays de l'OCDE



1. Hormis les activités de réparation de véhicules automobiles et de motocycles.

Source : Groningen Growth and Development Centre (GGDC, Centre de Groningue pour la croissance et le développement), 60-Industry Database (base de données sur 60 branches d'activité), septembre 2006 ([www.ggdc.net](http://www.ggdc.net)), version mise à jour par rapport à O'Mahony et van Ark (2003).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013707427810>

Tableau 2.2. **Principales caractéristiques structurelles du secteur du commerce de détail**

2002–2003

	Densité des points de vente <sup>1</sup>	Nombre d'employés par entreprise	Productivité <sup>2</sup>
Allemagne	30	9.9	0.9
Autriche	52	7.5	2.4
Belgique	74	4	1.6
Danemark	45	8.4	2.1
Espagne	125	3.1	0.2
Finlande	44	5.7	1.9
France	70	4.1	0.3
Hongrie	114	3	2.6
Irlande	47	8.7	..
<b>Italie</b>	<b>124</b>	<b>2.5</b>	<b>0.3</b>
Luxembourg	60	6.6	4.4
Norvège	65	6.3	4.6
Pays-Bas	49	8.9	1.4
Pologne	113	3	4.2
Portugal	138	2.6	-1.1
République slovaque	9	15	-1.1
République tchèque	137	3	4.4
Royaume-Uni	43	15.4	2.3
Suède	64	4.5	2.7
Union européenne	73	4.4	..

1. Nombre d'entreprises pour 10 000 habitants.

2. Valeur ajoutée par employé, croissance moyenne sur la période 1998–2003 (1998–2002 pour la Pologne).

Source : Eurostat, base de données New Cronos ; OCDE, Base de données pour l'analyse structurelle (STAN).

encourageant que la Banque d'Italie entende promouvoir le développement des services bancaires électroniques, notamment en contribuant à l'amélioration de la sécurité des transactions et des services de paiement (Draghi, 2006 ; Draghi, 2007).

De plus en plus de travaux indiquent qu'une réglementation stricte destinée à protéger les petits commerces de la concurrence des grandes surfaces tend à renforcer le pouvoir de marché des entreprises en place et à faire augmenter les marges commerciales, tirant vers le haut les prix de détail. En outre, ce type de dispositions réglementaires ne protège pas l'emploi et exerce un effet dissuasif en matière d'investissement et de modernisation (Bertrand et Kramarz, 2002 ; McGuckin *et al.*, 2005). Comme la France, l'Allemagne et le Japon, l'Italie applique des lois sur le zonage et des restrictions en matière d'occupation des sols qui empêchent l'entrée sur le marché d'acteurs mondiaux de la grande distribution et du maxidiscompte (Lewis, 2004). Ces dispositions empêchent également les supermarchés de se développer et de se faire concurrence en baissant leurs prix. Cela se traduit par une productivité plus faible et des prix à la consommation plus élevés pour les produits alimentaires.

En 1998, la « loi Bersani » a réformé les règles applicables aux grandes surfaces commerciales. Cette loi a transféré des communes aux régions la responsabilité de la réglementation des ouvertures et des extensions de grandes surfaces<sup>6</sup>. Elle a également fait obligation aux autorités régionales d'établir des plans d'urbanisme commercial conformes à des critères d'environnement et d'urbanisme. Elle a imposé la création de comités régionaux chargés d'examiner les demandes d'ouverture de nouveaux magasins<sup>7</sup>. Néanmoins, dans la

#### Encadré 2.4. **L'Italie est à la traîne en matière de cyberactivité et de commerce électronique**

Le taux d'équipement des Italiens en ordinateurs et en connexions à Internet, précédemment faible comparé à ceux d'autres pays européens, s'est quelque peu amélioré au cours des dernières années. En 2005, 57 % des familles italiennes disposaient d'une connexion haut débit à Internet, soit un taux proche de ceux mesurés en Allemagne et au Royaume-Uni, mais nettement inférieur à ceux des pays nordiques et de l'Espagne (qui sont supérieurs à 75 %). Les ventes sur Internet augmentent rapidement, mais elles restent plus limitées que dans d'autres grands pays européens. En 2005, le commerce électronique représentait 0.7 % de la totalité des ventes en Italie, soit un niveau nettement inférieur à ceux relevés sur d'autres marchés européens (4.1 % au Royaume-Uni, 3.1 % en Allemagne et 2.2 % dans l'Union européenne). Rien n'indique que cet écart s'est réduit dernièrement. Dans le cadre de son « Plan d'action pour la société d'information », le gouvernement a mis en place des cours et des centres universitaires sur les technologies de l'information, et réalisé des investissements considérables en matière d'équipement informatique dans les établissements scolaires ainsi que de formation des enseignants et de la main-d'œuvre. Reste que les progrès sont lents : une récente enquête d'Eurostat a montré que les Italiens figuraient parmi les Européens qui maîtrisaient le moins les outils informatiques, puisque 59 % des Italiens déclaraient ne disposer d'aucune compétence en informatique. Dans le contexte entrepreneurial, compte tenu d'une proportion plus importante de petites et moyennes entreprises (PME), l'Italie semble adopter les nouvelles technologies plus lentement que d'autres pays. En 2005, alors que 54 % des entreprises au Royaume-Uni et 48 % en Allemagne offraient la possibilité d'accéder à distance à leur réseau informatique (ce qui constitue un préalable important à la mise en place de formes de travail plus flexibles), seulement 25 à 35 % des entreprises le faisaient en Italie, en Pologne et en République tchèque. Des différences sensibles persistent également en matière de commerce électronique interentreprises et d'intégration des chaînes d'approvisionnement.

Tableau 2.3. **L'Italie obtient des résultats médiocres dans le cadre de l'enquête sur la cyberactivité**

	A. TIC de base	B. Processus internes	C. Activités axées sur l'offre	D. Activités axées sur les consommateurs
Allemagne	98	94	96	97
Royaume-Uni	100	80	100	100
France	81	100	83	68
Espagne	80	72	99	75
République tchèque	77	71	64	51
Portugal	70	71	65	51
<b>Italie</b>	<b>70</b>	<b>65</b>	<b>50</b>	<b>63</b>

1. L'indice synthétique élaboré sur la base de cette enquête est un indicateur composite d'adoption des technologies de l'information et de la communication (TIC) et d'intensité de la cyberactivité. Il est construit à partir des 4 sous-indicateurs figurant dans le tableau ci-dessus, qui correspondent à 16 indicateurs élémentaires au total (quatre par sous-indicateurs). La valeur des indicateurs s'inscrit sur une échelle allant de 0 à 100. Tous les indicateurs élémentaires sont pondérés en fonction de l'emploi.

Source : Commission européenne, *E-business scoreboard* 2005.

mesure où cette loi n'a pas fixé la composition de ces comités régionaux, ni défini des lignes directrices concernant l'établissement des plans régionaux d'urbanisme commercial, la réforme a débouché sur une réglementation du commerce de détail très disparate entre les régions, limitant de manière inégale le développement des établissements commerciaux. Allant à l'encontre des objectifs initiaux, 17 des 20 régions italiennes ont instauré des limites substantielles au développement des grands centres commerciaux, restreignant le nombre maximum d'ouvertures de grands magasins et/ou la surface de vente maximum autorisée sur leur territoire (ISAE, 2002). Seules trois régions ont suivi l'orientation nationale en faveur de la libéralisation (le Piémont, l'Émilie-Romagne et les Marches), et obtenu des résultats encourageants en termes de gains de productivité et de création d'emplois (encadré 2.5).

#### Encadré 2.5. **Évaluation comparée des mesures prises par les régions entre 1998 et 2002 concernant la réglementation du commerce de détail**

Les Abruzzes et les Marches, deux régions similaires du centre de l'Italie, ont adopté des approches différentes pour appliquer la loi Bersani de 1998 (Viviano, 2005). Les Abruzzes ont pris des dispositions limitant de manière stricte l'ouverture et l'extension des grandes surfaces, tandis que les Marches n'ont pas mis en place de barrière substantielle à l'entrée, sauf dans les zones historiques, saturées et polluées. Les pressions concurrentielles dans le secteur du commerce de détail des Marches ont favorisé le développement d'établissements de commerce de détail plus efficaces (des chaînes de petits magasins appartenant à un même grossiste, des coopératives de détaillants, des franchisés, etc.). Les petits magasins n'ont pas été contraints par les grandes surfaces à fermer leurs portes : même si le nombre de propriétaires de petits commerces a diminué, le nombre de personnes travaillant dans des petits points de vente n'a pas sensiblement reculé. Le poids relatif des actifs occupés dans le commerce de détail, en pourcentage de la population totale, a augmenté de 1 % entre 2000 et 2002 dans les Marches et dans les Abruzzes de 1 % de plus que dans les Marches. La libéralisation de l'entrée dans ce secteur a également eu d'autres effets positifs. Dans les régions ayant déréglementé le commerce de détail, l'inflation mesurée pour la catégorie « denrées alimentaires et boissons » était inférieure d'un demi-point de pourcentage environ à celle relevée dans les autres régions : ces prix à la consommation plus bas s'expliquaient par une productivité plus forte conjuguée à des marges plus réduites (Schivardi et Viviano, 2006). Ces « expériences naturelles » ont permis de recueillir des données prometteuses sur les gains pouvant résulter de l'adoption d'un cadre favorable à la concurrence au niveau local. Néanmoins, cette expérience positive n'a duré que trois ans dans les Marches, car les collectivités locales et la région, inquiètes de la multiplication inattendue et rapide des demandes concernant les grandes surfaces, ont mis un terme à ce processus fin 2002.

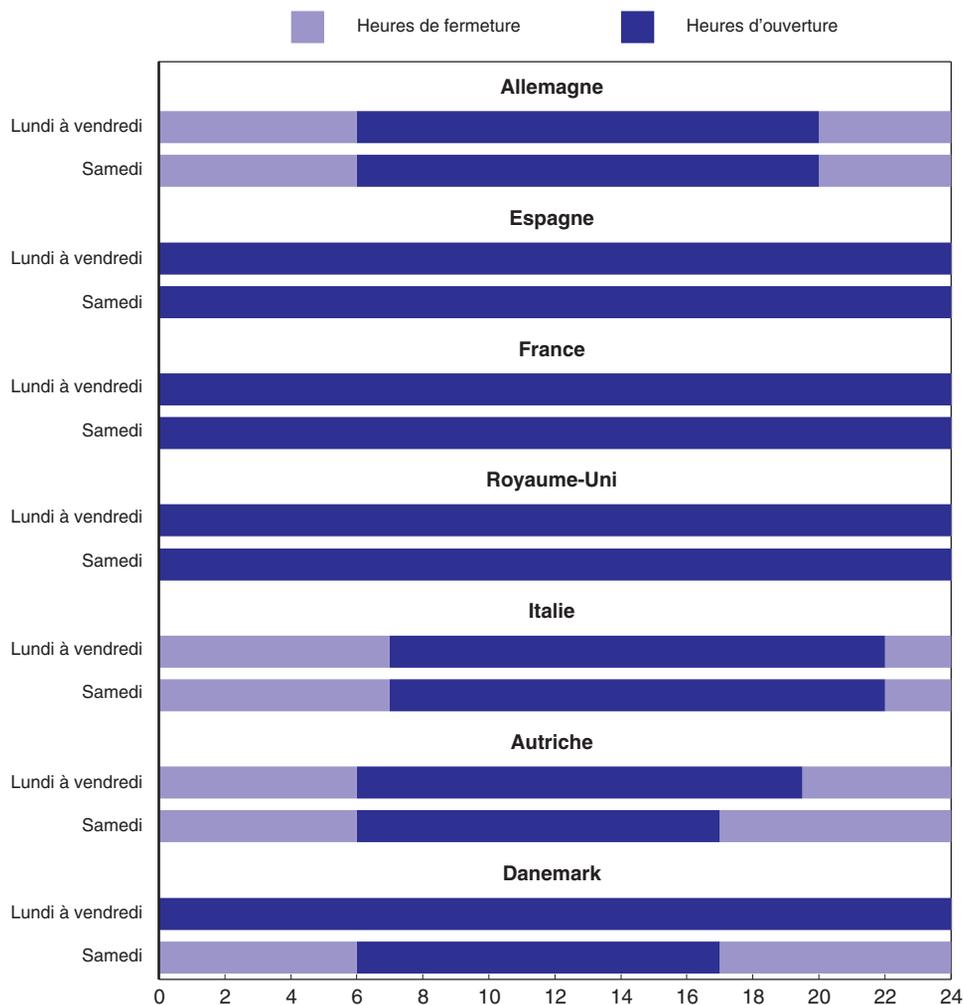
#### **Stimuler l'innovation et la productivité via la concurrence par les prix**

Avec le « décret-loi Bersani » de juillet 2006, le gouvernement a adopté un ensemble de mesures attendues de longue date pour libéraliser le secteur du commerce de détail (encadré 2.1). Les ventes promotionnelles ont été autorisées tout au long de l'année, dans certaines limites. De même, les règles en vigueur concernant les parts de marché ont été abolies. Néanmoins, des lois sur le zonage et des restrictions relatives à l'occupation des sols s'appliquent toujours, ce qui crée un risque que les collectivités locales, sous l'influence des détaillants en place, ne tentent de faire barrage à cette vague de déréglementation. Le gouvernement devrait donc continuer à encourager la libéralisation du commerce de détail. L'Autorité de la concurrence n'étant pas en mesure de réaliser un examen global de ce secteur

au niveau local, il est nécessaire que soit mise en place une présence locale, à laquelle il incomberait de surveiller la mise en œuvre d'une liste prédéfinie de pratiques proconcurrentielles, établie sur une base nationale avec l'aide de l'Autorité de la concurrence. Ils devraient notamment veiller à la suppression des dispositions limitant le développement des grandes surfaces. Ces nouveaux organismes locaux remplissant une « fonction d'alerte » devraient être financièrement et administrativement indépendants des administrations régionales. Outre le secteur du commerce de gros et de détail, le champ de compétence de ces organismes pourrait également couvrir les services d'utilité publique et les transports locaux.

Les décrets Bersani de juillet 2006 et janvier 2007 ont légèrement modifié les règles relatives aux horaires d'ouverture des magasins, mais la législation reste plus restrictive en Italie que dans nombre de pays de l'UE<sup>8</sup>. Le Royaume-Uni, la France et l'Espagne ont totalement déréglementé les horaires d'ouverture des magasins du lundi au samedi. En Italie, les commerces ne peuvent rester ouverts plus de 15 heures d'affilée, dans une plage comprise en 7 heures du matin et 10 heures du soir (graphique 2.5). En outre, la plupart des

Graphique 2.5. **Horaires d'ouverture des magasins**



Source : Statistisches Bundesamt (Office statistique fédéral) d'Allemagne, KPMG (prévisions 2005).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013713212386>

magasins sont fermés le dimanche. À cet égard, il est possible d'aller plus loin en matière de libéralisation.

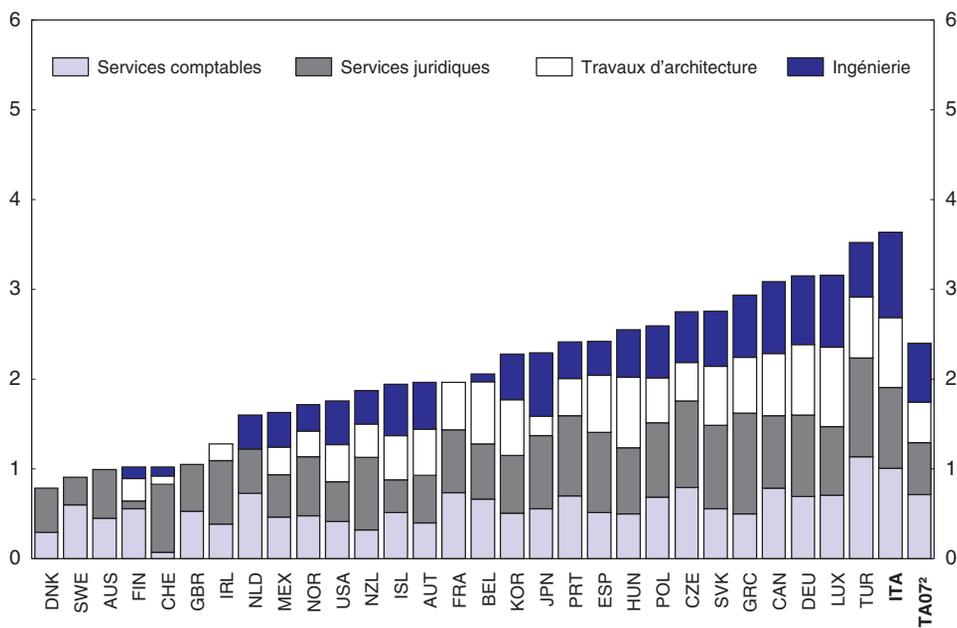
## Les services professionnels

### Des rentes et des prix élevés dus à une réglementation protectionniste

Il y a peu encore, l'exercice des professions libérales était fortement réglementé. Les associations professionnelles font valoir de longue date que la concurrence entre leurs membres risque de porter préjudice aux consommateurs, et que le statut spécial dont bénéficient leurs activités doit être préservé<sup>9</sup>. Les services professionnels font donc l'objet d'un large éventail de restrictions appliquées par le biais d'associations ou d'organismes professionnels (*Ordini*), d'une autorégulation, ainsi que de règles administrées conjointement avec les pouvoirs publics. L'Italie était, avant le décret Bersani, un des pays où la réglementation était la plus contraignante dans l'ensemble des professions libérales (graphique 2.6). Le cas des notaires et des autres professions juridiques l'illustre on ne peut mieux (encadré 2.6). Les services de santé tels que ceux fournis par les pharmaciens et les généralistes sont également extrêmement réglementés : dans les services pharmaceutiques, l'Italie affiche le degré le plus élevé de réglementation en Europe après la Grèce (Paterson et al., 2003). Or, de plus en plus d'éléments tendent à indiquer que cette réglementation explique la faiblesse des gains de productivité et le niveau élevé des prix (Conway et al., 2005). Ainsi, une course en taxi est aujourd'hui deux fois plus chère à Milan qu'à New York, sans aucune justification économique (Giavazzi, 2005).

Graphique 2.6. **Réglementation de certains secteurs des services<sup>1</sup>**

Services professionnels, en 2003



1. Indice variant sur une échelle de 0 à 6 (sa valeur étant d'autant plus élevée que la réglementation est restrictive).
2. Estimations provisoires pour 2007 avant la prochaine mise à jour des indicateurs de RMP, prenant en compte les deux décrets Bersani.

Source : OCDE, base de données sur la Réglementation des marchés de produits (RMP).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013805760111>

### Encadré 2.6. Les notaires, les avocats et les pharmaciens en Italie

#### Une concurrence monopolistique dans les services juridiques et pharmaceutiques

Jusqu'à une date récente, la concurrence était strictement limitée dans les services juridiques et pharmaceutiques (Faini *et al.*, 2004). Le nombre de notaires et de pharmaciens autorisés à exercer dans chaque zone est limité par la loi, en fonction de l'importance de la population et du territoire concernés. La zone couverte par un notaire doit compter au moins 8 000 habitants, et chaque notaire est censé réaliser un chiffre d'affaires minimum. Ces limites ne sont réexaminées que tous les 10 ans, ce qui peut expliquer le rationnement implicite du nombre de notaires (qui n'a augmenté que de 7 % depuis 1976). Il existe des conseils nationaux qui pratiquent une autoréglementation, en fixant des normes de conduite et en jouant un rôle de surveillance. Ces normes comprennent des « règles déontologiques et éthiques », des restrictions à la concurrence entre membres et des lignes directrices concernant la protection des marchés locaux (Giavazzi, 2005). De même, les associations d'avocats réglementent l'entrée dans la profession et la publicité la concernant. Il y avait également des procédures de détermination des tarifs : une commission consultative spéciale composée d'avocats et de fondés de pouvoir proposait des honoraires minimums, la décision finale appartenant au gouvernement (Giavazzi, 2005). En 2004, les dernières négociations au sein du *Consiglio Nazionale Forense* (Conseil national des barreaux) ont débouché sur une hausse de 100 % des honoraires minimums en termes réels.

#### Le décret-loi Bersani devrait contribuer à réduire certaines rentes, mais il reste encore des marges de libéralisation

Les exigences de certification par un notaire ne semblent pas toujours justifiées, notamment en cas de vente de véhicule automobile d'occasion. L'élimination de cette prescription par le décret-loi Bersani de 2006 devrait réduire les coûts de transaction sur le marché automobile. Dans le domaine de la pharmacie, les supermarchés ont été autorisés à commercialiser les médicaments vendus sans prescription médicale, qui représentent un segment du marché en forte expansion\*. Le décret exige cependant qu'un pharmacien soit présent sur le lieu de vente en permanence ; compte tenu du manque de pharmaciens, cela pourrait limiter les effets bénéfiques de cette mesure. Une manière d'assouplir cette règle serait de requérir la présence de pharmaciens qualifiés uniquement pour les médicaments délivrés sur ordonnance. Néanmoins, le nombre de pharmacies reste limité, et seuls des pharmaciens indépendants (ou associés) peuvent en être propriétaires. Le décret-loi Bersani a réduit les pouvoirs des *Ordini* – notamment des associations d'avocats – en leur retirant leurs prérogatives en matière d'honoraires minimums et de publicité. Ces associations n'en conservent pas moins des pouvoirs considérables, liés à la réglementation de l'entrée dans ces professions et à l'octroi de licences.

\* Représentant 10 % des dépenses privées de pharmacie, les produits délivrés sans ordonnance ont enregistré une augmentation de 155 % entre 1992 et 2004 (Capri, 2005).

### Les règles les plus restrictives ont été assouplies

Malgré les mesures de libéralisation adoptées récemment, les barrières à l'entrée restent élevées : *premièrement*, les conditions d'octroi de licences et d'entrée restent souvent verrouillées par l'autoréglementation qui prévaut dans de nombreuses professions (telles que les journalistes, les guides de montagne ou les moniteurs de ski), ce

qui signifie que le nombre de concurrents futurs est contrôlé ; *deuxièmement*, les diplômes universitaires délivrés dans les autres pays sont rarement reconnus (en particulier au niveau européen pour les comptables, les avocats, etc.), ce qui représente une barrière à l'entrée pour les étrangers ; et *troisièmement*, la publicité comparative est encore interdite. En outre, certaines professions (telles que celles de comptable et d'ingénieur) ne peuvent être exercées que par des travailleurs indépendants. Or, il est possible que cette contrainte réglementaire ait ralenti le rythme du processus de création de sociétés et de concentration, empêchant du même coup la réalisation de gains de productivité découlant de la standardisation et de l'automatisation des activités, ainsi que d'économies d'échelle.

Les pouvoirs publics devraient se fixer pour priorité la suppression des barrières à l'entrée liées à la rigidité de certaines règles. Pour ce faire, elles pourraient remplacer le système des licences par une simple procédure de certification (le secteur considéré est alors ouvert aux nouveaux entrants, mais la puissance publique doit certifier que ceux-ci disposent des qualifications requises). Par ailleurs, les dispositions du droit commun de la concurrence interdisant les accords restrictifs en matière de prix devraient s'appliquer également aux tarifs des services professionnels, sans exception<sup>10</sup>. Ce point revêt une importance toute particulière pour les notaires, les comptables et les pharmaciens. Le développement d'associations de consommateurs proposant des conseils, certifiant ou classant les professionnels et offrant une protection juridique devrait être encouragé, dans le prolongement de l'instauration des procédures de recours collectif. À en juger par l'expérience du Royaume-Uni, la principale mesure à prendre consisterait à assujettir toutes les professions libérales au droit de la concurrence (Faini et al., 2004). Les règles relatives aux services professionnels devraient être assouplies afin de permettre les communications publicitaires, même subjectives, qui ne sont ni fausses ni trompeuses<sup>11</sup>. Les autorités devraient renforcer l'application du droit de la concurrence aux professions libérales et aux associations professionnelles, en supprimant les dispositions juridiques en vertu desquelles des comportements anticoncurrentiels sont exclus de son champ d'application, et en instaurant des sanctions financière suffisantes pour exercer un effet dissuasif sur les auteurs potentiels d'infractions.

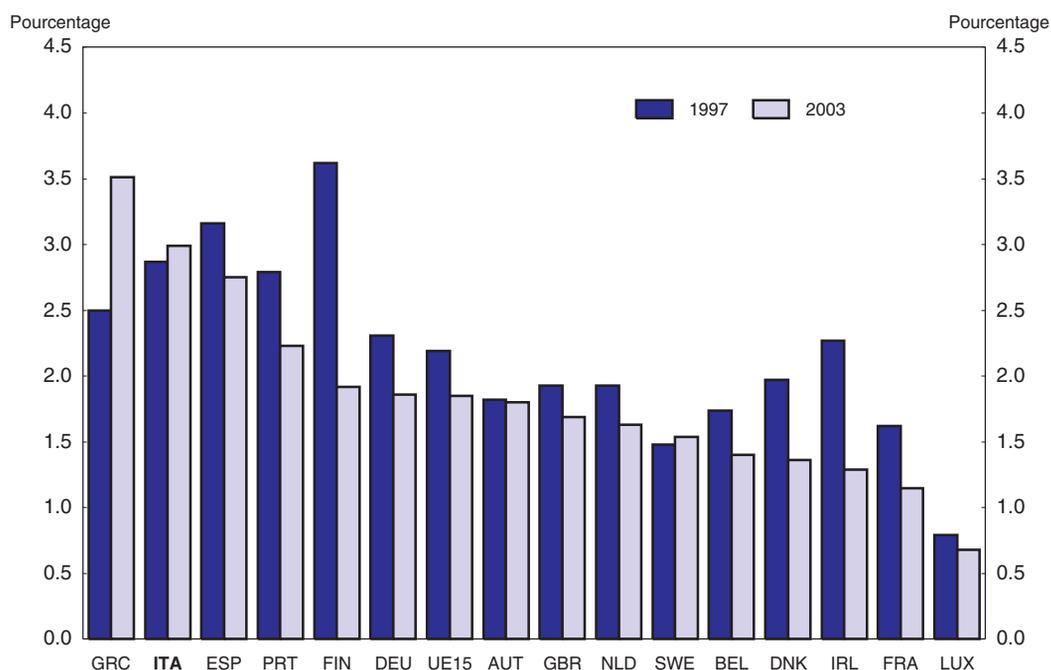
## Les services financiers

Les services financiers ont une incidence considérable sur les performances économiques, que ce soit directement ou indirectement, *via* leurs effets induits sur l'accumulation de capital physique et humain (Guiso et al., 2004 ; OCDE, 2005c). L'accès aux financements s'est nettement amélioré en Italie. Néanmoins, la capitalisation des marchés d'actions a été légèrement inférieure à 50 % du PIB ces deux dernières années, soit nettement en deçà de la norme internationale, et le ratio entre la dette hypothécaire des ménages et le PIB est resté inférieur à 20 %. En outre, certaines études laissent à penser que les banques italiennes sont un peu moins efficaces que leurs homologues européennes en matière de gestion des coûts (Banque centrale européenne, 2006a ; Mercer et al., 2005). En termes de comparaison internationale, les banques italiennes semblent supporter des frais de personnel élevés en pourcentage du produit brut bancaire, correspondant à une moindre efficacité (ABI, 2005). En conséquence, le prix moyen des services bancaires de base italiens semble être un des plus élevés d'Europe (Cap Gemini, 2005 ; Drummond et al., 2007). Récemment, l'Autorité de la concurrence a publié les résultats d'une enquête sectorielle indiquant également que parmi les grands pays européens, l'Italie se caractérisait par les commissions de compte bancaire les plus élevées. De même, les

marges d'intérêt nettes – qui peuvent être considérées comme une autre mesure partielle des pressions concurrentielles et de l'efficacité des établissements<sup>12</sup> – sont légèrement supérieures à la moyenne de l'UE (graphique 2.7)<sup>13</sup>. Bien que la question de la comparabilité des coûts des services financiers entre pays reste manifestement sujette à controverse, il est généralement admis que les commissions et frais bancaires semblent relativement élevés en Italie (Draghi, 2006). L'importance de ces commissions et frais ne paraît pas liée à des critères de qualité, puisqu'une récente enquête laisse transparaître une relative insatisfaction concernant les services bancaires en Italie (Commission européenne, 2004)<sup>14</sup>. Il existe donc encore des marges de réforme du système financier.

Graphique 2.7. **Marges d'intérêt nettes**

En pourcentage des actifs bancaires totaux



Source : BankScope (base de données utilisée dans Allen, Bartiloro et Kowalewski (2005)).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/013875667743>

### Réaliser des gains d'efficacité

Certains éléments indiquent que, pour les pays européens considérés dans leur ensemble, le prix des services bancaires de base est inversement corrélé aux recettes supplémentaires retirées de produits plus « élaborés » (crédit à la consommation, prêts hypothécaires et gestion d'actifs) (Mercer *et al.*, 2005). Par conséquent, le manque de développement des services à forte valeur ajoutée pourrait expliquer le niveau apparemment élevé des coûts des services de base. Le manque de concurrence pourrait constituer une autre explication. Il est possible que les incitations à renforcer la productivité et à réduire les marges aient été faibles dans ce secteur d'activité (encadré 2.7). À cet égard, les services à haute valeur ajoutée devraient se développer grâce à la législation récente, qui permet aux banques d'émettre des obligations garanties<sup>15</sup>, et à la libéralisation récente des émissions de titres supérieures à 50 millions d'euros<sup>16</sup>.

### Encadré 2.7. Mesurer la concurrence dans les systèmes bancaires de certains pays de l'OCDE

Le tableau 2.4 montre les statistiques H estimées au moyen d'une fonction des recettes bancaires de forme réduite pour 16 pays, à partir de données couvrant la période 1993-2003 (OCDE, 2005c). La statistique H est définie comme la somme des élasticité des recettes par rapport aux prix des différents facteurs. Elle mesure la réaction des recettes d'une banque à la variation des prix des facteurs, en représentant la variation en pourcentage du niveau d'équilibre des recettes résultant d'une augmentation d'un point de pourcentage du prix de tous les facteurs utilisés par l'entreprise considérée. Une élasticité proche de 1 dénote une concurrence parfaite, tandis qu'une élasticité proche de 0 ou négative révèle l'existence d'un monopole. Entre 0 et 1, cette élasticité reflète l'intensité d'une concurrence monopolistique.

En moyenne, la concurrence semble relativement faible en Italie, à l'aune des statistiques H estimées. Ce résultat concorde globalement avec ceux obtenus dans d'autres études fondées sur ce critère. Des analyses internationales effectuées par Drummond *et al.* (2007) tendent à indiquer que les banques sont confrontées en Italie à une concurrence légèrement moins intense qu'en Espagne et dans les principaux pays voisins. De Bandt et Davis (2000) montrent en outre que les grandes banques italiennes se trouvent dans une situation de concurrence monopolistique, tandis que celle des petites banques tend à être plus proche d'un monopole. Bien que la situation ne soit pas foncièrement différente de celle observée dans un certain nombre d'autres pays européens, il est sans doute possible de renforcer encore le jeu de la concurrence dans le système bancaire italien\*.

Tableau 2.4. La concurrence dans le secteur bancaire tend à être faible en Italie

Pays	Statistique H	Écart-type	Valeur p <sup>1</sup>
Canada	0.55	0.09	0
Pays-Bas	0.54	0.17	0
États-Unis	0.52	0.01	0
Royaume-Uni	0.43	0.06	0
Portugal	0.4	0.13	0
Australie	0.4	0.08	0
Norvège	0.32	0.08	0
Danemark	0.21	0.08	0.01
Allemagne	0.17	0.05	0
Japon	0.16	0.06	0.01
Suisse	0	0.08	0.98
France	-0.02	0.11	0.85
<b>Italie</b>	<b>-0.05</b>	<b>0.07</b>	<b>0.49</b>
Espagne	-0.07	0.12	0.57
Suède	-0.09	0.17	0.58
Finlande	-0.2	0.13	0.15

1. Les valeurs p ont été obtenues à l'aide d'un simple test F destiné à déterminer si la statistique H diffère de manière significative de zéro, et l'écart-type est celui de la somme des trois élasticité du même test.

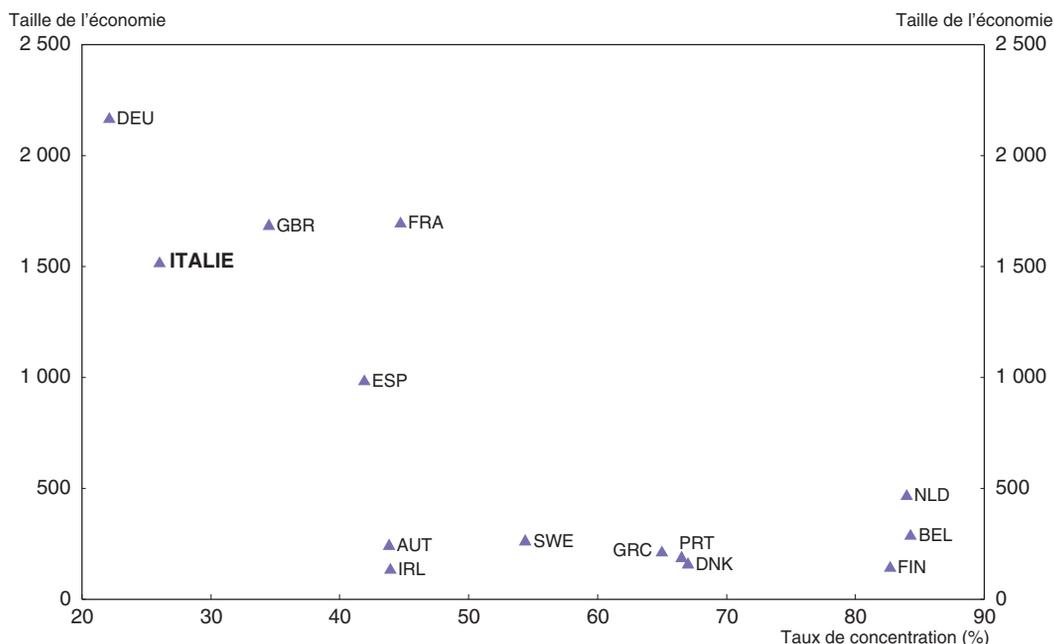
Source : OCDE (2005c), Annexe 3.

\* Les statistiques H devraient être interprétées avec prudence car les comparaisons entre les niveaux de H entre les pays ne sont valables que dans des hypothèses spécifiques (Bikker et Haff, 2002).

### La contestabilité du marché s'améliore

Au cours des dix dernières années, le secteur bancaire italien a commencé à se concentrer et le marché des services bancaires aux particuliers a gagné en efficacité (Drummond et al., 2007). Néanmoins, la taille des banques italiennes est restée relativement modeste (graphique 2.8). Le processus de concentration en cours s'est récemment accéléré : quatre grands groupes bancaires ont vu le jour à la suite d'une série de fusions<sup>17</sup>.

Graphique 2.8. Concentration dans le secteur bancaire et taille de l'économie<sup>1</sup>



1. Le ratio de concentration est égal au pourcentage de la totalité des actifs bancaires que représentent les 5 plus grands établissements. Dans trois grands pays non européens, à savoir les États-Unis, le Japon et le Canada, le ratio de concentration correspondant aux 3 principales banques s'établit respectivement à 30 %, 39 % et 53 %. Par ailleurs, la taille de l'économie est mesurée par le PIB en volume, à parité de pouvoir d'achat (PPA), en milliards d'euros de 2005.

Source : Allen et al.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/014035372771>

En principe, toute concentration débouche sur des gains d'efficacité. Les fusions bancaires peuvent permettre d'améliorer la tarification des risques grâce à leurs retombées informationnelles, et elles tendent à permettre des gains de rentabilité grâce à une utilisation plus efficace du capital (Focarelli et al., 2003). Toutefois, la concentration des établissements bancaires peut aller à l'encontre de l'objectif de renforcement de la concurrence. Jusqu'ici, les autorités de surveillance nationales considèrent que le processus de concentration n'a pas porté préjudice à la concurrence : de nouveaux acteurs ont fait leur entrée sur les marchés locaux, et la marge entre taux d'intérêt débiteur et créateur s'est réduite dernièrement. Il reste à voir si la constitution de champions nationaux de plus grande taille se traduira par des gains de productivité et des baisses de prix. Il demeure sans doute important d'encourager l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché et de renforcer sa contestabilité.

Il y a peu encore, la présence de banques étrangères ayant une participation de contrôle dans des banques italiennes était limitée. Fin 2004, 7 % seulement de la totalité des actifs bancaires étaient détenus par des agents économiques étrangers, contre 10 % en France et 5 % en Allemagne<sup>18</sup>. Aucune grande banque italienne n'était contrôlée par un actionnaire étranger. À l'été 2005, la crise liée à Antonveneta a montré que les prises de contrôle d'établissements italiens par des intérêts étrangers étaient très difficiles. Plus récemment, des progrès considérables ont été accomplis en vue de faciliter les opérations transnationales : BNL a été rachetée par la banque française BNP Paribas, tandis qu'Antonveneta est finalement passée sous le contrôle de l'établissement néerlandais ABN Amro. Par ailleurs, ING a réussi son entrée sur le marché italien. La fusion d'Unicredit avec la banque allemande HVB en 2005 a également constitué un signe encourageant pour ce processus d'intégration. Fin 2006, la contestabilité du marché s'était améliorée de manière spectaculaire, puisque qu'aucun autre pays d'Europe occidentale n'avait connu une augmentation aussi marquée de la présence étrangère (20 % de la totalité des actifs étaient aux mains d'établissements étrangers).

L'Italie doit cependant prendre une plus large part au processus de concentration transnationale en cours. Il est de bon augure que la Banque d'Italie ait aboli l'obligation de communication préalable dans le cas des fusions et acquisitions. Cette mesure a ouvert la voie à une nouvelle vague de concentrations dans le secteur bancaire. Pour faciliter ces opérations, la nouvelle loi sur l'épargne (voir ci-après) a récemment transféré la responsabilité de l'application du droit de la concurrence dans le secteur bancaire à l'Autorité de la concurrence<sup>19</sup>. En matière de fusions et d'acquisitions, la Banque d'Italie et l'Autorité de la concurrence ont des missions différentes, la première étant chargée de la supervision prudentielle et la deuxième de la concurrence. La loi sur l'épargne a renforcé la coopération entre les deux autorités.

### **Certains éléments indiquent que les pressions concurrentielles s'accroissent**

Les décrets-lois de juillet 2006 et janvier 2007 ont introduit de nouvelles mesures destinées à renforcer la concurrence et à servir les intérêts des consommateurs dans le secteur de la banque et de l'assurance, en facilitant notamment les changements d'établissement bancaire pour les consommateurs. Récemment, les banques ont été confrontées à des pressions concurrentielles accrues. Ainsi :

- la fiducie bancaire qui gère le réseau des guichets automatiques de banque (GAB) s'est engagée à réduire les commissions interbancaires pour les cartes de débit et les autres instruments de paiement, à la suite d'une enquête préliminaire menée par l'Autorité de la concurrence<sup>20</sup> ;
- les nouvelles règles relatives aux modifications contractuelles unilatérales, destinées à renforcer la transparence des contrats et la mobilité des clients, ont poussé les banques à offrir de meilleures conditions contractuelles pour attirer les clients des autres établissements ;
- l'Italie a œuvré également en faveur d'une adoption rapide de la directive européenne sur les acquisitions et augmentations de participation dans des entités du secteur financier, de manière à éliminer les ingérences politiques dans l'évaluation des fusions transnationales.

Les autorités de régulation ont exprimé la crainte que les consommateurs ne récoltent pas pleinement les fruits de ce processus de concentration dans le secteur bancaire, à moins que des mesures ne soient prises pour alléger fortement les coûts administratifs et

financiers induits par les changements d'établissement. L'importance de ces coûts de transfert semble avoir constitué un obstacle majeur à la mobilité des consommateurs. Début 2006, selon une enquête réalisée conjointement par la Banque d'Italie et l'Autorité de la concurrence, le coût moyen de clôture d'un compte courant était relativement élevé (puisque'il s'établissait à 34 EUR), sachant que ce coût variait considérablement (de 0 à 100 EUR) suivant les banques, tandis que le montant moyen des frais facturés pour transférer des titres était de 101 EUR, grimant à 136 EUR une fois exclus les transferts intragroupes. Dans un récent rapport sur la concurrence bancaire, la Commission européenne a estimé que l'ensemble de ces commissions représentait un montant de 90 EUR, alors que la moyenne européenne s'établissait à 14 EUR.

L'Association des banques italiennes (ABI) a réagi à ces critiques en prenant des initiatives importantes. Un site Internet ([www.pattichiari.it](http://www.pattichiari.it)) recensant plus de 170 banques propose une plate-forme comparative des commissions bancaires mise à jour quotidiennement, et offre en ligne des cours d'éducation financière. Une éducation renforcée et une meilleure information des consommateurs sur leurs options financières pourrait les rendre plus enclins à changer d'établissement. L'ABI s'est également engagée à réduire les coûts de transfert d'ordre financier et non financier en Italie. Même si l'internalisation de toutes les charges administratives exige des efforts considérables de coordination, l'Italie semble maintenant en première ligne sur ce dossier.

Si la concurrence est indéniablement en train de s'intensifier en Italie, il est possible de la renforcer encore. Les solutions globales de transfert simplifiant les formalités administratives à accomplir et la « portabilité totale des comptes » devraient être généralisées, de manière à accroître encore la mobilité entre banques, sans coûts financiers ni administratifs. Des initiatives telles que la mise en place de plates-formes de partage d'informations financières ou la création d'un moteur de recherche sur Internet relatif aux commissions financières doivent être encouragées, mais sous la surveillance d'associations de consommateurs ainsi que de l'Autorité de la concurrence, de manière à limiter les risques de collusion. Favoriser l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché de la banque et de l'assurance devrait probablement renforcer la concurrence par les prix. L'expérience de pays voisins a montré que la progression des services bancaires et de courtage en ligne<sup>21</sup> concourait à réduire les commissions. Leur promotion devrait donc constituer une priorité pour les autorités de surveillance.

## Conclusion

Le gouvernement italien a récemment adopté des mesures de libéralisation à « coût budgétaire nul » pour abaisser les barrières à l'entrée, alléger les formalités administratives, élargir l'éventail de choix des consommateurs et réduire les rentes dans les secteurs protégés. Au cours des dix dernières années, la plupart de ces initiatives avaient été fortement recommandées par l'OCDE, la Commission européenne et l'Autorité de la concurrence italienne. Les décrets-lois de juillet 2006 et janvier 2007 constituent de grands pas en avant pour le renforcement de la concurrence et la productivité.

Il reste toutefois des problèmes à résoudre. Premièrement, le nouveau cadre de la concurrence doit être pleinement appliqué et maintenu sous surveillance. Deuxièmement, le gouvernement et les collectivités locales doivent s'abstenir de toute initiative allant à l'encontre de ces mesures de libéralisation. En édulcorant les propositions initiales de déréglementation des services de taxi, à la suite des

manifestations de grande ampleur de la mi-juillet 2006, le gouvernement a créé de ce point de vue un regrettable précédent. Il est également crucial que le processus de libéralisation se poursuive. Cela suppose d'accroître l'autonomie des organismes de surveillance chargés de la concurrence et de renforcer les autorités de régulation, non seulement au niveau national mais aussi à l'échelon local, dans l'intérêt des consommateurs. Compte tenu de ses répercussions potentielles sur la productivité et l'emploi, et des résultats décevants des réformes antérieures, une importance prioritaire devrait être accordée au secteur du commerce de gros et de détail.

### Encadré 2.8. **Recommandations en vue de renforcer la concurrence sur les marchés de produits**

#### **Réduire la présence capitalistique de l'État dans l'économie**

Les autorités devraient limiter dans toute la mesure du possible l'utilisation et le champ d'application des actions spécifiques que détient l'État dans les opérateurs historiques des secteurs des télécommunications, des services postaux et de l'énergie, afin de se conformer aux recommandations de l'Union européenne (UE) et de l'OCDE et de garantir l'égalité de traitement entre tous les actionnaires.

Le gouvernement devrait poursuivre ses cessions d'actifs, notamment dans les médias (télévision), les transports (aérien et ferroviaire) et les services d'utilité publique (énergie). Il devrait en outre maintenir le cap des réformes engagées, afin de renforcer la concurrence sur le marché de l'énergie et de garantir l'accès aux réseaux à un prix équitable. Il devrait enfin séparer aussitôt que possible les activités de gestion des réseaux et de fourniture de services (dans les domaines de l'énergie et des chemins de fer).

Il conviendrait de poursuivre la réforme des services locaux : les procédures de passation des marchés publics et la qualité des services devraient être surveillées avec soin par un organisme régional chargé de la concurrence, de manière à empêcher toute recherche de rente et à garantir que ces procédures favorisent effectivement le jeu de la concurrence

#### **Renforcer la concurrence dans le commerce de gros et de détail**

Il conviendrait de mettre en place des organismes régionaux d'évaluation de la concurrence, auquel il incomberait de surveiller la mise en œuvre d'une liste prédéfinie de pratiques proconcurrentielles établie au niveau national. Ils devraient notamment veiller à la suppression de toutes les dispositions limitant le développement des grandes surfaces, en limitant l'influence exercée par les acteurs locaux sur les politiques d'occupation des sols.

Les autorités devraient envisager de déréglementer totalement les horaires d'ouverture des magasins.

Les pouvoirs publics devraient encourager la généralisation de la cyberactivité et des paiements électroniques, en contribuant à améliorer l'infrastructure des technologies de l'information et la formation à la maîtrise des outils informatiques.

#### **Libéraliser les services professionnels**

Il faudrait abaisser les barrières à l'entrée en supprimant les dispositions injustifiées en matière d'octroi de licence, et étudier la possibilité de mettre en place des mécanismes de type certification. Toutes les professions, y compris les journalistes, devraient être concernées.

Les autorités devraient éliminer les règles anticoncurrentielles qui fixent certains prix et empêchent l'utilisation de publicités véridiques et non trompeuses.

### Encadré 2.8. **Recommandations en vue de renforcer la concurrence sur les marchés de produits** (suite)

Il conviendrait d'étudier des mesures dignes de ce nom pour réduire l'influence des associations d'entreprises et des organismes professionnels. Il faudrait notamment envisager l'instauration de sanctions financières suffisantes pour exercer un effet dissuasif, qui soient applicables à tous les membres des *Ordini* en cas de collusion ou d'abus de position dominante.

Les autorités devraient supprimer les restrictions quantitatives concernant le nombre de pharmacies et libéraliser leur régime de propriété, en éliminant la règle selon laquelle seuls des pharmaciens qualifiés indépendants (ou associés) peuvent en être propriétaires.

Il conviendrait de surveiller l'application de l'accord conclu avec les organisations de taxis, afin de déterminer si le nombre de licences délivrées augmente et si la qualité de service s'améliore. À terme, l'entrée sur le marché des taxis devrait être déréglementée davantage, *via* le remplacement du système de licences par une procédure de certification.

#### **Services financiers**

Afin de stimuler la concurrence en encourageant de nouvelles entrées dans le secteur de la banque et des assurances, les pouvoirs publics devraient faciliter la tâche des clients qui souhaitent changer de banque en garantissant la « portabilité totale des comptes », et promouvoir les services bancaires en ligne afin d'attirer de nouveaux entrants dans ce secteur.

Pour stimuler l'innovation et transférer aux consommateurs les gains d'efficacité réalisés, les autorités devraient encourager les fusions, y compris au niveau transnational.

#### **Notes**

1. La Commission européenne estime que les critères fixés pour l'exercice de ces prérogatives sont vagues et imprécis quant à leur champ d'application, et qu'ils accordent donc aux autorités des pouvoirs discrétionnaires étendus pour apprécier les risques courus par les intérêts vitaux de l'État. Les autorités italiennes font valoir qu'en cas d'utilisation illégale de ces pouvoirs spéciaux, le tribunal administratif italien peut déclarer nul, non avenue et, par conséquent, sans effet les pouvoirs spéciaux exercés par le gouvernement. Elles considèrent donc que l'existence de ces prérogatives spéciales n'empêche pas la participation effective des investisseurs à la gestion et au contrôle des entreprises italiennes privatisées, et qu'elles ne constituent pas une restriction à la libre circulation des capitaux.
2. Le ministre de l'Économie et des Finances, M. Padoa-Schioppa, a récemment déclaré que la principale phase des privatisations était maintenant terminée, et que l'État conserverait ses participations dans des entreprises comme l'ENEL et l'ENI, de manière à les protéger contre toute OPA hostile.
3. Des sanctions ont été introduites pour renforcer ce pouvoir : si une entreprise ne se conforme pas à une décision imposant des mesures provisoires, l'Autorité de la concurrence peut lui infliger des amendes pouvant représenter jusqu'à 3 % de son chiffre d'affaires.
4. Ces sanctions ne peuvent toutefois être réduites de plus de la moitié, sauf pour amener la partie principale à fournir à l'Autorité des éléments de preuve décisifs concernant une entente dont l'Autorité ne disposait pas.
5. Dans la mesure où les lignes directrices de l'UE limitent le montant des dommages-intérêts accordés, le risque est faible que ces recours collectifs aient un effet boomerang – résultant de

- l'importance des dommages-intérêts octroyés par certains jurys – et qu'ils débouchent au bout du compte sur des hausses de prix préjudiciables aux consommateurs.
6. Les magasins de plus de 1 500 mètres carrés restent néanmoins soumis à l'approbation des communes.
  7. Ces comités d'urbanisme, désignés sous le nom de « *Conferenza dei servizi* », se composent d'élus des régions et des communes, de consommateurs et de représentants des petits commerces.
  8. Les coiffeurs ont été autorisés à travailler le lundi et les horaires d'ouverture des stations-service ont été déréglementés.
  9. Un des cris de ralliement des professions libérales contre le décret Bersani de 2006 consiste à dénoncer la « marchandisation » des services intellectuels qu'il entraîne à leurs yeux (« *Tutti in piazza contro Bersani* », *Il Sole 24 Ore*, 21 juillet 2006).
  10. Cela vaut pour les honoraires des professions autoréglementées, les prix maximums et minimums, l'influence exercée par collusion sur les tarifs et toute autre atteinte à la concurrence par les prix.
  11. Pour l'heure, les services professionnels peuvent uniquement recourir à la publicité pour diffuser des informations d'ordre général.
  12. On pourrait considérer que des marges d'intérêt nettes élevées correspondent à une stratégie consistant à privilégier les intérêts perçus, plutôt que les commissions bancaires, en tant que source de revenus. Ce raisonnement n'est cependant guère convaincant dans le cas de l'Italie, compte tenu du niveau relativement élevé des commissions bancaires. Néanmoins, le nombre limité de ventes croisées explique peut-être pourquoi les banques italiennes s'appuient sur les marges d'intérêt et les commissions de compte bancaire classiques pour accroître leurs recettes.
  13. Le rapport des marges d'intérêt nettes aux actifs totaux est influencé par la part des prêts dans les actifs totaux et il peut varier entre les pays et entraîner des distorsions potentielles. Si les prêts représentent une proportion plus importante des actifs totaux, le ratio augmente mécaniquement. En outre, ce ratio dépend des activités de titrisation. Certains comparaisons fondées sur les taux d'intérêt tirés des statistiques harmonisées montrent qu'il n'y a pas de différence substantielle entre les pays de l'OCDE pour la plupart des types de prêts, à l'exception des crédits à la consommation (voir Bulletin économique No 40, mars 2005, encadré « Le coût du crédit bancaire en Italie et dans la zone euro en 2004 »).
  14. Cette enquête tend à évaluer le point de vue des consommateurs à l'aide d'indicateurs tels que la qualité des informations fournies par les banques, la possibilité de régler facilement les différends avec les banques, la confiance envers les conseils donnés par les établissements financiers, ou la fréquence d'utilisation des services bancaires sur Internet.
  15. Décret du ministre de l'Economie et des Finances du 12 avril 2007, adopté par le ministre en tant que président du Comité interministériel du crédit et de l'épargne.
  16. Cela fait suite à une modification de l'article 129 de la loi sur les banques (décret Pinza).
  17. Neuf nouvelles banques, qui appartenaient précédemment à des fondations, sont aujourd'hui réunies dans UniCredit Group, et trois autres dans Capitalia. Par ailleurs, la récente fusion entre Intesa et San Paolo a donné naissance au 15<sup>e</sup> établissement bancaire mondial, regroupant 22 anciennes banques italiennes. Le nouvel établissement Intesa San Paolo figurait à cette aune au 15<sup>e</sup> rang des banques mondiales en février 2007, avec 80 milliards d'euros. En mai 2007, UniCredit a acquis Capitalia, ce qui a donné naissance à la 2<sup>e</sup> plus grande banque européenne.
  18. Les chiffres pour la France et l'Allemagne datent de 2002 et sont tirés de l'étude de Eisenbeis et Kaufman : <http://www.fina.org/SLC/Papers/cross-borderdraftrev-11-22-05.pdf>.
  19. Avant cette nouvelle Loi sur l'épargne, le secteur bancaire était la seule branche d'activité où l'application des règles de concurrence ne relevait pas de la compétence de l'Autorité de la concurrence.
  20. Ces engagements résultent des nouveaux pouvoirs conférés à l'Autorité de la concurrence.
  21. L'Italie est à la traîne des autres pays d'Europe occidentale en matière de services bancaires électroniques, mais ils connaissent une expansion rapide dans la péninsule.

## Bibliographie

- ABI (2005), « The Labour Market in the Financial Industry, Compensation and labour costs in the Italian and European banking sector », Association des banques italiennes, rapport 2005.
- Allen, F., L. Bartiloro et O. Kowalewski (2005), « The Financial System of the EU-25, » à paraître dans une publication sur la Banque centrale européenne.
- Amel D., Barnes F., Panetta F. et C. Salleo (2002), « Consolidation and Efficiency in the Financial Sector: a Review of the International Evidence », Banca d'Italia Temi di discussione, n° 464.
- Banque centrale européenne (2006a), *EU Banking Sector Stability*, novembre.
- Banque centrale européenne (2006b), « Competition, Productivity and Prices in the Euro Area Service Sector », comité de politique monétaire.
- Benfratello L., Schiantarelli F. et A. Sembenelli (2005), « Banks and Innovation: Microeconomic Evidence on Italian Firms », IZA Discussion Paper n° 2032.
- Bertrand, M. et Kramarz, F. (2002), « Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n° 4. pp. 1369-1414.
- Bikker J.A et K. Haaf (2002) « Competition, concentration and their relationship : An empirical analysis of the banking industry », *Journal of Banking and Finance*, vol. 26, n° 11, novembre.
- Boylaud O., et G. Nicoletti (2001), « La réforme de la réglementation dans le secteur de la distribution de détail », *Revue économique de l'OCDE* n° 32, 2001/I.
- Cap Gemini, European Financial Management & Marketing Association et ING Group (2005), « World Retail Banking Report », <http://www.us.capgemini.com/DownloadLibrary/requestfile.asp?ID=460>.
- Capri, S. (2005), « Concorrenza e farmaci, si può dare di più », *Lavoce*, août 2005.
- Commission européenne (2004), *L'opinion publique en Europe : les services financiers*.
- Commission européenne (2005), *E-business Watch – A Pocket Book of E-Business Indicators*, Direction générale des entreprises et de l'industrie, [http://europa.eu.int/information\\_society/ecowor/ebusiness/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/ecowor/ebusiness/index_en.htm).
- Conway P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation and Productivity Growth », document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1.
- Conway P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: measurement and highlights », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 530.
- Conway P., D. De Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 509.
- Daveri F. et C. Jona-Lasinio (2005), « Italy's Decline: Getting the Facts Right », *CEPR Working Paper*, n° 301, décembre 2005. *Giornali degli economisti e Annali di economia*, vol. 64.
- De Bandt O. et P. Davis (2000), « Competition, Contestability and Market Structure in European Banking Sectors on the Eve of EMU », *Journal of Banking and Finance*, vol. 36.
- Dhyne E., L.J. Alvarez, H. Le Bihan, G. Veronese, D. Dias, J. Hoffman, N. Jonker, P. Lünneberg, F. Runler et J. Vilmunen (2005), « Price Setting in the Euro Area: some Stylised Facts from Individual Consumer Price Data », ECB Working Paper, n° 254.
- Draghi M. (2006), « 2006, World Savings Day, Address by the Governor of the Bank of Italy », ACRI, Association of Italian Saving Banks, 31 octobre 2006.
- Draghi M. (2007), « Growth and Stability of the Economy and Financial Markets », discours du Gouverneur de la Banque d'Italie, 3 février 2007, AIAF – ASSIOM, ATIC Forex.
- Drummond P., A. M. Maechler et S. Marcelino (2007), « Italy-Assessing Competition and Efficiency in the Banking System », *IMF Working Paper*, WP/07/26.
- Faini R., J. Haskel, G. Barba Navaretti, C. Scarpa et C. Vey (2004), « Contrasting Europe Decline: Do Product Market Reforms Help? », document non publié destiné à la conférence « Contrasting Europe Decline », Fondazione R. De Benedetti, Lecce.
- Focarelli D. et F. Panetta (2003), « Are Mergers Beneficial for Consumers? Evidence from the Market for Bank Deposits », *American Economic Review*, 93 (4), pp. 1154-72.
- Giavazzi F., (2005), « Lobby d'Italia », Biblioteca Universale Rizzoli.

- Guiso L., T. Jappelli, T. Padula et M. Pagano (2004), « Financial Market Integration and Economic Growth in the EU », *Economic Policy*, octobre, pp. 525-577.
- Guiso L., P. Sapienza et L. Zingales (2007), « Trusting the Stock Market », document non publié, [http://faculty.chicagogsb.edu/luigi.zingales/research/PSpapers/trusting\\_stock.pdf](http://faculty.chicagogsb.edu/luigi.zingales/research/PSpapers/trusting_stock.pdf).
- ISAE (2002), « La liberalizzazione del commerci al dettaglio: una prima verifica, in rapporto trimestrale, avril 2002.
- KPMG (2004), « Status Quo and Future Perspectives in the German Grocery Retailing Sector », [http://www.kpmg.de/library/pdf/040316\\_German\\_Grocery\\_Retailing\\_Sector\\_en.pdf](http://www.kpmg.de/library/pdf/040316_German_Grocery_Retailing_Sector_en.pdf).
- Lewis W. (2004), *The Power of Productivity. Wealth, Poverty, and the Threat to Global Stability*, The University of Chicago Press.
- Maher M. (2005), « La concurrence sur les marchés de produits dans les pays de l'OCDE : synthèse », document préparé par le Département des affaires économiques de l'OCDE pour le Groupe de travail n° 1 du Comité de Politique économique, ECO/CPE/WP1(2005)17.
- McGuckin, R.H., M. Spiegelman et B. Van Ark (2005), « The Retail Revolution: Can Europe Match US Productivity Performance? », *Perspective on a Global Economy*, the Conference Board, mars.
- Mercer Oliver Wyman (2005), « Indagine sul pricing dei Servizi Bancari in Europa », rapport préparé pour l'Associazione Bancaria Italiana (Association bancaire italienne), consultable sur le site <http://www.abi.it>.
- Messina J. (2006), « The Role of Product Market Regulations in the Process of Structural Change », *European Economic Review*, Vol. 50, pp. 1863-1890.
- Nicoletti G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 347.
- O'Mahony. M. et B. van Ark (2003), « EU Productivity and Competitiveness : An Industry Perspective, Can Europe Resume the Catching-up Process? Commission européenne, Bruxelles. »
- Paterson, I., M. Pink, A. Ogus, et al. (2003), « Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States », Institute for Advanced Studies, Vienna [http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/prof\\_services\\_ihs\\_part\\_1.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/prof_services_ihs_part_1.pdf).
- OCDE (2002), *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE – Italie*, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE – Italie*, Paris.
- OCDE (2005b), *Enhancing the Performance of the Services Sector*, Paris.
- OCDE (2005c), « Régulation des systèmes financiers et croissance économique », document préparé par le Département des affaires économiques de l'OCDE pour le Groupe de travail n° 1 du Comité de Politique économique, ECO/CPE/WP1(2005)11.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE – Luxembourg*, Paris.
- Padoan P.C. et F. Mariani (2006), « Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 1, pp. 77-112.
- Pagano P. et F. Shivardi (2001), « Firm size distribution and Growth », Banca d'Italia, temi di discussione del Servizio Studi, n° 394.
- Scarpa C. (2005), « Sanzionare o discutere? I dilemmi dell'antitrust. », *Lavoce*, août 2005, [http://www.lavoce.info/news/view.php?id=31&cms\\_pk=1692&from=index](http://www.lavoce.info/news/view.php?id=31&cms_pk=1692&from=index).
- F. Schivardi et E. Viviano (2007), « Entry Barriers in Italian Retail Trade », Working Paper, <http://digilander.libero.it/fschivardi/images/schivardiviviano.pdf>.
- Viviano, E. (2005), « Entry Regulations and Labor Market Outcomes: Evidences from the Italian Retail Trade Sector », Banca d'Italia, Temi di Discussione, n° 594.

## Chapitre 3

# Assurer la viabilité budgétaire

*Le déficit budgétaire de l'Italie s'est contracté l'an dernier et de nouvelles améliorations devraient intervenir avec la mise en œuvre du budget de 2007. Il s'agit d'une évolution bienvenue, qui découle à la fois du dynamisme inattendu des recettes et d'une plus grande maîtrise des dépenses. Néanmoins, la situation des finances publiques reste difficile. Dans la zone de l'OCDE, l'Italie n'est dépassée que par un pays pour ce qui est du ratio de la dette publique, sans que rien n'indique qu'un recul significatif est possible, ce qui rend le budget sensible à des hausses soudaines des taux d'intérêt et à des modifications du sentiment du marché. La pression modérée exercée sur les dépenses par le vieillissement démographique atténue quelque peu les risques pour la viabilité budgétaire, mais il faudra à cet égard que soient pleinement appliquées les mesures d'ajustement des prestations de retraite, qui ont été approuvées mais n'ont pas encore été totalement mises en œuvre. Les taux d'imposition sont élevés par rapport aux autres pays, de sorte que la consolidation ne doit pas être fondée sur de nouvelles augmentations des impôts, mais s'appuyer sur une meilleure maîtrise des dépenses. Dans ces conditions, il n'y a pas d'autre choix qu'un assainissement budgétaire décisif. Il faut se féliciter de l'objectif des autorités de ramener l'excédent primaire au niveau observé au moment de l'entrée dans l'UEM, à savoir 5 % du PIB ; s'il est prévu d'atteindre ce niveau d'ici à 2011, les bons résultats budgétaires enregistrés récemment devraient permettre de parvenir à ce résultat avant cette date. Les premiers signes d'amélioration enregistrés l'an dernier et attendus cette année sont encourageants. Mais le chemin à parcourir reste ardu.*

**L**e dynamisme des recettes a permis de ramener le déficit public à 2.5 % du PIB en 2006 (sans tenir compte des opérations spéciales), ce qui représente un bien meilleur résultat qu'escompté. Bien qu'un redressement de la croissance et la lutte contre la fraude fiscale aient contribué à cette évolution, l'amélioration de la discipline des dépenses a aussi joué un rôle. Les perspectives d'évolution budgétaire de l'Italie restent néanmoins problématiques. L'important ratio de la dette publique rend le budget sensible à une hausse soudaine des taux d'intérêt ou à une modification du sentiment du marché. Il apparaît également que le niveau élevé de la dette a une incidence négative sur le dynamisme économique, notamment parce qu'il pousse à la hausse les taux d'intérêt. Il sera donc essentiel de protéger et de préserver les acquis et de poursuivre sur la voie de l'assainissement budgétaire, de façon à revenir à l'excédent primaire enregistré au moment de l'entrée dans l'UEM et à inscrire la dette sur une ferme tendance à la baisse, comme c'est le cas dans d'autres pays de la zone euro. Une règle budgétaire pourrait être utile, notamment un plafonnement des dépenses de l'administration centrale, mais il faudrait qu'elle soit acceptée par le public et que tous les niveaux de gouvernement y adhèrent. L'Italie a déjà fait beaucoup pour faire face au vieillissement de la population, mais les mesures importantes déjà adoptées doivent être suivies d'effets et mises en place rapidement.

### Évolutions budgétaires à court terme

Durant la phase qui a précédé l'entrée dans l'UEM (1992-97), l'Italie a appliqué une politique budgétaire fortement restrictive, malgré une croissance léthargique, qui a permis un accroissement du solde primaire ajusté des fluctuations conjoncturelles d'environ 9 points de pourcentage du PIB et a favorisé une baisse tendancielle du rapport dette/PIB du pays. Cependant, l'occasion a été manquée d'améliorer encore la position budgétaire sous-jacente durant la période de croissance rapide qui a marqué le début du siècle ; alors que les conditions économiques étaient très favorables, l'amélioration conjoncturelle des recettes fiscales a été utilisée à mauvais escient pour assouplir l'orientation budgétaire, comme cela a été le cas dans de nombreux autres pays européens. Cette orientation a conduit à une politique budgétaire expansive et a eu une incidence négative sur la situation budgétaire sous-jacente. Si d'importantes mesures exceptionnelles ont contribué à limiter la dégradation du solde primaire ajusté des variations cycliques, la situation budgétaire sous-jacente s'est dégradée. En 2001, le déficit public a dépassé 3 % et il est resté par la suite au-dessus de ce seuil.

Avec l'entrée dans la zone euro, l'Italie a enregistré un fort recul de l'écart entre les taux d'intérêt nationaux et les taux d'intérêt de référence de la zone euro, le risque de change étant éliminé. Le budget a bénéficié d'une forte baisse des paiements d'intérêts représentant des économies budgétaires d'environ 8 % du PIB – un cas de figure qui se reproduit très rarement. Il est malheureux que les retombées positives résultant de la diminution du service de la dette n'aient pas servi dans une plus large mesure à accroître l'épargne. La baisse de l'excédent primaire d'environ 5 % du PIB depuis l'entrée dans la zone euro donne à penser que l'on aurait pu faire plus pour maintenir les finances

publiques sur la voie de l'assainissement. A titre de comparaison, la Belgique a consenti des efforts budgétaires soutenus pour ramener son rapport d'endettement de 140 % du PIB au milieu des années 90 à environ 90 % actuellement. Si l'Italie avait fait de même, elle aurait pu réduire encore plus sa dette, eu égard aux conditions initiales, et aurait ainsi réduit également ses charges au titre du service de la dette.

A la fin de 2005, il était devenu évident que les tendances budgétaires s'étaient sensiblement dégradées, même si une partie de cette évolution était masquée par des mesures temporaires et exceptionnelles. Si l'on exclut ces opérations, le déficit budgétaire s'est chiffré en 2005 à 5 pour cent du PIB. Le Conseil de l'Union européenne a exercé une pression sous la forme d'une procédure en déficit excessif. Il a demandé que le solde ajusté des variations cycliques et hors effets des mesures exceptionnelles s'améliore de pas moins de 1.6 point de pourcentage du PIB en 2006/07 par rapport à 2005, la moitié au moins de cette correction devant intervenir en 2006.

### **Des résultats budgétaires étonnamment solides en 2006**

Le budget présenté par le gouvernement et approuvé par le Parlement pour 2006 a répondu à cette exigence, les autorités prévoyant de ramener le besoin de financement à 3.5 % du PIB, contre 4.2 % du PIB en 2005 (optique de Maastricht), grâce à des mesures se situant à la fois du côté des dépenses et du côté des recettes du budget. L'objectif était de poursuivre l'assainissement budgétaire structurel, de façon à faire descendre le besoin de financement au-dessous de 3 % du PIB en 2007. Les mesures d'ajustement se sont chiffrées à 27 milliards EUR (1.9 % du PIB), 7 milliards EUR devant être utilisés pour financer les dépenses non évitables et les mesures de relance de la croissance. Le 30 juin 2006, le nouveau gouvernement a approuvé un budget à mi-parcours pour 2006. Ce budget prévoyait des mesures de réduction du déficit par un accroissement des recettes, qui ont été en partie annulées par des mesures d'accroissement des dépenses. D'après les estimations officielles, l'effet net de réduction du déficit a été de 0.1 % du PIB environ en 2006 et de 0.4 % du PIB en 2007. Du côté des recettes, un large éventail de mesures ont visé à réduire la fraude et l'évasion fiscales dans divers secteurs, y compris le secteur immobilier. Les réductions des dépenses ont consisté essentiellement en des économies supplémentaires au titre de la consommation intermédiaire au niveau central. Une partie de la différence de l'incidence budgétaire en 2006 et 2007 a été due à des dépenses en capital supplémentaires autorisées pour l'organisme public chargé de gérer le réseau routier national (ANAS) ainsi qu'à des transferts à la compagnie ferroviaire d'État (*Ferrovie dello Stato*).

Les données préliminaires concernant les résultats budgétaires pour 2006 font apparaître un besoin de financement de 4.5 % du PIB dans l'optique des comptes nationaux et de 4.4 % dans l'optique de Maastricht, soit bien plus que l'objectif de 3.5 % du PIB (tableau 3.1). Toutefois, si l'on exclut les opérations spéciales<sup>1</sup>, une réduction sensible du besoin de financement est intervenue, puisque celui-ci est tombé de 4.3 % du PIB en 2005 à 2.5 % du PIB en 2006 (de 4.2 à 2.4 % dans l'optique de Maastricht ; tableau 3.2)<sup>2</sup>. À l'exclusion des opérations spéciales, le déficit structurel est passé de 4.9 % du PIB en 2005 à 3.3 % en 2006. En valeur corrigée des variations cycliques (en excluant toujours les opérations spéciales) la réduction du déficit a été de 1 ½ pour cent du PIB (graphique 3.1). Si la maîtrise des dépenses a joué un rôle important dans ces résultats budgétaires (les dépenses primaires courantes se sont accrues conformément au PIB nominal), l'amélioration est essentiellement intervenue du côté des recettes budgétaires. Les recettes courantes ont augmenté de 8 % en 2006, beaucoup plus rapidement que le PIB nominal (3.7 %), ce qui

implique une élasticité de plus de 2, soit un niveau exceptionnellement élevé par rapport aux autres pays et à l'expérience passée (graphique 3.2), bien que  $\frac{3}{4}$  pour cent du PIB de l'augmentation des recettes courantes reflète des mesures exceptionnelles. Les recettes des impôts directs ont progressé de façon impressionnante (12.4 %), en raison de la vigueur sous-jacente des bénéfices des sociétés, de la résorption des pertes reportées qui pesaient jusque-là sur le montant de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la réévaluation des actifs des entreprises. Les recettes des impôts indirects ont aussi progressé vigoureusement (7.8 %), en particulier les recettes au titre de la TVA, sous l'effet vraisemblablement de la bonne tenue des taxes sur les produits énergétiques, dont les prix se sont considérablement accrus. La hausse des cotisations sociales a été moins marquée, bien qu'elle ait été également plus rapide que celle du PIB nominal (4.7 %). Les autorités ont utilisé la plus-value de recettes fiscales en 2006 pour réduire le déficit public sous-jacent (à l'exclusion des opérations exceptionnelles) et non pour financer de nouvelles dépenses. Elles devraient être félicitées de cette discipline budgétaire.

Les raisons du dynamisme fiscal ne sont pas très claires. Il y a bien eu quelques mesures budgétaires permanentes destinées à augmenter les recettes (l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le revenu des sociétés ont été accrus), mais elles ne suffisent pas à expliquer la forte hausse des recettes recouvrées. Un facteur qui a sans doute joué est l'annonce par le nouveau gouvernement qu'il n'y aurait pas d'autres amnisties fiscales et que la fraude fiscale serait plus sévèrement sanctionnée. Dans la mesure où un tel changement d'attitude a été jugé crédible par les fraudeurs, il a sans doute encouragé un plus grand respect de la loi et a freiné l'évasion fiscale. Il se pourrait également que des facteurs mondiaux aient exercé une influence, ce qui semble avoir été le cas dans les autres

Tableau 3.1. **Recettes et dépenses des administrations publiques**

En pourcentage du PIB

	Niveau						Variation 2002-06
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Impôts	28.9	28.2	27.4	27.4	27.6	29.2	0.3
sur la production et les importations	14.2	14.3	14.0	14.1	14.2	14.8	0.6
sur le revenu et le patrimoine	14.7	13.9	13.4	13.3	13.4	14.5	-0.3
Cotisations sociales	12.3	12.5	12.6	12.7	12.9	13.0	0.7
Autres recettes courantes	3.4	3.3	3.1	3.3	3.1	3.1	-0.3
<b>Total recettes courantes</b>	<b>44.4</b>	<b>43.5</b>	<b>41.4</b>	<b>42.5</b>	<b>43.2</b>	<b>45.1</b>	0.7
Transferts de capitaux reçus	0.3	0.4	1.7	0.9	0.4	0.3	0.0
<b>Recettes totales</b>	<b>44.6</b>	<b>43.9</b>	<b>43.1</b>	<b>43.4</b>	<b>43.5</b>	<b>45.4</b>	0.7
Dépenses de consommation finale de l'État	18.4	19.0	19.2	19.7	19.9	20.4	2.0
dont : rémunération des salariés	10.5	10.6	10.8	10.8	11.0	11.0	0.5
Transferts sociaux autres qu'en nature	16.2	16.5	16.8	16.9	17.0	17.1	0.9
Dépenses primaires courantes	<b>39.8</b>	<b>40.4</b>	<b>41.1</b>	<b>41.3</b>	<b>41.9</b>	<b>41.8</b>	2.0
Intérêts	5.7	5.0	4.6	4.3	4.1	4.0	-1.7
<b>Total dépenses courantes</b>	<b>45.5</b>	<b>45.4</b>	<b>45.6</b>	<b>45.6</b>	<b>46.0</b>	<b>45.8</b>	0.4
Dépenses nettes en capital	2.3	1.5	1.0	1.3	1.9	3.9	1.7
<b>Dépenses totales</b>	<b>47.7</b>	<b>46.9</b>	<b>46.6</b>	<b>46.9</b>	<b>47.9</b>	<b>49.8</b>	2.0
Solde <sup>1</sup>	-3.1	-3.0	-3.5	-3.5	-4.3	-4.5	-1.4
Excédent primaire	2.6	2.0	1.0	0.7	-0.3	-0.5	-3.0

1. Sans ajustement au titre des opérations spéciales représentant 2 % du PIB en 2006. Le solde était de -2.5% du PIB avec ajustement au titre de ces opérations.

Source : Base de données du numéro 81 des Perspectives économiques.

Tableau 3.2. **Prévisions pour les administrations publiques (2006-2009)**

En pourcentage du PIB, dans l'optique de Maastricht

	2006			2007			2008	2009
	Résultat	Budget	Diff.	Nouvelle prévision	Budget	Diff.	Nouvelle prévision <sup>1</sup>	Nouvelle prévision <sup>1</sup>
Recettes totales	46.1	45.4	0.7	46.5	46.6	-0.1	46.3	46.1
Dépenses totales	50.5	50.3	0.2	48.7	49.4	-0.7	48.7	48.2
Dépenses courantes	44.5	44.8	-0.3	44.6	44.9	-0.3	44.4	43.8
Paiements d'intérêt nets	4.6	4.6	0.0	4.8	4.8	0.0	4.8	4.7
Solde primaire	0.2	-0.3	0.5	2.6	2.0	0.6	2.4	2.6
Besoin net de financement	-4.4	-4.8	0.4	-2.3	-2.8	0.5	-2.3	-2.1
Besoin net de financement, à l'exclusion des mesures exceptionnelles et temporaires	-2.4	-3.6	1.2					
Dette publique	106.8	107.6	-0.8					
Croissance du PIB réel	1.9	1.5	0.4	2.0	1.2	0.8	1.7	1.6

1. Sans changement de législation.

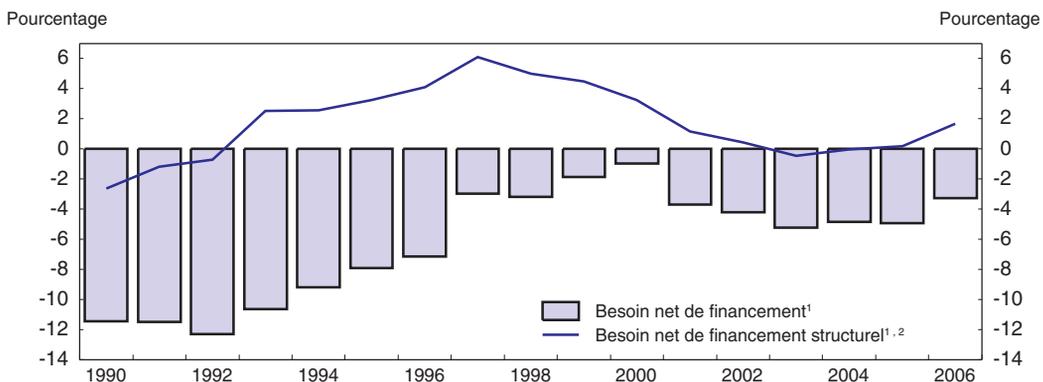
Source : Ministère de l'Economie et des Finances (16 mars 2007).

pays affichant des recettes fiscales dynamiques. Au niveau international, les bénéfices des sociétés ont été positivement orientés et les revenus des hauts salaires ont bondi, ce qui a vraisemblablement eu une incidence positive en Italie comme ailleurs. Faute d'un ensemble complet de données sur les recettes fiscales et les revenus imposables, la situation restera sans doute peu claire pendant quelque temps ; les raisons du plus grand dynamisme fiscal en Italie que dans les autres pays devraient, toutefois, être identifiables, une fois que l'on pourra disposer de données sur les bases d'imposition.

La question importante que l'on peut se poser est celle de savoir si cette augmentation des recettes est temporaire ou permanente. Si elle découle de facteurs exceptionnels (comme la forte poussée des gains des sociétés), elle pourrait s'inverser dans les années à venir. En revanche, si elle est liée à une amélioration durable – comme des efforts de recouvrement de l'impôt ou un relèvement des taux d'imposition prévus par la loi – les

Graphique 3.1. **Orientation de la politique budgétaire<sup>1</sup>**

En pourcentage du PIB

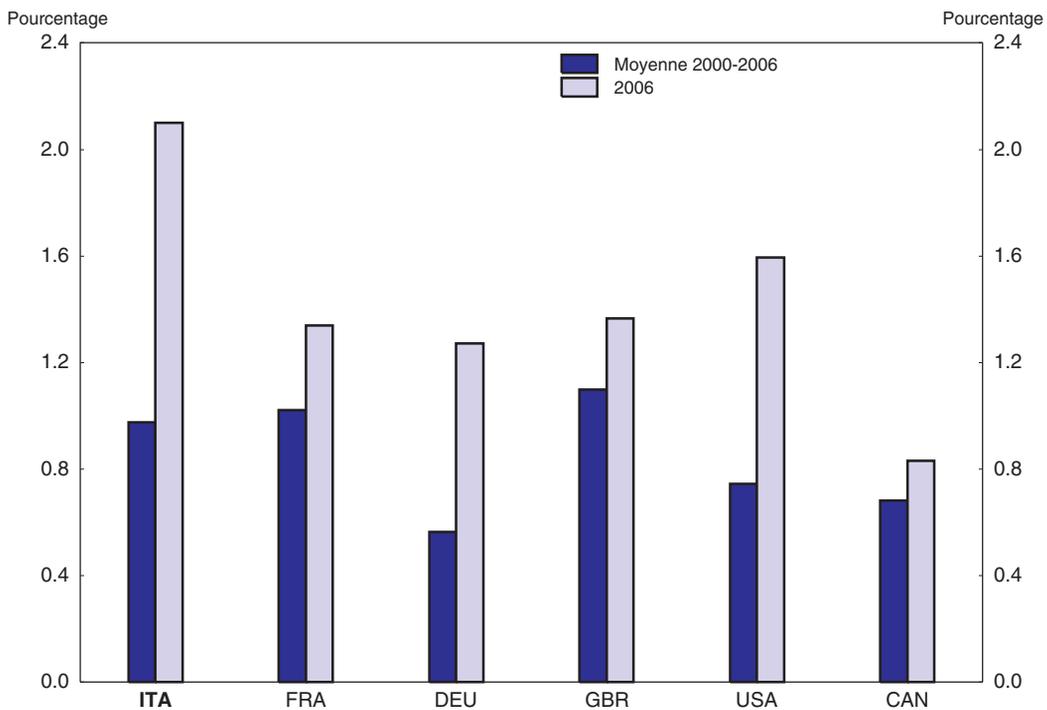


1. Avec un ajustement au titre des opérations exceptionnelles et des opérations spéciales représentant 2 % du PIB en 2006.

2. Ajusté au cycle.

Source : OCDE Base de données du numéro 81 des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/014080515278>

Graphique 3.2. **Élasticité des recettes courantes par rapport au PIB nominal**

Source : OCDE, Base de données du numéro 81 des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/014123317508>

recettes pourraient rester à un niveau encore plus élevé. Bien que des incertitudes demeurent, les autorités espèrent qu'une grande partie de la progression des recettes sera reconduite dans le budget de 2007. D'après les analyses préliminaires des autorités italiennes, une partie importante des bons résultats du côté des recettes budgétaires n'aurait pas été due, à première vue, à la contribution des opérations exceptionnelles ou d'autres facteurs incertains<sup>3</sup>. On peut aussi noter que les entrées de recettes sont restées soutenues dans les quelques premiers mois de 2007<sup>4</sup>.

### **Un nouvel effort d'assainissement est prévu en 2007**

Le budget de 2007 a été élaboré en septembre et adopté en décembre 2006, alors que l'on n'avait pas pleinement connaissance du dynamisme inattendu des recettes et de la réduction du déficit. Alors que le déficit de 2.8 % du PIB visé pour 2007 paraissait ambitieux par rapport au résultat attendu de 3½ pour cent en 2006, il semble plus raisonnable aujourd'hui sur la base du résultat effectif pour l'année. En supposant que les recettes restent dynamiques, l'objectif devrait être relativement facile à atteindre.

Le budget de 2007 contient plusieurs nouvelles mesures importantes visant des objectifs de redistribution et de relance de la croissance. On citera notamment les suivantes : i) déduction de l'assiette de l'impôt sur le revenu du travail de la taxe régionale sur les activités productives (IRAP), afin de réduire encore le coin fiscal sur le travail ; ii) allègements fiscaux au titre des charges familiales et pour différents secteurs ; iii) transferts à la compagnie ferroviaire d'État et iv) allocations de fonds pour accroître la rémunération des salariés et financer d'autres mesures de plus faible ampleur.

Globalement, les mesures de relance de la croissance devraient accroître les dépenses d'environ 1 % du PIB et réduire les recettes d'environ ½ pour cent du PIB. L'effet budgétaire négatif de ces mesures devrait être largement compensé par des mesures de réduction du déficit représentant près de 2½ pour cent du PIB, applicables au déficit tendanciel dans l'hypothèse d'une législation inchangée. La correction nette intervient dans une large mesure du côté des recettes. Elle découle de diverses réformes et ajustements de la fiscalité et d'une expansion de la base d'imposition grâce à une réduction de la fraude (encadré 3.1) ainsi que d'une augmentation des recettes non fiscales. Une mesure non fiscale de grande ampleur est le transfert partiel par les entreprises des rémunérations différées dans le régime d'indemnités de fin de carrière des salariés du secteur privé – le TFR – à l'Institut national de sécurité nationale (INPS), ces fonds devant être utilisés pour financer des investissements propres à favoriser la croissance (encore que cette mesure accroît les engagements au titre des prestations sociales et ainsi contribue peu à la viabilité budgétaire à long terme). Les réductions des dépenses sont réparties entre l'administration centrale et les administrations locales dans le cadre du Pacte de stabilité interne.

### Encadré 3.1. Mesures de relèvement des impôts dans le budget de 2007

Sur un total de 35 milliards EUR au titre de l'ensemble des mesures correctrices prévues dans le budget de 2007, 25 milliards EUR sont imputables à une augmentation des recettes, dont 19 milliards sont générés par des modifications du régime fiscal\*, comme indiqué ci-après :

- Mesures de renforcement de l'efficacité de l'administration fiscale visant un meilleur recouvrement de la TVA, la suppression des lacunes de divers types dans la législation et de nouvelles réglementations sur les études sectorielles de façon à améliorer leur aptitude à estimer le montant de l'impôt dû par les petites entreprises et les travailleurs indépendants (elles devraient accroître les recettes de 7.5 milliards EUR).
- Augmentation des charges de sécurité sociale pour les travailleurs indépendants et les salariés sur des contrats atypiques du fait de la suppression des exonérations accordées précédemment à ces groupes (4.4 milliards EUR).
- Nouvelle réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques afin de rendre le régime fiscal plus progressif dans l'intérêt de l'équité sociale ; le seuil à partir duquel s'applique le taux supérieur d'imposition est ramené de 100 000 EUR à 70 000 EUR et les taux effectifs pour les familles pauvres sont réduits, grâce à un système d'allègements (effet net 2.5 milliards EUR).
- Accroissement des taxes régionales et locales (respectivement, l'IRAP, la taxe à la valeur ajoutée sur les entreprises et l'ICI, taxe foncière communale), qui pourrait se traduire par une plus grande autonomie fiscale, et un resserrement des contraintes budgétaires dans le cadre des nouveaux Pactes internes de stabilité et de santé (2.1 milliards EUR).
- Unification de la taxe sur les revenus financiers, les taux d'imposition sur l'ensemble des revenus du capital, mis à part le revenu des comptes bancaires, passant de 12 à 20 % (1.1 milliard EUR).
- Enfin, diverses augmentations des impôts indirects (jeux vidéo, automobiles ; 0.6 milliard EUR) et recettes de la régularisation des immigrants (0.8 milliard EUR).

\* Les mesures de relance de la croissance prévoyant des réductions fiscales de 5 milliards EUR, l'augmentation nette des impôts pour l'ensemble du budget est de 14 milliards EUR, soit une progression de la pression fiscale d'environ 1 % du PIB.

Compte tenu des résultats meilleurs qu'escompté enregistrés l'an dernier, des mesures budgétaires prévues cette année et d'une révisions sensible à la hausse en 2007 de la croissance du PIB nominal (de 2.8 à 4 %), les autorités espèrent que leur objectif d'un déficit public de 2.8 % du PIB cette année pourra être facilement réalisé. Dans les prévisions officielles révisées du 16 mars présentées conjointement avec le RUEF (« Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza pubblica »), on s'attend que le déficit public tombe à 2.3 % du PIB en 2007, sur la base d'hypothèses assez conservatrices quant aux conditions macroéconomiques globales. Si la progression des recettes fiscales de l'an dernier se reproduit dans le budget de cette année, il sera en effet possible d'arriver à une réduction plus rapide qu'escompté du déficit public. Si les recettes fiscales recouvrées dépassent celles attendues, il conviendrait d'utiliser cette plus-value pour réduire le déficit, et non pour accroître les dépenses ou appliquer des réductions d'impôt prématurées. Faute d'une bonne appréciation de la nature du dynamisme fiscal, l'assouplissement de l'orientation budgétaire poserait un risque pour les perspectives budgétaires à moyen terme. Les plus-values de recettes inattendues pourraient bien n'être que temporaires ; elles ne devraient donc pas donner lieu à des mesures permanentes.

En outre, plusieurs risques pèsent sur la loi de finances. Du côté des recettes, le montant des importants gains attendus des efforts de lutte contre la fraude est globalement difficile à prévoir car il dépend pour partie de la façon dont les contribuables adaptent leur comportement aux hausses des taux d'imposition, bien que ce risque soit en partie compensé par la non prise en compte prudente de la composante « structurelle » de la manne fiscale de 2006 dans les recettes de référence. En outre, le montant des recettes supplémentaires découlant du transfert des rémunérations différées dans le régime d'indemnités de fin de carrière (TFR) est assez incertain, car il dépend du nombre de salariés qui décideront de ne pas opter pour un régime de retraite privé.

On peut craindre également des dépassements de dépenses. Les mécanismes de mise en œuvre envisagés dans le nouveau Pacte de stabilité pour les communes et les provinces restent peu performants, comme on le verra dans le chapitre 4. En particulier, l'augmentation automatique de la fiscalité locale envisagée dans la loi de finances de 2007 en cas de dérapages ne sera effective qu'à compter de 2008. Les autres risques sont liés à des dérapages possibles des dépenses de santé. En effet, la progression automatique du ticket modérateur pour les dépenses pharmaceutiques dans les régions où le budget de la santé souffre d'un déficit structurel, initialement prévue dans le projet de budget, a été annulée. Globalement, il y a de bonnes raisons d'espérer des résultats budgétaires encore meilleurs qu'escomptés en 2007 ; mais les incertitudes entourant le dynamisme des recettes et certaines mesures incorporées dans le budget appellent à la prudence dans la conduite de la politique fiscale.

## Réduction de la dette publique

Un problème essentiel auquel sont confrontées les finances publiques italiennes est celui de la réduction du taux de la dette publique, qui place l'Italie au deuxième rang des pays de l'OCDE, après le Japon, et qui n'a guère été réduit ces dernières années. Cette situation contraste avec les politiques de réduction de la dette d'autres pays, comme la Belgique, qui a équilibré son budget constamment depuis 2000 et vise maintenant un léger excédent (graphique 3.3 et OCDE, 2007a)<sup>5</sup>. Même si le ratio de la dette au PIB de l'Italie a diminué par rapport au niveau record de plus de 121 % enregistré en 1994 pour revenir aux alentours de 104 % en 2004, il a augmenté de nouveau par la suite, en raison de la

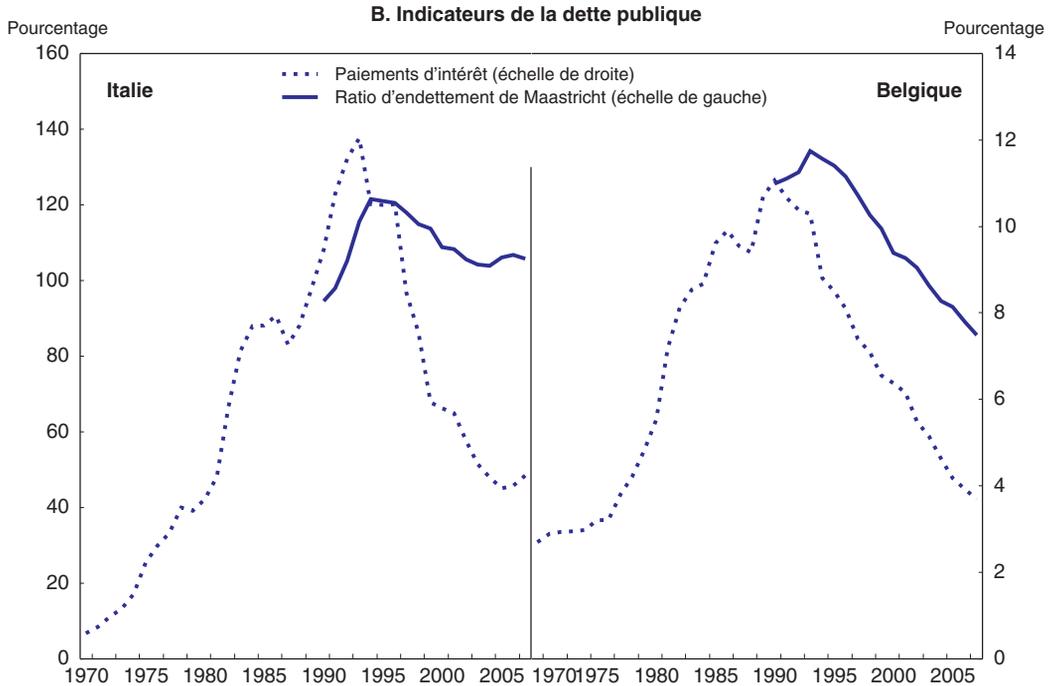
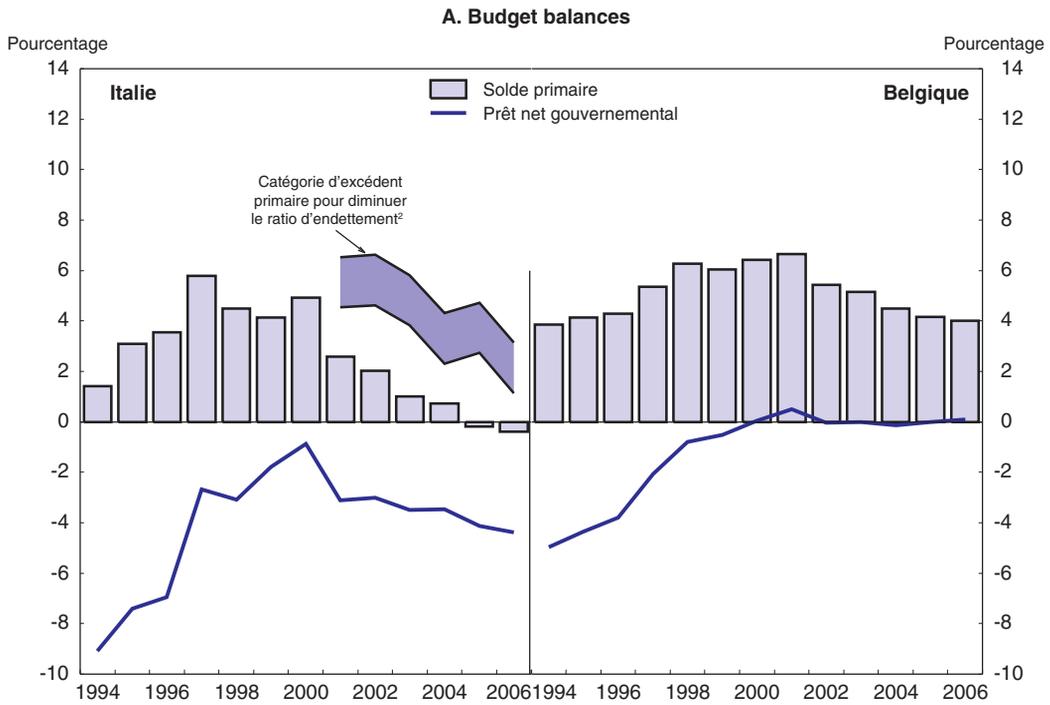
conjugaison d'importants déficits budgétaires, du manque persistant de dynamisme de la croissance et de certaines opérations hors budget, qui ont accru la dette. Inscrire ce ratio sur une tendance baissière est un objectif crucial.

La réduction de la dette publique s'impose tout d'abord et surtout pour éliminer les risques pesant sur le budget. Avec une dette supérieure au PIB annuel, toute augmentation des taux d'intérêt de 100 points de base – qui n'est pas inenvisageable compte tenu de ce que l'on a vu par le passé – accroîtrait les charges au titre du service de la dette d'environ un point de pourcentage du PIB après un certain délai. Une brusque hausse des taux d'intérêt aurait peu d'effet immédiat sur les obligations au titre du service de la dette, car la part des obligations à taux fixe est restée importante (environ les deux tiers de la dette totale), alors que les dettes sensibles au taux d'intérêt (titres à court terme et titres à taux variable) ne représentent que 28 % de la dette totale. Cette structure particulière de la dette réduit les effets à court terme des variations des taux d'intérêt ; néanmoins, ces effets sont inévitablement pleinement ressentis après une période de 5 à 6 ans selon les estimations du gouvernement (ministère de l'Économie et des Finances, 2006).

La réduction de la pression pouvant s'exercer sur les taux d'intérêt est une deuxième raison pour laquelle le ratio de la dette publique doit être diminué. La relation entre les taux d'intérêt et la situation budgétaire reste un sujet de controverses dans les ouvrages spécialisés. Il apparaît néanmoins clairement que les pays très endettés sont confrontés à des taux d'intérêt plus élevés, notamment si peu de progrès sont attendus dans la réduction des déficits à l'avenir (Laubach, 2004). En Italie, les charges au titre du service de la dette ont fortement diminué après le milieu des années 90, car la perspective d'entrer dans la zone euro a pesé sur les écarts de rendement à long terme. Néanmoins, la différence entre les taux d'intérêt directs sur les obligations d'État de l'Italie et de la zone euro a fluctué entre 20 et 30 points de base, soit à peu près comme celle de la Grèce et plus que celle de la Belgique (graphique 3.4). La persistance d'écarts pour ces deux pays, malgré l'élimination du risque de change, semble tenir au sentiment du marché, qui considère qu'il y a un plus grand risque de défaillance dans ces pays que dans les autres membres de l'UEM. Certes, les marchés financiers ne sont guère préoccupés par le risque d'une défaillance : même le déclassement de la dette publique de l'Italie par les agences internationales en octobre 2006 n'a guère affecté l'écart des taux obligataires. Pourtant, l'écart des taux d'intérêt est resté inexorablement supérieur à 20 points de base pour l'Italie ; en revanche, l'écart sur les obligations belges a disparu en 2002-2006 lorsqu'il est devenu évident que la politique budgétaire du gouvernement susciterait à coup sûr une baisse tendancielle du ratio d'endettement. Il est possible également que le fort endettement public de l'Italie ait un effet sur les taux d'intérêt longs de la zone euro. D'après Faini (2004), nombre d'informations disponibles montrent qu'une dégradation de la position budgétaire d'un pays membre influe sur les taux d'intérêt dans l'ensemble de la zone euro : une augmentation d'un point de pourcentage du ratio de la dette publique accroît, selon les estimations, les taux d'intérêt réels à long terme dans la zone euro de 5 à 7 points de base.

Afin d'inscrire le rapport de la dette publique sur une baisse tendancielle, l'Italie se propose de ramener l'excédent primaire au niveau qui prévalait au moment de l'entrée dans la zone euro (environ 5 % du PIB). En supposant que les taux d'intérêt restent à leur niveau actuel, une telle évolution déclencherait une baisse du ratio de la dette au PIB, contribuerait à réduire les paiements d'intérêt et améliorerait le crédit financier

Graphique 3.3. **Deux exemples d'évolution budgétaire, l'Italie<sup>1</sup> et la Belgique**  
En pourcentage du PIB



1. Besoin de financement net de l'Italie, sans ajustement au titre des opérations spéciales en 2006.

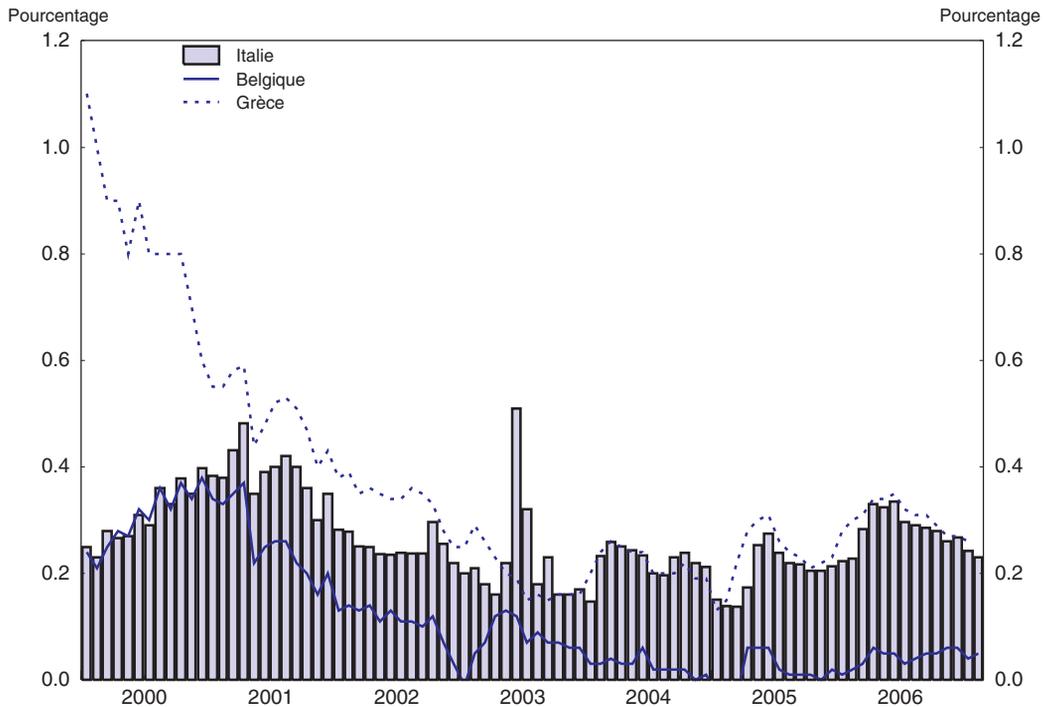
2. Solde primaire requis pour une réduction annuelle de la dette comprise entre 2 % et 4 %.

Source : OCDE Base de données du numéro 81 des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/014127538316>

Graphique 3.4. **Écarts de rendement à long terme**

Par rapport à l'Allemagne



Source : OCDE (2007), base de données du numéro 81 des perspectives économiques.

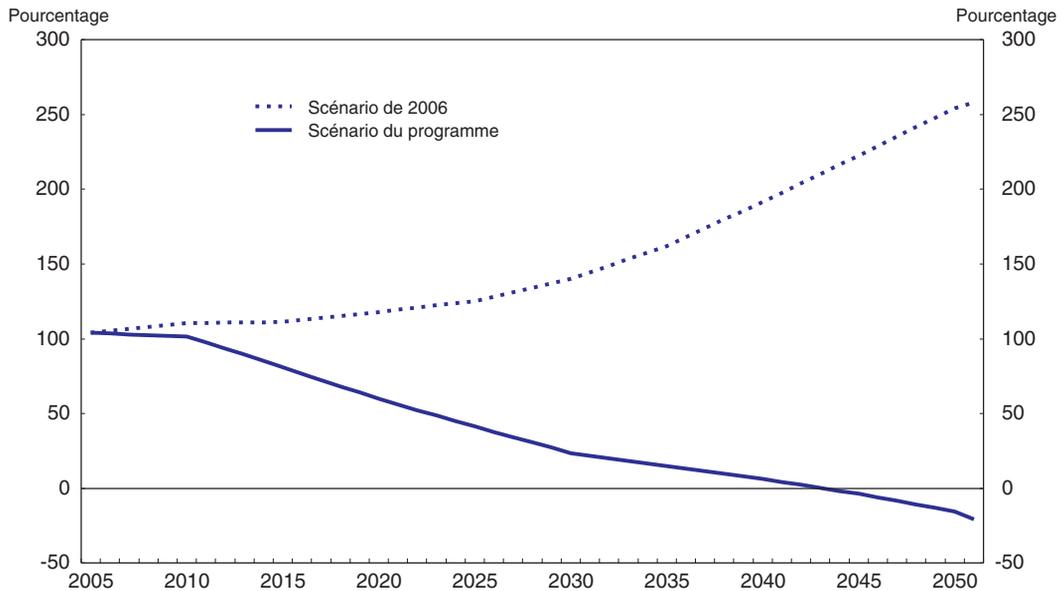
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/014168831567>

international de l'Italie. En revanche, si l'excédent primaire structurel devait rester inchangé par rapport au niveau de 2006 prévu dans le Programme de stabilité, le ratio d'endettement continuerait de s'accroître, atteignant plus de 250 % du PIB d'ici à 2050 (graphique 3.5).

Le Programme de stabilité du gouvernement, qui vise un excédent primaire de 5 % du PIB en 2011, prévoit un recul du ratio de la dette de 106 % actuellement à 98 % en 2011 (avec un rythme d'amélioration plus rapide par la suite). Il s'agit là d'une baisse assez peu importante, qui laisserait l'endettement public à un niveau dangereusement élevé, d'où l'importance d'une stratégie persistante et continue de consolidation budgétaire pendant les années à venir. Dans ce contexte, la réalisation d'un excédent primaire de 5 % du PIB d'ici à 2011 devrait être envisagée comme un engagement nécessaire et bienvenu ; le dynamisme récent des recettes fiscales, inattendu lorsque l'objectif a été fixé, a permis de faire un grand pas dans cette direction. Les autorités prévoient d'améliorer le solde primaire corrigé des variations cycliques (net des opérations exceptionnelles) d'un peu plus de 0.5 % du PIB chaque année au cours de la période 2007-2011, dépassant ainsi les obligations du Pacte de stabilité révisé (0.5 % par an), ce qui devrait permettre d'atteindre avant l'échéance l'objectif de 5 % du PIB. La difficulté sera de ne pas s'écarter de la voie de l'ajustement budgétaire pendant une période relativement longue, sans qu'interviennent des dérapages, même en périodes de faiblesse conjoncturelle au cours desquelles les appels politiques en faveur de mesures de soutien se font probablement plus pressants. Une modification des règles pourrait donc se révéler utile.

Graphique 3.5. **Prévisions de la dette à long terme**

En pourcentage du PIB



1. Le « scénario de 2006 » part de l'hypothèse que le solde primaire structurel restera inchangé entre 2006 et 2011, dernière année du programme de stabilité ; les prévisions de la dette dans ce scénario débutent en 2007. Le « scénario du programme » part de l'hypothèse que les plans macroéconomiques et budgétaires jusqu'en 2011 prévus dans le programme de stabilité seront pleinement respectés. Les prévisions concernant la dette et le solde primaire retenues dans ce scénario débutent en 2012. Le ratio de la dette publique est généralement calculé en valeur brute – c'est-à-dire que les engagements publics ne sont pas déduits des actifs. La dette publique ne peut donc être négative. Dans ce graphique, les valeurs négatives du ratio de la dette devraient être assimilées à une accumulation d'actifs financiers.

Source : Commission européenne (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/014183055832>

### **Une règle en matière de dépenses devrait-elle être rétablie ?**

En général, un assainissement budgétaire de grande ampleur est difficile à réaliser et, une fois qu'il a été obtenu, il n'est pas aisé d'en préserver les gains. L'expérience passée donne à penser que l'assainissement budgétaire est d'autant plus réussi que certains facteurs sont en place (voir en particulier OCDE, 2007b) : i) il est apparu que l'existence d'importants déficits initiaux et de taux d'intérêt élevés favorise de façon déterminante l'ajustement, vraisemblablement parce que le public est davantage sensibilisé aux problèmes budgétaires qui doivent être surmontés ; ii) lorsqu'il est fondé sur la réduction des dépenses courantes, l'assainissement budgétaire a des effets plus importants et plus soutenus ; et iii) les règles budgétaires tendent à être associées à des ajustements plus importants et plus longs et à des taux de réussite plus élevés. Il est indispensable que la règle budgétaire soit bien conçue, les objectifs de dépenses, en particulier, s'étant souvent révélés efficaces. La plupart de ces facteurs étaient présents lorsque l'Italie a procédé à une large consolidation budgétaire avant l'entrée dans l'UEM au milieu des années 90. L'objectif de l'entrée dans l'UEM est un facteur qui a facilité l'effort d'assainissement, mais d'autres facteurs ont aussi joué, comme les importants déficits et paiements d'intérêts initiaux, la volonté de maîtriser les dépenses courantes et les pressions extérieures liées à une règle budgétaires stricte (critères du Traité de Maastricht). Les conditions du milieu des années 90 (préparation à l'entrée dans l'UEM, importants déficits, taux d'intérêt élevés et faiblesse conjoncturelle) étaient plus propices à une mobilisation du soutien public en

faveur de l'ajustement budgétaire que le contexte actuel. Cependant, la qualité de la consolidation est aussi importante pour un effet durable ; après l'entrée dans l'UEM, les dépenses ont rebondi alors que les impôts temporaires ont été supprimés.

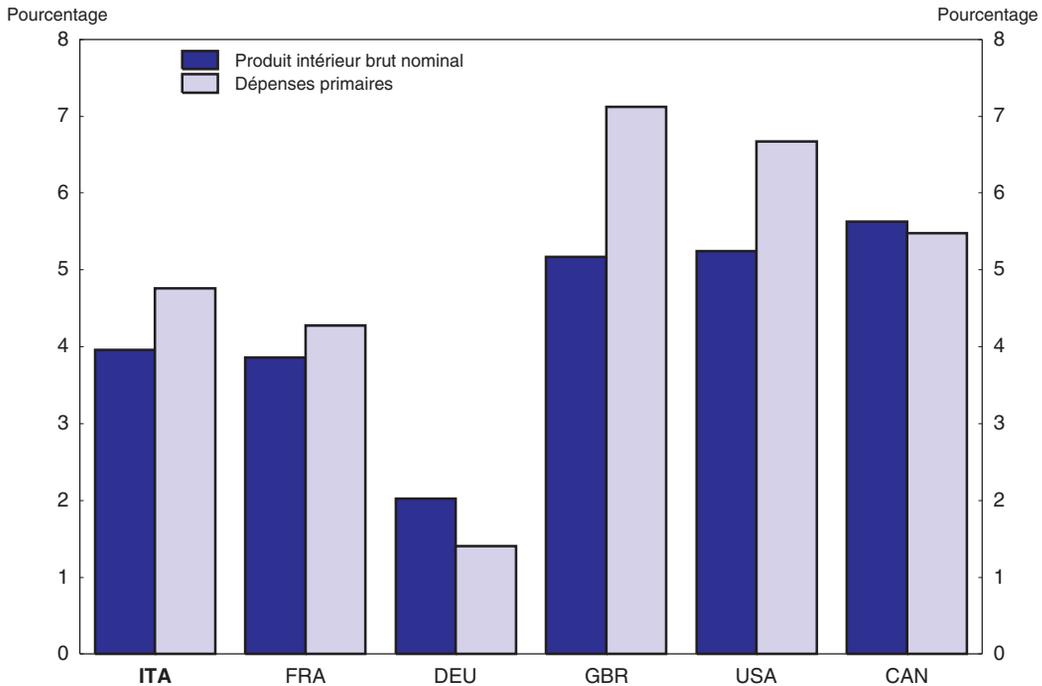
La situation actuelle est très différente de celle qui régnait au milieu des années 90. Le ratio d'endettement étant plus ou moins stabilisé, le déficit public étant inférieur à 3 %, les taux d'intérêt étant maintenus à un faible niveau par la participation à la zone euro et une reprise conjoncturelle étant en cours, il se pourrait que ne règne pas le même sentiment d'urgence, indispensable à l'adoption de réductions des dépenses. À titre d'illustration de ce soutien public peu enthousiaste, un amendement au budget de 2007 introduit par le Parlement vise à diminuer les impôts à compter de 2008, au prétexte de recettes permanentes plus élevées attendues du renforcement envisagé de la lutte contre la fraude fiscale. Des réductions d'impôts dans les premières phases de l'assainissement seraient peu judicieuses ; elles affaibliraient l'ajustement sous-jacent, sauf si elles s'accompagnent d'une compression des dépenses. Une autre raison militant contre des réductions d'impôts prématurées est que le programme à moyen terme s'appuie sur des diminutions des dépenses non identifiées pour environ 2½ pour cent du PIB, ce qui sera difficile à réaliser si le soutien public s'effrite.

Une solution qui devrait accroître les chances de succès serait l'adoption d'une règle budgétaire bien conçue, notamment une règle de dépenses pluriannuelle. Comme souligné dans OCDE (2007b), les règles de dépenses ont parfois été associées à un ajustement couronné de succès (par exemple le Budget Enforcement Act des États-Unis de 1990 à 2002), alors que nombre de pays de l'UE ont complété le Pacte de croissance et de stabilité par des règles nationales, qui se sont révélées assez efficaces (par exemple la Finlande, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark et la République tchèque), sans garantir toutefois automatiquement le progrès. Divers arguments militent en faveur d'un plafonnement pluriannuel des dépenses (voir encadré 3.2 de l'OCDE, 2007c). Des règles de dépenses pourraient contribuer à améliorer la transparence du rythme de croissance des dépenses et contribuer à rendre les ministères dépensiers redevables de la réalisation de résultats déterminés. Combinées avec le libre jeu des stabilisateurs automatiques du côté des recettes, elles pourraient réduire le risque d'effets procycliques (problème courant avec le ciblage d'un solde budgétaire nominal).

Ces règles de dépenses ne fonctionneront probablement pas sans un ferme engagement politique. Mais, si celui-ci peut être mobilisé, les règles pourraient contribuer à renforcer la discipline budgétaire. Dans le cas de l'Italie, où la croissance excessive des dépenses primaires a posé problème comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE (graphique 3.6), une règle adéquate consisterait à limiter la croissance des dépenses primaires à un niveau ne dépassant pas celui de l'inflation. Compte tenu de l'importance des dépenses publiques sous-nationales, le Pacte de stabilité interne pourrait être modifié pour tenir pleinement compte de la participation des régions et des municipalités au respect de la règle de dépenses. Les dépenses au titre des programmes de prestations étant en expansion, notamment dans le secteur de l'assurance-maladie, la réalisation de cette règle exigerait la réduction des dépenses discrétionnaires en termes réels. Le gouvernement a déjà progressé dans cette voie en planifiant une diminution des effectifs de la fonction publique par le jeu des départs naturels : seule une fraction des agents publics partant à la retraite serait remplacée. L'accord récent avec les syndicats du secteur public, visant à améliorer la souplesse de la gestion des ressources humaines, est aussi un pas dans la bonne direction, s'il est appliqué (encadré 3.2). En outre, un examen des dépenses est envisagé afin d'améliorer la qualité des dépenses publiques et d'assurer une meilleure allocation des ressources.

### Graphique 3.6. Augmentation annuelle moyenne des dépenses primaires nominales

Variations moyennes sur la période 2000-2006



Source : OCDE (2007), base de données du numéro 81 des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/014185758513>

#### Encadré 3.2. Gestion de la fonction publique

La signature récente d'un mémorandum par les syndicats sur la gestion de la fonction publique a donné le signal d'une volonté importante de réforme de l'administration publique. Cet accord envisage d'importants changements, y compris l'introduction d'un système de rémunération fondée sur les résultats et de promotion au mérite et une réduction des effectifs par le jeu des départs naturels. En outre, il prévoit une diminution de l'offre de contrats à durée déterminée et la conversion – encore sous réserve d'un processus de sélection – des emplois précaires en emplois permanents plus sûrs et donne également aux syndicats du secteur public de nombreuses possibilités de faire connaître leur avis sur la façon dont ces réformes sont mises en œuvre dans la pratique. Les autorités espèrent que cet accord améliorera la flexibilité de la fonction publique et facilitera des réductions de la masse salariale. La réforme s'applique à tous les niveaux de l'administration. Il n'est pas prévu de décentraliser les éléments essentiels des négociations salariales dans le secteur public, car on craint qu'une plus grande décentralisation en matière de salaires, dans les circonstances présentes, ne conduise à des hausses plus importantes.

### Mise en œuvre des réformes des pensions

Au-delà de l'enjeu à court terme, qui est de rétablir l'excédent primaire à un niveau adéquat, l'Italie doit faire face à moyen et à long terme aux effets budgétaires du vieillissement de la population. Heureusement, le régime de retraite italien a été

profondément réformé depuis le début des années 90, des lois essentielles ayant été adoptées en 1992, 1995, 1997 et 2004 :

- La réforme de 1992 a éliminé l'indexation des retraites sur les gains réels : les retraites sont aujourd'hui indexées seulement sur les prix.
- D'aucuns prétendent que la réforme la plus importante est intervenue en 1995, lorsqu'il a été décidé de passer du régime de prestations définies à un régime à cotisations définies. Le régime de retraite s'est trouvé ainsi désormais fondé sur les principes des comptes virtuels : les travailleurs versent des cotisations qui ont un taux de rendement lié à la croissance du PIB<sup>6</sup> et, lorsqu'ils prennent leur retraite, ils reçoivent des prestations qui sont calculées à partir du capital virtuel accumulé et d'un coefficient de transformation actuarielle<sup>7</sup>. Dans ces conditions, les prestations sont étroitement tributaires de l'âge de départ à la retraite — plus celui-ci est faible, plus la pension est basse et inversement.
- Le régime à cotisations définies s'applique à plein aux travailleurs entrant sur le marché du travail depuis 1996. Les travailleurs qui étaient déjà pourvus d'un emploi à la fin de 1995 sont soumis à un régime mixte<sup>8</sup>. Le nouveau régime sera donc opérationnel après 2030-35.
- La dernière réforme de 2004 durcit les conditions d'admissibilité, avec une période de transition progressive durant jusqu'en 2015 : aux termes de cette réforme, le « créneau d'âge » normal pour le départ à la retraite passe à 62-65 ans pour les hommes (63-65 pour les travailleurs indépendants) et à 60-65 ans pour les femmes à compter de 2008, contre 57-65 ans.
- La préretraite sera également possible en vertu de divers systèmes : les hommes pouvant se prévaloir de 35 années de cotisation pourront prendre leur retraite à 60 ans (à partir de 2008), contre 57 ans actuellement, mais l'âge minimum passera ensuite à 62 ans en 2014.
- Outre le premier pilier (public) par répartition, il existe un deuxième pilier (professionnel) et un troisième pilier (individuel) entièrement capitalisés, mais ces éléments du régime de retraite ne sont pas très développés (RGS, 2006). Comme on le verra ci-après, les réformes introduites en 2005 et en 2006 pourraient se révéler des nouveautés importantes pour faciliter le transfert des fonds économisés en vertu des régimes de rémunération différée des salariés (*trattamento di fine rapporto* ou TFR) à des comptes privés de retraite individuels.

Les dépenses au titre des pensions représentent actuellement une grande partie des dépenses publiques : le rapport des dépenses de pension au PIB, à 14 % environ du PIB en 2005, est l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE, dépassant celui des autres grands pays et également la moyenne de l'OCDE (environ 9 % du PIB). Cette situation tient à la fois aux taux élevés de remplacement et aux incitations à la préretraite qui ont caractérisé le régime antérieur à la réforme. Les taux de remplacement prévus par la loi sont élevés par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays pour les travailleurs ayant accumulé quarante années de cotisations : pour le salarié moyen, le taux de remplacement du régime de retraite obligatoire représente 78.8 % des gains individuels antérieurs à la retraite en valeur brute et 88.8 % des gains nets d'impôt, ce qui est largement supérieur à la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2005). Dans la pratique, toutefois, peu de retraités ont accumulé quarante années pleines de cotisations avant de prendre leur retraite et la majorité d'entre eux ne bénéficient donc pas de ces taux élevés de remplacement<sup>9</sup>. En outre, nombre de

travailleurs ont décidé de prendre leur préretraite aussitôt que possible, craignant les changements et les incertitudes du processus de réforme. De fait, le régime à prestations définies n'étant pas équitable d'un point de vue actuariel, il s'est révélé économiquement intéressant de partir en retraite dès que possible.

Malgré les effets prononcés du vieillissement sur la structure de la population par rapport aux autres pays, les dépenses au titre des pensions ne devraient augmenter que modérément à moyen terme, bien que les niveaux de départ soient très élevés. Cette perspective relativement favorable résulte des réformes des pensions examinées plus haut – en supposant qu'elles seront mises en œuvre comme prévu. Les prévisions présentées dans le tableau 3.3, et établies pour le Groupe de travail sur le vieillissement du Comité de politique économique de l'Union européenne, font apparaître une augmentation des dépenses au titre des retraites de seulement 0.4 point de pourcentage du PIB d'ici à 2050 (Comité de politique économique et Commission européenne, 2006). La mise à jour la plus récente des prévisions de référence, fondée sur les hypothèses du Groupe de travail sur le vieillissement et publiée en décembre 2006 (ministère de l'Économie et des Finances, 2006) fait apparaître presque la même pression des coûts (une progression de 0.5 point de pourcentage du PIB d'ici à 2050), alors que les prévisions nationales de référence, fondées sur les hypothèses nationales, tablent sur une légère diminution de 0.3 point de pourcentage du PIB. Dans les deux scénarios, après une phase initiale de restriction découlant des effets de la réforme de 2004, le ratio des dépenses de retraite au PIB commence de s'accroître pour atteindre un pic de 15.2 % à la fin des années 2030 ; après quoi, une phase de déclin rapide ramènera le ratio à 13.8 % en 2050 (c'est-à-dire proche du niveau actuel). Durant la phase ascendante, l'effet du vieillissement de la population contribue à une augmentation sensible des dépenses, qui seront quelques peu contenues par l'introduction graduelle de la méthode de calcul des pensions sur la base des cotisations. Par la suite, la forte poussée du nombre de retraités issus de la génération du baby-boom se tassera, de sorte que le rapport des retraités aux salariés tendra à se stabiliser. Le nouveau régime de retraite fondé sur les cotisations sera alors pleinement opérationnel et une diminution rapide des dépenses devrait donc intervenir. Le vieillissement de la population devrait aussi accroître les dépenses publiques au titre des soins de santé et des soins de longue durée, mais cette progression devrait être compensée par une baisse des dépenses au titre de l'éducation et des prestations de chômage. Globalement, les dépenses liées à l'âge ne devraient s'accroître que de 1.7 point de pourcentage entre 2005 et 2050 (Commission européenne, 2006). Il convient de noter que les prévisions de l'OCDE tiennent davantage compte des effets de revenu que les prévisions de l'UE, avec la méthodologie du scénario de référence.

Les prévisions dépendent dans une large mesure des révisions actuarielles prévues tous les dix ans, qui permettent d'ajuster les droits à pension à l'espérance de vie. La « réforme des retraites Dini » envisageait un ajustement tous les dix ans du coefficient de transformation du régime de retraite actuariel en fonction de l'espérance de vie ; le premier ajustement de ce type devait intervenir en 2005 mais, comme il n'est pas automatique, il a été différé. La deuxième réforme (réforme *Maroni-Tremonti*), qui a été adoptée par le Parlement mais doit encore être mise en œuvre, envisage un relèvement par étapes (*scallone*) de l'âge minimum ouvrant droit aux prestations vieillesse : de 57 ans actuellement, il devrait être porté à 60 ans (61 ans pour les travailleurs indépendants) en 2008 et à 62 ans (63 pour les travailleurs indépendants) d'ici à 2014. Les raisons de ce

Tableau 3.3. **Modifications prévues des dépenses publiques au titre des soins de santé, des soins de longue durée et des pensions**

	2005-50, en points de pourcentage du PIB				
	Soins de santé		Soins de longue durée		Pensions
	OCDE	UE	OCDE	UE	
<b>Zone euro</b>	<b>3.7</b>	<b>1.5</b>	<b>2.2</b>	<b>0.5</b>	<b>2.6</b>
Autriche	3.8	1.6	2.0	0.9	-1.2
Belgique	3.3	1.4	1.9	1.0	5.1
Finlande	3.6	1.4	2.4	1.8	3.1
France	3.5	1.8	1.7	..	2.0
Allemagne	3.6	1.2	1.9	1.0	1.7
Grèce	3.9	1.7	2.7	..	10.3
Irlande	4.0	2.0	3.8	0.6	6.4
<b>Italie</b>	<b>3.8</b>	<b>1.3</b>	<b>2.9</b>	<b>0.7</b>	<b>0.4</b>
Luxembourg	3.7	1.2	3.1	0.6	7.4
Pays-Bas	3.8	1.3	2.0	0.6	3.5
Portugal	4.2	0.5	2.0	..	9.7
Espagne	4.1	2.2	2.4	0.2	7.1
<b>Pays de comparaison</b>					
Australie	4.2	..	2.0	..	1.7
Canada	4.1	..	2.1	..	1.7
Danemark	3.5	1.0	1.5	1.1	3.3
Japon	4.3	..	2.2	..	0.6
Nouvelle-Zélande	4.2	..	2.0	..	5.9
Suède	3.2	1.0	1.1	1.7	0.6
Royaume-Uni	3.6	1.9	1.9	0.8	2.0
États-Unis	3.4	..	1.7	..	1.8

Note : Les prévisions de l'OCDE concernant l'accroissement des dépenses au titre des soins de santé et des soins de longue durée sont établies dans l'hypothèse de politiques et de tendances structurelles inchangées. Les hypothèses correspondantes sont détaillées dans OCDE (2006a) sous la rubrique « scénario de la pression des coûts ». Les prévisions de dépenses au titre des pensions publiques sont tirées du CPE de l'UE (2006) pour les pays de l'UE, de l'OCDE (2005a) pour le Canada, le Japon, la Suisse et les États-Unis et de Dang et al. (2001) pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Source : OCDE (2006a).

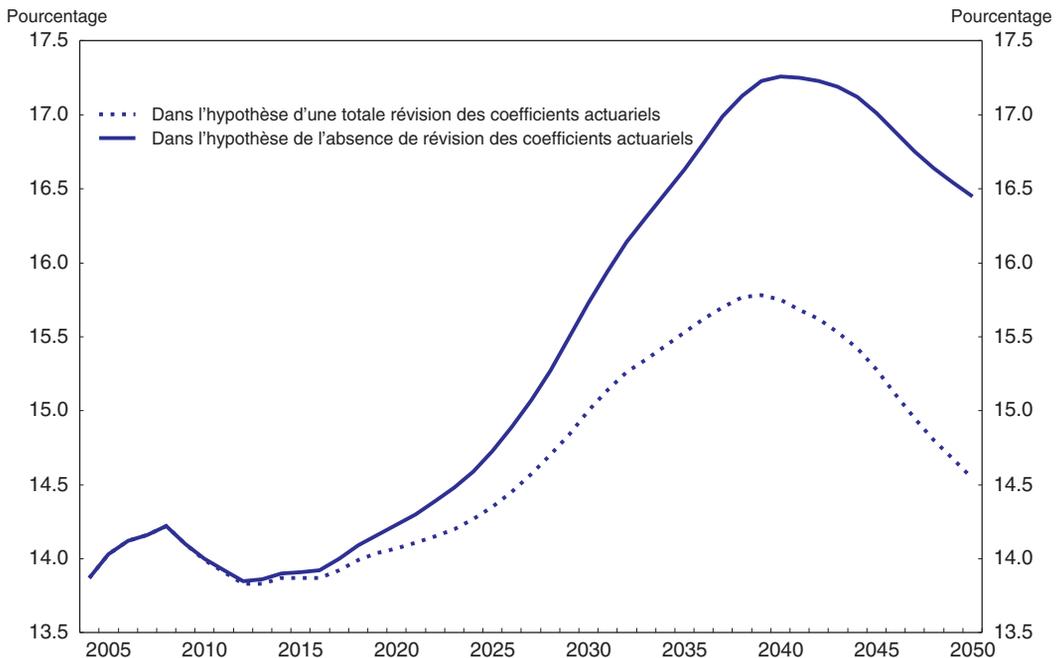
brusque changement en seulement une année sont liées à l'incapacité de convenir de relèvements progressifs moins importants les années précédentes. La viabilité de la situation budgétaire à long terme dépend de la pleine mise en œuvre de ces deux réformes ou de l'adoption et de la mise en œuvre ultérieure de mesures ayant une incidence budgétaire équivalente.

Faute de quoi, les dépenses au titre des retraites seront beaucoup plus importantes, menaçant les perspectives à long terme. D'après des prévisions avancées par les autorités dans le Programme de stabilité, les révisions périodiques des coefficients actuariels sont déterminantes pour réduire les dépenses au titre des pensions : l'absence d'ajustement augmenterait ces dépenses d'environ 1 point de pourcentage du PIB en 2035 et de 2 points de pourcentage du PIB en 2050 (graphique 3.7). Pour des raisons d'économie et d'équité politique, les ajustements devraient en fait être annuels et automatiques (comme c'est le cas dans la plupart des autres pays de l'OCDE, qui ont mis en place ce mécanisme, par exemple la Suède et la Norvège), plutôt qu'intervenir tous les dix ans et revêtir un caractère discrétionnaire. Cette automaticité atténuerait les difficultés politiques et les actions de résistance des groupes d'intérêt, auxquelles les gouvernements auraient inévitablement à

faire face à l'approche des dates butoir. Le durcissement des conditions d'admissibilité (*scallone*) est aussi important, car il diminue les dépenses de retraite de plus de ½ point de pourcentage du PIB sur la période 2010-2035. Ces deux réformes sont aussi indispensables pour assurer la viabilité budgétaire à long terme. Néanmoins, on observe une certaine réticence des partenaires sociaux à la mise en œuvre des mesures concernées. Leurs préoccupations tiennent pour partie au fait que les réformes existantes n'accordent pas suffisamment d'attention aux situations spécifiques, notamment celles des travailleurs atypiques (les « *parasubordinati* » qui ont été assujettis à des cotisations plus faibles et qui recevront en conséquence une retraite plus faible. Pour ces travailleurs, toutefois, la loi de finances 2007 a porté de 20 à 23 % le taux de cotisation national à utiliser pour calculer les droits à retraite dans le cadre du régime de cotisations notionnelles définies. Ils craignent aussi qu'il ne soit difficile d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs plus âgés et, par conséquent, l'âge effectif de départ en retraite, sans stimuler la demande de ces travailleurs par les employeurs. Les partenaires sociaux mettent aussi en avant le problème des travailleurs manuels qui ont commencé leur carrière jeunes (encore qu'il soit possible de prendre sa retraite à n'importe quel âge après quarante années de cotisations). Une option examinée par les pouvoirs publics dans les négociations en cours consiste à adopter un programme de réformes qui devrait permettre de régler certains de ces problèmes, notamment la nécessité de rétablir l'équité entre les générations, sans compromettre l'équilibre financier global de la réforme et miner les perspectives budgétaires à long terme.

### Graphique 3.7. Effets de la révision des coefficients actuariels sur les dépenses de retraite

En pourcentage du PIB



1. Les prévisions sont fondées sur les informations disponibles à la fin de 2006.

Source : Programme de stabilité et de croissance, décembre 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/014186346040>

Un complément essentiel de la réforme du régime public de retraite est la mise en place d'un pilier privé entièrement capitalisé. À terme, les retraités connaîtront une forte réduction de leurs prestations – même avec des taux de remplacement de départ relativement élevés – puisque le rapport de la pension moyenne au PIB par travailleur tombera du niveau actuel de 16.8 % à 11.8 % en 2050 (ministère de l'Économie et des Finances, 2006). La longue transition vers des taux de remplacement plus faibles offre l'occasion d'adopter des mesures compensatrices et de créer de nouvelles sources de revenu pour la retraite. La décision des autorités d'affecter une partie des salaires bloqués dans le régime d'indemnités de fin de carrière (TFR) à des fonds de pension, sur une base volontaire, est prometteuse, bien que le budget de 2007 ne bénéficiera pas de la partie des TFR que les travailleurs décident de garder auprès des entreprises de plus de 50 travailleurs (5.5 milliards EUR). Mais les ressources venant des régimes TFR allouées au compte du Trésor seront utilisées pour financer des investissements propres à favoriser la croissance, dans les limites effectivement déterminées aux termes d'une procédure spécifique de façon à ne pas modifier le calendrier prévu de l'assainissement budgétaire. La mise en place de fonds de pension est un signal pour les travailleurs plus jeunes, qui doivent comprendre qu'il importe d'épargner tôt pour leur retraite, alors que les autorités mettront en place de nouvelles incitations à cette fin. L'accroissement des taux d'emploi, notamment des travailleurs âgés, devrait améliorer les pensions des travailleurs à l'avenir et contribuer au succès des réformes.

Une question cruciale qui se pose à propos de l'ensemble de ces réformes des pensions concerne le taux d'activité : le passage à des régimes à cotisations définies, l'introduction de l'équité actuarielle, le durcissement des conditions d'admissibilité et la constitution d'un deuxième pilier auront-ils des effets positifs sur l'offre de travailleurs âgés, encourageant la retraite tardive et différant l'âge effectif de départ à la retraite ? En principe, l'incitation à la préretraite est réduite dans le nouveau régime et les travailleurs âgés devraient être encouragés à retarder leur cessation d'activité, mais le résultat effectif dépend des décisions individuelles et du comportement des groupes socio-économiques. Sur la base d'un modèle de microsimulation de l'offre de main-d'œuvre, qui tient compte des caractéristiques individuelles, Leombruni et Richiardi (2005) concluent que la participation des travailleurs âgés augmentera vraisemblablement à moyen terme et que l'âge effectif de départ à la retraite sera vraisemblablement relevé. Les personnes âgées travailleront plus à l'avenir et, de ce fait, imposeront une charge moindre sur les générations plus jeunes. De même, Brugiavini et Peracchi (2003) utilisent des modèles probit pour évaluer la probabilité des décisions de départ en retraite ; ils concluent que l'ajustement actuariel prévu dans le nouveau système et le durcissement des conditions d'admissibilité tendront à retarder les décisions de départ à la retraite, car ils réduisent la probabilité de la cessation d'activité à un âge moins avancé et offrent des incitations à une retraite différée. L'augmentation du taux d'activité des travailleurs âgés sera importante non seulement pour assurer la viabilité budgétaire, mais aussi pour remédier à une contraction de la population active et à ses effets négatifs sur le PIB par habitant.

## Conclusions

Après une dégradation des soldes budgétaires durant la première moitié de la décennie, une amélioration bienvenue est intervenue en 2006 et une nouvelle consolidation est prévue pour 2007. Le dynamisme inattendu des recettes fiscales explique une grande partie de cette évolution, mais les autorités devraient être félicitées pour avoir tiré parti des recettes exceptionnelles pour réduire le déficit au lieu de procéder à des

réductions d'impôts prématurées ou à des augmentations des dépenses. Néanmoins, les finances publiques de l'Italie restent dans une situation difficile. Le ratio de la dette publique plaçant le pays au deuxième rang des pays de l'OCDE (après le Japon), le coût des paiements au titre du service de la dette est très sensible aux hausses des taux d'intérêt, ce qui rend plus difficile la tâche de rétablissement de la stabilité budgétaire. La stratégie budgétaire devrait donc être axée sur une baisse tendancielle de ce taux, comme l'ont fait d'autres pays très endettés (par exemple la Belgique). Le Programme de stabilité vise à accroître l'excédent primaire corrigé des variations cycliques d'au moins 0.5 % du PIB par an, l'objectif étant qu'il atteigne 5 % du PIB au plus tard en 2011 ; cet objectif est souhaitable et devrait être considéré comme le minimum nécessaire, surtout dans un contexte de situation macroéconomique plus dynamique qu'escompté. En outre, les réformes des retraites déjà adoptées devraient permettre de faire face aux effets démographiques du vieillissement de la population, à condition qu'elles soient pleinement appliquées ; c'est notamment le cas de l'actualisation des coefficients de transformation actuarielle et du durcissement des conditions d'admissibilité. Tout bien pesé, il y a de bonnes chances pour que les finances publiques italiennes parviennent à la viabilité à moyen terme si la stratégie actuelle est mise en œuvre. Les recommandations formulées dans cette optique sont résumées dans l'encadré 3.3.

### Encadré 3.3. **Recommandations pour rétablir la viabilité budgétaire**

#### **Budget et dette**

- Réduire sensiblement le ratio de la dette. Comme prévu dans le DPEF et dans le Programme de stabilité, accroître l'excédent primaire d'au moins ½ pour cent du PIB par an en valeur corrigée des variations cycliques, jusqu'à atteindre au moins 5 % du PIB d'ici à 2011 hors mesures exceptionnelles, de façon à amorcer une baisse tendancielle soutenue du ratio de la dette publique. Un excédent primaire de 5 % du PIB en 2011 est un objectif adéquat, mais il devrait être possible d'atteindre cet objectif plus tôt, compte tenu des bons résultats budgétaires enregistrés récemment. Faire en sorte que l'excédent budgétaire soit maintenu tant que le ratio d'endettement n'est pas réduit, au moins jusqu'au niveau des critères de Maastricht.
- Préserver les gains tirés de l'effort d'assainissement et de rentrées conjoncturelles imprévues. Il importera de préserver les progrès budgétaires réalisés en 2006 grâce à des recettes fiscales exceptionnelles, à la lutte contre la fraude fiscale et à une meilleure maîtrise des dépenses. Dans ces conditions, les mesures d'ajustement prévues dans le budget de 2007 devraient être pleinement mises en œuvre. Il importera d'éviter une redistribution prématurée des gains budgétaires, surtout sous la forme de dépenses supplémentaires.
- Compte tenu du niveau élevé des taux d'imposition de l'Italie, l'assainissement budgétaire devrait être fondé sur la discipline des dépenses. Dans cette optique, il faudrait s'attacher à introduire des plafonnements qui seraient compatibles avec une croissance zéro des dépenses primaires de l'administration centrale en termes réels.

#### **Gestion de la fonction publique**

- Réformer la gestion de la fonction publique de façon à favoriser la discipline en matière de dépenses et à améliorer l'efficacité du secteur public. Réduire les effectifs de la fonction publique en tirant parti des départs naturels, tout en contrôlant le recours aux consultants pour contourner les restrictions en matière d'embauche.

### Encadré 3.3. **Recommandations pour rétablir la viabilité budgétaire (suite)**

#### **Réforme des retraites**

- Mettre en œuvre les réformes des retraites approuvées prévoyant la révision actuarielle tous les dix ans des coefficients de transformation des pensions en fonction de l'espérance de vie ainsi que le relèvement par étapes de l'âge minimum ouvrant droit aux pensions vieillesse. Faute de quoi, adopter un programme de retraite qui ne nuise pas à l'équilibre des finances publiques.
- Faire en sorte que les ajustements des coefficients de transformation au titre de l'espérance de vie soient annuels et automatiques.

#### **Notes**

1. Les opérations spéciales ont entraîné un creusement du déficit de 2 % du PIB en 2006. Parmi ces opérations figuraient l'annulation de la dette contractée par la compagnie des chemins de fer pour le projet de train à grande vitesse (*Ferrovie dello Stato – RFI/TAV*) (0.9 % du PIB) ; l'incidence permanente de la décision de la Cour européenne de justice sur la TVA applicable aux voitures de société (1.1 % du PIB).
2. D'après la mise à jour de 2006 du Programme de stabilité de l'Italie, des mesures exceptionnelles ont réduit le déficit de 0.5 % di PIB en 2005.
3. Dans sa dernière mise à jour budgétaire (ministère de l'Économie et des Finances, *Relazione Unificata*, 19 mars 2007), le gouvernement explique que le résidu structurel inexpliqué de la plus-value de recettes fiscales de 2006 pourrait être de l'ordre de 0.5 à 0.7 % du PIB, représentant une amélioration du recouvrement des impôts et, par conséquent, un effet permanent, bien que des analyses soient toujours en cours.
4. Les recettes des administrations publiques se sont accrues de quelque 5.5 % dans les quatre premiers mois de 2007 par rapport à la même période de l'année précédente (voir *Il Sole 24 Ore*, 16 mai 2007). Ce pourcentage est inférieur au taux de 8 % pour l'année 2006 mais encore un peu supérieur au taux de croissance nominal du PIB de 4.4 % prévu par l'OCDE pour 2007.
5. Le rapport de la dette publique de la Belgique est descendu au-dessous de 90 % grâce à un assainissement budgétaire soutenu. Le rapport de la dette au PIB de la Grèce a aussi diminué, mais pour une raison différente, à savoir une forte révision à la hausse du PIB nominal.
6. Plus précisément, les cotisations des années précédentes sont évaluées sur la base d'une moyenne mobile sur cinq ans de la croissance nominale du PIB.
7. Le coefficient de transformation est fondé essentiellement sur l'espérance de vie moyenne à la retraite. Il tient aussi compte de la probabilité de la survie d'un conjoint après le décès de l'affilié principal.
8. A l'exception importante des travailleurs ayant au moins 18 années de service en 1995, qui sont restés entièrement dans l'ancien régime, ce qui implique aussi une longue période de transition.
9. La répartition du revenu entre les groupes de retraités est néanmoins inégale et un gros pourcentage des retraités se trouve près du seuil de pauvreté.

#### **Bibliographie**

- Banca d'Italia (2006), « The public finances in the euro area and Italy », *Economic Bulletin* No. 43, novembre, Rome.
- Brugiavini, A. et F. Peracchi (2003), « Fiscal implications of pension reforms in Italy », in *Social Security Programs and Retirement around the World: Fiscal Implications*, édité par Jonathan Gruber et David A. Wise, University of Chicago Press, à paraître.

- Codogno, L., C. Favero, et A. Missale, 2003, « Government bond spreads, » *Economic Policy*, octobre, pp. 503-32.
- Commission européenne (2006), *Évaluation économique du Programme de stabilité de l'Italie (mise à jour de décembre 2006)*, Bruxelles.
- Commission européenne (2006), *The impact of ageing on public expenditure : projections for the EU-25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-50)*, Economie européenne, Rapport spécial No. 1/2006, Bruxelles.
- Faini, R. (2004) « Fiscal policy and interest rates in Europe », in *Public Debt* (Rome: Banque d'Italie), pp. 481-511.
- Galli, E. et Padovano F. (2005), *Sustainability and determinants of Italian public deficits before and after Maastricht*, CESifo Working Paper No. 1391, janvier.
- Laubach, T. (2004), « The effects of budget deficits on interest rates: a review of empirical results », *Public Debt* (Rome : Banque d'Italie).
- Leombruni, R. et M. Richiardi (2006), *The long term impact of a decade of pension reforms in Italy: a micro-simulation study*, Document présenté au huitième séminaire nordique sur les modèles de micro-simulation, Oslo (Norvège), 8 et 9 juin 2006.
- Ministère italien de l'économie et des finances (2006), *Italy's Stability Programme, Update of December 2006*, Rome.
- Ministère italien de l'économie et des finances (2006), *Mid-long terms trends for the pension, health and long-term care systems, summary and conclusions*, Département des comptes généraux. Inspection générale des dépenses sociales, Rome, décembre.
- OCDE (2004), *Vieillesse et politiques de l'emploi – Italie*, Paris.
- OCDE (2005), *Pensions at a glance*, Paris.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE : Belgique*, Paris.
- OCDE (2007b), « Fiscal consolidation: lessons from past experience », dans *Perspectives économiques de l'OCDE n°81*, à paraître, Paris.
- OCDE (2007c), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, vol. 2006/16, janvier 2007, Paris.
- Ragioneria Generale dello Stato (2006), *Public pension system projections – Italy's fiche*, Rome, janvier.

## Chapitre 4

# Pour un bon fonctionnement du fédéralisme

*Le fédéralisme budgétaire peut être un précieux complément des réformes structurelles et des mesures d'assainissement budgétaire. Donner plus de pouvoirs aux administrations infranationales tout en faisant en sorte qu'elles rendent des comptes à leurs administrés pour l'utilisation des recettes fiscales pourrait améliorer la répartition des ressources publiques et favoriser un rattrapage dans les régions en retard. L'Italie s'est lancée sur la voie du fédéralisme en décentralisant les dépenses, les pouvoirs réglementaires et les attributions fiscales à la fin des années 90 et en renforçant les responsabilités croissantes des niveaux inférieurs d'administration par la réforme constitutionnelle de 2001. Mais les nouvelles dispositions constitutionnelles ne sont pas encore pleinement appliquées. Le gouvernement a l'intention d'y remédier. Il faudrait maintenant mettre davantage l'accent sur le volet financier, c'est-à-dire faire mieux concorder les obligations de dépenses et les compétences fiscales, de manière à renforcer l'autonomie et la responsabilité des autorités locales conformément aux objectifs des réformes fédéralistes. Les niveaux infranationaux d'administration, qui ont totalement en charge les soins de santé et la dépendance des personnes âgées, devront faire face à de très fortes pressions du fait du vieillissement de la population, particulièrement rapide en Italie ; il faudrait donc leur décentraliser plus de pouvoirs fiscaux, sachant en particulier que la réforme des retraites a réduit les pressions qui s'exercent sur l'administration centrale. Il faudrait revoir les mécanismes de redistribution dans la perspective d'un plus grand effort fiscal et, dans ce contexte, l'Italie devra décider dans quelle mesure elle peut véritablement se permettre de garantir des niveaux nationaux uniformes de prestation des services publics – et, à l'inverse, quelle différenciation régionale des services elle tolérera en vue d'une plus grande efficacité. Il faut renforcer les conditions cadres, en particulier les règles comptables, qui doivent être améliorées et normalisées. On pourrait obtenir plus de discipline budgétaire dans le cadre du Pacte de stabilité interne avec une meilleure coordination ex ante et de plus lourdes sanctions ex post.*

L'Italie s'est lancée à la fin des années 90 dans la décentralisation budgétaire, parallèlement à la libéralisation, et elle a confirmé cette nouvelle orientation avec les grandes réformes constitutionnelles de 2001, dites « fédéralistes ». Ces réformes traduisent la volonté fondamentale d'améliorer la qualité des services publics en vue d'une gestion économique et budgétaire plus performante, une économie de marché concurrentielle exigeant plus d'efficacité de la part d'autorités publiques responsables du bien-être général des citoyens et tirant le meilleur parti de l'impôt<sup>1</sup>. Le fédéralisme est censé réaliser ces objectifs en rapprochant les services publics de l'utilisateur-contribuable ; l'expérience des pays de l'OCDE qui avaient décentralisé montrait la voie à suivre. Le fédéralisme semblait être également une réponse au problème que pose à l'Italie sa fracture régionale.

On s'efforcera dans ce chapitre de mettre en lumière le processus fédéraliste en Italie et de proposer des orientations pour l'avenir. On examinera dans la première section les grandes tendances et les principales forces qui poussent à la décentralisation face aux plus larges défis que doit relever l'Italie. La deuxième section sera consacrée aux problèmes essentiels à régler du côté des dépenses ; on se demandera surtout comment la décentralisation peut permettre d'obtenir les gains d'efficacité attendus. La troisième section portera sur le financement ; on s'interrogera sur la façon dont les réformes pourraient faire jouer plus efficacement la responsabilité des autorités locales, élément déterminant du succès de tout processus fédéraliste. On s'attachera dans la dernière section aux règles et procédures budgétaires « crédibles » de nature à assurer la compatibilité entre une plus grande autonomie locale, d'une part, et, d'autre part, le respect des engagements pris pour l'ensemble de l'Italie au niveau européen.

On peut résumer comme suit les principales leçons à tirer de ce chapitre. Le fédéralisme budgétaire va dans la bonne direction pour l'Italie, à condition qu'il soit correctement mis en œuvre. On a beaucoup progressé, mais il faut réussir l'achèvement de ce chantier. Ce ne sont pas les possibilités législatives et le savoir de base qui font défaut : la réforme constitutionnelle de 2001 définit les grandes lignes d'un fédéralisme cohérent. Mais depuis son adoption il y a cinq ans, l'application n'a guère avancé. Des frictions se sont produites sur trois plans : le chevauchement des compétences pour les dépenses, la concurrence fiscale verticale et le partage de la charge liée à l'assainissement budgétaire. Mais le problème central paraît être l'arbitrage entre équité et fédéralisme, en particulier pour la transition vers le fédéralisme, qui nécessite l'adaptation des mécanismes de redistribution en vue de résultats plus efficaces. Le fait que les régions n'aient manifestement pas voulu ou pas pu jusqu'à présent marquer leur accord sur un tel arbitrage s'est traduit par une certaine incohérence des politiques. En décentralisant les dépenses, l'Italie a fait tout son possible pour transférer des bases d'imposition et attribuer des ressources complémentaires suffisantes, tout en imposant des règles pour l'uniformité des services, afin de se prémunir contre une insuffisante prestation des services publics au niveau infranational. Elle s'est efforcée parallèlement d'obtenir une prestation efficace des services publics par le biais de règles budgétaires et d'échéances encadrant l'autonomie fiscale et les transferts de l'État. Mais ce dispositif ne s'est pas révélé très

efficace et les mécanismes de négociation qui s'y sont substitués ont abouti à une faible contrainte budgétaire à l'échelon infranational. Le résultat est que le fédéralisme ne fonctionne pas encore pleinement en Italie à l'heure actuelle.

Dans ces conditions, un ensemble de recommandations seront formulées, qui doivent être considérées comme un tout et non comme une séquence de mesures. Il faut en particulier que des règles budgétaires efficaces complètent et renforcent un dispositif intrinsèquement cohérent de fédéralisme budgétaire. On peut résumer comme suit les principales recommandations (voir l'encadré 4.6) :

- *Autonomie pour les dépenses.* Définir des garanties nationales pour les services sociaux à des niveaux de base qui soient néanmoins suffisants, les régions pouvant aller au-delà en fonction de leurs ressources propres. Ménager une latitude réglementaire pour les rémunérations locales et la gestion du personnel (ou, ce qui est équivalent, alléger les règles nationales pour les négociations collectives et les contrats de travail). En revanche, limiter les possibilités d'inobservation des mesures nationales qui ont trait à la concurrence, en particulier dans le cadre de la passation des marchés publics, du droit de l'urbanisme ainsi que de la privatisation et de la gouvernance des entreprises publiques ;
- *Autonomie pour les recettes.* Les mesures qui ont été prises récemment pour débloquer les possibilités d'assouplissement des taux d'imposition sont bénéfiques, et il faudrait aller plus loin en élargissant les marges de modulation des taux d'imposition, clé de l'autonomie et de la responsabilité au niveau local. Il faudrait décentraliser davantage de bases d'imposition – à mesure que des dépenses liées au vieillissement relèvent de plus en plus des niveaux infranationaux d'administration – et réduire en conséquence les impôts nationaux. Il faudrait que l'État intervienne le moins possible dans les bases d'imposition (par exemple, pour l'IRAP et l'ICI) ou dans les co-paiements (ticket modérateur pour les dépenses pharmaceutiques, par exemple) ;
- *Durcissement de la contrainte budgétaire.* Fixer les transferts de péréquation conformément aux coûts types des obligations nationales pour les services sociaux, et appliquer une péréquation inférieure à 100 % des capacités fiscales pour les autres dépenses, afin d'inciter les autorités locales à développer les bases d'imposition. Réduire en conséquence le rôle des transferts discrétionnaires ;
- *Des règles budgétaires crédibles.* Le mouvement actuel d'adoption de règles de déficit, au lieu de plafonds de dépenses, se justifie pour les autorités locales et devrait être généralisé aux régions. Les sanctions en cas d'inobservation devraient être conçues de manière à avoir un effet sur l'image des élus locaux et, comme c'est le cas à l'heure actuelle, un coût fiscal pour leur électeurat. Normaliser les pratiques comptables à tous les niveaux d'administration en vue d'un contrôle efficace ;
- *Un cadre institutionnel pour une négociation efficace.* Pour être crédibles, les règles concernant les transferts de péréquation et les déficits budgétaires doivent être décidées de façon concertée. Les dispositifs de péréquation horizontale sont sans doute plus transparents que les dispositifs de péréquation verticale. Il faudrait que les règles de déficit soient déterminées en accord avec l'administration centrale au début de la procédure budgétaire.

## L'évolution du fédéralisme budgétaire en Italie

Le fédéralisme budgétaire a évolué en Italie en plusieurs étapes, l'objectif étant d'obtenir une prestation plus efficiente des services publics (encadré 4.1). Pour résumer, la

constitution exige un degré assez élevé de fédéralisme, mais la mise en œuvre de ce fédéralisme a été très discontinuée et inégale, à cause de dissensions politiques et de problèmes de redistribution. Le niveau actuel de décentralisation a largement été réalisé à la fin des années 90 et il reste encore beaucoup à faire, surtout sur le plan du financement, mais l'incertitude est grande pour l'avenir. L'un des principaux risques à éviter est que la constitution soit interprétée de manière à justifier un retour au financement dérivé qui caractérisait les années 80.

Avec la décentralisation des années 90, la part des administrations infranationales dans les dépenses des administrations publiques est passée de 15 % environ en 1990 à près d'un tiers en 2005, soit à peu près la moyenne pour la zone de l'OCDE et un chiffre intermédiaire entre celui des pays unitaires comme la France et le Royaume-Uni et celui des pays fédéraux comme l'Allemagne, l'Australie, le Canada et les États-Unis (graphique 4.1). Si l'on ne tient pas compte de la sécurité sociale, secteur d'une particulière

#### Encadré 4.1. Le processus fédéraliste en Italie

##### Création des régions et centralisation des financements

En 1948, sous l'influence des États-Unis dans le contexte de l'après-guerre, l'Italie a adopté une nouvelle constitution appelant un cadre fédéraliste. À cette époque, on a créé seulement cinq régions « à statut spécial » (régions frontalières et îles), mais ces régions se sont vu accorder une large autonomie pour leurs dépenses et des financements centraux qu'une loi ordinaire ne peut pas modifier<sup>1</sup>. En 1970 a été mis en place un niveau d'administration régional à part entière, avec 15 nouvelles régions à statut « ordinaire », plus les cinq régions à statut spécial, les régions venant s'ajouter aux provinces et aux communes. D'importantes dépenses (dans le secteur de la santé) ont été transférées aux régions, alors que les pouvoirs fiscaux locaux étaient fortement centralisés ; en ce sens, les régions jouaient en quelque sorte un rôle essentiellement administratif.

##### Mouvement de libéralisation de la fin des années 90-2000 : plus d'autonomie locale

Dans les années 90, la crise économique et la volonté de l'Italie d'adhérer à l'UEM ont obligé à repenser totalement les relations fédérales dans le contexte d'un plus large mouvement de libéralisation. Les réformes Bassanini de 1998 ont décentralisé certaines dépenses et certaines fonctions réglementaires, selon leur incidence locale, conformément au principe de subsidiarité. Dans le même temps, la réforme Bersani de 1998 faisait amplement progresser la libéralisation des marchés. La décentralisation des services publics était censée promouvoir la concurrence sur les marchés, dont elle devait elle-même bénéficier. Un système de « planification négociée » a été mis en place pour les régions les plus pauvres, les collectivités locales participant plus activement à la préparation des projets de manière à mieux tirer parti des fonds structurels de l'UE. Sur le plan financier, les dotations spécifiques de l'État ont été remplacées par des dispositifs de partage de l'impôt et de péréquation, et les nouvelles obligations de dépenses se sont doublées de la mise en place d'un ensemble substantiel de nouveaux impôts régionaux, avec une certaine latitude pour la fixation des taux d'imposition à la lumière des besoins locaux ; il s'agissait en particulier d'une taxe régionale sur la valeur ajoutée des entreprises, l'IRAP (*imposta regionale sulle attività produttive*), et des surtaxes, à tous les niveaux, pour l'impôt national sur le revenu. Une réforme du régime de péréquation a été adoptée en 2000, mais n'a jamais été appliquée à cause des pertes de transferts qu'elle aurait pu entraîner.

#### Encadré 4.1. **Le processus fédéraliste en Italie (suite)**

##### **La réforme de 2001 du titre V de la constitution : consolidation du processus fédéraliste**

##### **La répartition des pouvoirs pour les dépenses et des attributions réglementaires**

En 2001, une grande réforme du titre V de la constitution, qui régit la répartition des pouvoirs entre niveaux d'administration, a été adoptée juste avant les élections nationales (puis ratifiée par référendum). Les articles 117 et 118 ont réparti précisément les responsabilités pour les dépenses, tout en ménageant la possibilité d'un fédéralisme à plusieurs vitesses, c'est-à-dire d'un degré différent d'autonomie d'une région à l'autre<sup>2</sup>. Les compétences exclusives de l'administration centrale et les compétences concurrentes de l'administration centrale et des régions ont été fixées dans les différents secteurs ; à défaut de précision, c'est la région qui a la compétence exclusive. Cela a manifestement transféré de nombreux pouvoirs aux régions, car tous les domaines potentiels de compétence ne pouvaient être énumérés. Pour la première fois, les régions se voyaient accorder également des pouvoirs législatifs dans les domaines où elles avaient compétence exclusive, aussi bien pour les dépenses que pour la fiscalité. Mais la répartition des pouvoirs pour les compétences concurrentes n'était pas claire et a suscité de multiples conflits.

Le gouvernement entré en fonctions au milieu de 2001 (Berlusconi) a proposé une série de modifications de la constitution, voulant imprimer sa marque à la réforme. Mais les régions ont bien vu quelle était l'importance des nouvelles dispositions pour leurs propres attributions, et elles ont saisi à de nombreuses reprises le Tribunal constitutionnel. Celui-ci a rendu un ensemble de décisions interprétatives ayant force de loi, souvent plus favorables à l'État qu'aux régions. Sur la question très contestée des compétences concurrentes, le Tribunal constitutionnel s'est prononcé pour la répartition suivante : a) le gouvernement central adopte les principes fondamentaux (par exemple, les normes générales de la protection dans le secteur de la santé) dans le domaine concerné ; b) la région exerce pour les dépenses les fonctions de financement, d'administration et de gestion ; c) les autorités locales assurent la fourniture concrète des services, à moins qu'un niveau supérieur d'administration n'intervienne pour d'impérieux motifs. Cependant, le processus juridictionnel (souvent considéré comme une démarche plus démocratique et plus consensuelle) a été interrompu au parlement à l'issue d'un long débat. Les nouvelles prérogatives législatives des régions dans le domaine fiscal n'ont jamais vu le jour parce que le parlement national n'a pas adopté la loi-cadre nécessaire. Finalement, une loi de « dévolution », attribuant aux régions la compétence exclusive (au lieu de concurrente) pour la santé, l'enseignement et la police administrative, et une loi créant une Chambre des régions ont été adoptées juste avant les élections nationales d'avril 2006, mais elles n'ont pas été confirmées par le référendum national qui a eu lieu en juin.

##### **Réformes concernant le financement des collectivités locales**

L'article 119 du nouveau titre V modifie en outre fondamentalement les modalités de financement. Les niveaux infranationaux bénéficient d'une autonomie pratiquement totale pour leurs recettes dans le cadre du financement de leurs activités normales, un nouveau fonds de péréquation complétant les financements dans les régions les plus pauvres sur la base de principes bien définis et les transferts discrétionnaires de l'administration centrale n'intervenant que de façon marginale pour financer les dépenses « extraordinaires ». Les collectivités locales peuvent emprunter pour financer leurs dépenses d'équipement (règle d'or). Mais, contrairement aux dépenses, la répartition des pouvoirs en termes de sources précises de recettes reste floue.

#### Encadré 4.1. **Le processus fédéraliste en Italie (suite)**

Il y a même eu recul pour les attributions fiscales des régions. Le gouvernement, faisant écho aux plaintes des entreprises, qui avaient en outre intenté des actions en justice, n'était pas satisfait de l'IRAP et était résolu à supprimer cet impôt. Mais, pour des raisons budgétaires, on n'a finalement accordé que certaines déductions. Le Tribunal constitutionnel a jugé que l'IRAP était un impôt national, et pas régional, de sorte que le gouvernement a gelé l'autonomie fiscale régionale en 2002, tout en réduisant les transferts aux régions conformément à ses promesses électorales d'allègement de la pression fiscale ; mais cette autonomie a été rétablie en 2006. La Cour européenne de justice a examiné la légalité de l'IRAP au regard de la législation communautaire relative à l'harmonisation de la TVA, mais elle a en définitive rendu un arrêt favorable à l'Italie, malgré l'avis contraire de son commissaire du gouvernement.

Une haute Commission pour le fédéralisme budgétaire a été mise en place en 2003 pour élaborer des propositions en vue d'un projet de loi. Après plusieurs prolongations de son mandat, cette commission n'a soumis son rapport qu'à la fin de 2005, et ce rapport n'a été suivi d'aucune initiative législative. En 2007, le nouveau gouvernement entré en fonctions en 2006 (Prodi) a mis fin au mandat de cette commission et soumis deux projets de loi au parlement, l'un pour clarifier les obligations de dépenses (Code de l'autonomie locale) et l'autre pour libéraliser la prestation des services locaux. La mise en œuvre de l'article 119 est l'une de ses priorités de réforme et il devrait soumettre prochainement un projet de loi à cet effet.

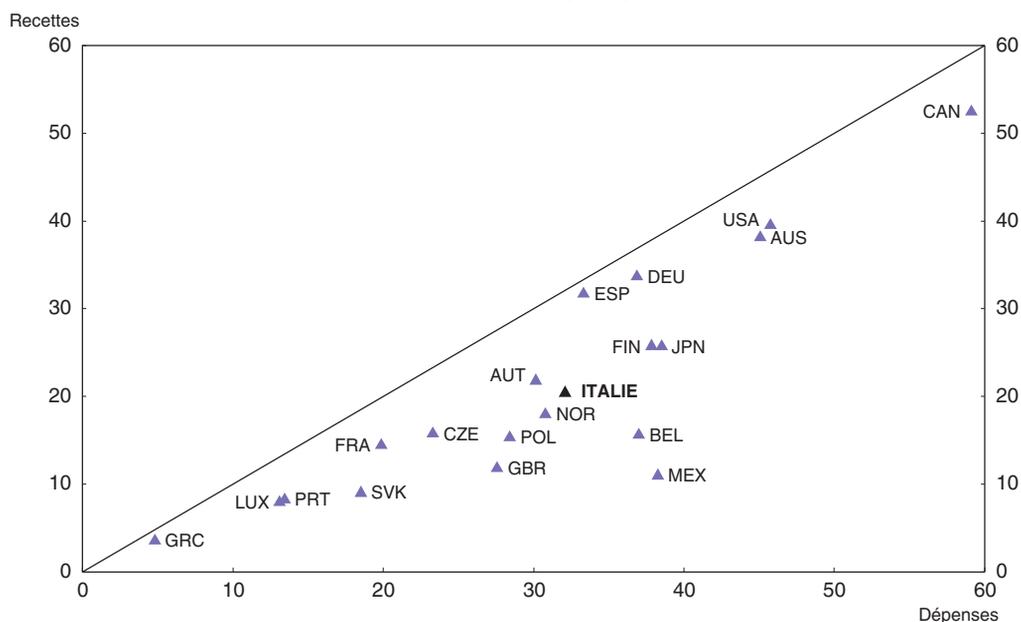
1. Pour le Frioul-Vénétie julienne et la Sardaigne, toutefois, certaines parties des statuts peuvent être modifiés par une loi ordinaire.
2. La région de Lombardie a fait des propositions à la fin de 2006 pour tirer parti d'un tel fédéralisme à plusieurs vitesses, en souhaitant bénéficier d'une plus grande autonomie pour ses dépenses et sa fiscalité avant l'ensemble du pays.

ampleur en Italie, les administrations infranationales réalisent la moitié des dépenses publiques (graphique 4.2). Les dépenses relevant des collectivités locales (nombreuses) représentent près de la moitié des dépenses, alors que les régions jouent un plus grand rôle dans la plupart des pays de l'OCDE à structure fédérale. Les collectivités locales se composent des communes et des provinces, ces dernières étant de loin le niveau le moins important sur les quatre et paraissant très spécifiques dans le contexte de l'OCDE (voir ci-après).

La répartition des obligations de dépenses entre niveaux d'administration semble conforme au principe de subsidiarité. Dans leur quasi-totalité, les services publics aux personnes sont décentralisés (tableau 4.1). Les régions ont surtout en charge les dépenses de santé, qui représentent 60 % du total de leurs dépenses, ainsi que les transports, la formation professionnelle et les services du marché du travail. Les collectivités locales assument la plupart des dépenses pour les infrastructures, les transports locaux et la police locale. L'échelon central reste compétent pour le recouvrement de l'impôt, la politique macroéconomique, la redistribution des revenus, la défense, la justice et le service de la dette, conformément à son avantage comparatif (graphique 4.3). La principale exception est l'enseignement, bien tutélaire fourni par l'État, mais qui devrait, selon la nouvelle constitution, être confié aux régions, comme c'est généralement le cas dans les autres pays de l'OCDE à structure fédérale. La décentralisation de l'enseignement augmenterait d'un tiers les dépenses des régions.

### Graphique 4.1. Indicateurs de la décentralisation : comparaison internationale

Part des niveaux infranationaux dans les recettes et les dépenses, en pourcentage des dépenses totales des administrations publiques



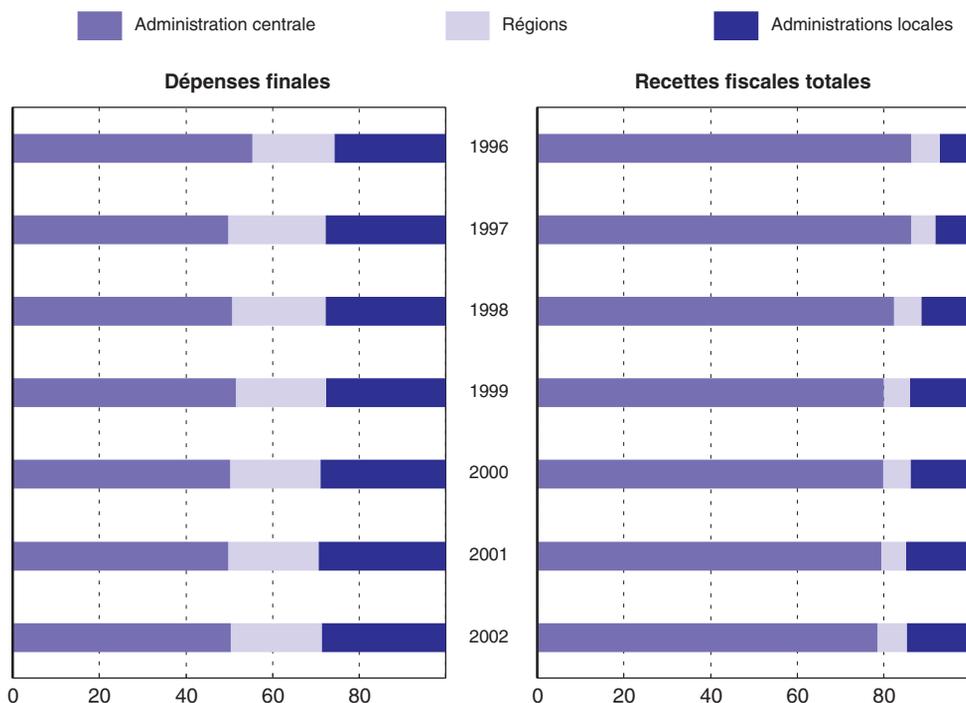
1. 2002 pour le Mexique, 2003 ou 2004 pour les autres pays.

Sources : base de données des Comptes nationaux de l'OCDE, mai 2006 ; Belgostat ; Statistique Canada ; Statistique Norvège ; Bureau des analyses économiques des États-Unis ; Office australien des statistiques ; ministère de l'Économie et des Finances, Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/014201141281>

### Graphique 4.2. Part des différents niveaux d'administration dans les dépenses et l'impôt

En pourcentage du total, 1996-2002



Source : Buglione, E. et M. Marè (2007), "Main issues of Italian Fiscal Federalism", document de travail du SIEP.

Tableau 4.1. **Compétences des administrations infranationales**

Selon la réforme constitutionnelle de 2001

Communes	Provinces	Régions
Urbanisme	Entretien des routes	Santé
Logement social	Transports	Centres de santé et hôpitaux
Aides aux handicapés	Enseignement secondaire (construction des bâtiments)	Formation professionnelle
Transports publics locaux	Environnement, y compris la protection et la valorisation des ressources énergétiques	Culture
Entretien des routes	Patrimoine culturel	Urbanisme
Police locale	Ordures ménagères et assainissement	Réseaux routiers, travaux publics et transports ferroviaires régionaux
Écoles pré-élémentaires, primaires et professionnelles (construction et entretien des bâtiments, rémunération des enseignants)	Certains services de santé	Agriculture
Culture	Enseignement professionnel	Aménagement du territoire et développement économique
Sports	Développement économique	Environnement
Assainissement et élimination des déchets	Gestion des services et des subventions concernant l'emploi	Services sociaux
Maintien des pharmacies en zone rurale		Enseignement

Source : ISAE.

Les dépenses infranationales sont financées par une combinaison de ressources propres, de transferts de l'État et d'emprunts. Les nouvelles attributions fiscales se sont largement alignées sur les nouvelles obligations de dépenses (graphique 4.2), mais la décentralisation des pouvoirs pour la fiscalité et pour les dépenses reste très déséquilibrée : les recettes fiscales des administrations infranationales couvrent moins de la moitié de leurs dépenses courantes. Les recettes non fiscales, notamment les redevances d'utilisation et la tarification des services, étant également sous-développées, les transferts de l'État jouent un grand rôle (environ 9 % du PIB). L'Italie se trouve donc à une certaine distance de la diagonale (autofinancement intégral) du graphique 4.1, contrairement à des pays à structure fédérale plus ancienne comme le Canada, les États-Unis, l'Australie, l'Allemagne et l'Espagne. Cela se traduit également par un déséquilibre financier vertical (graphique 4.4). Néanmoins, la composition des transferts a évolué de façon positive : la part des dotations spécifiques de l'administration centrale est tombée de près de 90 % en 1995 à environ 50 % en 1998, ces dotations étant remplacées par un partage de l'impôt national et par des dispositifs de péréquation. Ces dispositifs, qui reposent en principe sur des règles claires, objectives et stables, sont considérés par l'OCDE comme plus propices à une discipline dans les dépenses que les subventions<sup>2</sup>. Ils ont peut-être également accru l'endettement aux niveaux inférieurs d'administration (voir ci-après).

Dans le cas de l'Italie, les modalités de partage de l'impôt et, surtout, le régime de péréquation, n'obéissent pas à des règles ou à une logique très évidentes : i) les régions à statut spécial se trouvent dans une situation financière satisfaisante grâce à une plus grande décentralisation des bases d'imposition et à un partage très favorable des impôts nationaux recouverts sur leur territoire, et les plus riches d'entre elles n'ont pas à contribuer aux transferts de péréquation destinés aux régions les plus pauvres ; ii) les régions à statut ordinaire n'ont pas ces avantages et elles accusent collectivement un déséquilibre budgétaire vertical, qui nécessite des transferts de péréquation de l'État, lesquels sont essentiellement calculés en fonction des dépenses passées ; iii) les

communes enregistrent un déséquilibre vertical du même ordre que celui des régions à statut ordinaire, les transferts de péréquation correspondants ne variant guère au fil des années et n'ayant fréquemment aucune justification économique évidente. En l'absence de structure hiérarchique très marquée entre les niveaux d'administration, les villes rendent compte directement à l'administration centrale et négocient individuellement les financements, en court-circuitant la région. Cela peut s'expliquer par une tradition ancienne de pouvoir local en Italie et par la création relativement récente des régions. En outre, les règles comptables n'étant guère normalisées entre les divers organismes, le fédéralisme budgétaire peut être un exercice très lourd.

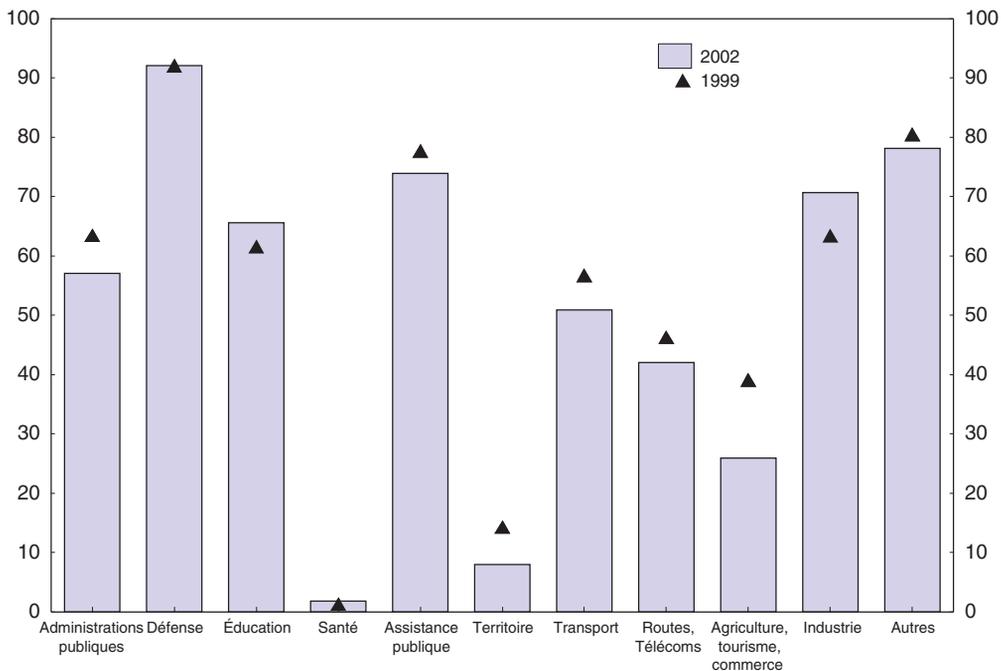
Les collectivités locales peuvent emprunter pour leurs investissements, dans le cadre d'une « règle d'or » de nature constitutionnelle. L'endettement au niveau local a augmenté beaucoup plus vite qu'au niveau central, mais à partir de chiffres bien plus faibles (graphique 4.5). Alors que les recettes provenant du partage des impôts nationaux ont compensé la réduction simultanée des subventions et que les ressources propres (en particulier pour l'impôt immobilier) sont restées stationnaires, les dépenses font preuve d'un certain dynamisme<sup>3</sup>. C'est ainsi que les dépenses courantes des collectivités locales ont augmenté ces dernières années de 2½ pour cent par an, ce qui, comme pour les dépenses de l'État, correspond à l'inflation ; mais les recettes se sont accrues de moins de ½ pour cent par an (contre 1¼ pour cent pour les recettes de l'État)<sup>4</sup>, et les dépenses d'équipement ont-elles aussi peu progressé<sup>5</sup>. Les régions ne peuvent pas emprunter, car leurs dépenses sont pour l'essentiel de nature courante, mais elles ont dû couvrir leurs nets dépassements dans le secteur de la santé par un volume croissant de crédits fournisseurs, par la titrisation de ces crédits et, finalement, par des transferts de l'État a posteriori. Ces transferts créent une faible contrainte budgétaire, qui ne fait qu'accentuer le phénomène de dépassement des dépenses et de comptabilité créative qu'on observe au niveau des régions. Puisque les dépenses publiques totales des collectivités territoriales ont augmenté à peu près deux fois plus vite que les dépenses totales de l'administration centrale ces dernières années et que les dépenses des collectivités locales (communes et provinces) ont été fortement réduites, les dépenses au niveau régional ont par voie de conséquence, augmenté beaucoup plus qu'à tout autre niveau (tableau 4.2).

Tableau 4.2. **Dynamique des dépenses**

	Variation en %			Niveau (millions EUR) 2005
	1999-2002	2002-2005	1999-2005	
<b>Dépenses des administrations publiques</b>				
Dépenses courantes	13.8	11.1	26.5	630.2
Dépenses d'équipement	5.9	21.6	28.7	57.1
Total	13.2	11.9	26.7	687.3
<b>Dépenses de l'administration centrale</b>				
Dépenses courantes	8.7	11.0	17.2	354.5
Dépenses d'équipement	28.0	-14.4	-1.3	30.3
Total	10.4	8.4	15.6	384.8
<b>Dépenses des collectivités territoriales</b>				
Dépenses courantes	25.7	15.0	39.7	181.2
Dépenses d'équipement	16.6	11.5	35.8	37.2
Total	24.0	14.4	39.0	218.4

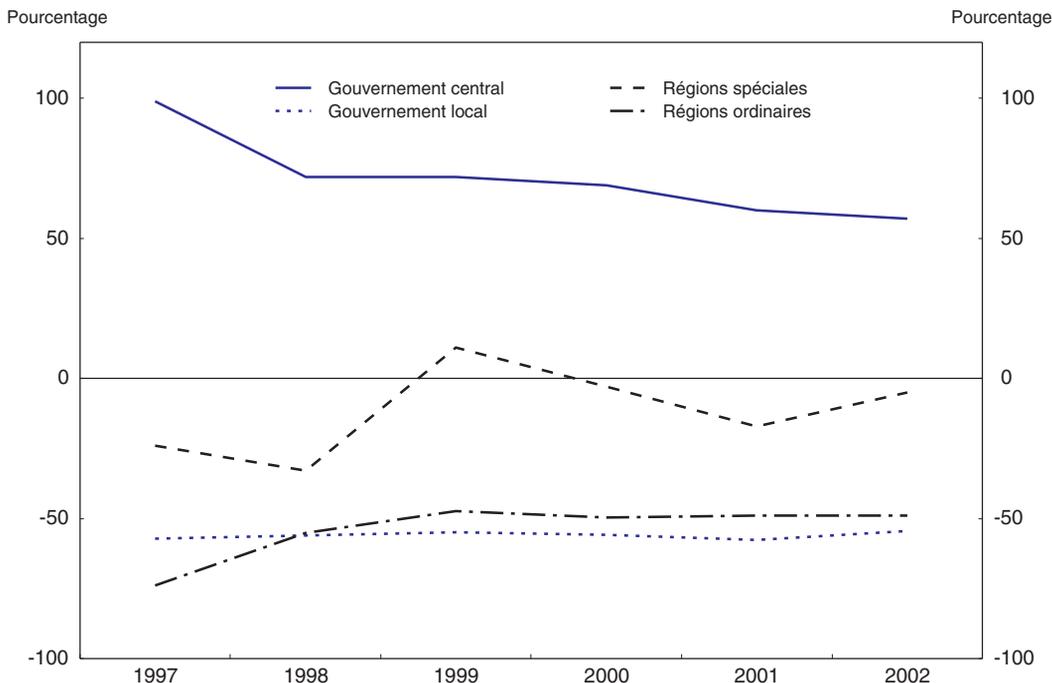
Source : ISTAT, *Conti territoriali delle Amministrazioni pubbliche*.

Graphique 4.3. **Dépenses de l'administration centrale, par secteur**  
En pourcentage des dépenses des administrations publiques



Source : Buglione, E et M. Marè (2007), « Main Issues of Italian Fiscal Federalism », document de travail du SIEP.

Graphique 4.4. **Le déséquilibre budgétaire vertical, par niveau d'administration**<sup>1</sup>

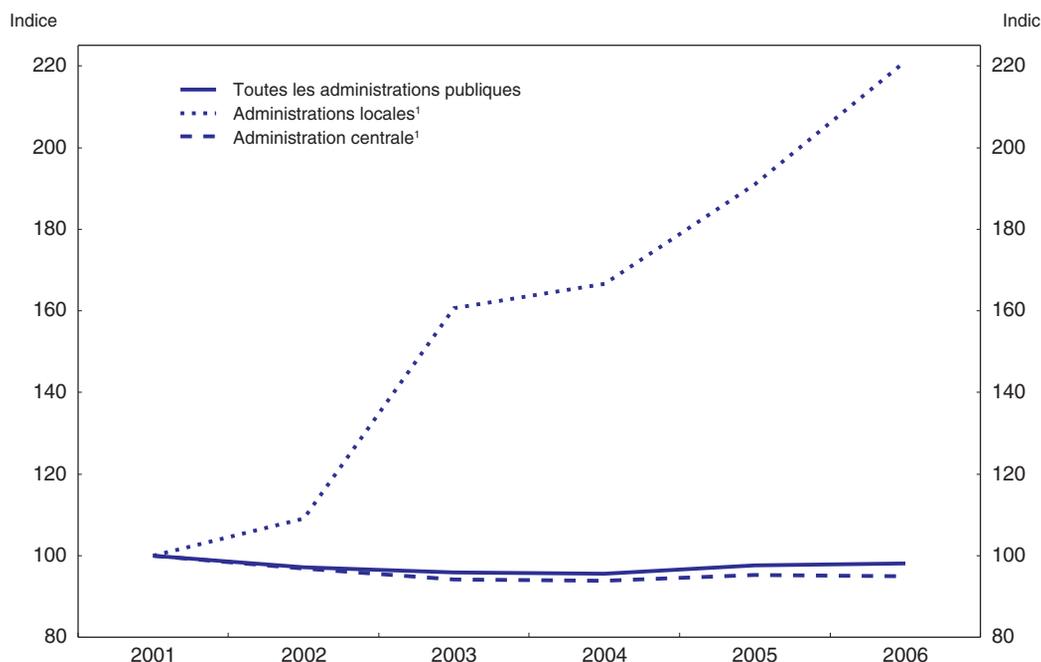


1. Recettes fiscales et non fiscales moins dépenses finales, en pourcentage des dépenses finales.

Source : Buglione, E. et M. Marè (2007), « Main Issues of Italian Fiscal Federalism », document de travail du SIEP.

Graphique 4.5. **L'endettement, par niveau d'administration**

En pourcentage du PIB (2001 = 100)



1. Ces séries sont affectées par la privatisation de la Caisse des dépôts et des prêts en 2003, qui a transféré la dette du niveau central au niveau local.

Source : Banca d'Italia, supplément au bulletin statistique : finances publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/014223418102>

## Dépenses

Puisqu'on a déjà largement décentralisé les dépenses en Italie, une évaluation préliminaire a posteriori devrait être possible, en particulier pour déterminer si le transfert de certaines missions aux niveaux inférieurs d'administration a amélioré l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques.

### Efficienc e des services sociaux

La fourniture des services sociaux, en particulier dans le secteur de la santé et (potentiellement) de l'éducation, représente l'essentiel des dépenses régionales ; mais, puisqu'on a affaire à des compétences concurrentes, les « principes fondamentaux » relèvent de l'État (voir l'encadré 4.1). C'est l'État qui fixe également les normes nationales de prestation de services dans le domaine social (*Livelli Essenziali di Assistenza*, LEA) et qui garantit le financement nécessaire pour réaliser ces normes dans toutes les régions. L'existence de normes nationales pour la qualité des services et l'accès à ces services, si les normes répondent à l'impératif de viabilité budgétaire, est à même de faire mieux accepter les réformes de type fédéral et à préserver des objectifs communs d'équité durant une certaine période de transition<sup>6</sup>, en atténuant ainsi le risque de prestation insuffisante que crée parfois la décentralisation des services<sup>7</sup>.

### Santé

La santé est le secteur le plus crucial pour les relations budgétaires fédérales et le plus emblématique des problèmes qu'elles posent. Les régions ont une grande latitude

pour organiser les services de santé sur leur territoire, l'administration centrale intervenant très peu, en dehors des normes minimales pour les LEA. La gestion effective des services est confiée aux entreprises régionales de santé, sorte d'autorité locale. Cette latitude organisationnelle se traduit par des modèles novateurs de prestation des services. Avec la création des entreprises régionales de santé, les fonctions de prestation et d'achat ont été dissociées, ce qui a permis de faire jouer la concurrence sur un proto-marché. Des techniques modernes de financement et de gestion des entreprises régionales de santé sont mises en œuvre par les régions qui se conforment aux meilleures pratiques ; ces régions utilisent en particulier les GHM (groupes homogènes de malades) et une budgétisation *ex ante* pour répartir les financements ; elles font également appel à des gestionnaires professionnels pour l'administration des hôpitaux<sup>8</sup>. Au niveau d'ensemble, les performances paraissent satisfaisantes : les indicateurs de résultats pour le système de santé italien varient entre la moyenne et un niveau élevé dans les comparaisons internationales, alors que les dépenses de santé (7 et 9 % du PIB, pour les dépenses publiques et pour les dépenses totales respectivement) ne sont que légèrement supérieures à la moyenne pour l'OCDE. Mais les tendances actuelles sont préoccupantes.

Chaque année, depuis que l'Italie soumet un programme de stabilité à l'UE, les dépenses de santé ont accusé une hausse pouvant aller jusqu'à 15 % de la progression totale à long terme à l'horizon 2050 prévue dans le programme de l'année précédente. Selon les prévisions de l'OCDE, qui tiennent compte d'effets de revenu plus marqués que les prévisions nationales, les dépenses de l'Italie pour la santé et la dépendance des personnes âgées doubleront entre 2005 et 2050, en passant de 6½ à 13¼ pour cent du PIB, 2 % de cette hausse correspondant à l'évolution démographique et le reste aux effets de revenu (OCDE, 2006). Le gouvernement s'est efforcé de maîtriser la croissance des dépenses par le biais de pactes triennaux pour la santé. Mais, à l'heure actuelle, les dépenses dépassent de près de 1 % du PIB l'objectif fixé dans le premier pacte et elles restent supérieures à un objectif glissant (tableau 4.3), même si l'on tient compte des crédits fournisseurs et des autres artifices comptables évoqués précédemment. Dans l'espoir d'obtenir par la contrainte une diminution des dépenses, l'État a suspendu pendant quelques années (2002-2005) l'autonomie des régions pour les taux d'imposition et pour la participation financière des patients (voir ci-après). Mais les régions ont eu tôt fait d'imputer le déficit pour la santé à l'obligation de respecter des normes nationales élevées et elles ont exigé (avec l'appui du Tribunal constitutionnel) davantage de transferts *ex post*

Tableau 4.3. **Déficits dans le secteur de la santé**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses du SSN						
(milliards €)	76.3	79.5	82.3	90.5	96.8	99.2
% du PIB	6.1	6.1	6.2	6.5	6.8	6.7
Pacte pour la santé/budget						
(milliards €)	71.9	76.7	80.0	84.7	91.1	95.0
% du PIB	5.8	5.9	6.0	6.1	6.4	6.4
Déficit						
(milliards €)	4.1	2.9	2.3	5.8	5.7	4.2
% du PIB	0.3	0.2	0.2	0.4	0.4	0.3

Source : Ministère de la Santé.

de l'État. Ces transferts ont été obtenus dans le cadre d'opérations périodiques d'apurement (*sanatoria*).

Les dépassements de dépenses pour la santé pourraient avoir deux motifs : soit a) les objectifs sont en eux-mêmes irréalistes, vu les facteurs qui augmentent fortement la demande, notamment le vieillissement de la population et la technologie, soit b) les régions utilisent de façon inefficace les ressources affectées à la santé. Dans le premier cas, il faudrait augmenter les crédits budgétaires ex ante en les portant à des niveaux réalistes et en prononçant des sanctions plus sévères en cas de déficit ex post. Si le problème est celui de l'inefficience, le financement est correct, mais les contrôles doivent être d'autant plus stricts. Puisque le financement des services de santé est décidé dans le cadre de négociations entre les régions et l'État, les deux facteurs pourraient jouer. Mais l'inefficience semble bien être le problème fondamental, puisque l'exercice de négociation incite à dépenser plus pour obtenir ainsi plus de transferts ; on se trouve là à l'antithèse des principes de responsabilité et de fédéralisme.

On constate indirectement des gaspillages de ressources. Malgré la quasi-péréquation, entre les régions, des ressources par habitant consacrées aux services de santé, les résultats sont très différents, comme le montrent les importantes « migrations » interrégionales pour les services hospitaliers et les soins spécialisés. Ces migrations se font essentiellement dans le sens sud/nord, et même si elles tiennent parfois à des différences de qualité du service qui sont plus subjectives que réelles, suffisamment d'éléments vont dans le sens d'une plus faible productivité dans certaines zones méridionales<sup>9</sup>, ce qui vient confirmer la « loi de Wildavski », selon laquelle plus les ressources sont rares, plus la gestion publique est médiocre<sup>10</sup>. Mais même lorsque la qualité est meilleure, les coûts peuvent être faiblement maîtrisés. Les indicateurs révèlent l'existence, dans certaines régions disséminées à travers le pays, d'inefficacités dues à une demande induite par l'offre, qui correspondent par exemple à une utilisation inadéquate des services hospitaliers ou à un excès de traitements et de prescriptions de médicaments<sup>11</sup>. De plus, les pratiques comptables des entreprises régionales de santé sont parfois très médiocres, ce qui empêche une saine gestion ; une seule région (la Toscane) a pu obtenir la certification externe des comptes de son entreprise de santé. De fait, on estime à 20-30 %<sup>12</sup> les possibilités de gains d'efficacité dans le secteur italien de la santé.

En résumé, de fortes pressions s'exercent manifestement sur les coûts à l'heure actuelle et elles subsisteront dans l'avenir. Il faudra donc augmenter les impôts, problème que l'administration centrale a réglé en donnant aux régions davantage d'instruments d'action dans le domaine fiscal (encadré 4.2). Or, l'Italie a besoin de taux plus faibles d'imposition, pour accroître l'investissement dans les régions en retard et pour faire face au défi de la mondialisation dans le nord industriel. Mais, dans le contexte de la décentralisation, la baisse devrait intervenir au niveau national, et pas au niveau infranational. En revanche, une plus grande efficacité est nécessaire pour limiter les hausses de la fiscalité locale et, pour obtenir ce résultat, il faudra transférer aux régions de nouvelles compétences pour leurs dépenses, ce transfert se doublant d'une plus large autonomie fiscale et d'une contrainte budgétaire plus sévère. Un fédéralisme fonctionnant correctement et reposant sur le principe de responsabilité contribuerait à la contestabilité et à l'efficacité des services de santé dans le secteur public. On pourrait ainsi, en définitive, alléger la fiscalité locale et atténuer les différences interrégionales de productivité dans le secteur de la santé<sup>13</sup>.

#### Encadré 4.2. Le Pacte pour la santé 2007-09

Le nouveau Pacte pour la santé, conclu avec les régions pour la période 2007-09, a été pleinement incorporé dans le budget 2007. Il vient prolonger l'une des principales mesures novatrices du budget 2006 en rétablissant l'autonomie des régions pour les taux d'imposition (qui avait été suspendue) tout en contraignant les régions en déficit à augmenter leurs deux principaux impôts (l'Irap et la surtaxe pour l'impôt sur les revenus des personnes physiques) par application des taux maximaux d'imposition. Il comporte en outre un plan de réduction du déficit structurel, convenu et suivi conjointement par le ministère de la Santé et le ministère de l'Économie ; il s'agit de réduire les coûts, notamment en diminuant le nombre de lits d'hôpitaux. Ce plan pourrait exiger temporairement des ressources publiques supplémentaires. Si elles ne respectent pas le plan, les régions pourraient être contraintes de relever leurs taux d'imposition à un niveau même supérieur aux plafonds actuels autorisés (afin de les responsabiliser davantage). Pour ces régions, les sommes non budgétisées dues aux fournisseurs sont remboursées via des prêts spéciaux à long terme de l'État s'élevant à 0.2 % du PIB en 2007, ce qui élimine les distorsions du marché et des budgets, et en même temps évite aux régions de payer une prime de risque sur les dettes de marché. Le montant de ces dettes peut-être considérable, en particulier pour certaines régions comme le Latium, même si une estimation exacte de ce montant est encore en cours de définition.

La maîtrise des prix des médicaments se poursuivra par le biais d'un pouvoir de monopsonne centralisé. Un ticket modérateur sera instauré dans de nouveaux domaines comme les services d'urgence et les services ambulatoires, afin d'enrayer une demande excessive. Des commissions sont mises en place pour revoir les LEA (niveaux de base des soins), analyser leurs coûts et les mécanismes de financement qui s'y rattachent. Un financement de l'administration centrale de 3 milliards EUR est fourni pour les investissements de restructuration des hôpitaux.

Enfin, le ministre de l'Économie et des Finances et le ministère de la Santé, en accord avec les régions, devrait élaborer des directives et des modèles adaptés, qui seront appliqués par les entreprises fournissant des soins de santé pour la communication des comptes de la santé. Actuellement, le traitement du capital est fondé sur la façon dont les entités ont utilisé le capital hérité lors de leur création, des règles imprécises et non homogènes en matière d'amortissement ayant contribué pendant de nombreuses années à la non transparence et à la distorsion des bilans territoriaux.

Il est sans doute urgent de mettre en place d'autres mécanismes co-responsabilisant les régions pour la gestion de leurs dépenses :

- Les réformes du *financement* devront mettre fin au financement reposant sur les dépenses passées et sur la négociation ex post, au profit d'un financement lié aux facteurs structurels ex ante (avec des sanctions crédibles en cas de dépassement). Une commission soumettra dans le courant de 2007 ses propositions en vue d'un nouveau régime de financement fondé sur des méthodes microéconomiques, et notamment sur des procédures et des niveaux de ressources normalisés.
- Parallèlement, les LEA ne devraient pas être définis en termes de dépense égale par habitant, quelle que soit la productivité, mais en fonction du rapport coût/efficacité de chaque type de service. À cette fin, l'administration centrale devrait définir des coûts types, en s'appuyant sur les enseignements à tirer des systèmes (en particulier les GHM)

qu'utilisent les régions qui ont adopté les meilleures pratiques<sup>14</sup>. L'éventail des services de base doit être suffisant, mais limité ; aller au-delà devrait relever d'un choix local, le financement étant assuré par le libre exercice de l'autonomie fiscale ou par une plus grande efficacité dans les dépenses. Une commission a été créée pour les LEA, mais il faudra sans doute des arbitrages délicats quant à la portée des garanties que l'Italie peut véritablement se permettre, même si la fourniture des services est efficace.

- Des conditions cadres adéquates sont nécessaires pour pouvoir mieux maîtriser les coûts de la santé. Les principes comptables modernes et normalisés déjà appliqués dans l'ensemble de l'administration publique doivent prendre effet au niveau des entreprises régionales de santé, qui devraient faire l'objet de contrôles internes et d'audits externes<sup>15</sup>. Dans le cadre du dernier Pacte pour la santé (encadré 4.2) a été lancée l'élaboration de directives et de modèles pour permettre à une telle évolution d'intervenir.
- Puisque des pressions s'exerceront inexorablement à l'avenir sur les dépenses de santé à cause du vieillissement, dont les conséquences seront plus lourdes pour les régions que pour l'administration centrale (qui est mieux placée pour la viabilité budgétaire grâce à la réforme des retraites<sup>16</sup>), il faudrait décentraliser aux régions un plus grand nombre de bases d'imposition et certaines sources plus dynamiques de recettes fiscales, en mettant en œuvre l'article 119 de la constitution, tandis que les taux d'imposition au niveau central baisseraient.

### Éducation

Les réformes Bassanini ont accordé une très large autonomie aux établissements scolaires pour leur organisation et leurs méthodes pédagogiques<sup>17</sup>. L'État fixe le cadre de base notamment pour les normes, les programmes et les manuels, surveille les résultats au moyen d'examens nationaux et alloue les ressources financières et le personnel. Les collectivités locales financent les infrastructures et leur entretien, et les régions sont chargées de la formation professionnelle. Mais, en vertu du nouveau titre V de la constitution, les régions devraient assurer l'ensemble du financement et de la gestion des établissements scolaires, l'État fixant le cadre de base et les normes. Cela suppose un triplement des dépenses des collectivités locales pour l'éducation (tableau 4.4), les collectivités locales s'étant vu attribuer des compétences bien plus étendues pour l'organisation de l'enseignement (la constitution prévoyant même les pouvoirs législatifs correspondants) et pour le recrutement et la gestion des enseignants.

Les risques de cette décentralisation de l'enseignement se situent sur trois plans : a) la question du financement n'est pas entièrement réglée ; b) les problèmes d'efficacité à l'échelon national sont aggravés par les différences de performance éducative entre les régions du Sud et celles du Centre-Nord<sup>18</sup> ; c) les chevauchements de compétences sont trop nombreux. Outre qu'il s'agit d'un dossier politiquement délicat, puisque l'éducation touche de près à l'idéologie et à la citoyenneté, l'État est sans doute soucieux de ne pas accentuer les disparités de qualité de l'éducation d'une région à l'autre en décentralisant prématurément et il peut lui paraître souhaitable de mieux préparer le terrain. Son initiative la plus récente renforce l'intervention de l'administration centrale pour l'évaluation et l'accompagnement des établissements scolaires, surtout dans le sud, tout en augmentant sensiblement les ressources (4 milliards EUR dans le budget 2007) pour certaines dépenses comme celles liées aux enseignants auxiliaires<sup>19</sup>.

Donner plus de latitude aux établissements scolaires et les faire rendre compte directement au ministère national n'est pas nécessairement à écarter : en effet, décentraliser certaines attributions à l'établissement scolaire au lieu de la collectivité locale revient même à décentraliser davantage et à responsabiliser encore plus, surtout si l'on renforce la surveillance au niveau national, ce qui est le cas actuellement. Mais ce qui paraît également nécessaire, c'est une véritable révolution dans la culture de l'administration publique du sud du pays, qui devrait normalement se produire si l'on élargit les responsabilités locales, notamment dans le secteur de l'éducation<sup>20</sup>. Les enjeux économiques très différents au nord et au sud pourraient également justifier plus de liberté pour des systèmes éducatifs à orientation différente, dès lors que l'État conserve un rôle effectif de pilotage et de surveillance pour préserver les normes nationales, en particulier dans le contexte des problèmes actuels. Par conséquent,

- le gouvernement devrait envisager un plan à long terme pour l'application du titre V de la constitution en ce qui concerne la décentralisation de l'enseignement au niveau régional et la délégation de pouvoirs aux collectivités locales, en préservant simultanément l'autonomie des établissements scolaires ; le nouveau Code de l'autonomie locale pourrait commencer de définir ces nouvelles missions<sup>21</sup> ;
- il faudrait pour cela décentraliser aux régions certaines bases d'imposition ou leur permettre d'en créer de nouvelles qui soient suffisamment substantielles, la mise en œuvre de l'article 119 de la constitution relative à l'autonomie financière étant d'autant plus nécessaire ;
- il est essentiel que l'État, à mesure qu'il décentralise l'éducation, renforce son action concernant les examens, les programmes, les normes (critères minimaux de résultat éducatif et de performance scolaire) et l'information, comme il le fait actuellement.

### **Protection sociale**

Les services de protection sociale sont peu développés en Italie. L'aide sociale relève depuis longtemps des collectivités locales et l'administration centrale n'intervient pratiquement pas et ne définit quasiment aucune orientation. D'où de très grandes disparités, la portée de l'aide et des conditions d'admissibilité étant très variable d'une région et d'une commune à l'autre, en fonction des pouvoirs et des intérêts des maires, ce qui incite à des déplacements géographiques pour bénéficier d'une meilleure protection sociale. Les critères paraissent arbitrairement conçus en fonction de certaines situations (par exemple, incapacité physique), de sorte qu'un grand nombre de personnes défavorisées restent en dehors du filet de protection sociale. Quant aux services du marché du travail, ils ont été totalement décentralisés aux régions dans le cadre des réformes Bassanini, mais leur portée et leur échelle restent limitées.

En vertu des nouvelles dispositions constitutionnelles, le parlement national doit fixer les conditions cadres et les niveaux de base (LEA) pour les services locaux d'aide sociale, mais jusqu'à présent, le parlement n'a pas agi malgré les réformes proposées par le ministère du Travail et de la Politique sociale dans la perspective de ces conditions cadres<sup>22</sup>. D'un autre côté, il n'est pas toujours nécessaire que la protection sociale soit centralisée. Les régions peuvent fort bien coordonner horizontalement leur dispositif de protection sociale sans qu'intervienne l'administration centrale (c'est le cas en Suisse). La concurrence interrégionale limitée qui subsiste alors enrayer les pressions qui s'exercent sur les dépenses.

Un dispositif efficace, même modeste, de protection sociale est nécessaire pour compléter les réformes du marché du travail, des marchés de produits et de l'administration publique, de façon à assurer la cohérence qui fait défaut entre les objectifs de la politique sociale et ceux de la réforme structurelle. La mise en place d'une assurance chômage limitée, mais universelle, fait l'objet depuis longtemps de débats en Italie. Ce dossier n'a jamais été réglé à cause des difficultés budgétaires. Mais, précisément pour cette raison, il sera primordial de limiter l'aléa moral lié à une assurance universelle. Les communes, qui connaissent bien le terrain, pourraient probablement, mieux que l'autorité centrale, faire respecter par les prestataires sociaux l'obligation de recherche d'emploi. Il faudrait cependant que l'État coordonne l'information pour favoriser la mobilité géographique et assurer dans l'ensemble du pays une meilleure adéquation des qualifications aux offres d'emploi.

### **La concurrence dans les services économiques locaux**

Les services économiques relèvent pour la plupart de la compétence exclusive des régions. On citera à cet égard la réglementation du commerce de détail, les services professionnels et les services à la personne, la fourniture directe des services locaux et la passation des marchés, domaines qui posent de sérieux problèmes de concurrence en Italie. Les services d'utilité collective restent pour l'essentiel à capitaux publics, malgré les mesures de libéralisation, et la prise de décision est encore trop fragmentée<sup>23</sup>. Mais, dans ces domaines, une autonomie excessive pourrait avoir de graves inconvénients. Elle pourrait avoir des effets pervers du point de vue d'une éventuelle captation par des groupes d'intérêt locaux, surtout dans un contexte caractérisé par une « société civile » qui n'est pas très développée. La participation directe de certaines collectivités locales à la fourniture des services économiques locaux a tendance à préserver des positions de monopole et les rentes qui s'y attachent, qui sont considérées comme des sources de recettes « sûres » par rapport à d'autres. Ces collectivités peuvent se procurer les services concernés sur le marché auprès de sociétés dans lesquelles elles détiennent des participations, et ce à des prix excessifs.

Le gouvernement s'attaque de front à ces problèmes (chapitre 2). Le projet de loi Lanzilotta concernant la libéralisation des services publics locaux impose un appel à la concurrence pour tous les marchés de services publics (sauf pour l'eau, qui soulève des difficultés particulières), les fournisseurs publics et privés de services marchands étant mis sur un pied d'égalité<sup>24</sup>. Si les conditions réglementaires et autres sont réunies, les collectivités locales devraient privatiser purement et simplement<sup>25</sup>. En rétablissant la cohérence nécessaire avec les mesures nationales de politique de la concurrence destinées à protéger les consommateurs, d'une façon qui rappelle les normes nationales pour les services sociaux, on pourrait également limiter l'influence des groupes d'intérêt locaux<sup>26</sup>. Il faudrait davantage utiliser les redevances d'utilisation (paiement des services par le client) afin de réduire la dépendance à l'égard des rentes économiques et des subventions, de limiter le recours à des impôts qui ont des effets de distorsion et de maîtriser la demande de services publics.

La qualité des services économiques locaux souffre sans doute des tensions liées au processus de décentralisation (voir plus haut), qui se traduisent par une combinaison complexe de renforcement des responsabilités, de diminution des transferts de l'État, d'autonomie limitée pour les recettes et de gonflement de l'endettement. Un grand nombre de communes, faute de financements suffisants, ont dû réduire des dépenses

essentiels d'investissement<sup>27</sup>. Mais, souvent, les capacités administratives locales restent faibles, sous l'effet d'une attitude passive ancienne de dépendance à l'égard des transferts, se doublant d'une concurrence insuffisante dans les services publics. Ainsi, certains services comme l'adduction d'eau et l'élimination des déchets se situent à un niveau catastrophique dans certaines localités du sud. Les financements de l'UE ont certainement été utiles, mais seulement jusqu'à un certain point. Par exemple, en Campanie, malgré le net développement des réseaux de transport (autocars/autobus et train) grâce aux fonds structurels de l'UE, les frais d'exploitation ne peuvent être couverts, de sorte qu'il a fallu réduire le service (notamment avec la fermeture du métro de Naples à 22 heures) et augmenter les tarifs<sup>28</sup>.

Certes, la qualité de l'administration locale s'est améliorée par rapport au passé, mais on a peut-être consacré plus d'efforts à la préparation des projets – en y étant incité par la perspective d'un financement structurel de l'UE et d'une subvention d'abondement de l'administration centrale – qu'aux aptitudes plus élémentaires qu'exige une bonne gouvernance. Une plus grande autonomie locale devrait contribuer à renforcer ces aptitudes. La politique régionale pourrait compléter la décentralisation en s'attaquant plus finement aux carences dont souffrent les capacités et les infrastructures locales. De nouveaux instruments prometteurs ont été mis en place en Italie pour atteindre ces objectifs, en particulier de nouvelles modalités contractuelles entre l'administration centrale et les collectivités locales et des dispositifs de financement qui sont fonction des résultats (encadré 4.3).

#### Encadré 4.3. **Politique régionale et amélioration de la productivité des services publics locaux**

En 1992 s'est engagé un *processus de changement radical de la politique régionale en Italie*, en partie sous l'influence de la politique économique et de la politique de cohésion sociale de l'UE<sup>1</sup>. Ce processus s'est traduit par 1) un élargissement des zones bénéficiaires à celles du centre-nord qui sont les moins développées ; 2) un transfert de compétences de la « Cassa per il Mezzogiorno » (dissoute en 1984) à une multiplicité d'institutions, parmi lesquelles certains ministères centraux et les collectivités territoriales (régions, provinces et communes), qui opèrent souvent dans le cadre d'un système de gouvernance à plusieurs niveaux ; 3) un effort de ciblage, de coordination et de suivi des besoins des collectivités territoriales ; 4) des formes contractuelles et concertées de planification au lieu d'une politique de type descendant.

À l'heure actuelle, la mise en œuvre de la politique nationale de développement territorial s'appuie sur un système à deux niveaux comportant un volet de *politique régionale* et un volet de *politique ordinaire*. La politique régionale a spécifiquement pour vocation de remédier aux déséquilibres socio-économiques structurels entre les collectivités territoriales et elle est financée par des ressources supplémentaires provenant à la fois de l'UE (fonds structurels) et du budget national (Fonds de cofinancement national des fonds structurels et Fonds pour les zones sous-développées – « Fondo Aree Sottoutilizzate », FAS). Les actions qui relèvent de la politique ordinaire s'appuient sur les ressources budgétaires normales du budget de l'État et concernent les objectifs plus larges de développement qui ne se limitent pas à telle ou telle collectivité territoriale. Ces deux politiques sont mises en œuvre à différents niveaux par l'administration centrale, les régions et les collectivités locales<sup>2</sup>.

### Encadré 4.3. Politique régionale et amélioration de la productivité des services publics locaux (suite)

En résumé, la nouvelle approche de politique régionale encourage une participation concertée des différents niveaux d'administration par les moyens suivants : la négociation des objectifs et des indicateurs de résultat ; un mécanisme de prime et de sanction (en plus du dispositif similaire de « réserve de performance » des subventions de l'UE) ; l'évaluation de la réalisation des objectifs par une instance spécifique.

Ces instruments novateurs de politique régionale pourraient contribuer à résoudre certains *paradoxes ou contradictions découlant du processus fédéraliste*, en particulier pour la délicate période de transition au cours de laquelle les capacités de gouvernance de certaines collectivités locales peuvent ne pas être à la hauteur de leurs nouvelles responsabilités budgétaires et réglementaires. En particulier :

- Les profondes disparités du point de vue de la capacité fiscale et de l'efficacité des dépenses entre les régions italiennes tiennent à des niveaux de développement très différents. Cela limite certainement le bon exercice de l'autonomie pour les dépenses et pour la fiscalité dans le cas des régions qui sont en retard. La politique régionale, en détectant les problèmes et les opportunités au niveau territorial, est à même de remédier à ces difficultés. La politique de développement régional – plus particulièrement à travers une meilleure répartition des infrastructures – aidera à mettre en place des projets économiques locaux plus efficaces et donc à développer au niveau local le tissu économique et les bases d'imposition.
- On pourrait citer à cet égard plusieurs initiatives récentes, notamment le nouveau Cadre stratégique national (Quadro Strategico Nazionale) 2007-13. Cette stratégie a sélectionné quelques services locaux importants (accueil de l'enfance et prise en charge des personnes âgées, élimination des déchets et eau ainsi qu'enseignement dans le cadre de modalités différentes de répartition des tâches entre niveaux d'administration) et une région, le Mezzogiorno. Elle repose (comme le préconise cette *Étude*) sur des indicateurs de réalisation des objectifs conçus en termes de résultats, et pas de moyens, et fait appel à des mécanismes d'incitation assortis d'objectifs de performance. Mais une telle action comporte un coût irréversible en ce qu'il faut bâtir les relations de coopération et déterminer les instruments qui inciteront à améliorer les performances, de façon que les collectivités locales se mobilisent pour réaliser certains objectifs.
- Il faut veiller à ce que l'approche de la décentralisation ne soit pas trop rigide (la compétence étant alors attribuée intégralement au niveau central ou au niveau infranational). On peut s'appuyer sur des modalités particulières, notamment des objectifs mutuels, des règles pour les engagements des parties et des procédures d'exécution. Plusieurs auteurs ont souligné les avantages d'une approche contractuelle du fédéralisme<sup>3</sup>.

1. Entre 1950 et 1992, l'objectif primordial de la politique italienne de développement régional était d'atténuer les disparités anciennes entre les régions du nord et du sud (Mezzogiorno) par des interventions visant essentiellement à industrialiser le sud (ce qu'on appelait communément l'« Intervento Straordinario »). Un grand nombre de ces interventions étaient conçues par un organisme central, la « Cassa per il Mezzogiorno ».
2. Voir OCDE (2007), *Linking Regions and Central Government: Contracts for Regional Development*, à paraître en avril ; voir également F. Barca, M. Brezzi, F. Terribile et F.Utali (2004), « Measuring for Decision Making: Soft and Hard use of Indicators in Regional Development Policies » *Materiali UVAL number 2*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, novembre-décembre.
3. Voir Spahn, P. (2006), « Contract Federalism », dans E.Ahmad and G. Brosio, *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar; voir également OCDE *op. cit.*

## Le coût de la décentralisation

### La rigidité des effectifs

Un débat s'est ouvert sur la question de savoir si le coût de la décentralisation était financièrement supportable dans un contexte de tensions budgétaires chroniques. On a estimé à 70 milliards EUR (5 % du PIB) le transfert total de dépenses en valeur brute du centre à la périphérie nécessaire pour appliquer la nouvelle constitution, une grande partie de ce transfert concernant l'enseignement (tableau 4.4). Cela devrait, toutefois, se traduire en net par un coût nul – objectif affiché par le gouvernement – dans la mesure où les dépenses au niveau central diminueront en conséquence. Mais il est en général impossible d'éviter certains coûts de transition, même en espérant les récupérer plus tard sous la forme de gains d'efficacité. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que ces coûts de transition peuvent être élevés<sup>29</sup>.

Tableau 4.4. **Transfert de dépenses en valeur brute au titre de la décentralisation future**

Dépenses des collectivités locales

Fonction :	Milliards €	Milliards €	%
	En 2004	Décentralisation de nouvelles compétences <sup>1</sup>	Hausse en %
Services commerciaux	26.0	0.2	0.7
Défense	..	..	..
Ordre public et sécurité publique	3.8	..	..
Affaires économiques	34.4	6.9	19.9
Protection de l'environnement	6.1	0.7	10.7
Logement	9.9	0.2	2.4
Santé	89.4	0.6	0.6
Loisirs	7.9	1.2	15.7
Éducation	21.1	45.3	214.6
Protection sociale	8.7	15.0	172.8
Total	207.4	70.0	33.8

1. Hypothétique et estimée sur la base de la réforme constitutionnelle de 2001.

Source : ISAE (2006), *L'attuazione del federalismo*, mars.

Comme dans le secteur privé et dans de nombreux pays d'Europe, on a recherché plus de flexibilité de l'emploi dans le secteur public, en recrutant sur contrat à durée déterminée, sans toucher aux droits des agents en place. Il est donc très difficile de licencier ou de redéployer un personnel qui est en majorité titularisé, même si l'on peut plus facilement modifier les lieux d'affectation. La décentralisation entraîne donc une duplication de postes. À cet égard, l'expérience des réformes Bassanini de la fin des années 90 n'est pas encourageante : parmi tout le personnel dont les fonctions ont été décentralisées, seules les agents des services de placement du marché du travail ont pu effectivement être transférés de l'administration centrale aux régions (sans changer en fait de lieu d'affectation, car ils étaient déjà en poste dans les unités régionales de l'administration centrale). Dans les autres cas, les agents de l'administration centrale sont restés en place sans responsabilités claires et les autorités infranationales ont dû recruter de nouveaux agents grâce aux subventions que le gouvernement leur a attribuées à cet effet. Depuis les premières opérations de décentralisation, le gel des recrutements au niveau local est devenu une caractéristique habituelle du Pacte de stabilité interne (voir ci-après) et le vieillissement corrélatif du personnel accentue sans doute la résistance aux innovations nécessaires. De plus, les collectivités locales n'ont guère de latitude pour gérer

le coût des missions décentralisées, parce qu'elles se heurtent à la rigidité d'une fixation centralisée des rémunérations dans le secteur public<sup>30</sup>.

Avec une telle rigidité, la décentralisation a un coût prohibitif et il faudra donc une très longue période de transition au cours de laquelle l'efficacité ne s'améliorera pas. La décentralisation pourrait être l'occasion de négocier des conventions salariales décentralisées, les niveaux de salaire variant en fonction du coût de la vie dans chaque région et, idéalement, en fonction des niveaux régionaux moyens de productivité. La « privatisation » de la fonction publique (engagée à la fin des années 90) devrait trouver sa conclusion logique dans la flexibilité des fonctions et une moindre protection de l'emploi. Un mémorandum récent du gouvernement (voir le chapitre 3) s'attaque à ces problèmes, car les syndicats de la fonction publique ne peuvent ignorer le tollé que suscite dans l'opinion publique la mauvaise qualité de nombre de services publics, et cette action sera décisive pour l'avenir du fédéralisme. Mais on constate également que d'autres mesures vont dans le sens inverse, notamment la titularisation d'agents temporaires dans la fonction publique nationale, encore que les critères de cette titularisation doivent encore être définis. Si cette disposition devait s'appliquer aux niveaux infranationaux d'administration, ceux-ci n'auraient même plus une faible marge de manœuvre pour la gestion de leurs personnels.

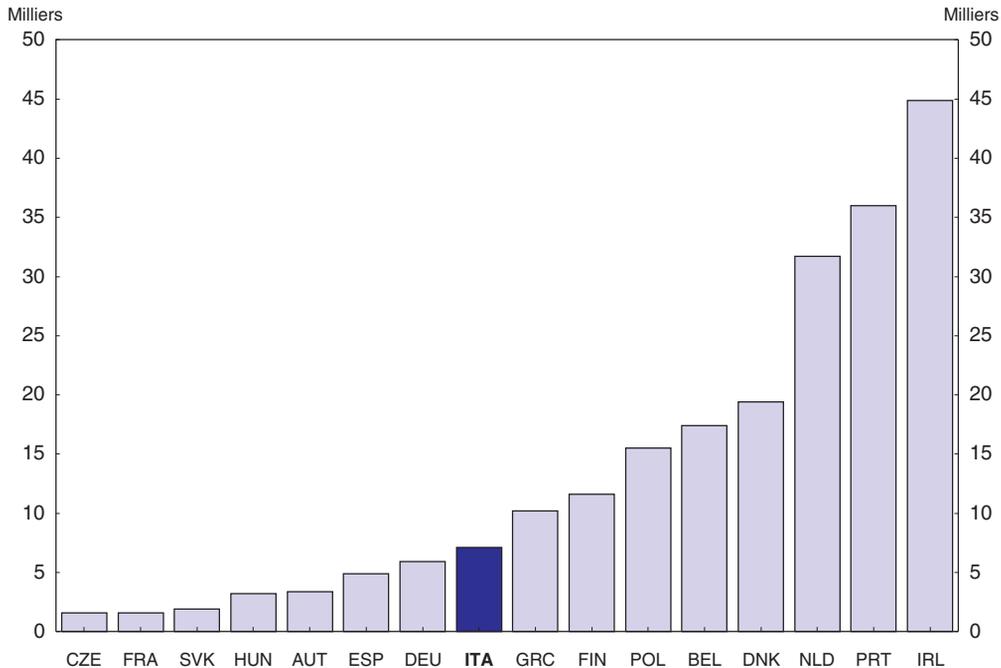
### ***Les économies d'échelle dans l'administration***

Le problème des sureffectifs tient peut-être également à l'existence d'un niveau d'administration superflu, qui joue essentiellement un rôle de pourvoyeur d'emplois. Il y a en Italie trois niveaux politiques infranationaux, chacun avec ses ministres, son personnel, son coût électoral et ses frais d'étude et de représentation. Les coûts de transaction augmentent également pour l'administration et pour les citoyens lorsque se multiplient les lieux de décision et les niveaux d'autorité. C'est en l'occurrence le niveau provincial qui est en cause ; bien qu'elle corresponde du point de vue administratif au comté de type anglo-saxon, la province n'a pas, contrairement à ce dernier, une réelle autorité politique. Les nombreux appels à la suppression des provinces en Italie ont rencontré une très vive résistance des différents partis. Si les provinces sont si populaires, c'est dans une large mesure parce qu'elles offrent la possibilité de nominations politiques<sup>31</sup>. De fait, le nombre des provinces n'a cessé d'augmenter ; de 92 au départ, il est passé à 107 actuellement ; une loi a été adoptée sous le précédent gouvernement pour en créer encore quatre et diverses propositions visent à en ajouter encore une trentaine. Le nombre déjà élevé des villes (plus de 8 000) augmente lui aussi, avec les nouvelles « communautés montagnardes » prévues par la constitution révisée, alors que leur population moyenne est déjà assez faible par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 4.6).

Le gouvernement actuel a mis fin très judicieusement à la multiplication des provinces et il s'efforcera de clarifier et de rationaliser leurs missions dans le nouveau Code de l'autonomie locale. Un projet de loi a également pour but d'inciter les petites localités à se regrouper, ce qui pourrait alléger la bureaucratie, internaliser les effets de retombée et atténuer la fragmentation de la prestation des services publics locaux<sup>32</sup>. On note en particulier que certaines fonctions ne pourraient être exercées que si la circonscription administrative atteint une certaine taille (15 000 habitants). Si l'on veut que les services économiques locaux soient efficaces, il faut s'interroger sur la densité et l'échelle des circonscriptions administratives. Le législateur devrait s'efforcer de déterminer quels sont les changements à apporter dans le découpage administratif au niveau local pour répondre à l'impératif d'un environnement où la concurrence devienne possible.

## Graphique 4.6. Taille des villes

Taille moyenne des villes : nombre d'habitants par municipalité



Source : Hemmings, P., « Improving public-spending efficiency in Czech regions and municipalities », OCDE (2006), Document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE n° 499.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/014231740334>

## Principes de financement

La méthode de financement joue un rôle essentiel pour inciter les administrations publiques locales à rendre compte de leur utilisation de l'argent des contribuables<sup>33</sup>. Contrairement à ce qui est le cas pour les dépenses, la nouvelle Constitution n'est pas très claire quant au modèle qu'il convient de choisir en la matière. Mais, pour une constitution, le fait qu'elle soit vague peut contribuer à sa plus grande solidité. Le principe important qu'elle établit effectivement est une plus grande « propriété » des ressources locales sous forme de recettes et une réduction parallèle des transferts discrétionnaires centraux. Ce principe devrait faire disparaître les incitations locales à « parasiter » le contribuable national et favoriser ainsi une demande plus évaluative et une offre mieux circonscrite. Se pose également la question de la viabilité budgétaire : plus les administrations locales pourront s'appuyer sur la croissance des sources de recettes locales pour financer la hausse des dépenses prévues – particulièrement dans le domaine de la santé, des soins aux personnes âgées, des infrastructures et de l'enseignement – moins elles dépendront des aléas des transferts interadministrations pour équilibrer leur budget.

**L'autonomie budgétaire devrait renforcer l'obligation de rendre compte****Autonomie de la fiscalité et des recettes**

La part des recettes fiscales des administrations publiques italiennes qui peut être attribuée aux administrations locales ne couvre qu'environ un tiers de leurs dépenses (graphique 4.2 ci-dessus). Les recettes non fiscales portent la part de ce financement à un peu moins de la moitié. La plus grande partie des impôts infranationaux est constituée soit

par les impôts nationaux partagés (considérés comme des transferts pour les régions ordinaires et non comme des impôts propres), adossés aux impôts nationaux, soit des impôts dont les paramètres ou les déductions par rapport à l'assiette sont déterminés par l'administration centrale, ce qui ne laisse en réalité que peu d'impôts locaux véritablement autonomes (encadré 4.4). La plupart d'entre eux sont également collectés au niveau central, ce qui peut avoir un effet bénéfique étant donné les économies d'échelle probables de ce mode de recouvrement, sans nuire pour autant à l'autonomie budgétaire locale.

#### Encadré 4.4. Sources des recettes régionales et locales

##### Recettes fiscales

Les taxes et impôts régionaux propres, qui ont fortement augmenté à la fin des années 90, représentent les deux tiers des recettes totales des régions. Ils peuvent être soit dérivés d'impôts nationaux, soit avoir une base locale. Le principal impôt local, introduit en 1997, est un impôt régional sur la valeur ajoutée des sociétés, l'IRAP (*imposta regionale sulle attività produttive*), qui représente la moitié du total des recettes fiscales régionales (tableau 4.5), bien que son recouvrement soit assuré par l'État qui fixe son taux de base. Sa large assiette permet d'appliquer un taux normal relativement faible (4.25 %), ce qui est caractéristique d'un impôt efficace et devrait être moins néfaste aux incitations au travail que les prélèvements sociaux sur salaires qui frappent exclusivement les revenus du travail. Cependant, sa base est plutôt mal répartie et il satisfait peu au principe du bénéfice ou de corrélation, étant donné que les entreprises (qui s'en acquittent) peuvent avoir des succursales dans plusieurs régions et qu'elles ne perçoivent pas une corrélation étroite entre l'impôt dont elles s'acquittent et les services que leur offrent les collectivités ; de plus, leurs propriétaires ne sont généralement pas des contribuables locaux.

Les principaux impôts dérivés, également introduits à la fin des années 90, sont les surtaxes régionales (*addizionale*) sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPEF) et le partage (*compartecipazione*) de la TVA nationale défini en vertu de critères géographiques, ainsi que les surtaxes grevant les droits d'accise nationaux sur les produits pétroliers, qui, ensemble, représentent quasiment 70 % du total des recettes régionales. Cependant, les recettes issues du partage des assiettes fiscales nationales sont officiellement comptabilisées comme des transferts plutôt que comme un impôt propre, étant totalement contrôlées par l'administration centrale et relevant donc en quelque sorte d'un statut intermédiaire. Il existe également une taxe régionale sur les véhicules automobiles ainsi que d'autres droits d'accise de moindre importance, qui représentent moins de 10 % du total des recettes fiscales.

Depuis 2000, les régions ont bénéficié d'une plus grande latitude pour moduler leurs taux d'imposition et octroyer des allègements. En ce qui concerne l'IRAP, elles pouvaient librement augmenter ou réduire de 1 point leur taux de base (4.25 %), également diversifier les taux d'imposition, toujours dans ces limites, ou accorder des déductions en fonction du secteur ou du contribuable. Quant à la surtaxe sur l'impôt sur le revenu, son taux est passé de 0.5 à 0.9 %, avec possibilité de la moduler de plus ou moins 1.4 % maximum ; cependant elles ne peuvent pas fixer d'abattements. Dans le budget 2003, l'administration centrale a gelé cette autonomie de fixation du taux d'imposition. Bien que cette mesure puisse être considérée comme légitime car visant à réduire les dépenses, notamment de santé, et au vu du double engagement des autorités centrales à satisfaire aux objectifs de l'UEM et améliorer leur propre efficacité, elle ne semble offrir qu'une faible garantie de la compétence fiscale des régions. Elle souligne également la difficulté d'entreprendre de profondes réformes structurelles, étant donné la très faible marge de manœuvre au sein des budgets annuels.

#### Encadré 4.4. Sources des recettes régionales et locales (suite)

Les taux de l'IRAP et de la surtaxe régionale (IRPEF) ont à nouveau été libérés, toutefois, dans le budget 2006, et le budget 2007 prévoit une plus grande latitude en la matière, particulièrement pour les régions qui n'arrivent pas à maîtriser leurs dépenses de santé. Ces régions (au nombre de six) sont déjà contraintes de procéder à l'augmentation maximale de leur taux d'IRAP (5.25 %) d'ici à 2008. La Campanie et les Marches ont déjà porté les leurs à 5.25 et 4.5 %, respectivement. Dans ces régions, les contribuables pourraient assister à un relèvement de leurs contributions IRAP annulant totalement ou en partie les déductions octroyées par l'administration centrale en l'échange d'embauches sous contrats à durée indéterminée, particulièrement dans les régions les plus pauvres (chapitre 3). Mais d'autres régions ont réduit sélectivement les taux de l'IRAP pour soutenir l'emploi : la Toscane de 3.25 %, la Vénétie de 3.7 %, le Frioul-Vénétie Julienne et la Ligurie de 3.24 pour des catégories spéciales comme l'agriculture, mais de 5.25 % pour les banques, et la Lombardie de 3.25 % pour les entreprises créées après 2004.

Les principaux impôts locaux sont les impôts fonciers (ICI) et la surtaxe locale sur l'IRPEF. Comme dans le cas des régions, la liberté de moduler les surtaxes locales sur l'IRPEF a été gelée entre 2002 et 2005, mais réinstaurée dans le budget 2006. Les municipalités profitent aussi de cette flexibilité retrouvée : jusqu'ici 1 435 communes ont relevé leur taux d'imposition pour 2007, alors que 4 409 les ont diminués (2 258 les laissant inchangés). Le budget 2007 a également étendu la portée de l'actualisation de la valeur patrimoniale pour l'ICI, ce qui devrait permettre le nécessaire élargissement de l'assiette fiscale locale. Cependant, au début de l'année 2007, plusieurs propositions de loi ont été présentées visant à octroyer des déductions de l'ICI au titre du soutien de famille, exonérant même totalement certaines catégories de familles. L'incidence sur les finances locales pourrait être considérable.

#### Recettes non fiscales

Les recettes non fiscales représentent 10 % des recettes infranationales ; elles comprennent les bénéfices d'exploitation des entreprises publiques contrôlées par les administrations infranationales, les redevances, y compris les taxes de voirie et celles sur les véhicules ainsi que les tickets modérateurs relatifs à certains soins de santé ainsi que diverses redevances sur services publics comme celles sur la collecte des ordures. Les entités locales bénéficient également de rentes économiques du fait de nombreuses participations financières dans des entreprises économiques en situation de monopole : même si elles apprécient de bénéficier de telles sources de financement « sûres », particulièrement au moment où de nombreux modes de financement traditionnels sont remis en cause par le processus de fédéralisme, cela incite d'autant moins le gouvernement à libéraliser, fausse le marché, et sape ainsi l'assiette fiscale locale (Confindustria, 2006).

En 2001, avant les élections nationales, l'administration centrale a annulé le ticket modérateur sur les produits pharmaceutiques au niveau national. La possibilité pour les régions d'appliquer un ticket modérateur sur les produits pharmaceutiques a été introduite en septembre de la même année (décret-loi 347/2001). Le ticket modérateur sur les services ambulatoires est à l'étude au niveau national depuis 1994. La loi de finances de 2007 a également mis en place le ticket modérateur sur les ordonnances médicales et les interventions de premier secours.

Au niveau local, les recettes non fiscales sont proportionnellement plus importantes qu'au niveau régional. Étant donné qu'elles ne peuvent s'appuyer que sur une assiette limitée, les autorités locales dépendent très largement des transferts, y compris des subventions discrétionnaires spécifiques, pourtant considérées comme particulièrement néfastes aux incitations locales.

## Encadré 4.4. Sources des recettes régionales et locales (suite)

Tableau 4.5. Autonomie fiscale des administrations infranationales<sup>1</sup>

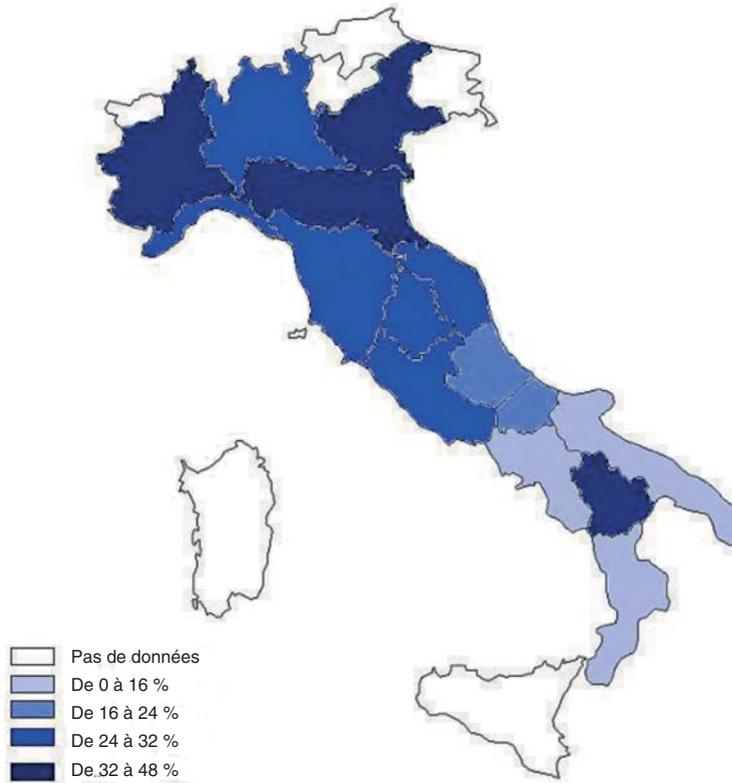
Impôt	Pondération <sup>2</sup>	Marge d'autonomie
<b>Région</b>		
IRAP (impôt sur la valeur ajoutée des sociétés)	51.0	Taux variables (de 3.25 à 5.25 %)
Surtaxe sur l'impôt sur le revenu	9.6	Taux fixé par les régions (de 0.9 à 1.4 %)
Vignettes automobiles	6.2	Peut varier de 10 % par rapport au montant de l'année précédente
Surtaxe (de substitution) sur le méthane	0.6	Montant déterminé par les régions, variant de 0.0052 à 0.00310 € par m <sup>3</sup>
Taxe sur l'élimination des déchets	0.3	De 0.001 € à 0.0258 € par kg de déchet
Taxe sur les concessions régionales	0.3	La région fixe la taxe sur les actes juridiques - droits d'enregistrement (jusqu'à 20 %)
Droits d'entrée à l'Université	0.2	Varie, selon une plage définie
Partage des recettes fiscales au bénéfice des régions spéciales	30.0	Aucune : taux fixe
<b>Province</b>		
Taxe sur les assurances automobiles	47.5	Aucune : taux fixe
Taxe sur les transcriptions	27.7	Librement fixée (plafonnée à 20 %)
Surtaxe sur la consommation d'électricité	17.3	Varie, selon une plage définie
Taxe pour la protection de l'environnement	4.3	Taux réglementaire
Taxe spécifique sur l'élimination des déchets	1.3	Montant déterminé par les régions, le 31 juillet de chaque année
Taxe sur l'occupation de l'espace public	0.3	Librement fixée, peut être remplacée par une redevance fixée par la commune
<b>Collectivités locales</b>		
Impôts fonciers locaux	58.0	Le taux varie de 4 à 7 pour mille, en fonction du type de bien immobilier concerné
Taxe sur l'élimination des déchets urbains solides	22.7	Sera remplacée par une redevance fixée par la commune
Surtaxe sur l'impôt sur le revenu	7.1	Librement fixée (plafonnée à 20 %)
Surtaxe sur la consommation d'énergie	3.4	Aucune : taux fixe
Taxe locale sur la publicité	1.6	Librement fixée, peut être remplacée par une concession avec redevance
Taxe sur l'occupation de l'espace public	1.2	Librement fixée, peut être remplacée par une concession avec redevance
Droit de signalétique publique	0.4	Montant fixé par la réglementation locale

1. Le budget 2007 a octroyé aux collectivités locales le droit d'instituer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, une taxe destinée à couvrir partiellement les investissements publics, ainsi qu'une taxe sur le tourisme consacrée à l'entretien des espaces urbains et des centres historiques et, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, un partage accru de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
2. Le total des coefficients de pondération n'atteint pas le chiffre de 100 du fait de l'omission de certains impôts et taxes mineurs.

Source : Messina (2006).

Les dépenses d'équipement pouvant être financées par l'emprunt, le ratio impôts propres/dépenses courantes pourrait constituer un meilleur indicateur de l'autonomie régionale de financement. Dans la plupart des régions du Mezzogiorno, ce taux de couverture est en général de seulement la moitié de celui des régions du Nord (graphique 4.7). En outre, les différences de marge de flexibilité effective, à variabilité équivalente des taux de prélèvement, sont encore plus importantes, du fait tout d'abord de la moindre importance de l'assiette fiscale en valeur absolue dans les régions plus pauvres : la marge d'augmentation des recettes fiscales encore possible, moyennant une

Graphique 4.7. **Taux de couverture par région**  
Ratio ressources propres/dépenses courantes, en pourcentage, 2001



Source : Estimations de l'OCDE fondées sur Messina (2001) et ISTAT, Conti Economici Regionali.

hausse hypothétique des taux d'imposition régionaux effectifs jusqu'au maximum autorisé, est de un pour cent en moyenne dans les régions du Sud et les régions à statut spécial, contre 12 % dans les autres<sup>34</sup>. Il apparaît ainsi que le principal impôt régional propre, l'IRAP, n'est pas équitablement réparti, étant basé sur des activités productives locales très inégales ; il ne fait donc que renforcer la dépendance des régions en difficulté sur les transferts de péréquation. D'autre part, l'évolution du taux de couverture semble encore moins favorable dans le Nord, alors que les dépenses augmentent plus rapidement que le PIB du fait d'un vieillissement plus rapide de la population et de la désindustrialisation. Les importants transferts de péréquation, qui trouvent leur source dans un grand nombre de ces régions, ne pourront semble-t-il en aucun cas être durables. L'objectif central de cette réforme sera de parvenir à une assiette fiscale mieux répartie et plus dynamique afin de favoriser la convergence régionale et de relever le défi du vieillissement.

Paradoxalement, une plus grande autonomie fiscale encourage les régions à s'engager dans une concurrence fiscale horizontale dans l'optique d'une amélioration de l'efficacité de leurs services. Cependant, un tel comportement a été lent à se cristalliser en Italie. Certaines régions avaient effectivement commencé à exercer leur autonomie quant aux taux d'imposition, jusqu'à son gel provisoire, alors que les transferts depuis le niveau central se voyaient réduits dans un contexte de resserrement des budgets nationaux (voir l'encadré 4.3). Il paraît impossible de réduire ces taux tant que les budgets restent serrés et

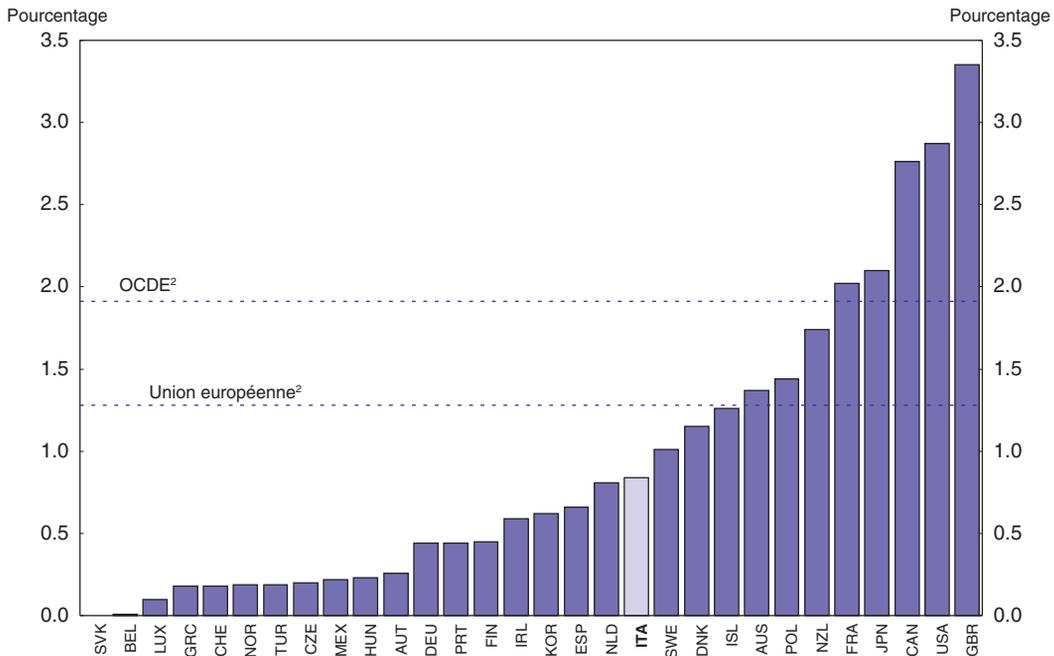
que de nouvelles compétences ne sont pas transférées. En outre, semble régner généralement en Italie un sentiment de méfiance à l'égard des effets potentiellement négatifs de la concurrence fiscale interne. Cependant, les LEA devraient constituer une assurance suffisante contre un tel risque. Ainsi la possibilité d'instituer une concurrence fiscale en mesure de renforcer la transparence devrait être un argument de taille en faveur d'une plus grande autonomie dans la fixation des taux d'imposition, même si une limite doit être établie en ce domaine afin d'éviter une évasion fiscale d'envergure. Les exemples de l'Irlande, de certains États des États-Unis et de la Suisse, montrent que la concurrence fiscale peut être très favorable au développement local, tout en réduisant les collusions entre États voisins s'efforçant de maintenir une forte pression fiscale.

Un autre facteur pouvant entraver une concurrence fiscale favorable pourrait être la faible mobilité interrégionale, qui réduit l'incidence d'un aspect du fédéralisme, à savoir la possibilité pour les citoyens de « voter avec leurs pieds ». La mise en œuvre limitée du principe du bénéfice ou de corrélation constitue également une partie du problème, les contribuables considérant les impôts dérivés comme des impôts nationaux tandis que le principal impôt régional, l'IRAP, est acquitté par des entreprises pouvant même avoir un champ d'activité national, plutôt que par les contribuables qui sont pour leur part les bénéficiaires finals de la plupart des services publics. En général, l'ICI, l'impôt foncier local, correspond à ce principe et l'expérience d'autres pays démontre que cet impôt permet mieux aux citoyens de tirer parti d'une concurrence fiscale de base entre les différentes collectivités<sup>35</sup>. Quoiqu'il en soit, cet impôt est relativement peu développé en Italie car très impopulaire (figure 4.8).

Le risque d'une concurrence fiscale verticale « néfaste » constitue sans doute la préoccupation la plus importante en Italie<sup>36</sup>. L'administration centrale contrôle les principales bases des baisses d'impôts, l'IRAP, l'IRPEF et l'ICI, alors que l'autonomie locale en matière de fiscalité est limitée aux taux appliqués, mais il est difficile à l'administration centrale d'exercer ce contrôle, pour des raisons de politique sociale ou autres, sans aller à l'encontre des besoins des administrations infranationales, et *vice versa*. Par exemple, du fait des mesures récentes de compensation relatives à l'IRAP (encadré 4.4), il y a eu des hausses de cet impôt dans certaines régions au lieu des réductions promises par l'administration centrale. Un autre exemple d'externalité verticale se vérifie sur l'IRPEF : dans le budget 2007, le gouvernement a remplacé les crédits d'impôt par des déductions fiscales, mesure qui a des incidences incertaines sur la base des surtaxes locales et régionales<sup>37</sup>. L'ICI illustre également ce phénomène : après la délégation aux municipalités du pouvoir d'actualiser les valeurs cadastrales dans le budget 2007, ce qui constitue une avancée positive, plusieurs propositions de loi ont été présentées devant le Parlement visant à réduire sensiblement les taux effectifs de l'ICI en offrant de généreuses déductions aux familles sur les résidences principales (encadré 4.4). Une telle mesure marquerait une régression fondamentale du fédéralisme.

### **Transferts interadministrations en vue d'établir un juste équilibre entre équité et efficience**

Les relations fiscales fédérales ont comme objectif essentiel de niveler les différences de capacité fiscale entre les régions, afin que des services publics de niveau comparable soient présents sur tout le territoire national (en particulier ceux couverts par les LEA nationaux), sans générer toutefois de divergences importantes quant aux taux d'imposition et à la consommation privée<sup>38</sup>. Pour ce faire, il se révèle nécessaire de

Graphique 4.8. **Impôts fonciers périodiques au sein des pays de l'OCDE**Recettes en pourcentage du PIB, 2004<sup>1</sup>

1. 2003 pour le Portugal.

2. Moyenne pondérée basée sur les PIB et les PPA de l'année 2000.

Source : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/014241070503>

redistribuer les recettes fiscales entre les régions. Au vu des importantes disparités économiques d'une région à l'autre, il s'agit d'une question cruciale et controversée en Italie. L'expérience de l'OCDE tend à démontrer que la plus grande prudence s'impose lorsqu'il s'agit de concevoir de tels systèmes. En particulier, les transferts de péréquation ont tendance à : i) poser un problème de stabilité budgétaire, particulièrement lorsqu'ils sont renouvelables et/ou lorsque les administrations locales peuvent bénéficier d'une capacité fiscale minimale, tout en compliquant la planification budgétaire locale dans la mesure où des ajustements de formule fréquents contribuent à leur instabilité, ii) réduire les efforts fiscaux et de développement, particulièrement dans les régions plus pauvres et lorsque la capacité fiscale fait l'objet d'une péréquation à 100 % voire davantage et iii) faire l'objet de manipulations et donc se révéler inefficaces, étant donnée la complexité de la péréquation des coûts en cas de large décentralisation des dépenses (et non des recettes) et d'hétérogénéité des services locaux. D'autre part, le choix de socles de recettes ou de coûts normalisés, par exemple via l'utilisation de « systèmes d'imposition représentatifs » pour déterminer la capacité fiscale, ainsi que de méthodes sophistiquées permettant de calculer le coût réel des services fournis, peuvent contribuer à réduire les facteurs dissuasifs (Bloechliger et Charbit, 2007).

En Italie, les subventions de l'administration centrale sont directement allouées aux autorités régionales et locales, finançant ainsi un déséquilibre budgétaire vertical ; d'autres sont en outre attribuées par les régions aux autorités locales au sein de leur juridiction. La plupart d'entre elles sont non liées, c'est-à-dire que leur objet est général et sans

affectation spécifique<sup>39</sup>. Les statistiques les prennent essentiellement en compte comme des obligations permanentes de l'administration centrale, en fonction de règles préalablement définies. Il convient en outre de remarquer qu'environ un quart du total de ces subventions est versé aux régions et aux autorités locales par l'UE sous la forme de fonds structurels pour le financement de projets et, qu'à son tour, le gouvernement national les double dès acceptation d'une proposition de projet réalisable. C'est-à-dire que la moitié environ de la totalité des subventions de l'administration centrale sert à couvrir les dépenses courantes (tableau 4.6).

Tableau 4.6. **Principaux transferts**

	Type de recettes	Transfert général ou à affectation spéciale	Origine du transfert	Transfert de péréquation	Proportion des recettes locales, hors emprunts
Fonds ordinaires	Produits d'exploitation	Général	État	Oui	13 %
Fonds de péréquation	Produits d'exploitation	Général	État	Oui.	3 %
Fonds consolidé	Produits d'exploitation	Général	État	Oui.	2 %
Fonds d'investissement national ordinaire	Investissements	À affectation spéciale	État	Non	0,1%

Source : Dexia, 2002.

La prédominance de subventions à objet général et obligatoires, par rapport à celles à affectation spéciale et discrétionnaires, suite aux réformes des années 90, devrait en théorie peu nuire aux mesures d'incitation des administrations de niveau inférieur. Elles affectent cependant ces mesures car elles comprennent un élément discrétionnaire. Initialement, le montant affecté à chaque région et à chaque localité est fixé sous la forme de budgets pour tous les niveaux de l'administration ; il est défini de façon indépendante et dépend largement des dépenses de l'année précédente<sup>40</sup>. Cependant, à la fin de l'exercice budgétaire, le montant des transferts est ajusté afin de couvrir les déficits encourus au niveau régional, particulièrement dans les domaines de la santé et des transports. Les règles régissant ces ajustements ne sont pas très claires et semblent dépendre du pouvoir de négociation relatif des régions et de l'administration centrale, les deux niveaux s'efforçant de le maximiser, le premier en budgétisant *ex ante* de faibles transferts et les secondes en encourageant de forts déficits *ex post*. De ce fait, les régions ne subissent qu'une faible contrainte budgétaire, ce qui aboutit à un système d'incitation pervers qui récompense les régions dispendieuses et pénalise celles agissant de façon responsable. Tout cela a contribué à la forte hausse des dépenses régionales entre 2001 et 2005 (en particulier, comme nous l'avons vu, pour les dépenses de santé).

Dans la mesure où, par habitant et d'une région à l'autre, ces subventions de l'administration centrale sont extrêmement inégales, elles contiennent un élément de redistribution implicite. Celui-ci peut être calculé *grosso modo* en se basant sur un transfert théorique en fonction de la population, qui correspond simplement à la moyenne nationale du transfert par personne, puis en le soustrayant des transferts effectifs. Les calculs effectués par Messina (2001) tendent à montrer qu'il existe une importante redistribution depuis les régions riches (mais non depuis celles à revenu moyen) vers les régions pauvres, bien que cela ne suffise pas à combler totalement le déficit de ressources propres par personne, qui perdure, à un niveau modeste toutefois, dans régions où ces ressources se situent en dessous de la moyenne nationale<sup>41</sup>. En fait, la différence relativement faible des niveaux de dépense par habitant qui en résulte n'est pas un mal en

soi, car elle pourrait être le reflet de préférences régionales (liées notamment à un vieillissement plus rapide dans les régions riches) et/ou inciter les régions pauvres à consentir un plus gros effort fiscal.

### **Propositions de réformes**

#### **Affectation des impôts**

La Haute Commission d'étude du fédéralisme budgétaire (2006) propose une révision des affectations fiscales régionales s'inspirant du principe du bénéfice. Les accords nationaux de partage des impôts doivent permettre de financer la plus grosse partie des dépenses régionales normales (c'est-à-dire celles spécifiées par les LEA), remplaçant les transferts ordinaires et, finalement, l'IRAP lui-même. Aux fins du partage fiscal régional, la principale ressource devrait être la TVA qui, en tant qu'impôt sur la consommation, doit être plus équitablement répartie et donc limiter les transferts de péréquation. Le rôle de l'IRAP se trouverait ainsi réduit. La moitié des recettes de cet impôt devrait être remplacée par celles sur le tabac, les jeux de hasard et les droits de timbre, ce qui satisferait davantage au principe du bénéfice tout en assurant une meilleure répartition. Les possibilités d'aménagement de l'IRAP seraient également réduites, tandis que la surtaxe sur l'impôt sur le revenu deviendrait facultative<sup>42</sup>. Ainsi, l'autonomie fiscale effective se limiterait essentiellement aux impôts dérivés et locaux autres que l'IRAP, impôts qui ne représentent actuellement qu'une faible partie des recettes totales. Au vu des nouveaux pouvoirs législatifs octroyés aux régions, de nouvelles taxes locales pourraient également voir le jour, comme par exemple certaines taxes environnementales. La Commission considère que l'autonomie fiscale devrait, même à la marge, suffire à garantir le bon fonctionnement du fédéralisme budgétaire.

La forte dépendance à l'égard du partage des recettes fiscales générées par la TVA, qui est préconisée par la Commission, paraît présenter des inconvénients. Premièrement, il n'a pas été prévu que les régions participent à la définition de la formule de partage, ni à la fixation du taux national, ni à l'octroi d'allègements. Ainsi, la « propriété » de la taxe paraît superficielle et elle pourrait être considérée comme un transfert (ce qui est le cas actuellement), nuisant ainsi à la responsabilisation au niveau régional. Deuxièmement, les citoyens éprouveront des difficultés pour évaluer la performance de l'administration concernée car ils ne seront pas en mesure de différencier quelle part de leur impôt profite aux régions et laquelle bénéficie à l'administration centrale. L'établissement de deux taux de TVA distincts bien définis, l'un pour l'administration centrale, l'autre pour les régions, le second se rapprochant d'un impôt propre bien qu'uniforme, permettrait de renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte<sup>43</sup>.

Le fait de dépendre davantage des impôts dérivés que des impôts partagés comporte certains avantages. L'affectation de l'impôt dérivé est transparente, la surtaxe s'appliquant à l'impôt national correspondant étant clairement spécifiée ; il est en outre possible d'introduire une certaine marge de manœuvre et de moduler la surtaxe en fonction des besoins spécifiques de financement de chaque région et d'autres objectifs (ce qui est déjà le cas), contrairement aux systèmes de partage fiscal qui imposent à tous une même structure<sup>44</sup>. L'impôt idéal dans cette optique semble être la TVA ou la taxe sur les ventes, qui présente l'avantage d'avoir une assiette élastique, mieux répartie géographiquement et tout à fait conforme au principe de corrélation. De fait, une plus grande autonomie dans la gestion de l'impôt à la consommation aux échelons inférieurs semble être une tendance mondiale<sup>45</sup>. Dans le cas de l'Italie, toutefois, une telle organisation serait problématique,

vu que l'UE interdit de fixer des taux de TVA infranationaux. Sauf changements d'orientation, il pourrait se révéler nécessaire de recourir davantage aux surcharges sur l'impôt national sur le revenu comme moyen d'accroître l'autonomie fiscale locale.

En outre, les avantages substantiels et l'efficacité de l'IRAP ne doivent pas être ignorés : du fait de la largeur de son assiette, de petites modifications de taux produisent d'importantes variations des recettes, favorisant un meilleur exercice de l'autonomie fiscale. Une telle assiette sera vraisemblablement plus dynamique que celle basée sur la consommation, particulièrement au sein des régions plus riches confrontées à un problème de vieillissement toujours plus aigu. Ainsi cet impôt ne doit être ni restreint ni écarté, mais devrait plutôt constituer le fondement sur lequel bâtir de nouvelles assiettes fiscales plus conformes au principe du bénéfice et plus également réparties sur le territoire, comme le propose la Commission. En outre, ce qui revêt une importance cruciale, l'autonomie dont jouissent actuellement les régions pour moduler le taux de l'IRAP sera non seulement préservée mais même accrue. Une plus grande variabilité fiscale constitue la clé de l'autonomie et de la transparence locales.

Il semble que les propositions de la Commission accordent peu d'attention aux sources de recettes locales, qui devraient cependant jouer un rôle croissant au sein du nouveau fédéralisme budgétaire. Les autorités locales étant responsables de 80 % des dépenses d'équipement totales, elles auront besoin de financements, en particulier pour consolider les infrastructures nationales. Augmenter l'impôt foncier au même niveau que celui s'appliquant en France en pourcentage du PIB, pourrait sensiblement augmenter le ratio local de couverture actuel. Cet impôt, qui est en outre moins sensible aux effets de distorsion, améliorerait également la discipline fiscale, du fait qu'il est plus difficile d'y échapper. En outre, les taxes et autres redevances locales présentent de nombreux avantages du point de vue de la transparence (elles permettent de pleinement satisfaire au « principe du bénéfice »), de leur conformité aux exigences du marché (elles sont limitées par la demande) et de leur potentiel de « contestabilité » par les acteurs du secteur privé. Cependant, ces recettes sont elles aussi trop peu utilisées (encadré 4.4).

Bien qu'il y ait vraisemblablement de larges possibilités d'économies d'échelle lors du recouvrement (d'où un avantage comparatif pour l'administration centrale en ce domaine), certains avantages informationnels existent également au niveau local, avantages dont il n'est pas totalement tiré parti actuellement. On pourrait ainsi donner davantage de responsabilités aux régions et aux collectivités dans les domaines du recouvrement, de la certification et de la gestion des données. Le budget 2006 a ainsi prévu des mesures d'incitation financière pour encourager les autorités à améliorer les systèmes de recouvrement au sein de leurs territoires. Cependant sans les outils et l'autorité nécessaires, de tels objectifs sont difficiles à réaliser, et, jusqu'ici, les résultats en ce domaine semblent plutôt décevants.

Enfin, l'administration centrale pourrait utilement continuer de contrôler les assiettes fiscales locales et régionales, garantissant ainsi une base transparente et facilement comparable du point de vue de la concurrence fiscale<sup>46</sup> – bien qu'il soit souhaitable qu'elle évite de les utiliser pour satisfaire à ses propres objectifs sociaux, comme par exemple en matière de politique familiale. Plus important encore, il faudra que, alors que les niveaux inférieurs augmentent leurs taux d'imposition conformément aux exigences de décentralisation, le niveau central abaisse les siens. Le contexte actuel, caractérisé par des

recettes fiscales conjoncturelles imprévues, pourrait être le bon moment pour procéder à cette réduction. Dans le cadre du processus de décentralisation, un grave problème rencontré par d'autres pays de l'OCDE (la France et l'Espagne) a été la hausse du taux d'imposition global, les augmentations locales n'étant pas compensées par une réduction au niveau central.

### ***Système de péréquation***

La Commission propose d'aller vers un système de péréquation vertical, considérant qu'il s'agit là de l'intention première de la nouvelle Constitution. Cependant, un système horizontal aurait sans doute permis de mieux gérer le risque moral car il institue un équilibre subtil, sous la forme de différences de répartition entre les régions pauvres et celles plus riches. Il présente également l'avantage d'être plus transparent puisqu'il permet aux régions d'exercer un droit de regard sur l'utilisation que font de leur argent celles qui en profitent (et de bénéficier d'une certaine forme de reconnaissance). Par contre, dans un système vertical, les transferts proviennent d'un centre impersonnel et lointain et il existe ainsi un risque important de « parasiter » le contribuable de base<sup>47</sup>. La péréquation horizontale favorise également la stabilité fiscale car elle ne grève pas le budget du centre. La Commission s'est en outre prononcée en faveur d'une péréquation intégrale de la capacité fiscale différentielle, contrairement à la péréquation partielle initialement présentée dans les propositions de réforme du décret-loi 56/2000 (encadré 4.5). Dans tous les cas, un de ses aspects essentiels est que le mécanisme de transfert serait désormais basé sur des indicateurs structurels objectifs (à déterminer). En effet, le recours à des formules claires est plus important que l'orientation du transfert : les systèmes de transferts verticaux fondés sur des règles de répartition claires peuvent être transparents (par exemple au Canada), contrairement aux transferts horizontaux en l'absence d'une formule bien conçue (exemple de l'Autriche).

Les transferts discrétionnaires de l'administration centrale devront s'inscrire dans des limites extrêmement claires et bien définies, sans doute sous la forme de subventions spécifiquement affectées au développement régional<sup>48</sup>, ce qui semble être l'intention de la Constitution. Les systèmes de transfert (en particulier la péréquation) doivent être intégralement fonction de formules, hors tout pouvoir de négociation au niveau local<sup>49</sup>. Dans le cas contraire, le risque de reproduire les mêmes travers serait bien trop grand, particulièrement au sein de régions s'efforçant de combler leur retard. Il sera également tout aussi important d'accélérer la transition, ce qui pourrait s'avérer difficile si les régions n'acceptent pas la réduction des transferts leur bénéficiant ; l'inflation et des gels sélectifs nominaux constitueraient alors l'unique façon de modifier les dotations. Les responsables politiques doivent également évaluer attentivement les risques moraux du mécanisme de transfert proposé, qui prévoit une formule de péréquation intégrale, et reconsidérer l'approche moins risquée qui était celle du précédent décret-loi. Quel que soit le modèle choisi, il sera essentiel que les règles soient très explicites et que l'on parvienne à un large consensus politique pour en garantir la crédibilité. En dernier lieu, les réformes structurelles constitueront un complément important de la réforme fiscale car elles permettront de définir des assiettes fiscales locales plus solides, en mesure de permettre aux régions de s'adapter à un système de péréquation fondé sur des règles.

#### Encadré 4.5. Décret 56/2000

La question de la péréquation interrégionale constitue le problème politique central du fédéralisme italien (Bordignon, 2005). Très consciente de la perversité intrinsèque du système actuel de distribution de subventions et souhaitant élargir l'autonomie fiscale locale conformément aux principes du fédéralisme budgétaire, l'administration centrale a décidé en 2000 d'adopter un système qui supprimerait totalement les transferts qu'elle effectue, au profit d'un mécanisme de partage régional strictement fondé sur des règles et accompagné de transferts de péréquation horizontaux d'une partie des recettes de TVA nationales. Cette réforme a trouvé son expression dans le décret-loi n° 56 de la même année (le « 56/2000 »)

Il prévoyait une forte augmentation des recettes fiscales régionales du fait du partage de la taxe sur la valeur ajoutée nationale (*compartecipazione IVA*), qui deviendrait ainsi la principale source de revenu pour les régions. La formule de partage alloue aux régions dans leur ensemble 38,55 % de la totalité des recettes de TVA nationales puis, dans un premier temps, divise ce montant en fonction de la part représentée par la région en termes de consommation nationale (part théorique), affectant les recettes au territoire d'où elles sont censées provenir. Dans un second temps, environ 40 % de ce total (23 % des recettes de TVA nationales) sont placés dans un fonds notionnel de péréquation nationale, et sont ensuite alloués aux régions plus pauvres au détriment des plus riches (part effective), en recourant à une formule basée sur l'historique des dépenses, le nombre de résidents et l'écart par rapport à la capacité fiscale nationale moyenne, elle-même ajustée en fonction d'un « coefficient de solidarité » de 90 %. Une péréquation partielle (c'est-à-dire inférieure à 100 %) de la capacité fiscale était considérée comme une condition importante pour limiter les effets de risque moral, puisqu'elle encourageait les régions à développer leurs assiettes et à accroître leur effort fiscal. La part de la composante de dépenses historiques serait ainsi de 100 % durant la première année d'application des nouvelles règles pour passer progressivement à zéro, le système à long terme étant basé sur des paramètres structurels qui n'entreront en vigueur qu'à partir de 2012, accordant ainsi aux régions pauvres le temps nécessaire pour développer leurs assiettes fiscales. La formule de partage fiscal serait fixée conjointement lors d'une conférence entre l'État et les régions, avec, si nécessaire, des modifications périodiques<sup>1</sup>.

Pendant, cette loi n'a finalement pas été mise en application, ce qui s'explique par plusieurs raisons : i) quelques graves erreurs de calcul se sont produites lors de la première tentative de mise en œuvre ii) les régions se sont en général opposées au remplacement d'un système éprouvé de transferts négociés par un système fondé sur des règles, et iii) la loi de réforme constitutionnelle de 2001 était apparemment en contradiction avec le décret-loi de l'année précédente du fait qu'elle accordait un rôle de premier plan aux transferts verticaux dans le cadre du système de péréquation (et ce, en dépit du fait que le même gouvernement ait été à l'origine de ces deux lois). Quoi qu'il en soit, le décret-loi 56/2000 demeure un point de référence pour toute future proposition visant à réformer le système de financement fiscal fédéraliste. En particulier, du fait qu'il visait à supprimer les transferts ordinaires et l'autonomie financière virtuelle des régions, le modèle présenté par le décret-loi 56/2000 semble se conformer totalement avec l'article 119 du titre V réformé de la nouvelle constitution (voir l'encadré 4.1).

1. L'OCDE considère les recettes découlant du partage fiscal comme des impôts régionaux propres si la formule de partage ne comprend pas d'éléments discrétionnaires, ne peut être modifiée plus qu'une fois par an et ne fait pas référence à des « besoins ». Voir Bloechliger et King (2006). Dans le cas de l'Italie, les régions ne participent pas à la définition de la formule, ni à celle des taux d'imposition ou des abattements ; elles ne sont pas assurées non plus que le gouvernement la modifiera sur simple demande. C'est pourquoi les autorités italiennes considèrent (à juste titre) de telles recettes comme des transferts plutôt que comme des recettes fiscales régionales.

## Règles fiscales pour une bonne discipline budgétaire

### **Le Pacte de stabilité interne**

Au niveau infranational, les règles fiscales contribuent à la cohérence des objectifs macro-économiques, en particulier au maintien d'une discipline budgétaire globale, alors que les responsabilités en ce domaine tendent à se diluer. Depuis son entrée dans l'UEM, l'Italie s'est efforcée d'impliquer tous les niveaux de l'administration dans son effort visant à respecter le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), et ce, en établissant son propre « Pacte de stabilité interne » (le PSI). Le PSI est défini en fonction des orientations de la loi budgétaire annuelle, après consultation des niveaux inférieurs. Au cours des quatre dernières années, le déficit italien a dépassé le plafond des 3 % du PIB mais, en réalité, cette règle a été respectée de 2000 à 2004 aux trois niveaux agrégés – régional, provincial et local – et les objectifs ont même été dépassés (annexe 4.A1). Ainsi, et même si ce dérapage budgétaire pourrait être entièrement attribué à l'administration centrale, il apparaît que la règle n'était pas très stricte ni conforme à l'objectif du PSC national. Fait important, le plafond des dépenses de santé, qui a fait l'objet d'un pacte distinct, a constamment été enfreint.

Mais, ce qui est sans doute encore plus grave est que l'importante variabilité du PSI d'une année sur l'autre a introduit de grandes incertitudes au sein des orientations budgétaires, entravant considérablement une saine gestion budgétaire (annexe 4.A1). Les plafonds de dépenses, introduits en Italie en 2005 et 2006, peuvent manquer d'efficacité eu égard à la discipline budgétaire fondamentale, surtout parce qu'ils excluent un certain nombre de postes de dépenses, tout en réduisant l'autonomie déjà bien limitée des niveaux inférieurs de l'administration.

### **Renforcer la crédibilité**

Afin de tirer parti des gains d'efficience induits par la décentralisation, il est indispensable de parvenir à une discipline budgétaire rigoureuse (Ter-Minassian, 1997). Il s'ensuit que le Pacte doit être sérieusement repensé. Le Document de programmation économique et financière adopté en juillet 2006 (DPEF 2007–11) précise que, pour pleinement mettre en œuvre le fédéralisme budgétaire, il faudra définir un nouveau cadre de référence incluant stabilité, cohérence, conformité aux paramètres européens et respect de l'autonomie administrative des autorités locales. Voici certaines orientations utiles présentées dans d'importants travaux de recherche<sup>50</sup> :

- i. la portée ainsi que les objectifs intermédiaires de la règle doivent être cohérents avec les objectifs budgétaires auxquels l'Italie est sujette dans son ensemble, ce qui signifie que la totalité des entités et lignes budgétaires locales doivent être couvertes et l'équilibre recherché ;
- ii. il est nécessaire de disposer de meilleures informations sur la performance budgétaire locale pour que le Pacte puisse mieux être surveillé par le gouvernement, les marchés et les citoyens ; il s'agit notamment d'assurer la stabilité et la transparence des règles et des réglementations ainsi que la convergence des règles comptables et des exigences de reddition des comptes avec les meilleures pratiques au niveau national (par exemple, utilisation de comptabilité d'exercice) ; la constitution d'un organisme indépendant chargé de superviser ces processus pourra se révéler nécessaire ;

- iii. il convient de renforcer la coordination des politiques et de la gestion budgétaires entre tous les niveaux gouvernementaux afin de crédibiliser les règles, par exemple en accordant un rôle plus formel et contraignant aux conférences bilatérales entre l'État et les régions-provinces-entités locales ; ces conférences devraient se dérouler au début du processus budgétaire afin d'assurer une bonne coordination en amont, et non à la fin où il s'agirait de débattre rétroactivement sur le financement des déficits régionaux ;
- iv. à l'instar des dispositions en partie introduites par l'Italie pour 2007, en cas de comportements non conformes nécessitant une intervention du gouvernement national, de lourdes sanctions doivent être imposées à l'encontre a) des agents publics responsables, pouvant aller jusqu'à une reprise de contrôle provisoire par l'administration centrale et b) des citoyens qui les ont élus, sous la forme d'une augmentation de leurs impôts et des tickets modérateurs afin de contribuer à couvrir les déficits financiers en question ; aussi faudrait-il également fixer des règles nationales précisant comment ces sanctions doivent être appliquées afin d'éviter toute forme de discrimination entre les régions ;
- v. les régions devront désormais s'exprimer au nom de toutes les villes situées au sein de leur territoire et les localités ne négocieront plus avec le gouvernement au cas par cas, permettant ainsi l'institution de comptes régionaux consolidés ; et enfin,
- vi. une totale cohérence est nécessaire entre les différentes fonctions attribuées aux niveaux inférieurs et les moyens permettant de les financer ; dans le cas contraire, cela risquerait de poser un sérieux problème de crédibilité qui ne serait que partiellement résolu en « liant les mains » des entités par l'intermédiaire de règles fiscales.

Le DPEF 2007-11 appelle à juste titre un retour à des objectifs de déficit plus globaux, afin que les collectivités locales aient la possibilité de moduler les impôts et les dépenses en fonction des besoins et préférences locaux. Cette autonomie a été partiellement introduite dans la loi de finances de 2007, qui a mis en place une nouvelle règle en matière de solde budgétaire pour toutes les entités locales (provinces et municipalités). Étant donné que les informations sur les budgets doivent être rapidement disponibles pour pouvoir suivre efficacement l'application d'une telle règle de déficit, l'Italie a introduit en 2007 un large système de surveillance couvrant toutes les entités locales assujetties au PSI. Les données sont envoyées trimestriellement par les entités locales elles-mêmes par la voie informatique. Toutefois, des plafonds de dépenses figurent encore dans le budget de 2007 pour les régions, qui n'introduisent la nouvelle règle du déficit que sur une base expérimentale.

Le dernier problème concerne l'ensemble des règles fiscales : comment éviter les politiques pro-cycliques et une réduction excessive des dépenses d'équipement, qui saperaient les objectifs de développement en vue de satisfaire aux objectifs annuels ? Il convient d'établir ici une distinction entre les budgets régionaux et ceux des autorités locales. Les finances régionales sont davantage tributaires des impôts propres, ce qui fait que les recettes ont un caractère cyclique très marqué, impliquant la mise en œuvre d'un mécanisme de transfert compensatoire (comme c'est le cas aux États-Unis). Les autorités locales (municipalités et provinces) dépendent pour leur part bien davantage de transferts qui ne sont pas sujets à ces écarts ; aussi, un tel mécanisme ne leur serait pas nécessaire. Afin d'éviter toute détérioration des dépenses d'investissement du fait que ces réductions sont politiquement plus avantageuses sur le court terme, il pourrait être nécessaire de les exclure du bilan<sup>51</sup>.

#### Encadré 4.6. **Recommandations pour des réformes du fédéralisme budgétaire**

##### **Efficacité et efficience des dépenses**

- Clarifier les normes nationales relatives aux services sociaux (LEA) en mettant l'accent sur les résultats plutôt que sur les contributions :
  - ❖ dans le secteur de la santé, couvrir un nombre minimum mais pertinent de services, en se basant sur des critères nationaux en vue de définir région par région des « coûts normatifs » permettant de satisfaire aux besoins financiers, en s'inspirant éventuellement des systèmes dits « DRG » institués dans certaines régions à « meilleures pratiques » et pouvant être utilisés comme modèles pour définir des pratiques similaires pour d'autres régions ;
  - ❖ dans le secteur de l'éducation, fixer des normes d'excellence et des exigences de réalisation, en laissant aux régions la responsabilité d'organiser les services et de structurer les ressources, tout en établissant au niveau national de meilleurs systèmes d'évaluation et de surveillance ainsi que des directives plus efficaces pour assurer la conformité ;
  - ❖ dans les services sociaux locaux, définir un filet de sécurité social relativement limité et le mettre en œuvre dans la mesure où le budget le permet ;
- exiger davantage de flexibilité de la part des personnels titulaires afin de maîtriser les coûts de transfert des compétences et de permettre l'épanouissement des capacités d'innovation des autorités locales ; recourir davantage aux négociations de niveau secondaire (infranationales) afin de faire état de la productivité ;
- s'abstenir d'instaurer dans le PSI des règles relatives aux postes responsables de l'augmentation des dépenses (telles que les dépenses de santé) ainsi que des gels de l'embauche, mais établir plutôt des contraintes budgétaires rigoureuses accompagnées des réformes de financement ci-dessous précisées.

##### **Transparence comptable**

- Mettre en application de toute urgence l'article 119 du Titre V révisé, basé sur les recommandations de la Haute Commission :
  - ❖ définir de nouveaux objectifs fiscaux aux niveaux local et régional, parfaitement corrélés avec les fonctions de dépenses, de préférence en fonction de la consommation au niveau régional et de la propriété foncière au niveau local, en vue de réduire la dépendance sur l'IRAP ; l'État doit fixer des « principes fondamentaux » qui permettront de définir les pouvoirs législatifs en ce domaine ;
  - ❖ permettre aux régions de participer à l'élaboration des mécanismes de partage de la TVA, tout en accordant une plus grande importance relative aux impôts dérivés plutôt qu'aux impôts partagés, afin d'accroître la transparence (par exemple, les surtaxes sur l'impôt sur le revenu) ;
  - ❖ définir un nouveau mécanisme de redistribution en imposant aux niveaux inférieurs de strictes contraintes budgétaires dont les critères seront basés sur des indicateurs structurels. Notamment, l'assiette devrait être la capacité fiscale elle-même, mais avec péréquation partielle ; la part des recettes de TVA nationales permettant de financer ce programme devra être calibrée en fonction des coûts normatifs des services essentiels ; dans ce domaine, une transition rapide devra être envisagée ;
  - ❖ fixer des limites claires, tout en ménageant une certaine marge de manœuvre pour les transferts discrétionnaires dans le cas de « besoins exceptionnels » ;

#### Encadré 4.6. **Recommandations pour des réformes du fédéralisme budgétaire** (suite)

- réduire la dépendance des administrations locales sur leurs rentes économiques, de pair avec une concurrence accrue au sein des marchés contestables ainsi qu'une hausse des redevances et tickets modérateurs payés par les utilisateurs, afin de mieux réguler la demande et d'établir la corrélation.

##### **Crédibilité des règles fiscales**

- Renforcer la discipline fiscale des administrations infranationales, en leur imposant des sanctions crédibles en cas de déficit, par exemple en tenant responsables les agents publics concernés et en poursuivant la hausse des taux de l'IRAP dans les régions déficitaires afin de les inciter à mieux maîtriser leurs dépenses de santé ;
- Le Pacte de stabilité interne doit être renforcé et stabilisé en ce qui concerne ses cibles et sa couverture, être cohérent avec les objectifs du PSC et couvrir la totalité des entités et du budget (hors budget d'équipement mais y compris dépenses de santé) ;
- Renforcer le rôle et la légitimité des conférences État - entités locales/régionales qui devront se tenir au début plutôt qu'à la fin du cycle budgétaire ; rationaliser les processus, en renforçant la coordination interne entre les différentes administrations infranationales ;
- Élaborer des comptes budgétaires transparents et uniformes au niveau national, en commençant par les entreprises de santé régionales, par le biais d'audits externes, ceux-ci étant nécessaires pour permettre leur bonne surveillance et le contrôle adéquat de la part du gouvernement national et de la société civile.
- Des règles efficaces et pertinentes devront compléter et renforcer la cohérence interne du système de fédéralisme budgétaire et non viser à imposer une quelconque discipline à un système structurellement vicié. Ainsi la totalité des réformes présentées dans cet encadré sont-elles indissociables.

#### **Notes**

1. Selon le DPEF 2007-2011, « la pleine mise en œuvre du fédéralisme budgétaire conditionne désormais la réalisation de deux objectifs fondamentaux : les collectivités locales doivent pouvoir exécuter intégralement leurs missions et les comptes publics doivent être équilibrés ».
2. Voir Joumard et Kongsrud (2003). Certaines modalités de partage peuvent entrer dans la catégorie des « ressources propres » si les administrations infranationales participent à la fixation des règles ou si l'administration centrale transfère la totalité des recettes fiscales.
3. De plus, à la différence de l'État, la loi interdit aux communes le refinancement par emprunt, de sorte que l'amortissement s'ajoute au financement des dépenses courantes (Ghisellini, 2007).
4. Voir Ghisellini, *op. cit.*
5. Fieri (2005) examine comment les collectivités locales ont essayé d'échapper à ces contraintes tout en contournant également les restrictions du Pacte de stabilité interne, notamment en créant des unités distinctes de gestion, en procédant à des privatisations stratégiques et en recourant à d'autres artifices comptables pour débudgétiser certaines dépenses.
6. Pammolli et Salerno (2004b et 2006) soulignent ce point.
7. Voir Joumard et Kongsrud (2003).
8. En ce qui concerne le secteur de la santé et la décentralisation, voir OCDE (2007), *The Health of Regions*, à paraître.
9. Par exemple, le problème du cumul — un médecin qui est théoriquement fonctionnaire à plein temps utilise les équipements publics pour ses patients privés — est sans doute plus aigü dans

certaines localités du sud, tout comme certains phénomènes y sont plus fréquents, par exemple l'inachèvement de la construction d'hôpitaux ou les cas de vol ou de mauvaise conservation de fournitures médicales et de produits pharmaceutiques. Même si la situation s'améliore avec le renforcement des contrôles (par exemple, via la certification anti-mafia des entreprises de construction), il en résulte une charge administrative supplémentaire pour la mise en œuvre des projets des collectivités locales.

10. Voir Pica (2005).
11. Voir Corte dei Conti (2006), tableau 11. Le Latium (région de Rome), avec ses nombreux hôpitaux publics et universitaires et sa proximité de l'administration centrale, connaît des dépassements de dépenses d'une particulière ampleur. On constate dans cette région que les cliniques privées (essentiellement catholiques) se montrent bien plus efficaces que les hôpitaux publics, mais la concurrence est faible, voire inexistante.
12. Voir Reviglio (2007).
13. L'expérience de pays comme la Norvège révèle une préférence en faveur de la proximité du domicile dans l'utilisation des services de santé. Autrement dit, s'il y a possibilité de choix, on préfère être hospitalisé près de chez soi dès lors que la qualité des soins n'est pas trop inégale dans l'ensemble du pays (*Étude économique de la Norvège*, 2005).
14. Voir Pammolli et Salerno (2005). Il faut aussi que le gouvernement national joue un rôle pilote dans la promotion des meilleures pratiques et dans l'évaluation des résultats. Mais l'expérience des pays de l'OCDE montre qu'il est difficile de fixer un référentiel correct et que, même s'il est souhaitable de mieux utiliser les GHM et de mettre en place d'autres indicateurs d'efficacité et des procédures comptables plus satisfaisantes, il ne faut pas être trop optimiste sur les résultats qu'on pourra atteindre (OCDE, 2007). Il est difficile d'instaurer une culture d'efficacité dans un secteur caractérisé par une forte asymétrie de l'information. Il faudrait aussi élaborer une méthode pour les correctifs par rapport au référentiel national lorsqu'un traitement est particulièrement coûteux ou complexe et pour le calcul de coûts types pour les soins ambulatoires et les médicaments.
15. Jusqu'à présent, seule la région de Toscane est parvenue à régler les problèmes comptables et à obtenir la certification de ses comptes par audit externe. Elle pourrait servir de modèle pour les autres régions. Voir Persiani (2006).
16. Avec la législation actuelle, les dépenses pour les retraites devraient augmenter de moins de 11/2 pour cent du PIB entre aujourd'hui et 2050 (chapitre 3).
17. Comme on l'a vu dans *l'Étude économique de l'Italie* de 2005, les universités ont connu une décentralisation radicale similaire, mais l'expérience n'a pas été fructueuse, car les collectivités infranationales sont trop intervenues dans les décisions de personnel, au détriment de la qualité de l'enseignement et de la recherche. L'État a par la suite recentralisé la gestion des universités, mais la situation reste insatisfaisante.
18. Les performances dans l'enseignement primaire et secondaire se sont améliorées grâce à un succession de réformes, mais les résultats éducatifs restent inférieurs ou égaux à la moyenne de l'OCDE, alors que les dépenses par élève sont nettement supérieures à la moyenne (voir *l'Étude économique de l'Italie*, 2005). Un grand nombre de classes ont trop peu d'élèves et ce phénomène s'accroît avec le vieillissement. Pour tirer parti des possibilités évidentes d'amélioration de l'efficacité, le DPEF 2007-2011 envisage une réduction de 20 % du personnel enseignant. Les problèmes de qualité sont les plus aigus au sud, où l'on constate encore des taux élevés d'absentéisme (aussi bien pour les enseignants que pour les élèves) et d'abandon. Comme le montre l'étude PISA de l'OCDE pour 2003, certains des scores les plus faibles sont le fait des régions méridionales de l'Italie.
19. Il a été créé un nouvel institut national chargé des questions qui ont trait à l'autonomie des établissements scolaires, l'Agencia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica (anciennement INDIRE). Il sera créé en outre une agence nationale pour l'évaluation des performances de l'ensemble du système scolaire (anciennement INVALSI), qui procédera à des évaluations à un niveau global et au niveau des établissements scolaires.
20. On notera que le Trentin, région du nord à statut spécial, qui jouit d'une large autonomie dans le domaine de l'enseignement, a obtenu le meilleur score lors de l'étude PISA de l'OCDE de 2003.
21. Si l'État décide de ne pas mettre en œuvre cette décentralisation, il faudra peut-être modifier la constitution, ce qui nécessitera un référendum national ; sinon, les régions risquent de faire constamment pression, au nom de leurs droits constitutionnels, pour obtenir plus de pouvoirs dans le secteur éducatif.

22. Voir Saraceno (2005).
23. Voir Gruppo Bancario Capitalia (2005).
24. Les formalités administratives relèvent également de cette rubrique ; elles restent excessives, bien qu'elles aient été allégées ; elles représentent à la fois un moyen de protéger les intérêts acquis contre d'éventuels concurrents, mais aussi un moyen d'autoprotection de l'administration, qui justifie ainsi son existence et préserve son pouvoir (ou la possibilité d'obtenir des pots-de-vin) lorsqu'il s'agit d'attribuer ou de refuser une autorisation pour des activités qui sont souvent tout à fait ordinaires.
25. Selon Vitaletti (2005), l'un des principaux effets bénéfiques de la décentralisation est la plus forte probabilité que les services décentralisés soient privatisés ou quasi privatisés, car du fait de l'atomisation de la demande, et donc de la fixation des prix, ils sont plus susceptibles d'être en concurrence directe avec la production du secteur privé que les services fournis au niveau national.
26. Une solution plus proconcurrentielle faisant intervenir un plus large éventail d'intérêts (c'est-à-dire ceux des citoyens/consommateurs) pourrait être très utile, par exemple une plus large autonomie financière pour inciter davantage à développer les bases d'imposition.
27. Certaines villes n'ont pas remboursé leurs emprunts, par exemple Tarente en décidant de rémunérer ses agents avant de « déléguer » certaines recettes courantes pour le service de la dette. Cette pratique fréquente a été le principal moyen d'accès au crédit (Ghisellini, 2007).
28. Informations résultant de discussions avec certaines collectivités locales de Campanie.
29. Voir Joumard et Kongsrud (2003).
30. La modération salariale n'est pas respectée dans l'ensemble du secteur public malgré la crise budgétaire ; les hausses de salaires ont été de 3 % pour 2005-06, alors que l'objectif était de limiter la progression globale des dépenses à 2 % (le taux d'inflation). Depuis 2000 les salaires du secteur public ont augmenté deux fois plus que ceux du secteur privé.
31. Voir, par exemple, Ginafranco Fabi, « Trovare il coraggio di abolire le Province », *Il Sole 24 Ore*, 9 août 2006.
32. Des propositions ont été également formulées pour regrouper les vingt régions en quatre ou cinq grandes régions qui pourraient mener une politique plus intégrée de développement régional.
33. D'après Ahmad, Hewitt et Ruggiero (dans Tir-Minassian 2007), les gains d'efficacité dépendent dans une large mesure de la réactivité des dépenses des collectivités locales face aux préférences des citoyens des différentes localités et les administrations locales tendent à être d'autant plus réactives qu'elles sont redevables de leurs résultats.
34. Voir Messina (2006). La marge de manœuvre très étroite des régions à statut spécial tient au fait que les accords de partage des impôts, quoique généreux, ne laissent guère de latitude vu que les paramètres de partage sont fixes.
35. Voir Bordignon (2005).
36. D'après Keen (1997), des externalités fiscales verticales peuvent apparaître entre les niveaux d'administration dans les structures fédérales ; elles découlent de l'imposition concurrente de la même base par des niveaux d'administration différents, les réactions aux politiques fiscales d'un niveau d'administration affectant la base d'imposition de l'autre. Ces externalités fiscales verticales peuvent impliquer des transferts des Etats vers l'administration fédérale, se traduisant par un écart fiscal sans doute négatif.
37. Voir Zinardi (2007).
38. Par exemple, la Constitution du Canada précise que « le Parlement et le Gouvernement du Canada soutiennent le principe des paiements de péréquation afin d'assurer aux gouvernements provinciaux les ressources suffisantes en mesure de garantir des niveaux de services publics raisonnablement comparables, et ce, à des niveaux d'imposition raisonnablement comparables. » (Messina, 2001).
39. Les subventions non liées peuvent également être des dotations globales, mais ces dernières ne sont cependant pas pratiquées en Italie.
40. Ce lien avec les dépenses de santé a été souligné par le Fonds national de la Santé ; c'est en effet par ce biais que les transferts sont effectués. Il a été supprimé en 2000.

41. Les programmes de péréquation de l'OCDE tendent généralement à réduire les disparités de capacité fiscale d'environ deux tiers (Bloechliger et Charbit, 2007).
42. Les marges de fluctuation de l'IRAP (23,5 % actuellement) passeraient à 10 % (c'est-à-dire 4,25, plus ou moins 1 %) alors qu'un même traitement serait appliqué aux salariés du public et du privé (actuellement, ces derniers paient un taux fixe). Il existe également trois différentes hypothèses relatives à la variabilité de la surtaxe sur l'impôt sur le revenu. Voir les calculs de Messina (2006) relatifs à une réduction de l'autonomie fiscale, nette de transferts, en fonction de ces différentes hypothèses.
43. Voir Gandullia (2005).
44. Voir Joumard et Kongsrud (2003).
45. Dans ces pays figurent les Etats-Unis, l'Inde et le Canada. Voir aussi Keen (1983).
46. Zinardi, A. (2007), « Some notes on Italian fiscal federalism », document non publié.
47. Voir Etro et Giarda (2002).
48. Plutôt que de constituer de mauvaises stratégies, de tels transferts seraient ainsi des outils accompagnant l'amélioration de l'efficacité des dépenses locales. Voir Bergvall et al. (2006).
49. Bordignon (2005) précise que la négociation est « inscrite dans l'ADN » des hommes politiques italiens et que toute tentative visant à l'éliminer est probablement vouée à l'échec. Il lui semble impossible que les entités locales concernées ne contestent pas âprement tout transfert basé sur une formule et visant à réduire les précédentes subventions discrétionnaires. Il propose de laisser un certain rôle à la négociation, et ce même dans le cadre d'un système réformé, portant par exemple sur 5 % du total des transferts de péréquation, afin de réduire une telle tendance.
50. Voir par exemple Patrizi et al. (2005), FMI (2005) et Franco et al. (2004).
51. Voir Franco *op. cit.*

## Bibliographie

- AcoFF, Commissione presieduta da G. Vitaletti (2005), *Relazione sull'Attività svolta dall'Alta Commissione per la Definizione dei meccanismi strutturali del Federalismo Fiscale*.
- Blochliger, H. et D. King (2006), "Fiscal autonomy of sub-central governments", Réseau OCDE sur les relations budgétaires entre les niveaux d'administration, <http://www.oecd.org/ctp/federalism>.
- Bloechliger, H. et C. Charbit (2007), "Fiscal equalisation in OECD countries", *Document de travail n° 5 du Réseau sur les relations budgétaires*, Paris: OCDE.
- Bordignon, M. (2005), « Alcune tesi sul federalismo fiscale all'italiana », *Economia italiana*, n° 2, mai-août.
- Brambilla, A. (2005), « La regionalizzazione del bilancio statale », *Economia italiana*, n° 2, mai-août.
- Buglione, E. et M. Marè (2007), "Main issues of Italian Fiscal Federalism", document de travail SIEP.
- Confindustria (2006), « Il momento di scegliere risavare per crescere », *Quaderni di Ricerca*, septembre.
- Corte dei Conti (2006), « Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni, esercizi 2004-05 », *Deliberazione n. 14/2006*.
- Etro, F. et P. Giarda (2002), "Redistribution, Decentralisation and Constitutional Rules", Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, *Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza*, n° 49, octobre.
- Fieri, F. R. (2007), « Addizionale senza alternative », <http://www.lavoce.info>, 5 mars.
- FMI (2005), « Fiscal Decentralisation in Italy: Issues and Prospects », in *Italy: Selected Issues, IMF Country Report No. 05/41*, Washington, janvier.
- Franco, D., Messina, G. et S. Zotteri (2004), « Fiscal decentralisation in Italy: an unfinished agenda », *Wirtschaftspolitische Blätter*, 4/2004.
- Gandullia, L. (2005), « La tassazione decentrata dei consumi : quali prospettive per le regioni italiane ? », *reforme Associazione*, [reforme@ref-online.it](mailto:reforme@ref-online.it), octobre.
- Ghisellini, F. (2007), "La 'delegazione' che unisce Taranto al Lazio", <http://www.lavoce.info>, 16 mars

- Giarda, P. (2005), « Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia », paper presented at ISAE-SIEP Conference: *Verso l'attuazione del Federalismo Fiscale*, Roma, 14 décembre.
- ISAE (2006), *Rapporto sull'attuazione del Federalismo*, avril.
- Journard, I. et P.M. Kongsrud (2003), « Fiscal relations across government levels », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 375.
- Keen, M. (1997), « Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism », document de travail du FMI WP/97/173.
- Keen, M. (2000), VIVAT, CVAT and All That: New Forms of Value-Added Tax for Federal Systems, IMF Working Paper WP/00/83.
- Messina, G. (2001), « Decentramento fiscale e perequazione regionale. Efficienza e redistribuzione nel nuovo sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario », *Banca d'Italia Temi di discussione*, n° 416, août.
- Messina, G. (2006), "Attualità e prospettive del decentramento fiscale in Italia : quanto spazio per l'autonomia impositiva delle Regioni ?", *Economia Italiana*.
- OCDE (2005), *Etude économique de l'Italie*, Paris, novembre.
- OCDE (2006), « Projecting OECD health and long term care expenditures: What are the main drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 477.
- Pammolli, F. et N.C. Salerno (2006), « Spesa sanitaria, demografia, governance istituzionale, Tra trend storici e proiezioni a lungo termine », *CERM Quaderno*, 2/06.
- Pammolli, F. et N.C. Salerno (2004a), « I LEA sanitari, la riforma della Costituzione e la regolazione del 'mercato' sanitario », *Note CERM*, 11/04, octobre.
- Pammolli, F. et N.C. Salerno (2004b), « La definizione operative dei LEA 'chiave di volta' del federalismo », *Note CERM*, 09/04, septembre.
- Parlato, S. (2005), « Il patto di stabilità interno in un paese con aspirazione fiscale », *reforme Associazione*, [reforme@ref-online.it](mailto:reforme@ref-online.it), octobre.
- Patrizii, V., Rapallini, C. et G. Zito (2005), « I 'Patti' di stabilità interni », Dipartimento di Studi sullo Stato, Università degli Studi di Firenze.
- Persiani, N. (2006), « Rivelazione e controllo contabile della spesa delle aziende sanitarie: Per gettare le 'microfondazioni' del federalismo – Alcuni spunti di riflessione », *Nota CERM* 12/2006.
- Pica, F. (2005), « Efficienza, efficacia ed equità nell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione », *Economia italiana*, n° 2, mai-août.
- Raviglio, F. (2007), "Per uscire dal tuel della spesa sanitaria", <http://www.lavoce.info>, 16 mars.
- Saraceno, C. (2005), « I livelli essenziali di assistenza nell'assetto federale italiano », *reforme Associazione* [reforme@ref-online.it](mailto:reforme@ref-online.it), octobre.
- Ter-Minassian, T. ed. (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fonds monétaire international, Washington.
- Vitaletti, G. (2005), « Nuove prospettive per la teoria e l'attuazione del federalismo fiscale », *Economia italiana*, n° 2, mai-août.
- Zinardi, A. (2007), « Fisco locale sotto stress », [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 20 mars.

## ANNEXE 4.A1

*Pacte de stabilité interne*Tableau 4.A1.1. **Respect du Pacte de stabilité interne en 2000-2004**

Province (en millions d'euros, sur la base des paiements)					
	2000	2001	2002	2003	2004
Total analysé	81	97	99	79	96
A. Objectifs fixés dans le programme	-66	-235	323	498	422
B. Solde financier	589	372	567	934	947
<b>Différence (B-A)</b>	<b>655</b>	<b>606</b>	<b>245</b>	<b>435 478</b>	<b>525</b>
Commune (en millions d'euros, sur la base des paiements)					
	2000	2001	2002	2003	2004
Total analysé	942	965	1 758	1 065	1 015
A. Objectifs fixés dans le programme	-3 493	-3 766	-4 643	-6 099	-6 894
B. Solde financier	-3 435	-3 763	-9 987	-4 634	-4 565
<b>Différence (B-A)</b>	<b>58</b>	<b>3</b>	<b>3 645</b>	<b>1 465</b>	<b>2 3230</b>
Region (en millions d'euros, sur la base des paiements)					
	2000	2001	2002	2003	2004
Total analysé	Total RSO	Total RSO	Total RSO	Total RSO	Total RSO
A. Objectifs fixés dans le programme	18 474	21 104	15 118	15 3230	15 591
B. Paiements	17 201	19 650	10 639	10 796	10 714
<b>Différence (A-B)</b>	<b>1 273</b>	<b>1 454</b>	<b>4 49</b>	<b>4 534</b>	<b>4 877</b>

Source : Calculs tirés de Corti dei Conti, années diverses, (\*estimations).

Tableau 4.A1.2. **Evolution annuelle du Pacte de stabilité interne**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Solde budgétaire de référence</b>	Recettes : compte non tenu des transferts de l'Etat et des emprunts. Dépenses : compte non tenu des dépenses d'équipement, des intérêts, des contributions financières (cash)	Comme en 1999, mais compte non tenu des dépenses et recettes à caractère exceptionnel	Comme en 2000, mais à l'exclusion des recettes et des dépenses liées aux fonctions transférées	Comme en 2001	Comme en 2002, mais compte non tenu du partage des recettes de l'impôt sur le revenu, des élections, des fonctions de l'Etat transférées aux provinces et des catastrophes naturelles	Comme en 2003, mais compte non tenu des modifications apportées aux conventions salariales en 2002-2003, des dépenses de régularisation	Pas de solde budgétaire de référence. Règle applicable aux dépenses totales, courantes et en capital	Pas de solde budgétaire de référence. Règle applicable aux dépenses totales, courantes et en capital
<b>Objectif</b>	Améliorer le solde tendanciel en proportion des dépenses courantes de 1998 (1.1 % des dépenses courantes des entités locales pour 1998, nettes des intérêts)	Analogue à 1999, avec, en plus, la composition des écarts par rapport à l'objectif en 1999. Possibilité de choisir entre différentes façons d'appliquer les règles (objectif cumulé 1999-2000)	Limites imposées à la dégradation du solde budgétaire (pas > 2.5 % par rapport à 2000)	Limites imposées à la dégradation du solde budgétaire (pas > 2.5 % par rapport à 2000) Limites imposées aux dépenses (pas > 106 % des dépenses de 2000)	Limites imposées à la dégradation du solde budgétaire (pour les provinces, pas > 7 % par rapport à 2001, pour les municipalités, le solde doit être ≤ à 2001)	Limites imposées à la dégradation du solde budgétaire (pour les provinces, pas > 7 % par rapport à 2001 hors taux d'inflation ; pour les municipalités, le solde doit être ≤ à 2001, hors taux d'inflation)	Limites imposées aux dépenses totales (courantes et en capital) pas > 110 % des dépenses moyennes de la période 2001-2003 (111.5 % pour les entités « vertueuses »)	Les dépenses courantes ne peuvent pas être > 93.5 % des dépenses de 2004 (92 % pour les entités « non vertueuses ») ; les dépenses en capital ne peuvent être > 108.1 % de celles de 2004
<b>Sanctions</b>	Sanctions de l'UE proportionnelles au dépassement de l'objectif			Réduction des transferts de l'Etat (supprimée par la suite)	Limites imposées à l'emprunt, à l'embauche et à la consommation intermédiaire	Limites imposées à l'emprunt, à l'embauche et à la consommation intermédiaire	Limites imposées à l'emprunt, à l'embauche et à la consommation intermédiaire	Comme en 2005
<b>Incitations</b>		Réduction des intérêts sur les emprunts auprès de la <i>Cassa Depositi e Prestiti</i>	Réduction des intérêts sur les emprunts auprès de la <i>Cassa Depositi e Prestiti</i>	Augmentation des transferts pour les entités en conformité (supprimée par la suite)				

Source : Corte dei Conti.



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2007 12 2 P) ISBN 978-92-64-03326-9 – n° 56636 2007

# Études économiques de l'OCDE

## ITALIE

### THÈME SPÉCIAL : FÉDÉRALISME BUDGÉTAIRE

#### Dernières parutions

Allemagne, avril 2008  
Australie, octobre 2008  
Autriche, juillet 2007  
Belgique, mars 2007  
Canada, juin 2008  
Corée, juin 2007  
Danemark, février 2008  
Espagne, janvier 2007  
États-Unis, mai 2007  
Finlande, juin 2008  
France, juin 2007  
Grèce, mai 2007  
Hongrie, mai 2007  
Irlande, avril 2008  
Islande, février 2008  
**Italie, juin 2007**  
Japon, avril 2008  
Luxembourg, juin 2008  
Mexique, septembre 2007  
Norvège, août 2008  
Nouvelle-Zélande, avril 2007  
Pays-Bas, janvier 2008  
Pologne, juin 2008  
Portugal, juin 2008  
République slovaque, avril 2007  
République tchèque, avril 2008  
Royaume-Uni, septembre 2007  
Suède, février 2007  
Suisse, novembre 2007  
Turquie, juillet 2008  
Union européenne, septembre 2007  
Zone euro, janvier 2007

#### Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008  
Brésil, novembre 2006  
Bulgarie, avril 1999  
Chili, novembre 2007  
Chine, septembre 2005  
Inde, octobre 2007  
Indonésie, juillet 2008  
Les États baltes, février 2000  
Roumanie, octobre 2002  
Fédération de Russie, novembre 2006  
Slovénie, mai 1997  
Ukraine, septembre 2007  
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](mailto:SourceOECD@oecd.org)

**Volume 2007/12**  
**Juin 2007**

éditions **OCDE**

[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISBN 978-92-64-03326-9

10 2007 12 2 P



9 789264 033269