



# Études économiques de l'OCDE

## ITALIE

MAI 2011





# Études économiques de l'OCDE : Italie 2011



Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Italie 2011*, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/eco-surveys-ita-2011-fr>

ISBN 978-92-64-09283-9 (imprimé)

ISBN 978-92-64-09284-6 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE

ISSN 0304-3363 (imprimé)

ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Italie

ISSN 1995-3291 (imprimé)

ISSN 1999-0359 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédit photo :** Couverture © iStockphoto/btrenkel.

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

© OCDE 2011

---

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 une 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. Consolider la reprise économique et la viabilité des finances publiques</b> ..	25
La reprise tarde à s'installer .....	28
Le marché du travail représente l'un des principaux défis structurels .....	33
L'assainissement des finances publiques est plus que jamais nécessaire .....	36
Les effets des précédentes réformes des retraites sur les tranches d'âge avancées commencent à se faire sentir .....	46
Les actuels projets de réforme du système fiscal sont soumis à de sérieuses réserves .....	52
Notes .....	56
Bibliographie .....	57
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles .....	58
<b>Chapitre 2. Renforcer la contribution des universités à la croissance économique</b> ..	63
Le système d'enseignement supérieur italien pourrait obtenir de meilleurs résultats .....	64
Les faibles performances de l'enseignement supérieur pénalisent le marché du travail .....	65
Optimiser des ressources financières limitées .....	71
Accorder plus d'autonomie aux universités, tout en les tenant pour responsables de leurs résultats .....	78
Repenser l'équilibre entre les financements privés et publics de l'enseignement supérieur .....	86
Diffuser l'innovation dans le tissu économique .....	91
Notes .....	97
Bibliographie .....	98
<b>Chapitre 3. Politique de l'environnement : justes prix et bonne gouvernance</b> .....	103
La problématique : intégrer politique économique et politique de l'environnement .....	104
Le secteur de l'énergie .....	107
Le secteur des transports .....	118
Déchets .....	124
Eau : approvisionnement et tarification .....	131
Notes .....	135
Bibliographie .....	137

**Encadrés**

1.1.	Croissance et réforme structurelle en Italie .....	27
1.2.	Le système de retraite en vigueur et les réformes correspondantes .....	51
1.3.	Synthèse des recommandations visant à renforcer la reprise économique et la viabilité budgétaire .....	56
2.1.	Forces et faiblesses de plusieurs modèles de gouvernance des établissements d'enseignement supérieur .....	81
2.2.	La loi de 2010 sur les universités et la recherche .....	82
2.3.	Procédures de recrutement dans les universités italiennes .....	84
2.4.	Le financement public des universités .....	87
2.5.	Résumé des recommandations concernant l'enseignement supérieur .....	96
3.1.	Pourquoi subventionner l'électricité renouvelable ? .....	113
3.2.	Incitations et développement des énergies renouvelables en Italie .....	114
3.3.	Quels sont les freins à l'adoption d'innovations améliorant l'efficacité énergétique ? .....	116
3.4.	Recommandations sur l'efficacité énergétique .....	117
3.5.	Est-il bénéfique pour l'environnement de subventionner l'achat de véhicules neufs ? .....	120
3.6.	Ecopass à Milan : première expérience de péage urbain en Italie .....	121
3.7.	Recommandations concernant le secteur des transports .....	124
3.8.	Les déchets en Campanie .....	129
3.9.	Recommandations concernant les déchets .....	131
3.10.	Le recours à des mécanismes axés sur les résultats pour améliorer la qualité des services de gestion des déchets et de l'eau : politiques régionales dans les régions du Sud .....	134
3.11.	Recommandations concernant l'eau .....	135

**Tableaux**

1.1.	Résumé des prévisions de l'OCDE tirées des Perspectives économiques du mois d'Avril 2011 .....	31
1.2.	Prévisions gouvernementales des dépenses et recettes des administrations publiques (% du PIB) .....	39
2.1.	Aucune université italienne ne figure parmi les 100 premières dans deux palmarès mondiaux d'établissements d'enseignement supérieur .....	65
2.2.	Les étudiants italiens obtiennent leur diplôme très tardivement .....	76
2.3.	Les activités des offices de transfert de technologie sont relativement peu développées en Italie .....	93
3.1.	Coûts de réduction des émissions de GES en Italie .....	112
3.2.	Production de déchets urbains, 1998-2008 .....	126

**Graphiques**

1.1.	Impact de la crise mondiale sur le PIB réel en Italie .....	26
1.2.	Impact de la crise mondiale sur le PIB réel, comparaison internationale ....	29
1.3.	Niveaux d'investissement .....	30
1.4.	PIB réel et exportations en volume .....	32
1.5.	Productivité du travail par travailleur dans les six principaux pays du G7 ...	33
1.6.	Chômage et travail ( <i>Cassa Integrazion</i> ) .....	34
1.7.	Engagements financiers bruts des administrations publiques .....	37
1.8.	Emprunts nets des administrations publiques .....	38

1.9.	Soldes budgétaires en 2009 ou dernière année disponible .....	38
1.10.	Taux d'intérêt à long terme sur les obligations d'État .....	40
1.11.	Prime sur contrats d'échange sur le risque de défaillance pour les obligations d'État .....	41
1.12.	Dettes publiques extérieures en pourcentage du PIB, 2009 .....	42
1.13.	Durée moyenne des obligations d'État et obligations d'État arrivant à échéance lors des 12 prochains mois .....	42
1.14.	Investissement et dette privée en euros, 2008 .....	44
1.15.	Dépenses publiques au titre des retraites dans les pays de l'OCDE .....	48
1.16.	Ratio nombre de pensions/actifs occupés .....	48
1.17.	Taux de pension moyen selon la législation en vigueur .....	49
1.18.	Ratio dépenses de retraite/PIB .....	50
2.1.	Part de la population diplômée du supérieur : l'Italie rattrape progressivement son retard .....	64
2.2.	L'avantage salarial des diplômés du supérieur est faible en Italie, 2001 .....	66
2.3.	Le capital humain en Italie ne répond pas aux attentes de l'économie .....	67
2.4.	Des chercheurs peu nombreux, dont une majorité travaille dans le secteur public .....	70
2.5.	Les publications scientifiques italiennes sont nombreuses .....	71
2.6.	Part des universités italiennes dans les dépôts de brevets .....	72
2.7.	Sous certains aspects, les performances de l'Italie en matière d'innovation sont inférieures à celles des autres pays .....	72
2.8.	Les taux de réussite en Italie sont très faibles .....	75
2.9.	Les abandons augmentent le coût des études .....	76
2.10.	Le système d'enseignement supérieur italien a peu d'autonomie et de flexibilité .....	79
2.11.	Le soutien financier aux étudiants est peu développé en Italie .....	90
2.12.	Une coopération peu développée entre les entreprises et les universités .....	91
2.13.	Financement de la recherche-développement dans les pays de l'OCDE, 2007 .....	96
3.1.	L'intensité énergétique de l'Italie est l'une des plus basses de la zone OCDE .....	109
3.2.	Sur le plan de l'efficacité énergétique, l'écart entre l'UE27 et l'Italie s'est réduit au cours de la décennie écoulée .....	110
3.3.	Part du transport routier dans le transport total de marchandises .....	119
3.4.	Émissions liées aux transports en Italie .....	119
3.5.	Taxes liées au transport routier en Italie .....	122
3.6.	Taux de taxation des carburants dans les différents secteurs .....	123
3.7.	Production de déchets et « tarification en aval » .....	127
3.8.	Eau : pertes de distribution .....	132

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

*La situation économique et les politiques de l'Italie ont été examinées par le Comité le 17 janvier 2011. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des discussions et finalement approuvé par le Comité plénier le 16 mars 2011.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Paul O'Brien, Oliver Denk, Romina Boarini et Ivan Faiella, sous la direction de Patrick Lenain. Les recherches statistiques ont été assurées par Josette Rabesona.*

*La précédente Étude de l'Italie a été publiée en juin 2009.*

## 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, 2010

### LE PAYS

Superficie (milliers de km <sup>2</sup> )	301.3	Population des principales villes (milliers, 01-01-2010)	
Superficie agricole (milliers de km <sup>2</sup> , 1995)	165.2	Rome	4 155
		Milan	3 123
		Naples	3 080
		Turin	2 298

### LA POPULATION

Population, 2010 (en milliers)	60 051	Population active, 2010, en milliers	24 975
Nombre d'habitants par km <sup>2</sup>	199	Emploi, 2010, en milliers	22 872
Taux de croissance démographique (taux annuel, %) en 2010	0.5	Agriculture	891
Taux de fécondité en 2008	1.4	Industrie	6 511
Espérance de vie en 2007	81.5	Services	15 471

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut en 2010, milliards €	1 549	Origine du produit intérieur brut en 2010	
PIB par habitant (2010, en dollar USD)	34 161	aux prix du marché en % du total	
Formation brute de capital fixe (en % du PIB en 2010)	19.5	Agriculture	1.7
		Industrie	17.3
		Construction	5.3
		Autres	75.6

### L'ÉTAT

Dépenses courantes en 2010 (en % du PIB)	49.1	Engagements financiers bruts en 2009 (en % du PIB)	127.7
Recettes courantes en 2010 (en % du PIB)	45.6	Investissements de l'ensemble des administrations en 2003 (en % de l'investissement total)	14.9

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations des biens et services en 2010 (en % du PIB)	26.8	Importations des biens et services en 2010 (en % du PIB)	28.5
Principaux produits exportés en 2010, en % des exportations totales :		Principaux produits importés en 2010, en % des importations totales :	
Produits manufacturés	39.8	Produits alimentaires	6.5
Tissus et articles en matières textiles	11.0	Produits manufacturés	23.2
Produits chimiques	6.7	Métaux, minéraux et ferraille	8.3
Matériel de transport	10.2	Produits chimiques	8.7
Pétrole et combustibles	4.3		

### LA MONNAIE

Unité monétaire Euro (€)		Nombre d'euros par USD moyenne des données journalières	
		2010	0.7550
		2011 (mars)	0.7136

## Résumé

**L'**économie italienne est en train de sortir de la profonde récession déclenchée par la crise mondiale et semble devoir s'orienter vers une reprise progressive. La vigueur de cette reprise est incertaine : il serait judicieux de ne pas tabler sur une expansion plus rapide que la croissance médiocre observée dans les dix ans qui ont précédé la crise. En conséquence, la priorité doit continuer de porter sur les réformes structurelles visant à accroître le potentiel de croissance, tout en maintenant un dispositif budgétaire stable axé sur l'assainissement des finances publiques, comme cela a été fait de façon appropriée durant la crise. Une telle orientation est de nature à favoriser la confiance dans les finances publiques de l'Italie compte tenu de l'encours considérable de sa dette publique, ce qui contribuera à soutenir le système financier dont la santé est essentielle pour la reprise.

La **politique budgétaire** doit parvenir à un assainissement à court terme et à la viabilité à long terme des finances publiques. L'Italie est désormais dotée d'un dispositif satisfaisant de planification triennale des dépenses et recettes générales ; ce dispositif fera l'objet d'une première application pratique dans les années 2011-13. L'objectif du gouvernement consiste à ramener le déficit global en deçà de 3 % du PIB en 2012. Les plans des autorités mettent l'accent sur la limitation des dépenses, mais les résultats attendus de certaines composantes de ces plans – gel des salaires dans le secteur public, réduction des transferts aux régions et lutte contre la fraude fiscale – sont incertains. Si un dérapage grave venait à se produire, il faudrait envisager de nouvelles réductions des dépenses et d'éventuelles mesures fiscales, en commençant par élargir l'assiette des impôts. Les deux décennies de réforme des retraites ont apporté une contribution essentielle à la viabilité de long terme des finances publiques.

La **politique structurelle** doit rester à l'ordre du jour. Tous les problèmes mis en évidence dans la précédente étude demeurent importants. La libéralisation qui a commencé dans le secteur des services peut être achevée et étendue à d'autres domaines, par exemple les transports et les services locaux. La réforme de l'administration publique a connu quelques premiers succès dans le sens d'une amélioration de la transparence, mais il convient également de mettre en œuvre les aspects plus profonds des plans des autorités en vue d'améliorer l'efficacité de l'administration publique. L'utilisation des divers mécanismes de contrôle, comme l'analyse d'impact de la réglementation et les examens des dépenses publiques, doit faire partie intégrante de la formulation de l'action des pouvoirs publics.

La loi de réforme **des universités** s'est concentrée à juste titre sur la gouvernance des établissements publics. Les universités, les étudiants potentiels et les pouvoirs publics ont tous souffert de la pénurie d'informations claires sur les performances des universités. Les problèmes rencontrés par les différentes institutions vont d'une crise financière aux carences des procédures de recrutement tandis que les relations générales avec le secteur privé concernant aussi bien l'enseignement que la recherche sont limitées. La gouvernance du secteur étant désormais améliorée, il convient de relever progressivement les droits d'inscription de façon à couvrir une plus forte part des coûts ; cela améliorerait les ressources financières des universités et lancerait de meilleurs

« signaux de prix » aux étudiants et aux établissements. Un système de prêts remboursables en fonction des revenus futurs serait également nécessaire pour favoriser l'accès des étudiants à l'enseignement supérieur. La nouvelle agence d'assurance qualité devra définir des indicateurs de performance fiables afin de faciliter la planification aussi bien pour les étudiants que les universités. Des initiatives supplémentaires visant à promouvoir la collaboration université-entreprise en matière de recherche, principalement au moyen de contrats permettant une répartition efficace des coûts et des avantages entre les différents chercheurs, leurs institutions et le secteur privé, contribueraient à améliorer le financement des universités ainsi que les résultats médiocres obtenus par l'Italie à bien des égards en matière de R-D et d'innovation.

**Les politiques environnementales** doivent être recentrées sur la mise au point de méthodes économiquement efficaces permettant d'atteindre des objectifs environnementaux. On peut dire qu'une bonne partie de ce travail consiste à « fixer les prix à leur juste niveau », que ce soit en recourant plus ou mieux à la fiscalité et à la tarification ou en se servant plus de l'analyse coûts-avantages pour choisir les mesures appropriées et évaluer les dispositions en vigueur. Les incitations économiques pourraient être mieux utilisées en matière de gestion de l'eau et des déchets, mais là encore il faut une réforme de la gouvernance. Une privatisation intégrale de ces services locaux ainsi que la mise en place de puissants régulateurs nationaux amélioreraient à la fois les résultats et l'efficacité économique de cette gestion. Des mesures peuvent être mises au point pour favoriser les innovations dans les technologies respectueuses de l'environnement, accroissant ainsi la capacité de l'économie à générer une « croissance verte », même si les pouvoirs publics doivent encourager une innovation centrée sur les résultats environnementaux, plutôt que sur des technologies spécifiques. L'intégration des préoccupations relatives à l'environnement et au changement climatique dans d'autres domaines, comme la politique de l'énergie ou des transports, demeure essentielle.



## Évaluation et recommandations

L'économie italienne a commencé à se redresser après avoir connu sa pire récession depuis la fin de la guerre à la suite de la crise mondiale. Toutefois, les premières indications dont on dispose tendent à montrer que la croissance pourrait rester lente, comme cela a été le cas depuis un certain nombre d'années. Ces performances antérieures relativement médiocres, marquées par une piètre croissance de la productivité, mettent en relief l'utilité d'appliquer des réformes structurelles qui raffermissent la croissance, comme l'ont démontré les précédentes Études. Autre défi urgent à relever, l'Italie doit continuer d'améliorer la viabilité de ses finances publiques. Même si le déficit budgétaire s'y est moins creusé que dans bien d'autres pays, à la faveur de la politique budgétaire responsable menée par les autorités, sous l'effet de la crise le ratio dette publique/PIB n'en continue pas moins de progresser une fois encore alors qu'il compte déjà parmi les plus élevés de l'OCDE, dans un contexte positif caractérisé par un endettement privé relativement réduit. Les marchés obligataires étant devenus plus sensibles au risque souverain, il reste essentiel de prendre des mesures visant à rapprocher le budget de l'équilibre. Naturellement, une accélération de la croissance faciliterait une diminution du ratio de la dette au PIB et une amélioration des finances publiques. En conséquence, des mesures destinées à soutenir la croissance économique et à assurer la viabilité des finances publiques permettraient ensemble d'améliorer les chances de réussite.

---

*Il est essentiel d'appliquer des réformes  
pour stimuler la croissance économique*

---

Bien que l'activité se redresse après la récession de 2008-09, les effets négatifs de cette récession sur le potentiel de production risquent de persister pendant un certain temps encore. Il faudra attendre 2013-14 pour que le PIB retrouve son niveau antérieur à la crise, son niveau actuel étant encore bien inférieur à son niveau tendanciel d'avant la crise, alors même que cette tendance antérieure était déjà médiocre. L'une des grandes priorités consiste donc à stimuler la croissance de la productivité et l'offre de main-d'œuvre. Le programme de réformes structurelles doit être axé sur des mesures visant à réduire les obstacles réglementaires et administratifs à la concurrence, à accroître l'efficacité de l'enseignement secondaire et supérieur, à rendre le dispositif fiscal plus efficace, à réduire les participations publiques, à réorienter l'économie vers une croissance durable sur le plan écologique et à améliorer encore le fonctionnement du marché du travail.

Le gouvernement a déjà pris d'importantes initiatives en ce sens. Parmi les récentes réformes on retiendra, par exemple, les modifications apportées à la loi sur les faillites, la poursuite de la transposition des directives de l'Union européenne qui libéralisent le marché de l'énergie ainsi que la législation qui impose de recourir plus largement aux

appels d'offres pour les marchés de services aux collectivités locales. Dans l'enseignement secondaire, le gouvernement a pris des mesures de réforme de la gouvernance et d'incitations qui doivent être poursuivies. Parallèlement, une réforme prometteuse de l'enseignement supérieur est également en cours, comme on le verra dans cette *Étude*. Toutefois, les précédents projets visant à libéraliser les services professionnels sont enlisés depuis quelque temps et devraient être relancés. Enfin, l'assouplissement de la législation du marché du travail dans un sens plus favorable à l'emploi, les mesures d'encouragement du retour à l'emploi, les dispositions visant à stimuler les taux d'activité, y compris des femmes et des jeunes, la poursuite et l'achèvement des réformes libéralisant l'accès aux services professionnels et la concurrence dans ce secteur, l'amélioration des conditions pour les entreprises et l'innovation ainsi que d'autres mesures stimulant la concurrence doivent figurer parmi les grandes priorités des autorités. On examinera également dans la présente *Étude* la façon dont les pouvoirs publics peuvent protéger l'environnement de façon aussi économiquement efficiente que possible, pour améliorer la viabilité de la croissance.

---

*La politique budgétaire doit replacer le ratio dette/PIB sur une trajectoire descendante*

---

Contrairement à la plupart des pays, l'Italie a réagi à la crise financière et à la récession en réaffectant des dépenses vers des aides sociales et un certain soutien à l'industrie, plutôt qu'en prenant des mesures de relance budgétaire de nature à creuser les déficits. Les initiatives prises ont été conçues pour être budgétairement neutres, certaines petites mesures de relance résultant du redéploiement de dépenses publiques vers des catégories passant pour avoir des effets multiplicateurs plus importants. Cette orientation pertinente a été largement dictée par l'ampleur de l'endettement initial et les antécédents de déficits considérables du pays. Jusqu'ici, cette politique a conforté la position de l'Italie sur les marchés de la dette pendant une longue période de nervosité à l'égard des dettes bancaires et souveraines. Pour améliorer davantage sa crédibilité, le gouvernement a resserré son dispositif à la mi-2010 afin de maintenir le budget sur les rails, conformément aux dispositions de la Procédure de déficit excessif du Pacte européen de stabilité et de croissance. En conséquence, le déficit des administrations publiques pour 2010 est descendu à 4.6 % du PIB, ce qui marque un recul de 0.8 point par rapport à 2009.

La nervosité des marchés quant à la détérioration générale des finances publiques impose plus que jamais une réduction soutenue de la dette publique. La politique budgétaire définie dans la Décision de finance publique pour 2011-13 prévoit un nouveau resserrement visant à ramener le déficit des administrations publiques à 2.2 % du PIB en 2013. Selon les scénarios définis par les autorités, la dette publique atteindrait son niveau maximum en 2011, à un peu plus de 119 % du PIB, avant d'entamer une lente décroissance pour ressortir à 115 % en 2013. La nécessité de poursuivre cette politique de resserrement, dont l'essentiel des avantages en termes de réduction de la dette se matérialiseront plus tard, met en relief le coût des politiques antérieures qui avaient toléré une dette trop élevée, même si elle était vouée à reculer avant le déclenchement de la crise. *L'Italie devrait continuer d'appliquer des mesures d'assainissement budgétaire dans un proche avenir. Le gouvernement a fait un grand pas en avant en exposant de façon assez précise ses projets de dépenses pour la période 2011-13 – la poursuite de l'amélioration de la crédibilité budgétaire du gouvernement dépend de la mise en œuvre de ces initiatives. Au-delà de 2013, de nouvelles*

mesures de réduction des déficits seront vraisemblablement nécessaires, comme le laisse d'ailleurs présager le Programme de stabilité publié à la mi-avril, après finalisation de la présente Étude. Des lignes directrices sur la réduction de la dette à moyen terme sont en cours d'examen dans le cadre de l'Union européenne.

---

#### *Les réductions prévues des dépenses devront sans doute être complétées par d'autres mesures*

---

Le projet du gouvernement vise à appliquer pratiquement la totalité des mesures d'assainissement durant la période 2011-13 en réduisant les dépenses en pourcentage du PIB, ainsi qu'en luttant contre la fraude fiscale. Des réductions considérables des dépenses vont être réalisées à la faveur du gel des salaires dans le secteur public et de la diminution des transferts aux régions. Le gel des salaires viendra à expiration en 2013, tandis qu'il va sans doute être difficile de contrôler pleinement le solde des dépenses et recettes régionales durant la phase de transition prochaine vers un fédéralisme budgétaire étendu. Si ces deux mesures donnent lieu à certains dérapages, de nouvelles réductions des dépenses seront nécessaires, éventuellement complétées par des mesures d'accroissement des recettes comme un élargissement de l'assiette des impôts par l'élimination d'un bon nombre de niches fiscales et de taux réduits. Des impôts sur un certain nombre d'externalités d'ordre environnemental pourraient aussi être introduits ou relevés. Alourdir la fiscalité immobilière peut accroître les recettes parce qu'il est difficile d'y échapper et que les distorsions introduites par ce type d'impôt sont réduites ; cette démarche présente cependant des limites car une fiscalité immobilière trop lourde risque de réduire les incitations à épargner et à investir. Les projets visant à endiguer la fraude fiscale doivent être mis à exécution. Pour maintenir leur crédibilité, il convient d'éviter les mesures d'amnistie fiscale comme celles de 2009-10 sur les avoirs non déclarés détenus à l'étranger. De fait, le train de mesures budgétaires 2010 s'est abstenu de recourir à de telles mesures.

---

#### *Un dispositif budgétaire renforcé*

---

Depuis 2008, la programmation budgétaire pluriannuelle couvre judicieusement une période de trois ans. En 2009, les bases juridiques de cette programmation triennale ont été renforcées et la documentation budgétaire est devenue plus transparente et apporte des informations de meilleure qualité sur les prévisions officielles. Ces informations comprennent notamment une analyse des écarts par rapport aux projets et prévisions antérieurs. Les instances budgétaires des deux chambres du Parlement publient également des analyses de ces projections officielles. Ces changements marquent une amélioration sensible du processus budgétaire et de son suivi. Certains pays ont aussi innové en se dotant d'un conseil budgétaire indépendant chargé de suivre et d'évaluer les prévisions budgétaires officielles. Les autorités italiennes sont invitées à envisager une nouvelle amélioration du système de suivi de la politique budgétaire en se dotant d'un conseil de ce type.

---

### *La réforme des retraites a amélioré la viabilité des finances publiques*

---

La viabilité de long terme des finances publiques suppose de traiter la question des engagements futurs, notamment en matière de retraite. L'Italie a admis relativement tôt les répercussions budgétaires de long terme de son régime des retraites et a pris dès les années 90 des initiatives de réforme pour s'en prémunir. Ces premières réformes ont été progressives, de sorte que les dépenses au titre des retraites restent élevées ; néanmoins, leur trajectoire s'est stabilisée par rapport au PIB, en dehors de l'augmentation du ratio enregistrée en 2008-09 qui a été entièrement imputable au recul du PIB. Par rapport aux salaires, les pensions moyennes en Italie sont supérieures à celles qui sont servies dans la plupart des pays et les taux d'activité des plus de 60 ans y sont faibles. La loi de 2010 a relevé l'âge de départ à la retraite pour les femmes dans le secteur public, repoussé l'âge d'ouverture des droits à pension au-delà de l'âge de départ (en utilisant le mécanisme de la « fenêtre de départ ») et lié les modifications de cet âge à l'espérance de vie. En relevant l'âge effectif de départ à la retraite, les changements introduits en 2010 ont sensiblement réduit le ratio attendu des dépenses de retraite au PIB pour les 35 prochaines années et, de la même façon, ces changements ont amélioré le niveau moyen des retraites à long terme. Cela étant, en 2060 le ratio des pensions moyennes aux salaires moyens aura diminué d'un quart par rapport à son niveau actuel. Cette baisse considérable nécessite sans doute une nouvelle augmentation de l'épargne retraite privée.

---

### *La réforme des retraites suppose une augmentation du taux d'activité des seniors*

---

Dans les quinze prochaines années, le principal impact des réformes des retraites devrait se concrétiser par une augmentation régulière de l'âge effectif de départ à la retraite, ce qui suppose une amélioration sensible du taux d'emploi des seniors. Pour les salariés des grandes entreprises bénéficiant de la sécurité de l'emploi, il s'agit simplement de rester plus longtemps en activité. Mais la rotation sur le marché du travail peut s'avérer difficile pour les seniors. Une certaine flexibilité des salaires sera nécessaire, car la productivité a tendance à reculer avec l'âge à tout le moins pour certains salariés. L'achèvement de la transition d'un régime de retraite reposant sur le dernier salaire à un régime à cotisations définies supprimera l'un des obstacles à cette flexibilité à l'approche de l'âge de départ à la retraite. Il y a d'autres raisons de rechercher une plus grande flexibilité sur le marché du travail : le chômage des jeunes est élevé et l'activité des femmes reste relativement faible, même si elle augmente. Le rôle croissant de la productivité au niveau de l'entreprise dans les récentes réformes des mécanismes de négociation collective devrait certes améliorer les résultats globaux, mais il faut faire davantage de progrès sur certains autres aspects de la flexibilité, notamment pour ce qui concerne les seniors.

---

### *Le dispositif de protection sociale doit être revu*

---

Les principaux postes de dépenses au titre des mesures de lutte contre la crise correspondaient à des élargissements ponctuels des mécanismes d'aide au revenu liée à un emploi (*Cassa Integrazione*) ainsi qu'à d'autres mécanismes ciblés de garantie de revenu. La *Cassa Integrazione* (CIG) et ses élargissements peuvent, comme les aides au travail à



horaire réduit dans d'autres pays, contribuer à maintenir la relation des salariés avec le marché du travail. À la suite des élargissements de la CIG, la plupart des entreprises et des travailleurs ont désormais un certain accès au filet de sécurité, même si sa structure est assez fragmentée. Pour les bénéficiaires de la CIG, en particulier les travailleurs peu rémunérés, les taux nominaux de remplacement sont assez généreux, même s'ils sont soumis à des plafonds assez bas, et les aides peuvent être versées durant trois ans. Malgré les avantages immédiats que présente le maintien des salariés dans l'entreprise pour préserver leur employabilité, à long terme, un tel dispositif ne les incite pas suffisamment à rechercher des entreprises ou des secteurs offrant de meilleures perspectives. Les élargissements de la CIG ont été une façon logique d'étendre rapidement le champ de la protection sociale pendant la récession, mais des réformes du dispositif – qui doivent naturellement respecter les contraintes générales des finances publiques – sont nécessaires : *un raccourcissement de la durée des droits à prestations et une réduction des taux de remplacement au titre de la CIG doivent être appliqués progressivement et les mesures actives du marché du travail et les infrastructures de recherche d'emploi doivent être développées. À plus long terme, les réformes doivent viser à instaurer un filet de protection de type « flexicurité » moins fragmenté.*

---

#### *La transparence peut améliorer l'efficacité du secteur public*

---

Les gouvernements successifs ont admis la nécessité d'améliorer l'efficacité du secteur public, mais les changements sont lents. *Les efforts de la réforme « Brunetta » visant à recourir plus fortement à des indicateurs de performance fondés sur les résultats doivent être poursuivis, en choisissant soigneusement les indicateurs pour éviter de fausser les incitations.* Ce processus peut être favorisé par une amélioration de la transparence, des premiers succès ayant été enregistrés dans ce domaine avec l'obligation faite aux ministères de publier des informations assez détaillées sur les taux d'absentéisme et sur les traitements. Toutefois, il est encore trop tôt pour dire si le programme dans son ensemble produira des effets significatifs sur l'efficacité.

Autre exemple utile de transparence, la publication en 2008 des *Examens des dépenses publiques* par la Commission technique des finances publiques. Ces examens ont couvert quatre grands ministères dépensiers et ont formulé des recommandations spécifiques en vue d'améliorer leur efficacité. Dans le cas de la scolarité obligatoire, par exemple, nombre de recommandations faisaient écho à celles formulées dans la dernière *Étude* et faisaient également partie du programme en cours du gouvernement. La Commission technique a été dissoute, mais une loi de 2009 a chargé les services de la Comptabilité générale de l'État de préparer une analyse et une évaluation de l'efficacité des dépenses de chaque ministère. Il conviendrait d'entreprendre d'autres études sectorielles du type de celles qu'établissait la Commission technique des finances publiques, études qui pourraient s'appuyer utilement sur les résultats des indicateurs de performance qui ressortiront de ce processus. Comme le recommandaient les précédentes *Études* et l'*Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation* en 2009, lors de la mise au point de nouvelles mesures spécifiques, il conviendra de recourir plus systématiquement à l'analyse d'impact de la réglementation ainsi qu'à l'analyse coûts-avantages et aux évaluations environnementales stratégiques.

---

### Réforme de l'enseignement supérieur

---

L'enseignement supérieur est un dossier spécifique dans lequel les financements publics sont déjà réduits, ce qui nécessite de trouver des moyens d'accroître son efficacité afin d'améliorer, voire de maintenir, ses performances. On manque actuellement d'informations comparables sur le plan international à propos des résultats de l'enseignement supérieur en termes de connaissances acquises et de recherche, mais on admet généralement que les universités italiennes sont en retard sur celles d'autres pays, même si, à l'aune des publications, la production scientifique italienne est assez substantielle. La proportion d'Italiens titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur figure parmi les plus faibles de la zone OCDE – entre le Mexique et le Portugal –, encore que cela reflète plus la médiocrité des taux de scolarisation passés que les tendances actuelles. En effet, les taux de scolarisation actuels sont parmi les plus élevés de la zone OCDE. En outre, aucune université italienne ne figure dans les 100 premiers établissements des deux classements mondiaux. Ces performances médiocres de l'enseignement supérieur restreignent le vivier de professionnels compétents.

Les universités doivent satisfaire à un certain nombre de normes d'accréditation de leurs diplômes, qui ont été progressivement durcies. Il n'y a aucune obligation de contrôle externe des résultats des examens, pas plus qu'il n'y a de tradition d'études comparatives anonymes par des examinateurs extérieurs. Parmi ses missions, le nouvel organisme d'assurance qualité, l'ANVUR, doit définir des indicateurs de performance clairs pour les universités et mettre au point un dispositif correspondant d'évaluation et de récompense. Les informations qui ressortiront de ce processus doivent s'attacher aux résultats des étudiants et convenir à des exercices de comparaison entre universités. *Ces évaluations seront rendues publiques, afin de permettre aux universités de se comparer entre elles, et aux étudiants – et à leurs futurs employeurs – de faire des choix en connaissance de cause.*

Une question controversée porte sur le statut juridique des diplômes, la *valore legale del titolo di studio*. Récemment encore, dans l'administration publique, le simple fait d'être titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur pouvait en grande partie déterminer les décisions de promotion ou d'augmentation de traitement, et ce, indépendamment des performances ou des responsabilités des personnes concernées. Même s'il est logique de conditionner un recrutement à la détention du diplôme approprié, *les systèmes de récompense qui reposent sur la valeur légale en lieu et place d'une évaluation des performances dans le secteur public doivent être complètement abandonnés.*

---

### Doter les universités d'une véritable autonomie et de responsabilités effectives

---

En Italie, les universités sont déjà autonomes sur le plan académique. Néanmoins, leur structure de décision, dominée par les intérêts de départements ou de facultés, sans incitations suffisantes à mettre en œuvre une politique coordonnée dans le cadre d'un dispositif stratégique, n'a pas toujours abouti à une gestion efficace dans la plupart des établissements. On devrait gagner en efficacité en recourant à des systèmes de décentralisation des décisions au niveau des universités, en leur assurant une autonomie convenable et en responsabilisant leurs dirigeants de même qu'en leur affectant des

ressources en fonction de la demande de leurs *cursus* émanant d'étudiants bien informés et en attribuant des financements aux chercheurs par mise en concurrence.

La loi adoptée à la fin de 2010 vise à réformer la gouvernance des universités dans le sens souhaité. Elle devrait permettre de prendre des décisions stratégiques et managériales dans le cadre d'un conseil d'administration dans lequel les enseignants en poste sont largement représentés sans occuper pour autant de position dominante ; ces conseils devront aussi obligatoirement compter deux ou trois administrateurs extérieurs dotés des compétences pertinentes. *La Loi de réforme des universités doit être mise en œuvre selon ces principes, en veillant à l'attribution de responsabilités claires et à la transparence du processus de décision. Les recteurs et administrateurs devraient être tenus de rendre compte des résultats de leurs décisions, leurs traitements ou primes étant si possible liés aux performances de l'institution.* Cela supposerait de nommer des recteurs qualifiés et de prévoir des mécanismes de financement adaptés.

La loi de 2008 avait permis aux universités publiques de se transformer en fondations privées dotées d'une plus grande autonomie. Aucune institution n'a franchi ce pas, en raison du manque de clarté quant à ses conséquences financières. Si l'on veut développer les services d'enseignement du secteur privé, il convient de clarifier cette procédure et de définir des conditions d'accréditation précises pour la création de nouvelles institutions privées.

---

*Améliorer le financement par l'augmentation des droits d'inscription et l'octroi de prêts remboursables en fonction des revenus futurs*

---

Actuellement les droits d'inscription sont relativement faibles dans la mesure où les revenus correspondants d'une université sont plafonnés à 20 % de sa dotation de base par l'État, dispositif qui implique paradoxalement que les universités doivent réduire leurs droits d'inscription si la dotation de l'État diminue. Même s'il peut accroître les maigres recettes budgétaires des universités, avantager les meilleurs établissements, intensifier par là-même la concurrence et inciter les étudiants à achever leurs études dans les délais prévus, un relèvement des droits d'inscription peut avoir des effets négatifs. *L'Italie pourrait envisager de supprimer progressivement le plafonnement des droits d'inscription de façon que les étudiants prennent en charge une plus forte proportion des coûts. Les préoccupations relatives à l'accès aux études devraient être traitées par un système de prêts dont le remboursement serait fonction des revenus futurs, les étudiants n'étant tenus de rembourser leurs prêts qu'une fois qu'ils auront commencé à travailler et que leurs revenus dépasseront un certain seuil, et le dispositif étant complété si nécessaire par un système de bourses.* L'expérience d'autres pays tend à montrer que l'association de frais d'études et de prêts ne risque pas de provoquer de chute notable du nombre d'étudiants. Il faut maintenir une aide importante, que ce soit au moyen de bourses d'études ou de subventions aux établissements, de façon à tenir compte des intérêts économiques ou autres du corps social pour la formation des étudiants. La loi de réforme de 2010 crée un système de prêts garantis par l'État et consentis à des taux concurrentiels. Toutefois, on ne sait pas très bien quelle sera l'ampleur des financements affectés à cette mesure.

---

### Renforcer les liens avec le secteur privé

---

Le secteur privé peut apporter à la fois des fonds et des orientations pour les efforts de recherche. Le système d'incitations doit permettre aux universités et à leurs chercheurs de bénéficier aussi bien financièrement que scientifiquement de contrats de recherche et d'innovation avec les entreprises du secteur privé. Certaines dispositions de la loi de réforme des universités de 2010 vont dans ce sens. Intensifier cette collaboration permettrait à la fois d'accroître les résultats de la recherche et de favoriser leur diffusion. L'amélioration des conditions générales de l'entrepreneuriat et la réduction des obstacles à l'entrée sur le marché de petites entreprises innovantes sont nécessaires pour tirer pleinement parti d'une amélioration des capacités de recherche.

---

### Sélection des étudiants, orientation professionnelle

---

L'absence de sélection à l'entrée et le manque d'autres types d'enseignement supérieur contribuent à la lenteur de l'achèvement des études et aux taux d'échec élevés. En dehors des études de médecine et de quelques autres filières, les universités ne sont généralement pas autorisées à sélectionner les étudiants à l'entrée – la possession du diplôme de fin d'études secondaires (*maturità*) est suffisante. De plus en plus, cependant, des universités profitent des failles du dispositif qui leur permettent de procéder à une sélection dans d'autres disciplines. *Il conviendrait de généraliser un processus de sélection qui écarte les étudiants médiocres à l'entrée (ou très rapidement après), tout en définissant des lignes directrices claires pour l'accès aux formations diplômantes en rapport avec le type et la structure des études secondaires suivies.* Cela étant, les résultats de la *maturità* présentent actuellement un biais régional manifeste, de sorte qu'ils ne sont pas très faciles à utiliser en soi à des fins de sélection. La Loi de réforme des universités de 2010 incite désormais les étudiants à achever leurs études avec un diplôme supérieur dans les délais légaux du cursus en convertissant les prêts publics en dons. *Il pourrait aussi être utile d'accroître le petit nombre de formations supérieures professionnalisantes.* La création des premiers *Istituti Tecnici Superiori* en octobre 2010 marque un pas dans cette direction si ces instituts évoluent dans le sens des formations en deux ans, fortement intégrées avec le commerce et l'industrie, proposées par les *Instituti universitari tecnologici* français.

---

### Réformer le recrutement et les carrières du personnel

---

Récemment encore, les procédures de recrutement du personnel universitaire semblaient accorder un avantage disproportionné aux candidats locaux et décourageaient ainsi les candidatures émanant d'un vivier plus large d'universitaires qualifiés du reste de l'Italie et de l'étranger. La Loi de réforme des universités de 2010 introduit un nouveau système de recrutement en deux étapes qui devrait, s'il est convenablement appliqué, apporter des améliorations substantielles ; des mesures liant spécifiquement les procédures de recrutement et leurs résultats à des niveaux de financement devraient en outre fortement inciter les futures universités à recruter du personnel d'enseignement et de recherche hautement qualifié. Il est donc essentiel que la réforme soit mise en œuvre, de façon aussi rigoureuse que possible, au niveau à la fois national et local et que des critères stricts

d'évaluation au mérite s'appliquent. Au niveau local, il convient d'encourager le recours à des assesseurs extérieurs, y compris étrangers. Le nouveau système de recrutement ne fonctionnera efficacement que dans le cadre de la refonte générale de la gouvernance et du financement visant à accroître l'autonomie et la responsabilité des établissements comme le prévoit la loi de 2010.

Jusqu'à ces derniers temps, la progression des traitements des professeurs d'université en poste – comme c'est traditionnellement le cas dans de nombreux systèmes universitaires européens – était en grande partie indépendante des performances. Le franchissement d'échelons dans les barèmes de traitement en Italie est désormais conditionné à la remise de comptes rendus de recherche et/ou à des activités d'enseignement. *Un autre aspect de l'autonomie des universités doit résider dans la possibilité de récompenser les enseignants et les chercheurs en se référant de façon plus stricte à leurs performances.* La réforme de 2010 le permet en créant un fonds de récompense du mérite (*Fondo per la premialità*) dans chaque université.

*La politique environnementale doit réduire les coûts de la pollution de façon efficiente – notamment en fixant les prix à leur juste niveau*

En Italie, la panoplie des instruments utilisés pour atténuer l'impact environnemental de l'activité humaine intègre les principes essentiels dans ce domaine – le principe du « pollueur-payeur », la tarification des externalités, l'analyse des coûts et avantages et les études d'impact sur l'environnement. Toutefois, dans nombre de ces domaines, l'Italie est loin d'atteindre les résultats souhaitables. Sur le plan important des émissions de gaz à effet de serre, même si celles-ci sont relativement faibles par rapport au PIB du pays, l'Italie est le troisième plus gros émetteur de l'Union européenne et ses émissions ont augmenté régulièrement jusqu'à la crise de 2008, mais ont diminué depuis lors. Tandis que les véhicules particuliers italiens affichent un rendement énergétique relativement satisfaisant, c'est beaucoup moins vrai des véhicules de transport routier, et la pollution de l'air dans plusieurs villes italiennes reste critique, en partie pour des raisons climatiques locales. Le dossier du traitement des déchets constitue un problème délicat, qui traduit une mauvaise planification et parfois aussi la présence d'activités criminelles.

Déterminer le « juste niveau des prix » constitue un élément essentiel d'une approche économiquement efficiente de la réduction de la pollution parce que cela incite à réduire la pollution là où les coûts sont les plus faibles. À long terme, le juste prix de la pollution stimule l'innovation, parce qu'il accroît le rendement des investissements dans la recherche et le développement liés à l'environnement. Le cas du secteur des transports est intéressant à cet égard. C'est une source importante d'externalités négatives pour l'environnement dont on peut déterminer le prix. Toutefois, compte tenu de la forte taxation des carburants par rapport à la moyenne OCDE, même si elle n'est que légèrement supérieure à celle de l'UE, et de la rigueur croissante de la réglementation européenne relative aux émissions, on a déjà fait beaucoup pour « déterminer le juste prix » de la pollution dans ce domaine, tout en évitant de sanctionner inutilement un secteur stratégique. Cela étant, en termes réels, le niveau de la taxe sur les carburants a diminué, ce qui freine l'incitation à réduire la consommation, même si ce phénomène est sans doute en partie compensé par le durcissement des normes d'émission applicables aux nouveaux moteurs. *Les taux d'imposition fixés pour remédier à certaines externalités – notamment celles qui*

concernent les émissions de CO<sub>2</sub> dans des secteurs non couverts par le mécanisme de permis négociables de l'UE – doivent l'être au même niveau dans tous les secteurs. En outre, les performances du transport de marchandises en matière d'émissions se sont beaucoup moins améliorées que celles du transport privé de passagers ; cela semble plus lié à une application incohérente ou laxiste des normes qu'à l'allègement relativement limité appliqué à la fiscalité des carburants à usage commercial. Néanmoins, les allègements préjudiciables pour l'environnement doivent être éliminés progressivement, de même que d'autres abattements ou exemptions appliqués par exemple aux taxis, au transport aérien, à l'agriculture et au transport de marchandises.

---

*Poursuite des objectifs environnementaux :  
mettre la gouvernance sur de bons rails*

---

La responsabilité de la plupart des aspects de l'application et de la mise en œuvre de la politique environnementale est décentralisée au niveau des exécutifs régionaux, dont l'action est cependant limitée à la latitude qui leur est donnée pour adopter des textes législatifs autonomes. L'équilibre entre législation nationale et application locale semble satisfaisant, malgré quelques conflits occasionnels. Il existe une certaine fragmentation des organismes chargés des rapports sur l'état de l'environnement et des inspections environnementales, de sorte que les données collectées ne sont sans doute pas d'une qualité uniforme dans tout le pays, ce qui entrave l'amélioration des analyses comparatives. De même, les capacités d'analyse des agences régionales de l'environnement (ARPA) sont variables, en raison de disparités de taille et de moyens selon les régions. Des représentants des ARPA se réunissent plusieurs fois par an sous l'égide de l'agence nationale, l'ISPRA, mais leur coordination ne va pas jusqu'à entreprendre des travaux conjoints au niveau technique. Malgré la logique de la décentralisation, il semble *justifié d'intégrer les ARPA dans un réseau national plus formel si cela doit permettre d'améliorer leur efficacité globale en réduisant les doubles emplois dans certains domaines techniques.*

Un aspect important de la politique environnementale consiste à recourir systématiquement à des outils d'analyse pour évaluer l'impact de l'action des pouvoirs publics sur l'environnement. Les procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement (EIE, utilisées pour des projets spécifiques, notamment en matière d'infrastructures) et les évaluations environnementales stratégiques (EES – le terme s'applique à l'examen des conséquences d'un changement de plans et de programmes, de politiques et de stratégies) existent et, sur le papier, semblent adéquates. Leur influence est cependant limitée ; les évaluations sont souvent entreprises trop tard pour permettre d'envisager sérieusement d'autres solutions. *Ces évaluations doivent être régies par des procédures transparentes, cohérentes et stables et leur rôle dans la formulation de l'action des pouvoirs publics doit être renforcé.* Un problème tient au fait que les changements d'orientation sont fréquemment introduits par décret gouvernemental, ce qui n'impose pas de procéder à une EES ; une fois le décret approuvé, le gouvernement doit généralement établir un projet de loi dans un délai relativement bref, qui ne permet pas de véritable examen des solutions de rechange. À moins que le ministère de l'Environnement ou les commissions parlementaires concernées soient suffisamment puissants pour contester cette approche, les EIE et EES auront du mal à remplir efficacement leur mission.



---

### *Il faut examiner de plus près les coûts et les avantages*

---

Il convient de réévaluer le bilan des coûts et avantages dans le transport ferroviaire. Par exemple, un certain désaccord existe sur l'analyse des coûts et avantages du programme italien de lignes à grande vitesse. Des critiques analogues à celles que l'on a déjà évoquées pour les EIE et EES s'appliquent à l'utilisation de l'analyse coûts/ avantages (ACA) dans le domaine de l'environnement ou d'autres secteurs. *L'ACA doit être utilisée plus régulièrement, en appliquant les mêmes coûts imputés aux externalités analogues dans différents projets. Des comptes rendus d'ACA, énonçant clairement leurs hypothèses, doivent être publiquement disponibles.* Dans le cas du transport ferroviaire, le coût très élevé de la construction en Italie, ainsi que la tendance des projets ferroviaires à comporter des aspects politiques considérables, vient ajouter à la nécessité de porter un regard extérieur sur le programme de développement ferroviaire. Les éléments tirés de l'analyse coûts/avantages du péage urbain à Milan sont en revanche encourageants, principalement en raison de la diminution de la congestion. *Il convient d'encourager le recours aux péages routiers ailleurs, au moins à titre expérimental et moyennant un suivi et une évaluation des résultats.*

---

### *Les mesures de promotion de la croissance verte doivent afficher clairement leurs objectifs et leurs moyens, notamment dans le domaine de la politique de l'énergie*

---

L'un des grands objectifs de la politique de l'énergie consiste à réduire les émissions de gaz à effet de serre, avec pour objectif subsidiaire, imposé au niveau de l'Union européenne, d'accroître la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie. À cet effet, l'Italie utilise un système de « certificats verts » dans le cadre duquel les distributeurs d'électricité doivent acheter des certificats pour couvrir une certaine part de l'électricité qu'ils distribuent. Ils obtiennent ces certificats, soit en achetant de l'électricité renouvelable, soit en les rachetant auprès d'autres distributeurs, de sorte que leurs prix varient en fonction de l'offre et de la demande et diminuent à mesure que les technologies s'améliorent. Comme pour les droits d'émission négociables, dans la mesure où le même prix s'applique à tous les types de technologies renouvelables, c'est un moyen d'atteindre l'objectif au moindre coût.

Toutefois, l'Italie alourdit les coûts à court terme en différenciant plusieurs catégories d'électricité d'origine éolienne et en utilisant un tarif d'achat garanti pour l'électricité d'origine solaire. Un tel tarif réduit l'incertitude des investisseurs sur les prix et peut donc apporter de plus fortes incitations à l'innovation. L'innovation dans les technologies de l'environnement et les emplois associés sont directement bénéfiques pour l'environnement et peuvent avoir des retombées dans d'autres domaines. Il faut cependant savoir raison garder. L'innovation et les emplois qualifiés générés par la mise en œuvre de la politique environnementale peuvent être considérés comme des avantages, et ces avantages doivent être mis en regard de l'offre disponible de ces facteurs, car ils sont également pertinents en tant que coûts de la politique environnementale.

Par exemple, les tarifs d'achat, qui assurent une subvention beaucoup plus forte pour le solaire que pour l'éolien, peuvent encourager la R-D dans le domaine de l'énergie solaire, mais si ces prix sont fixés pour trop longtemps, ils peuvent générer de très fortes rentes

sans pour autant assurer des réductions sensibles des émissions. Bien que résultant en partie de l'action de l'UE plutôt que de mesures nationales, certains objectifs relatifs à l'énergie sont poursuivis au prix fort. Même si l'objectif général assigné à la proportion d'énergies renouvelables est logique dans le cas de l'Italie, prévoir différents programmes d'aide pour différentes sources d'énergie a peu de chances d'être efficient. *Les prix d'achat doivent être réduits. Ces instruments et d'autres mesures visant à encourager des technologies particulières doivent être évités. Il convient de leur préférer des mesures comme des certificats verts indifférenciés qui prennent en compte les objectifs à un moindre coût.* Au vu de l'incertitude et des inefficiences créées par les modifications fréquentes du dispositif, *le projet de décret sur le remplacement du système existant de certificats verts par un nouveau mécanisme d'incitation à recourir aux énergies renouvelables doit être tempéré en ménageant dans toute la mesure du possible la continuité avec le système actuel. À terme, il faut assurer la transparence et la cohérence des règles relatives aux incitations afin d'en améliorer l'efficacité.*

L'électricité d'origine nucléaire peut apporter une contribution durable à la réduction des émissions de carbone et, grâce à la diversification des sources, à la sécurité énergétique de l'Italie. L'approche actuelle, dans le cadre de laquelle non seulement les coûts de démantèlement des centrales mais aussi l'ensemble des risques doivent être assumés par les opérateurs, sans la moindre garantie des pouvoirs publics, a peu de chances d'être viable compte tenu de l'horizon éloigné de ces risques. Sur ce sujet sensible, *le travail nécessaire d'analyse des coûts et avantages, qui relève de l'organisme créé pour élaborer la stratégie, doit être entrepris dans la plus grande transparence de façon que le débat public s'appuie sur les meilleures informations disponibles.*

---

#### *Il faut réformer la gouvernance du secteur de la distribution d'eau*

---

L'un des principaux problèmes de gouvernance dans la gestion des ordures ménagères et la distribution d'eau tient au fait que de nombreuses entreprises de services aux collectivités sont des entreprises publiques ou d'anciennes entreprises publiques ou encore des services d'administrations locales. Comme on l'a vu dans les précédentes *Études* ainsi que dans *l'Examen de la réforme de la réglementation*, il sera difficile d'atteindre des objectifs économiques et environnementaux tant que l'on n'aura pas remédié aux conflits d'intérêts existants. *Il convient donc sans doute de faire respecter des règles strictes d'« indépendance », ce qui peut passer par une privatisation intégrale des entreprises de services de traitement des déchets et d'assainissement de l'eau : cela étant, même les privatisations ne constituent pas en soi une garantie. En conséquence, la propriété privée de ces monopoles locaux, qui devraient être attribués sur appel d'offres pour une période fixe, supposerait l'existence d'une puissante autorité de tutelle nationale travaillant main dans la main avec l'Autorité de la concurrence.*

Si la gouvernance s'améliore, il devient plus facile de déterminer où se situe le juste prix. Dans le cas de la distribution d'eau, il convient d'encourager la fixation d'un prix correspondant réellement au principe de recouvrement intégral des coûts et donnant des incitations à réduire les pertes de distribution. Actuellement, une partie des pertes les plus lourdes se produisent dans les régions les plus arides. Si on le souhaite, un « droit » d'accès à l'eau potable peut être mis en œuvre par un mécanisme de tarification prévoyant la fourniture gratuite aux ménages d'une petite quantité d'eau.



---

*La politique de traitement des déchets a souffert d'une mauvaise planification, mais elle a aussi connu quelques succès*

---

La question des déchets fait fréquemment la une de la presse en Italie : l'attention accordée par les médias à la gestion des déchets en Italie s'est surtout concentrée sur la situation dans le Sud. Dans certaines zones, il y a eu une incapacité frappante des administrations locales de réunir un consensus sur le lieu et les modalités d'élimination des déchets. Il est particulièrement notoire que ces deux problèmes se recoupent en Campanie, région dont Naples est la capitale. Les problèmes qu'on y rencontre sont le résultat d'une mauvaise gestion exacerbée par des activités illégales. Le fait d'imposer la présence de « commissaires » extérieurs chargés du traitement des déchets n'y a pas apporté de solution durable à ces problèmes et a sans doute découragé les autorités locales de les régler, même si, dans d'autres régions, les pouvoirs spéciaux accordés au commissaire national semblent avoir produit des effets positifs. *Il serait donc utile d'étudier les procédures locales (et pas seulement en Campanie) afin de faire le bilan des conflits d'intérêts dans la gestion et l'élimination des déchets et de vérifier si l'on doit améliorer ces procédures.*

Certains aspects du traitement des déchets en Italie semblent bien fonctionner, avec un recours assez efficace aux incitations économiques – c'est le cas notamment des consortiums chargés du recyclage des emballages commerciaux. *Dans ce domaine, les taxes en amont pesant sur les différents produits eux-mêmes, mises en évidence dans les informations sur les prix destinées aux consommateurs, doivent cependant jouer un rôle complémentaire plus important. On peut aussi décourager l'utilisation des décharges et de l'incinération au moyen d'une fiscalité judicieuse.*



## Chapitre 1

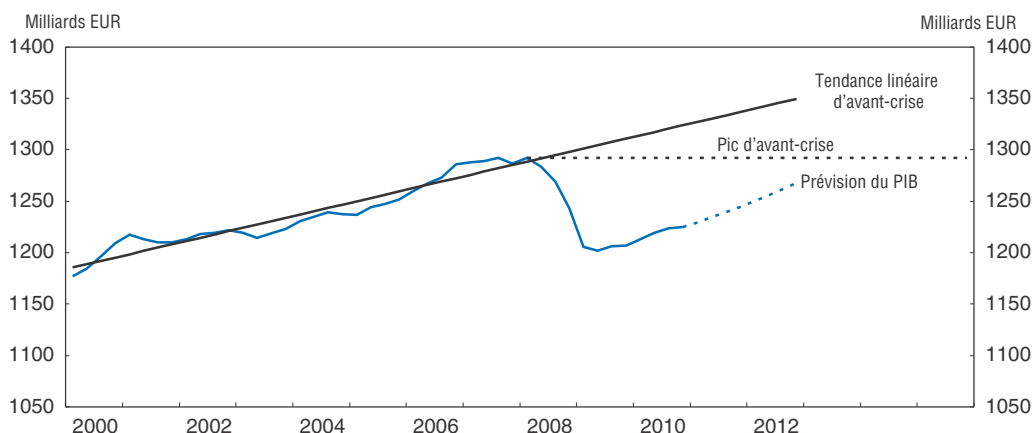
# Consolider la reprise économique et la viabilité des finances publiques

*L'Italie se remet lentement de la pire récession de l'après-guerre. Malgré les récentes initiatives de réforme, le pays reste confronté à de nombreux problèmes structurels qui ont lourdement pesé sur la productivité du travail. Le gouvernement a, dans une certaine mesure, réussi à contenir le déficit budgétaire, mais face à une dette publique qui compte parmi les plus élevées de la zone OCDE, il devra poursuivre ses efforts d'assainissement des finances publiques. La mauvaise santé des finances publiques souligne l'importance des réformes précédentes des retraites et d'une refonte du régime fiscal.*


Après une décennie de faible croissance, l'Italie a connu en 2008 et 2009 la récession la plus grave des cinquante dernières années, à la suite de la crise économique et financière mondiale. Celle-ci représentait un choc essentiellement externe dont l'économie n'était pas protégée. La reprise, amorcée tardivement, est désormais en cours (graphique 1.1). Selon les prévisions actuelles de l'OCDE, le PIB devrait croître de 1.4 % en moyenne sur la période 2010-12, et il faudra attendre 2014 (soit 7 ans) pour qu'il retrouve son niveau record de 2007<sup>1</sup>. En outre, si en 2014 les taux de croissance moyens renouent avec leur tendance linéaire d'avant la crise, la perte définitive de production imputable à la crise, mesurée d'après le PIB d'aujourd'hui, serait supérieure à 6 %<sup>2</sup>. Ces chiffres sont plus élevés que dans la plupart des pays de l'OCDE ; en Italie, la récession a été plus profonde et la reprise est, à ce jour, beaucoup plus faible (graphique 1.2).

Graphique 1.1. **Impact de la crise mondiale sur le PIB réel en Italie**

Mesuré en euros aux prix de 2000



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385370>

La récession et la croissance relativement faible du PIB dans le sillage de la crise se sont répercutées sur pratiquement tous les secteurs de l'économie, comme cela s'est produit dans d'autres grands pays exportateurs. Ainsi, le taux de chômage et la dette publique atteignent aujourd'hui des niveaux sans précédent depuis le début des années 2000, et posent aux pouvoirs publics des défis considérables. En revanche, le faible niveau d'endettement du secteur privé fait que la reprise risque moins d'être affaiblie par des hausses de taux d'intérêt ou de nouvelles difficultés sur les marchés de capitaux dans un certain nombre d'autres pays. Ce chapitre examine la situation de l'économie en général et du marché du travail en particulier. Il procède ensuite à une évaluation de la viabilité des finances publiques, y compris du régime de retraite et de certains aspects du système fiscal.

Les *Études* antérieures formulaient tout un ensemble de recommandations relatives aux réformes de la politique structurelle de nature à soutenir la croissance économique, et plusieurs initiatives ont de fait été engagées (voir l'encadré 1.1 et l'annexe 1.A1). À titre d'exemple, la législation sur les faillites a été revue afin de faciliter l'injection de capitaux dans les entreprises en difficulté. La libéralisation des marchés du gaz naturel se poursuit. La passation des marchés de services locaux par voie d'adjudication publique est désormais obligatoire. Le système de gouvernance et d'incitations a été renforcé dans l'enseignement secondaire comme dans l'administration publique en général. Les révisions du régime de retraite s'accompagnent d'un allongement de la vie professionnelle et ont donc amélioré la viabilité du système.

### Encadré 1.1. **Croissance et réforme structurelle en Italie**

L'évolution de la croissance économique a été un thème récurrent des *Études* économiques de l'OCDE sur l'Italie. Pendant une grande partie de l'après-guerre, le PIB par habitant de l'Italie a augmenté plus vite que dans beaucoup de pays de l'OCDE, mais à partir d'un certain moment, dans les années 90, ce rattrapage s'est interrompu, et la position relative de l'Italie s'est dégradée. Nombre d'explications possibles ont été avancées en ce qui concerne la faiblesse des gains de productivité, et sans tirer de conclusions définitives l'*Étude* de 2009 (chapitre 3) estimait que les problèmes suivants étaient des causes probables :

- La structure de l'appareil industriel et des exportations.
- Le caractère familial de l'entreprise italienne.
- Le faible niveau de formation et les carences de l'enseignement supérieur.
- L'insuffisance des activités d'innovation et de R-D.
- L'intégration de très nombreux immigrants ; et
- Les obstacles réglementaires à l'entrepreneuriat.

En conséquence, un large éventail de réformes structurelles ont été préconisées dans les récentes *Études*. Nombre d'entre elles ont été simultanément reprises dans l'*Examen de la réforme de la réglementation* publié par l'OCDE. Les recommandations relatives à ces questions structurelles étaient notamment les suivantes :

- Poursuivre et achever les réformes dans des secteurs tels que les professions libérales, des avocats aux chauffeurs de taxi, ainsi que dans les transports et le commerce de détail et de gros.
- Maintenir et renforcer la règle de base selon laquelle la politique de la concurrence doit défendre en premier lieu les intérêts des consommateurs et non ceux des producteurs, des salariés ou de l'État.
- Améliorer l'efficacité de l'administration de la justice civile en autorisant des structures de tarification et des procédures qui favorisent la simplification de la documentation et accélèrent le traitement des dossiers.
- Poursuivre la réforme de l'administration publique de manière à donner plus de poids aux indicateurs de performance fondés sur les résultats.
- Renforcer le recours à des mécanismes d'audit, qu'ils soient *ex ante* comme l'évaluation d'impact de la réglementation, ou *ex post* comme les examens des dépenses publiques.

### Encadré 1.1. **Croissance et réforme structurelle en Italie** (suite)

- Réduire l'influence de l'État dans la gestion des entreprises publiques, surtout dans les services locaux, de préférence en réduisant les participations publiques et au moins en utilisant plus judicieusement les règles de pleine concurrence et les appels d'offres obligatoires.
- Améliorer la formation de capital humain dans le système scolaire grâce à une meilleure information sur les performances conjuguée à une gestion davantage axée sur les résultats et à une plus grande responsabilisation des enseignants.

Le niveau du PIB est fonction non seulement de la productivité du travail mais aussi du taux d'activité, problème qui a déjà été abordé dans le chapitre 3 de l'Étude de 2009. Exception faite des hommes d'âge très actif, en Italie les taux d'activité de tous les groupes sont nettement inférieurs aux moyennes de l'OCDE et de l'UE, encore que l'activité féminine soit en hausse. Les recommandations dans ce domaine visent à accroître le niveau d'activité et l'emploi par les actions suivantes :

- Promouvoir une plus grande différenciation des salaires.
- Réformer la législation de protection de l'emploi pour ce qui concerne les contrats permanents.
- Réduire le coin fiscal sur le revenu du travail.

Comme on le verra à l'annexe 1.A1, des avancées ont été réalisées dans certains de ces domaines, mais il faut aller plus loin.

Toutefois, comme le souligne la publication de l'OCDE *Objectif croissance* (2010a), les mesures prises sont généralement limitées. Des obstacles structurels considérables – au premier rang desquels figurent les restrictions de concurrence induites par une réglementation trop pesante, une forte présence capitalistique de l'État et une protection rigide de l'emploi pour les titulaires de contrats à durée indéterminée – continuent de freiner les investissements, l'innovation et la création d'emplois. La mise en œuvre résolue de nouvelles réformes visant à supprimer ces obstacles est aujourd'hui essentielle, car ces mesures contribueraient à remettre le PIB sur sa trajectoire d'avant la crise. Les chapitres 2 et 3 de cette Étude complètent les travaux antérieurs de l'OCDE consacrés aux politiques structurelles en fournissant une analyse détaillée de deux domaines dans lesquels des actions s'imposent, à savoir l'enseignement supérieur et l'environnement.

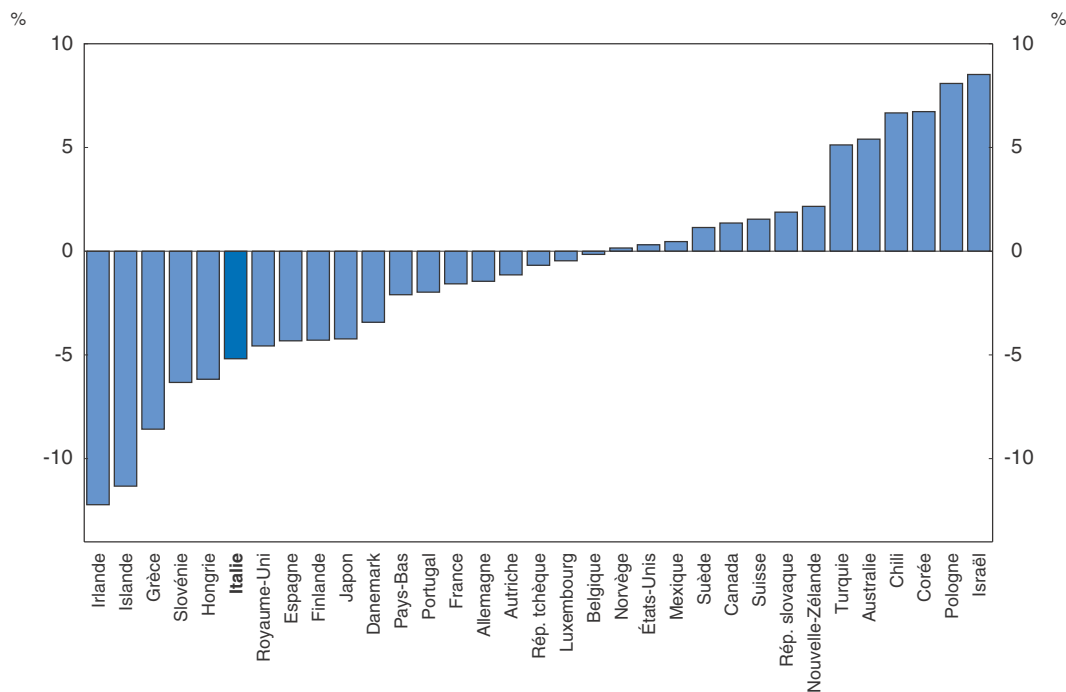
## La reprise tarde à s'installer

### *La consommation privée est restée relativement uniforme pendant et après la récession*


Pendant la récession, la consommation privée s'est détériorée relativement moins que les autres composantes du PIB. Avec la forte chute des revenus disponibles, l'épargne des ménages a atteint un point bas historique en 2009 ; la contraction de l'épargne est toutefois moins prononcée si l'on exclut du calcul les établissements professionnels. Malgré l'amorce de la reprise économique, la consommation privée marque toujours le pas. À moyen terme, toutefois, elle devrait se redresser, soutenue par la stabilisation du marché de l'emploi et l'augmentation consécutive des salaires individuels. Cette tendance est corroborée par des données qui montrent que la confiance des consommateurs a atteint un creux à la fin de l'été 2010, même si elle s'est de nouveau repliée quelque peu au début de 2011. L'inflation des prix à la consommation était généralement comprise entre 1 % et

### Graphique 1.2. Impact de la crise mondiale sur le PIB réel, comparaison internationale

Variation en pourcentage entre T1 2008 et T4 2010



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

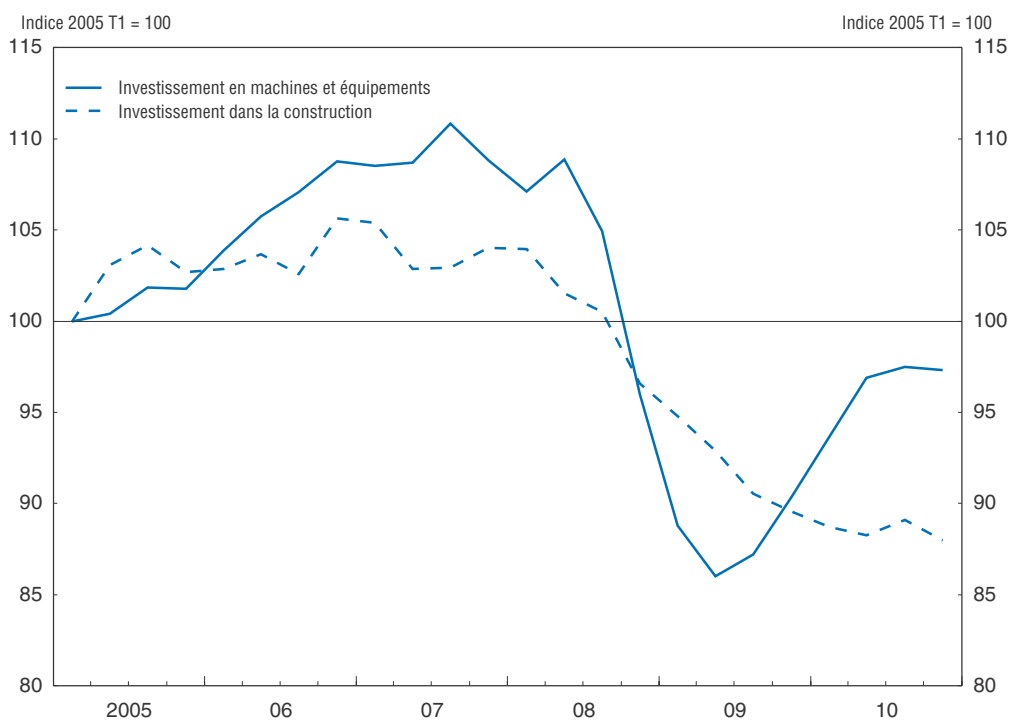
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385389>

2 % et devrait rester à ce niveau, tandis que les prix de l'énergie continueront d'exercer des tensions modérées.


#### **L'investissement des entreprises se redresse après s'être effondré**

En revanche, l'investissement des entreprises a fortement chuté au cours de la récession. Le gouvernement a réagi en adoptant une loi qui permettait aux entreprises de défiscaliser leurs investissements en machines et équipements. Ces mesures semblent avoir eu les effets souhaités, puisque l'investissement est reparti à la hausse au milieu de l'année 2009, comme l'illustre le graphique 1.3 ; ces allègements fiscaux ont pris fin en juin 2010, et si l'investissement a continué d'augmenter au troisième trimestre, il semble s'être essouffé au quatrième. Le secteur de la construction est source d'inquiétude car l'investissement y est très faible et, selon l'ISAT (Institut national de la statistique), la confiance est beaucoup moins robuste que parmi les entreprises manufacturières et de vente au détail. La construction non résidentielle est toujours en phase de déclin, tandis que l'investissement dans le logement semble avoir passé le creux de la vague à la mi-2010. Le marché du logement est encore faible, même s'il n'y avait pas eu de bulle immobilière avant la crise ; les achats de logements ont repris depuis la mi-2009 tandis que les prix ont continué de baisser lentement durant la plus grande partie de 2010. L'investissement dans les machines et équipements (malgré le rebond) et l'investissement dans la construction restent à un niveau si bas qu'en dépit de la hausse continue prévue dans les années à venir, à la fin de 2012 ils seront inférieurs de plus de 6 % à leurs niveaux d'avant la crise.

Graphique 1.3. Niveaux d'investissement



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385408>

### **La situation des fonds propres des banques et des prêts aux entreprises et aux ménages est assez favorable**

Les prêts bancaires aux sociétés non financières et aux ménages ont continué de croître pendant la crise, à un rythme toutefois ralenti, mais qui s'est accéléré au début de 2010. Selon l'enquête trimestrielle sur la distribution du crédit bancaire dans les pays de la zone euro, cette évolution s'explique par des facteurs aussi bien du côté de l'offre (banques) que de la demande (entreprises, ménages). Le système bancaire est sorti relativement indemne de la crise financière, en partie grâce à ses stratégies de prêt prudentes, elles-mêmes dues à une supervision stricte (voir l'Étude de 2009). Le gouverneur de la Banque d'Italie a déclaré que les paramètres économiques fondamentaux du système bancaire italien sont robustes, même si quelques banques ont besoin de consolider rapidement leurs finances. Les tests de résistance menés par l'Union européenne en juillet 2010 ont été passés avec succès par les cinq principaux établissements bancaires du pays, encore que leurs ratios de fonds propres de première catégorie (avant et après les tests de résistance) soient inférieurs à la moyenne européenne. En concertation avec d'autres pays, le ministère des Finances a annoncé que l'État était prêt à garantir des émissions obligataires jusqu'à fin 2010 pour aider les banques à améliorer leur ratio de fonds propres, mais aucun établissement n'a eu recours à cette facilité. Au début de 2011, un certain nombre de groupes bancaires ont levé de nouveaux fonds propres sur les marchés, sans le soutien de l'État. L'évolution des cours des actions a suivi celle des principales places financières internationales, bien que l'indice général du marché boursier italien ait été surclassé par ceux des États-Unis et de la plupart des pays de la zone euro.



Tableau 1.1. **Résumé des prévisions de l'OCDE tirées des Perspectives économiques du mois d'avril 2011**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Prix courants en milliards EUR	Pourcentages de variation, en volume (prix de 2000)				
PIB	1 546	-1.3	-5.2	1.2	1.2	1.6
Consommation privée	908	-0.8	-1.8	1.0	1.0	1.2
Consommation publique	304	0.5	1.0	-0.6	-0.1	-0.1
Formation brute de capital fixe	328	-3.8	-12.0	2.3	1.2	2.5
Machines et équipements	160	-4.6	-15.5	9.4	2.6	3.3
Construction	168	-3.0	-8.6	-3.7	-0.1	1.8
Résidentielle	78	-1.4	-9.0	-2.4	0.6	1.8
Non résidentielle	89	-4.5	-8.3	-4.9	-0.8	1.8
Demande intérieure totale	1 540	-1.2	-3.4	0.9	0.8	1.2
Exportations de biens et services	448	-4.4	-18.4	8.9	6.9	6.9
Importations de biens et services	452	-4.4	-13.8	10.3	8.0	4.9
Exportations nettes <sup>1</sup>	-4	0.0	-1.2	-0.5	-0.5	0.4
Déflateur du PIB		2.8	2.3	0.6	1.3	1.6
<i>Postes pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation <sup>2</sup>		3.5	0.8	1.6	2.4	1.7
Emploi (en millions, comptes nationaux)		25.3	24.8	24.7	24.9	25.1
Taux de chômage		6.8	7.8	8.4	8.4	8.1
Balance des opérations courantes <sup>3</sup>		-2.9	-2.1	-3.5	-2.8	-2.3
Solde des administrations publiques <sup>3</sup>		-2.7	-5.3	-4.5	-3.9	-2.6
Dette brute (définition de Maastricht) <sup>3</sup>		106.3	116.1	119.1	121.1	120.5

1. Contribution aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente).

2. Indice des prix à la consommation harmonisé (définition d'Eurostat).

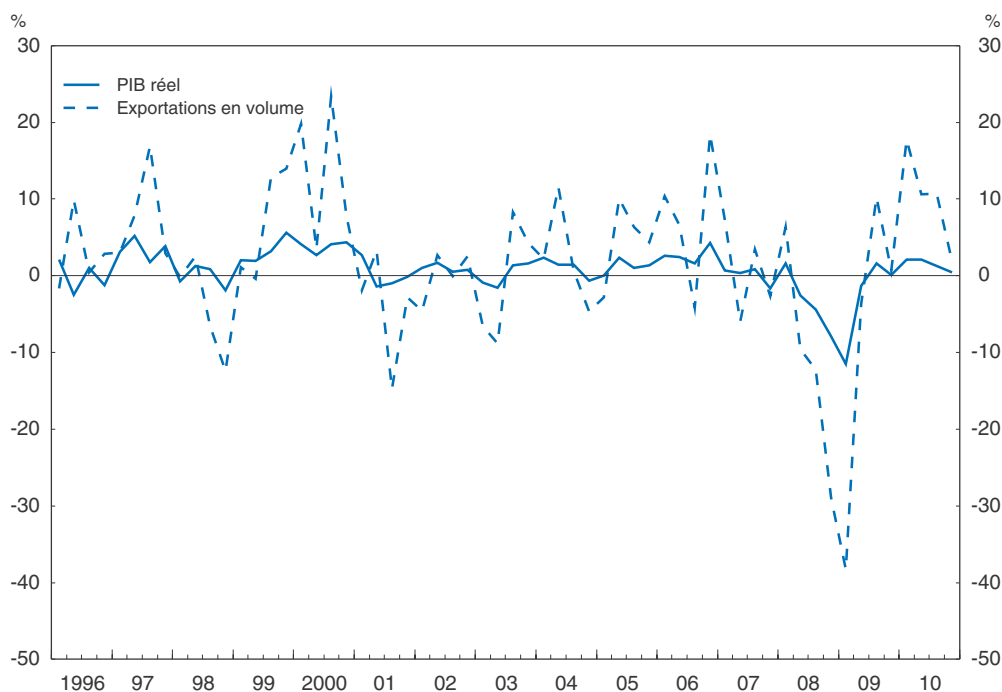
3. En pourcentage du PIB.

Source : Ce sont des prévisions préliminaires ; les projections révisées seront publiées dans les *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 89.


### **Les exportations se sont effondrées pendant la crise et ont du mal à se rétablir**

Traditionnellement, les exportations italiennes suivent étroitement la conjoncture, et cette tendance s'est confirmée au cours de la période la plus récente (graphique 1.4). C'est l'évolution économique de l'environnement externe qui a conditionné en premier lieu l'entrée comme la sortie de l'économie italienne de la récession, et elle devrait continuer de déterminer les perspectives de croissance. Du premier trimestre 2008 au deuxième trimestre 2009, les exportations et les importations ont chuté de respectivement 25 % et 20 %, tandis que la balance des opérations courantes est passée d'un léger excédent à un déficit modéré au cours de la même période. Depuis, les exportations se sont vivement redressées, mais les importations ont progressé encore plus rapidement. Cette situation contraste nettement avec celle d'autres économies exportatrices comme l'Allemagne, ce qui pourrait indiquer que la reprise est freinée par des facteurs structurels, notamment la dégradation relative des coûts de main-d'œuvre de l'Italie et une pénétration des grands marchés émergents moins forte qu'en Allemagne. Néanmoins, si l'expansion du commerce mondial se poursuit à un rythme vigoureux, la croissance des exportations devrait dépasser celle des importations à moyen terme, ce qui réduira le déficit de la balance courante.

Graphique 1.4. **PIB réel et exportations en volume**  
Taux de croissance annualisé

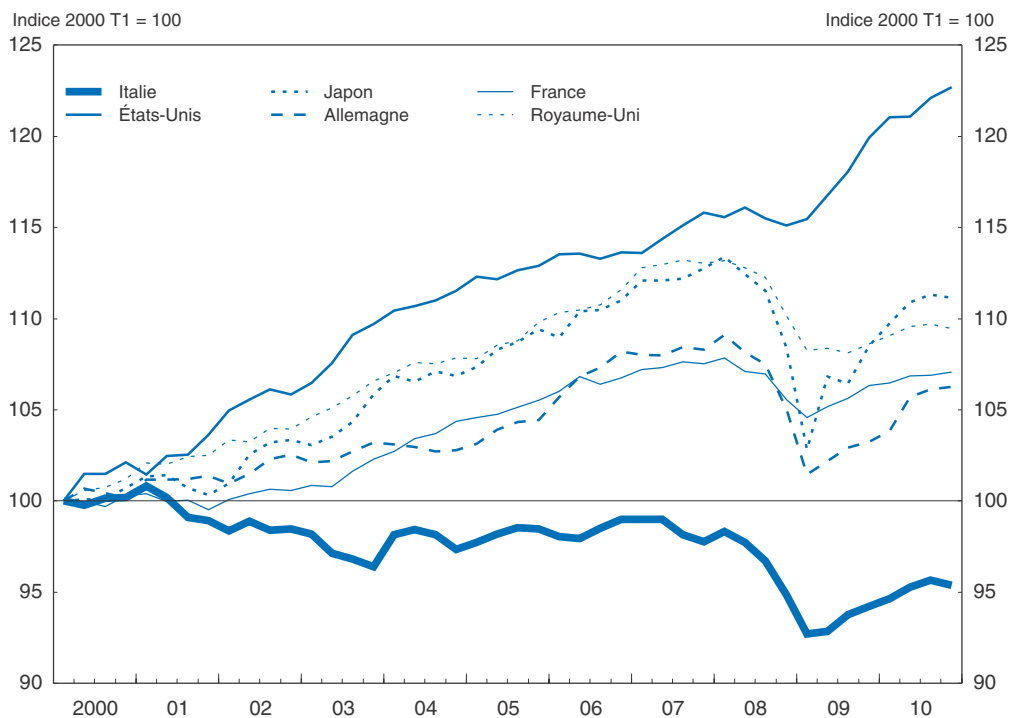


Source : OCDE, Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385427>

### **La productivité du travail est médiocre depuis une décennie**

La production par travailleur en Italie stagne depuis plus d'une décennie (bien que cela s'explique en partie par la baisse du nombre moyen d'heures travaillées), ce qui tranche avec tous les autres pays du G7 (graphique 1.5). Par conséquent, la contribution de l'économie italienne à la croissance du commerce mondial est systématiquement inférieure à la moyenne. Le gouvernement reconnaît que l'augmentation de la productivité du travail est l'un des principaux défis, mais même si un certain nombre de réformes ont été engagées ces dix dernières années (voir l'encadré 1.1 et l'annexe 1.A1), il reste à entreprendre beaucoup de réformes structurelles nécessaires. Malgré la progression exceptionnellement faible de la productivité du travail, les salaires contractuels nominaux fixés par conventions collectives ont augmenté régulièrement. En janvier 2009, les partenaires sociaux et le gouvernement ont signé un accord visant à aligner plus étroitement la rémunération des salariés sur la productivité. Depuis, les rémunérations totales ont donné des signes de ralentissement, mais les contrats conclus conformément aux nouvelles dispositions n'auront pas d'effet sur la dynamique des salaires avant la fin de 2010. Le gouvernement a appuyé cet accord en instaurant des allègements fiscaux sur les majorations de salaires liées à la productivité, l'objectif étant de déployer une structure de négociations collectives moins centralisée et de lier plus étroitement l'évolution des salaires à celle de la productivité. L'OCDE estime que si une augmentation de salaire est effectivement liée à un gain de productivité, il n'y a pas besoin de subvention fiscale pour la justifier. Les difficultés rencontrées pour améliorer le lien entre salaires et productivité, lorsque cela suppose des modifications des conditions de travail, sont illustrées par le cas des usines du constructeur automobile Fiat situées à Pomigliano d'Arco, près de Naples,

Graphique 1.5. **Productivité du travail par travailleur dans les six principaux pays du G7**

Source : OCDE, Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385446>

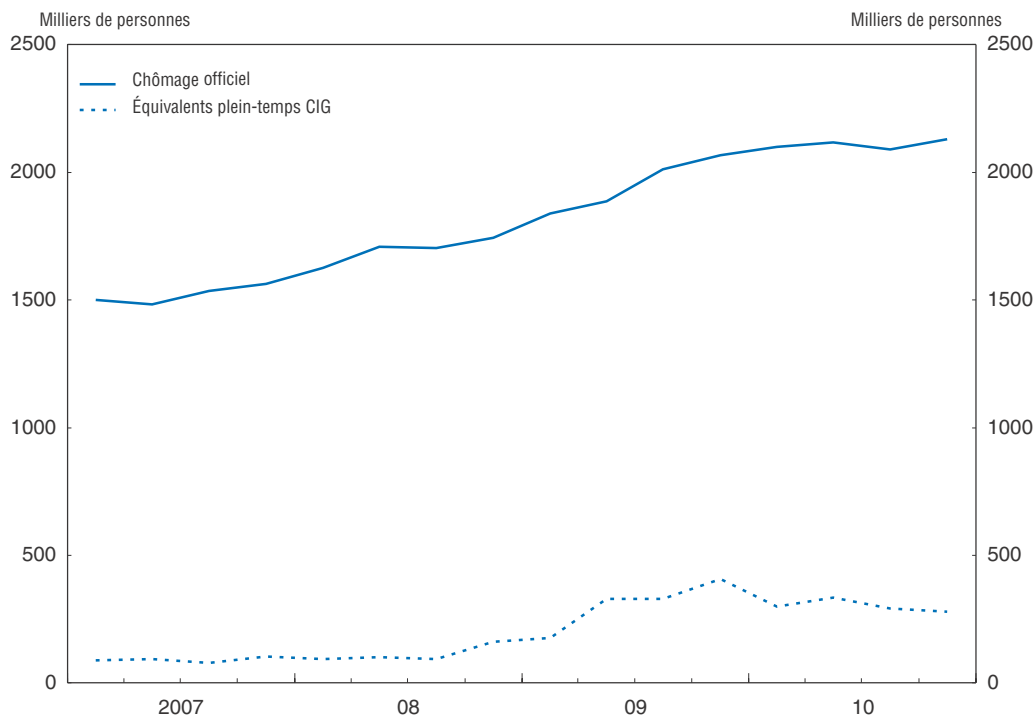
et à Turin : depuis des années, la production et l'utilisation des capacités y est en recul. L'entreprise s'est engagée principalement à réaliser de nouveaux investissements importants en contrepartie d'une plus grande flexibilité de la main-d'œuvre ; à cet effet, elle a signé un accord avec la majorité des syndicats, mais s'est heurtée à l'opposition farouche de l'un d'entre eux (FIOM-CGIL). Les accords ont été approuvés par référendum, mais il y a eu tout de même 40 % de votes négatifs.

## Le marché du travail représente l'un des principaux défis structurels


### **La Cassa Integrazione a soutenu le revenu et le capital humain des travailleurs, contenant ainsi la poussée du chômage**

Le chômage a augmenté depuis le début de la crise, mais moins fortement que prévu. Au deuxième trimestre 2010, l'Italie comptait 43 % de chômeurs déclarés de plus que trois ans auparavant (voir le graphique 1.6). Cela équivaut à une augmentation du taux de chômage de 2.5 points, à 8.5 %, sur la même période. Toutefois, le sous-emploi est probablement plus marqué que ces chiffres ne l'indiquent. Pour empêcher de nouveaux licenciements et préserver le capital humain, le gouvernement a considérablement étendu les différentes formes de soutien aux salariés de la *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG) pendant la crise. Il convient de rappeler que tous les salariés couverts par la CIG sont officiellement classés en tant que personnes exerçant un emploi, quel que soit le nombre d'heures effectivement travaillées. Certains indices laissent à penser que la moitié des salariés relevant de la CIG ne travaillent pas du tout au cours d'une semaine donnée, bien que les archives administratives actuelles ne permettent pas d'obtenir des informations fiables sur la répartition des heures ouvrées entre les travailleurs dans le régime CIG.

Graphique 1.6. **Chômage et travail**  
(Cassa Integrazion)



Source : Institut national de la sécurité sociale (INPS) ; OCDE, Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88 et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385465>

Le total des heures CIG autorisées pour l'ensemble de l'Italie au deuxième trimestre 2010 atteignait 334 millions, soit sept fois le nombre enregistré au premier trimestre 2007. Il a diminué pendant le reste de l'année, et en janvier 2010 le nombre d'heures autorisées était en recul de 30 % sur le mois précédent et de 26 % sur un an. Le recours à la CIG s'est accru de façon inégale selon ses différentes formes. Alors qu'en 2008-09 le recours à la CIG *ordinaire*, plafonnée à un an, a fortement augmenté, les hausses récentes se concentrent sur la CIG *extraordinaire*, qui couvre une période pouvant atteindre trois ans. En outre, pendant la crise, le gouvernement a étendu le champ d'application du système (CIG par dérogation) afin d'inclure des segments du marché du travail qui n'étaient pas couverts, comme les petites entreprises, certains secteurs d'activité et les travailleurs titulaires de contrats atypiques. Ce programme se caractérise également par le fait que si un certain nombre d'heures CIG est attribué à une entreprise, celle-ci peut décider de les utiliser ou non. Par exemple, pour les sept premiers mois de 2010, l'Institut national de la sécurité sociale (INPS) indique que les entreprises ont eu effectivement recours à seulement 48.2 % du total des heures autorisées. Dans chacun des trois régimes, une heure CIG est indemnisée à hauteur de 80 % du dernier salaire de l'employé concerné, mais les plafonds plutôt bas font que ce taux de remplacement ne s'applique qu'à des travailleurs faiblement rémunérés.

La forte expansion de la CIG a pour effet que les chiffres actuels du marché du travail donnent une image incomplète du marasme sous-jacent. On peut utiliser des estimations des unités CIG équivalents temps plein afin d'évaluer approximativement les chiffres de l'emploi et du chômage qui seraient enregistrés si la CIG n'existait pas. Selon certaines

hypothèses formulées par l'OCDE<sup>3</sup>, les équivalents temps plein couverts par la CIG atteignaient 310 000 salariés en octobre 2010, contre 90 000 en janvier 2007. L'essentiel de cette hausse s'est produite en 2009. Comme le montre le graphique 1.6, l'accroissement des équivalents temps plein correspondant à la CIG au cours des trois dernières années a été d'environ 250 000 personnes, pour une hausse de 640 000 du nombre de chômeurs sur la même période<sup>4</sup>. Autrement dit, comme dans beaucoup d'autres pays, l'augmentation du chômage sous-estime quelque peu l'accroissement du sous-emploi. L'avantage de la CIG est que les travailleurs conservent effectivement un lien avec leur employeur et sont donc probablement plus aisément réintégrés en période de reprise que s'ils étaient chômeurs. Par ailleurs, l'estimation des équivalents temps plein indique le degré d'accroissement de la demande de main-d'œuvre qui est nécessaire avant que le chômage total commence à décroître sensiblement.

### **Les salaires dans l'industrie ont peu réagi à la récession**

Plus de 70 % de toutes les heures CIG autorisées en 2010 (jusqu'en septembre) ont été octroyées à des entreprises industrielles. Mais la hausse du salaire nominal en glissement annuel dans ce secteur s'est accélérée depuis le premier trimestre 2009, passant de 1.9 % à 4.0 % au deuxième trimestre 2010. Une partie de cette accélération peut s'expliquer par un effet de composition dans la mesure où les titulaires de bas salaires sont surreprésentés parmi ceux qui perdent leur emploi. Néanmoins, le fait que les salaires continuent d'augmenter, en dépit de la crise qui a touché plus particulièrement ce secteur, reflète le manque de flexibilité du processus de formation des salaires, ainsi que l'application trop lente de l'accord salarial de 2009.

### **Les dispositifs d'aide aux salariés de la Cassa Integrazione devraient être supprimés**

Après avoir culminé en mars 2010, le nombre d'heures CIG autorisées a baissé assez régulièrement pendant le reste de l'année, et s'est fortement contracté en janvier 2011 ; l'enquête sur la population active a indiqué une stabilisation globale du taux de chômage. Avant la crise, la CIG ne couvrait que les travailleurs de certaines branches, à l'exclusion des travailleurs de certains secteurs et des petites entreprises, ainsi que des travailleurs sous contrat temporaire. Son extension dans le cadre des mesures anticrise de 2009 a élargi considérablement son champ d'application. Les régimes d'indemnisation du chômage n'étant pas universels, le filet de protection sociale demeure assez fragmenté. Le recours accru à la CIG a certes protégé les revenus de certaines personnes et a pu contribuer à empêcher les effets d'hystérèse indésirables (OCDE, 2010c), mais à ce point du cycle, il existe un véritable danger que son maintien entrave la redistribution nécessaire de la population active entre les secteurs d'activité, ce qui contribuerait aux asymétries structurelles de l'économie. La raison en est que les taux de remplacement peuvent être très élevés (jusqu'à 80 % pour les travailleurs faiblement rémunérés) et les périodes d'admissibilité plutôt longues (jusqu'à 3 ans).

### **À plus long terme, il faudra démanteler la CIG et intégrer la politique d'activation dans un système d'assurance-chômage plus complet**

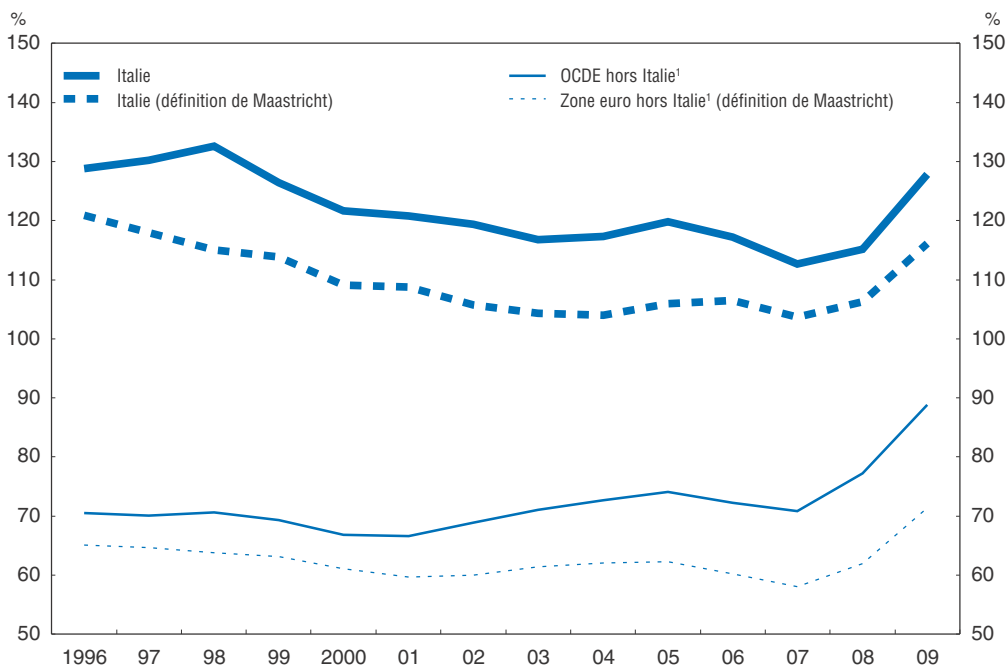
À moyen terme, l'Italie a besoin d'un ensemble plus intégré de politiques pour faire face aux différents problèmes posés par l'assurance collective des entreprises contre les fluctuations temporaires, la protection des revenus des catégories vulnérables et l'aide aux

travailleurs en voie de transfert d'une entreprise à l'autre ou d'un secteur à l'autre. Dans l'idéal, l'objectif serait de s'orienter vers un régime de « flexicurité » dans lequel les employeurs ont la possibilité d'ajuster leurs effectifs tandis que les travailleurs bénéficient à la fois d'une assurance contre les conséquences de la perte de leur emploi et d'une assistance au recyclage et à la recherche d'un nouvel emploi. Dans un tel système, l'objectif est d'offrir une protection sociale aux travailleurs plutôt que de conserver des emplois spécifiques, et de préserver le capital humain des travailleurs grâce à des services de recyclage et de placement, plutôt que de les subventionner dans leurs emplois existants. Cela suppose que l'on démantèle la CIG le plus rapidement possible, de sorte qu'elle n'intervienne que si des entreprises sont confrontées à des chocs exceptionnels et clairement temporaires. Par ailleurs, il faudrait harmoniser les régimes disparates d'indemnisation du chômage (et les fusionner à terme en un dispositif unique), et améliorer l'intégration des politiques actives du marché du travail, à l'instar de la stratégie danoise de flexicurité. Mais en Italie, la formation et les autres politiques actives du marché du travail sont aujourd'hui du ressort des régions et des provinces, alors que l'assurance-chômage et la CIG sont gérées par le système national d'assurance. Il faudra sans doute du temps pour intégrer ces dispositifs, comme en témoigne l'expérience de pays comme la France et la Norvège, qui ont regroupé des systèmes d'assurance-chômage et de recherche d'emploi auparavant séparés. Étant donné la situation actuelle des finances publiques, il serait sans doute difficile de se lancer immédiatement dans une vaste réforme de ces dispositifs. Mais des mesures progressives devraient aller dans ce sens : réduire le champ de la CIG, surtout les longues périodes d'admissibilité, veiller à ce que les taux de remplacement ne soient pas excessifs et renforcer les obligations de recherche d'emploi attachées aux mesures de garantie de ressources, par exemple.

### **L'assainissement des finances publiques est plus que jamais nécessaire**


L'Italie est depuis longtemps coutumière d'une dette publique très élevée. À la fin des années 90, les engagements bruts des administrations publiques représentaient l'équivalent de 133 % du PIB (selon les définitions de la comptabilité nationale, 121 % selon la définition de Maastricht), et même s'ils ont diminué depuis, ils restent parmi les plus élevés de la zone OCDE (graphique 1.7). Les engagements financiers bruts de l'Etat reflètent les conventions comptables nationales habituelles et s'écartent de la définition de la dette publique dans l'optique de Maastricht, car ils englobent les crédits et avances commerciaux ; de plus, les obligations sont comptabilisées à la valeur de marché ou au prix d'émission majoré des intérêts échus, et non à la valeur nominale comme dans la définition de Maastricht. À la suite de l'expansion économique modeste des années 2006-07, le déficit a été ramené à 1.5 % du PIB (graphique 1.8). Toutefois, lorsque la crise a éclaté, le gouvernement, qui n'avait qu'une faible marge de manœuvre pour mener une politique budgétaire contracyclique compte tenu de l'encours élevé de la dette, a choisi de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, mais n'a pas adopté de mesures discrétionnaires aggravant le déficit. Des mesures comme l'extension importante des dispositifs d'aide aux salariés de la CIG début 2009, s'inscrivaient dans des programmes neutres pour le budget qui impliquaient une baisse des dépenses et un accroissement des recettes dans d'autres secteurs. Par voie de conséquence, le jeu des stabilisateurs automatiques et la baisse du PIB ont certes accru le déficit budgétaire, mais il est resté bien inférieur à celui enregistré par d'autres pays membres de l'OCDE et de la zone euro. Avec un ratio dette/PIB de 128 % (près de 116 % selon la définition de Maastricht) en 2009, inscrire les finances publiques sur

Graphique 1.7. **Engagements financiers bruts des administrations publiques**  
En pourcentage du PIB



1. Moyenne pondérée sur la base du PIB de 2008 exprimé en PPA.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385484>

la trajectoire viable définie dans les plans gouvernementaux représente à l'évidence un défi stratégique de taille, comme dans beaucoup d'autres pays.

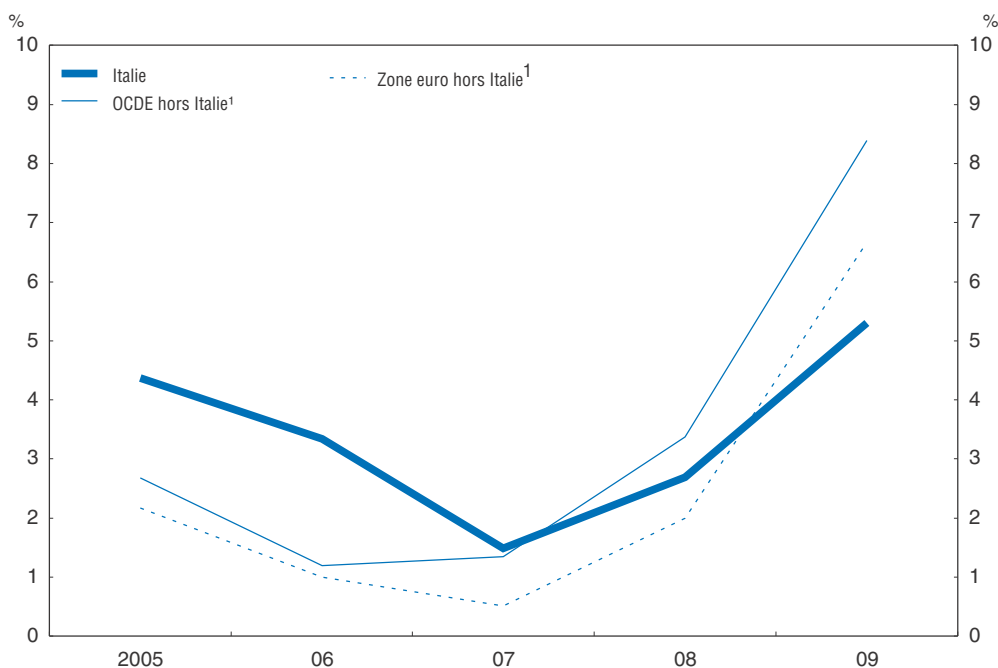
Le niveau actuel des dépenses publiques en Italie est élevé en comparaison internationale. En 2009, le total des dépenses publiques hors paiements d'intérêts équivalait à 47 % du PIB (graphique 1.9), chiffre à peine inférieur à la moyenne de la zone euro (48 %), mais nettement supérieur à la moyenne OCDE (42 %). À l'exception des pays scandinaves, la taille du secteur public se situe nettement dans la tranche supérieure, même en Europe. Les recettes sont également élevées, conformément au graphique 1.8 qui révèle que le déficit budgétaire est inférieur à la moyenne. Ces chiffres montrent que la résorption de la dette italienne passera nécessairement par la réduction des dépenses publiques.

### **Le gouvernement prévoit que le déficit budgétaire passera sous la barre des 3 % d'ici à 2012**

Dans la période récente, le gouvernement s'est soigneusement gardé de toute mesure budgétaire susceptible de menacer les plans budgétaires. La nouvelle loi sur la comptabilité et les finances publiques du 31 décembre 2009, qui a réformé la gestion des finances publiques en vue de l'aligner sur les meilleures pratiques internationales, doit être interprétée en ce sens. L'une de ses principales dispositions prévoit l'obligation juridique d'établir des états financiers prévisionnels détaillés couvrant les trois exercices budgétaires à venir, qui ont valeur d'engagement. En mai 2010, le Parlement a adopté le « Rapport de synthèse sur l'économie et les finances publiques » (RUEF), qui prévoit, en accord avec le

Graphique 1.8. **Emprunts nets des administrations publiques**

En pourcentage du PIB



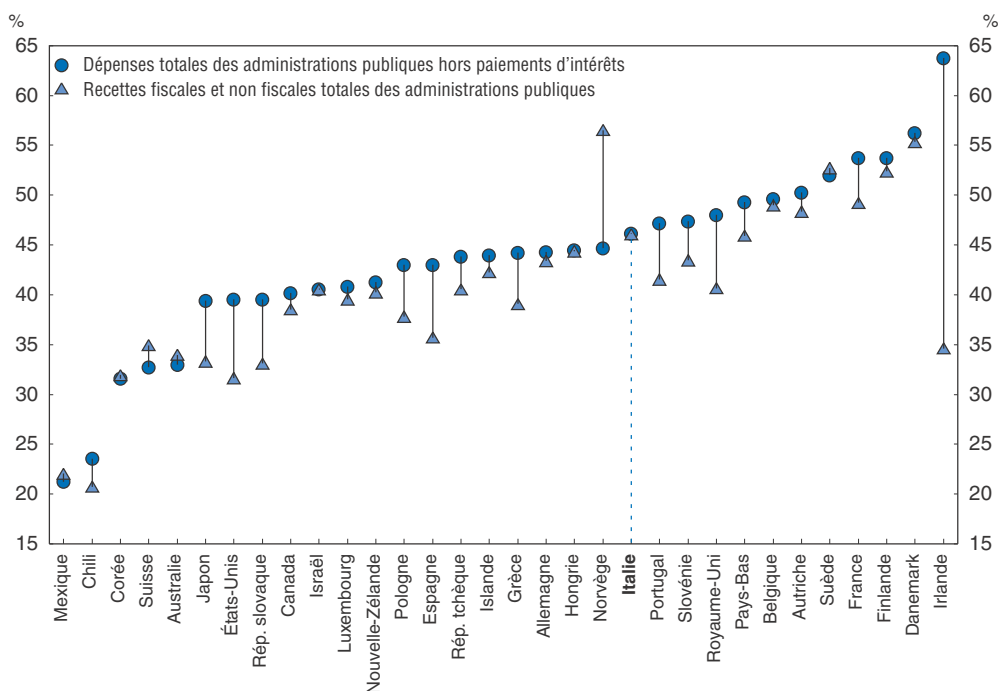
1. Moyenne pondérée basée sur le PIB de 2008 exprimée en PPA.

Source : OCDE, Comptes nationaux et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932385503>

Graphique 1.9. **Soldes budgétaires en 2009 ou dernière année disponible**

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, comptes nationaux et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932385522>



Programme de stabilité, que le déficit budgétaire doit être ramené de 5.3 % du PIB en 2009 à 2.7 % en 2012 et à 2.2 % en 2013. Des mesures destinées à atteindre ces objectifs (au lieu du déficit de 4.3 % du PIB prévu pour 2012 à politiques inchangées) ont été annoncées au cours du même mois et ratifiées par le Parlement en juillet. Selon la dernière « Décision de finance publique » (*Decisione di Finanza Pubblica*, DFP, désignation actuelle du programme budgétaire triennal), les mesures supplémentaires nécessaires pour atteindre ces objectifs concerneront principalement les dépenses.

Le tableau 1.2 décrit plus en détail ce programme d'assainissement des finances publiques. De 2010 à 2013, pratiquement toutes les catégories de dépenses courantes – rémunération des salariés, consommation intermédiaire, prestations de sécurité sociale ; à l'exception des charges d'intérêts – ainsi que les dépenses d'équipement devraient croître à un rythme inférieur à celui du PIB. Les mesures spécifiques de juillet comprenaient un gel de trois ans des salaires du secteur public et des réductions des transferts en faveur des collectivités locales qui sont responsables de certains services publics fondamentaux comme les soins de santé. L'administration centrale a également décidé que les collectivités locales ne pourront pas compenser ces pertes par des hausses de leurs propres impôts jusqu'à la mise en place du nouveau régime de fédéralisme budgétaire, prévue en 2011. Concernant les recettes, l'objectif est que les impôts directs et indirects ainsi que les cotisations sociales resteront globalement constants en proportion du PIB, même si des gains sont escomptés au titre de la lutte contre la fraude fiscale. Dans l'hypothèse où la DFP est mise en œuvre avec succès, l'OCDE prévoit que le déficit budgétaire sera ramené à un peu plus de 3 % du PIB d'ici 2012, tandis que le ratio dette/PIB culminera à 133 % (121 % selon la définition de Maastricht). Les légers écarts entre les prévisions budgétaires du gouvernement (tableau 1.1) et celles de l'OCDE (tableau 1.2) s'expliquent principalement par les différences de prévision du taux de croissance du PIB. À la mi-avril, après finalisation de la présente *Étude*, le gouvernement a publié son Programme de stabilité révisé, qui table sur des déficits de 1.5 % et 0.3 % du PIB respectivement en 2013 et en 2014.

Tableau 1.2. **Prévisions gouvernementales des dépenses et recettes des administrations publiques (% du PIB)**

	2009	2010	2011	2012	2013
Total des dépenses	52.5	51.9	50.5	49.3	48.6
Rémunération des salariés	11.3	11.3	10.8	10.5	10.1
Consommation intermédiaire	9.0	9.0	8.7	8.5	8.4
Prestations de sécurité sociale	19.2	19.2	19.1	18.8	18.8
Autres dépenses courantes	4.1	4.1	3.8	3.6	3.5
Charges d'intérêts	4.7	4.6	4.7	4.8	4.8
Total des dépenses d'équipement	4.3	3.8	3.4	3.1	3.0
Total des recettes	47.2	47.0	46.5	46.7	46.4
Total des recettes fiscales	29.1	28.8	28.5	28.8	28.8
Cotisations sociales	14.4	14.0	13.9	13.8	13.6
Autres recettes courantes	3.8	3.8	3.8	3.7	3.6
Recettes non fiscales du compte de capital	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
Capacité de financement	-5.3	-5.0	-3.9	-2.7	-2.2
Dette publique (définition de Maastricht)	115.9	118.5	119.2	117.5	115.2

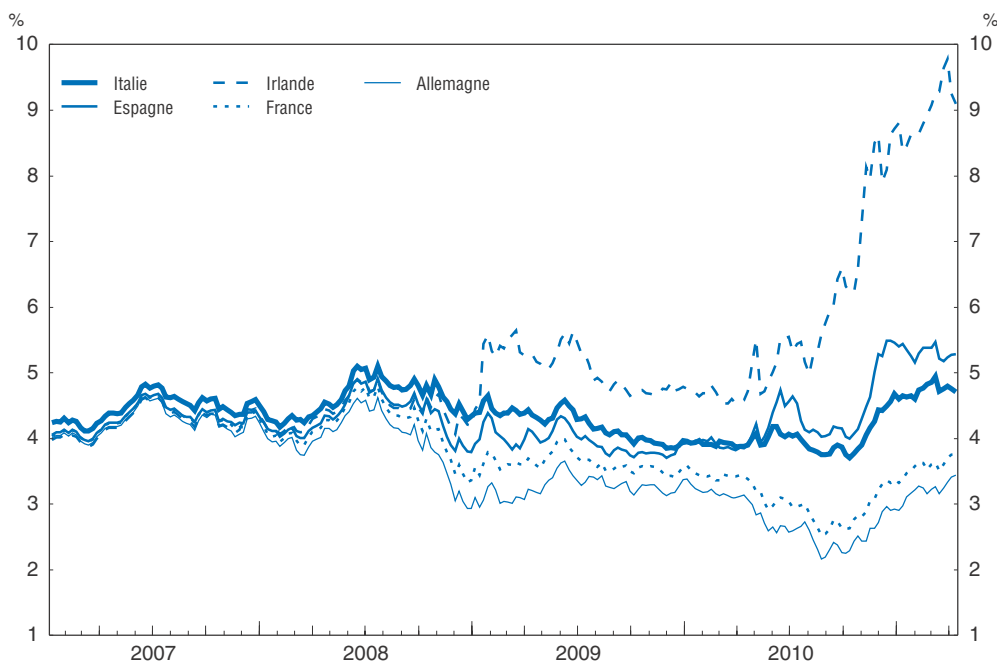
Source : Ministère de l'Économie et des Finances, Décision de finance publique. Les chiffres pour 2010 sont des estimations à partir de fin 2010. Depuis la publication de la Décision de finance publique, le montant effectif des crédits nets a été rendu public et s'élève à -5.4 % du PIB en 2009 et -4.6 % en 2010.

### **Le risque souverain a augmenté mais les variations du prix de marché de la dette publique ont été contenues**

Les actions prises par les pouvoirs publics ont, dans une large mesure, réussi à convaincre les investisseurs que l'assainissement des finances publiques est en cours. Bien que l'écart avec les *Bunds* (obligations d'État allemandes) se soit creusé, les taux d'intérêt à long terme sur les obligations d'État sont restés relativement constants depuis le début de 2007 (graphique 1.10). Toutefois, avec l'aggravation de la crise de la dette souveraine en Europe fin 2010, les rendements à long terme des titres italiens sont montés en flèche, ravivant des craintes de contagion venant de la périphérie de l'Europe (Grèce, Irlande, Portugal, Espagne). La forte détérioration de la qualité de crédit perçue des pays de la zone euro, Italie comprise, ces trois dernières années, se traduit également par l'augmentation de la prime sur leurs contrats d'échange sur le risque de défaillance (graphique 1.11).

Graphique 1.10. **Taux d'intérêt à long terme sur les obligations d'État**<sup>1</sup>

Dernière observation : semaine se terminant le 15 avril 2011



1. Rendements des obligations d'État de référence à 10 ans, moyenne hebdomadaire.

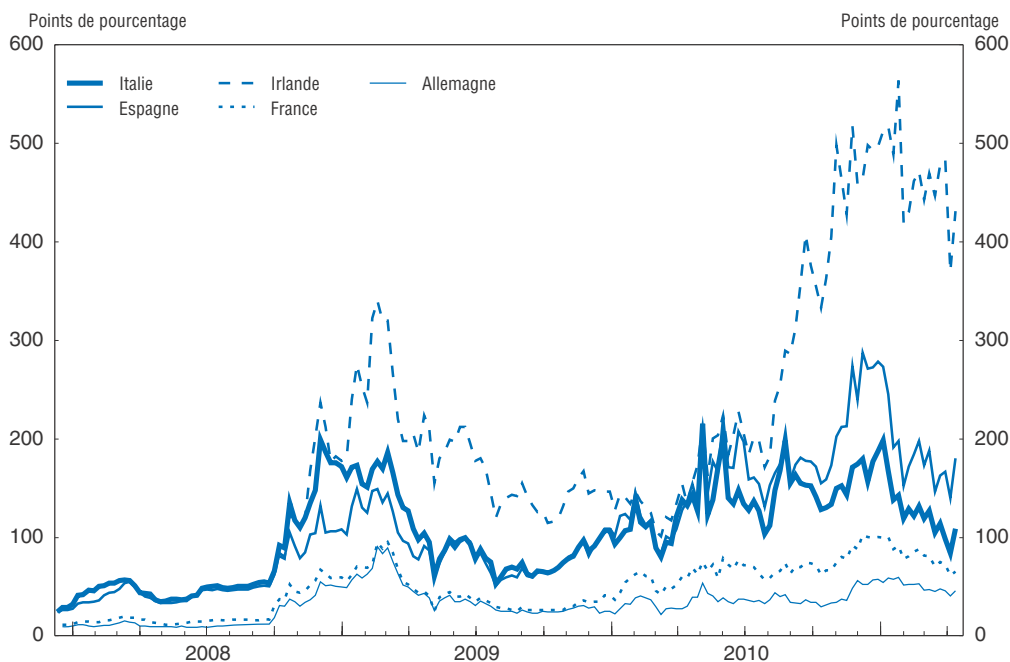
Source : Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385541>

Alors que l'écart de rendement de la dette italienne pourrait rester élevé pendant un certain temps encore, de multiples facteurs joueront un rôle déterminant pour la viabilité des finances publiques. Comme l'illustrent les dernières évolutions de la crise de la dette souveraine en Europe, le risque souverain représente non seulement un enjeu à long terme, mais également une préoccupation à court terme. Sur un marché volatil où le comportement des investisseurs peut être régi davantage par la rumeur que par une évaluation approfondie de la situation fondamentale sous-jacente, les États doivent impérativement se prémunir contre les problèmes de liquidité et de solvabilité. Une dépendance excessive à l'égard de capitaux étrangers et de titres à court terme constitue une source de vulnérabilité immédiate (Blommestein, Guzzo, Holland et Mu, 2010) : la


### Graphique 1.11. Prime sur contrats d'échange sur le risque de défaillance pour les obligations d'État<sup>1</sup>

Dernière observation : semaine se terminant le 15 avril 2011



1. Obligations d'État de premier rang à 10 ans, moyenne hebdomadaire.

Source : Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385560>

rareté des acheteurs nationaux de titres d'emprunt publics entraîne une forte dépendance vis-à-vis de la demande étrangère, qui est naturellement plus vulnérable au risque souverain que les sources locales. Les obligations d'État à longue échéance, qui nécessitent généralement une prime de taux d'intérêt, offrent néanmoins l'avantage de réduire le recours au marché. Les deux paragraphes suivants analysent la situation de l'Italie à cet égard.

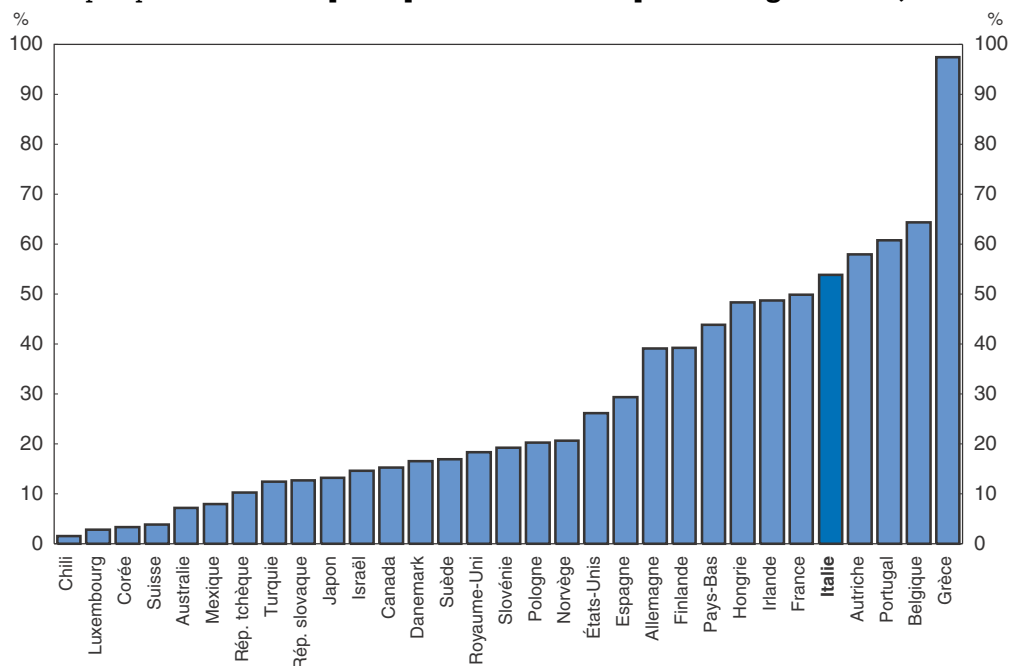
#### **La dette publique extérieure est élevée au niveau international**

Les résidents détiennent 60 % de la dette publique italienne, soit un niveau comparable à la moyenne internationale et supérieur à la moyenne de l'Union européenne. Par conséquent, le pays n'est ni bien, ni mal placé au regard de ce critère. Toutefois, compte tenu du niveau élevé du total de la dette publique, la dette publique extérieure s'élève à 54 % du PIB (graphique 1.12), ce qui place l'Italie au cinquième rang parmi les pays de l'OCDE. Les actifs extérieurs nets du secteur privé non bancaire sont estimés aux alentours de 25 % du PIB.

#### **L'échéance de la dette publique s'allonge**

En Italie, la gestion de la dette a permis depuis 2000 de rallonger l'échéance moyenne de la dette publique de 5.7 à 7.1 ans (graphique 1.13). Cette tendance s'est poursuivie pendant la crise, alors que d'autres pays réduisaient leurs émissions de titres d'emprunt à long terme (OCDE, 2010b, encadré 1.8). Toutefois, du fait de l'encours très élevé de la dette publique, une fraction considérable des obligations d'État italiennes arrive à échéance

Graphique 1.12. Dette publique extérieure en pourcentage du PIB<sup>1</sup>, 2009



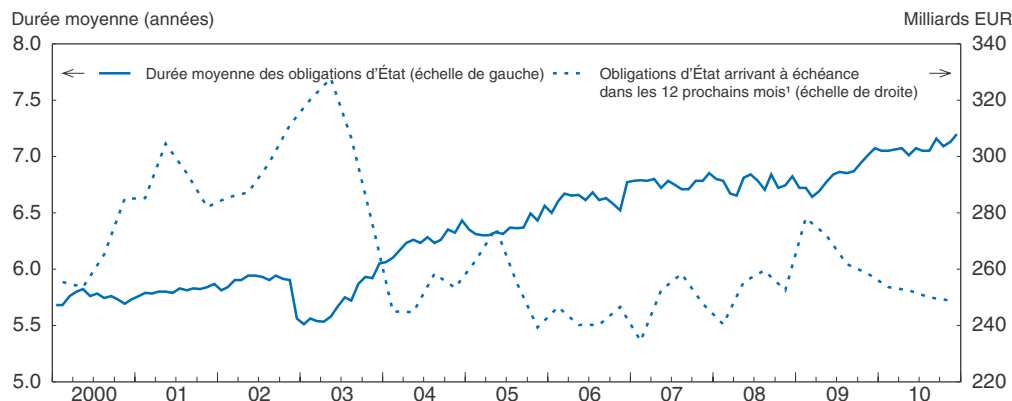
1. PIB nominal en USD sur la base des taux de change actuels.

Source : OCDE, Base de données sur les statistiques trimestrielles de la dette extérieure et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932385579>

chaque année : ces dernières années, l'Italie totalisait plus de 30 % de tous les titres d'emprunt publics libellés en euro qui doivent être refinancés chaque année, alors que son PIB représente moins de 20 % de celui de la zone, et pourtant les adjudications régulières de titres publics n'ont jamais été interrompues. En 2011, les besoins de refinancement baisseront considérablement.

Graphique 1.13. Durée moyenne des obligations d'État et obligations d'État arrivant à échéance lors des 12 prochains mois



1. Corrigées par le déflateur du PIB.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932385598>

### ***Dette publique, dette privée et stabilité macroéconomique***

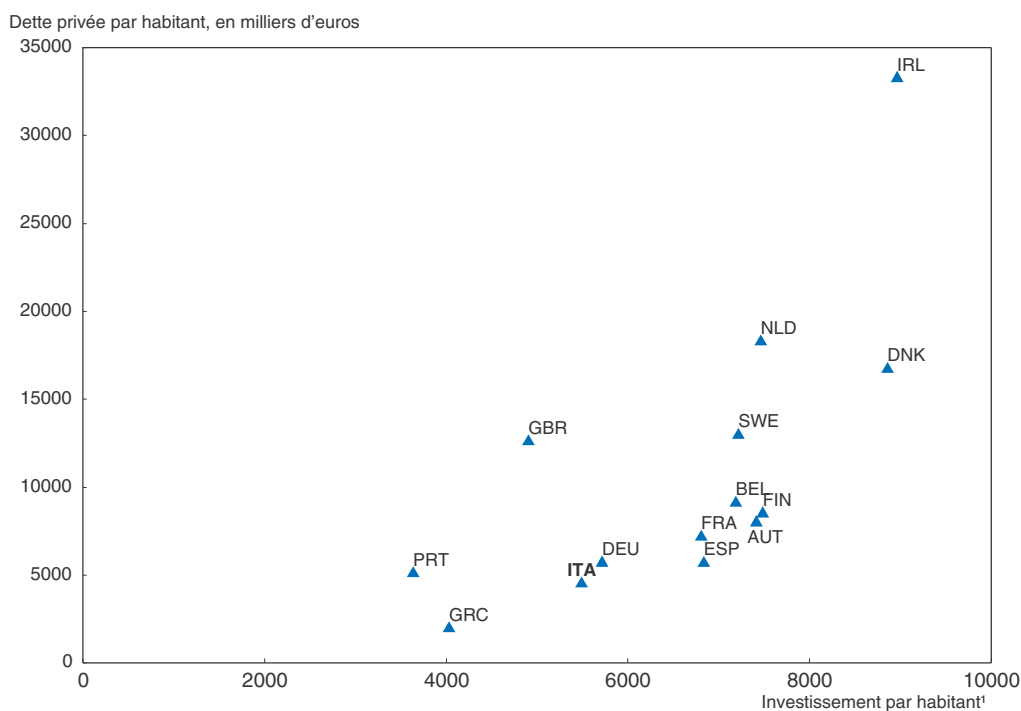
Les autorités nationales font valoir avec de plus en plus de vigueur l'argument selon lequel la stabilité financière tient au fait que, si la dette publique est élevée par rapport aux autres pays, la dette privée est relativement faible. Les entreprises et les ménages italiens empruntent très peu par rapport aux autres pays (voir l'axe vertical dans le graphique 1.14). La récente crise financière a été déclenchée par des prêts de qualité trop médiocre et non de volume trop élevé, mais elle a pu néanmoins être exacerbée par des niveaux d'endettement élevés. S'il en est ainsi, le bas niveau de la dette privée en Italie peut se traduire par une plus grande stabilité financière en temps de crise. De fait, aucune des banques italiennes n'a besoin d'un soutien public conséquent, même si, comme beaucoup d'autres banques européennes, elles ont souffert durant la crise récente et ont durci leurs conditions de crédit de façon similaire. Une dette privée légère peut être aussi un avantage sur le plan budgétaire durant une crise. La dette privée représentant une grande partie des actifs du système bancaire, si son montant est peu élevé cela réduit l'encours de créances irrécouvrables potentielles que l'État peut être appelé à garantir ou à refinancer en temps de crise – la dette privée comporte un passif éventuel (dont la taille dépend de l'efficacité du système réglementaire). Une fraction (incertaine) de la dette privée pourrait se retrouver au bilan des administrations publiques, comme cela s'est produit dans certains pays en raison de la crise, même si l'impact final dépendrait du montant de la dette privée qui serait finalement recouvrable. Cela pourrait s'expliquer par le niveau inhabituellement élevé du crédit informel dans l'économie dont les statistiques officielles ne rendent pas compte. Toutefois, même en se basant sur la valeur nominale des chiffres publiés, utiliser la dette totale comme indicateur de viabilité budgétaire pose d'importants problèmes. Le gouvernement doit comprendre qu'en matière de viabilité des finances publiques, seule la dette publique est directement pertinente. La dette privée ne compte que dans la mesure où elle peut jouer sur l'évolution future de la dette publique.

Il ne faut pas surestimer les avantages potentiels d'une dette privée peu élevée en temps de crise, pas plus qu'il ne faut la considérer comme équivalant à la dette du secteur public du point de vue budgétaire. Dans les périodes normales, un bas niveau de crédit dans l'économie peut aussi bien dénoter une certaine carence de l'allocation de capital – il existe une corrélation positive entre dette privée et investissement (graphique 1.14), ce qui pourrait signifier qu'une dette privée trop faible nuit à la croissance économique ; une croissance économique médiocre rend par elle-même moins soutenable un niveau d'endettement public donné. Ainsi, le niveau et le caractère de la dette privée devraient être surveillés de près en tant que facteurs potentiels, ou symptômes, de déséquilibres macroéconomiques. Toutefois, des critères très différents s'appliquent à l'analyse de la dette privée d'une part, et à celle de la dette publique d'autre part, aussi faut-il éviter de raisonner en termes de dette totale (si l'on se fondait sur la simple somme de la dette publique et de la dette privée, la Grèce serait moins endettée que l'Italie, l'Espagne se situant à un niveau similaire).

### ***L'assainissement des finances publiques doit se poursuivre jusqu'à nouvel ordre***


À court et moyen terme, le poids considérable de la dette publique peut exposer l'Italie à des risques budgétaires. Les prévisions budgétaires jusqu'en 2013 présentées dans le tableau 1.2 sont prudentes et doivent être mises en œuvre. En cas de dérapages et/ou d'augmentation des risques de contagion, la première priorité serait de renforcer l'application des programmes de dépenses en vigueur, en pratiquant au besoin de

Graphique 1.14. Investissement et dette privée en euros, 2008



1. Formation brute de capital fixe.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances ; *Panorama des statistiques de l'OCDE*, édition 2009 et Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385617>

nouvelles coupes. Des mesures d'accroissement des recettes ne sauraient être totalement exclues si elles sont nécessaires pour maintenir l'assainissement, et des actions telles que l'élargissement des bases d'imposition seraient alors envisageables. Au-delà de l'horizon de planification de 2013, l'Italie devra continuer de prendre des mesures d'assainissement budgétaire, afin de réduire le déficit au moins jusqu'à ce que le budget soit équilibré. C'est effectivement ce que prévoit le Programme de stabilité révisé, publié après finalisation de la présente *Étude*. D'une manière générale, le gouvernement doit privilégier des réductions substantielles des dépenses et, si c'est inévitable, augmenter les impôts qui ont le moins d'effets préjudiciables à la croissance. Un plafond d'endettement contraignant à l'échelle européenne et l'adoption de règles de dépenses à l'issue des négociations en cours entre les pays de la zone euro pourraient permettre d'ancrer les attentes du marché et, à terme, d'offrir une certaine marge de manœuvre budgétaire. Néanmoins, ces exigences ne vont pas au-delà du minimum nécessaire, et compte tenu du montant de la dette italienne, il pourrait être opportun de fixer volontairement un objectif d'endettement et des règles plus sévères à l'échelon national ; ce cadre devrait rester aussi simple que possible. Ces mesures contribueraient à inscrire la dette sur une trajectoire de décrue à moyen terme. Surtout, des réformes structurelles dans un certain nombre de secteurs clés auraient des retombées favorables sur la viabilité budgétaire, contribuant à améliorer le ratio dette/PIB.

### **Le cadre budgétaire a été renforcé ; un conseil budgétaire indépendant pourrait l'améliorer encore**

Depuis 2008, la programmation budgétaire pluriannuelle couvre une période de trois ans. En 2009, les bases juridiques de cette programmation triennale ont été renforcées et la

documentation budgétaire est devenue plus transparente et apporte des informations de meilleure qualité sur les prévisions officielles. Ces informations comprennent notamment une analyse des écarts par rapport aux projets et prévisions antérieurs. Les instances budgétaires des deux Chambres du Parlement publient également des analyses de ces projections officielles. Ces changements marquent une amélioration sensible du processus budgétaire et de son suivi. Certains pays ont aussi innové en se dotant d'un conseil budgétaire indépendant chargé de suivre et d'évaluer les prévisions budgétaires officielles.

Ainsi que le souligne Hagemann (2010), ce conseil doit consister en un comité d'experts politiquement neutre qui, au minimum, doit avoir compétence pour évaluer et commenter l'orientation de la politique budgétaire à court et long terme, ainsi que le degré de réalisation des programmes de recettes et de dépenses. Cet organisme pourrait être conçu comme un organe d'audit des projections macroéconomiques et budgétaires élaborées par le ministère de l'Économie et des Finances. L'action de ce conseil enrichirait le débat public sur la politique budgétaire. Le risque de censure publique contraindrait le gouvernement à tenir compte des conséquences budgétaires de ses actions, et viendrait compléter les mécanismes de contrôle. Au Royaume-Uni, le nouvel *Office for Budget Responsibility* a pour mission d'élaborer des projections macroéconomiques utilisées pour la préparation du budget, mais il ne serait pas nécessaire d'aller si loin pour obtenir des résultats utiles. Les membres de ce conseil devraient être tenus dûment responsables de cette tâche qui incombait jusqu'alors au gouvernement. Toutefois, ce conseil ne devrait en aucun cas être autorisé à prendre des décisions concernant les instruments budgétaires qui doivent continuer de relever des compétences du gouvernement. Les autorités italiennes pourraient envisager d'améliorer encore le système actuel en instituant un organisme de type conseil chargé du suivi de la politique budgétaire.

### **Les efforts visant à accroître l'efficacité de l'administration publique doivent se poursuivre**

Améliorer l'efficacité des dépenses publiques, c'est-à-dire atteindre un objectif donné en employant moins de ressources ou obtenir de meilleurs résultats avec les mêmes ressources, aurait de toute évidence des effets positifs sur le budget public, mais c'est souvent très difficile à mettre en œuvre. Une manière d'y parvenir est de réduire le gaspillage dans l'administration publique. L'inefficacité dans le secteur public peut prendre diverses formes : compétences ou formation limitées, faibles incitations à travailler par exemple, et parfois corruption. L'inefficacité peut procurer ou non des avantages directs aux agents publics. Des études économétriques ont montré que les inefficiences sont considérables dans les marchés publics en Italie, même si la corruption a beaucoup moins d'importance que les autres considérations (Bandiera, Prat et Valletti, 2009). Les gouvernements successifs ont reconnu que les inefficiences dans le secteur public en général constituaient un sérieux problème, mais les mesures prises n'ont pour la plupart pas eu grand effet. Toutefois, les dernières initiatives engagées dans le cadre de la réforme « Brunetta » semblent plus prometteuses. Elles visent à améliorer l'efficacité, par exemple en modulant la rémunération en fonction des performances et en imposant la divulgation des décisions d'adjudication, des rémunérations et de l'absentéisme.

Les exigences de transparence prescrites par la loi sont louables, mais des problèmes considérables de mise en œuvre et de discipline doivent être traités. Les mesures de performance prévues devraient, malgré leur caractère rudimentaire (25 % des agents sont considérés comme très performants et autant comme peu performants), concourir à

accroître l'efficacité. Elles ont été suspendues à cause du gel des salaires dans le secteur public, mais devraient être réintroduites. Ces mesures doivent être conçues avec soin pour faire en sorte que la contribution de chacun aux résultats soit effectivement récompensée. Elles doivent être maniées avec une précaution toute particulière lorsque le résultat est le fruit d'un travail d'équipe, ou lorsque sa qualité est difficile à évaluer.

La présence d'agents trop ou insuffisamment qualifiés constitue une autre forme d'inefficacité de la fonction publique. Cette situation est probablement une conséquence du système de fixation centralisée des rémunérations en vigueur en Italie, comme l'ont montré Propper et Van Reenen (2010) pour le Royaume-Uni. Le niveau élevé des salaires du secteur public (par rapport à ceux du secteur privé) dans le Sud du pays attire de nombreux travailleurs, ce qui peut expliquer pourquoi les entreprises ont tant de mal à prospérer dans cette région. Les salaires du secteur public devraient être libérés, au moins dans une certaine mesure, afin de refléter les conditions sur le marché du travail local. Par conséquent, le gouvernement devrait relever le niveau des salaires de certains emplois très qualifiés afin d'inciter les agents à travailler dans les régions où l'offre de main-d'œuvre est restreinte.

En 2007, un Comité technique des dépenses publiques a été mis en place afin d'examiner les programmes des principaux ministères dépensiers et de proposer des solutions pour atteindre les objectifs en employant moins de ressources. Dans son premier rapport, il analyse les modes opératoires des ministères de la Justice, des Infrastructures et des Transports, de l'Intérieur ainsi que de l'Éducation (ministère de l'Économie et des Finances, 2008). Ces rapports formulent de nombreuses suggestions valables pour améliorer l'efficacité ; les recommandations qui figurent dans le rapport consacré à l'enseignement scolaire sont similaires à celles de la dernière *Étude* (Boarini, 2009), et nombre d'entre elles sont mises en œuvre par le programme actuel de réforme de l'école ; les recommandations visant à accélérer les procédures de justice civile contribueraient à remédier à une faiblesse du système réglementaire mise en lumière par l'Examen 2009 de la réforme de la réglementation (OCDE, 2009). Depuis lors, ce comité technique a été démantelé, tandis qu'une loi adoptée en 2009 prévoit que la Direction de la comptabilité générale établit une analyse et une évaluation de l'efficacité des dépenses dans chaque ministère. Il conviendrait d'entreprendre de nouvelles études sectorielles dans le droit fil de celles du Comité des dépenses publiques, en mettant à profit les données sur les indicateurs de performance résultant de ce processus.

### **Les effets des précédentes réformes des retraites sur les tranches d'âge avancées commencent à se faire sentir**

Comme bien des pays, l'Italie est confrontée au vieillissement de sa population. En 2060, le taux de fécondité devrait rester nettement inférieur au seuil de remplacement et l'espérance de vie progresser de quelque 7 % par rapport à 2010. Dans les pays où les mesures prises sont insuffisantes, ces évolutions vont alourdir les dépenses de retraite, de santé et de soins de longue durée.

Pour faire face à l'accroissement prévu des dépenses publiques de santé et de soins de longue durée au cours des décennies à venir, il faudra recourir à une combinaison de mesures visant à améliorer l'efficacité des dépenses et à gérer la demande. S'agissant des retraites, au cours des deux décennies écoulées, les gouvernements italiens ont engagé une série de réformes qui ont eu pour effet de stabiliser la part des dépenses de retraite



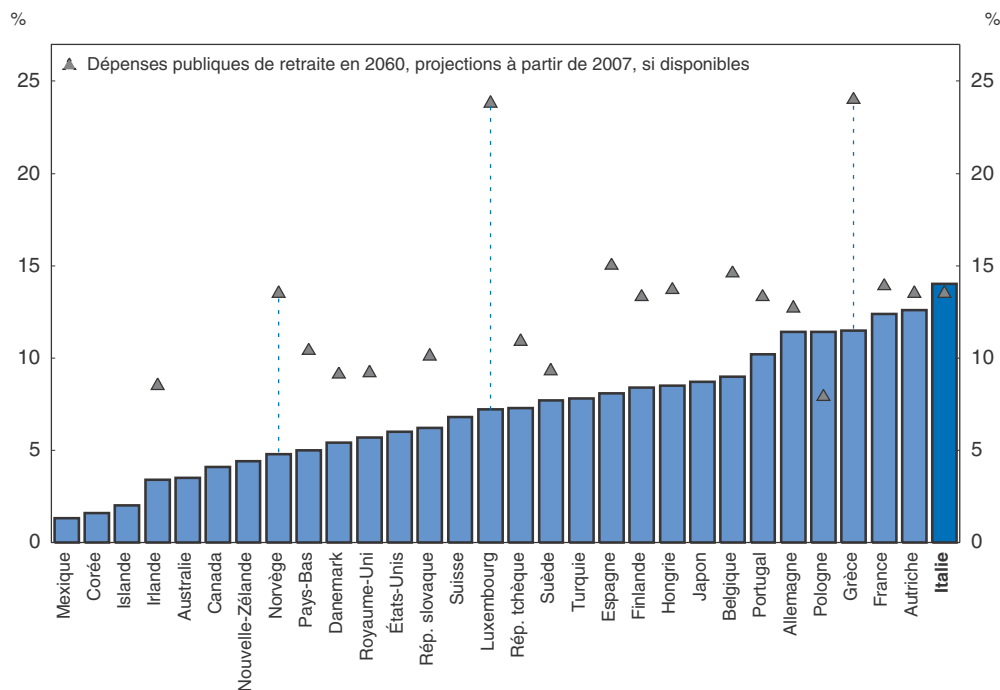
dans le PIB ces dernières années, si l'on excepte un bond en 2008-09, dû uniquement à la baisse du PIB pendant la récession.

En conséquence, les générations futures de retraités auront une expérience assez différente de celle de leurs parents et grand-parents. La différence d'expérience entre les retraités futurs et actuels peut être mesurée par deux paramètres : l'âge effectif de la retraite (qui se reflète dans le ratio retraités-actifs occupés, à savoir le nombre de personnes percevant une pension à un moment donné rapporté au nombre de personnes occupées), et le montant de la pension qu'ils touchent effectivement rapporté à la durée de leur vie professionnelle. De manière générale, les deux décennies de réformes des retraites ont eu pour effets de relever l'âge de la retraite (de sorte que le nombre moyen d'années passées effectivement à la retraite reste à peu près constant, en dépit de l'allongement continu de l'espérance de vie) et de réduire le niveau des pensions (mesurées en fonction du salaire moyen dans l'économie) par rapport à ce qu'aurait produit le système avant la réforme. On trouvera dans les paragraphes ci-dessous les prévisions d'évolution des dépenses de retraite en Italie et des éléments démontrant l'importance relative des deux déterminants (ratio retraités/actifs occupés, taux de pension moyen) dans le temps. Les modalités détaillées sont plus complexes que ce que pourrait laisser croire cette simple ventilation. D'une part, dans le nouveau régime à cotisations définies, pour chaque individu il existe un lien plus étroit entre le montant de la pension servie et la durée de la vie active. D'autre part, les calculs ci-après portent en fait sur le nombre de pensions versées, et non sur le nombre d'individus qui les perçoivent. En outre, on peut s'attendre à une certaine variation du ratio retraités/actifs occupés indépendamment des conséquences des réformes des retraites, par exemple pour des raisons démographiques et à cause des variations de l'activité féminine et du chômage.

***Les dépenses publiques au titre des retraites sont élevées en Italie, mais leur trajectoire s'est stabilisée par rapport au PIB***

En Italie, les dépenses publiques au titre des retraites ont atteint 14 % du PIB en 2005, chiffre supérieur à celui de tous les autres pays de l'OCDE, mais à la différence de l'Italie beaucoup de ces pays sont confrontés à de fortes hausses dans les années à venir (graphique 1.15). Le ratio dépenses/PIB est passé à 15 % en 2010, mais uniquement à cause de la baisse du PIB pendant la récession. Les prévisions officielles montrent que, compte tenu des dispositions en vigueur, les dépenses de retraite devraient rester presque stables par rapport au PIB dans l'avenir. Cela tient à ce que l'accroissement prévu du ratio nombre de pensions/actifs occupés (graphique 1.16), les effets du vieillissement étant partiellement neutralisés par la hausse de l'âge effectif de la retraite, est compensé par une baisse du taux de pension moyen due à la mise en place progressive du système fondé sur les cotisations (graphique 1.17). Une comparaison internationale montre qu'en 2007 l'Italie se classait en deuxième position dans la zone euro pour le taux de pension moyen, derrière la Grèce, et bien au-delà de la moyenne (51 %). Ce résultat, de même que le bas niveau de l'âge effectif de départ actuel, traduit la générosité relative du système de retraite italien avant l'amorce des réformes dans les années 90. Sans les modifications de l'âge effectif de la retraite et du taux de pension moyen prévisibles avec l'entrée en vigueur des réformes adoptées, la mutation démographique qui est sur le point de se produire – soit une augmentation de près de 40 % du ratio nombre de pensions/actifs occupés sur les 40 prochaines années (graphique 1.16) – porterait le ratio dépenses de retraite/PIB à 21 % (graphique 1.18)<sup>5</sup>.

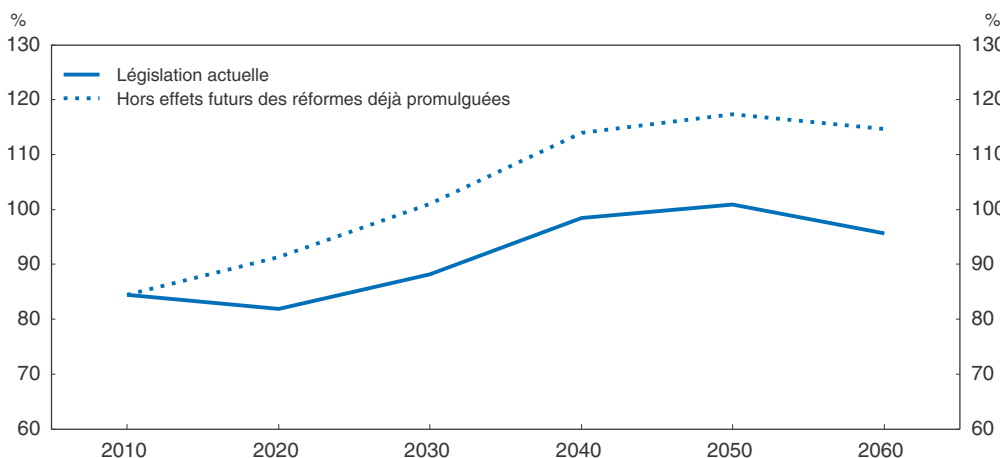
Graphique 1.15. **Dépenses publiques au titre des retraites dans les pays de l'OCDE**  
En % du PIB, 2005



Source : Rapport sur le vieillissement pour l'UE, et OCDE, *Les pensions dans les pays de l'OCDE*, 2009.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932385636>

Graphique 1.16. **Ratio nombre de pensions/actifs occupés**

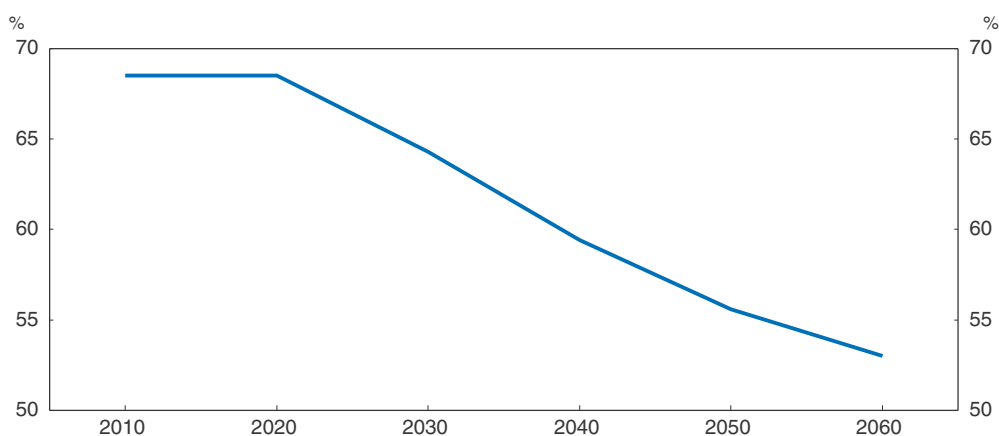


Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932385655>


### Les gouvernements successifs ont réalisé d'ambitieuses réformes des retraites

Par conséquent, on notera que les gouvernements successifs se sont efforcés à partir de 1992, à travers tout un arsenal de réformes, d'éviter une explosion des coûts à long terme. On trouvera à l'encadré 1.2 certains détails concernant ces réformes. Les changements les plus récents, introduits à partir de l'été 2010, ont eu pour effet de reculer l'âge de la retraite pour les femmes dans le secteur public, de subordonner l'âge de la retraite à l'espérance de vie et

Graphique 1.17. **Taux de pension moyen selon la législation en vigueur<sup>1</sup>**

1. Le taux de pension moyen en 2010 est présumé inchangé depuis 2007, dernière année pour laquelle des données sont disponibles.

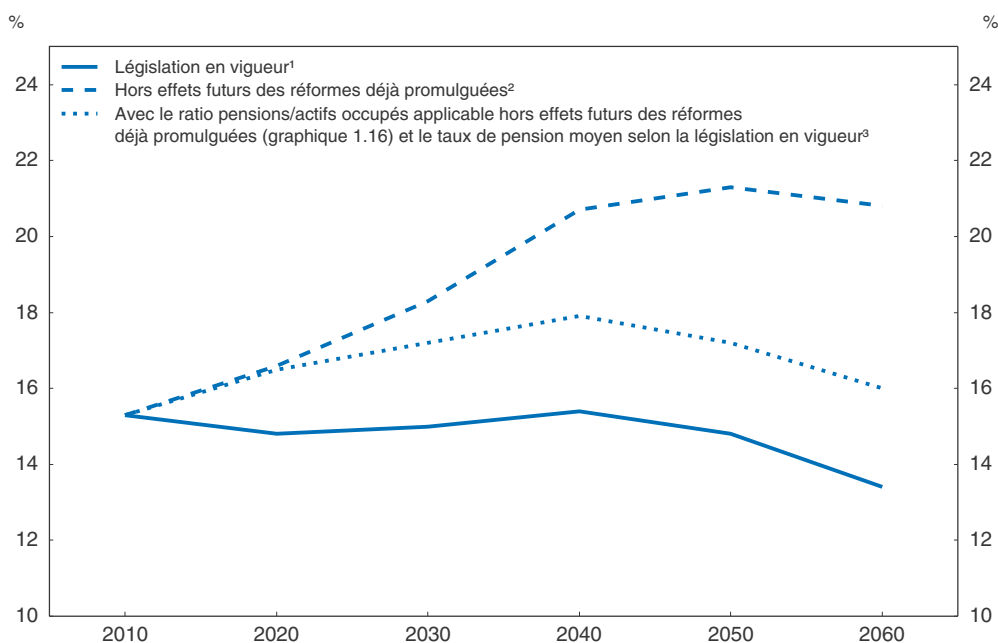
Source : Ministère de l'Économie et des Finances et *Rapport sur le vieillissement pour l'UE*, 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385674>

de différer les droits aux pensions de retraite et de préretraite en recourant à une « fenêtre de départ », ce qui équivaut à un relèvement de l'âge de la retraite. Si l'on considère l'ensemble des réformes de la période 1992-2010, les principales modifications ont été le basculement d'un système à prestations définies vers un système à cotisations définies reposant sur des comptes notionnels, avec un mécanisme établissant un lien entre les prestations de retraite et l'espérance de vie, et un relèvement de l'âge de la retraite, indexé sur l'espérance de vie à partir de 2015. Bien qu'adoptées, la majorité des mesures n'ont pas encore eu de répercussions sur les retraités actuels. Étant donné qu'elles toucheront les futurs retraités, la législation en vigueur doit être maintenue pour que les effets se concrétisent. Pour l'heure, les signes sont encourageants – les mesures adoptées en 2010, qui accélèrent les changements, auront un effet immédiat. En vertu de la législation en vigueur, les dépenses de retraite devraient demeurer remarquablement stables aux alentours de leur niveau actuel, soit 15 % du PIB (graphique 1.18). Les graphiques 1.16 et 1.17 illustrent les modifications au fil du temps, en comparant le nombre prévu de pensionnés et le niveau de leurs pensions (par rapport au salaire moyen) avec ce qui aurait pu être attendu en l'absence des effets futurs des réformes. Cette évaluation repose sur quelques hypothèses simplificatrices – la situation contrefactuelle avant les réformes n'est pas aisée à définir et le résultat effectif est sensible aux hypothèses sur l'âge de départ obligatoire : si les individus partaient à la retraite en fonction des conditions d'admissibilité de 2010 (c'est-à-dire sans les effets futurs des réformes déjà adoptées), ils toucheraient une pension annuelle rapportée au salaire moyen plus basse qu'avec la législation actuelle (la ligne du graphique 1.17 serait plus basse, mais le ratio pensions/actifs occupés serait alors plus élevé, comme l'indique le trait en pointillé du graphique 1.16).


### **Au cours des deux prochaines décennies, les principales réductions de coûts proviendront du relèvement de l'âge de la retraite**

La décomposition indiquée dans le graphique 1.18, même si elle est plus indicative que précise, montre qu'au cours des deux prochaines décennies le principal ajustement résidera dans une diminution du nombre de pensions de vieillesse versées par rapport au

Graphique 1.18. **Ratio dépenses de retraite/PIB**

1. Les projections avec la législation en vigueur sont tirées de la Décision de finance publique 2011-13.
2. C'est-à-dire en utilisant le ratio pensions/actifs occupés du graphique 1.16, ligne supérieure (pas de modification de l'âge de la retraite après 2010), et un taux de pension constant au niveau de 2010.
3. S'il n'y avait effectivement pas de modification de l'âge de la retraite après 2010, dans le nouveau régime le taux de pension moyen baisserait beaucoup plus que ne l'indique le graphique 1.17, de sorte que les dépenses totales resteraient comparables à celles indiquées ici pour la législation en vigueur vers la fin de la période de prévision.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385693>

système d'avant la réforme, alors que par la suite l'effet de la baisse relative des niveaux des pensions rapportés au salaire commencera à se faire sentir. La baisse de la pension moyenne rapportée au salaire est en fait tempérée par le relèvement de l'âge de la retraite, qui fait que les travailleurs accumulent davantage de capital dans leurs comptes notionnels.

La baisse à terme des niveaux relatifs des pensions n'en est pas moins substantielle : en 2060, les pensions rapportées au salaire moyen auront baissé de près d'un quart par rapport au montant actuel, alors même que les individus travailleront plus longtemps. On peut prévoir que les jeunes générations actuelles accumuleront de plus en plus d'épargne privée en vue de la retraite, à mesure que les conséquences des réformes passées apparaîtront plus clairement. Pour le moment, les plans de retraite privés sont relativement peu développés. Pour corriger ce déséquilibre, il conviendrait d'améliorer l'information en faisant mieux connaître aux générations actuelles de travailleurs l'impact à long terme du système de comptes notionnels.

### **À moyen terme, la flexibilité du marché du travail sera importante pour les réformes des retraites**

Comme le montre le graphique 1.18, les autorités prévoient de stabiliser le ratio dépenses de retraite/PIB aux alentours de 15 % sur les 20 prochaines années, bien que la génération du baby boom approche de l'âge de la retraite, essentiellement en évitant toute hausse du ratio pensions/actifs occupés, c'est-à-dire en relevant l'âge de la retraite et, par

### Encadré 1.2. Le système de retraite en vigueur et les réformes correspondantes

#### Le système de retraite en vigueur :

En Italie, le système public de retraite est fondé sur des comptes notionnels. Le taux de rendement des cotisations est lié à la croissance du PIB. Lors du départ en retraite, le capital notionnel constitué est converti en rente en tenant compte de l'espérance de vie moyenne à cette date.

#### Principales caractéristiques des précédentes réformes des retraites :

1992 : Remplacement de l'indexation des prestations de retraite sur les salaires réels par l'indexation totale sur les prix.

1995 : Début du basculement progressif vers un système à cotisations définies, et durcissement des critères minimum d'ouverture des droits aux pensions de retraite et de préretraite.

1997 : Alignement du nombre minimum d'années de cotisations requises pour bénéficier d'une retraite anticipée dans le secteur public sur celui prévu pour le secteur privé.

2004 : Nouveau durcissement notable des critères d'ouverture des droits pour l'ensemble des régimes de retraite (régimes lié à la rémunération, contributif et mixte) et décision de relever rapidement l'âge de la retraite à compter de 2008 (« il scalone », le grand palier).

2007 : Mise en œuvre progressive du relèvement rapide de l'âge de la retraite approuvé dans le cadre de la réforme de 2004, sans modification des objectifs graduels prévus antérieurement, et introduction d'une révision automatique des coefficients de conversion tous les 3 ans, reliant les prestations de retraite à l'espérance de vie.

#### Principales caractéristiques de la dernière réforme des retraites, en 2010 :

Dès 2011, la jouissance des droits aux pensions de retraite et de préretraite sera différée de 12 mois pour les salariés et de 18 mois pour les travailleurs indépendants (mécanisme dit « des fenêtres de départ »), entraînant de facto un recul de l'âge de la retraite.

À partir de 2012, l'âge de la retraite pour les femmes travaillant dans le secteur public sera porté à 65 ans (contre 60 ans aujourd'hui) et sera ainsi aligné sur celui qui s'applique aux hommes.

À compter de 2015, l'âge légal de la retraite sera soumis à une révision automatique et périodique (tous les 3 ans à partir de 2019) afin de tenir compte de l'évolution de l'espérance de vie à l'âge du départ en retraite.

conséquent, les taux d'emploi des personnes âgées. Aussi, les réformes des retraites pourraient exercer une certaine pression sur le marché du travail ; selon les prévisions du gouvernement relatives aux retraites, l'emploi est censé progresser de 11 % jusqu'en 2025 (environ un tiers de cette hausse résulte des modifications de l'âge de la retraite après 2010). Même si l'on ne dispose guère de données fiables sur la productivité en fonction de l'âge, la productivité de nombreux seniors diminue probablement dans les années précédant le départ en retraite. Il se peut qu'une amélioration de l'éducation et de la formation permanente neutralise cette tendance, mais cela reste à prouver. Dans la mesure où la productivité diminue effectivement avec l'âge pour certains individus, les entreprises ne seront disposées à conserver ces travailleurs dans leur effectif que si leur salaire diminue aussi quelque peu. Dans l'ensemble, les salaires réels en Italie ont fait

preuve d'une certaine rigidité ces dernières années, aussi peut-on se demander si le marché du travail est aujourd'hui suffisamment flexible. En l'absence de flexibilité des salaires, certains actifs âgés, en dépit d'une moindre productivité, pourraient néanmoins conserver leur emploi à la faveur de leur ancienneté et de la législation de protection de l'emploi, ce qui entraînera des problèmes de rentabilité pour leurs employeurs. Cela peut avoir différentes conséquences, mais quoi qu'il en soit, les ajustements programmés de l'âge de la retraite exigeront sans doute une certaine flexibilité des salaires, puisque la productivité décroît probablement avec l'âge pour au moins certains travailleurs. L'achèvement de la transition d'un régime de retraite sur la base du salaire final à un régime à cotisations définies lèvera un obstacle à la flexibilité près de l'âge de la retraite.

Il conviendrait sans doute d'agir sur un autre aspect du système de retraite. L'âge légal de la retraite fixé à 60 ans pour les femmes dans le secteur privé devra être relevé, car il est aujourd'hui inférieur à celui des femmes du secteur public, fixé à 65 ans en vertu d'une décision de la Cour européenne sur l'égalité hommes-femmes.

### **Les actuels projets de réforme du système fiscal sont soumis à de sérieuses réserves**

La réduction progressive de la dette de l'État nécessitera ces prochaines années, outre d'importantes coupes dans les dépenses, des flux de recettes publiques soutenus et stables. Sauf à compromettre les perspectives de croissance, il faudra impérativement augmenter les recettes en recourant aux méthodes qui sont le moins préjudiciables à l'économie. À cette fin, le gouvernement envisage d'introduire une vaste réforme de l'impôt, qui se caractérisera notamment par un transfert de la fiscalité : premièrement, du revenu des personnes physiques vers la consommation et le patrimoine ; deuxièmement, du centre vers la périphérie ; et troisièmement, de la complexité vers la simplicité. Les modalités concrètes de la réforme fiscale pour les régions et les organismes locaux seront spécifiées dans des décrets-lois en 2011. On trouvera dans les paragraphes ci-dessous une brève analyse des trois aspects de l'action proposée.

#### ***Les gains potentiels d'un alourdissement des prélèvements indirects et de l'impôt sur le patrimoine impliquent une perte d'équité et une diminution des investissements***

Selon de récents travaux économétriques réalisés par l'OCDE, les mesures sans incidence sur les recettes visant à reporter l'imposition du revenu des personnes physiques sur la consommation et le patrimoine auront tendance à accroître l'efficacité économique à un moment donné (Johansson, Heady, Arnold, Brys, et Vartia, 2008 ; Arnold, 2008). En théorie, ce phénomène s'explique de deux manières. Premièrement, le transfert de l'impôt sur le revenu vers les impôts sur la consommation tend à réduire la progressivité du système fiscal, ce qui aura vraisemblablement des effets positifs sur la production globale, moyennant une moindre redistribution : de fait, en Italie un grand nombre de personnes déclarent des revenus inférieurs au seuil d'imposition. Deuxièmement, à court terme, contrairement à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur le patrimoine, en particulier sur les biens immobiliers, ne pèse que modérément sur l'offre de main-d'œuvre et partant, sur la production globale. En effet, les variations de l'offre de main-d'œuvre n'influent nullement sur le montant de l'impôt sur le patrimoine. À plus long terme, toutefois, augmenter l'impôt sur le patrimoine peut atténuer les incitations à épargner et à

investir, ce qui peut avoir de lourdes conséquences pour l'accumulation du capital (pour une vue d'ensemble, voir Mankiw, Weinzierl et Yagan, 2009). Il faut donc prendre conscience que les gains pouvant découler d'un déplacement de l'impôt sur le revenu vers les impôts sur la consommation et l'impôt sur le patrimoine seront probablement subordonnés à une légère atténuation du caractère redistributif du système fiscal et à une possible évolution des incitations à épargner et à investir. Le produit de la fiscalité immobilière en Italie est déjà supérieur à la moyenne OCDE, tandis que la part de la richesse individuelle qui est investie dans le logement est parmi les plus élevées.

### ***Accroître la capacité de recettes à l'échelon local peut exacerber les disparités régionales***

La part des recettes provenant de contributions liées aux activités locales dans les rentrées fiscales totales des collectivités locales et des régions a triplé ces 10 dernières années pour atteindre 50 %, et les pouvoirs publics vont poursuivre sur cette voie. Même si elle permettra de mieux faire concorder les incitations locales à la dépense et le coût de la fiscalité, cette évolution pourrait exacerber les inégalités régionales, en cas de diminution des transferts nets aux régions défavorisées. La législation sur le fédéralisme budgétaire prévoit un mécanisme de péréquation afin de compenser ce phénomène. Dans tous les cas, cependant, les projets élaborés en matière de fédéralisme budgétaire doivent être tels que le pouvoir d'imposition des collectivités locales les incite à recourir davantage à des prélèvements plus efficaces, comme les prélèvements indirects généraux, qu'aux deux grandes contributions locales actuellement en vigueur, à savoir l'impôt sur le patrimoine (*imposta sulla casa*, ou ICI) et l'« impôt régional sur les activités productives » (*imposta sul reddito delle attività produttive*, ou IRAP). Étant donné que ces impôts ne s'appliquent pas directement à l'offre de main-d'œuvre et reposent sur des bases relativement immobiles à court terme, ils n'entraînent que des distorsions relativement limitées à brève échéance ; cependant, tout relèvement significatif de l'ICI et de l'IRAP pourrait réduire à long terme les incitations à épargner et à investir. Certains impôts locaux sur le patrimoine et les sociétés peuvent néanmoins se justifier au motif que la valeur des biens immobiliers et les bénéfices des entreprises sont liés aux impératifs qui en découlent pour les services publics financés par les collectivités locales, notamment en matière d'enlèvement des ordures ou de nettoyage. Dans la mesure du possible, toutefois, il conviendrait de financer ces services par des contributions spécifiques. En fait, la taxe sur les ordures ménagères en vigueur constitue dans une large mesure un impôt sur le patrimoine, et non une redevance sur le volume d'ordures produit (voir le chapitre 3 de la présente Étude).

Le projet de loi à l'étude au Parlement début 2011 prévoit le transfert aux communes de certains impôts immobiliers nationaux en vigueur, ainsi qu'un nouvel impôt à taux uniforme (19 %) sur les revenus locatifs (avec de lourdes sanctions en cas d'infraction) qui remplace l'imposition de ces revenus (avec déduction de 15 %) dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Dans une seconde étape, à partir de 2014, une nouvelle taxe immobilière à base locale serait instituée. La loi de 2009 sur le fédéralisme budgétaire prévoyait déjà un fonds de péréquation, mais sa mise en place serait différée de cinq ans, tandis qu'un fonds « expérimental » serait utilisé.

### ***Les possibilités de simplification du système fiscal sont considérables***

D'une manière générale, les efforts de simplification du système fiscal déployés par le gouvernement sont fondés. En particulier, l'élargissement de la base d'imposition pour un certain nombre de contributions, auquel le gouvernement a annoncé avoir l'intention de

procéder, tendrait à améliorer l'efficacité en permettant de réduire les taux d'imposition sans que cela ait d'incidence sur les recettes. Devraient néanmoins faire exception les aides accordées à ceux qui perçoivent un faible revenu de leur travail, afin de compenser les coûts fixes inhérents à leur activité (durée et coût du déplacement jusqu'au lieu de travail, achats de vêtements à cette fin, frais de garde des enfants, etc.). Ces aides sont déterminantes pour minimiser les distorsions pesant sur la marge extensive (c'est-à-dire la décision de travailler) de l'offre de main-d'œuvre et donc contenir le chômage. Réduire ou supprimer les 240 différentes dépenses fiscales existantes (dont plus de 100 s'appliquent à l'impôt sur le revenu des personnes physiques) pourrait néanmoins s'avérer difficile, car en règle générale, leur création était dûment motivée. Deux remarques s'imposent au sujet des prélèvements spécifiques. Dans le cadre de l'impôt sur le revenu, l'administration juge apparemment que l'écart considérable existant entre le taux d'imposition marginal de la deuxième tranche (27 %) et celui de la troisième tranche (38 %) constitue un problème. Cela étant, si l'on se contente de réduire cet écart, en relevant le taux marginal d'imposition de la deuxième tranche et en abaissant celui de la troisième, sans modifier le système fiscal par ailleurs, on n'obtiendra pas nécessairement des gains d'efficacité significatifs sur le plan économique (Saez, 2010). S'agissant de la taxe sur la valeur ajoutée (IVA), les autorités pourraient, dans un premier temps, supprimer tous les taux réduits appliqués à des catégories données, comme les produits alimentaires. On a observé que le fait d'appliquer des taux d'imposition différenciés sur la consommation des biens et des services est inefficace et ne permet pas de cibler efficacement les plus démunis (Atkinson et Stiglitz, 1976). Toutefois, supprimer tous les taux réduits peut s'avérer politiquement difficile.

### **Le gouvernement doit poursuivre et intensifier ses efforts pour réduire la fraude fiscale**

Ces dernières années, Rome a intensifié ses efforts de lutte contre la fraude fiscale et ces mesures semblent avoir produit certains résultats. Les sommes ainsi recouvrées par l'État se sont élevées à 5.3 milliards EUR en 2009, contre 4.1 milliards EUR en 2008. Notons que ces chiffres correspondent uniquement à la hausse directe des rentrées fiscales dues à l'identification des auteurs de tels agissements. Toutefois, accroître les probabilités de détection des cas de fraude permet aussi de minorer le montant global de la fraude fiscale dans l'économie grâce à un renforcement des incitations à déclarer les revenus réellement perçus. Il se peut donc que la progression totale des recettes fiscales, gains indirects inclus, ait été nettement plus élevée. Il faut donc prendre en compte les effets directs et indirects pour évaluer l'impact de la lutte contre la fraude fiscale.

Un véritable recul de la fraude fiscale présenterait également des avantages économiques plus étendus. Premièrement, renforcer la discipline fiscale serait tout particulièrement utile au regard de la viabilité budgétaire, car cela aurait pour effet d'accroître la capacité fiscale de l'économie sur le long terme. Deuxièmement, force est de constater que les entreprises ont plus de facilités à pratiquer la fraude fiscale et par conséquent, que ces pratiques sont plus répandues dans les PME (Kleven, Knudsen, Kreiner, Pedersen, et Saez, 2010). Cela peut expliquer en partie pourquoi certaines PME italiennes ne dépassent pas une certaine taille. Dans le même temps, la décision du gouvernement de simplifier le système fiscal et favoriser la coopération entre les contribuables et l'administration des impôts permettrait à la fois d'augmenter la collecte



fiscale et de réduire les coûts pour les PME. Il en résulterait sans doute une amélioration de la productivité de la main-d'œuvre.

**Selon toute vraisemblance, certaines des mesures de discipline fiscale en vigueur ne permettent pas de réduire efficacement la fraude fiscale**

Le *Redditometro* (ou officiellement, *l'accertamento sintetico*) est une mesure destinée à réduire la fraude fiscale. Il s'agit d'une méthode d'évaluation de la fraude fiscale à l'impôt sur le revenu qui se fonde sur la cohérence existant entre les dépenses des individus et leurs revenus. La méthodologie sera révisée à la fin 2010, afin d'élargir l'éventail des postes de dépense considérés, qui de 9 actuellement seront portés à plus de 100 sur la base d'une grande enquête auprès des ménages, dans le but d'établir des liens entre les dépenses en biens de consommation (essentiellement durables) et le revenu des ménages. Même s'il est susceptible de fausser les comportements (les ménages tenteront d'ajuster leur profil de consommation en fonction de ce qu'ils savent des différentes implications fiscales de leurs dépenses), ce programme peut se justifier faute de mieux s'il s'avère très coûteux de réduire la fraude à l'impôt sur le revenu. Toutefois, une solution de rechange consisterait à déplacer plus encore l'impôt du revenu des personnes physiques vers la consommation, sous réserve de contrôler les fraudes à la TVA, qui comptent parmi les principales sources du manque à gagner fiscal. De plus, cette méthode s'accorderait avec les priorités du gouvernement en matière de réformes.

Le recours aux amnisties fiscales, comme ce fut le cas tout dernièrement en 2009-10 pour les fonds non déclarés détenus à l'étranger, fait peser de sérieuses menaces sur l'amélioration de la discipline fiscale. Si elles peuvent permettre d'accroître les recettes fiscales à court terme, leur inconvénient essentiel est qu'elles peuvent peser sur les incitations à déclarer les revenus perçus et donc diminuer les rentrées à long terme, en particulier lorsqu'elles sont proposées régulièrement. Il convient donc d'éviter scrupuleusement toute amnistie fiscale ou, plus généralement, toute mesure ponctuelle du même ordre, même si les dérapages des dépenses appellent des mesures correctrices pour maintenir le processus d'assainissement budgétaire.

**L'application de taxes relatives aux externalités environnementales pourrait être développée**

Enfin, il y a lieu d'envisager de développer l'application de taxes visant plusieurs externalités liées à l'environnement. Même si ces prélèvements ne constituent dans aucun pays une source de recettes particulièrement abondante, l'Italie perçoit actuellement des rentrées relativement importantes, grâce à des contributions énergétiques élevées, dont des taxes locales sur l'électricité et le gaz, encore que les recettes en pourcentage du PIB aient diminué au cours des 15 années écoulées. S'agissant de la fiscalité énergétique, il est possible d'accroître les recettes en éliminant les variations injustifiées des taux d'imposition sur différentes sources d'énergie (sous réserve d'une augmentation du taux moyen), ou en adoptant diverses mesures comme la suppression, dès que possible, des dispositions prévoyant une attribution sur la base des droits acquis dans le système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (cela se fera éventuellement dans la troisième phase du système européen d'échange de droits d'émission). Une application plus complète du principe pollueur-payeur pourrait aussi justifier un plus large recours à la fiscalité écologique.

### Encadré 1.3. Synthèse des recommandations visant à renforcer la reprise économique et la viabilité budgétaire

#### Marché du travail :

- À terme, diminuer les taux de remplacement et les périodes d'admissibilité pour les dispositifs d'aide aux salariés de la CIG.
- À plus longue échéance, chercher à s'orienter vers un système de protection sociale fondé sur les principes de flexicurité, avec deux instruments complémentaires et coordonnés : des prestations de chômage et de sécurité sociale et une politique active du marché du travail.
- Promouvoir le développement de la différenciation des salaires afin de tenir compte des écarts de productivité entre les individus.
- Dans le secteur public, appliquer dès que possible les mesures envisagées concernant la performance.

#### Politique budgétaire :

- Poursuivre l'assainissement des finances publiques jusqu'à nouvel ordre, tout en fixant, le cas échéant, des objectifs et règles budgétaires à l'échelle nationale.
- En cas de dérapage des dépenses ou de turbulences sur les marchés, il faut en priorité maintenir l'assainissement budgétaire par des réductions de dépenses ; si nécessaire, des mesures d'accroissement des recettes devraient être envisagées, priorité étant être donnée à l'élargissement de l'assiette.
- Envisager d'établir un comité d'experts indépendants chargé d'évaluer et de commenter les prévisions et la politique budgétaires.

#### Système de retraite :

- Le report des départs en retraite durant les 15 prochaines années nécessitera sans doute une flexibilité accrue des salaires des seniors.
- Pour les femmes, porter l'âge de la retraite à 65 ans.

#### Fiscalité :

- Élargir les assiettes d'imposition, notamment en réduisant le nombre de dépenses fiscales.
- Poursuivre la lutte contre la fraude fiscale et éviter scrupuleusement toute amnistie fiscale, comme le prévoit la toute dernière Décision de finance publique.
- Développer l'application de taxes visant les externalités environnementales.

#### Notes

1. Cela suppose que les taux de croissance annuels du PIB en volume après 2012 se situent entre 1 % et 2 %.
2. La tendance linéaire illustrée dans le graphique 1.1 s'inscrit dans une série trimestrielle de PIB en volume qui va du premier trimestre 2000 au premier trimestre 2008. En 2013 et 2014, le PIB devrait croître à un taux annualisé de 1.5 %.
3. Les deux hypothèses sont les suivantes. Premièrement, le nombre moyen d'heures CIG (calculé sur la base de celles effectivement utilisées par les entreprises) qui correspondent à une unité d'équivalents temps plein était le même en octobre 2010 que celui qu'Istat donne pour toute

l'année 2009. Deuxièmement, la fraction de toutes les heures CIG autorisées qui ont été effectivement utilisées par les entreprises était la même en octobre 2010 que pour toute la période allant de janvier à octobre 2010.

4. À noter que le nombre d'équivalents temps plein au deuxième trimestre 2010 était de 340 000 et que 90 000 équivalents temps plein étaient déjà couverts par la CIG au premier trimestre 2007.
5. Les calculs reposent sur le scénario national de référence présenté dans le budget 2011-13 (Décision de finance publique). Les calculs du ratio contrefactuel du nombre de pensions versées au nombre de travailleurs et du taux de pension proviennent du ministère de l'Économie et des Finances, Direction de la comptabilité générale.

## Bibliographie

- Arnold, J. (2008), « Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 643, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Atkinson, A. et J.E. Stiglitz (1976), « The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation », *Journal of Public Economics*, 6 (1-2), pp. 55-75.
- Bandiera, O., A. Prat et T. Valletti (2009), « Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment », *American Economic Review*, 99(4), pp. 1278-1308.
- Blommestein, H.J., V. Guzzo, A. Holland et Y. Mu (2010), « Debt Markets: Policy Challenges in the Post-Crisis Landscape », *OECD Journal: Financial Market Trends*, 7(1), pp. 143-169.
- Boarini, R. (2009), « Towards better schools and more equal opportunities for learning in Italy », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 727, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Commission européenne (2009), *Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, Luxembourg.
- Hagemann, R., « Improving Fiscal Performance through Fiscal Councils », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 829, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Johansson, A., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Kleven, H.J., M. Knudsen, C.T. Kreiner, S. Pedersen et E. Saez (2010), « Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark », *Econometrica*, à paraître.
- Mankiw, N.G., M. Weinzierl et D. Yagan (2009), « Optimal Taxation in Theory and Practice », *Journal of Economic Perspectives*, 23(4), pp. 147-174.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2008), *La revisione della spesa pubblica: Rapporto 2008*, Rome.
- OCDE (2009), *Review of Regulatory Reform, Italy*, Paris.
- OCDE (2010a), *Réformes économiques : objectif croissance 2010*, Paris.
- OCDE (2010b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 87, Paris.
- OCDE (2010c), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- Propper, C. et J. Van Reenen (2010), « Can Pay Regulation Kill? Panel Data Evidence on the Effect of Labour Markets on Hospital Performance », *Journal of Political Economy*, 118(2), pp. 222-273.
- Saez, E. (2010), « Do Taxpayers Bunch at Kink Points? », *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(3), pp. 180-212.

## ANNEXE 1.A1

*Bilan des réformes structurelles*

Ce tableau résume les recommandations figurant dans les précédentes *Études* et recense les mesures significatives qui ont été prises depuis la dernière *Étude* (juin 2009).

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2009)
A. MARCHÉS DU TRAVAIL	
Accroître le taux d'activité.	Extension de certaines mesures visant à accroître le taux d'activité des jeunes et des femmes. En outre, plusieurs initiatives prises dans le cadre de la réforme des retraites de 2010 devraient permettre d'accroître le taux d'activité des seniors, et surtout des femmes. Pour plus de précisions, voir la partie D de la présente annexe.
Promouvoir une plus grande différenciation des salaires.	En janvier 2009, les partenaires sociaux du secteur privé ont signé un nouvel accord sur les contrats de travail afin de promouvoir la différenciation des salaires. Le gouvernement a institué des allègements fiscaux pour les majorations de salaire liées à la productivité.
Réformer la législation sur la protection de l'emploi dans le cas des contrats permanents.	Aucune mesure concernant le code du travail lui-même, mais en 2000 le gouvernement a instauré des dispositions pour le règlement des conflits du travail individuels par recours à l'arbitrage extra-judiciaire (loi 183/2010). Le gouvernement a présenté aux partenaires sociaux un programme pour la réforme du code du travail ( <i>Statuto dei Lavoratori</i> ).
Réduire le coin fiscal sur les revenus du travail.	Des allègements d'impôt temporaires sur les majorations de salaires liées aux heures supplémentaires et à la productivité ont été instaurés en 2008. L'allègement au titre de la productivité a été maintenu en 2011. Une loi de 2007 (DL 247/2007) avait prévu un relèvement des cotisations sociales de 0.09 point de pourcentage en 2011 à moins que des économies ne soient réalisées dans le système d'assurance sociale. Le budget 2011/13 a annulé cette augmentation.
B. ÉDUCATION	
Renforcer la responsabilité et l'autonomie dans l'enseignement obligatoire.	Durant l'année scolaire en cours, INVALSI, l'organisme de contrôle qualité, va mettre en place des épreuves normalisées pour évaluer les résultats des élèves de 10 <sup>ème</sup> année. Pas de mesure prise quant à l'autonomie.
Améliorer la qualité de l'enseignement, ainsi que les résultats des élèves et réduire les fortes disparités régionales existant sur ce deuxième point.	Dans 4 districts, des primes de résultat, partiellement fondées sur les critères de l'INVALSI, ont été introduites pour les enseignants à titre expérimental.
Réduire le taux d'abandon scolaire.	Pas de mesures publiques. Un groupe spécial de suivi a été mis sur pied.
Améliorer les performances des établissements d'enseignement professionnel.	Les établissements sont tenus de valider les compétences de leurs élèves, en fonction de leurs résultats aux épreuves de l'INVALSI concernant la 10 <sup>ème</sup> année. De nouvelles lignes directrices pour les écoles, en vigueur depuis septembre 2010, renforcent le suivi des performances scolaires.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2009)
Accroître la quantité et la qualité des diplômes de l'enseignement supérieur.	10 % du financement des universités sont alloués selon des critères de performance, mais ceux-ci sont très sommaires. Une loi importante sur l'amélioration de la gouvernance des universités est en cours d'examen par le Parlement. Pour plus de précisions, voir le chapitre 2 de la présente <i>Étude</i> .
Améliorer les liens entre les entreprises et la recherche universitaire.	Le budget 2011/13 introduit un crédit d'impôt sur les investissements réalisés en 2011 par les entreprises qui confient des travaux de recherche aux universités ou aux centres de recherche publics. Pour plus de précisions, voir le chapitre 2 de la présente <i>Étude</i> .
<b>C. MARCHÉS DES CAPITALS</b>	
Assurer la concurrence dans le secteur bancaire.	Aucune mesure législative.
Encourager les fusions, notamment les fusions internationales, dans le secteur financier.	Néant.
Améliorer le gouvernement d'entreprise et la transparence des instruments financiers.	La directive 2007/36/CE de janvier 2010 a supprimé les principaux obstacles à la participation des actionnaires aux assemblées générales. Un nouveau règlement datant de mars 2010 durcit les obligations de diffusion de l'information et d'approbation impartiale des transactions entre parties apparentées. Une vaste réforme de la loi d'application sur la transparence a été mise en place en juillet 2010.
Renforcer la surveillance du marché des capitaux.	Pas de nouvelle législation ; renforcement de la surveillance après l'introduction de nouvelles règles en 2008.
Assurer un traitement uniforme de tous les actionnaires, à la fois dans les sociétés privées et dans les sociétés à capitaux partiellement publics.	Néant.
Réformer le droit des faillites.	Le décret-loi n° 78/2010 a supprimé les freins à l'octroi de fonds supplémentaires par les créanciers. Les prêts consentis durant la phase de restructuration sont désormais prioritaires en cas d'ouverture d'une procédure de faillite ; les créanciers ne risquent pas d'être accusés d'infraction pénale.
Atténuer le caractère procyclique des normes de fonds propres appliquées aux banques.	Les règles du nouvel accord dit « Bâle III » et les recommandations du Conseil de stabilité financière, à l'élaboration desquelles l'Italie a pris une part active, sont sur le point d'entrer en vigueur.
Prévoir la publication régulière d'un rapport sur la stabilité financière.	La Banque d'Italie a publié le premier numéro de sa Revue de stabilité financière en décembre 2010.
<b>D. QUALITÉ DES FINANCES PUBLIQUES</b>	
Réduire durablement la dette.	En août 2008, le Parlement a approuvé le premier budget triennal (2009-11) devant permettre d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement pour l'ensemble de l'horizon budgétaire. Voir le chapitre 1 de la présente <i>Étude</i> .
Instaurer un plafonnement des dépenses pour empêcher toute augmentation des dépenses publiques totales en termes réels.	Le budget 2011-13 fixe le montant des dépenses pour 2011-13, et notamment les plafonds applicables aux dépenses des départements. Les transferts en faveur des régions et des collectivités locales ont été revus à la baisse.
Réformer le système de retraite et appliquer systématiquement l'ensemble des mesures prévues dans le cadre des réformes précédentes.	Dans le secteur public, l'âge de la retraite pour les femmes a été relevé pour des raisons d'égalité hommes-femmes (en 2012, il s'établira à 65 ans) ; le délai séparant l'ouverture des droits à la retraite et le versement de la première pension a été prolongé (l'âge effectif de la retraite étant ainsi repoussé de facto) ; la procédure (introduite en 2009) d'actualisation automatique de l'âge de la retraite en fonction de l'évolution de l'espérance de vie a été exposée plus en détail et est entrée en vigueur.
Contenir la progression de l'emploi et des rémunérations dans le secteur public.	Le budget 2011-13 prévoit un gel des salaires et des recrutements dans le secteur public sur 3 ans.
Réformer le système de retraite et appliquer systématiquement l'ensemble des mesures prévues dans le cadre des réformes précédentes.	Dans le secteur public, l'âge de la retraite pour les femmes a été relevé pour des raisons d'équité vis-à-vis des hommes (en 2012, il s'établira à 65 ans) ; le délai séparant l'ouverture des droits à la retraite et le versement de la première pension a été prolongé (l'âge effectif de la retraite étant ainsi repoussé de facto) ; la procédure (introduite en 2009) d'actualisation automatique de l'âge de la retraite en fonction de l'évolution de l'espérance de vie a été exposée plus en détail et est entrée en vigueur.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2009)
Contenir la progression de l'emploi et des rémunérations dans le secteur public. Concernant le fédéralisme budgétaire : Accroître la flexibilité pour les salariés titulaires. Imposer des contraintes budgétaires strictes et non des contrôles sur des postes de dépenses détaillés. Définir clairement les attributions fiscales régionales et locales. Définir un mécanisme clair de redistribution sur la base d'indicateurs structurels objectifs et des capacités fiscales. Imposer des méthodes de comptabilité budgétaire transparentes et uniformes avec audit externe.	Le budget 2011-13 prévoit un gel des salaires et des recrutements dans le secteur public sur 3 ans. La loi d'application de la loi-cadre de 2009 sur le fédéralisme budgétaire, qui comprend nombre des caractéristiques proposées, est en cours d'examen par le Parlement. Aux termes de la loi de 2009, les questions en suspens doivent être réglées avant mai 2011.
<b>E. SOUTENIR LA CONCURRENCE ET RÉDUIRE LES AIDES D'ÉTAT</b>	
Accroître le pouvoir régulateur des autorités de la concurrence.	L'arsenal répressif de l'Autorité de la concurrence a été renforcé : il comprend désormais un programme de clémence et confère à l'Autorité le pouvoir d'ordonner des mesures conservatoires et d'accepter des engagements concernant la conduite à tenir à l'avenir.
Réduire la présence de l'État actionnaire, surtout dans la télévision, les transports et les services de fourniture d'énergie.	Néant.
Améliorer la gouvernance des activités contrôlées par l'État.	Néant.
Poursuivre la libéralisation et la privatisation des secteurs de l'électricité et du gaz.	Début 2010, un marché au comptant a été lancé pour le gaz naturel.
Réduire les rentes, intensifier la concurrence et abaisser les obstacles à l'entrée, en particulier : Supprimer les autorisations inutiles dans toutes les professions. Réduire l'influence des associations professionnelles. Supprimer les restrictions quantitatives de l'offre dans différents domaines, des pharmacies aux taxis.	Les autorités ont fait machine arrière. Le Parlement envisage d'adopter une réforme de taille concernant les avocats, qui limite la réglementation sur les pratiques à adopter (rétablissant les honoraires minimum et prohibant les pactes de <i>quota litis</i> ), instaure de nouvelles barrières à l'entrée (difficulté accrue des examens d'entrée, relèvement du coût des formations supporté par les bénéficiaires) et réserve les activités de conseil juridique aux seuls avocats.
Mettre en place les organismes pour faire respecter les normes nationales de concurrence dans les domaines de compétence réglementaire des régions (notamment le commerce de détail et l'aménagement de l'espace).	Néant.
Accélérer la libéralisation du secteur des transports.	Pas de nouvelle action législative, mais quelques progrès : le premier exploitant de trains privé va lancer des services à grande vitesse d'ici à la fin de 2011.
Préserver la concurrence dans les télécommunications.	Néant.
<b>F. ACCROÎTRE L'EFFICIENCE DU SECTEUR PUBLIC</b>	
Instaurer la concurrence dans la prestation de services publics.	Le décret présidentiel n° 168 de septembre 2010 rend obligatoires les procédures d'appel d'offres pour les services publics locaux. Néanmoins, l'absence d'autorité indépendante, le grand nombre d'exceptions et les conflits d'intérêts des autorités locales restent un frein au libre jeu de la concurrence.
Élargir l'utilisation des indicateurs de résultats dans l'administration.	Les principales innovations de la réforme « Brunetta » sont : 1. la création d'une commission indépendante en charge de l'évaluation, de la transparence et de l'intégrité des administrations publiques ; 2. l'introduction de la rémunération et de l'avancement en fonction des résultats et l'obligation pour les administrateurs de rendre des comptes au vu des résultats ; 3. la possibilité d'intenter une action collective en cas d'inefficience du secteur public. Sur ces trois points, les avancées se font à un rythme plutôt lent. La commission a été nommée. Le gel des salaires du secteur public, récemment décidé pour 3 ans, limite sensiblement les possibilités de rémunération en fonction des résultats. L'action collective ne peut s'appliquer que pour certains types d'infractions ; aucune procédure de ce type n'a été ouverte à ce jour.
Renforcer les mécanismes d'audit pour les décisions concernant la réglementation et les dépenses.	Néant ; l'analyse d'impact de la réglementation demeure sous-utilisée.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2009)
Améliorer l'efficacité dans l'administration de la justice civile.	Des mesures modestes ont été prises, comme la production de statistiques par les autorités judiciaires ou l'amélioration récente de l'informatisation des tribunaux. Le Conseil supérieur de la magistrature ( <i>Consiglio superiore della Magistratura</i> ) s'emploie actuellement à définir des normes de productivité pour les juges. L'obligation de recourir à la médiation présentencielle a été introduite pour certaines questions (et entrera en vigueur en mars 2011) ; cela étant, la loi est en cours d'examen par les tribunaux administratifs.





## Chapitre 2

# Renforcer la contribution des universités à la croissance économique

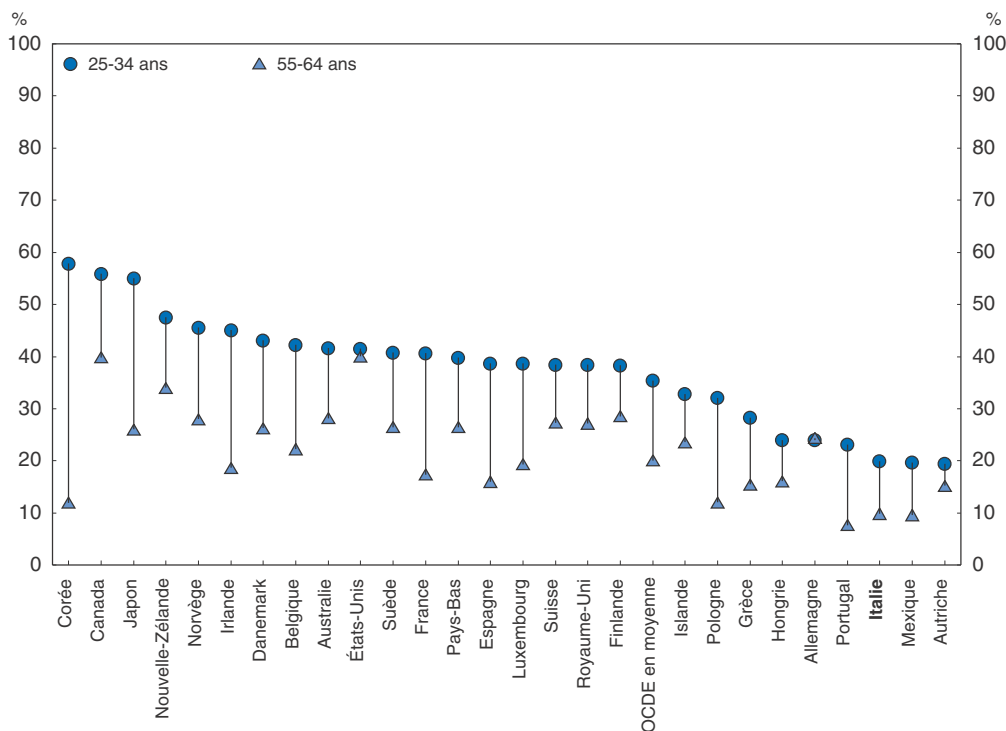
*Les systèmes d'enseignement supérieur encouragent la croissance et le bien-être en fournissant le haut niveau de compétences et les résultats scientifiques nécessaires aux économies modernes. Les données dont on dispose semblent néanmoins indiquer que les performances du système d'enseignement supérieur italien sont inférieures à celles d'autres pays et que les retombées de la recherche universitaire ont peu d'écho dans la société. Il sera avancé dans le présent chapitre que des réformes profondes, notamment des mécanismes de gouvernance et de financement des universités, contribueraient à un meilleur fonctionnement du système d'enseignement supérieur. Rendre les universités à la fois plus autonomes et plus responsables permettrait d'améliorer leurs performances. Il serait également souhaitable d'améliorer la gestion des ressources humaines, notamment par une progression des carrières et des salaires fondée sur le mérite et de meilleures procédures de recrutement. La nouvelle loi de réforme de l'université se fonde sur des principes conformes à certaines de ces recommandations. Il sera important que la législation subordonnée à venir traduise ces principes en règles opérationnelles efficaces et que la réglementation soit ensuite dûment appliquée.*

*Des financements privés accrus pourraient renforcer l'efficacité, à la fois en augmentant les ressources et en donnant des signes plus explicites quant à la qualité de l'enseignement et de la recherche. Dans la dernière partie, on cherchera à déterminer comment les universités pourraient mieux contribuer au progrès des connaissances scientifiques et à la diffusion des nouvelles technologies dans l'ensemble du tissu économique.*

## Le système d'enseignement supérieur italien pourrait obtenir de meilleurs résultats


À l'heure de la mondialisation, le degré d'efficacité des universités d'un pays représente un indice essentiel, mais pour le moment, les retombées de l'enseignement supérieur ne font pas encore l'objet de mesures précises<sup>1</sup>. Lorsqu'elles sont évaluées selon la part de la population en âge de travailler qui possède un diplôme supérieur, les universités italiennes ne semblent pas être très efficaces : le pourcentage des diplômés du supérieur en Italie est de 14 %, soit moitié moins que la moyenne OCDE (graphique 2.1). Toutefois, l'écart se comble progressivement depuis quelques décennies, comme le montre la progression du nombre de diplômés du supérieur entre 1997 et 2007 (5.5 % par an, contre 3.4 % dans la zone OCDE), la plus rapide après la Pologne parmi les pays membres<sup>2</sup>. Ce rattrapage peut être expliqué par une augmentation massive du nombre d'élèves qui terminent leurs études secondaires et par une hausse presque aussi forte des inscriptions à l'université ainsi que par une amélioration des taux de réussite. Il n'en reste pas moins

Graphique 2.1. Part de la population diplômée du supérieur : l'Italie rattrape progressivement son retard



Note : Classement par ordre descendant du pourcentage de diplômés parmi les 25-34 ans.

Source : OCDE, Base de données sur l'éducation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385712>

que la part des diplômés de niveau avancé (recherche) en Italie demeure nettement inférieure à celle d'autres pays.

Les informations dont on dispose donnent également à penser que le *niveau de qualité* des retombées de l'enseignement supérieur est faible par rapport aux autres pays. D'après la seule enquête disponible (ALL – *Adult Literacy and Lifeskills Survey*), qui a été réalisée en 2003 et couvre très peu de pays de l'OCDE, les niveaux de compétence à l'écrit et en mathématiques des Italiens diplômés du supérieur sont bas. D'autres indices, bien plus indirects, de la qualité de l'enseignement supérieur en Italie transparaissent dans les classements internationaux d'universités, par exemple ceux de Shanghai et du THES. Si ces palmarès utilisent des méthodes controversées (Billaut *et al.*, 2009), ils semblent néanmoins indiquer que, sur plusieurs aspects importants, même les meilleures universités italiennes sont en retard par rapport aux établissements de renommée<sup>3</sup> (tableau 2.3).

**Tableau 2.1. Aucune université italienne ne figure parmi les 100 premières dans deux palmarès mondiaux d'établissements d'enseignement supérieur**

	Résultats des pays selon le classement du <i>Times Higher Education Supplement</i>				Résultats des pays selon le classement de Shanghai (US = 100)			
	Classement moyen de toutes les universités parmi les 500 premières	Nb d'universités représentées	Université la mieux classée	Nb d'universités parmi les 100 premières	50 premières	100 premières	200 premières	500 premières
États-Unis	263	128	1 (Université de Harvard)	32	100	100	100	100
Royaume-Uni	194	52	2 (Université de Cambridge)	18	72	86	98	124
Australie	218	25	17 (Université nationale australienne)	8	0	0	0	53
Japon	304	35	22 (Université de Tokyo)	6	0	0	11	34
Canada	195	20	18 (Université McGill)	4	39	54	63	104
Allemagne	288	42	55 (Université technique de Munich)	4	0	17	37	67
Pays-Bas	153	13	49 (Université d'Amsterdam)	4	20	51	76	131
France	378	36	28 (École normale supérieure de Paris)	2	3	15	29	45
Belgique	173	7	65 (Université catholique de Louvain)	1	0	0	61	122
Grèce	397	6	177 (Université d'Athènes)	0	0	0	0	12
<b>Italie</b>	<b>409</b>	<b>21</b>	<b>174 (Université de Bologne)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>34</b>
Espagne	390	14	171 (Université de Barcelone)	0	0	0	0	14

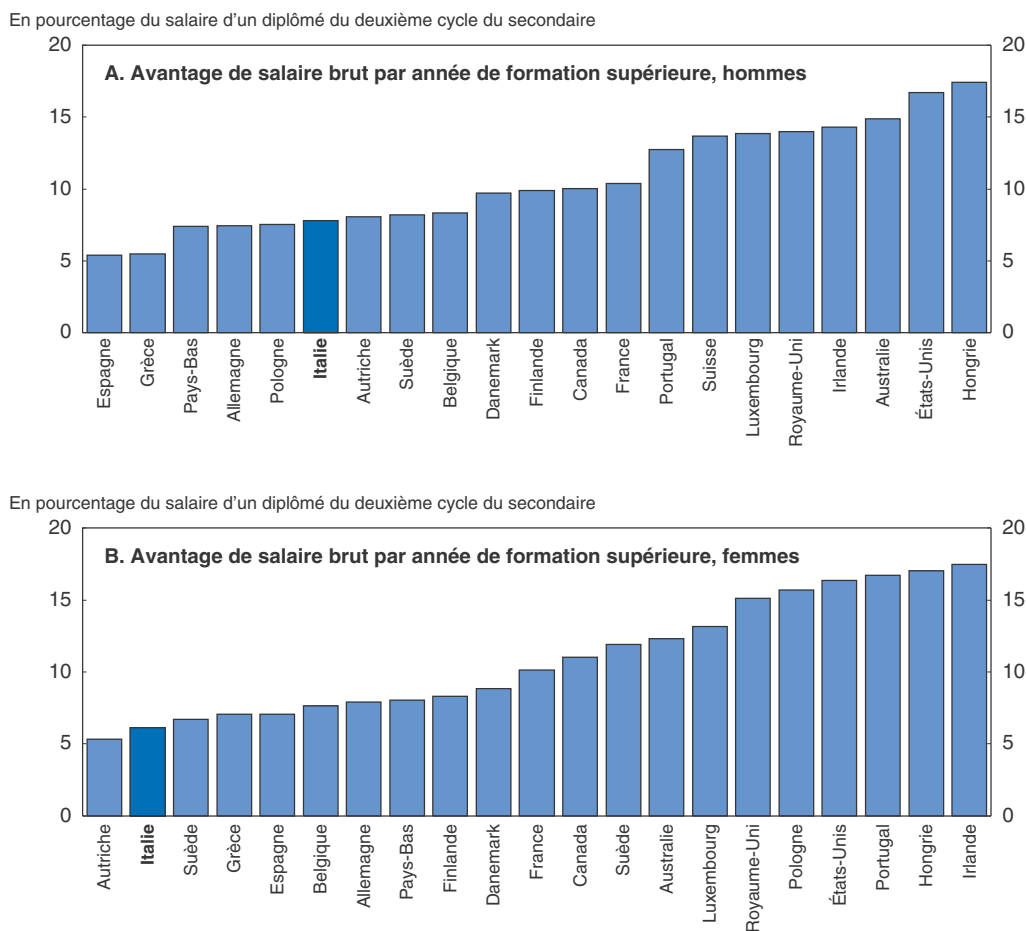
Note : Le classement de Shanghai met l'accent sur la qualité des activités de recherche des universités. Le classement du THES regroupe des indicateurs de l'employabilité des diplômés, de l'internationalisation des universités, des conditions d'enseignement et de la qualité de la recherche.

Source : Classements du THES et de Shanghai.

## Les faibles performances de l'enseignement supérieur pénalisent le marché du travail

Les indicateurs relatifs au marché du travail apportent aussi indirectement des informations sur les résultats des universités, comme par exemple l'avantage salarial des diplômés du supérieur, qui en Italie est plus faible qu'en Europe continentale, même s'il existe des différences sensibles entre hommes et femmes (graphique 2.2). L'avantage salarial a diminué entre 1993 et 2004, essentiellement en raison du nombre croissant de ces diplômés (Naticchioni *et al.*, 2007). Selon des données d'enquête, l'avantage relatif qu'il y a à poursuivre ses études après le secondaire est particulièrement modeste dans les disciplines littéraires, le droit et les sciences sociales (ISTAT, 2008 ; ALMA LAUREA, 2007). De surcroît, les diplômés du supérieur semblent avoir du mal à s'insérer sur le marché du


Graphique 2.2. **L'avantage salarial des diplômés du supérieur est faible en Italie, 2001<sup>1</sup>**



Note : L'avantage salarial total tiré d'un niveau de formation supérieure est converti en base annuelle en divisant par la durée des études supérieures.

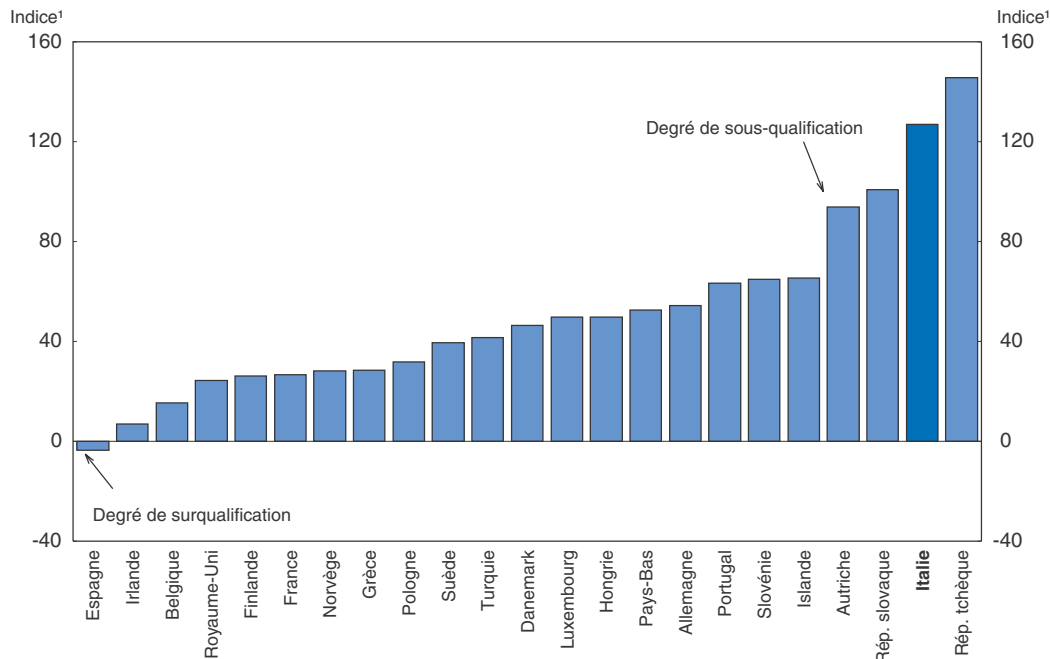
1. À l'exception de la Hongrie (1997) ainsi que de la Pologne et de la Suisse (2000).

Source : Strauss et de la Maisonneuve, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385731>


travail, comme le montre leur taux de chômage entre 25 et 29 ans, qui atteint 11 %, contre 5 % dans la zone OCDE<sup>4</sup>. Certes, la qualité des diplômés supérieurs n'est pas le seul déterminant des avantages en termes de salaire et d'employabilité, qui dépendent également de facteurs liés au marché du travail, tels que la compression des salaires, les caractéristiques institutionnelles et réglementaires (notamment le rôle des syndicats et la législation sur la protection de l'emploi), la structure de la production (forte proportion de PME et spécialisation dans des produits à faible valeur ajoutée) et l'exposition relative à la concurrence étrangère (Colonna, 2007). Toutefois, les avantages tirés du niveau de compétences en Italie se révèlent inférieurs à ceux d'autres pays européens tels que la France, dont les institutions du marché du travail sont globalement analogues.

Les maigres performances des universités semblent ajouter à divers types d'inadéquation des qualifications. Premièrement, la demande de travailleurs hautement qualifiés n'est pas entièrement satisfaite, comme le montre le rapport élevé entre les

Graphique 2.3. **Le capital humain en Italie ne répond pas aux attentes de l'économie**

1. Cet indice compare le nombre d'emplois exigeant un diplôme supérieur avec le nombre de salariés ayant une formation supérieure. Un indice positif signifie que certains des emplois très qualifiés sont exercés par des salariés dépourvus de formation supérieure. Un indice négatif signifie que certains diplômés de l'enseignement supérieur exercent des emplois exigeant des qualifications inférieures à celles obtenues dans l'enseignement supérieur.

Source : OCDE, Base de données ANSKILL, décembre 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385750>

emplois hautement qualifiés et le nombre de diplômés du supérieur, ce qui suggère un manque de qualifications (graphique 2.3), encore que les effets de génération rendent compte en partie de la sous-qualification observée. En outre, un nombre important d'entreprises ont tendance à juger les qualifications des nouveaux diplômés insuffisantes, trois entreprises sur quatre estimant devoir apporter une formation initiale afin de combler le manque de compétences au départ (Excelsior, 2010). En même temps, la demande de main-d'œuvre dans les entreprises est largement axée sur les niveaux d'instruction faibles (ISTAT, 2009 ; Excelsior et Unioncamere, 2010), d'où une offre excédentaire de diplômés du supérieur<sup>5</sup>. Le problème est aggravé à la fois par une mobilité régionale limitée et par un développement insuffisant des programmes d'enseignement supérieur technique qui sont mieux à même de répondre à la demande des entreprises. De fait, l'Italie n'a commencé que depuis peu à développer des établissements techniques supérieurs. En outre, l'abondance relative de capital humain peu qualifié s'est traduite en Italie par des productions à trop forte intensité de main-d'œuvre (par exemple l'agriculture, une partie du secteur des services et les branches manufacturières traditionnelles).

L'inadéquation des qualifications contribue à une productivité plus faible de deux façons : premièrement, le niveau d'instruction n'est pas suffisamment élevé pour répondre aux besoins actuels des entreprises, et deuxièmement, les diplômés ne sont pas assez nombreux dans les disciplines qui stimulent la croissance de la productivité. Par conséquent, les entreprises ne peuvent pas ajuster l'éventail des qualifications de leurs

effectifs autant qu'elles le souhaiteraient, ce qui freine l'innovation et les changements dictés par l'efficience. Ainsi, la proportion inchangée de scientifiques et d'ingénieurs formés dans les universités italiennes au cours des cinquante dernières années a sans doute limité la capacité des entreprises italiennes d'orienter leur production vers des activités plus novatrices. Cela cadre bien aussi avec la croissance lente de la productivité, malgré la forte augmentation du nombre de diplômés du supérieur dans la population. Les mesures appliquées pour améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et les informations transmises au marché du travail sont donc essentielles pour étendre les avantages de l'enseignement à toute l'économie.

### **L'enseignement supérieur en Italie ne semble pas concurrentiel à l'échelle internationale**

Les étudiants étrangers ne jugent pas les universités italiennes très intéressantes : moins de 2 % d'entre eux viennent étudier en Italie (contre 20 % aux États-Unis, 12 % au Royaume-Uni et plus de 8 % en France et en Allemagne). En outre, le nombre d'étudiants étrangers qui viennent en Italie a reculé au cours des dix dernières années par rapport à la moyenne OCDE. Parmi les principaux facteurs expliquant le faible succès de l'enseignement supérieur en Italie, la langue joue un rôle déterminant : très peu de programmes sont proposés en anglais, contrairement à de nombreux autres pays européens non anglophones (*Regards sur l'éducation*, 2009) ; de fait, nombre d'universités exigent que les étudiants étrangers parlent italien. En revanche, les droits d'inscription ne sont pas particulièrement élevés en Italie, mais les infrastructures pour les étudiants manquent cruellement et les frais de subsistance ne sont pas inférieurs à d'autres pays européens (Usher, 2005 ; Oliveira *et al.*, 2007), en particulier dans le nord du pays. Les politiques migratoires peuvent également expliquer en partie pourquoi l'Italie n'attire pas beaucoup d'étudiants étrangers, puisque l'accès à l'université est libre pour les étudiants de l'UE, mais limité (par des quotas) pour les autres<sup>6</sup> (Avveduto et Brandi, 2004). Cette mesure est inhabituelle dans les pays de l'UE. En règle générale, aucune mesure n'est prise pour attirer des étudiants étrangers, à l'exception de quelques universités qui font partie de réseaux universitaires internationaux. Toutes les universités italiennes font partie du programme Erasmus de l'UE, mais alors que l'Italie fournit le plus gros contingent d'étudiants Erasmus à l'étranger, elle n'est que la quatrième destination demandée par les étudiants inscrits à ce programme.

Le système d'enseignement supérieur italien ne parvient pas non plus très bien à retenir ses propres étudiants (Becker *et al.*, 2004 ; Monteleone et Torrissi, 2010). L'émigration des étudiants italiens s'est nettement accrue depuis 1990, notamment chez les étudiants ayant déjà un premier diplôme, et ce phénomène s'observe pour tous les groupes d'âge et toutes les régions de la péninsule. L'émigration nette de personnes hautement qualifiées est forte, alors que la plupart des autres pays européens se caractérisent plutôt par des « échanges de matière grise », au cours desquels l'émigration de ressortissants hautement qualifiés est au moins en partie compensée par l'arrivée de personnes de même niveau originaires d'autres pays (y compris en dehors de la zone OCDE) ainsi que, dans une moindre mesure, par l'émigration de retour (Becker *et al.*, 2004 ; Causa *et al.*, 2007). Le choix de quitter l'Italie est motivé en premier lieu par les opportunités professionnelles et le prestige, le perfectionnement des compétences, la possibilité de travailler dans un cadre scientifique et technologique stimulant et de rejoindre un système administratif parfaitement opérationnel (Monteleone et Torrissi, 2010). Il semble en outre que 70 %

environ des diplômés du supérieur qui quittent l'Italie n'envisagent pas de revenir, ou alors de manière très hypothétique, ce qui donne à penser que la « fuite des cerveaux » est, pour l'essentiel, définitive<sup>7</sup>.

Certaines mesures ont été prises ces dernières années pour encourager ces émigrés à revenir en Italie afin de travailler à l'université ou dans la recherche, notamment par le biais de crédits d'impôt et de voies spéciales de recrutement temporaire, mais elles semblent avoir peu d'incidence, sinon aucune, sur le long terme. Il sera difficile d'inverser la tendance sans changer radicalement le système de recrutement et les conditions de travail, même si les comparaisons défavorables que les expatriés peuvent faire à propos de la société civile, des services publics et de l'administration publique peuvent également être importantes (Brandi et Cerbara, 2004). En décembre 2010, le Parlement a approuvé une loi (loi 238/2010, "Incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia") destinée à étendre les incitations fiscales à un éventail plus large de travailleurs qualifiés qui reviennent en Italie.

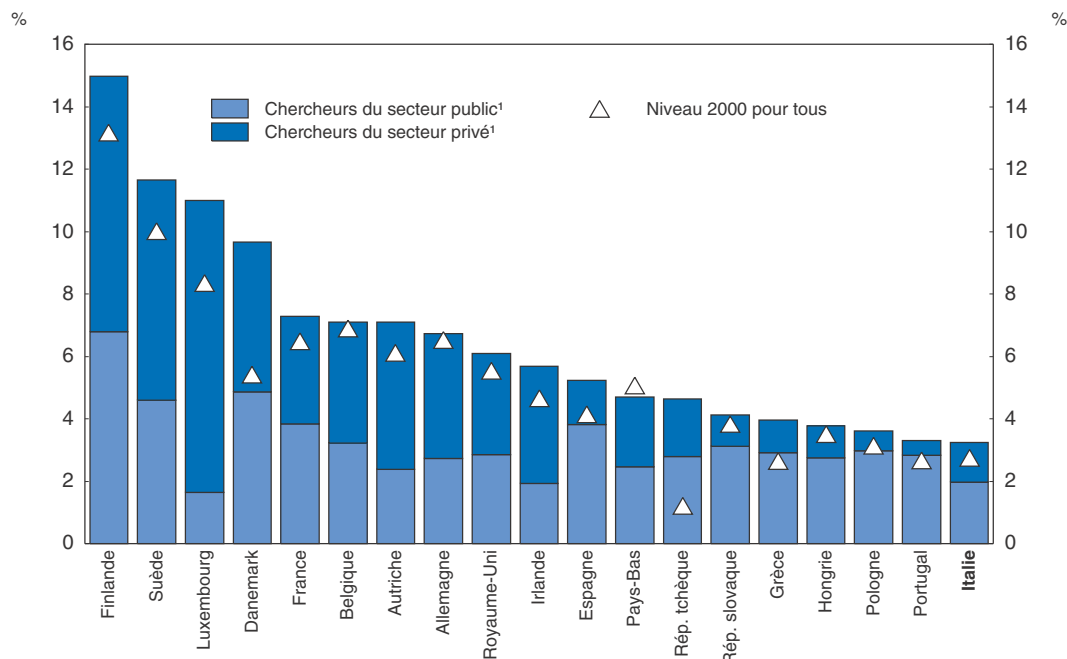
Le système d'enseignement supérieur et de recherche italien n'est pas intéressant pour les chercheurs étrangers, que ce soit pour des visites comme pour des séjours plus longs. Des liens étroits avec certaines universités européennes et autres existent, mais le nombre d'échanges ou d'embauches demeure restreint. Il semble que cela s'explique par des caractéristiques telles que la piètre renommée scientifique des établissements italiens, le manque d'infrastructures scientifiques de haut niveau, l'insuffisance des réseaux scientifiques internationaux (Brandi et Cerbara, 2004) et l'existence de procédures administratives d'admission très lourdes. Le degré de collaboration internationale entre les scientifiques étrangers et italiens est également modeste (OST, 2008) et semble la plupart du temps être le fruit de relations personnelles nouées dans le cadre d'études communes ou à l'occasion de visites précédentes, plutôt que d'une volonté de collaboration de la part des universités et des autorités chargées de l'enseignement. Afin de rehausser l'attrait des universités italiennes, la nouvelle loi de réforme de l'université (Loi 240/2010) fait obligation aux établissements de rendre publiques toutes les vacances de postes d'enseignants au moins à l'échelon européen et autorise les universitaires étrangers qualifiés à postuler sans devoir obtenir au préalable l'accréditation nationale ("abilitazione scientifica nazionale") requise des ressortissants italiens (voir les sections suivantes pour plus de détails sur le nouveau système de recrutement).

### ***Les résultats de la recherche scientifique ont peu d'écho dans la société***

À l'instar de nombreux autres pays de l'OCDE, ce qu'on a appelé « la troisième mission » de l'université, c'est-à-dire faire bénéficier plus largement la société des résultats de la recherche scientifique, a pris une importance stratégique en l'espace de vingt ans. Cependant, l'accomplissement de cette mission est limité par le faible nombre des chercheurs (du public comme du privé), lequel, en pourcentage de la population active, reste inférieur à la moyenne européenne, la majorité des chercheurs travaillant dans le secteur public (graphique 2.4).


Si on la mesure en termes de publications, la production scientifique italienne est loin d'être négligeable. L'Italie se place au septième rang des pays producteurs de publications scientifiques (sa part des publications au niveau mondial est de 3.6 %, contre 26 % aux États-Unis, 7.6 % au Japon, 7 % en Chine et autour de 6 % au Royaume-Uni et en Allemagne) et ses performances se sont améliorées entre 2001 et 2006. En termes d'impact immédiat (mesuré par le nombre d'articles cités dans les deux années suivant leur publication), la

Graphique 2.4. Des chercheurs peu nombreux, dont une majorité travaille dans le secteur public



1. En pourcentage de la population en âge de travailler, 2007.

Source : Observatoire des sciences et des techniques (OST), rapport 2008.

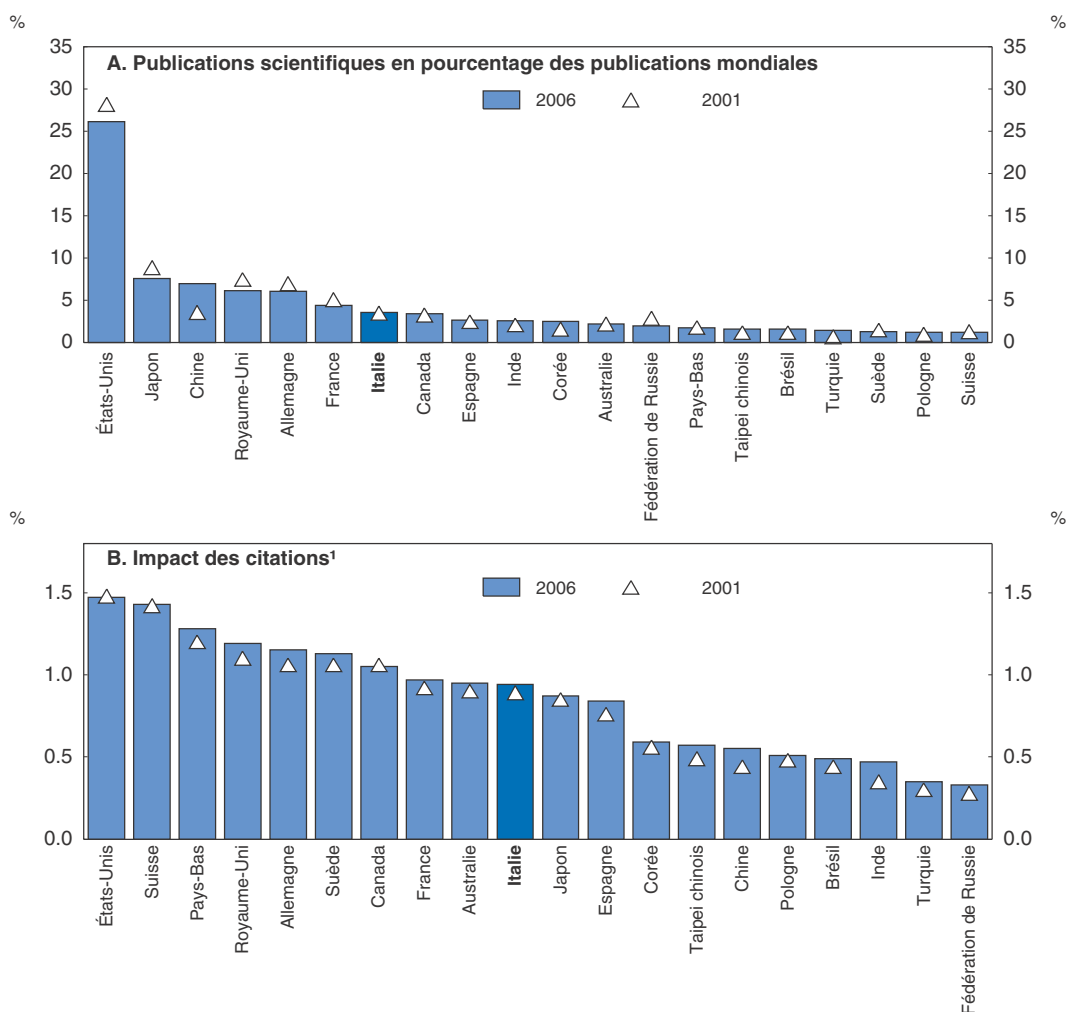
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385769>

production scientifique italienne figure parmi les dix premières au monde (graphique 2.5), notamment en physique et en chimie.

Néanmoins, les universités (à l'exclusion des instituts de recherche publics) n'apportent qu'une contribution modeste à l'innovation. La part des universités italiennes dans les brevets déposés tourne autour de la moyenne européenne (graphique 2.6), mais d'autres pays clés dont la part des universités dans les brevets déposés est moins élevée enregistrent de très nombreux dépôts de brevets en dehors de l'université, ce qui n'arrive quasiment jamais en Italie. Ainsi, l'Allemagne (18 % de toutes les demandes de brevet auprès de l'Office européen des brevets en 2008) et le Japon (17 %) affichent un niveau global de dépôt de brevets plusieurs fois supérieur à celui de l'Italie (moins de 4 %). Au demeurant, le financement des universités par les entreprises est faible (Bonaccorsi et Daraio, 2007) et la collaboration entre universités et secteur privé est limitée et ponctuelle (OCDE, 2008). En conséquence, les performances globales de l'Italie en matière d'innovation se situent bien au-dessous de la moyenne internationale (Tableau de bord européen de l'innovation, 2009 ; OCDE, 2010b, graphique 2.7). Selon le Tableau de bord européen de l'innovation, qui s'appuie sur un indice de performance en matière d'innovation (IPI), non seulement l'Italie est un vecteur d'innovation modeste, mais sa progression est également lente, autrement dit, l'Italie rattrape la moyenne européenne plus lentement que de nombreux autres pays. Sur les sept dimensions retenues pour calculer l'indice IPI, l'Italie obtient des résultats particulièrement médiocres en « ressources humaines »<sup>8</sup> et se classe systématiquement au-dessous de la moyenne de l'UE pour les six autres aspects. Bien que la situation semble un peu meilleure si on utilise d'autres indicateurs synthétiques de l'innovation, dont certains comprennent un éventail




Graphique 2.5. Les publications scientifiques italiennes sont nombreuses



1. Mesurée par le nombre d'articles cités deux ans après leur publication.

Source : Thomson Reuters et Observatoire des sciences et des techniques (OST), rapport 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385788>

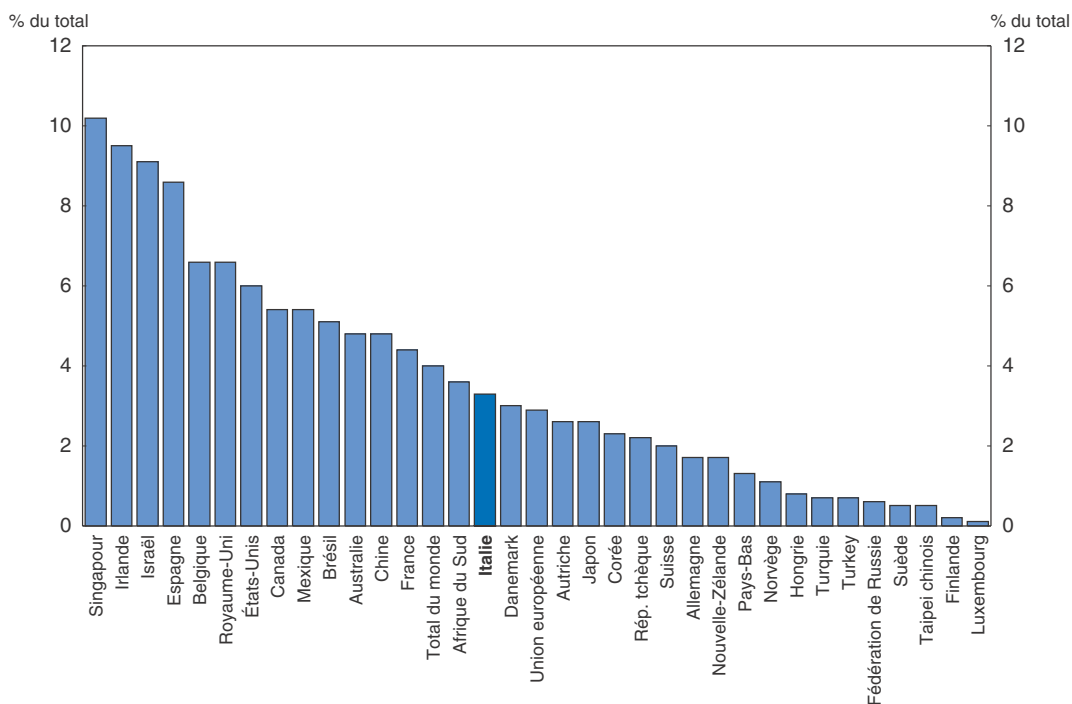
plus large de caractéristiques institutionnelles (l'indice de la capacité d'innovation, par exemple), la portée et l'efficacité de l'innovation en Italie figurent malgré tout parmi les plus faibles de la zone OCDE.

### Optimiser des ressources financières limitées

L'Italie consacre moins de ressources à l'enseignement supérieur que d'autres pays, qu'il s'agisse des dépenses annuelles par étudiant (44 % de moins que la moyenne OCDE), du pourcentage du PIB (0.9 %, contre 1.9 % en moyenne dans la zone OCDE) ou de la part des dépenses publiques (respectivement, 1.7 % et 3.1 %). Par ailleurs, diverses études montrent que ces ressources limitées sont dépensées de manière peu efficace (St. Aubyn *et al.*, 2008 ; Joumady et Ris, 2005 ; Agasisti, 2009 ; Agasisti et Johnes, 2008 ; Agasisti et Johnes, 2009). Les pouvoirs publics cherchent à améliorer les retombées de l'enseignement supérieur par des mesures visant à renforcer l'efficacité, puisqu'il est exclu d'augmenter les dépenses dans un contexte d'assainissement budgétaire.

**Graphique 2.6. Part des universités italiennes dans les dépôts de brevets**

Part des brevets déposés<sup>1</sup> par des universités à l'Office européen des brevets, 2003-2005

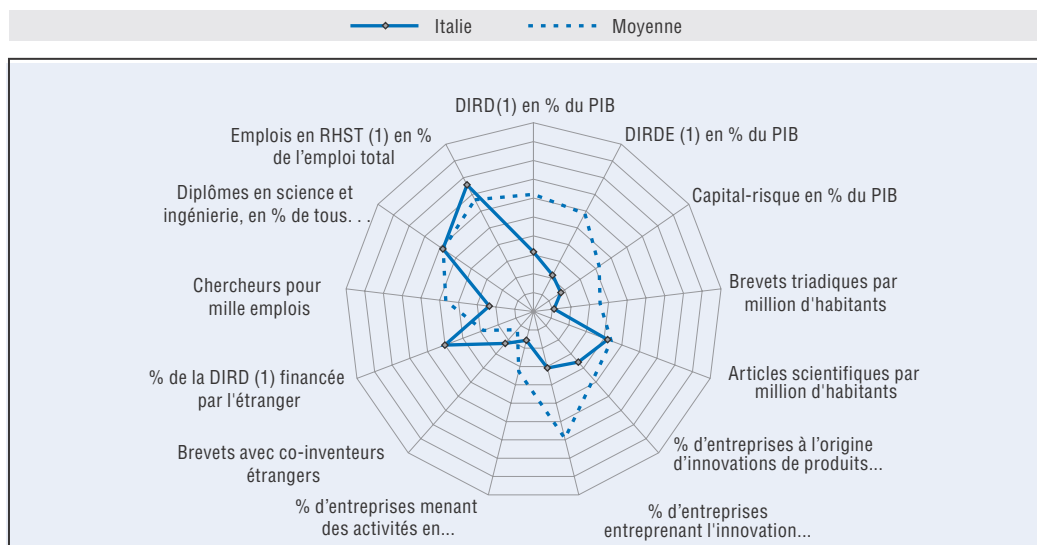


1. Les comptages de brevets s'appuient sur la date de priorité, le pays de résidence de l'inventeur et les comptages fractionnaires. La répartition sectorielle des brevets utilise un algorithme élaboré par EUROSTAT. Seuls les pays/économies ayant plus de 300 brevets sur la période sont présentés.

Source : OECD Compendium of Patent Statistics, 2008.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932385807>

**Graphique 2.7. Sous certains aspects, les performances de l'Italie en matière d'innovation sont inférieures à celles des autres pays**



1. DIRDE : dépenses intérieures brutes de R-D des entreprises, DIRD : dépense intérieure brute de R-D et RHST : ressources humaines en sciences et technologie.

Source : Science, technologie et industrie – Perspectives de l'OCDE 2010.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932385826>

### **Simplifier l'éventail des cursus proposé par les universités**

Par rapport aux autres pays, le système d'enseignement supérieur italien propose un nombre élevé (et en progression depuis vingt ans) de cursus et programmes. Entre 2001 et 2005, parallèlement à l'instauration du système à deux niveaux convenu dans le cadre du processus de Bologne, le nombre de nouveaux programmes d'études supérieures a augmenté de 40 % et celui des cursus actifs a progressé de 55 %. Un peu plus de 10 % des programmes du supérieur ont été ouverts pour moins de dix étudiants. La taille moyenne des classes est inférieure à 50 étudiants (75 si l'on exclut les programmes imposant un nombre d'admis limité). L'essentiel de cette hausse spectaculaire s'explique par le morcellement géographique du système universitaire, l'un des objectifs des pouvoirs publics étant d'élargir l'offre afin d'atteindre des régions dépourvues ou presque d'universités.

Une rationalisation de l'offre de cursus pourrait permettre d'utiliser à meilleur escient des ressources limitées. Il n'est pas nécessaire que tous les établissements proposent l'éventail complet des programmes d'études, ils peuvent au contraire se spécialiser par type de programme (général ou professionnel) ou placer l'accent sur l'enseignement (ou la recherche) afin d'exploiter leurs avantages comparatifs. Un effort particulier devrait être fait pour créer des établissements d'enseignement supérieur à visée professionnelle, qui n'ont été mis en place que depuis peu en Italie ("Istituti Tecnici Superiori – ITS"). Certains des programmes existants offerts par des antennes locales des universités peuvent être utilement reconvertis en cursus de diplômes professionnels gérés conjointement par les universités, les entreprises, les collectivités locales et les écoles secondaires concernées. En France, ces établissements (les instituts universitaires de technologie), qui ont été créés au sein d'universités existantes, pratiquent une sélection à l'entrée (contrairement aux universités stricto sensu) et, grâce à des liens étroits avec les entreprises et les secteurs d'activité, parviennent à attirer des étudiants et à les placer sur le marché du travail (O'Brien, 2008).

En outre, les programmes devraient être fermés lorsqu'il y a des doublons, peu d'inscrits, des besoins insuffisants sur le marché du travail, peu de liens avec les activités novatrices ou la recherche active et aucun besoin précis au niveau local. Le décret ministériel du 23 décembre 2010 fixant les directives de programmation à l'intention des universités va dans ce sens, car il durcit les critères pour la création de nouveaux cursus ou le maintien des cursus existants. Plus généralement, des mesures de rationalisation de l'offre de cursus universitaires seraient prises par des établissements autonomes, à partir de principes directeurs et d'incitations visant à améliorer les performances et l'efficacité. Les mesures permettant d'obtenir ces résultats sont étudiées plus loin, mais, à défaut, un pilotage à l'échelon central pourrait se révéler nécessaire à court terme.

### **Améliorer les performances par des incitations individuelles**

Comme dans d'autres pays qui se sont orientés vers une progression des carrières et des salaires davantage fondée sur le mérite, les universités italiennes abandonnent le principe de l'ancienneté. Jusqu'ici, les chercheurs en début de carrière gagnaient nettement moins que dans d'autres pays, mais la loi 240/2010 augmente de 50 % le salaire de départ sur les postes avec possibilité de titularisation. Dans l'ancien système, les salaires augmentaient très rapidement avec l'ancienneté et, jusqu'à une période très récente, indépendamment de tout critère de résultats en matière d'enseignement et de recherche. Les rémunérations moyennes et maximales des personnels plus âgés sont ainsi

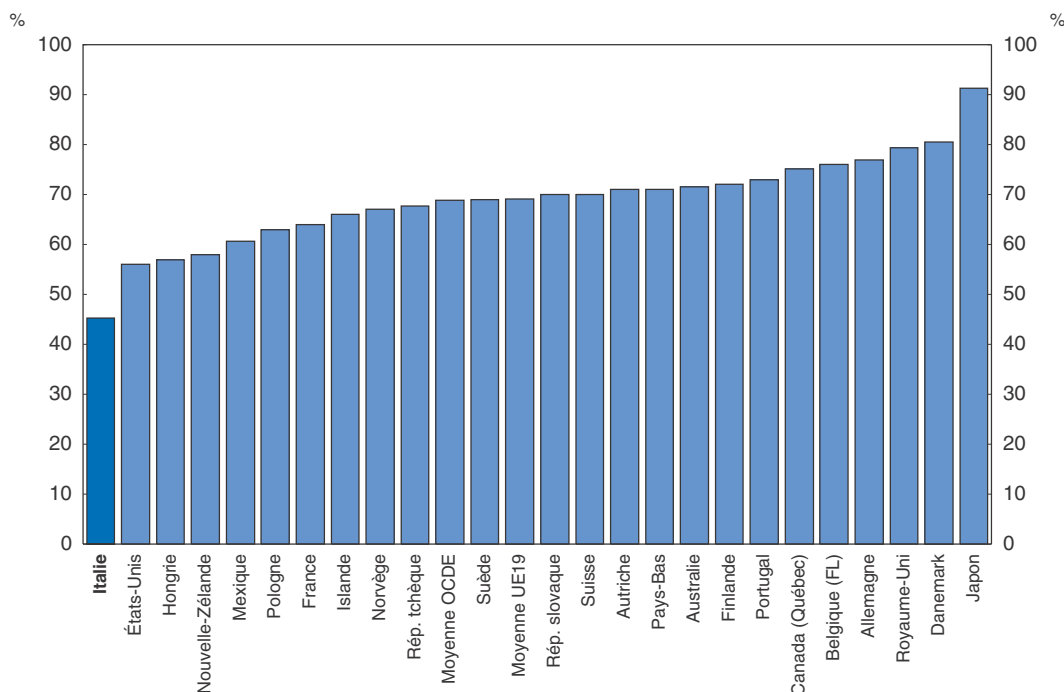
plus élevées que dans d'autres pays (Perotti, 2008). On sait qu'en Italie, les professeurs titulaires en fin de carrière peuvent gagner jusqu'à 95 % du salaire de leurs homologues américains, qui ont pourtant une productivité plus forte (Gagliarducci et al., 2005), encore que ces professeurs représentent sans doute une fraction limitée de l'effectif enseignant. La hausse des budgets universitaires ces dernières années a servi pour l'essentiel à financer les conséquences de vagues précédentes de promotion des personnels supérieurs (qui sont passés du statut d'*associati* à celui d'*ordinari*). La progression la plus forte du nombre d'enseignants a été enregistrée en 1980. Les effets de ces nombreuses embauches apparaissent clairement sur la pyramide des âges du personnel enseignant : en 2008, l'âge le plus fréquent était de 61 ans, alors qu'il était de 50 ans en 1998. Pour contrer cette tendance, un décret a été adopté en 2008 afin de rééquilibrer la composition du personnel entre enseignants débutants et professeurs et chercheurs. Ce décret a eu jusqu'ici une incidence positive et la loi 240/2010 en étend les effets.

De nombreux professeurs italiens vont partir à la retraite dans les dix ans à venir (l'âge modal est de 61 ans). Dans la mesure où une part non négligeable du personnel plus âgé va être remplacée par des jeunes chercheurs et professeurs assistants, cela offre une bonne occasion de réformer la structure des carrières dans l'enseignement. En particulier, l'avancement de carrière (et la progression des salaires) devrait être lié aux résultats (en matière d'enseignement, de recherche et de dépôt de brevets) et aux responsabilités, plutôt qu'au nombre d'années de service. Pour attirer des enseignants potentiels (étrangers, notamment), un degré minimal de sécurité de l'emploi (et de prévisibilité dans le temps) est nécessaire. Les contrats pourraient être établis sur un nombre fixe (et limité) d'années pour les nominations initiales, qui seraient suivies de la titularisation si le dossier est solide du point de vue des travaux de recherche publiés, de l'enseignement et des tâches administratives assumées. Dans toute la mesure du possible, les recrutements en masse doivent être évités, car cela nuit généralement au niveau de qualité des personnels embauchés. Il s'agit donc de recourir plus largement, mais de manière modulable, à des contrats à durée déterminée. De même, les établissements d'enseignement supérieur devraient pouvoir établir librement, dans certaines limites définies de façon souple, les contrats de leur personnel, par exemple déterminer les critères applicables à l'évaluation des performances et aux conditions de travail. Enfin, il n'est plus nécessaire que les contrats soient réglementés en détail dans la législation nationale.

La loi 240/2010 prend en compte certaines de ces recommandations, en supprimant les majorations de salaire fondées sur l'ancienneté et en instaurant un fonds du mérite ("Fondo per la premialita") que les universités peuvent utiliser pour récompenser les performances remarquables de leurs enseignants. Pour le moment, le montant de ce fonds n'est pas connu.


### **Améliorer les taux de réussite et réduire la durée des études post-licence**

L'inefficience du système se traduit également par un taux de réussite faible (graphique 2.8) et par la longueur des études. L'Italie affiche les taux de réussite les plus bas de toute la zone OCDE et ses diplômés du supérieur font partie des plus âgés (la durée moyenne des études supérieures en Italie compte une année de plus que la moyenne OCDE, édition 2009 de *Regards sur l'éducation*). L'âge moyen du diplôme a reculé, mais le nombre de personnes âgées de plus de 35 ans au moment de l'obtention de leur diplôme atteint environ 10 % de l'ensemble des diplômés (CNVSU, 2009). La plupart des diplômés

Graphique 2.8. Les taux de réussite<sup>1</sup> en Italie sont très faibles

1. Les taux de réussite représentent la proportion des étudiants qui suivent un programme d'enseignement supérieur de type A et qui obtiennent au moins un premier diplôme de ce type. Ces programmes (niveau 5A de la CITE) reposent sur un enseignement largement théorique et sont conçus pour préparer les étudiants à suivre un programme de recherche de haut niveau ou à exercer des professions hautement qualifiées, telles que la médecine, la médecine dentaire ou l'architecture. En règle générale, ces programmes ont une durée cumulée théorique minimale (au niveau supérieur) de trois ans en équivalent temps plein, même s'ils durent généralement quatre ans ou plus.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385845>

italiens obtiennent leur diplôme un an après la fin théorique de leurs études et la queue de la distribution du taux de réussite en fonction de l'âge s'étire toujours (tableau 2.2). L'adoption d'un système à deux niveaux dans le contexte du processus de Bologne entraîne une hausse des taux de réussite, mais le taux de réussite des étudiants qui terminent leurs études dans les délais normaux n'a guère évolué.

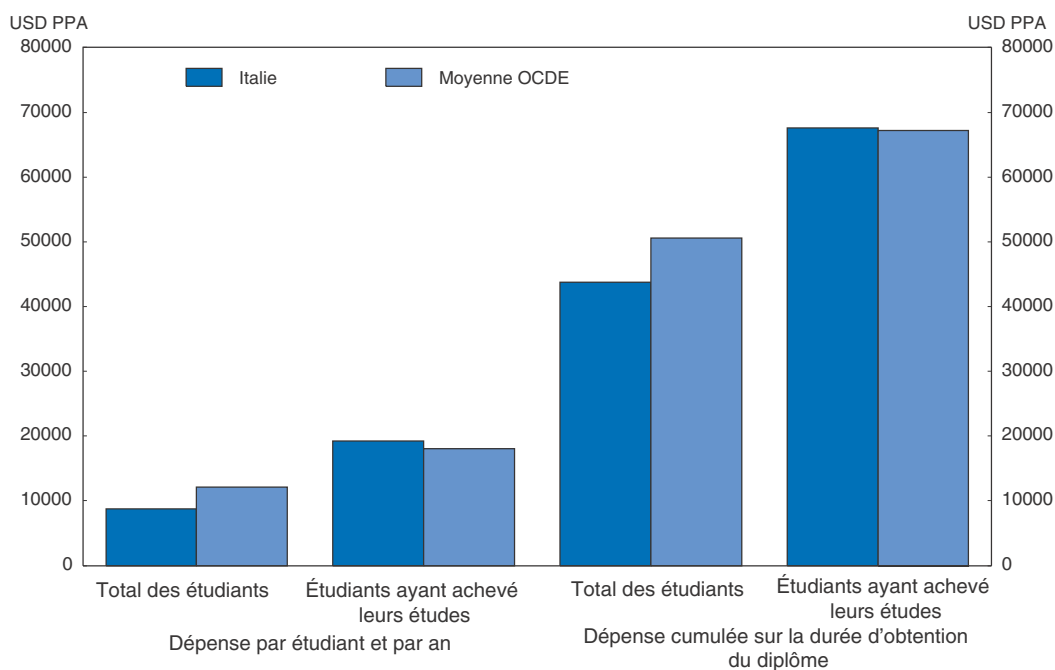
De même, si le nombre d'étudiants « ordinaires » (c'est-à-dire, dans les temps) a légèrement augmenté sur les dix dernières années, il ne représente toujours que 60 % de l'ensemble des étudiants inscrits. En outre, le nombre d'étudiants « inactifs » sur l'ensemble des cycles d'enseignement supérieur atteint 20 % de la population étudiante, et ce nombre élevé d'étudiants inactifs ou qui abandonnent leurs études génère des coûts importants. À titre d'exemple, le coût unitaire des études passe de 25 % au-dessous de la moyenne OCDE à 5 % au-dessus lorsque les dépenses totales sont divisées par le nombre d'étudiants qui vont réellement au bout de leurs études (graphique 2.9). De façon similaire, si l'on tient compte des diplômes obtenus tardivement, le coût des études supérieures en Italie augmente sensiblement. Ces estimations ne rendent compte que partiellement des effets négatifs des abandons et des diplômes obtenus avec retard. Parmi les autres

Tableau 2.2. **Les étudiants italiens obtiennent leur diplôme très tardivement**


Diplômés	Nombre d'années pour obtenir le diplôme	2005	2006	2007	2008				
Avant les délais normaux	2	6 537	5.1	7 434	4.8	11 240	6.7	7 116	4.3
Dans les délais	3	39 398	30.5	39 468	25.5	38 817	23.1	37 362	22.5
Un an après la durée obligatoire	4	51 571	39.9	52 751	34.0	51 274	30.5	48 934	29.5
2 ans après la durée obligatoire	5	14 936	11.5	31 503	20.3	30 096	17.9	30 010	18.1
3 ans après la durée obligatoire	6	6 062	4.7	9 697	6.3	18 531	11.0	18 008	10.9
4 ans après la durée obligatoire	7	3 367	2.6	4 564	2.9	6 623	3.9	11 399	6.9
5 ans après la durée obligatoire	8	2 172	1.7	2 649	1.7	3 217	1.9	4 203	2.5
6 ans après la durée obligatoire	9	1 354	1.0	1 633	1.1	2 013	1.2	2 173	1.3
7 ans après la durée obligatoire	10	3 973	3.1	5 243	3.4	6 559	3.9	6 595	4.0
<b>Nombre total de diplômés<sup>1</sup></b>		<b>129 370</b>	<b>100</b>	<b>154 942</b>	<b>100</b>	<b>168 370</b>	<b>100.0</b>	<b>165 798</b>	<b>100.0</b>
Diplômés possédant déjà un diplôme ou pour lesquels on ne connaît pas la 1 <sup>e</sup> année d'inscription									
		8 937		6 503		5 301		5 615	
Nombre total de diplômés		138 307		161 445		173 671		171 413	
Nombre moyen d'années nécessaire pour obtenir un diplôme en trois ans									
		4.19		4.39		4.52		4.70	

1. Sauf diplômés ayant déjà un diplôme ou pour lesquels on ne connaît pas la 1<sup>e</sup> année d'inscription.

Source : CNVSU, 2009, tableau 2.34.

Graphique 2.9. **Les abandons augmentent le coût des études**

Source : Calculs de l'OCDE à partir de sa Base de données sur l'éducation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385864>

conséquences, on peut citer l'encombrement des universités (Agasisti et Johnes, 2008) ainsi que les doutes sur le niveau d'exigence des diplômes décernés.

### **Lutter contre l'abandon**

On attribue généralement l'abandon des études supérieures au manque de préparation initiale, au décalage entre les sujets étudiés dans le secondaire et à l'université, à des facteurs financiers et à l'insuffisante capacité de s'intégrer à l'université – laquelle dépend du contexte familial, du parcours scolaire et de la perception des rapports entre étudiants et professeurs (OCDE, 2008). Dans le cas de l'Italie, le contexte familial et le parcours scolaire semblent peser largement sur la probabilité de poursuivre ou non ses études (Cipollone et Cingano, 2007). Les facteurs familiaux interviennent probablement au niveau des contraintes financières à court terme (par exemple si l'étudiant doit travailler à temps partiel car sa famille ne l'aide pas financièrement) plutôt qu'à travers des caractéristiques telles que les capacités propres ou les conditions d'apprentissage à la maison.

L'exemple des pays de l'OCDE montre que plusieurs mesures peuvent être efficaces pour réduire les abandons à l'université (OCDE, 2008) :

- a) imposer une sélection à l'entrée (Jacobs et van der Ploeg, 2006) ;
- b) offrir une aide ciblée et des cours de rattrapage individuels, comme dans certains États américains (Gansemer-Topf et Schuh, 2006) ;
- c) subordonner les aides financières aux résultats des étudiants, à l'exemple de la République tchèque, où les établissements d'enseignement supérieur peuvent imposer des pénalités financières aux étudiants qui n'obtiennent pas leur diplôme à temps, et de la Norvège, où les prêts publics sont convertis en bourses si les étudiants achèvent leurs études dans les délais prévus ; la loi 240/2010 contient une disposition similaire, mais son application sera plus ou moins étendue suivant les financements disponibles ;
- d) mettre en place un financement des établissements basé sur des incitations, dans la mesure où des systèmes de financement fondés sur le nombre d'admis peuvent encourager les universités à recruter des étudiants quelle que soit leur capacité de réussir ;
- e) instaurer un système flexible de rémunération des enseignants, fondé sur les résultats, notamment les taux de réussite ;
- f) développer l'enseignement supérieur professionnel afin de permettre aux étudiants de suivre et de finir d'autres programmes d'études, comme on le fait en France, où, en 2005, près de 15 % des étudiants n'ont pas fini leur cursus initial mais se sont réorientés avec succès vers des programmes supérieurs à visée professionnelle (voir aussi O'Brien, 2008) ; il serait important d'instaurer également dans le système italien des passerelles rapides entre les diplômes ;
- g) augmenter les droits d'inscription afin d'accroître les ressources des universités, en leur permettant de mieux répondre aux besoins spécifiques des étudiants et en incitant davantage les étudiants à finir rapidement leurs études. À cet égard, on peut saluer la décision prise par une université privée d'établir les droits d'inscription en fonction de la rapidité avec laquelle les étudiants obtiennent leur diplôme (Garibaldi et al., 2008).

Ces actions peuvent impliquer des arbitrages délicats quant à la garantie d'un accès équitable aux études supérieures. Ainsi, un système universitaire sélectif (examens d'entrée ou droits d'inscription élevés) peut décourager les jeunes de milieux modestes à

poursuivre des études supérieures, dans la mesure où ce sont également ces jeunes qui ont les résultats les plus médiocres au deuxième cycle du secondaire (PISA 2006). De la même manière, le fait de subordonner les aides financières aux résultats des étudiants peut nuire à l'équité, à moins que les subventions publiques ne soient suffisamment importantes pour couvrir les frais de subsistance (de façon à ne pas contraindre les étudiants modestes à travailler à temps partiel, ce qui peut retarder l'obtention du diplôme). Les politiques de sélection doivent donc s'accompagner de mesures d'encadrement sous forme d'aides financières ciblées aux étudiants potentiels issus de milieux modestes, ainsi qu'on le verra plus loin dans ce chapitre. Toutefois, l'équité n'est pas nécessairement compromise par des mesures visant à améliorer les performances des enseignants et des établissements d'enseignement supérieur : ces mesures, qui doivent également devenir prioritaires dans le programme de réforme de l'enseignement supérieur, sont étudiées dans la partie suivante.

### **Accorder plus d'autonomie aux universités, tout en les tenant pour responsables de leurs résultats**

Comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE, les autorités italiennes accordent de plus en plus d'autonomie aux universités et prennent leurs distances avec elles. De fait, établir un degré d'autonomie adapté (pour permettre aux universités d'améliorer leurs performances) et de responsabilité (pour les motiver dans ce but) constitue la meilleure méthode pour améliorer les résultats et l'efficacité. Les universités de la plupart des pays élaborent librement leurs programmes de cours, mais leur marge de manœuvre administrative est très variable. La recherche montre que certains aspects de l'autonomie administrative des établissements ont une influence profonde sur leur efficacité (Oliveira et al., 2007 ; Aghion et al., 2008 ; Aghion et al., 2010 ; St. Aubyn et al., 2009). En particulier, la possibilité de choisir son personnel et de définir ses conditions de travail est considérée comme un déterminant majeur de la qualité et du niveau de performance des enseignants. L'autonomie est bien sûr une condition préalable nécessaire à la responsabilisation : si les universités sont tenues pour responsables de leurs résultats, elles doivent être libres de décider comment utiliser leurs ressources.

#### ***L'autonomie est aujourd'hui limitée, mais la nouvelle loi de réforme de l'Université devrait remédier à cette situation***

Les universités italiennes sont moins autonomes que celles de nombreux autres pays de l'OCDE, notamment en ce qui concerne la dotation en personnel et les décisions de financement (Oliveira et al., 2007 ; graphique 2.10). En particulier, les salaires des enseignants des universités publiques sont établis au niveau central<sup>9</sup>, même si les universités privées peuvent mieux payer leurs enseignants. Les procédures de recrutement font l'objet d'une série de réformes, étudiées plus loin, mais les universités sont toujours très limitées dans leurs recrutements. S'agissant du contenu des cours et des examens en revanche, les universités italiennes sont relativement libres. Pour ce qui est des examens, le ministère de l'Éducation fournit quelques lignes directrices et quelques procédures d'homologation afin de garantir des normes de qualité minimales, mais les universités sont libres de déterminer les modalités d'obtention des crédits et du diplôme final, avec très peu, voire aucune, vérification extérieure. Ce mécanisme d'assurance-qualité très décentralisé semble déboucher sur des niveaux de qualité extrêmement variables des diplômes selon les établissements, malgré l'équivalence légale (*valore legale del titolo*) de

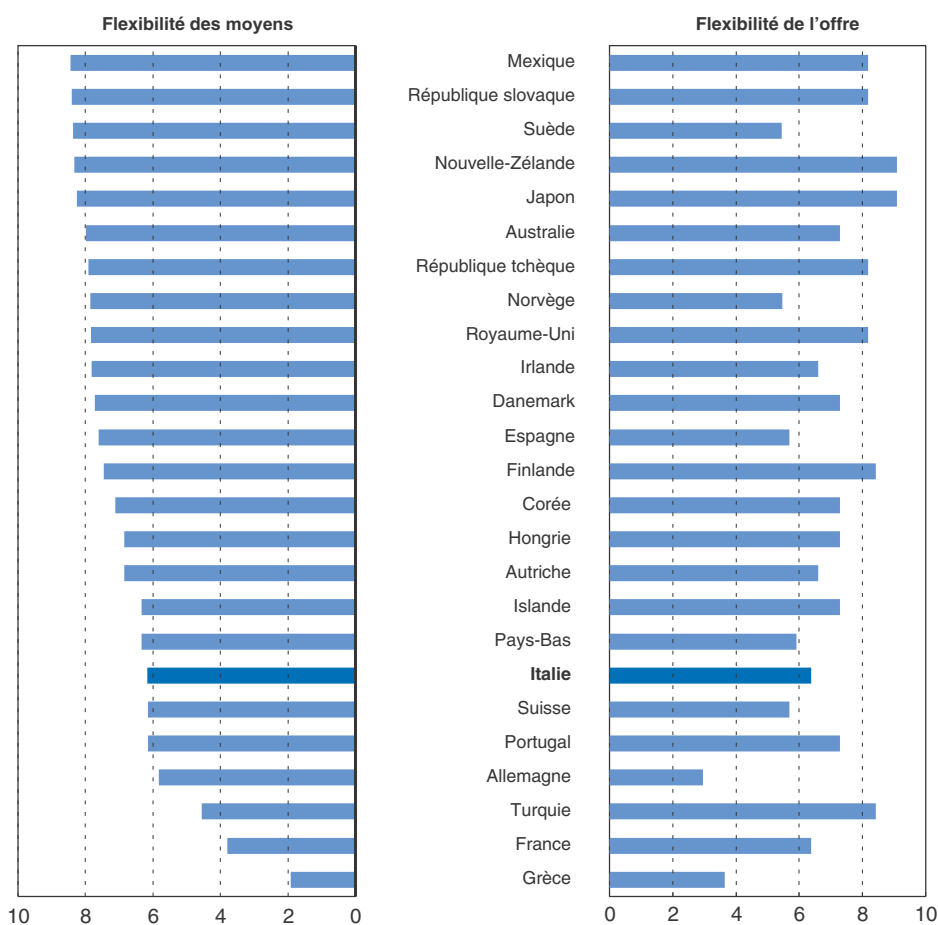


tous les diplômés (Bagues *et al.*, 2008). Ces deux exemples illustrent le décalage extrême entre autonomie et responsabilité : lorsqu'il y a autonomie (pour les normes d'examen), il n'y a pas responsabilité, et lorsqu'il devrait y avoir responsabilité (des résultats de l'enseignement), il n'y a pas d'autonomie.

Deux modèles sont considérés comme des stratégies exemplaires pour étendre l'autonomie (OCDE, 2008) : créer des fondations privées ou des associations à but non lucratif ; et permettre des solutions originales pour la sous-traitance des services, les relations professionnelles et les audits publics dans le cadre d'universités fonctionnant comme des instituts publics. En 2008, l'Italie a ouvert la possibilité d'adopter le premier modèle en promulguant une loi permettant aux universités publiques de se convertir en


Graphique 2.10. **Le système d'enseignement supérieur italien a peu d'autonomie et de flexibilité**

Flexibilité accrue<sup>1</sup>



1. La flexibilité en termes de moyens est un indicateur synthétique de la marge de manœuvre dont dispose une université sur divers moyens intervenant dans l'offre de services pédagogiques (par exemple, autonomie sur le recrutement du personnel enseignant, sur ses conditions de travail, sur la répartition des ressources entre telle et telle tâche, etc.). La flexibilité de l'offre est un indicateur synthétique de la marge de manœuvre dont dispose l'université sur le développement et la différenciation de l'offre de services pédagogiques dans différents domaines (par exemple, le nombre et le type de cursus/programmes, le type d'enseignement, etc.).

Source : OCDE, Oliviera *et al.*, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385883>

fondations privées. L'idée était d'améliorer la responsabilité en séparant le conseil d'administration du conseil chargé des questions pédagogiques, et en redéfinissant les responsabilités et les pouvoirs des présidents d'université. Dans la pratique toutefois, aucune université n'a choisi cette voie. Il semble que ce soit en partie parce qu'on ne savait pas bien quelles seraient les conséquences financières de la conversion, le risque étant que les fonds privés investis ne soient annulés par des réductions des financements publics. Par ailleurs, les universités ont déjà la possibilité de lever des fonds privés, même si elles le font rarement, essentiellement par manque de capacité, ce que la proposition n'a rien fait pour remédier. Ce manque d'intérêt s'explique également par le fait que des fondations privées sembleraient toujours subir des contraintes de la part du pouvoir central sur la gestion du personnel universitaire (l'un des principaux déterminants de l'inefficacité des universités) et ne pourraient pas, par exemple, adopter les méthodes des universités privées italiennes. Enfin, des fondations privées seraient également soumises à la réglementation nationale en matière de droits d'inscription. Une autre stratégie, plus globale, pour étendre l'autonomie tout en renforçant les responsabilités, consisterait à réformer la gouvernance des universités, à changer les modalités de recrutement et la prise de décision concernant les carrières des universitaires et à mettre en place un système d'évaluation solide des résultats de l'enseignement. Ces points sont étudiés les uns après les autres.

### **Les principes de gouvernance pour des universités autonomes sont modifiées**

À l'heure actuelle, les mécanismes de gouvernance des universités italiennes reposent sur l'idée que l'université est un corps autonome d'universitaires, de sorte que le conseil d'administration est dominé par des enseignants titulaires, chacun ayant ses propres intérêts, ou ceux de sa faculté, à cœur. Il est donc très difficile d'instaurer une forme officielle de responsabilité. Les pays de l'OCDE ont choisi divers modèles de gouvernance afin de résoudre des difficultés analogues, en optant généralement pour un modèle organisé autour d'un conseil d'administration, un directeur exécutif soutenu par une équipe de responsables administratifs, des conseils de faculté, des directeurs de faculté et une certaine forme d'association représentative des étudiants. Les pratiques exemplaires dans ce domaine indiquent que l'efficacité des conseils d'administration dépend très largement de leur composition et de leur degré d'indépendance, notamment au regard des groupes d'intérêts – personnel et étudiants (OCDE, 2008 ; Jacobs et van der Ploeg, 2006). Compte tenu de divers arguments (encadré 2.1), il semble que le conseil d'administration doive se composer d'un certain nombre de membres internes expérimentés issus d'horizons divers, et d'une petite majorité de membres extérieurs, en raison de leur rôle de tutelle externe (OCDE, 2008). C'est ce que prévoit la nouvelle loi de réforme de l'Université (encadré 2.2).

Certains indices montrent par ailleurs que la séparation entre l'orientation stratégique et les fonctions managériales détermine largement la capacité des conseils d'administration de faire face à de nouveaux défis et influe en général sur leur efficacité (OCDE, 2008). En particulier, lorsque le conseil d'administration s'implique dans la micro-gestion des questions de mise en œuvre, d'autres tâches importantes, comme la formulation des stratégies et les fonctions d'approbation, de surveillance, d'examen et d'évaluation, laissent à désirer. Enfin, les compétences professionnelles des membres du conseil d'administration et des chefs d'établissement représentent une caractéristique

### Encadré 2.1. **Forces et faiblesses de plusieurs modèles de gouvernance des établissements d'enseignement supérieur**

La composition des conseils d'administration des universités est essentielle à leur efficacité (OCDE, 2008). Des membres indépendants peuvent contribuer à ce que les intérêts locaux n'entravent pas les objectifs de l'établissement, mais un conseil composé entièrement de membres extérieurs peut également constituer un frein à l'efficacité de l'université, dans la mesure où le contexte et les besoins qui lui sont propres ne sont pas suffisamment bien compris et pris en compte dans les décisions. En outre, la participation du corps enseignant est déterminante pour obtenir un consensus sur les décisions stratégiques et veiller à ce que les mesures seront bien mises en œuvre. Cependant, le modèle classique de gouvernance « collégiale » (où les établissements d'enseignement supérieur fonctionnent comme des entités autogérées d'universitaires) a montré certaines limites ces dernières années. En particulier, l'octroi d'une autonomie plus grande a poussé à rechercher les solutions les plus faciles plutôt qu'à aller de l'avant (OCDE, 2008). Il importe également que les membres soient d'horizons suffisamment divers pour représenter un large éventail de points de vue, de compétences et d'intérêts. À cet égard, les Pays-Bas offrent un exemple intéressant, puisque leurs conseils de surveillance comprennent des membres issus du monde de l'entreprise, de l'administration et de l'université, l'objectif étant de mobiliser plusieurs groupes d'intérêts tout en créant des liens plus étroits entre l'établissement, les entreprises et la collectivité.

essentielle. De nombreuses études soulignent la nécessité de renforcer les capacités des dirigeants, en particulier leurs qualités managériales, qui sont souvent plus faibles chez les dirigeants ayant un profil universitaire (OCDE, 2008). Les pays de l'OCDE appliquent différentes solutions pour attirer et former des cadres qualifiés en vue de siéger aux conseils d'administration, on peut citer par exemple l'Australie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni<sup>10</sup>. La loi italienne récente semble assurément avoir tenu compte de la plupart de ces idées. Il sera important de bien séparer les diverses responsabilités entre les différents organes, de choisir des personnes dûment qualifiées et formées et, peut-être surtout, de veiller à ce que la méthode de sélection des membres extérieurs mette l'accent sur leurs compétences et leur indépendance.

#### **Réformer le système de recrutement**

L'un des défauts majeurs du système de gestion actuel du corps enseignant concerne les procédures de recrutement. La probabilité d'être recruté augmente nettement lorsque le candidat provient de l'université où le poste est vacant, et des observations ponctuelles montrent que les liens familiaux peuvent avoir de l'importance dans certaines universités (Perotti, 2008). En revanche, le fait d'avoir publié un article dans les 160 revues internationales les plus réputées, ou dans les 20 premières italiennes, n'a semble-t-il que très peu de valeur. Il est intéressant de constater que l'importance relative de ces facteurs dépend de la qualité du jury d'évaluation lui-même : lorsque le niveau de qualité du jury augmente, l'importance d'être un candidat « local » décroît, alors que celle d'avoir publié dans de grandes revues se renforce. Les statistiques officielles montrent que la grande majorité des candidatures retenues sont internes (77 % pour les professeurs assistants et 91.5 % pour les professeurs; CNVSU 2009). A vrai dire, une majorité des postulants sont des

### Encadré 2.2. La loi de 2010 sur les universités et la recherche

La loi de 2010 sur la réforme de l'Université (loi 240/2010), approuvée par le Parlement en décembre, prévoit des changements dans trois domaines essentiels de l'administration universitaire : les organes de direction, le recrutement, le financement et les salaires.

#### Séparation entre la direction pédagogique et la direction financière/administrative

Le conseil d'administration comprendra jusqu'à 11 membres, dont trois (ou au moins deux si le conseil compte moins de 11 membres) doivent être des spécialistes extérieurs possédant des compétences financières/managériales, et sera dirigé par le recteur (élu par les employés de l'université) ou l'un des membres extérieurs. Le conseil consultatif, dirigé par le recteur, comprendra jusqu'à 35 membres ; il fera des propositions au recteur et au conseil d'administration sur l'enseignement et la recherche, et son approbation sera nécessaire pour définir les stratégies dans ces domaines. L'agrément du conseil d'administration sera nécessaire pour les nominations et les promotions.

Les universités et les instituts de recherche publics seront autorisés à regrouper ou à partager certains équipements, et à verser à leurs budgets toutes les économies réalisées.

#### Financement

En 2010, 10 % des financements (7 % en 2009) ont été alloués aux universités sur la base des résultats de l'enseignement et de la recherche (qui représentent respectivement un tiers et deux tiers de ces fonds). Les indicateurs de l'enseignement comprennent le nombre d'étudiants inscrits (sous réserve qu'ils aient obtenu 5 crédits) et le rapport entre le nombre de crédits réellement obtenus et celui que les étudiants à temps plein auraient dû obtenir dans une année. L'ANVUR (*Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca*, Agence nationale pour l'évaluation des universités et de la recherche), lorsqu'elle sera créée, aura pour tâche d'élaborer les nouveaux critères. À l'avenir, cette part du financement atteindra progressivement 30 %.

Les dépenses de personnel resteront plafonnées à 90 % du financement d'un établissement et les droits d'inscription restent soumis à la limite de 20 % des fonds totaux de l'université.

Les financements d'ensemble ont été réduits de 3 % environ entre 2008 et 2010, et une réduction de 9 % est envisagée entre 2010 et 2012

#### Recrutement et salaires

Les « chercheurs » suivront un « parcours de titularisation », avec des contrats à durée déterminée pendant huit ans au maximum. Pour être titularisés, les candidats doivent passer devant un jury national d'admission, qui tiendra compte uniquement de la production scientifique des candidats, mais les universités sont libres de prendre leur propre décision définitive en prenant d'autres facteurs en considération (par exemple l'activité pédagogique). Toutefois, les candidats ayant fait l'objet d'une évaluation négative par le jury national ne peuvent pas être titularisés à l'échelon local. Les règles applicables à la composition des jurys universitaires doivent être fixées de façon autonome par les universités (mais celles-ci sont encouragées à admettre des membres externes et étrangers). Les « chercheurs » pourront enseigner, et dans la pratique leur statut est similaire à celui des « professeurs assistants » dans d'autres systèmes.

Les hausses de salaire automatiques seront abolies. Des augmentations, tous les trois ans, ne seront accordées que si les professeurs présentent un rapport de leurs activités. Ce rapport peut inclure les activités d'enseignement et les publications. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, en vertu d'une loi déjà en vigueur, la moitié de la majoration de salaire sera déjà attribuée ou retenue en fonction de la production scientifique des deux années précédentes.

candidats internes (par exemple parce qu'il n'y a pas de procédures de promotion automatique ou parce que les candidats externes peuvent décider de ne pas prendre part au concours s'ils estiment avoir moins de chances de réussir), de sorte que ces chiffres ne reflètent pas vraiment le taux de réussite des candidats externes. Ils montrent néanmoins que le taux de rotation du personnel enseignant est faible et que les candidats internes sont nommés ou promus plus souvent que les candidats externes.

Ces dernières années, on a tenté à de nombreuses reprises de réformer le système de recrutement, sans succès. Les procédures de recrutement centralisées comme décentralisées ont montré leurs inconvénients et leurs limites, et aucune ne permet de recruter systématiquement les meilleurs candidats. Les procédures de recrutement centralisées ont en principe l'intérêt d'affaiblir, voire de stopper, les ingérences et manipulations locales dans le processus de décision, mais les informations propres au contexte de l'université sont perdues et un jury national n'est guère incité à poursuivre un processus de sélection rigoureux, dans la mesure où il n'a pas directement intérêt à choisir des candidats satisfaisants. Les procédures décentralisées peuvent en principe intégrer des informations contextuelles spécifiques, mais, comme pour les procédures centralisées, cela ne se fera que si les décideurs sont tenus responsables de leur choix (c'est-à-dire s'ils supportent dans une certaine mesure le coût d'un mauvais choix ou s'ils sont récompensés dans le cas d'un choix approprié). Aussi est-il essentiel, pour qu'une procédure de recrutement soit efficace, que quelqu'un en soit tenu responsable. C'est peut-être la limite principale du Décret-loi n° 180/2008, qui a permis de réformer la procédure de recrutement (temporairement, dans l'attente de la réforme portée par la loi de 2010) applicable aux concours déjà ouverts en 2009 et 2010. Malgré un effort louable pour renforcer l'impartialité et l'importance du mérite dans le choix des candidats, le système provisoire ne prévoit aucune disposition sur la responsabilité du processus (encadré 2.3). Reste à savoir si le système prévu dans la nouvelle loi parviendra à imposer suffisamment de responsabilité au niveau local pour lutter contre une tendance ancienne au manque d'impartialité.

En changeant les règles de recrutement, on pourrait faire en sorte que les meilleurs candidats obtiennent le poste. Toutefois, comme on l'a déjà vu, cela ne suffit pas nécessairement à motiver les professionnels à obtenir de bons résultats tout au long de leur carrière si le mécanisme d'évaluation n'est pas réformé dans le même temps. La mise en place d'un mécanisme d'évaluation, qui permettrait d'évaluer régulièrement et objectivement la qualité de l'enseignement et des travaux de recherche, est donc nécessaire. La responsabilisation peut effectivement améliorer les performances des universités (OCDE, 2008), en particulier dans les pays où l'enseignement supérieur ne relève pas du secteur privé mais du secteur public et où il est largement contrôlé par l'État (Oliveira *et al.*, 2007). Certaines études nationales dans plusieurs pays de l'OCDE apportent des éléments de preuve plus nuancés (aux Pays-Bas, l'incidence globale est négligeable, tandis qu'au Royaume-Uni, au Chili et en Australie, l'influence des mécanismes d'assurance qualité est significative ; OCDE, 2008). L'évaluation sera probablement plus efficace si elle est menée par un conseil des directeurs puissant et légitime, contribuant par là à renforcer le sentiment d'appropriation des résultats de l'évaluation. La présentation des résultats et la possibilité de sanctions sont importantes, des recommandations précises et largement diffusées ayant plus de chances d'avoir un impact, en particulier s'il y a des conséquences financières à la clé (Dubois, 1998).

### Encadré 2.3. Procédures de recrutement dans les universités italiennes

Pendant la plus grande partie de la décennie écoulée, le recrutement à l'université a été régi par des procédures adoptées en 1998 et modifiées en 2000, selon lesquelles les jurys de sélection se composaient de cinq membres, dont un de l'université effectuant le recrutement. La loi de 2006 prévoyait une procédure en deux étapes ; dans la seconde étape, les universités choisissaient librement sur une liste de candidats approuvés au niveau national. De fait, cette réforme n'a pas été appliquée ; une nouvelle loi adoptée en 2009 a rétabli l'ancien système, mais avec moins de membres externes dans le jury.

Les limites de ce système sont les suivantes : premièrement, les membres externes ne sont pas incités à conduire le processus de sélection de façon appropriée, car ils n'ont pas à rendre compte de leurs décisions ; deuxièmement, étant donné le faible nombre de professeurs titulaires dans chaque discipline, certains professeurs italiens ont de fortes chances de se retrouver dans plusieurs jurys (ce qui rend possible l'échange de faveurs entre universités) ; enfin, le jury étant relativement restreint, la qualité de ses travaux peut varier considérablement en fonction des professeurs qui en font partie.

La nouvelle loi de réforme de l'Université (loi 240/2010) envisage une procédure en deux temps pour le recrutement des professeurs. Chaque université publiera les vacances de postes, qui seront décidées par le département concerné et ratifiées par le conseil d'administration ; seuls pourront postuler les universitaires qui ont obtenu un diplôme scientifique national dans la discipline en cause ("abilitazione scientifica nazionale"), ou ceux qui occupent un poste comparable dans une université étrangère. L'"abilitazione" sera octroyée, chaque année, par un jury national de cinq membres, dont quatre seront choisis sur des listes de professeurs titulaires groupés par discipline, et le cinquième sur une liste d'universitaires et experts étrangers proposée par l'ANVUR. Seuls les professeurs affichant un bon bilan en termes de publications feront partie de la liste. Chaque jury évaluera les candidats en fonction de critères définis par l'ANVUR et rendus publics à l'avance. L'avantage de ce système est que l'établissement sera responsable au premier chef du recrutement. Toutefois, si d'autres changements importants ne sont pas opérés au niveau du système, c'est-à-dire si les établissements d'enseignement supérieur ne sont pas tenus pour responsables de leurs résultats, comme le prévoit la loi 240/2010, des comportements opportunistes propres à l'ancien système pourraient réapparaître.

### Un mécanisme complet d'assurance qualité

Les pays de l'OCDE utilisent de multiples stratégies d'assurance qualité. L'un de ces modèles, bien établi au plan international, repose sur quatre axes : a) un mécanisme interne d'assurance qualité autonome et indépendant ; b) l'auto-évaluation (les universités évaluent elles-mêmes leurs performances par rapport à une norme externe commune) ; c) l'évaluation externe par des pairs examinateurs et des visites sur place ; et d) la publication d'un rapport d'évaluation. En particulier, l'Association européenne pour l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur (ENQA) a élaboré des lignes directrices autour de ces quatre axes pour certains pays de l'UE. Le cadre d'évaluation en vigueur en Italie a été établi à partir des directives de l'ENQA, mais des améliorations sont possibles. Ainsi, même si chaque université doit être dotée d'une unité d'évaluation interne (*Nucleo di valutazione*) qui est en liaison avec le CNVVSU (agence nationale actuellement chargée du suivi de l'enseignement universitaire - *Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario*), les pratiques d'évaluation interne varient d'une université à l'autre et n'ont pas toujours d'impact sur les

performances réelles des universités, car ces mécanismes sont considérés comme des procédures officielles dénuées de sens et non comme des outils d'amélioration.

Au niveau national, deux agences étaient jusqu'à présent chargées de l'évaluation régulière de l'enseignement et de la recherche : le CNVSU, responsable de l'évaluation du niveau de l'enseignement dans les universités italiennes, et le CIVR (*Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca*), responsable de l'évaluation des résultats de la recherche. Dans la pratique, le CNVSU était essentiellement chargé de l'homologation, c'est-à-dire de la définition des conditions préalables minimales pour créer un cursus ou un programme d'enseignement, mais il réalisait une évaluation limitée des résultats des universités. En 2004, le CNVSU a défini un modèle pour distribuer une faible part des fonds publics aux universités sur la base du nombre d'étudiants, des résultats de l'enseignement et des résultats de la recherche, mais ce modèle ne deviendra opérationnel qu'à un stade ultérieur (encadré 2.4). En 2009, le CNVSU a proposé un nouveau jeu de critères pour évaluer les universités publiques, soit cinq critères relatifs à l'enseignement et cinq critères relatifs à la recherche. 7 % (10 % en 2010) des fonds publics réservés aux universités devaient être débloqués en fonction des résultats de cette évaluation (voir la partie suivante). Le CIVR a mené sa première évaluation en 2004, même s'il s'agissait davantage d'un galop d'essai que d'un exercice global, et la seconde a commencé en 2010. Ce deuxième exercice a été amélioré par rapport au précédent : l'évaluation est faite au niveau de chaque enseignant, les critères et les outils d'évaluation sont étendus et les objectifs sont plus explicites, en particulier sur les implications financières des résultats de l'évaluation.

En 2006, il a été décidé de créer une nouvelle agence, l'ANVUR (*Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca*), qui reprendra les activités du CNVSU et du CIVR. La création de l'ANVUR est toujours en cours, la constitution de son conseil principal<sup>11</sup> étant prévue au début de 2011. Outre ses fonctions d'évaluation, l'ANVUR est chargée de proposer la création de nouveaux établissements. Il est donc très important, pendant la création de cette agence, de la comparer aux pratiques exemplaires dans ce domaine (OCDE, 2008), notamment à travers les actions suivantes :

- élaborer un cadre d'assurance qualité qui soit cohérent avec les objectifs du système d'enseignement supérieur dans son ensemble, et qui prévoie à la fois la responsabilité et des pistes d'amélioration ;
- énoncer clairement les objectifs et les implications du système d'assurance qualité ;
- élaborer des procédures d'évaluation externe qui soient cohérentes avec les mécanismes d'assurance qualité interne ;
- renforcer les capacités et garantir la légitimité du processus d'assurance maladie, notamment en assurant la visibilité des parties prenantes dans les procédures d'évaluation ;
- mettre davantage l'accent sur les résultats des étudiants ;
- diffuser plus largement les résultats de l'évaluation ;
- améliorer la base d'information afin de renforcer la comparabilité internationale du cadre d'assurance qualité.

### **La valeur juridique du diplôme**

Certains estiment que la « valeur légale du diplôme » (*valore legale del titolo di studio*) devrait être abolie – point de vue qui s'apparente davantage à une critique de l'utilisation du diplôme sur le marché du travail. Légalement, tous les diplômes en Italie ont une valeur



légale équivalente. En particulier, dans les concours nationaux obligatoires pour l'emploi dans le secteur public, deux diplômes remis par deux universités distinctes sont considérés comme équivalents, indépendamment de la qualité intrinsèque du diplôme. Toutes choses égales par ailleurs, plus le dernier diplôme obtenu est élevé, mieux le candidat est placé, même s'il vient d'une université de moindre niveau, connue pour « gonfler » les diplômes (Perotti, 2008). Même si à l'occasion des concours publics les aptitudes des candidats sont testées par un examen, l'existence de la valeur légale du diplôme peut fausser la concurrence entre les universités et incite à assouplir le niveau des examens, à moins que les financements ne reposent sur les résultats corrigés de la qualité (Bagues *et al.*, 2008). De la même manière, les résultats des étudiants sont également faussés. En principe, le secteur privé n'est pas lié par la valeur légale du diplôme et des données partielles montrent même que certaines grandes entreprises classent les candidats d'après la qualité perçue de leurs diplômes. Toutefois, d'autres facteurs, notamment l'obligation d'être détenteur d'un diplôme pour accéder à certaines professions libérales, notamment juridiques et comptables, et le fait que la moitié environ des diplômés supérieurs finissent par exercer un emploi dans le secteur public, impliquent que la valeur légale du diplôme peut avoir une incidence sur le marché du travail.

La valeur légale du diplôme constitue aussi un obstacle à la mobilité internationale – des étudiants comme des actifs – et ce, dans les deux directions. Les travailleurs étrangers dans le secteur public italien doivent obtenir la validation de leurs qualifications par une université italienne pour satisfaire aux conditions de la *valore legale*. L'Italie est le seul pays au monde doté d'un tel mécanisme, alors que les directives européennes prévoient un système harmonisé de validation (reconnaissance croisée des diplômes et des qualifications), ce qui rend superflue l'interprétation italienne de la valeur légale du diplôme. S'il est logique que le diplôme obtenu (reconnu dans le système européen) soit une condition normale d'emploi dans de nombreux cas, il faut abandonner les décisions en matière de promotion et de salaire qui reposent systématiquement sur celui-ci plutôt que sur les résultats, de même que le recrutement qui insiste sur ce diplôme alors que le candidat possède déjà un diplôme correspondant.

### Repenser l'équilibre entre les financements privés et publics de l'enseignement supérieur

Les universités publiques italiennes sont principalement financées par les autorités centrales, qui ont fourni 64 % du budget des universités en moyenne en 2007. L'attribution de fonds publics dépend à la fois des tendances passées et d'autres éléments (encadré 2.4). En 2008, il a été annoncé que les financements de base des universités (qui, avec les droits d'inscription, couvrent 86 % du total) seraient réduits de 14 % entre 2009 et 2011, avec d'autres coupes budgétaires à venir – qui pour certaines ont été compensées par des fonds alloués pour récompenser les performances. De nombreuses universités éprouvaient déjà des difficultés financières, en particulier celles où les inscriptions ont augmenté (puisque les financements sont établis à partir des tendances passées plutôt que des besoins actuels). Des coupes générales pénalisent ces universités, mais aussi celles qui gèrent relativement bien leurs ressources. Puisque les budgets publics sont soumis à de très fortes pressions en Italie, il serait utile de mettre davantage l'accent sur les financements privés. En Italie, la part des dépenses privées dans les dépenses d'enseignement supérieur totales (25 %) est inférieure à la moyenne OCDE (33 %).



#### Encadré 2.4. Le financement public des universités

Depuis 2004, les fonds publics sont répartis entre les universités en fonction d'un *quota de base* (calculé sur les dépenses passées) et d'un *quota de ré équilibrage* (« *quota di riequilibrio* »). Jusqu'en 2009, les fonds au titre du quota de ré équilibrage, étaient répartis en fonction des coûts standards unitaires (deux tiers du quota) et de la qualité des activités de recherche (un tiers). Cependant, le quota de ré équilibrage n'a pas été fixé par la législation et les dépenses de personnel ont nettement augmenté ces dix dernières années. Par conséquent, une très petite fraction des financements de base a en fait été utilisée pour ajuster les tendances passées en matière de dépenses. Pour la première fois en 2009, le quota de ré équilibrage a été fixé à 7 % des financements de base, puis à 10 % en 2010 (l'intention étant d'atteindre 30 % à l'avenir). En outre, de nouveaux critères ont été ajoutés au quota de ré équilibrage, qui sont censés prendre en compte l'évolution des indicateurs structurels de performance sous-jacents\*. Le fait d'attribuer une partie spécifique et prévisible des financements de base pour récompenser les performances et l'efficacité est une bonne décision, mais il convient de noter que certains des indicateurs actuels de moyens et de résultats ne sont pas encore : a) entièrement étayés par un ensemble complet d'informations approfondies, dont le développement n'en est qu'à ses débuts ; b) totalement compris et acceptés par les universités. De fait, on l'a vu, l'agence compétente – l'ANVUR – qui doit les définir, n'a pas encore le personnel nécessaire. Ces failles devraient être prises en compte dans la refonte du système actuel. Autre élément inspiré des stratégies de financement les plus performantes : il serait souhaitable d'adopter un système de financement pluriannuel fondé sur les performances, ce qui pourrait encourager les universités à planifier et à élaborer leurs stratégies à moyen terme.

\* Les deux tiers du quota de ré équilibrage doivent être affectés aux universités ayant le plus progressé dans le domaine de la recherche (évolution annuelle du pourcentage d'enseignants et de chercheurs participant à des programmes de recherche d'intérêt national – PRIN – qui ont reçu une évaluation positive ; évolution annuelle du pourcentage de financements obtenus à l'issue de concours à l'échelle européenne dans le cadre des projets Cordis de l'UE). Le tiers restant va aux établissements ayant eu les meilleurs résultats dans le domaine de l'enseignement (évolution du ratio des enseignants de niveau supérieur pendant l'année universitaire 2008-09 ; évolution du ratio des étudiants inscrits en seconde année ayant obtenu au moins deux tiers des crédits obligatoires ; évolution du ratio entre crédits obtenus et crédits obligatoires par l'ensemble des étudiants ; évolution du pourcentage des cursus pour lesquels l'évaluation des étudiants est requise ; évolution du pourcentage d'étudiants ayant obtenu leur diplôme en 2004 et qui occupaient un emploi trois ans après).

Outre la nécessité d'alléger les pressions sur les ressources publiques, le recours accru à des fonds privés se justifie par différentes raisons :

- Les avantages que les particuliers tirent de leurs études excèdent ceux que la société en retire (Barr, 2004 ; OCDE, 2008).
- La poursuite d'études supérieures et leur réussite sont liées aux revenus et au statut social des parents (Causa et Johansson, 2009). Ce constat, ajouté aux avantages privés des études et au fait que l'enseignement supérieur soit financé par la fiscalité générale, indique que le financement public actuel des universités est régressif.
- Un recours accru aux financements privés peut améliorer l'efficacité lorsque certaines conditions sont réunies (voir plus loin).
- Une participation accrue des entreprises peut renforcer les liens entre l'université et l'économie.

L'adoption d'un système de financement davantage axé sur des contributions privées n'est pas simple et nécessite un débat public à différents niveaux (OCDE, 2008). Des

réformes profondes seraient nécessaires pour permettre aux universités de recourir plus volontiers à des collaborations directes et à des financements par le secteur des entreprises. Un mécanisme plus simple et plus immédiat, mais peut-être délicat à mettre en place sur le plan politique, serait d'accroître les droits d'inscription.

### **Augmenter les droits d'inscription**

Outre leur contribution directe à l'accroissement des ressources, les droits d'inscription peuvent permettre d'améliorer la qualité et l'équité de l'enseignement supérieur, dans le cadre d'un système incitatif orienté sur les performances. Ils donnent des indications sur le coût des études, en incitant fortement les étudiants à choisir leur université en fonction de son niveau de qualité par rapport au coût, et, une fois inscrits, à obtenir leur diplôme dans les délais (Johnstone, 2004). Lorsqu'ils sont établis au bon niveau, ils incitent également les universités à améliorer leurs performances pour attirer de nouveaux étudiants (Epple *et al.*, 2006).

Le niveau actuel des droits d'inscription est inférieur de 20 % environ à la moyenne OCDE, et couvre entre 7 % et 15 % seulement du coût réel des études. Pour limiter les droits d'inscription, on a décidé qu'ils ne devraient pas dépasser 20 % des financements de base (cette contrainte est imposée dans quasiment toutes les universités publiques), ce qui empêche les universités de compenser les coupes budgétaires du pouvoir central, même lorsqu'elles savent que leurs étudiants sont prêts à payer – cela peut même les contraindre à réduire les droits ou les empêcher de les augmenter pour financer l'amélioration de la qualité des cursus.

Toutefois, un relèvement des droits d'inscription pose plusieurs problèmes :

- On peut légitimement craindre que des droits d'inscription plus élevés ne découragent la poursuite des études, mais des données probantes à l'échelle internationale semblent indiquer qu'il n'en est rien, bien au contraire (Usher, 2005 ; OCDE, 2008). Des droits d'inscription élevés n'ont par ailleurs que peu d'incidence sur les avantages tirés des études supérieures ; néanmoins, ils pénalisent effectivement les étudiants de milieux modestes, alors qu'ils ne semblent pas gêner les étudiants aisés (OCDE, 2008). Ils doivent donc être associés à des aides financières en direction des étudiants défavorisés (Oliveira *et al.*, 2007).
- Des droits de scolarité élevés peuvent décourager la mobilité internationale et en particulier accentuer la fuite des cerveaux en Italie tout en dissuadant les étudiants étrangers de venir en Italie. Peu d'études ont été faites pour estimer l'impact des droits de scolarité sur la fuite de cerveaux en termes nets, mais dans le cas des étudiants italiens elle se fait essentiellement en direction de pays où les droits de scolarité sont supérieurs à ceux de l'Italie et figurent en fait parmi les plus élevés de la zone OCDE (États-Unis et Royaume-Uni). Cela semble indiquer que les étudiants allant à l'étranger sont prêts à payer le prix d'une formation de qualité et, à l'inverse, que les étudiants étrangers ne viennent pas en Italie simplement parce que les études y sont peu coûteuses. Par conséquent, relever les droits de scolarité dans l'idée que la qualité de la formation dispensée s'améliorera pourrait en fait atténuer l'exode des cerveaux et non l'aggraver.
- Les droits de scolarité élevés sont remis en cause lorsque les externalités sociales des études supérieures sont importantes et/ou que le rendement privé de ces études est faible. Toutefois, les données d'observation existantes (provenant d'autres pays que

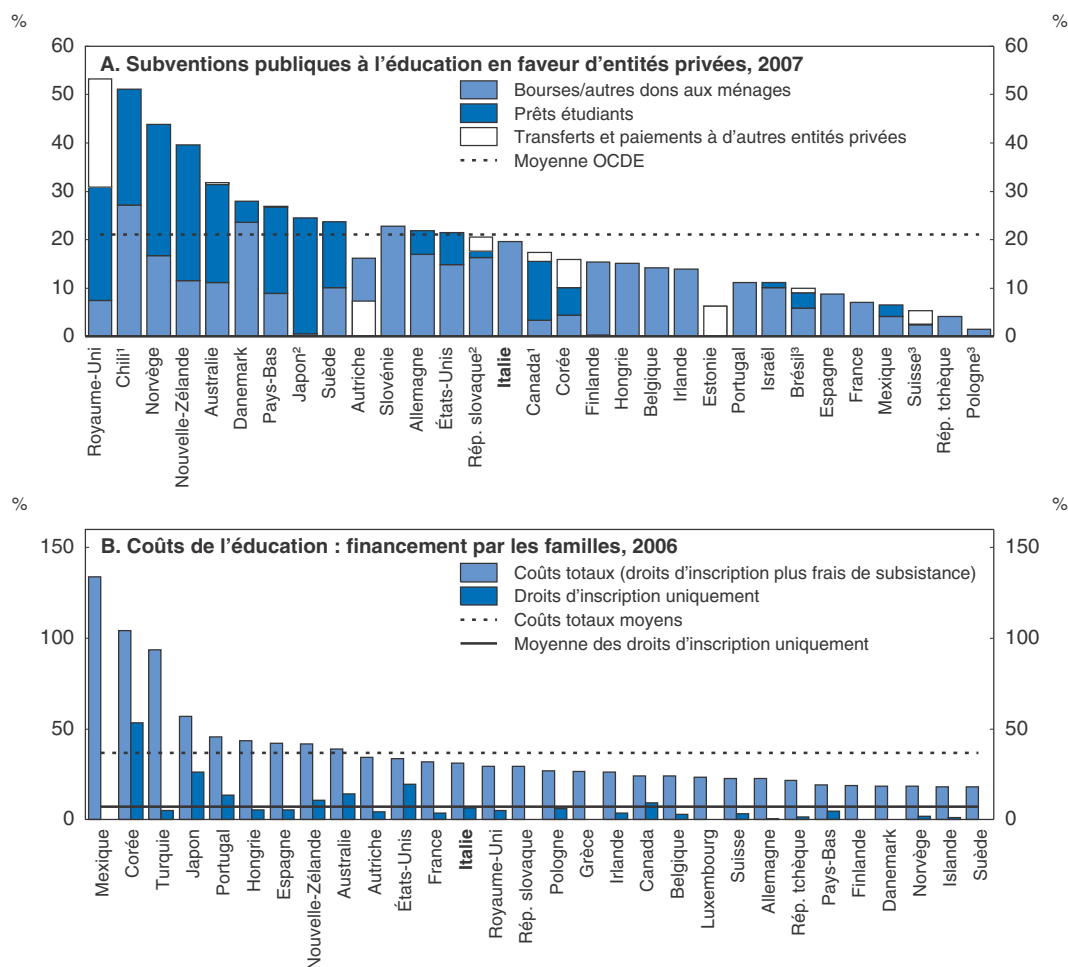
l'Italie) montrent que le rendement social de l'éducation est généralement inférieur à son rendement privé (Barr, 2004), et tandis que le rendement privé de l'enseignement supérieur est relativement faible en Italie, une étude constate que l'impact des droits de scolarité sur le rendement privé est limité (Boarini et Strauss, 2007).

- Des droits de scolarité élevés sont souvent impopulaires au motif que l'éducation devrait être un droit pour tous, indépendamment de la situation et des perspectives en matière de revenus. En réalité, étant donné que la mobilité sociale est très réduite en Italie (Causa et Johansson, 2009), c'est-à-dire que les étudiants dont les parents ont fait des études supérieures ont plus de chances d'obtenir un diplôme supérieur, et que les droits de scolarité sont financés sur la fiscalité générale, le bas niveau actuel des droits de scolarité a en fait un caractère régressif (autrement dit, les études des étudiants aisés sont financées par les familles à faible revenu). Par conséquent, augmenter les droits de scolarité améliorerait aussi l'équité du système de financement.
- Enfin, il faut tenir compte de la conjoncture économique et du calendrier politique. Relever les droits de scolarité à l'heure actuelle serait certainement difficile, parce que le secteur des ménages a été touché par la crise, mais aussi parce que la réforme de l'université a suscité beaucoup de réticences parmi les étudiants. De ce fait, et comme le débat italien sur les droits de scolarité en est à ses débuts, l'Italie ne devrait envisager de relever ces droits (et de supprimer le plafond de 20 %) que de façon progressive. Pour préparer ces mesures, il faudrait sans doute faire bien connaître les avantages d'une augmentation des droits de scolarité et engager un dialogue avec les acteurs concernés et le grand public.

### **Renforcer le soutien financier aux étudiants**

Les prêts étudiants peuvent améliorer la capacité d'accès aux études supérieures de tous les étudiants, et des bourses peuvent encourager l'inscription des plus défavorisés (Usher, 2005 ; OCDE, 2008). Le mécanisme de soutien financier aux étudiants du supérieur est peu développé en Italie (graphique 2.11) et prend la forme de financements liés au niveau des ressources familiales. Bien que cela limite les charges pour le budget, c'est moins efficace pour favoriser l'investissement dans les études qu'un système de financement universel (Oliveira et al., 2007). L'Italie doit donc se doter d'un système permettant de réduire les contraintes de liquidités des étudiants de familles modestes, mais aussi d'encourager tous les jeunes à finir rapidement leurs études. La loi de 2010 sur la réforme de l'Université envisage la possibilité d'une conversion des prêts en dons pour les étudiants qui achèvent leurs études en temps voulu. Toutefois, l'étendue du système de prêts n'a pas encore été définie.


De fait, une bonne solution pour réduire les délais d'achèvement des études consiste à mettre en place un dispositif universel de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus futurs. Des prêts de ce type règlent le problème du risque auquel s'exposent les individus qui souhaitent investir dans des études supérieures, et améliorent la progressivité du système dans son ensemble (Barr, 2004 ; OCDE, 2008). Dans ce type de dispositif, les diplômés remboursent leur prêt s'ils ont trouvé un emploi et si leur salaire dépasse un certain seuil. Le dispositif mis en place en Australie (*Australian Higher Education Contribution Scheme*) offre un exemple intéressant dans ce domaine (OCDE, 2008). Les prêts remboursables en fonction des revenus futurs incitent donc fortement les jeunes à achever leurs études et à entrer sur le marché du travail<sup>12</sup>. Les dispositifs de prêts sont parfois remis en question, au motif que l'endettement qui en résulte pourrait nuire aux

Graphique 2.11. **Le soutien financier aux étudiants est peu développé en Italie**

Note : Dans la seconde partie du graphique, les coûts sont exprimés en pourcentage des ressources dont les étudiants peuvent disposer pour financer leurs études supérieures. Les aides financières publiques (toutes formes) sont incluses, de même qu'une estimation de l'aide aux ménages et des revenus du travail à temps partiel des étudiants.

1. 2006 pour le Canada et 2008 pour le Chili.
2. Certains niveaux d'instruction sont regroupés. Pour plus de détails, voir le tableau B1.1a.
3. Établissements publics uniquement.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE 2010* ; et OCDE, *Objectif croissance*, 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385902>

perspectives des futurs diplômés. Toutefois, peu d'éléments confirment ce point, dans la mesure où le comportement en matière d'épargne, l'accumulation de richesses, l'achat de son logement et de biens de consommation durables ne semblent pas influencés par les prêts étudiants (OCDE, 2008). Une autre objection est que le coût budgétaire des prêts pourrait être important en présence d'étudiants très mobiles à l'échelle internationale. Cependant, des études portant sur le dispositif néo-zélandais de prêts remboursables en fonction des revenus futurs donnent à penser que l'endettement des étudiants ne les incite pas à quitter le pays au cours des quelques années suivant l'obtention de leur diplôme (Kemp *et al.*, 2006).

Cependant, les prêts remboursables en fonction des revenus futurs entraînent des coûts budgétaires en amont élevés, surtout dans les périodes de difficultés économiques, lorsque les étudiants ne sont sans doute pas en mesure de commencer à rembourser leur prêt peu de temps après l'obtention du diplôme, ou que l'accès au marché du travail est

devenu plus difficile pour des raisons structurelles. De fait, l'Italie entre dans ce second cas de figure, et la récente dérégulation du marché du travail, qui s'est traduite par un allongement des périodes de contrats temporaires et une présence irrégulière sur le marché du travail, risque d'aggraver les difficultés. La mise en place d'un régime de prêts remboursables en Italie se heurte à un autre écueil potentiel, celui de la fraude fiscale qui, même si elle décroît au fil du temps, reste très répandue. Ces considérations ne plaident pas pour l'adoption à court terme d'un dispositif de prêts remboursables, mais elles ne remettent pas en cause sa raison d'être dans une perspective à plus long terme, après que les sources d'inefficience du marché du travail et du système de recouvrement de l'impôt auront été éliminées.

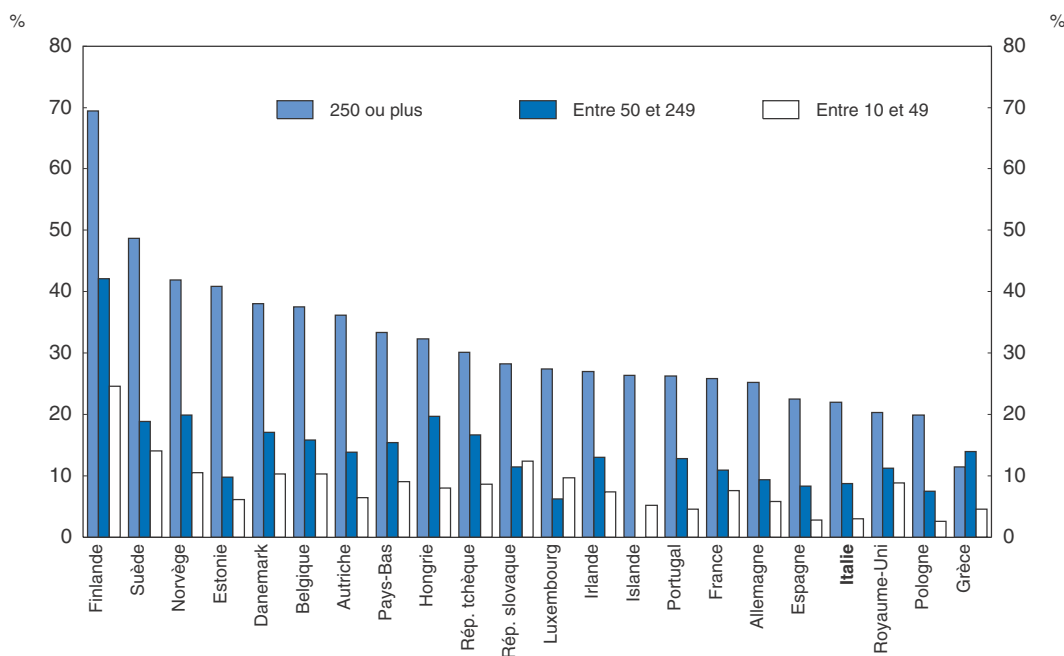
Les prêts remboursables en fonction des revenus futurs ne répondent pas toujours aux besoins des étudiants de milieux défavorisés, qui sont les plus frileux face aux risques et les moins bien informés des avantages qu'ils peuvent retirer d'une formation supérieure. Un dispositif de bourses lié au niveau des ressources peut donc être nécessaire ; il doit être en priorité fondé sur les besoins, mais peut néanmoins comprendre certains éléments incitatifs. Des bourses pourraient par exemple être accordées pendant un certain nombre d'années et être subordonnées aux progrès des étudiants. Enfin, des aides financières devraient être disponibles selon des modalités analogues pour les étudiants des établissements publics comme privés, afin de préserver la liberté de choix et d'encourager la concurrence entre les établissements.

## Diffuser l'innovation dans le tissu économique

La recherche en Italie est d'assez bonne qualité, mais les canaux par lesquels les innovations se transmettent à l'économie sont peu développés (graphique 2.12). Les

Graphique 2.12. **Une coopération peu développée entre les entreprises et les universités**

Pourcentage d'entreprises innovantes travaillant en collaboration avec une université, selon le nombre d'employés



Source : Eurostat, Base de données de l'enquête communautaire sur l'innovation.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932385921>

transferts de technologie concernent la plupart du temps des projets de recherche communs entre universités et entreprises, des services de conseil ou des ventes de brevets/redevances à des entreprises. Ces interactions se font généralement à l'initiative de professeurs individuels, moins souvent au niveau des entreprises ou des universités – autrement dit, elles sont plus souvent dictées par l'offre que par la demande. L'objectif des professeurs est en général d'obtenir des financements pour leurs propres sujets de recherche, et non de développer une coopération durable avec les entreprises (Muscio, 2008). Les retombées de ce type de collaboration seront probablement modestes.

Plusieurs facteurs semblent freiner la collaboration entre universités et entreprises.

- La structure des droits de propriété intellectuelle (DPI). En 2002, l'Italie a accordé un privilège aux professeurs – les universitaires ne sont pas soumis à la règle générale selon laquelle l'employeur, et non l'employé, détient les droits de propriété – alors que de nombreux pays européens l'ont aboli. Cela semble avoir découragé le dépôt de brevets, dans la mesure où les coûts élevés, l'aversion face aux risques, une culture de l'innovation peu développée et l'incapacité des établissements à soutenir les inventions semblent avoir annulé toute incitation accrue en direction des chercheurs. Ce privilège a donc été aboli en 2009, mais le fait que chaque établissement ait ses propres règles, non harmonisées, en matière de DPI, nuit à la collaboration entre les universités en matière d'innovation. Les chercheurs sont peu incités à breveter leurs inventions ou à créer des sociétés innovantes.
- La faible mobilité semble également décourager le travail en collaboration avec les entreprises : à titre d'exemple, jusqu'à ce que la loi de 2010 modifie les règles, il était très difficile pour un universitaire titulaire de travailler en dehors de son établissement, notamment avec des entreprises, sans donner d'abord sa démission.
- Les collaborations se heurtent également au peu de volonté entrepreneuriale des conseils d'administration et des dirigeants des universités. Réciproquement, les chefs et cadres d'entreprise diplômés du supérieur sont relativement peu nombreux, ils ne sont donc pas naturellement enclins à se tourner vers les universités pour monter des projets en collaboration (OCDE, 2008 ; Banca d'Italia, 2009). Les liens entre les universités et les entreprises résultent donc pour l'essentiel de relations personnelles et de contacts ponctuels plutôt que d'interactions systématiques (Muscio, 2008).
- La vocation généraliste de la plupart des universités italiennes, qui font également peu de recherche spécialisée, peut limiter la capacité du système d'enseignement supérieur de répondre aux besoins des entreprises, étant donné que les scientifiques sont très dispersés dans l'ensemble des établissements et peuvent difficilement conjuguer leurs connaissances. De la même façon, les établissements d'enseignement supérieur à visée professionnelle ne sont pas assez développés en Italie, alors que dans d'autres pays de l'OCDE, leur présence semble associée à des travaux en collaboration entre universités et entreprises.
- Les priorités du système d'enseignement supérieur en matière de recherche et celles des entreprises sont différentes. La majeure partie des travaux universitaires concerne la recherche fondamentale ou la recherche appliquée autour de la phase de découverte du processus d'innovation, ce qui est logique dans la mesure où ces travaux sont financés par l'État. La R-D en entreprise porte essentiellement sur l'étape de mise au point et privilégie le court terme.



- Les financements destinés à soutenir la collaboration et l'innovation entre universités et entreprises ne sont pas suffisants. Les marchés de fonds propres ne sont pas assez utilisés en Italie et le capital-risque se développe très lentement (OCDE, 2009 ; Banca d'Italia, 2009).

### **Exploiter les résultats de la recherche publique : les initiatives des établissements**

Récemment, les universités ont commencé à prendre des mesures pour encourager la transmission de leur savoir au tissu économique et renforcer les échanges entre les chercheurs du public et les entreprises. L'un des projets les plus enrichissants a été la création des offices de transfert de technologie (OTT), souvent formés à l'initiative de chercheurs isolés ou de groupes de chercheurs inspirés par les expériences anglo-saxonnes. Les OTT sont encore relativement récents en Italie par rapport aux autres pays, mais leur développement (du moins en termes de personnel et de dépôt de brevets) est encourageant (Netval, 2010, tableau 2.1). Les OTT semblent renforcer la capacité des universités d'attirer des ressources privées pour financer la recherche et collaborer avec de grandes entreprises (Mori, 2009). Cependant, les OTT ne sont pas encore le vecteur principal par lequel passe la collaboration entre les universités et les entreprises (Muscio, 2008).

Ces offices sont apparus et se sont développés essentiellement à travers des initiatives ascendantes, auxquelles les autorités chargées de l'éducation ont ensuite fourni un cadre général commun. Cela permet aux OTT de s'adapter à la situation et aux besoins des entreprises locales, mais il serait utile que les autorités diffusent des lignes directrices sur les meilleures pratiques dans ce domaine, afin de réduire le coût de leur création. Des fonds publics d'amorçage pourraient être utiles, même si les OTT efficaces peuvent espérer

Tableau 2.3. **Les activités des offices de transfert de technologie sont relativement peu développées en Italie**

	Quelques pays européens				Moyenne européenne		
	Italie 2008	Espagne 2008	Danemark 2008	R.- U. 2008	ProTon 2008	ASTP 2007	CEMI 2007
Nombre moyen d'années de fonctionnement des OTT (en années)	4.0	14.9	11.0	14.6	12.4	9.4	n.d.
Nombre total d'employés des OTT	180	811	54	n.d.	1 335	1 197	2 203
Nombre moyen d'employés des OTT	3.8	12.9	4.2	n.d.	9.7	8.9	10.8
Nombre total d'inventions	401	973	296	4	5.8	5.2	n.d.
Nombre moyen d'inventions	9.3	15.4	22.8	22.6	19.9	38.7	n.d.
Nombre total de nouveaux brevets	99.0	243	n.d.	590	710	790	n.d.
Nombre moyen de nouveaux brevets	2.2	4.1	n.d.	3.7	3.4	6.9	n.d.
Nombre total de brevets depuis la création de l'OTT	1 949	2 634	80	13 978	1 899	n.d.	n.d.
Nombre moyen de brevets depuis la création de l'OTT	42.4	45.4	6.2	87.4	67.1	n.d.	n.d.
Recettes totales tirées des licences (M€)	1.3	2.4	10.2	54.3	70.4	89.2	n.d.
Recettes moyennes tirées des licences (K€)	34.4	40.8	783.8	339.1	247	929	n.d.
Nombre total d'entreprises nées de la recherche	110	102	21	256	480	377	640
Nombre moyen d'entreprises nées de la recherche	1.6	1.8	1.6	1.6	1.6	2.8	4.1

ProTon : ProTon Europe, *European Knowledge Transfer Association*, Bruxelles.

ASTP : *Association of European Science & Technology Transfer Professionals*. La Haye.

CEMI : *Chair of Economics and Management of Innovation*, Lausanne.

Source : Netval 2010.

faire mieux que de s'autofinancer à moyen terme, et doivent d'ailleurs être encouragés dans ce sens. Toutefois, en particulier dans un contexte de restriction budgétaire, les autorités pourraient accorder ces aides de manière sélective, à partir d'une évaluation de la capacité de l'université à les utiliser à bon escient.

D'après les premiers éléments dont on dispose, la création de parcs scientifiques et technologiques et d'instituts de recherche de haut niveau, comme l'IIT (Institut italien de technologie) a eu quelque réussite. Les parcs notamment semblent particulièrement efficaces pour soutenir un nombre croissant de chercheurs et d'entreprises innovantes, même en période de difficulté économique<sup>13</sup>, bien qu'ils soient coûteux à mettre en place. Les résultats de l'IIT en termes de publications et de brevets sont jusqu'à présent excellents, de même que la capacité de cet institut à attirer des chercheurs internationaux et italiens de l'étranger. Toutefois, les laboratoires de l'IIT n'ont pas tous établi des liens étroits avec l'économie locale, ou entamé des travaux en collaboration avec des universités (Sylos Labini et Zapperi, 2010), ce qui donne à penser que des efforts sont encore nécessaires pour développer les synergies au niveau local.

Les entreprises créées grâce à la recherche universitaire peuvent également contribuer à la diffusion des résultats de la recherche publique. Il s'agit souvent de sociétés de haute technologie. Même si on les trouve surtout dans le nord de l'Italie, elles s'étendent depuis quelques années à l'ensemble du territoire et sont relativement bien réparties entre toutes les universités. Cependant, si nombre d'entre elles se développent lentement au mieux, un petit nombre a cessé ses activités : l'intérêt principal de certains des universitaires concernés est de disposer d'une structure de conseil privée et non de favoriser l'innovation. Un développement lent peut également être le signe d'un soutien insuffisant de la part des universités, et il est probable aussi que de nombreux projets universitaires échouent lorsqu'ils se retrouvent confrontés au marché. Certaines universités commencent à choisir avec plus de rigueur les projets donnant lieu à la création d'entreprises afin d'augmenter leurs chances sur le marché. « Netval » et « PNI Cube » sont des associations de chercheurs largement bénévoles, des OTT visant à diffuser des informations sur les pratiques exemplaires et à offrir des formations professionnelles spécifiques sur la valorisation de la recherche universitaire.

### ***Les politiques existantes destinées à soutenir les échanges entre universités et entreprises et à promouvoir l'innovation***

Les autorités italiennes utilisent en premier lieu le financement de la recherche pour favoriser les liens entre la recherche publique et privée. Le dispositif principal dans ce domaine est le FAR (*Fondo Agevolazione Ricerca*), qui représentait en 2006 46 % des ressources publiques totales allouées à la recherche, soit en moyenne 2.6 millions EUR pour quelque 200 projets. La plupart de ces projets ont débouché sur une application industrielle, soit dans l'électronique, soit dans le génie mécanique (peu d'applications dans les TIC), mais aucune étude d'impact n'a encore été réalisée sur les retombées globales du FAR. Seuls 30 % des projets ont donné lieu au dépôt d'un nouveau brevet, ce qui marque peut-être un succès limité de cette mesure. Le FAR, qui a remplacé plusieurs mécanismes de financement limités et complexes, représente une avancée évidente. Néanmoins, selon les entreprises et les universités, ses procédures d'appel d'offres sont lourdes et surtout, assez irrégulières (ainsi, le dernier appel d'offres a été publié en 2005 pour les années 2006 à 2009).

Des crédits d'impôt sont également utilisés pour renforcer les liens entre la recherche publique et les entreprises. En 2007-2009, un crédit d'impôt de 40 % était prévu pour les



travaux de R-D faisant intervenir des contrats avec des universités ou des organismes de recherche publics, contre 15 % au maximum pour les activités de R-D concernant uniquement le secteur privé. Par ailleurs, un fonds pour la compétitivité et le développement a été créé pour soutenir les projets d'innovation des entreprises dans des domaines spécifiques. Ce fonds fait partie du PNR (plan national de la recherche), dont l'une des priorités est de renforcer les liens entre recherche publique et privée.

Certains fonds structurels européens sont également employés sur les projets visant à encourager les échanges entre universités et entreprises (MISE, 2009). Dans le Cadre stratégique communautaire pour l'Italie, 12,8 milliards EUR (soit 18 % des ressources financières provenant de la Communauté) ont été affectés à la R-D et à l'innovation, dans le but d'appuyer la Stratégie Europe 2020. Toutes les régions italiennes ont intégré les objectifs d'action précités dans leurs programmes opérationnels, en les reliant à leurs besoins spécifiques. En outre, cinq régions méridionales (Sicile, Campanie, Calabre, Pouilles et Basilicate) relevant de l'objectif de convergence de la politique de cohésion européenne se sont vu attribuer 76 % du montant total des ressources. Le ministère du Développement économique réalise également un projet de renforcement des capacités pour doter les régions italiennes de capacités de conception stratégiques et de compétences pour la sélection de projets. Ce projet vise aussi à généraliser les pratiques d'évaluation et le recours au financement sur la base des résultats.

En dépit de ces mesures, la plupart des dispositifs de financement de l'innovation sont difficiles d'accès en raison de procédures lourdes et de démarches administratives longues, qui sont toutefois nécessaires pour éviter les abus. Les crédits d'impôt sur la R-D constituent des outils plus simples et automatiques, mais ils sont très exposés aux usages abusifs, à travers une simple reclassification des dépenses comme dépenses de R-D.

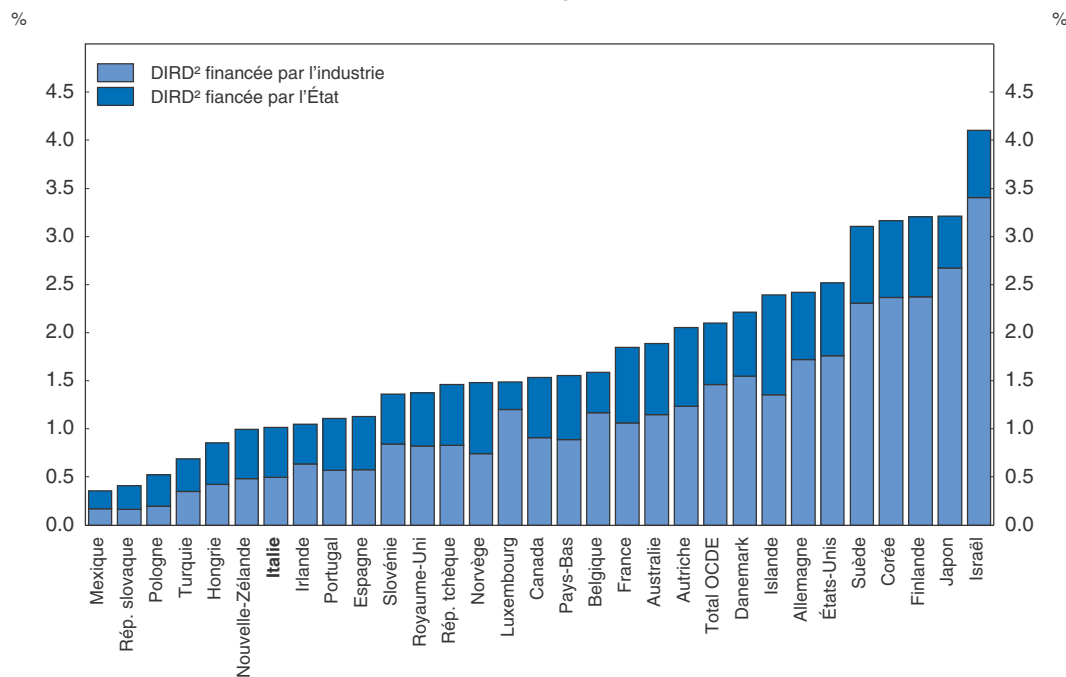
Malgré des initiatives individuellement prometteuses, les politiques mises en œuvre souffrent toujours d'un manque de continuité, de clarté et de prévisibilité. Un certain nombre d'instruments devraient être simplifiés, en vertu d'une approche claire et systématique de l'innovation. Parallèlement, le rapport coût/efficacité des mesures clés devrait faire l'objet d'une évaluation objective – disposition qui devrait également être prévue pour toute mesure nouvelle adoptée.

### **Améliorer la politique à l'égard de l'innovation**

Étant donné le niveau considérable des ressources publiques déjà consacrées aux activités publiques de R-D, par rapport à la faiblesse des financements privés de R-D (graphique 2.13), l'action publique doit chercher à améliorer encore davantage la collaboration entre les universités et les instituts de recherche publics d'une part, et le secteur privé, d'autre part. Des mesures spécifiques dans ce sens (voir l'encadré 2.4) seront probablement plus efficaces si elles s'accompagnent de mesures plus globales visant à faciliter l'innovation. Ces mesures sont nombreuses, ainsi que l'ont montré les *Études* précédentes, de même que des publications de l'OCDE telles qu'*Objectif croissance* ou les examens de la réforme de la réglementation. Il convient notamment d'assouplir la réglementation sur les marchés de produits, de simplifier les règlements et les formalités administratives, d'améliorer l'efficacité des administrations publiques, d'alléger les mécanismes de gouvernance publique à plusieurs niveaux, d'améliorer l'efficacité de la justice administrative, civile et pénale, d'assouplir le marché du travail, d'inciter le secteur bancaire à soutenir davantage l'innovation et de promouvoir une internationalisation accrue de l'économie.


Graphique 2.13. **Financement de la recherche-développement dans les pays de l'OCDE, 2007<sup>1</sup>**

En pourcentage du PIB



1. Ou dernière année disponible.
2. Dépense intérieure brute de R-D.

Source : OCDE, Base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385940>

### Encadré 2.5. **Résumé des recommandations concernant l'enseignement supérieur**

#### **Pour améliorer le rapport coût/efficacité de l'enseignement supérieur :**

- Simplifier l'offre des programmes, en éliminant les doublons ou les programmes qui attirent peu d'étudiants, en utilisant à meilleur escient les équipements partagés et en favorisant la mobilité des étudiants entre les établissements.
- Réduire les taux d'abandon en sélectionnant les étudiants à l'entrée, en subordonnant les aides à leurs résultats, en employant des indicateurs de résultats pour attribuer les fonds aux universités, en développant l'enseignement supérieur à visée professionnelle et en imposant des droits d'inscription.

#### **Pour améliorer les performances du corps enseignant et stopper la fuite des cerveaux :**

- Veiller à ce que, dans le nouveau système de recrutement instauré par la loi 240/2010, les universités mettent en place des procédures impartiales et fondées sur le mérite, et que les jurys de recrutement soient tenus responsables de leurs décisions.
- Réformer encore le mécanisme de progression des salaires et d'avancement professionnel des enseignants, en consacrant des ressources appropriées à la prime de mérite exceptionnelle.

### Encadré 2.5. Résumé des recommandations concernant l'enseignement supérieur (suite)

#### **Pour améliorer les performances des universités :**

- Pour réformer les mécanismes de gouvernance des universités : i) créer des conseils d'administration indépendants et crédibles, représentant diverses parties prenantes de l'université ; ii) séparer les fonctions de direction stratégique et de gestion ; et iii) nommer des chefs d'établissement possédant de solides qualifications et prévoir des incitations pour qu'ils remplissent leur mission. Avec un tel système de gouvernance, accorder aux universités la liberté de choisir l'importance relative de l'enseignement et de la recherche, de recruter leur personnel et de mettre en place des incitations axées sur les résultats.
- Les procédures d'assurance qualité de l'ANVUR devraient : i) énoncer clairement les objectifs et les méthodes d'évaluation, de même que les responsabilités ; ii) permettre de renforcer les capacités et d'assurer la légitimité des processus d'assurance qualité ; iii) mettre davantage l'accent sur les résultats des étudiants ; et iv) diffuser largement les rapports sur l'assurance qualité.
- Concevoir un dispositif de financement public incitant les universités à améliorer leurs performances et à proposer des programmes d'enseignement pertinents ; en particulier : i) prévoir des indicateurs relatifs aux résultats et à la valeur ajoutée ; ii) pondérer les indicateurs de moyens (et/ou les aides aux étudiants) selon le niveau des avantages qu'en retirent les diplômés et la société ; iii) veiller à ce que les indicateurs utilisés s'appuient sur des informations solides, bien comprises et approuvées par les universités ; iv) promouvoir les programmes et les diplômés qui présentent un intérêt social et économique pour le pays.

#### **Pour alléger les pressions sur les ressources publiques, améliorer la qualité de l'enseignement et chercher à raccourcir la durée des études :**

- Envisager d'augmenter progressivement les droits d'inscription, notamment en supprimant le lien avec le fonds de financement ordinaire et en modulant les droits selon les programmes et les cycles. Promouvoir le débat sur les droits d'inscription en faisant ressortir leurs avantages et leurs inconvénients. En parallèle avec l'augmentation des droits, mettre en place un dispositif de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus futurs, de même que des bourses liées au niveau de ressources pour les étudiants défavorisés.

#### **Pour renforcer les collaborations scientifiques entre universités et entreprises :**

- Élaborer le cadre des DPI des brevets et des marques de fabrique en fonction des intérêts des diverses parties prenantes.
- Promouvoir la mobilité nationale et internationale dans l'ensemble du système de recherche et d'innovation.
- Améliorer les perspectives de carrière des chercheurs, notamment en liant la progression des salaires et des carrières des chercheurs du public à leur productivité, y compris leur contribution à l'innovation et les collaborations fructueuses avec le secteur privé.

#### **Notes**

1. Les résultats préliminaires de l'étude de faisabilité de l'OCDE concernant l'évaluation des retombées de l'enseignement supérieur (AHELO) ne seront disponibles qu'à la fin 2012.

2. Plus récemment, le nombre de diplômés du supérieur a reculé, mais on ne sait pas s'il s'agit uniquement d'un problème de mesure.
3. D'après un autre classement (webometrics.info), l'Université de Bologne figure au 86<sup>ème</sup> rang mondial. Ce classement repose sur trois critères : production de recherche, taille et visibilité de l'université. Ce classement présente l'avantage de couvrir un très grand nombre d'universités dans le monde, encore que les critères sous-jacents soient moins robustes que ceux de Shanghai et du THES.
4. Ces chiffres représentent la part des 25-29 ans diplômés du supérieur qui ont terminé leurs études et sont au chômage (voir OCDE 2008, tableau C4.3). Voir également Boarini et Strauss (2007), qui montrent que l'avantage des diplômés du supérieur en termes d'employabilité compte parmi les plus faibles de la zone OCDE. ISTAT (2008) indique qu'il ne devient positif qu'après l'âge de 30 ans.
5. Certaines études internationales soutiennent également l'idée d'un niveau excessif de formation et de compétences sur le marché du travail italien (McGuinness et Sloane, 2010 ; Di Pietro et Urwin, 2006). Ces auteurs estiment également que l'inadéquation de l'offre et de la demande sur le marché du travail perdure davantage en Italie que dans d'autres pays européens, mais que l'incidence de l'inadéquation sur les salaires est moins forte. Cette dernière observation est interprétée comme le signe que les employeurs ont renforcé leurs critères de recrutement sans modifier les barèmes des salaires en conséquence.
6. Les procédures pour obtenir un visa d'études en Italie sont lourdes, et depuis 2003, les étudiants non ressortissants de l'UE doivent apporter des garanties financières et une attestation officielle prouvant qu'ils parlent italien.
7. Les obstacles principaux au retour en Italie sont les mêmes que ceux qui expliquent l'émigration au départ, et comprennent également une intégration plus large dans la société du pays d'accueil.
8. Les ressources humaines comprennent les diplômés en sciences et ingénierie ainsi qu'en sciences sociales et humaines âgés de 20 à 29 ans (premier cycle de l'enseignement supérieur) pour 1 000 habitants, les titulaires de doctorat dans ces disciplines âgés de 25 à 34 ans (troisième cycle) pour 1 000 habitants ; les diplômés du supérieur âgés de 25 à 64 ans pour 1 000 habitants ; les participants au système de formation tout au long de la vie âgés de 25 à 64 ans pour 1 000 habitants et le niveau d'instruction des jeunes.
9. Des actualisations annuelles sont établies par décret ministériel, conformément aux résultats des négociations salariales obtenus dans d'autres domaines.
10. En Australie, plusieurs protocoles de gouvernance nationaux ont été mis en place pour établir la combinaison appropriée de compétences au sein des conseils d'administration, y compris une expertise solide dans le domaine financier, et pour assurer un perfectionnement professionnel adapté des dirigeants. Aux Pays-Bas, la participation au conseil de surveillance est considérée comme une bonne formation pour une nomination ultérieure au conseil exécutif. Au Royaume-Uni, une fondation, la *Leadership Foundation*, a été créée en 2004 pour améliorer les qualités de gestion et de direction.
11. La sélection se fait par un comité d'experts comprenant le chef du Centre de l'OCDE pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI).
12. Il est vrai que pour certains individus dont les gains attendus se situent juste au dessus du seuil fixé pour le remboursement du prêt et qui ont peu de perspectives d'évolution professionnelle, il pourrait être moins intéressant d'entrer sur le marché du travail.
13. Une enquête sur les parcs scientifiques et technologiques a été menée récemment (APSTI, 2010). Les données initiales, sur la période 2004-08, montrent que le nombre d'entreprises de haute technologie situées dans ces parcs est passé de 364 à 548 pendant cette période, et que le nombre de centres de recherche a quant à lui été porté de 123 à 159. Le nombre total d'employés est passé de 10 117 à 15 396, et les professionnels de la R-D sont passés de 2 381 à 4 448. Peu de parcs scientifiques et technologiques ont été créés par des universités, mais la majorité d'entre eux ont des contacts réguliers avec les universités voisines.

## Bibliographie

- Agasisti, T. (2009), « Performances and spending efficiency in higher education: a European comparison through non-parametric approaches », *Education Economics*, vol. 2009, n° 1, pp. 1-26.
- Agasisti, T. et G. Johnes (2009), « Beyond frontiers: comparing the efficiency of higher education decision-making units across more than one country », *Education Economics*, vol. 17, n° 1, pp. 59-79.

- Agasisti, T. et G. Johnes (2008) « Heterogeneity and the evaluation of efficiency: the case of Italian universities », *Applied Economics*, vol. 42, n° 11, avril 2010, pp. 1365 – 1375.
- Agasisti, T. et C. Salerno (2007), « Assessing the Cost Efficiency of Italian Universities », *Education Economics*, vol. 15, n° 4, pp/ 455-471.
- Aghion, P., (2008), « Higher Aspirations: an Agenda for reforming European Universities », Bruegel Blue Print Series n° 5, [www.bruegel.org/Public/Scholars\\_Publications.php?ID=1555&contactID=2065](http://www.bruegel.org/Public/Scholars_Publications.php?ID=1555&contactID=2065).
- Aghion, P., M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Collel et A. Sapir (2010), « The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US », *Economic Policy*, vol. 25, n° 61, pp. 7-59.
- Aghion, P. et P. Howitt (2009), « Economics of growth », MIT Press.
- Alma Laurea (2007a), « IX Profilo dei laureate italiani », Alma Laurea, Bologne.
- Alma Laurea (2007b), *Condizione occupazionale dei laureate*, Indagine 2007, Bologne, [www.almalaurea.it/universita/occupazione/occupazione06/index.shtml](http://www.almalaurea.it/universita/occupazione/occupazione06/index.shtml).
- APSTI (2010), « Il Sistema dei Parchi Scientifici e Tecnologici Italiani », Associazione dei Parchi Scientifici e Tecnologici Italiani.
- Avveduto, S. et M.C. Brandi, (2004), « Le migrazioni qualificate in Italia », *Studi Emigrazione*, vol. n° 156, pp. 797-829.
- Bagues, M., M. Sylos Labini et N. Zinovyeva (2008), « Differential Grading Standards and University Funding: Evidence from Italy », *CESifo Economic Studies*, vol. 54, pp. 149-176.
- Banca d'Italia (2009), *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, Questioni di Economia e Finanza, n° 45.
- Barr, N. (2004), « Higher Education Funding », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, n° 2, pp. 264-283.
- Becker, S.O., A. Ichino et G. Peri (2004), « How large is the brain drain from Italy? » *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 63, n° 1, pp. 1-32.
- Billaut, J.C., D. Bouyousou et P. Vincke (2009), « Should you believe in Shanghai ranking? An MCDM Review », [www.lamsade.dauphine.fr/~bouyousou/Shanghai\\_JCB\\_DB\\_PV.pdf](http://www.lamsade.dauphine.fr/~bouyousou/Shanghai_JCB_DB_PV.pdf).
- Boarini R., J. Oliveira Martins, H. Strauss, C. de la Maisonneuve et G. Nicoletti (2008), « Investment in Tertiary Education: Main Determinants and Implications for Policy », *CESifo Economic Studies*, vol. 54, pp. 277-312.
- Boarini, R. et H. Strauss (2007), « The private internal rates of return to tertiary education: new estimates for 21 OECD countries », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 591, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Bonaccorsi, A. et C. Daraio (2007), « Universities and Strategic Knowledge Creation, Specialization and Performance in Europe », Cheltenham: Edward Elgar.
- Brandi, M.C. et L. Cerbara (2004), « I ricercatori stranieri in Italia: faOTTri di push e pull », *Studi Emigrazione*, vol., n° 156, pp. 869-888.
- Cammelli, M. et F. Merloni (2006), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Il Mulino, Bologne.
- Causa, O. et A. Johansson (2009), « Mobilité sociale intergénérationnelle », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 707, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Causa, O., S. Jean, M. Jimenez et I. Wanner (2007), « Migration in OECD countries: Labour Market impact and integration issues », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 564, à paraître dans la *Revue économique de l'OCDE*.
- Cipollone, P. et F. Cingano, (2007), « University drop-out: the case of Italy », *Temi di Discussione della Banca d'Italia*, n° 626.
- CNVSU (2009), *Decimo Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario*.
- Colonna, F. (2007), « Labour market and Schooling Choice: Italy versus US », document présenté à la XXIIe conférence annuelle de l'*European Society for Population Economics*, Londres.
- Di Pietro, G. et P. Urwin (2006), « Education and skill mismatch in the Italian graduate labour market », *Applied Economics*, vol. 36, n° (38), pp. 79-93

- Di Pietro, G. (2004), « The determinants of university drop-out in Italy: a bivariate probability model with sample selection », *Applied Economic Letters*, vol. 11, pp. 187-191
- Dubois, P. (1998), « EVALUE: Evaluation and Self-Evaluation of Universities in Europe – Final Report », Commission européenne, Programme de recherche socio-économique ciblée (TSER).
- Epple, D., R. Romano et H. Sieg (2006), « Admission, tuition and financial aid policies in the market for higher education », *Econometrica*, vol. 74, n° 4, pp. 885-928.
- Excelsior et Unioncamere (2010), « Le previsioni sulle occupazioni », <http://excelsior.unioncamere.net/web/temitavole.php#2>.
- Feldman, M. P. et P. Desrochers. (2003), « Research Universities and Local Economic Development: Lessons from the History of Johns Hopkins University », *Industry and Innovation*, vol. 10, pp. 5-24.
- Gagliarducci, S., A. Ichino, G. Peri et R. Perotti (2005), « Lo splendido isolamento dell'università italiana », dans *Oltre il Declino*, Boeri, R. Faini, A. Ichino, G. Pisastro et C. Scarpa (dir. publ.), Il Mulino, Bologne.
- Gansemer-Topof, A. et J. Schuh (2006), « Institutional Selectivity and Institutional Expenditures: Examining Organisational Factors that contribute to Retention and Graduation », *Research in Higher Education*, vol. 47, n° 6.
- Garibaldi, P., F. Giavazzi, A. Ichino et E. Rettore (2008), « College cost and time to complete a degree: evidence from Italian discontinuity », *Documents de travail du NBER*, n° 12863.
- ISTAT (2008), Università e lavoro: orientarsi con la statistica, [www.istat.it/lavoro/unilav/unilav2008.pdf](http://www.istat.it/lavoro/unilav/unilav2008.pdf)
- ISTAT (2009), L'inserimento Professionale dei Laureati, [www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20090617\\_00/testointegrale20090617.pdf](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20090617_00/testointegrale20090617.pdf).
- Jacobs, B. et F. van der Ploeg (2006), « Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective » *Economic Policy*, vol. 21, n° 47, pp. 535-592.
- Johnstone, D.B. (2004), « The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspectives », *Economics of Education Review*, vol. 23, pp. 403-410.
- Jongbloed, B. et H. Vossensteyn, (2001), « Keeping up Performances: an International Survey of Performance-Based Funding in Higher Education », *Journal of Higher Education Policy and Management*, vol. 23, n° 2.
- Joumady, O. et C. Ris, (2005), « Performance in European higher education: A non-parametric production frontier approach », *Education Economics*, vol. 13, n° 2, pp. 189-205.
- Kemp, S., J. Howard et D. Fergusson (2006), « Student loan debt in a New Zealand cohort study », *New Zealand Journal of Educational Studies*, vol. 41, n° 2, pp. 273-291.
- Lagna, F. et E. Viviano (2007), « I laureati e il mercato del lavoro in Italia: tendenze di lungo periodo », Banca d'Italia, *document non publié*.
- Linee Guida del Governo per l'Università (2008), [www.miur.it/Miur/UserFiles/Universita%20Linee%20Guida%20definitive.pdf](http://www.miur.it/Miur/UserFiles/Universita%20Linee%20Guida%20definitive.pdf).
- McGuinness, S. et P. Sloane (2010), « Skill and Education Mismatches in the Graduate Labour Market: A European Comparative Perspective », dans *ALMA LAUREA 2010*.
- MISE (2009), « Migliorare le politiche di Ricerca e Innovazione per le Regioni – Contenuti e Processi di Policy », Ministero per lo Sviluppo Economico.
- Monteleone, S. et B. Torrì (2010), « A Micro Data Analysis of Italy's Brain Drain », *Notes de réflexion de l'Université de Naples Parthénope*, n° 4-2010.
- Mori, A., (2009), « Innovazione e trasferimento tecnologico tra le università e le imprese in Italia », Banca d'Italia, *document non publié*.
- Muscio, A., (2008), « Il trasferimento tecnologico in Italia », *Rivista di economia e politica industriale*, n° 1, Numéro spécial 2008.
- Naticchioni, P., A. Ricci et E. Rustichelli E. (2007), « Far from a skill-biased change: falling educational wage premia in Italy », *Documents de travail Tor Vergata Ceis*, n° 260.
- Netval (2010), « La valorizzazione dei risultati della ricerca pubblica cresce, la sfida continua – Settimo Rapporto Netval sulla valorizzazione della ricerca nelle università italiane », Netval Milan.

- O'Brien P., (2008), « Enhancing incentives to performance in the education system in France », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 570, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *L'enseignement supérieur au service de la société de la connaissance*, OCDE Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Italie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Regards sur l'éducation*, Édition 2009, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Regards sur l'éducation*, Édition 2010, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Stratégie pour l'innovation*, OCDE, Paris.
- Oliveira, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonneuve (2007), « Les déterminants de la politique d'investissement dans l'enseignement supérieur », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 576, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OST 2008, « Indicateurs de science et de technologie », *Rapport biennal de l'Observatoire des sciences et des techniques 2008*.
- Perotti, R. (2008), *L'università truccata*, Einaudi, Turin.
- PISA (2006), *Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, OCDE, Paris
- Sylos Labini, F. et S. Zapperi (2010), « I ricercatori non crescono sugli alberi », Editori Laterza.
- St. Aubyn, M., A.Pina, F. Garcia et J. Pais, (2008), « Study on the efficiency and effectiveness of public spending on tertiary education », *Rapport pour la Commission européenne*.
- Strauss, H. et C. de la Maisonneuve (2007), « L'avantage salarial des diplômés de l'enseignement supérieur : nouvelles estimations pour 21 pays de l'OCDE », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 589, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Tableau de bord européen de l'innovation (2009), [www.proinno-europe.eu/newsroom/innovation-scoreboard-2009-available](http://www.proinno-europe.eu/newsroom/innovation-scoreboard-2009-available).
- Usher, A. (2005), « Global Debt Patterns: an International Comparison of Student Loans Burden and Repayment Conditions », ON: Educational Policy Institute, Toronto.





## Chapitre 3

# Politique de l'environnement : justes prix et bonne gouvernance

Les indicateurs environnementaux s'améliorent à de nombreux égards, bien que certains instruments d'action aient été modifiés à de fréquentes reprises, notamment dans les domaines qui touchent à l'énergie, où c'est au gouvernement central qu'il appartient d'élaborer et de faire respecter les décisions. Soumettre plus systématiquement les mesures, les réglementations et les investissements à des analyses coûts-avantages pourrait aider à retenir les solutions les moins onéreuses. Sous l'effet de la décentralisation, la mise en œuvre et le contrôle de l'application de la plupart des dispositions environnementales incombent désormais aux autorités infranationales et, malgré ses multiples avantages, cette formule peut entraîner des coûts dans certains cas et ralentir la diffusion des pratiques optimales. La politique des transports et la politique énergétique présentent un certain nombre de facteurs d'inefficience, particulièrement en ce qui concerne l'application du principe pollueur-payeur, dans la mesure où l'action publique ne permet pas toujours de faire payer à tous les pollueurs les mêmes coûts marginaux pour des pollutions similaires. Innovante à certains égards, la politique concernant les déchets ménagers et les déchets d'emballage évolue, mais les progrès sont éclipsés par les crises qui se succèdent dans le Sud et qui, bien qu'exacerbées par l'implication de la criminalité organisée, résultent aussi d'un aménagement et d'une gestion défaillants. Qu'il s'agisse des déchets ou de l'alimentation en eau, un programme de privatisation améliorerait le rapport coût-efficacité de la gestion économique et environnementale, sous réserve que des organes de régulation nationaux et indépendants soient créés pour assurer l'encadrement nécessaire.

### La problématique : intégrer politique économique et politique de l'environnement

Une grande partie de l'activité économique a des effets dommageables sur l'environnement. Parallèlement, pour que la politique de l'environnement soit fructueuse, il faut équilibrer ses avantages et ses coûts. *In abstracto*, cette idée est relativement simple et la politique environnementale de l'Italie s'appuie en théorie, pour la mettre en œuvre, sur les principes fondamentaux que sont par exemple le principe pollueur-payeur ou la récupération de l'intégralité des coûts, ainsi que sur des instruments tels que l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) et l'évaluation environnementale stratégique (EES). De nombreuses activités économiques peuvent être réorientées, grâce à l'internalisation des coûts environnementaux, de manière à réduire sensiblement leurs effets négatifs sur l'environnement.

Souvent, les instruments d'action comme les taxes, les redevances ou les permis négociables instaurés pour prendre en compte les coûts externes de certaines activités apportent une solution optimale au problème des externalités environnementales, en permettant aux forces du marché de réconcilier environnement et économie. Parfois, au contraire, une approche réglementaire plus directe s'impose. Dans un cas comme dans l'autre, l'action publique doit se fonder sur une évaluation cohérente du lien entre l'activité (ou une mesure gouvernementale) et les atteintes à l'environnement, assortie d'une estimation du coût des dommages pour la collectivité. Cette information permet de fixer une taxe (ou une quantité) ou sert de point de départ à une EIE (dans le cas de projets d'investissements publics précis) ou à une EES (dans le cas de dispositions globales). Les instruments généraux qui complètent ou appuient l'EIE et l'EES pour l'évaluation des effets environnementaux de l'action publique sont l'analyse coûts-avantages et l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), qui ont pour objet d'évaluer les incidences économiques des mesures réglementaires, y compris de celles qui concernent l'environnement.

Dans les domaines sur lesquels portent ces différentes évaluations, l'Italie n'atteint pas le niveau souhaitable. Cela ne signifie pas que les résultats soient particulièrement mauvais sur le front de l'environnement : comme d'autres, le pays fait en réalité des progrès dans de nombreux domaines. Cependant, il pourrait en faire davantage avec, globalement, les mêmes ressources, et les objectifs existants pourraient être atteints à un coût moindre pour le secteur privé ou le secteur public, voire pour les deux. Quelques exemples précis de mesures qui paraissent onéreuses du fait d'une analyse insuffisante sont examinés dans les sections suivantes qui traitent de l'énergie, des transports, des déchets et de l'eau.

Comme dans le cas des analyses d'impact de la réglementation (voir l'examen de la réforme de la réglementation que l'OCDE a récemment consacré à l'Italie, ainsi que la précédente *Étude*), l'utilisation des EES et EIE semble se heurter à trois obstacles. Premièrement, le recours à l'expertise est insuffisant dans les ministères dépensiers et au

ministère de l'Environnement. Deuxièmement, le processus législatif laisse rarement assez de temps pour procéder aux analyses nécessaires, notamment en ce qui concerne l'EES. Cela tient entre autres au fait qu'une grande partie des textes prennent naissance dans des décrets gouvernementaux à valeur d'habilitation, et qui ne sont pas impérativement soumis à évaluation ; la loi en elle-même n'est rédigée que dans un deuxième temps, mais généralement dans un délai prescrit par le décret et insuffisant pour réaliser une évaluation. Par conséquent, les évaluations sont dans certains cas assez superficielles et peuvent être entreprises trop tard dans le déroulement du processus pour qu'il soit possible de prendre en considération sérieusement les différentes solutions envisageables pour poursuivre un même objectif (une comparaison de cette nature constitue normalement un volet essentiel des EES et des analyses d'impact de la réglementation). Troisièmement, ces deux premières difficultés pourraient être surmontées mais, de manière générale, l'administration publique ne met pas suffisamment l'accent sur les résultats concrets et les performances, de telle sorte que les solutions adoptées sont plus compliquées que nécessaire. Par ailleurs, compte tenu d'un déficit de transparence, il est difficile aux personnes extérieures de remettre en question les résultats des évaluations qui sont effectivement réalisées.

### **Assurer la « vérité des prix »**

Pour corriger les externalités environnementales en s'appuyant sur le marché, il est fondamental, selon la formule consacrée, d'assurer la « vérité des prix ». Cette notion est importante à deux égards. En premier lieu, même si l'Italie applique déjà plusieurs taxes liées à l'environnement et s'est aussi dotée d'un instrument économique relativement novateur sous la forme de consortiums autofinancés de recyclage des emballages commerciaux, à caractère collectif, elle pourrait sans aucun doute recourir davantage à la fiscalité environnementale. Cette observation vaut pour les engrais et les pesticides, par exemple (à condition de différencier leur taxation en fonction de l'endroit et de l'impact), mais aussi pour les exonérations des taxes sur les carburants dans l'agriculture, le transport aérien et la pêche, entre autres. Pour être efficaces, ces prélèvements n'ont pas besoin d'avoir un produit très élevé et, au demeurant, ce n'est pas le cas de la plupart d'entre eux, exception faite des taxes sur les carburants et sur les déchets (et l'on peut considérer que ces dernières ne sont pas uniquement des écotaxes, en particulier les secondes), encore que leurs recettes pourraient être utiles dans la situation budgétaire actuelle de l'Italie.

En deuxième lieu, il importe d'assurer la « vérité des prix » dans les analyses coûts-avantages (ACA), qui devrait souvent former un volet des EES et des EIE évoquées plus haut. L'idéal est que ces analyses débouchent sur une évaluation monétaire des avantages nets, mais en tout cas, elles permettent de dépassionner le débat sur l'ensemble des implications de l'action publique ou des projets d'infrastructures, afin de prendre des décisions cohérentes et de haute tenue. Il est difficile de dire avec précision dans quelle mesure les analyses coûts-avantages *stricto sensu* sont utilisées dans la politique de l'environnement. Il existe au sein du ministère de l'Environnement une unité responsable de ces analyses, mais elle ne semble pas être suffisamment sollicitée. Ce service devait être chargé de conduire des études sur les mesures environnementales, de concevoir des méthodes et d'établir des prix virtuels aux fins des analyses. Il devrait aussi jouer un rôle dans la vérification des analyses coûts-avantages menées par les autres ministères lorsqu'elles ont trait à des questions d'environnement. Une Unité d'évaluation est chargée

des analyses de ce type au sein du ministère de l'Industrie et du Développement économique, mais le ministère de l'Environnement devrait prendre part à leur réalisation et être habilité à les viser.

### **Décentralisation de la politique de l'environnement**

La mise en œuvre de la politique de l'environnement est en grande partie déléguée aux autorités infranationales (la gestion de l'eau et des déchets relève de cet échelon, ainsi que de nombreux aspects de la lutte contre la pollution de l'air à l'échelle locale). Néanmoins, ces autorités ne disposent pas de toutes les prérogatives nécessaires à l'élaboration du droit de l'environnement, qui s'effectue généralement au niveau national. Dans de nombreux cas, c'est à cet échelon qu'il convient de fixer les règles, en particulier lorsque le problème n'est pas purement local mais a des ramifications régionales, voire internationales. Il en va ainsi, par exemple, de la politique relative au changement climatique, qui est naturellement traitée au niveau national. Quoi qu'il en soit, il semble que certaines régions aient leurs propres objectifs en matière d'approvisionnement énergétique (ou tiennent un discours qui le donne à penser), ce qui a peu de sens en présence d'un marché de l'énergie de plus en plus unifié à l'échelle européenne.

Il est logique, également, d'éviter que les régions ne conçoivent des politiques sans aucune coordination, sachant qu'il pourrait en résulter des coûts excessifs pour les entreprises qui exercent leur activité dans tout le pays. Dans la pratique, ce principe semble respecté. Parfois, cela peut passer pour une limitation inutile de la marge de manœuvre des régions. Par exemple, les Pouilles accueillent l'un des derniers grands foyers de pollution industrielle d'Italie, alors que la qualité des eaux de surface y pose un problème majeur. Des dispositions environnementales ont été adoptées par la région pour obliger l'entreprise concernée à prendre des mesures, mais elles ont été jugées irrecevables par le gouvernement central. En l'occurrence, il est difficile de déterminer qui doit avoir le dernier mot sur le plan juridique. Du point de vue économique et social, ce sont les Pouilles qui pâtiraient le plus des conséquences directes (telles que des pertes d'emploi dans l'hypothèse où l'entreprise sous-traiterait ou délocaliserait ses activités à l'étranger, ce qui constitue la principale source d'inquiétude), mais l'entreprise paie aussi des taxes à l'État. Dans l'intervalle, la région a modifié sa réglementation de manière à ce qu'elle relève de la politique de la santé, dans laquelle les régions disposent effectivement des prérogatives législatives nécessaires.

Il ressort d'autres cas que, même si les dispositions relatives à la décentralisation devraient finir par produire leurs effets, la transition est à tout le moins décousue. La Cour constitutionnelle a eu à se prononcer à plusieurs reprises sur le partage des responsabilités. Comme il existe quatre niveaux de gouvernement (central, régional, provincial et municipal), il est déjà arrivé que ces responsabilités se chevauchent dans certains domaines (ce qui se traduit souvent par une absence de responsabilité). La situation s'améliore peu à peu, mais des ambiguïtés subsistent et la mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement continue de présenter des lacunes, tout comme le contrôle du respect de ces mesures (Capozza et Garrone, 2007).

L'un des domaines dans lesquels il serait peut-être utile de revoir les dispositions relatives à la décentralisation concerne l'Institut supérieur pour la protection et la recherche scientifique pour l'environnement (ISPRA), lequel apporte une assistance technique et scientifique au ministère de l'Environnement et a aussi pour mission de réunir des données sur l'environnement à l'échelle nationale. Chaque gouvernement

régional dispose par ailleurs de sa propre agence d'assistance technique (ARPA), qui formule les avis sur lesquels les régions fondent leur action. Les ARPA passent entre elles des accords de coopération informels et il existe depuis quelques années un système de « jumelage » soutenu par les autorités centrales pour aider les régions moins puissantes à développer leurs capacités techniques. Quoi qu'il en soit, compte tenu des disparités démographiques et économiques entre régions, les plus grandes et les plus riches d'entre elles disposeront à l'évidence de capacités techniques plus importantes que les autres, qui seront néanmoins contraintes de refaire certaines tâches déjà exécutées. En fonction de l'équilibre entre les missions strictement techniques des ARPA et leur rôle dans l'élaboration des politiques régionales, il se justifiera peut-être, dans un souci d'efficacité, de centraliser le volet technique de leur activité au sein d'une organisation nationale officielle, qui serait logiquement l'ISPRA. Cela institutionnaliserait les efforts actuels de création de réseaux dans le but de renforcer la coordination et l'harmonisation des activités.

La collecte de données soulève elle aussi des problèmes, même s'ils prêtent peut-être moins à conséquence que la répétition des mêmes activités. Les données que recueille l'ISPRA lui sont en fait fournies par les ARPA, qui se les procurent comme elles l'entendent. Par exemple, en ce qui concerne la collecte des déchets, elles les demandent aux services municipaux. Les informations peuvent donc être d'une qualité variable et plus ou moins complètes, et l'institut n'a guère la possibilité d'y remédier. Cela peut être important si les décideurs (ou les électeurs) souhaitent comparer les performances environnementales de leur région ou l'efficacité de son action avec celles des autres dans l'optique de trouver un moyen de les améliorer. De ce point de vue, il importe de disposer de données comparables à l'échelle nationale.

Les sections qui suivent reviennent sur certaines de ces questions fondamentales sous l'angle de différents aspects particuliers de l'action publique conduites dans les domaines de l'énergie, des transports, des déchets municipaux et de l'eau.

## Le secteur de l'énergie

### **Politique énergétique et politique de l'environnement : quelle complémentarité ?**

La transformation et l'utilisation de l'énergie peuvent avoir diverses répercussions sur l'environnement. La combustion d'énergie émet des gaz à effet de serre (GES) et des polluants atmosphériques (substances acidifiantes, précurseurs d'ozone et particules) ; le transport de produits énergétiques peut donner lieu à des déversements accidentels ; l'eau nécessaire au refroidissement des centrales électriques provoque une pollution thermique qui porte atteinte aux écosystèmes environnants ; et la production d'énergie à partir de la biomasse a une incidence sur le coût d'opportunité de l'utilisation des terres. En Italie comme dans le reste de l'Europe, bon nombre de ces impacts ont été sensiblement réduits (AEE, 2008), mais le secteur de l'énergie continue de contribuer massivement aux émissions de GES : les émissions de ce secteur représentent plus de 80 % du total et, entre 1990 et 2008 elles ont augmenté de 8 % (AIE, 2010).

Par ailleurs, la politique énergétique peut parfois être en contradiction avec les objectifs environnementaux. Elle vise en général à garantir un accès régulier et bon marché aux ressources énergétiques, moyennant notamment la diversification des sources d'énergie et la limitation de la dépendance à l'égard des importations. L'adoption de

technologies énergétiques à faible carbone (comme le nucléaire ou les centrales à charbon équipées pour capter et stocker le carbone) améliore la sécurité énergétique, mais peut avoir des retombées négatives sur l'environnement. La mise en œuvre du système communautaire d'échange de quotas d'émission et le déploiement des énergies renouvelables, principalement financé par des redevances supplémentaires acquittées par les particuliers et les industriels, vont majorer les prix de l'électricité qui, en Italie, sont parmi les plus élevés d'Europe en dépit de la libéralisation des marchés de l'énergie.

### ***Une intensité énergétique modeste et une forte dépendance à l'égard du gaz importé***

L'Italie consomme moins d'énergie (par unité produite et par habitant) que la plupart des pays de l'OCDE, car elle n'en est pas riche, les prix de l'énergie et les taxes y sont élevés et la structure industrielle se caractérise par des petites entreprises qui opèrent principalement dans les secteurs non énergivores (graphique 3.1). De fait, jusque dans les années 90, l'Italie consommait moins d'énergie par unité de PIB que tout autre pays de l'OCDE. Les importations assurent 88 % des approvisionnements en énergie primaire (dont les énergies fossiles représentent une forte proportion), en vertu de quoi les coûts énergétiques de l'activité économique sont particulièrement sensibles aux prix mondiaux du pétrole. Cette forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur est d'autant plus problématique que les principaux fournisseurs d'énergie de l'Italie se situent dans des zones sujettes à l'instabilité politique (l'Afrique, le Proche-Orient et la Russie étant les principaux fournisseurs de pétrole et de gaz).

Le gaz naturel, livré depuis l'étranger par gazoducs, occupe une place majeure dans les approvisionnements énergétiques de l'Italie, pour la production de chaleur aussi bien que d'électricité. En 2008, la production thermique au gaz a représenté 54 % du total, contre 4 % en France, 14 % en Allemagne et 46 % au Royaume-Uni, grand producteur de gaz (AIE, 2009b). Les sources d'énergie hors hydrocarbures sont limitées : l'Italie n'utilise pas l'énergie nucléaire (le dernier réacteur a été arrêté en 1990) et les énergies renouvelables, quoique en progression depuis quelque temps, ne forment qu'une petite partie de l'offre, principalement sous la forme d'hydroélectricité (environ 70 % de l'électricité renouvelable).

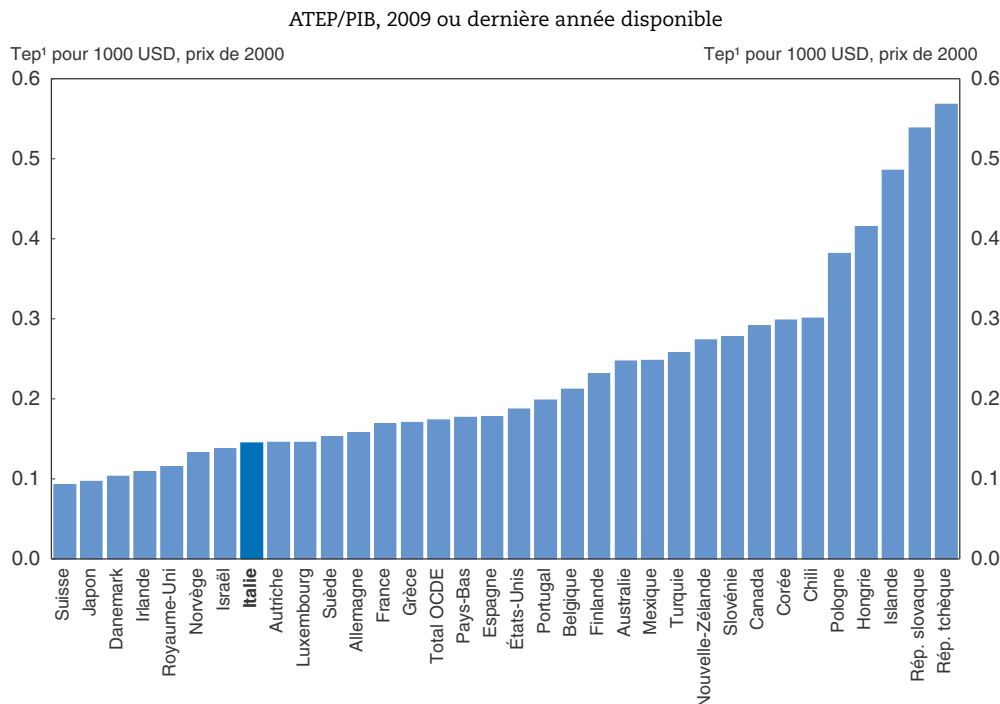
L'industrie représente environ un quart de la demande d'énergie finale, les transports et le secteur résidentiel (services et ménages) se partageant le solde à parts à peu près égales. Ces vingt dernières années, la demande d'énergie est globalement demeurée inchangée dans l'industrie, alors qu'elle a augmenté beaucoup plus vite dans les services (air conditionné et grande distribution), ainsi que dans le secteur des transports.

### ***Pour ce qui est de l'efficacité énergétique, l'écart entre l'Italie et la moyenne européenne s'est réduit peu à peu au cours de la décennie écoulée***

Ces quinze dernières années, l'intensité énergétique a beaucoup moins baissé que dans les autres grands pays d'Europe. Bien que l'efficacité énergétique reste globalement plus élevée qu'ailleurs, l'Italie a perdu du terrain dans tous les secteurs, abstraction faite des automobiles (graphique 3.2). En fait, les logements et le transport routier de marchandises affichent désormais une efficacité énergétique inférieure à la moyenne européenne.


Il est particulièrement frappant de constater que, tandis que les automobiles enregistrent une efficacité énergétique satisfaisante et en progression (en 2007, une voiture

### Graphique 3.1. L'intensité énergétique de l'Italie est l'une des plus basses de la zone OCDE



1. Tonnes équivalent pétrole.

Source : Base de données de l'Agence internationale de l'énergie (AIE).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385959>

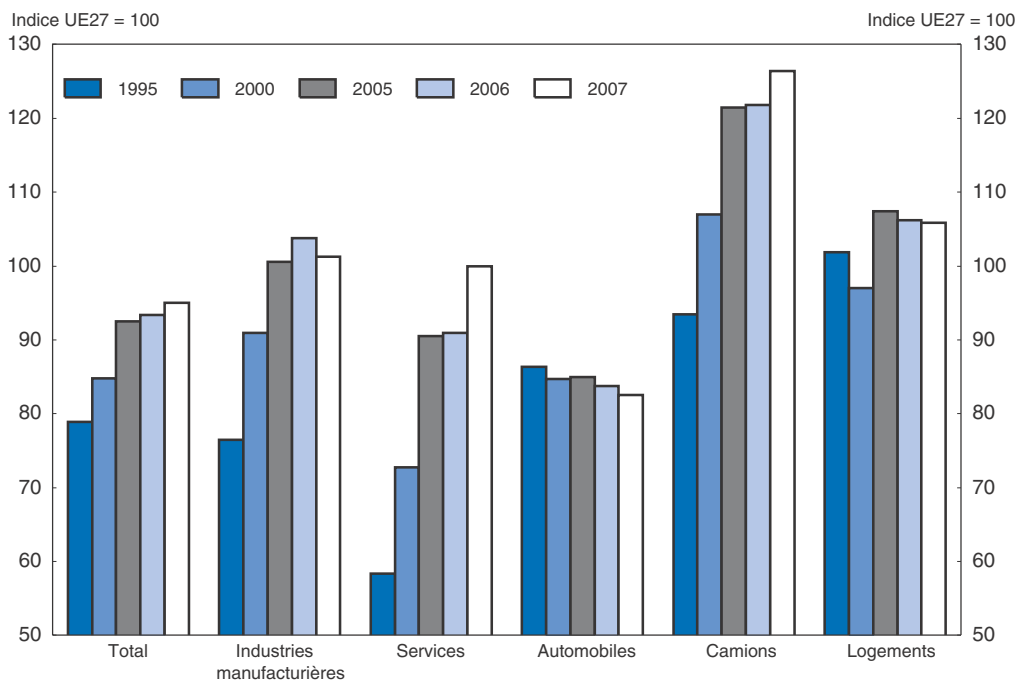
en Italie consommait en moyenne 17.5 % d'énergie de moins que la moyenne européenne), le parc de véhicules industriels est relativement inefficace : en 2007, les poids lourds italiens nécessitaient 26 % d'énergie de plus, par tonne-kilomètre, que la moyenne européenne. Le parc de poids lourds est plus ancien et n'exploite pas autant sa capacité de charge que ceux des autres pays européens (AIE, 2009a). Ce niveau d'inefficacité énergétique tient à la présence de nombreux petits opérateurs, à l'existence d'allègements fiscaux préjudiciables à l'environnement appliqués aux produits énergétiques et au fait que les autorités manquent de moyens pour faire respecter les normes d'émission des véhicules. Il faut également noter qu'en Italie une partie du transport commercial consiste en fret de transit.

#### **L'économie italienne présente une intensité de carbone modeste, mais les émissions sont en hausse**

L'Italie est le troisième émetteur de gaz à effet de serre (GES) de l'UE (après l'Allemagne et le Royaume-Uni). En 2008, ses émissions se sont élevées au total, hors utilisation des terres et foresterie, à 540 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>. Toutefois, son intensité carbone est modeste au regard de la norme internationale (370 grammes par dollar de PIB aux prix de 2000, contre 400 grammes en moyenne dans l'UE et 430 grammes dans la zone OCDE (AIE, 2009c). Les émissions de GES augmentent régulièrement depuis quelques années et, en 2008, elles avaient progressé de 4.7 % par rapport à 1990.


**Graphique 3.2. Sur le plan de l'efficacité énergétique, l'écart entre l'UE27 et l'Italie s'est réduit au cours de la décennie écoulée<sup>1</sup>**

Intensité énergétique par rapport à la moyenne de l'UE



1. Les intensités énergétiques de l'Italie sont exprimées en pourcentage de celles de l'UE. La valeur totale rapporte la consommation finale d'énergie au PIB par unité (en euros de 2005, en PPA), tandis que les estimations par secteur la rapportent à différentes grandeurs : à la valeur ajoutée par unité dans le cas des activités manufacturières et des services (en euro de 2005, en PPA) ; aux tonnes-kilomètres pour les poids lourds ; à un équivalent voitures-km en ce qui concerne les automobiles ; au logement ajusté en fonction du climat moyen dans l'UE dans le cas des logements.

Source : Calculs faits à partir des données ODYSSEE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385978>

En 2002, l'Italie a ratifié le Protocole de Kyoto et s'est par là même engagée à réduire ses émissions de GES de 6,5 % à l'horizon 2008-12, en comparaison avec 1990. Aux termes des engagements de l'UE, les émissions des secteurs les plus énergivores (soumis aux plafonds du système communautaire d'échange de quotas d'émission) doivent d'ici 2020 être réduites de 21 % par rapport au niveau atteint en 2005, et celles des autres secteurs (principalement les transports et le secteur résidentiel) de 13 %. Les pouvoirs publics italiens ont adopté ces objectifs de réduction des émissions de GES en dépit d'une opposition intérieure considérable. Le ministère de l'Environnement a fait valoir que le coût induit par le respect des objectifs de l'UE en matière de climat et d'énergie était excessif. Le Sénat a adopté deux motions (l'une en 2009 et l'autre en 2010) mettant ouvertement en cause les connaissances scientifiques sur le climat et les entreprises insistent souvent sur le fait que la majoration des prix de l'énergie pourrait provoquer des fuites de carbone dans le secteur manufacturier, même si les travaux de l'OCDE indiquent que le système communautaire d'échange de quotas d'émissions ne présente guère de risque à cet égard (OCDE, 2009a).

Les émissions sur la période 2008-12 dépasseront probablement les engagements pris par l'Italie dans le cadre du Protocole de Kyoto. Bien qu'elles aient diminué de 9 % en 2009, en grande partie sous l'effet de la baisse de la consommation d'énergie consécutive à la



récession, respecter ces engagements au moyen uniquement de mesures internes nécessiterait de ramener les émissions annuelles, sur la période 2010-12, à 6 % en moyenne en dessous du niveau de 2009. Dans la mesure où les émissions par unité de PIB sont assez modestes en Italie, le coût marginal de réduction risque d'y être relativement élevé, à telle enseigne qu'il paraîtrait logique que le pays « achète » des réductions dans d'autres pays où l'intensité d'émission est forte.

### ***L'action visant la diminution des émissions de GES est morcelée et peut-être faussée en faveur de l'électricité renouvelable***

Dans la mesure où les émissions de GES sont en grande partie imputables aux activités liées à l'énergie, leur réduction doit s'inscrire dans une stratégie énergétique formulée avec précision, laquelle fait en l'occurrence défaut à l'Italie. Pourtant, le pays juge manifestement préoccupants l'augmentation de sa dépendance à l'égard des importations d'énergie et le poids du gaz dans celles-ci, et il a adopté en 2008 une loi (133/2008) qui prévoyait l'élaboration d'une telle stratégie. Dans la pratique, les objectifs communautaires en matière de climat et d'énergie dictent en grande partie la politique énergétique de l'Italie, qui accorde une large place au développement des énergies renouvelables dans le secteur de l'électricité. Ces énergies sont ainsi censées représenter 17 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 (objectif contraignant aux termes du train de mesures de l'UE sur le climat et l'énergie). Parmi les autres objectifs figurent l'amélioration de l'efficacité énergétique et, à plus long terme, le retour au nucléaire et le déploiement du captage-stockage du carbone.

Pour atteindre l'objectif fixé à l'horizon 2020 et ceux qui suivront, probablement plus rigoureux, toutes ces approches seront sans doute nécessaires. Cependant, en l'état actuel de la technologie, leur coût par unité de réduction varie considérablement. À court terme, les mesures générales d'amélioration de l'efficacité énergétique sont les plus performantes par rapport à leur coût. D'après certaines estimations, viennent ensuite l'énergie nucléaire et le captage-stockage du carbone, puis le déploiement des énergies renouvelables pour la production de chaleur. Le recours aux sources renouvelables, en particulier à l'énergie solaire, est actuellement l'un des moyens les plus onéreux de diminuer les émissions de GES (tableau 3.1 et ENEA, 2009a). Ces estimations sont parfois contestées. Ainsi, le captage-stockage du carbone n'a guère été expérimenté à l'échelle qui serait nécessaire et les estimations des coûts de réduction (y compris celles présentées dans le tableau 3.1) sont en l'occurrence tributaires des hypothèses retenues au sujet de l'évolution future des technologies. On en sait davantage sur les coûts d'exploitation des centrales nucléaires, mais cette filière a d'autres coûts à long terme, comme nous le verrons plus loin.

### ***Dans le cadre du système d'échange de l'UE, les émissions vérifiées sont supérieures aux quotas alloués***

Privilégiant les centrales thermiques à gaz, le secteur de l'électricité affiche une intensité carbone relativement faible<sup>1</sup>. En 2009, 1 029 installations ont participé au système d'échange de quotas d'émissions de l'UE, ce qui représentait à peu près 40 % des émissions totales. Sur la période 2005-09, les émissions effectives de ces installations ont été plus élevées que les quantités allouées ; seule l'année 2009 a fait exception, l'effondrement de la consommation d'énergie dû à la crise se traduisant par un léger excédent de permis d'émission. Les émissions du secteur industriel sont conformes ou inférieures aux

Tableau 3.1. **Coûts de réduction des émissions de GES en Italie**

	Réduction des émissions de CO <sub>2</sub> (%)		Coûts de réduction unitaires (EUR/t)	
	2020	2030-40	2020	2040
<b>Utilisation de l'énergie</b>				
Efficacité énergétique (ménages et secteur des services)	> 20	>15	< 0	< 0
Efficacité énergétique (secteur industriel)	> 10	<5	< 0	< 0
Efficacité énergétique et secteur des transports	< 20	>10	< 0	< 0
Energies renouvelables pour le chauffage	5	5	< 100	< 0
Energies renouvelables pour le transport	< 10	10	100	100
<b>Transformation de l'énergie</b>				
Efficacité énergétique (centrales électriques)	10	10	0-20	100
CSC	0-2	>10	50	50
Nucléaire	0-7	>10	50	0
SER-E hors solaire	< 10	<10	50-100	50-100
Énergie solaire (PV et thermodynamique)	< 5	<10	> 100	50-100
Réduction totale (Mt CO <sub>2</sub> )	80-100	200-250		
en pourcentage des émissions de 2008	17	42		

Source : ENEA (2009b), tableau 6.1.

quantités allouées, mais celles des centrales électriques dépassent le plafond de 10 % en moyenne.

### ***Les énergies renouvelables sont financées au moyen d'incitations généreuses***

Le secteur de l'électricité recourt depuis longtemps aux énergies renouvelables en Italie. L'hydroélectricité est restée la principale source de production d'électricité jusqu'en 1967 et l'Italie a été le premier pays à exploiter la géothermie pour produire de l'électricité (dès 1916). Toutefois, à mesure que la demande d'électricité a augmenté, la contribution des énergies renouvelables s'est contractée. Depuis 2001, les producteurs et importateurs d'électricité sont tenus d'assurer une part croissante de la fourniture à partir des énergies renouvelables<sup>2</sup>.

Le déploiement des énergies renouvelables s'appuie en grande partie sur des incitations économiques destinées aux producteurs d'électricité. En théorie, dans la mesure où cette politique a principalement pour objet de réduire les émissions de GES, il devrait être suffisant de faire payer le CO<sub>2</sub> à son juste prix. Cependant, même si tel était le cas (et il n'est pas certain que le système communautaire d'échange de quotas d'émissions donne le signal-prix qui s'impose pour ce qui est des objectifs de réduction à long terme), cela ne conduirait pas forcément à produire la proportion d'énergie renouvelable qu'exigent actuellement les directives de l'UE. C'est pourquoi des incitations sous une forme ou une autre sont nécessaires pour encourager les énergies renouvelables et atteindre ainsi les objectifs communautaires, même si ces objectifs en eux-mêmes ne répondent peut-être pas totalement aux impératifs du rapport coût-efficacité (encadré 3.1).

De la même manière qu'associer des échanges de quotas d'émissions à un plafonnement des émissions totales de CO<sub>2</sub> constitue théoriquement la façon la plus efficiente d'atteindre un objectif concernant le volume des émissions, il existe une solution efficiente pour encourager les énergies renouvelables, d'ores et déjà employée dans plusieurs pays dont l'Italie : les « certificats verts ». Dans ce système, les distributeurs d'électricité doivent acquérir des certificats à hauteur d'une proportion donnée de leur approvisionnement. Ils se les procurent soit en achetant de l'électricité renouvelable, soit

### Encadré 3.1. Pourquoi subventionner l'électricité renouvelable ?

D'une certaine manière inépuisables, les énergies renouvelables ont de surcroît un impact minimal sur l'environnement et améliorent la sécurité énergétique en réduisant la part des importations dans les approvisionnements. En théorie, lorsque les externalités (effets des polluants atmosphériques tels que précurseurs d'ozone ou particules, par exemple, et des GES comme le CO<sub>2</sub>) dues aux émissions des autres types d'énergie peuvent être mesurées facilement, il est préférable de les taxer ou d'établir un système de plafonnement et d'échange plutôt que de subventionner les solutions de remplacement qui limitent les émissions de carbone. En effet, les subventions risquent de financer des investissements infra marginaux (autrement dit, certains des investissements auraient été décidés de toute façon, en l'absence de subventions), peuvent influencer l'adoption de certaines technologies en interférant avec les signaux du marché et sont susceptibles de minorer les prix de l'énergie et donc de stimuler sa consommation.

L'un des arguments en faveur d'un soutien spécifique aux énergies renouvelables tient au fait que leur développement nécessite une mise de fonds initiale importante, au moment de leur déploiement, mais qu'elles suppriment ensuite, au cours de leur exploitation, les coûts en énergie, ce qui n'est pas le cas des centrales qui utilisent des combustibles fossiles. Étant donné l'incertitude entourant les prix futurs de l'énergie et le coût social des émissions de CO<sub>2</sub>, l'incidence de leurs variations sur la valeur actuelle d'un investissement, aux yeux des investisseurs peu disposés à prendre des risques, peut être plus sensible dès lors que la mise de fonds initiale est relativement plus élevée, conduisant ainsi, du point de vue de la collectivité, à un sous-investissement dans les énergies renouvelables.

en les achetant à d'autres distributeurs, de sorte que les prix varient en fonction de l'offre et de la demande et qu'ils baissent à mesure que la technologie s'améliore. Dans la mesure où le prix est le même quel que soit le type de technologie renouvelable, comme dans le cas des droits d'émission échangeables, ce système limite au minimum les coûts de la réalisation des objectifs, les producteurs d'énergie renouvelable recevant une subvention à la production qui dépend de l'équilibre entre l'offre et la demande. Étant donné que ce dernier est incertain, il est *a priori* justifié de fixer un prix minimum et un prix maximum raisonnables aux certificats verts, au moins dans les premiers temps qui suivent la création du dispositif. Avec un système de certificats verts, c'est le marché qui détermine quelles technologies sont employées, et certaines peuvent se trouver exclues. Cependant, l'Italie vise certaines technologies, notamment le solaire mais aussi l'éolien en mer, et la panoplie des incitations utilisées s'étend à d'autres mesures, en particulier les prix d'achat, ainsi qu'aux certificats verts différenciés (encadré 3.2).

#### ***Le déploiement des énergies renouvelables est retardé par les obstacles administratifs...***

Malgré la générosité des subventions<sup>3</sup>, le développement des énergies renouvelables est freiné par un certain nombre d'obstacles non économiques. Les nombreux remaniements du cadre législatif et l'absence de perspectives à long terme accroissent l'incertitude des investisseurs. Les règles applicables aux certificats verts ont été modifiées à dix reprises au cours des dix années écoulées et l'obligation de produire des énergies renouvelables après 2012 n'a pas été annoncée. Des procédures d'autorisation complexes et les retards dans l'accès au réseau (lequel est sous-développé dans le Sud, où se trouve la majeure partie du potentiel) contribuent aussi à ralentir le développement des énergies

### Encadré 3.2. Incitations et développement des énergies renouvelables en Italie

En Italie, les subventions en faveur des énergies renouvelables prennent principalement la forme de certificats verts et de prix d'achat. Les premiers sont remis aux producteurs d'énergies renouvelables (abstraction faite du solaire photovoltaïque et thermodynamique et de toutes les installations construites avant 1999). Ils peuvent être échangés sur un marché organisé où la demande est déterminée par les objectifs minimums auxquels sont soumis les distributeurs en ce qui concerne les énergies renouvelables. Cela dit, dans la pratique, leur valeur varie en fonction de cinq coefficients différents appliqués suivant la technologie employée, qui vont de 0.8 à 1.8.

Les petits producteurs concernés par les certificats verts peuvent opter pour un prix d'achat englobant la subvention et la valeur de l'énergie vendue ou utilisée par le producteur (*tariffa omnicomprensiva*). Les incitations en faveur de l'énergie solaire s'appuient sur un barème de prix d'achat différent (*conto energia*) et ont une durée de 20 ans dans le cas du solaire photovoltaïque et de 25 ans dans celui du solaire thermodynamique. Elles sont dégressives au fil du temps. Certaines petites installations peuvent aussi avoir droit à des subventions d'équipement, par exemple sous la forme de prêts sans intérêts.

En 2010, les prix d'achat se sont échelonnés entre 0.346 EUR et 0.47 EUR par KWh, soit six à sept fois plus que le prix de gros moyen de l'électricité (0.063 EUR par KWh). Les prix des certificats verts ont oscillé entre 0.078 EUR et 0.089 EUR par KWh ([www.mercatoelettrico.org](http://www.mercatoelettrico.org)).

Ces incitations économiques stimulent les capacités de production d'énergies renouvelables. En 2009, la production d'électricité renouvelable a ainsi augmenté de 13 %. L'hydroélectricité reste la source la plus importante (16.4 % de la production totale d'électricité, dont la majeure partie ne bénéficie pas des incitations du fait que les installations sont antérieures à 1999), loin devant la production à partir de biomasse et de déchets urbains (2.7 %), l'éolien (2.1 %), la géothermie (1.8 %) et le photovoltaïque (0.3 %).

Le Cadre stratégique communautaire 2007-13 contribue au développement de l'énergie renouvelable.

La production de chaleur à partir de sources renouvelables est encouragée au moyen d'abattements d'impôts. Dans le secteur des transports, l'action repose sur une obligation d'incorporation dans des proportions croissantes au fil du temps (de 2.5 % en 2008 à 10 % en 2020). Un allègement fiscal (doit d'accise réduit) est également accordé pour l'utilisation de biocarburant dans le transport et dans la production d'électricité.

Les pouvoirs publics ont récemment remanié leur plan d'action sur les énergies renouvelables de manière à le faire concorder avec les objectifs fixés pour 2020. Sur la base des projections de la consommation brute d'énergie de l'Italie, les énergies renouvelables sont censées représenter 21.5 Mtep (contre 6.9 en 2005), soit 10.5 dans la production de chaleur, 8.5 dans la production d'électricité et 2.5 dans les transports.

De nombreuses modifications ont été apportées à ces instruments. Le système des certificats verts a d'abord été conçu pour durer huit ans, puis il a été porté à 12 ans et ensuite à 15 ans à compter de 2008. Il était prévu de faire diminuer les prix d'achat de l'électricité renouvelable de 2 % par an, mais ils doivent être réduits de 11-13 % en 2011.

Les dispositions réglementaires/législatives récentes (2009-10) visant à accroître l'efficacité des mécanismes d'incitation en faveur de l'énergie renouvelable modifient de fait l'ensemble du système. Début 2011, le Parlement était en train d'examiner un décret-loi destiné à réviser le mécanisme d'incitations à la production d'énergie renouvelable : les certificats verts seraient supprimés d'ici à 2015, les petites centrales bénéficieraient d'un tarif d'achat garanti, et la production des centrales de plus de 5 MW sera vendue par voie d'appel d'offres.

renouvelables. La formulation, dernièrement, de lignes directrices nationales sur le déploiement des énergies renouvelables devrait aider à rationaliser les procédures administratives.

**... et c'est un moyen coûteux de compenser les externalités de l'électricité d'origine thermique**

Les incitations évoquées plus haut sont-elles un moyen efficace, par rapport à son coût, de réduire les externalités de la production d'électricité ? En 2020, le coût annuel du soutien apporté à l'électricité renouvelable se montera à quelque 7 milliards EUR, pour une production de 90 TWh environ, soit à peu près 78 EUR par MWh (ENEA, 2010). Il est supérieur à la valeur estimée des externalités évitées : pour l'Italie, d'après les évaluations, la valeur des externalités liées à la production d'électricité se situe dans une fourchette de 27 à 67 EUR par MWh, soit un ratio avantages/coûts de 0.6<sup>4</sup>. Certains coûts excessifs ne sont pas surprenants, étant donné l'ampleur et les variations des incitations en faveur de certaines technologies onéreuses, qu'il s'agisse des prix d'achat de l'électricité solaire ou de l'application de coefficients différents aux certificats verts pour l'éolien en mer et pour l'éolien terrestre (voir l'encadré 3.2). La raison pour laquelle ces coûts excessifs sont globalement acceptés est qu'ils servent à encourager la R-D et l'innovation. Cependant, il serait souhaitable de contrôler les effets réels de ces mesures pour veiller à ce qu'elles produisent effectivement ces retombées positives. Sinon, il serait peut-être plus rentable de tirer parti des activités de ce type menées ailleurs, étant donné que beaucoup d'autres pays s'engagent dans la même voie et que l'Italie pourrait logiquement bénéficier de leurs travaux, comme elle le fait dans le cas de la technologie éolienne.

Comme d'autres pays, l'Italie est confrontée à un paradoxe : bien que l'option la plus efficace par rapport à son coût semble souvent liée à l'utilisation des énergies renouvelables dans la production de chaleur (ENEA, 2009c), on y recourt peu en général. Les mesures destinées à encourager leur développement en Italie sont essentiellement des abattements d'impôts, dont l'avenir est incertain (le projet de budget 2011-13 prévoyait à l'origine de les supprimer à la fin 2010, mais ils ont ensuite été rétablis).

Globalement, soutenir les énergies renouvelables au moyen de certificats verts peut éventuellement être jugé inéquitable, dans la mesure où l'incitation est dès lors financée par les ménages sur la base de la facturation de l'électricité, et non pas par le biais de la fiscalité générale. La facture d'électricité représente 2.4 % des dépenses totales d'un ménage moyen, mais deux fois plus dans le cas des ménages les plus défavorisés, de sorte que ce mode de financement pourrait être jugé régressif. Si l'on considère la question sous l'angle des externalités imputables à l'énergie, cela ne pose pas plus de problème que n'importe quel autre prix de marché. Cependant, si l'on considère que l'incitation constitue une subvention en faveur de technologies ou d'activités coûteuses et particulières, il serait peut-être plus judicieux de faire appel au contribuable plutôt qu'au consommateur pour la financer.

**Améliorer l'efficacité énergétique**

Réduire d'emblée la consommation d'électricité, en améliorant l'efficacité énergétique, est sans doute plus bénéfique à l'environnement que substituer à une même quantité d'énergie de l'électricité produite avec la plus propre des technologies. En Italie, les pouvoirs publics estiment que les mesures visant à accroître l'efficacité énergétique dans le secteur des ménages et des services sont à même de réduire les émissions de GES de plus de 20 % d'ici 2020 et de se solder par un bénéfice pour les ménages et les

entreprises, en ce sens que la diminution de la facture énergétique devrait surcompenser les coûts d'équipement (tableau 3.2). Néanmoins, du fait que la plupart de ces mesures nécessitent l'intervention des utilisateurs finaux d'énergie, elles peuvent être limitées par la présence de coûts « cachés » (encadré 3.3). Étant donné que les calculs qui indiquent qu'elles ont un coût négatif sont pour la plupart *ex ante* (calcul des coûts et économies théoriques et non des résultats des installations réelles), il est difficile de définir avec certitude les principales contraintes qui pèsent sur les utilisateurs d'énergie. Dans la mesure où elles impliquent simplement des coûts d'information, les campagnes publicitaires devraient être une composante importante des politiques d'amélioration de l'efficacité énergétique.

Quoi qu'il en soit, le plan national sur l'efficacité énergétique de 2007 prévoit des subventions spécifiques et table sur une amélioration globale de l'efficacité énergétique

### Encadré 3.3. **Quels sont les freins à l'adoption d'innovations améliorant l'efficacité énergétique ?**

L'amélioration effective de l'efficacité énergétique est tributaire de la propension des utilisateurs finaux à adopter les nouvelles technologies. Les mesures mises en œuvre sont souvent limitées par divers facteurs.

**Déficit d'information.** Souvent, les utilisateurs d'énergie ne connaissent pas les coûts et les avantages des technologies ou pratiques efficaces. S'ils ne considèrent pas l'achat d'équipements qui économisent l'énergie comme un investissement, ils peuvent être influencés négativement par les coûts initiaux et ne pas tenir compte du gain ultérieur. Par ailleurs, les consommateurs sont souvent mal informés sur leur consommation d'énergie : les factures leur parviennent plusieurs semaines après la consommation effective et ne sont pas détaillées (elles ne signalent pas les comportements énergivores, par exemple).

*Mesures envisageables :* bilans énergétiques et éco-étiquetage ; campagnes d'information et de sensibilisation ; soutien fiscal en faveur des mesures concernant l'énergie ; informations plus détaillées et plus récentes sur les comportements et la facturation de l'énergie.

**Contraintes financières.** Les utilisateurs d'énergie ne disposent pas toujours des fonds nécessaires pour financer l'investissement initial qui permettra d'améliorer l'efficacité énergétique.

*Mesures envisageables :* prêts publics pour les mesures concernant l'énergie ; amélioration des connaissances en matière d'énergie des employés de banque chargés des crédits.

**Incitations mal réparties.** Les propriétaires ne sont guère incités à investir dans des technologies qui feront économiser de l'argent à leurs locataires ; il en va de même en ce qui concerne les constructeurs.

*Mesures envisageables :* normes énergétiques obligatoires pour les nouvelles constructions ; bilans énergétiques.

**Préférences des consommateurs.** Les achats sont guidés par des facteurs qui ne sont pas liés à l'efficacité énergétique.

*Mesures envisageables :* campagnes en faveur de la responsabilité sociale, des gestes verts, etc.

(consommation d'énergie par unité de PIB) de 9.6 % en 2016 par rapport à la moyenne de la période 2001-05 ; il a été prolongé en 2009 de manière à fixer des objectifs pour 2020. Les instruments adoptés sont des certificats d'efficacité énergétique (aussi appelés « certificats blancs »), qui fonctionnent selon un mécanisme de plafonnement et d'échange similaire à celui qui régit les certificats verts, et des allègements fiscaux visant à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et des équipements qui consomment de l'énergie.

#### Encadré 3.4. **Recommandations sur l'efficacité énergétique**

- Évaluer le système des certificats blancs pour vérifier qu'il remédie effectivement au déficit d'information et ne se contente pas de subventionner les entreprises et les ménages pour leur faire faire des économies.
- Veiller à ce que les normes de construction relatives à l'efficacité énergétique soient correctement appliquées, dans les bâtiments publics aussi bien que privés.
- Tirer parti de la diffusion à grande échelle des compteurs électroniques pour analyser le comportement des consommateurs et leur adresser régulièrement des informations et des suggestions pour les aider à améliorer leur efficacité énergétique.
- Supprimer tous les allègements fiscaux au titre de l'énergie, comme ceux en faveur des véhicules commerciaux, de l'agriculture, du transport aérien, des bateaux, etc., à l'exception de ceux qui répondent à des différences dans les externalités engendrées, de manière à uniformiser les incitations en faveur de l'efficacité énergétique dans l'ensemble de l'économie.

#### **Deux stratégies à long terme de réduction de l'empreinte carbone : l'énergie nucléaire et le captage-stockage du carbone**

Dans l'optique de réduire l'empreinte carbone du secteur électrique, l'Italie envisage la possibilité de revenir à la production d'énergie nucléaire<sup>5</sup> et de déployer la technologie du captage-stockage du carbone (CSC). En termes de diminution des émissions, chacune de ces deux technologies ne donnerait des résultats qu'à moyen terme. Elles ont des incidences importantes sur l'écosystème<sup>6</sup> et présentent toutes deux des risques – quoique de natures très différentes – en matière de gestion, de transport et de stockage à long terme des produits résiduels (déchets radioactifs et dioxyde de carbone liquéfié). Pour décider de la localisation des centrales et des sites de stockage, il faudra établir une stratégie permettant de remédier au rejet des populations dans les secteurs concernés. Les expériences passées concernant des fermes éoliennes, des terminaux de regazéification et des centrales électriques à charbon indiquent que ce ne sera pas facile<sup>7</sup>. La loi en vigueur dispose que les opérateurs doivent dédommager les collectivités locales en fonction de la capacité installée puis en proportion de l'électricité produite.

À supposer que la volonté politique de revenir au nucléaire ne se démente pas, des retards seront pratiquement inévitables : une commission de l'énergie nucléaire devait définir un cadre politique et réglementaire pour juillet 2010, mais son comité de direction n'était toujours pas constitué dans sa totalité à la fin de l'année. Par ailleurs, compte tenu de la législation actuelle, tous les coûts doivent être pris en charge par les opérateurs, de manière à ce que les finances publiques ne soient pas sollicitées. Les opérateurs sont censés cotiser à un fonds en fonction de la quantité d'électricité qu'ils produisent et ce



fonds doit servir à financer les coûts futurs. Étant donné le coût du risque de perte extrême dans le secteur du nucléaire et la longue durée de vie des déchets, cela n'encourage guère les investisseurs et ne permet pas d'inscrire la planification budgétaire dans un cadre réaliste (dans l'éventualité où une catastrophe conduirait un opérateur à la faillite et épuiserait les fonds placés en réserve, il est invraisemblable que l'État n'interviendrait pas).

ENEL, principale société d'énergie italienne, détenue pour un tiers par l'État, et acteur important sur les marchés internationaux de l'énergie, met actuellement en œuvre deux projets de CSC. L'un d'eux est un projet de démonstration de captage post-combustion et stockage à Porto Tolle, en partenariat avec ENI (qui mettra à disposition d'ENEL son gisement gazier épuisé de Cortemaggiore pour y stocker du dioxyde de carbone liquéfié). Le deuxième, à Brindisi, est un projet d'oxycombustion. Comme le solaire photovoltaïque, le CSC est pour le moment une manière de réduire les émissions de carbone qui est très loin d'être rentable : on ne peut envisager les investissements à grande échelle qu'au stade de la recherche. Les coûts effectifs du développement de cette technologie devraient être soigneusement évalués. La Norvège, qui a une certaine expérience du stockage du carbone, a reporté un grand projet de CSC dans une raffinerie de pétrole, au motif qu'un dépassement considérable des coûts paraissait probable.

## Le secteur des transports

Le développement du secteur des transports est essentiel pour soutenir la compétitivité des entreprises et améliorer le bien-être des ménages, mais il entraîne tout un éventail d'externalités environnementales. Beaucoup de polluants de l'air sont liés à l'utilisation des transports (particules, précurseurs d'ozone et benzène) et ce secteur est le deuxième émetteur de GES. D'après une estimation, les coûts externes des transports en Italie se montaient en 2003 à plus de 3 % du PIB, dont près d'un tiers était dû aux effets des émissions de polluants atmosphériques et de GES (Lombard *et al.*, 2005).

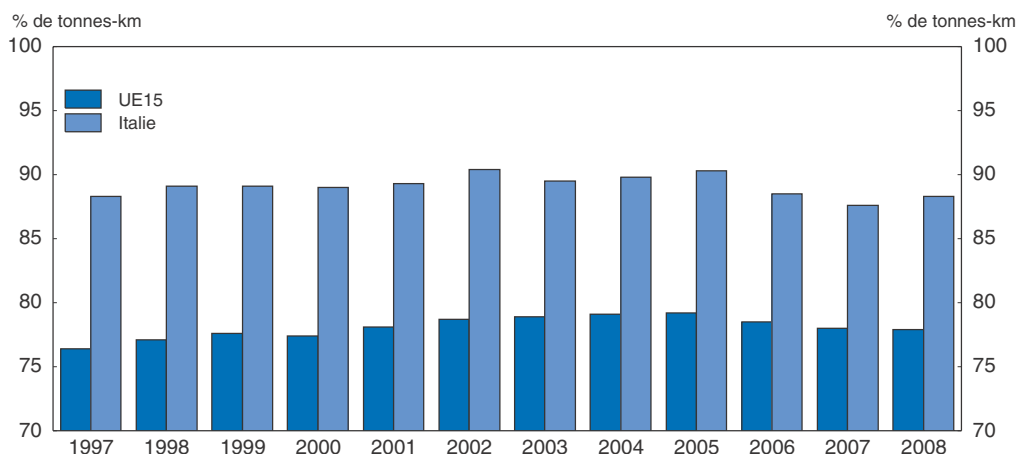
### **Les transports routiers sont prépondérants**

En Italie comme dans d'autres pays développés, les transports de marchandises et de personnes ont augmenté ces dix dernières années et les transports routiers occupent une place prépondérante (graphique 3.3). L'importance de ces derniers est légèrement inférieure à la moyenne de l'UE pour le transport de personnes, mais supérieure pour le transport de marchandises : d'après Eurostat, en 2008, environ 88 % des transports intérieurs de marchandises passaient par la route, soit dix points de pourcentage de plus que la moyenne communautaire.


L'Italie affiche l'un des taux de motorisation les plus élevés d'Europe (617 véhicules pour 1 000 habitants en 2009, contre moins de 500 en Europe) et celui-ci a augmenté ces vingt dernières années<sup>8</sup>. Certains changements structurels, comme l'augmentation de la proportion de la population vivant à la périphérie des villes du fait de la hausse des prix des logements en centre-ville, de même que les défaillances de la planification urbaine, contribuent peut-être à la progression de la demande de transport individuel.

A peu près un tiers des ménages italiens ne sont pas satisfaits des transports publics, mais la qualité du service est très variable d'une région à l'autre<sup>9</sup>. Le secteur est confronté aux mêmes contraintes que les services publics locaux en général : petite taille des opérateurs, lacunes de la réglementation, usage limité des procédures d'appel d'offres, pertes persistantes (habituellement compensées par des transferts de l'État).



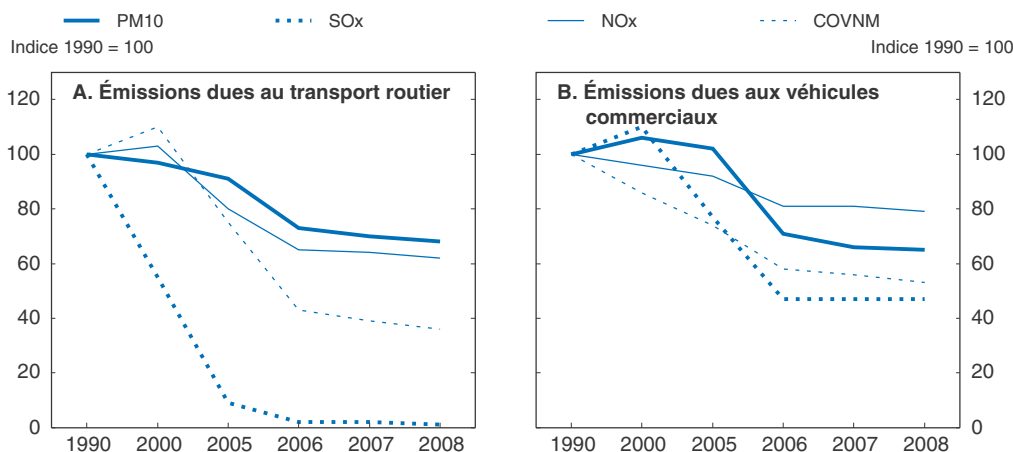
Graphique 3.3. **Part du transport routier dans le transport total de marchandises**

Source : ISPRA et Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932385997>

### **Les normes d'émission des véhicules et de qualité des carburants contribuent à réduire la pollution de l'air...**

Ces dernières décennies, grâce à des normes plus strictes sur les émissions des véhicules et la qualité des carburants, les émissions de polluants de l'air ont considérablement baissé dans les transports (graphique 3.4). Cette amélioration est moins sensible dans le cas des véhicules commerciaux, car le parc de poids lourds se renouvelle plus lentement (voir la section précédente sur l'énergie)<sup>10</sup>.

Graphique 3.4. **Émissions liées aux transports en Italie**

Source : ISPRA.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932386016>

### **... mais la pollution atmosphérique reste problématique en zone urbaine**

Malgré ces progrès, plus de la moitié des 30 villes d'Europe les plus polluées sont italiennes et Turin, Brescia et Milan font partie des quatre premières du classement. Dans 62 des 110 capitales de province, la concentration journalière de particules en suspension (PM10) dépasse le seuil autorisé plus de 35 jours par an (nombre de jours permis par la loi)<sup>11</sup>

et dans 10 d'entre elles (parmi lesquelles Naples, Milan et Turin), cette limite est dépassée plus de 100 jours par an. Ces polluants peuvent avoir de graves effets sur la santé humaine. Il ressort d'une étude épidémiologique effectuée récemment dans 13 villes italiennes que, chaque année, environ 8 000 décès peuvent être attribués à la forte concentration de PM10 et 500 à celle des précurseurs d'ozone (NOx et COVNM) (Martuzzi *et al.*, 2006). Il convient cependant de noter que, dans les villes des plaines du Nord (comme Milan et Turin), les pics de pollution sont généralement liés à des conditions météorologiques particulières (inversions atmosphériques) dans lesquelles toute la pollution émise, y compris par l'industrie et les ménages, peut être piégée pendant plusieurs jours. Dans ces circonstances, la pollution au niveau de la voirie, habituellement imputable aux émissions des véhicules, provient en fait de plusieurs sources. Un nouveau renforcement des normes d'émission des véhicules ne permettrait donc pas véritablement de remédier à ce problème.

### **Mesures prises pour réduire l'impact des transports routiers sur l'environnement**

Différentes manières de réduire les émissions dues au secteur des transports sont envisageables : accroître la rigueur des normes d'émission applicables aux véhicules et à la qualité des carburants ; limiter l'accès aux zones urbaines ; élever les coûts des transports privés, moyennant une augmentation des taxes sur les carburants et les transports ; ou instaurer des péages urbains et des redevances de congestion. À moyen terme, la prise en compte des externalités liées aux transports dans l'aménagement urbain peut aussi favoriser l'essor des transports publics (et des déplacements à bicyclette et à pied). Pour l'instant, la réduction des émissions imputables aux transports vient surtout de l'amélioration des normes et des réglementations restreignant l'accès aux zones urbaines<sup>12</sup>. Le déploiement de véhicules moins polluants a été également accéléré par les subventions publiques pour l'achat de voitures neuves (encadré 3.5).

#### **Encadré 3.5. Est-il bénéfique pour l'environnement de subventionner l'achat de véhicules neufs ?**

En 2009, le gouvernement a reconduit les mesures incitatives favorisant l'achat de voitures (électriques, hybrides ou à gaz) et utilitaires légers neufs à faibles émissions. Le montant accordé n'était pas subordonné à la mise à la casse d'un vieux véhicule et variait selon les émissions de CO<sub>2</sub> du nouveau véhicule. Il s'agissait avant tout de venir en aide à l'industrie automobile et de soutenir la demande des ménages, mais des répercussions favorables ont pu s'ensuivre sur l'environnement.

En pratique, aussi appréciables soient-ils, les avantages environnementaux n'ont sans doute pas été à la hauteur des dépenses. Qui plus est, d'après les estimations, sur 500 000 voitures achetées grâce au dispositif, 300 000 seulement ont remplacé des vieilles voitures, les autres s'étant ajoutées au parc automobile total. Autrement dit, si le dispositif a probablement apporté des bienfaits écologiques significatifs, son rapport coût-efficacité laisse grandement à désirer d'un strict point de vue environnemental. Les primes à la casse ne sont pas le meilleur moyen d'influer sur l'investissement à la marge et, tout comme les subventions énergétiques, ils risquent d'entraîner par ailleurs des conséquences indésirables, notamment en abaissant le coût de la consommation d'énergie et en faussant les choix des consommateurs en matière de technologies (OCDE, 2010b ; Molocchi, 2009 ; Metcalf, 2009).

L'emploi de mesures incitatives fondées sur les prix a été relativement limité pour lutter contre la pollution imputable aux transports. La tarification du stationnement, instaurée au début des années 90, est désormais en vigueur dans presque tous les chefs-lieux de province<sup>13</sup> ; un péage urbain a été mis en oeuvre dans certains endroits sous la forme d'une redevance annuelle versée par les titulaires de permis d'accès. Rares sont les périphériques à péage autour des grandes villes. En 2008, Milan a été la première ville italienne à expérimenter l'application d'un péage à l'entrée dans une zone urbaine, selon une formule couronnée de succès dans des capitales comme Singapour, Londres, Stockholm et Oslo (encadré 3.6).

#### Encadré 3.6. **Ecopass à Milan : première expérience de péage urbain en Italie**

Les conditions météorologiques défavorables et l'utilisation généralisée de la voiture particulière font de Milan une des villes les plus polluées d'Europe. Pour y remédier, une redevance (Ecopass) s'applique depuis 2008 à l'entrée des véhicules privés et utilitaires dans une zone du centre-ville couvrant 8 km<sup>2</sup>. Elle est modulée selon les niveaux d'émissions : les véhicules peu polluants (véhicules électriques, hybrides, au GPL, à essence Euro 3-4 et à gazole Euro 4 avec filtre anti-particules) circulent gratuitement ; pour les autres, le montant varie en fonction de la catégorie de pollution (de 2 à 10 EUR par jour). L'instauration de cette redevance est allée de pair avec un renforcement des transports publics.

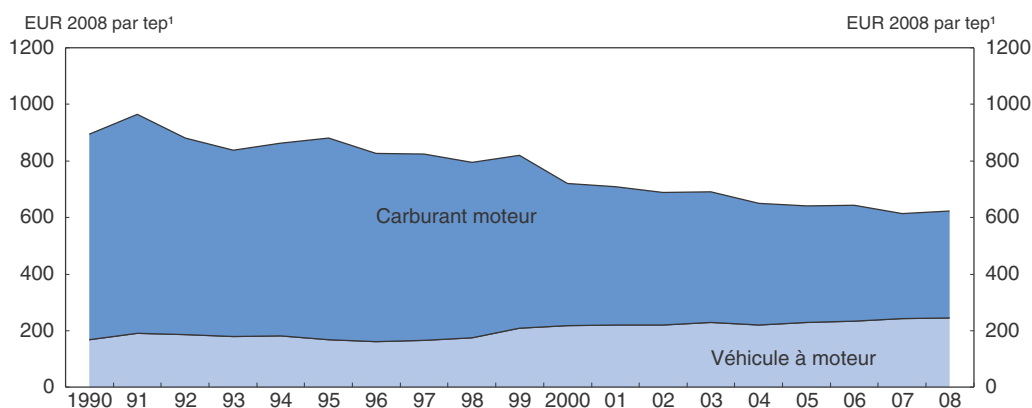
Ecopass est une redevance de pollution, et non de congestion, dès lors que les conditions d'accès renvoient exclusivement aux émissions des véhicules. Néanmoins, la première phase de mise en oeuvre s'est soldée par une réduction de la circulation de 14.4 % dans le centre et de 3.4 % à la périphérie. Les émissions de PM10 et de NOx ont baissé dans des proportions allant de 11 à 19 %. Au cours des neuf premiers mois de l'année 2009, la circulation a diminué de 3.2 % dans la zone Ecopass et de 2.1 % à la périphérie, parallèlement à un recul des émissions de 12 % pour les PM10 et de 8 % pour les NOx. L'effet de ce péage urbain sur la sécurité routière reste à déterminer : en 2009, les accidents de la circulation dans la zone Ecopass ont régressé de 10.9 % par rapport à 2007, mais ils ont progressé de 7.2 % par rapport à 2008.

D'après une première analyse coûts-avantages, l'expérience est concluante : en 2008, elle s'est traduite par un gain net de 15.7 millions EUR, principalement lié à l'amélioration de la ponctualité et de la fiabilité des transports, tant publics que privés (12.4 millions EUR), aux accidents de la circulation évités (6.6 millions EUR) et à la réduction des GES et des polluants atmosphériques (2.4 millions EUR). Même si les chiffres ne sont pas définitifs<sup>14</sup>, il ressort que la tarification routière est applicable en ville, et qu'elle peut aussi recueillir l'adhésion du public, à condition d'être bien conçue<sup>15</sup>. En outre, l'analyse coûts-avantages montre que les véhicules de transport de marchandises sont plus particulièrement touchés par l'instauration de la redevance de pollution, ce qui laisse entrevoir un effet sur leur consommation de carburant et leurs niveaux d'émission. Notons toutefois la très faible part de la réduction de la pollution dans l'évaluation des avantages monétaires ; autrement dit, les dispositifs de ce type améliorent surtout le bien-être pour d'autres raisons, et les coûts ne sauraient se justifier uniquement au nom de l'environnement.

### Quel peut être le rôle des taxes sur les transports ?


Les taxes énergétiques italiennes figurent parmi les plus élevées d'Europe (le taux de taxation de l'utilisation finale d'énergie dépasse de plus de 40 % celui de l'UE), et sont principalement liées aux carburants et aux véhicules. Cependant, le signal de prix donné par la taxation des transports, plutôt utilisée en Italie pour générer des recettes que pour susciter une prise de conscience environnementale, a peu à peu diminué (graphique 3.5). Au total, la taxation des carburants et des véhicules automobiles par unité d'énergie a été ramenée à 862 EUR par tonne en 2008, soit une baisse de près de 20 % par rapport à 1990, la forte réduction des taxes sur les carburants par unité d'énergie n'ayant été compensée qu'en partie par une augmentation des taxes sur les véhicules automobiles. Les droits d'accise sur l'essence sans plomb et le gazole sont actuellement un peu supérieurs à la moyenne de l'UE.

Graphique 3.5. Taxes liées au transport routier en Italie



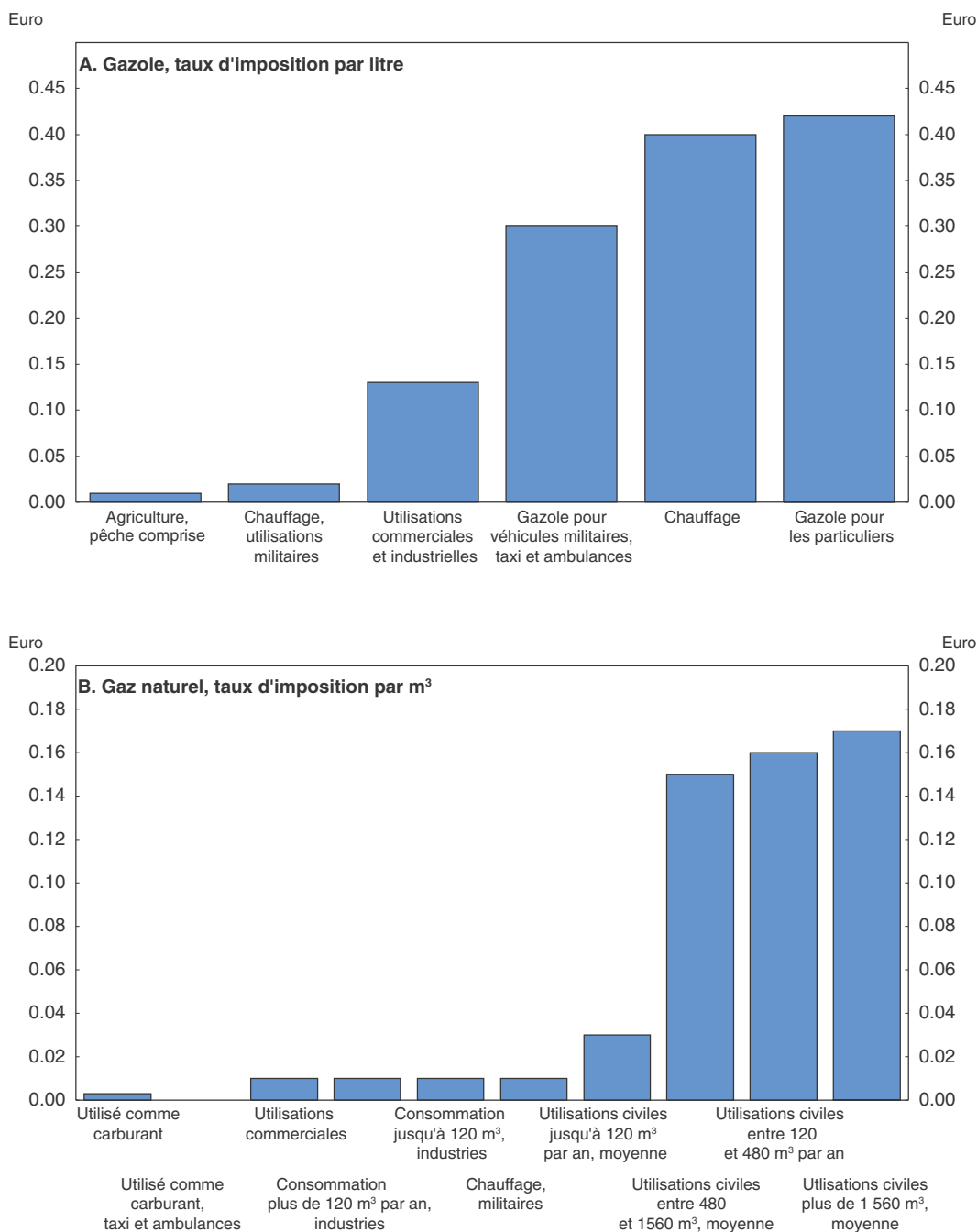
Note : Valeur (en EUR de 2008) des taxes sur les carburants et les véhicules automobiles par unité d'énergie (en tep).  
1. Tonnes d'équivalent pétrole.

Source : Calculs effectués d'après des données Istat et Eurostat.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932386035>

En Italie, comme dans d'autres pays, les droits d'accise sont moins élevés sur le gazole que sur l'essence, selon une distinction initialement motivée (à tort) par la meilleure efficacité énergétique du gazole. Bien que l'écart ait été légèrement réduit, il était encore de 25 % en 2009. Or, en termes d'externalités dues à la pollution, la combustion d'un litre de gazole ne pollue pas moins que celle d'un litre d'essence (elle génère même plus de polluants tels que les particules, le CO<sub>2</sub> et les NOx). Ce traitement différencié ne se justifie donc pas du point de vue environnemental, tandis que l'économie de carburant réalisée grâce au gazole profite automatiquement au consommateur, indépendamment de tout allègement fiscal ; ce dispositif devrait être supprimé. Par ailleurs, compte tenu des dégrèvements et exonérations accordés au secteur du transport de marchandises, les taxes ne correspondent pas véritablement au prix des externalités environnementales. Une plus grande cohérence des signaux de prix s'impose. Il s'agit aussi d'un enjeu fiscal plus général, car un même carburant est soumis à des taux variables selon le secteur dans lequel il est utilisé. Jusqu'à un certain point, on peut faire valoir que les externalités liées à la pollution atmosphérique varient en fonction de l'origine des émissions, mais les différences ne sauraient s'expliquer entièrement ainsi (graphique 3.6).

Graphique 3.6. Taux de taxation des carburants dans les différents secteurs



Source : Commission européenne, Excise duty tables, Part II – Energy products and Electricity, juillet 2010 et Base de données OCDE/AEE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932386054>

### Investissements dans les infrastructures ferroviaires

Durant les deux décennies écoulées, les parts relatives de la route et du rail, pour le transport de voyageurs et marchandises, n'ont guère changé. Reste à savoir dans quelle mesure l'offre de solutions plus satisfaisantes pour remplacer le transport routier

favoriserait un rééquilibrage significatif. Dans le cas du transport de marchandises, ce rééquilibrage se heurte à beaucoup d'autres problèmes liés à la logistique de la chaîne d'approvisionnement, notamment la forte proportion de petites entreprises géographiquement dispersées (Boitani et al., 2007).

Ces dix dernières années, les chemins de fers italiens ont massivement investi dans l'infrastructure à grande vitesse (*Alta Velocità/Alta Capacità – AV/AC*)<sup>16</sup>. À la différence de beaucoup d'autres pays, les lignes à grande vitesse sont intégrées au réseau classique, ce qui améliore les liaisons avec le réseau ferré local. Par ailleurs, si le train à grande vitesse paraît généralement rivaliser avec le transport aérien, on peut aussi considérer qu'il est en concurrence avec le transport routier en Italie, où les villes sont séparées par de courtes distances. Toutefois, chaque kilomètre de ligne à grande vitesse a coûté deux fois plus cher qu'en Espagne et en Allemagne, et quatre fois plus qu'en France et au Japon. L'explication tient sans doute, d'une part, à la topographie de l'Italie et, d'autre part, aux procédures d'appel d'offres (RFI, 2007).

Pour les voyageurs comme pour les marchandises, les possibilités de report route-rail véritablement offertes par le nouvel axe AV/AC restent à déterminer. D'après les données Eurostat, la fréquentation du réseau ferré italien a progressé de 0.6 % seulement entre 2004 et 2008, soit beaucoup moins que les augmentations affichées par l'Allemagne, 12 %, ainsi que par la France et l'Espagne, 15 %. S'agissant des marchandises, Boitani et al. (2007) estiment que l'achèvement de la liaison à grande vitesse entre Turin et Lyon – pour un investissement de 13 milliards EUR – aura un impact négligeable sur les encombrements et les externalités environnementales imputables au transport routier. Comme indiqué précédemment, l'analyse coûts-avantages des programmes, *ex ante* et *ex post*, n'a pas été assez poussée. La construction de ces lignes peut contribuer utilement à accroître le trafic global, mais elle n'a pas pour effet de réduire les externalités environnementales ou les encombrements.

#### Encadré 3.7. **Recommandations concernant le secteur des transports**

- Faire mieux coïncider les variations de taux des taxes et redevances de transport avec les externalités environnementales. En particulier, supprimer l'écart entre les accises sur le gazole et l'essence, ainsi que la modulation de la taxation en fonction du type d'utilisation des carburants.
- Encourager l'application de dispositifs tels que l'Ecopass de Milan pour réguler la circulation urbaine. Dans la mesure du possible, faire en sorte que l'évaluation de l'impact de ces dispositifs entre systématiquement dans leur conception. Veiller à la réalisation objective et transparente d'une analyse coûts-avantages de projets tels que les réseaux ferrés à grande vitesse.

## Déchets

Les déchets font souvent les gros titres en Italie. L'attention des médias se focalise souvent sur la situation dans le Sud, qui n'est pas représentatif du pays tout entier. Dans cette partie de l'Italie, les problèmes ont résulté d'une mauvaise gestion, parfois aggravée par l'intervention du crime organisé (« Ecomafia »). Le terme d'« écomafia » est né de révélations concernant des déchets interdits transportés illégalement ou déposés dans des décharges sauvages (ou déposés illégalement dans des décharges contrôlées) par des

organisations criminelles. Dans certaines zones, les autorités locales se sont montrées incapables de parvenir à un consensus sur les sites et les modalités d'élimination de déchets licites. L'exemple le plus connu, dans lequel ces deux problèmes se recoupent, est donné par la Campanie – région dont Naples est la capitale. La diversité des types de déchets, et des producteurs de déchets, relevant de lois et réglementations différentes, complique encore la situation. Le flou entourant la répartition des compétences entre l'État et les régions joue peut-être un rôle : ainsi s'expliquent, d'après Utilitatis (2009), les contestations fréquemment portées par l'un ou l'autre niveau devant les tribunaux et, sans aucun doute, la grande disparité des démarches et résultats selon les régions. La réglementation des services d'élimination des déchets est assurée par les municipalités ou groupes de municipalités, tantôt par des « unités territoriales optimales » (*Ambiti Territoriali Ottimali* – ATO) constituées à cet effet, et, en Campanie, par les provinces (subdivisions des régions).

Les problèmes ne sont pas abordés ici dans toute leur complexité. La présente section se limite à quelques aspects de la gestion des déchets urbains (ordures ménagères, pour l'essentiel), en supposant que les lois ne restent pas lettre morte. Notons toutefois que certaines des activités impliquant des ports et navires (ou compagnies maritimes) italiens ont consisté à transporter et à exporter illégalement des déchets ménagers ou dangereux provenant non seulement de l'Italie, mais aussi d'autres pays européens, et qu'elles ont sans doute plus ou moins contribué à réduire les coûts apparents encourus ailleurs pour réaliser les objectifs.

Faute de temps et d'espace, ce chapitre ne s'étend pas non plus sur les déchets toxiques, mais une remarque s'impose. Le principal texte législatif européen en la matière (la directive « Seveso ») s'inscrit en partie dans le prolongement des rejets toxiques provoqués par l'accident catastrophique survenu sur le territoire italien à Seveso, en 1976. En l'occurrence, les problèmes étaient notamment dus au manque d'information de la population locale sur les dangers liés aux produits chimiques toxiques. Pour leur part, les États-Unis ont établi un inventaire des rejets toxiques (*Toxics Release Inventory* – TRI) : les entreprises concernées sont tenues de mettre à la disposition des citoyens, via une banque de données publique, les renseignements voulus sur les produits pris en charge et les sites correspondants. En Italie, un tel effort de transparence pourrait utilement appuyer les exigences de sécurité définies dans la directive Seveso et améliorer l'information sur les risques environnementaux (sous réserve qu'il soit suivi d'effet).

### **Déchets urbains**

Les dispositions législatives visant les déchets urbains répondent davantage à des impératifs émanant de l'UE qu'à une volonté nationale clairement affichée. Au demeurant, le volume de déchets produit par habitant a longtemps été moins élevé en Italie que dans beaucoup d'autres pays, encore que les comparaisons statistiques internationales ne soient peut-être pas toujours parfaitement fiables<sup>17</sup>. Toutefois, à partir d'un niveau relativement bas, la production de déchets a plus augmenté, en moyenne, qu'à l'échelle de l'UE et de l'OCDE pendant une bonne décennie (tableau 3.2), même si une pause ou une diminution a pu être observée<sup>18</sup> après 2006. Les statistiques nationales montrent aussi que la production de déchets varie à l'intérieur du pays, puisqu'elle dépasse nettement la moyenne OCDE dans le centre de l'Italie, tandis qu'elle est inférieure de quelque 10 % dans le Sud ; le rythme de progression est cependant le même dans toutes les régions. Pour l'Italie, ces données sont recueillies par l'Institut supérieur pour la protection et la

Tableau 3.2. **Production de déchets urbains, 1998-2008**

En kg par habitant

	1998	2000	2005	2008	Variation en pourcentage, 1998-2008
<b>Italie</b>	<b>472</b>	<b>508</b>	<b>542</b>	<b>545</b>	<b>15.5</b>
UE27	496	523	517	524	5.6
UE15	540	569	558	565	4.6
OCDE	540 <sup>1</sup>	580	580		7.4 <sup>2</sup>

1. 1995.

2. Variation sur la période 1995-2005

Source : Données ISPRA, Istat, Eurostat et OCDE.

recherche scientifique pour l'environnement (*Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale* – ISPRA) auprès de chaque Agence régionale pour la protection de l'environnement (*Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente* – ARPA – relevant de l'administration de la région), qui s'appuie sur les chiffres notifiés par les municipalités ; autrement dit, les données ne sont sans doute pas véritablement comparables, ni au niveau infranational (surtout dans le contexte évoqué par les premiers paragraphes), ni au niveau international.

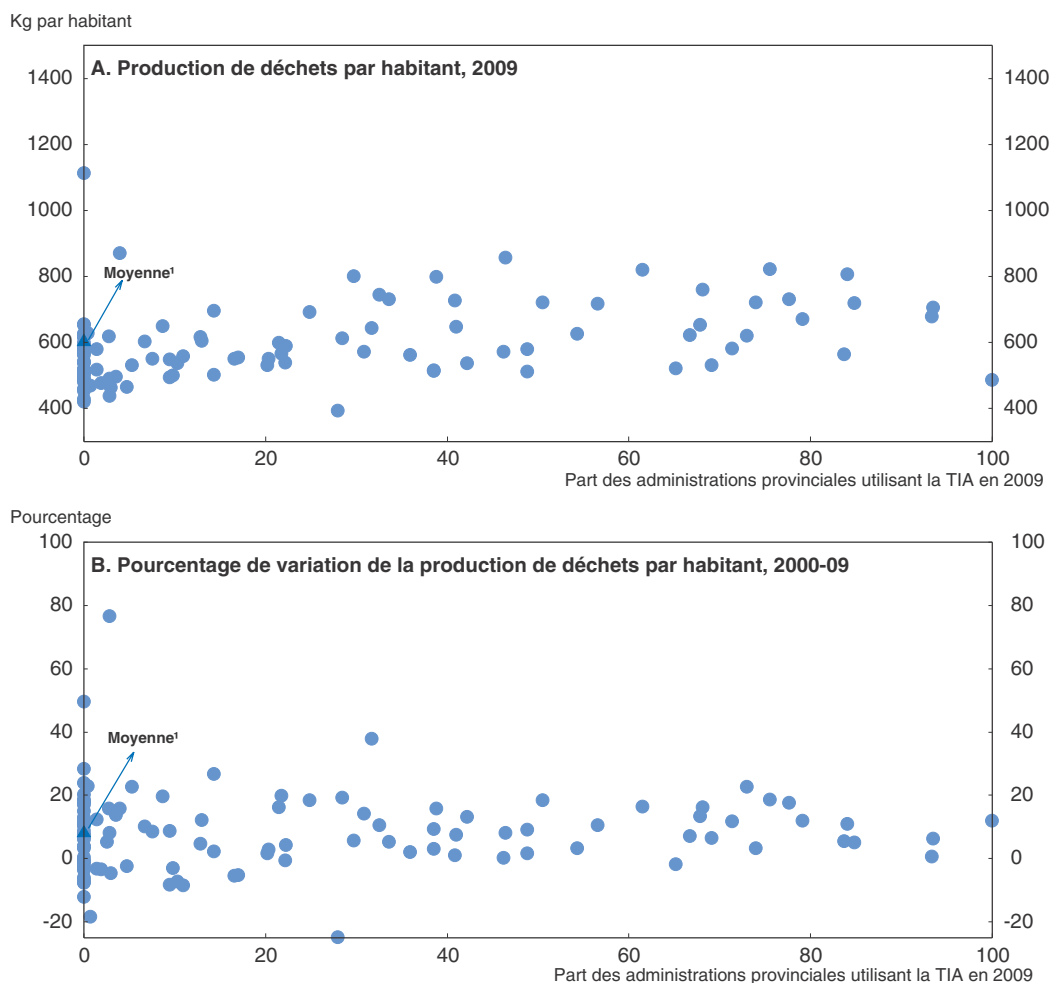
Face aux problèmes posés par la mise en décharge des déchets, on a cherché à rendre cette pratique moins attrayante par le biais de redevances. Cependant, la multiplication des transactions rend la traçabilité des déchets irréalisable dans des limites de coût acceptables, si bien qu'à elles seules, les redevances de mise en décharge n'ont guère d'effet direct à la source sur des déchets comme les matériaux d'emballage. Le risque qu'une hausse des redevances provoque une augmentation des formes illicites d'élimination des déchets, aussi universel soit-il, est peut-être particulièrement grand en Italie. Théoriquement, l'obligation de payer en fonction du volume enlevé devrait inciter les ménages à produire moins de déchets. À la fin des années 90, les municipalités ont été encouragées à remplacer le système antérieur de recouvrement des coûts, qui se référait uniquement à la superficie de l'habitation, par l'application d'une redevance (*Tariffa d'Igiene Urbana* – TIA) comprenant une part calculée selon le volume de déchets produit (tarification en aval) et une part fixe destinée à couvrir les frais généraux et administratifs. De fait, la TIA est le plus souvent fonction de la surface habitable et du nombre d'occupants, et la tarification en aval est rarement appliquée. Néanmoins, en pratique, la TIA est un peu plus élevée que l'ancienne taxe sur les déchets, car les municipalités pouvaient choisir de ne pas récupérer tous les coûts de cette manière, tandis que la TIA est fondée sur la couverture intégrale des dépenses par les recettes ; ce facteur peut aussi dissuader les communes d'adopter la TIA. En 2008, les montants perçus (en moyenne pour l'ensemble des municipalités, nouveau système et ancien système confondus) couvraient 91 % environ du total des coûts, le pourcentage étant généralement plus élevé dans le Nord que dans le Sud.

En 2006, un décret législatif a imposé le passage à la TIA dans toutes les municipalités pour 2008 mais, en raison notamment du retard pris par la publication des règlements d'application, l'échéance a été reportée à 2009, puis à 2010. En 2009, 1 197 municipalités sur 8 100 (soit approximativement 30 % de la population) avaient procédé au changement voulu ; dans le Trentin-Haut-Adige, petite région (d'un million d'habitants) limitrophe de l'Autriche et de la Suisse, toutes les municipalités s'étaient conformées à cette obligation.




Les municipalités doivent également mettre en place des règles et des plans financiers, ce qui a parfois allongé le délai d'instauration du nouveau système. Dans les régions méridionales, 7 % seulement de la population vivait dans des municipalités appliquant la TIA. En principe, le remplacement par une redevance fondée sur le volume de déchets généré va dans le bon sens, mais force est de constater qu'il n'a eu aucun impact sur la production de déchets ni sur son rythme d'évolution : les provinces comptant un fort pourcentage de municipalités avec TIA sont très comparables à celles où ce pourcentage est faible ou nul (graphique 3.7).

Graphique 3.7. **Production de déchets et « tarification en aval »**



1. Moyenne des 75 provinces sans TIA.

Source : ISPRA (2010a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932386073>

Ce manque d'impact a probablement une cause assez simple : alors que la législation prévoit l'application d'une redevance fondée sur les déchets effectivement produits, en pratique la plupart des municipalités se sont contentées d'opter pour un système de remplacement plus satisfaisant que le précédent, mais toujours sans rapport avec la production réelle de déchets par les ménages. La redevance se réfère ordinairement à deux

paramètres, à savoir la superficie de l'habitation et la taille du ménage (Chiades et Torrini, 2008). Si elle permet de couvrir les coûts de façon relativement plus équitable que l'ancienne taxe, elle n'incite pas les ménages à générer moins de déchets. En outre, le ramassage des déchets municipaux consiste souvent à relever sur la voie publique des bacs collectifs utilisés par un grand nombre de ménages. Tout en maintenant le coût moyen de collecte à un niveau peu élevé pour les municipalités, cette méthode empêche d'individualiser la tarification. Par conséquent, l'impact de la TIA pourrait se faire davantage sentir à plus long terme, mais vraisemblablement pas dans l'immédiat.

La politique doit faire en sorte que les coûts de gestion des déchets soient pris en compte à la source, tandis que des stratégies du type « 3 R » – réduire, réutiliser, recycler – appellent à la fois des mesures administratives et des initiatives volontaires. Le tri des déchets au niveau des ménages, condition préalable du recyclage, est encore peu répandu. S'il marque des progrès partout, il semble pris plus au sérieux au Nord, où quelque 45 % des déchets municipaux étaient soumis à une collecte sélective en 2008, contre 15 % dans le Sud et 30 % en moyenne à l'échelle nationale. Il est difficile de dresser un bilan, puisque l'action en faveur du recyclage n'a pas expressément fait l'objet d'une analyse coûts-avantages. Normalement, les conclusions d'une telle analyse dépendent étroitement de l'évaluation du temps que les ménages doivent passer à trier les déchets ; s'il n'est pas trop long, les avantages environnementaux du recyclage dépassent les coûts économiques nets (New Zealand Ministry of Finance, 2007). Ces coûts tendent à peser lourd, sauf lorsque le prix de revente des matériaux recyclés est particulièrement élevé, cas qui n'a généralement pas été observé depuis la récession.

S'agissant des coûts, le rapport de l'ISPRA ne mentionne que les frais d'exploitation directs des différents types de systèmes de collecte, sans chercher à évaluer les externalités environnementales (ISPRA, 2010a)<sup>19</sup>. Les données montrent cependant que le coût de la collecte sélective et du traitement différencié des déchets est sensible aux économies d'échelle (plus fortes qu'en l'absence de tri), d'où l'idée que le regroupement d'un grand nombre de municipalités serait à encourager ; mais elles ne permettent pas de voir, par exemple, s'il est véritablement avantageux d'accélérer la réalisation d'objectifs de recyclage. Paradoxalement, dans le Sud, où la part de la mise en décharge est considérable et celle de la collecte sélective très limitée, la situation reste problématique en Campanie (zone placée en « état d'urgence déchets » jusque fin 2009, moment où le problème paraissait réglé), compte tenu de la capacité manifestement insuffisante des décharges et des conflits violents avec les habitants opposés au maintien de sites d'élimination à l'intérieur d'un parc national (encadré 3.8). Or la crise survenue dans le Sud a été aggravée par le libre jeu des mécanismes du marché dans le Nord. L'application de la directive de l'UE instaurant des normes plus rigoureuses pour la mise en décharge des déchets a fait brusquement grimper le prix de cette forme d'élimination dans le Nord, qui est parfois passé de moins quelques euros à 150 EUR la tonne, par exemple dans certaines zones de la Lombardie (Massarutto, 2010). Le temps que les municipalités puissent se doter des capacités de traitement voulues pour éviter la mise en décharge, d'importants volumes de déchets ont été exportés (pas toujours de façon licite) vers les régions méridionales.

Conformément à une directive de l'UE, pour le recyclage de certains types de déchets d'emballages au niveau des entreprises l'Italie recourt à une démarche fondée sur la responsabilité des producteurs. Les producteurs ou importateurs doivent payer une contribution environnementale (*Contributo Ambientale*) sous la forme d'une redevance au poids applicable à différents matériaux d'emballage (papier, plastique, aluminium, acier,

### Encadré 3.8. Les déchets en Campanie

La gestion des déchets est un problème récurrent dans la province de Naples, en Campanie. Plusieurs facteurs entrent en jeu : forte densité de population ; absence de planification prospective des capacités de traitement des déchets ; influence directe de la criminalité organisée ; et une faible sensibilisation aux questions d'environnement. Comme il arrive fréquemment, certaines des solutions à court terme ont peut-être ajouté des difficultés à une situation déjà inextricable.

La forte densité de population s'est traduite par des niveaux très faibles de collecte sélective, de sorte que l'incinération et la mise en décharge sont les seules méthodes d'élimination pour la plupart des déchets. L'insuffisance de la collecte sélective à Naples contraste avec des taux de recyclage parmi les plus élevés du pays dans les agglomérations voisines, certes beaucoup moins peuplées. Le fait que le ramassage des déchets relève de la compétence des provinces (et non d'unités territoriales optimales) a permis d'éviter les transferts de déchets non traités d'une province à l'autre : l'application en Italie de la directive de l'UE sur les déchets interdit de tels transferts, que les régions destinataires voisines ont d'ailleurs souvent refusés. Pourtant, la saturation des capacités existantes a probablement été accélérée par l'importation, dans bien des cas illégale, de déchets provenant d'autres régions du pays.

Faute de planification, les incinérateurs susceptibles de recevoir les volumes de déchets à traiter sans provoquer d'émissions atmosphériques excessives ont été programmés tardivement. Sur trois incinérateurs finalement autorisés, un seul est en service, et il ne peut fonctionner à plein temps. La construction d'équipements qui limitent l'impact des décharges a été elle aussi différée. Des problèmes d'organisation s'ensuivent, au point que même le site de décharge conforme aux normes législatives (bien qu'il touche le parc national du Vésuve) provoque trop de nuisances sonores et olfactives. Cela réduit d'autant les chances de convaincre la population locale qu'il est possible d'ouvrir d'autres sites de décharge sans entraîner d'effet notable à long terme sur l'environnement.

Face à cette situation, le gouvernement a chargé des commissaires extraordinaires, dotés de compétences spéciales, d'agir à la place des autorités locales. Ces compétences spéciales ont notamment permis de court-circuiter les règles habituelles de transparence et de concurrence pour allouer des fonds. En 16 ans, 11 commissaires extraordinaires ont été ainsi nommés. Entre autres conséquences, le processus a peut-être entraîné une plus grande prédilection pour les solutions à court terme, et explique sans doute que les responsables politiques locaux aient été moins enclins à s'attaquer à la crise\*. La pratique consistant à stocker temporairement des déchets en balles avant de les mettre en décharge ou de les incinérer comporte des risques, et les propriétaires des sites de stockage ont tout intérêt à la voir perdurer. L'absence de définition claire des attributions respectives a pu également laisser plus de place à la criminalité organisée (Corte dei Conti, 2007). Pour remédier à la situation à long terme, il faudra briser ce cercle vicieux.

\* Le recours à des commissaires extraordinaires ne s'est pas limité à la Campanie. Cette solution a été employée dans d'autres régions, notamment dans les Pouilles, avec plus de succès apparemment qu'en Campanie.

bois et verre). Les montants perçus sont versés au Consortium national des emballages (Conorzio Nazionale Imballaggi – CONAI), organisme à but non lucratif qui coordonne le recyclage des six matériaux visés. La redevance apparaît sur la facture des « consommateurs », qui peuvent être d'autres producteurs ou des distributeurs. Le CONAI

finance à son tour des « consortiums » sectoriels qui, pour chacun des matériaux, prennent en charge tous les déchets d'emballages livrés par les producteurs ou par les utilisateurs adhérents.

D'après les données communiquées par le CONAI (de sa propre initiative), ce système a fait très efficacement progresser le recyclage de ces types de déchets. Contrastant avec les résultats italiens dans le domaine des déchets municipaux, les taux de recyclage des déchets d'emballages dépassent les objectifs fixés par l'UE. Il n'est pas obligatoire d'adhérer à un consortium, mais les entreprises non adhérentes sont tenues de gérer leurs déchets selon les mêmes règles que dans le cadre du CONAI. Les petites entreprises peuvent pâtir de cette situation de monopole. Compte tenu des économies d'échelle réalisables dans la gestion des déchets, des tiraillements sont inévitables entre les exigences de concurrence et d'efficacité. Durant les premières années de lancement d'un tel système, le risque de sacrifier la concurrence est peut-être acceptable. Le fait que les municipalités commencent à s'adresser aux consortiums du CONAI pour gérer les ordures ménagères triées tend à montrer qu'ils sont relativement efficaces par rapport au coût. À plus long terme, une enquête de l'Autorité de la concurrence et du marché (*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* – AGCM) se justifierait pour vérifier que les mécanismes susceptibles de faire baisser les coûts ne sont pas indûment bridés. Comme pour d'autres aspects des services locaux, l'efficacité de la concurrence passe par un contrôle de la gouvernance, portant notamment sur les conflits d'intérêts ; aussi une instance de régulation nationale (indépendante des administrations municipales et de l'encadrement des consortiums sectoriels) devrait-elle assurer le suivi du système.

### **Déchets illégaux**

Là où le problème des déchets illégaux recoupe celui de la criminalité organisée, les solutions ne vont pas de soi. Cependant, en cas d'élimination sauvage pratiquée à petite échelle par des citoyens et des entreprises qui normalement font preuve de discipline, des progrès sont possibles. Par exemple, le nombre de décharges non contrôlées connues a fortement diminué durant la décennie écoulée, notamment sous la pression de la Commission européenne, parallèlement à une augmentation des poursuites liées à l'abandon de déchets. La mise en décharge illégale prévaut dès lors que les autres solutions coûtent trop cher et que les pénalités encourues ne sont pas excessives, d'où la nécessité non seulement de parvenir à des taux de recyclage élevés, mais aussi de proposer des méthodes d'élimination efficaces par rapport au coût. Les autorités italiennes mettent en place un système de contrôle de la traçabilité des déchets (*Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti* – SISTRI), qui se substitue à l'ancien système de documents sur papier, passant par un enregistrement électronique centralisé des activités de production, de transport et d'élimination des déchets. L'accès « en temps réel » aux informations sur les mouvements de déchets devrait permettre de procéder plus rapidement à des vérifications de conformité, à condition que les déclarations initiales soient complètes et exactes<sup>20</sup>.

### **Commissaires extraordinaires chargés des déchets**

La décentralisation de la gestion des déchets (et d'autres services publics) est tempérée par la possibilité donnée à l'État de faire intervenir des commissaires extraordinaires en cas d'incurie flagrante ou dans d'autres circonstances exceptionnelles<sup>21</sup>. En Campanie, cette solution a prévalu à plusieurs reprises, mais des problèmes perdurent (voir encadré 3.8). Elle semble toutefois avoir été moins décevante ailleurs. La région des Pouilles est restée placée

en « état d'urgence déchets » presque aussi longtemps que la Campanie, mais pendant une bonne partie de cette période le commissaire extraordinaire a été le président de la région, et non une personne extérieure. Dans le cas des Pouilles, où le traitement des sites pollués orphelins passait avant la lutte contre les flux excessifs actuels de déchets, l'une des mesures prises a consisté néanmoins à n'autoriser les importations de déchets que si les capacités de la région n'étaient pas déficitaires. L'urgence a été levée début 2010.

Cet exemple montre que certains problèmes de gestion des déchets peuvent venir de l'inaptitude des instances décentralisées à appréhender les conflits entre localités ou groupes de pression. Nul ne souhaite voir une installation de traitement des déchets dans son voisinage, mais moyennant une compensation adéquate (financée par les producteurs de déchets), il doit être possible de trouver une solution acceptable ; en dernière analyse, il faut que les autorités aient un pouvoir d'expropriation, étant entendu qu'un contrôle extérieur s'impose pour vérifier que la mesure répond à un besoin et qu'une juste compensation est versée.

#### Encadré 3.9. **Recommandations concernant les déchets**

Dans la mesure du possible, privatiser entièrement les entreprises publiques de gestion des déchets, tout en veillant rigoureusement au respect des règles d'adjudication publique pour la prestation des services locaux dans ce domaine. La soumission des offres et leurs résultats, ainsi que la bonne marche des services qui en découlent, doivent être contrôlés par l'Autorité de la concurrence et du marché (AGCM). L'efficacité du processus pourrait nécessiter un apport de ressources complémentaires à l'AGCM, ou la mise en place d'une instance nationale de régulation distincte.

Bien que le fonctionnement des consortiums de recyclage des déchets d'emballages semble efficace, l'AGCM pourrait être chargée de vérifier l'absence d'entraves à la concurrence contraires à l'efficacité résultant de leur position de monopole.

Revoir les attributions respectives en matière de gestion des déchets afin que la nomination de commissaires extraordinaires soit réservée à des cas extrêmes d'incompétence ou de corruption, et ne serve pas à remédier à des conflits d'intérêts ou à l'opposition des populations concernées.

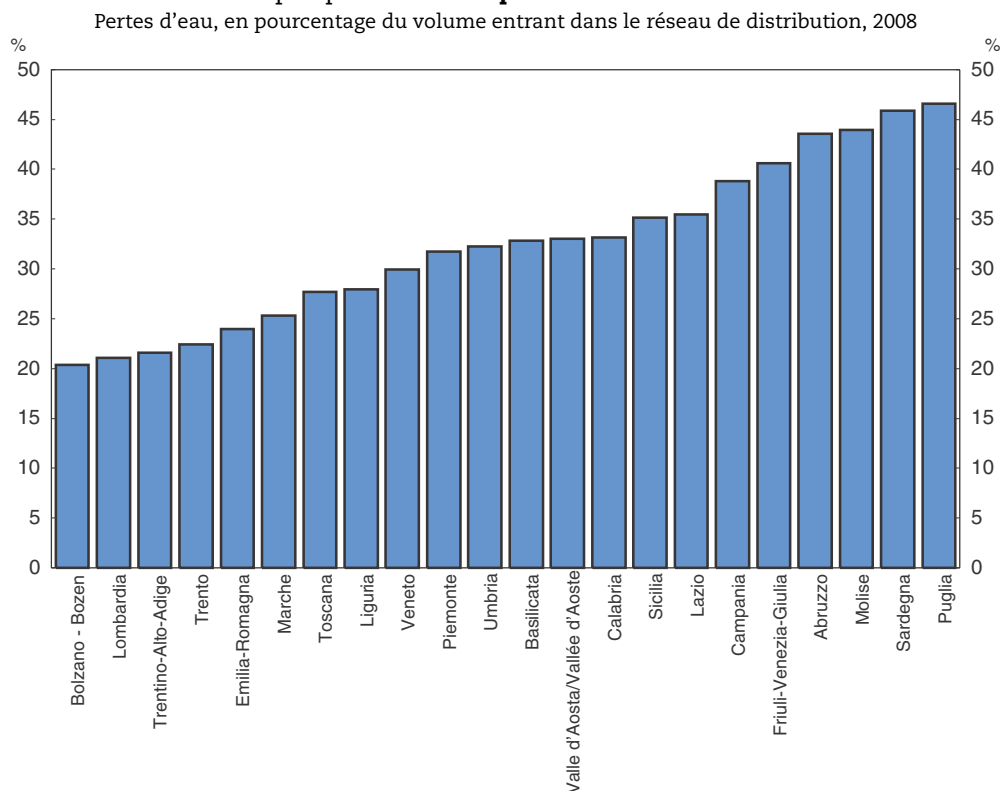
Continuer d'encourager le tri des ordures ménagères, tout en augmentant la taxation « en amont » des produits de consommation et des emballages correspondants, en fonction des coûts, économiques et environnementaux, de l'élimination.

## Eau : approvisionnement et tarification


Comme dans la plupart des pays de taille grande ou moyenne, les problèmes d'approvisionnement et de pollution dans le secteur de l'eau se posent généralement au niveau local ou, tout au plus, au niveau régional. La présente section donne un bref aperçu de l'enjeu majeur qu'est la tarification de l'eau.

Le phénomène de déperdition accompagnant la distribution est à signaler. La plupart des réseaux perdent en effet de grandes quantités d'eau<sup>22</sup>. En Italie, le taux de déperdition atteint un peu plus de 30 % en moyenne, mais il s'élève à 47 % dans les Pouilles (graphique 3.8). Or cette région est pratiquement dépourvue de ressources en eaux superficielles, et s'approvisionne pour l'essentiel auprès des provinces voisines. Ce chiffre de 47 % peut s'expliquer de deux manières : les pertes purement physiques sont

Graphique 3.8. Eau : pertes de distribution



Source : Istat, Rilevazione sui servizi idrici, Anno 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932386092>

surestimées si, comme c'est vraisemblablement le cas, elles recouvrent en partie des volumes effectivement fournis qui ne sont ni mesurés ni payés ; et les fournisseurs ne sont guère incités à réduire les pertes de distribution si les coûts de rénovation de l'infrastructure sont élevés par rapport au coût de prélèvement de l'eau.

De façon générale, la structure de tarification de l'eau ne pousse pas particulièrement les distributeurs à limiter le plus possible les dépenses d'infrastructure ; c'est d'ailleurs l'une des principales critiques formulées par la Commission nationale de surveillance des ressources en eau (*Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche – CoNViRI*) (CoNViRI, 2010). En ce qui concerne les frais de gestion actuels, les tarifs sont réglementés selon le principe de la récupération des coûts et font l'objet d'un plafonnement, si bien que les gains d'efficacité sont conservés par le fournisseur. Les dépenses d'infrastructure sont couvertes par un taux de rendement autorisé de 7 % ; tant qu'il n'existe pas de concurrence et que l'élasticité-prix de la demande est faible, rien n'incite à maintenir les dépenses d'investissement à un bas niveau. Par conséquent, la structure tarifaire risque, d'une part, d'encourager les fournisseurs à économiser sur les coûts d'entretien, même si des déperditions excessives s'ensuivent, et, d'autre part, de susciter peut-être des investissements surdimensionnés.

Reste à savoir si, en pratique, la structure tarifaire répond à l'un ou l'autre des objectifs définis par la loi – fournir de l'eau salubre aux ménages et assurer une répartition efficiente entre les divers usagers. Les prix de l'eau sont plutôt moins élevés, en moyenne, que dans les autres pays européens ; cet écart ne serait pas un problème en soi s'il reflétait

l'abondance relative de la ressource ou le niveau particulièrement bas des coûts. Mais il résulte en partie d'une longue période de réglementation publique des prix qui a empêché les tarifs de l'eau d'augmenter au même rythme que l'inflation. Au total, il apparaît que l'eau a été longtemps tarifée au-dessous du juste prix, et que l'encadrement des prix et la structure organisationnelle ont empêché une utilisation rationnelle des ressources. Malgré le rôle prioritaire donné semble-t-il aux dépenses d'équipement, une forte chute de l'investissement en infrastructures hydrauliques a été enregistrée dans les années 90. L'investissement n'a pas repris depuis lors, même si les problèmes de coupures d'eau signalés – après avoir augmenté, surtout dans le Sud, au tournant du siècle – ont à nouveau diminué à partir de 2001 (Istat, 2010). Cet examen ne permet pas de dire avec certitude si le système de détermination des prix fausse le choix entre l'entretien et les investissements, ou la nature même des investissements. D'autres problèmes sont liés à la structure des entreprises du secteur.

Pour la plupart, les compagnies des eaux sont assez petites (sauf dans les Pouilles, où une seule compagnie dessert presque toute la région), et très disparates en termes d'efficacité (Benvenuti et Gennari, 2008). Elles appartiennent en totalité ou en partie aux municipalités (à la région dans le cas des Pouilles). L'ouverture à la concurrence, parallèlement à des fusions, pourrait faire baisser les coûts. Ce processus devrait être conforté par la création d'une autorité indépendante. Étant donné les problèmes que posent les conflits d'intérêts tenaces dans la gestion du secteur public local, une privatisation peut s'avérer nécessaire pour faire appliquer les règles de concurrence (Bianco et Sestito, 2008; OCDE, 2009b). Une loi exigeant la privatisation des compagnies des eaux a été promulguée en 2009. Tout en allant dans le sens d'une recommandation formulée depuis quelque temps par l'Autorité de la concurrence et du marché (AGCM), elle permet d'attirer des investissements dans le secteur, compte tenu du caractère limité des fonds publics. Elle n'a pas encore pu prendre effet car les régions ont remis sa constitutionnalité en question (mais la légalité de la loi a été confirmée par la Cour constitutionnelle), et elle pourrait être soumise à un référendum en 2011. Un des arguments avancés à l'encontre de cette réforme nécessaire s'appuie sur une déclaration des Nations Unies<sup>23</sup> selon laquelle l'accès à l'eau potable est un droit fondamental. En fait, la privatisation ne devrait pas être incompatible avec ce principe et – bien que le droit à l'eau ne signifie pas nécessairement que l'accès doit être gratuit – les structures tarifaires prévoyant qu'une certaine quantité d'eau est fournie gratuitement aux consommateurs ne sont pas nouvelles, comme en témoigne celle qui a été instaurée en 1997 par les compagnies des eaux privées dans la région flamande en Belgique (O'Brien et al., 2001).

Tandis que les remarques ci-dessus visent la distribution d'eau courante aux ménages et aux entreprises, les quantités utilisées en Italie vont pour une moitié environ à l'agriculture irriguée ; cette eau d'irrigation est pour beaucoup, mais pas entièrement, consommée dans des régions affichant des précipitations annuelles très faibles. Les conflits entre l'agriculture et d'autres utilisations s'avèrent relativement limités, et l'irrigation n'est même pas mentionnée dans les rapports annuels de la Commission nationale de surveillance des ressources en eau (CoNViRI, 2009, 2010)<sup>24</sup>. Étant donné que les agriculteurs prélèvent souvent eux-mêmes l'eau souterraine dont ils ont besoin dans les zones de pénurie, ils sont amenés à en faire une utilisation rationnelle. Mais le manque de coordination (considérés isolément, les agriculteurs ne prennent pas en compte l'effet

**Encadré 3.10. Le recours à des mécanismes axés sur les résultats pour améliorer la qualité des services de gestion des déchets et de l'eau : politiques régionales dans les régions du Sud**

Au cours de la décennie écoulée, les politiques régionales dans le Sud ont accordé une large place aux questions d'environnement. La préservation et l'exploitation durable des ressources naturelles ainsi que l'amélioration de la qualité des services environnementaux figurent parmi les principales priorités de tous les programmes appliqués dans le contexte des fonds structurels communautaires et des ressources nationales consacrées au développement régional (FAS).

Au cours de la période 2007-13, les stratégies de politique régionale dans ces domaines se sont orientées vers une définition plus claire des résultats à atteindre en termes de normes de service minimales dans la gestion des ordures ménagères et de l'eau. Les huit régions du Mezzogiorno toucheront des primes si les objectifs fixés sont atteints en 2013.

Ces objectifs sont alignés sur les objectifs des fonds structurels de l'UE, par exemple en ce qui concerne l'accroissement de la part de la population raccordée au réseau d'assainissement. Ils constituent sans doute un progrès par rapport aux précédents mécanismes d'incitation financière qui portaient davantage sur les procédés (mise au point de plans ou de systèmes de gestion, par exemple), mais on peut améliorer encore le dispositif en fixant des objectifs liés à des résultats environnementaux ou sanitaires, et non à des estimations d'intrants – par exemple en ciblant la qualité de l'eau et non le nombre de stations d'épuration. Il serait également souhaitable que ces programmes s'accompagnent d'une évaluation, destinée par exemple à vérifier si les résultats sanitaires sont meilleurs dans les zones où les objectifs ont été mieux respectés.

de leurs prélèvements sur la situation des exploitations voisines ou d'autres types d'usagers) risque fort de provoquer un abaissement du niveau des nappes phréatiques, nuisible pour les activités ne nécessitant pas d'irrigation, ou une salinisation des sols. Le processus de salinisation peut accompagner soit l'évaporation de l'eau d'irrigation, soit l'infiltration d'eau de mer dans certaines plaines côtières. Par un mécanisme d'autocorrection, dès lors que l'eau souterraine devient trop salée, l'agriculture tend plus ou moins à disparaître ou à s'adapter, mais des externalités peuvent subsister là où l'environnement naturel est particulièrement vulnérable. Dans la plupart des zones, rien de concret ne semble prévu pour éviter de telles situations, et les informations précisant qui prélève de l'eau, et en quelles quantités, font souvent défaut. Pour faire en sorte que l'agriculture emploie l'eau de façon efficiente là où cette ressource est limitée, et réduire les problèmes liés aux apports excessifs de nitrates et de phosphates (également difficiles à résoudre pour l'instant, faute de suivi sérieux de l'utilisation d'engrais et du rôle de l'élevage, même dans les zones où la qualité des eaux de surface en pâtit), une mise en œuvre plus efficace du régime de permis en vigueur serait fort utile. Elle permettrait d'améliorer les informations indispensables à l'élaboration des politiques et pourrait jeter les bases d'un marché de l'eau – c'est sans doute le meilleur moyen de remédier à des pénuries de plus en plus préoccupantes (Bazzani, 2004).



### Encadré 3.11. **Recommandations concernant l'eau**

Privatiser entièrement la fourniture et le traitement de l'eau, là où c'est possible, tout en veillant rigoureusement au respect des règles d'adjudication publique pour la prestation des services locaux dans ce domaine. Permettre aux compagnies des eaux de pratiquer des tarifs qui reflètent l'ensemble des coûts, compte tenu de la nécessité de rénover progressivement l'infrastructure. Les préoccupations d'ordre social devraient être traitées par des mesures sociales.

L'actuelle Commission nationale de surveillance des ressources en eau (CoNViRI) devrait être transformée en une autorité de régulation indépendante chargée de contrôler la fourniture et la qualité de l'eau, qu'elle entre ou non dans les réseaux de distribution publique, de manière à faire respecter les règles de concurrence (conjointement avec l'Autorité de la concurrence et du marché – AGCM) et les normes de qualité. Cette autorité devrait aussi avoir pour mission d'améliorer la fiabilité et la comparabilité des statistiques de l'eau.

Revoir la législation nationale sur la structure tarifaire de l'eau. Les prix devraient être fixés en fonction du coût de l'approvisionnement et du niveau de la demande, et non pas de la nature de l'usager, et ils devraient refléter pleinement le principe pollueur-payeur.

Dans les zones où les ressources en eaux souterraines sont trop sollicitées, ou risquent de l'être, faire en sorte que les prélèvements soient soumis à des permis, à des redevances et à des droits négociables.

### Notes

1. En 2007, la production de 1 kWh entraînait l'émission de 388 g de CO<sub>2</sub> en Italie, contre 427 g en Allemagne, 500 g au Royaume-Uni et 549 g aux États-Unis.
2. La proportion augmente chaque année : de 2 % en 2001, elle est passée à 6.05 % en 2010 et sera portée à 7.55 % en 2012.
3. Dans le dernier examen que l'AIE a consacré à l'Italie, le soutien apporté dans ce pays aux énergies renouvelables était considéré comme l'un des plus généreux en Europe. Cela peut être dû en partie au fait que d'autres pays européens ont commencé plus tôt à encourager ces énergies. Voir I-Com (2010), « Il possibile contributo del settore fotovoltaico al sistema Italia ».
4. ENEA (2010) ne précise pas si les coûts imputables aux sources d'énergie renouvelable sont exprimés en euros courants ou constants. Ici, nous partons de l'hypothèse qu'ils sont indiqués en euros courants de 2020. Dans AEE (2008), la valeur des externalités pour l'Italie en 2005 a été recalculée jusqu'en 2020 sur la base d'un taux d'inflation de 2 %. Pour être plus précise, l'analyse devrait prendre en considération le coût social moyen de l'énergie, afin de répartir la valeur des subventions sur toute la durée de vie des installations utilisant les sources d'énergie renouvelable, tenir compte des avantages retirés de la sécurité énergétique et déduire les coûts d'intégration des réseaux (voir Ea Energy Analyses, 2008 et AEE, 2008).
5. L'Italie a abandonné l'électricité nucléaire à la suite d'un référendum populaire en 1987. La loi 99/2009 définit une nouvelle stratégie énergétique aux termes de laquelle la production électronucléaire est censée satisfaire 25 % de la demande d'électricité d'ici 2030 (estimation sur la base d'une capacité installée de 13 GW et d'une production annuelle de 100 TWh environ). Avec ce retour à l'électricité nucléaire, les pouvoirs publics italiens souhaitent améliorer la sécurité énergétique, stabiliser les coûts de l'électricité et abaisser l'intensité carbone du secteur électrique.
6. Le nucléaire et le CSC consomment plus d'eau par unité d'énergie produite que les centrales classiques à charbon, et le CSC affiche des émissions plus élevées de NOx et d'ammoniac (AIE, 2010).
7. En 2003, Scanzano Jonico a été considéré comme le site le plus approprié pour implanter des installations nationales de stockage de déchets nucléaires, mais les protestations des habitants ont paralysé le projet au bout de quelques jours.

8. En 2008, 80 % des ménages possédaient une voiture, 34 % en possédaient plusieurs et 22 % possédaient une motocyclette. Istat (2009), « La vita quotidiana nel 2008 ».
9. Le pourcentage d'insatisfaits est plus élevé dans les grandes villes et dans le Centre-Sud. Voir ISFORT (2010), « Settimo rapporto sulla mobilità urbana in Italia ».
10. En 2007, 23 % des voitures étaient conformes aux normes d'émission les plus exigeantes (Euro 4), contre 10 % seulement des utilitaires légers et moins de 4 % des poids lourds.
11. En 2009, la limite a été dépassée 54 jours en moyenne dans toute l'Italie.
12. Au niveau local, les régions et municipalités recourent à un ensemble d'instruments de planification pour parer aux problèmes posés par les encombrements et la réduction de la mobilité (Piano urbano del traffico, Piano urbano della mobilità), ainsi que par la pollution de l'air (Piano regionale per il risanamento e la tutela della qualità dell'aria), mais, comme indiqué dans le dernier rapport consacré à l'Italie dans la série des Examens des performances environnementales (OCDE, 2002), ces plans sont rarement intégrés.
13. L'effet sur les encombrements urbains n'est pas très net : les tarifs pratiqués paraissent peu élevés au regard des normes internationales ; en outre, si cet instrument convient bien pour réduire la durée de stationnement et améliorer la gestion spatiale, il peut accroître la rotation des voitures en aggravant les embouteillages en ville. Voir Majocchi, A. et A. Zatti (2008), « Land Use, Congestion and Urban Management », ISAE, Working Papers, n° 99.
14. Pour évaluer convenablement l'effet de l'Ecopass, il faudrait faire la part des incidences de la crise économique ou des améliorations régulièrement apportées aux normes des véhicules dans la réduction des émissions. Une première étude épidémiologique met en doute la réduction des polluants atmosphériques dans la zone Ecopass. Voir Ruprecht et Invernizzi (2009), « Milano, Ecopass e PM10 », *Epidemiologia & Prevenzione*, 33(1-2), pp. 21-26.
15. Le financement des transports publics par le produit de la redevance est l'une des stratégies à retenir pour mieux susciter l'assentiment de tous. Voir Albalade, D. et G. Bell (2008), « Shaping urban traffic patterns through congestion charging: What factors drive success or failure? », Working Papers, 2008/01, Research Institute of Applied Economics, Université de Barcelone.
16. En 2009, l'axe AV/AC parcourait le pays sur quelque 1 000 km, de Turin à Salerne.
17. Les déchets urbains englobent les ordures produites directement par les ménages, ainsi que les déchets d'emballages et autres provenant du secteur de la distribution, et relèvent généralement tous des municipalités. Mais il arrive aussi que les municipalités prennent en charge certains déchets industriels, tandis que d'autres sont gérés par les industries elles-mêmes, dans des proportions qui peuvent varier grandement d'un pays à l'autre. Par conséquent, les statistiques sur les déchets urbains prennent sans doute en compte une partie des déchets industriels, même si ceux-ci sont en principe soumis à une législation différente, dont l'examen dépasse le cadre du présent chapitre.
18. La législation adoptée en 2006 a réduit les possibilités de collecter sans distinction les déchets municipaux avec d'autres déchets, dangereux ou non. D'après l'ISPRA, ainsi s'explique en partie l'aplatissement de la courbe statistique de la production de déchets urbains (ISPRA, 2010).
19. En fait, les données sur les coûts présentées dans le rapport de l'ISPRA (2010) ne sont pas complètes et comportent quelques incohérences.
20. La transparence dans l'administration publique (voir le chapitre 1) est peut-être plus en question ici que l'efficacité possible du SISTRI, mais on notera qu'à la mi-novembre 2010, le site Internet du SISTRI ne donnait aucune information claire sur le montant de la redevance à verser pour l'enregistrement (obligatoire) dans le système. En décembre 2010, les organisations professionnelles ont estimé qu'il fallait reporter d'un an l'instauration du régime de sanctions prévu dans le cadre du SISTRI, au motif que le système n'avait pas encore fait ses preuves.
21. Une disposition comparable permet aux régions de nommer des commissaires pour des provinces ou ATO situées dans leur périmètre.
22. L'OCDE ne rassemble pas de chiffres comparables à l'échelle internationale sur cette question, mais on dispose néanmoins de certaines informations. En Angleterre et au Pays-de-Galles, où les ressources en eau sont généralement plus abondantes que dans le Sud de l'Italie, les compagnies des eaux subissent des pertes allant de 10 à 30 % des volumes. D'après le magazine *New Scientist* (30/10/2010), les proportions sont les suivantes dans quelques grandes villes de la zone OCDE : 10 % à Paris, 30 % à Rome et Londres, 36 % à Boston, 42 % à Séoul. Elles ne dépassent pas 4 % à Singapour, tandis qu'elles atteignent 62 % à Dhaka.

23. Ce texte a été inscrit dans une résolution non contraignante des Nations Unies (adoptée en juillet 2010) ; l'Italie a voté pour, tandis que beaucoup de pays membres de l'OCDE se sont abstenus. Cette résolution appelle les États à faire en sorte que les populations aient accès à une eau potable, salubre et propre, mais elle ne précise pas comment cet accès doit être garanti, ni s'il doit être gratuit.
24. Le dernier rapport annuel de la CoNViRI (2010) évoque l'irrigation une fois, au sujet de subventions possibles pour la collecte des eaux pluviales. Le mot « irrigation » n'apparaissait pas dans l'édition de l'année précédente de ce même rapport.

## Bibliographie

- AEE (2008), *Rapport 2008 énergie et environnement*, Agence européenne pour l'environnement, n° 6/2008.
- AIE (2009a), *Energy policies of IEA Countries. Italy 2009 Review*, Agence internationale de l'énergie.
- AIE (2009b), *Electricity Information 2009*.
- AIE (2009c), *Émissions de CO<sub>2</sub> dues à la combustion d'énergie*, édition 2009.
- AIE (2010), *Energy Technology Perspectives 2010: Scenarios and Strategies to 2050*.
- Albalade, D. et G. Bel (2010), « High-Speed Rail: Lessons for Policy Makers from Experiences Abroad », Working Papers, 2010/03, Research Institute of Applied Economics, Université de Barcelone.
- AMAT (2008), « Monitoraggio Ecopass gennaio-dicembre 2008. Indicatori sintetici », Agenzia Mobilità Ambiente e Territorio, Comune di Milano.
- AMAT (2010), « Monitoraggio Ecopass gennaio-settembre 2009. Indicatori sintetici », Agenzia Mobilità Ambiente e Territorio, Comune di Milano.
- Banca d'Italia (2010), « Il sistema energetico Italiano », *Relazione annuale*, rapport annuel 2009, chapitre 11.
- Bazzani, G. (2004), « Mercati per l'acqua ad uso irriguo: Uno strumento di supporto e prime applicazioni » XLI Convegno di Studio SIDEA, Rome, septembre.
- Benvenuti, M. et E. Gennari (2008), « Il servizio idrico in Italia: stato di attuazione della legge Galli ed efficienza delle gestioni », Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), n° 23, septembre.
- Bentivogli, C., R. Cullino et D.M. Del Colle (2008), « Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali », Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), n° 20, septembre.
- Bianco, M. et P. Sestito (2008), « La riforma della regolamentazione dei servizi pubblici locali in Italia: linee generali e insegnamenti per il futuro », Bank of Italy, Questioni di economica e finanza, n° 18.
- Boitani, A., M. Ponti et F. Ramella (2007), « TAV: le ragioni liberali del no », IBL, Briefing Paper, n° 41.
- Capozza, I. et G. Garrone (2007), « Italy: towards responsibility-sharing in environmental protection », in Breton, A. et al. (dir. publ.) *Environmental Governance and Decentralisation*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni.
- Chiades, P. et R. Torrini, « Il settore dei rifiuti urbani a 11 anni dal decreto Ronchi », *Bank of Italy Occasional paper*, No. 22.
- Conviri (2010), « Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici Anno 2009 » rapport annuel 2009 au Parlement sur les services liés à l'eau, Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche (Commission nationale de surveillance des ressources en eau), Rome, juillet.
- Corte dei Conti (2007), « La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari straordinari del Governo », Delibera n. 6/2007/G.
- Ea Energy Analyses (2008), « Renewable Energy Costs and Benefits for Society (RECABS), Main report.
- ENEA (2009a), *Rapporto energia e ambiente 2007-2008. L'Analisi*, Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (Agence nationale pour les nouvelles technologies, l'énergie et le développement économique durable).
- ENEA (2009b), *Rapporto energia e ambiente 2008. Analisi e scenari*.
- ENEA (2009c), « Usi termici delle fonti rinnovabili ».

- ENEA (2010), *Le fonti rinnovabili 2010*.
- Faiella, I. (2010), « The Demand for Energy of Italian Households », document présenté à l'International Energy Workshop (IEW), Stockholm, 21-23 juin 2010.
- Gazzetta Ufficiale, n 219, 18 septembre 2010, « Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili », Journal officiel italien.
- ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) (Institut supérieur pour la protection et la recherche scientifique pour l'environnement) (2010a), *Inventaire des gaz à effet de serre en Italie inventory, 1990-2008*.
- ISPRA (2010b), *Rapporto Rifiuti Urbani, Edizione 2009*.
- Istat (2010), *La vita quotidiana in 2008*, Istituto nazionale di statistica (Institut national des statistiques).
- Istat (2010a), *Indicatori ambientali urbani. Anno 2009*.
- Istat (2010b), « Air quality in European cities. 2004-2008 ».
- Lombard, P.L., A. Molocchi, I. Buscema et G. Molinario (2005), « The environmental and social costs of transport in Italy. Fifth Report », rapport établi conjointement par les Ferrovie dello Stato (chemins de fer italiens) et les Amici della Terra (Amis de la Terre – Italie).
- Martuzzi, M., F.Mitis, I. Iavarone et M. Serinelli (2006), *Health impact of PM10 and Ozone in 13 Italian cities*, Bureau régional de l'OMS pour l'Europe.
- Massarutto, A. (2010), « Municipal waste management in Italy » CIRIEC (Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative), Working Papers, n° 2010/1.
- Metcalf, G. E. (2009), « Tax Policies for Low-Carbon Technologies », National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series, n° 15054.
- Molocchi, A. (2009), « Decreto incentivi auto (DL 10 febbraio 2009, n. 5): Quantificazione di massima dei benefici ambientali (costi esterni evitati) del bonus settore auto 2009 », <http://news.costiesterni.it/post/1207062743>.
- New Zealand Ministry of Finance (2007), « Recycling: Cost benefit Analysis ».
- O'Brien, P., D. Carey, J. Høj et A. Woergoetter (2001), « Encouraging environmentally sustainable growth in Belgium », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 300, Éditions de l'OCDE, Paris.
- O'Brien, P. et A. Vourc'h (2001), « Pour une croissance écologiquement viable : l'expérience des pays de l'OCDE », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 69, juin.
- OCDE (2002), *Examens environnementaux de l'OCDE : Italie*, Paris.
- OCDE (2009a), *Économie de la lutte contre le changement climatique : Politiques et options pour une action globale au-delà de 2012*.
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Italie*, Paris.
- OCDE (2010a), « Rapport intérimaire de la Stratégie pour une croissance verte : Concrétiser notre engagement en faveur d'un avenir durable ».
- OCDE (2010b), *Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement*.
- Rotaris, L., R. Danielis, E. Marcucci et J. Massiani (2009), « The urban road pricing scheme to curb pollution in Milan: a preliminary assessment », Università degli Studi di Trieste (UNITS), Dipartimento di Economia e Scienze Statistiche, Working Papers, n° 122.
- Utilitatis (2009), *Green Book 2009: Aspetti economici della gestione dei rifiuti urbani in Italia*.



## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

# Études économiques de l'OCDE

## ITALIE

### THÈME SPÉCIAL : POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT : JUSTES PRIX ET BONNE GOUVERNANCE

#### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010  
Allemagne, mars 2010  
Australie, novembre 2010  
Autriche, juillet 2011  
Belgique, juillet 2011  
Brésil, octobre 2011  
Canada, septembre 2010  
Chili, janvier 2010  
Chine, février 2010  
Corée, juin 2010  
Danemark, novembre 2009  
Espagne, décembre 2010  
Estonie, avril 2011  
États-Unis, septembre 2010  
Fédération de Russie, juillet 2009  
Finlande, avril 2010  
France, mars 2011  
Grèce, août 2011  
Hongrie, février 2010  
Inde, juin 2011  
Indonésie, novembre 2010  
Irlande, novembre 2009  
Islande, juin 2011

Israël, janvier 2010  
**Italie, mai 2011**  
Japon, avril 2011  
Luxembourg, mai 2010  
Mexique, mai 2011  
Norvège, mars 2010  
Nouvelle-Zélande, avril 2011  
Pays-Bas, juin 2010  
Pologne, avril 2010  
Portugal, septembre 2010  
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003  
République slovaque, novembre 2010  
République tchèque, novembre 2011  
Roumanie, octobre 2002  
Royaume-Uni, mars 2011  
Slovénie, février 2011  
Suède, janvier 2011  
Suisse, décembre 2009  
Turquie, septembre 2010  
Ukraine, septembre 2007  
Union européenne, septembre 2009  
Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Italie 2011*, Éditions OCDE.

[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-ita-2011-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2011-fr)

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site

[www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

**Volume 2011/6**  
**Mai 2011**

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

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2011 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3291  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-09283-9  
10 2011 04 2 P 9



789264 092839