



# Études économiques de l'OCDE

## ITALIE

AVRIL 2019 (VERSION ABRÉGÉE)





# Études économiques de l'OCDE : Italie 2019 (version abrégée)

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice 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 (2019), *Études économiques de l'OCDE : Italie 2019 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris,  
<https://doi.org/10.1787/26305710-fr>.

ISBN 978-92-64-71667-4 (pdf)

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.

**Crédits photo :** Couverture © iStockphoto/Btrenkel.

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

© OCDE 2019

---

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

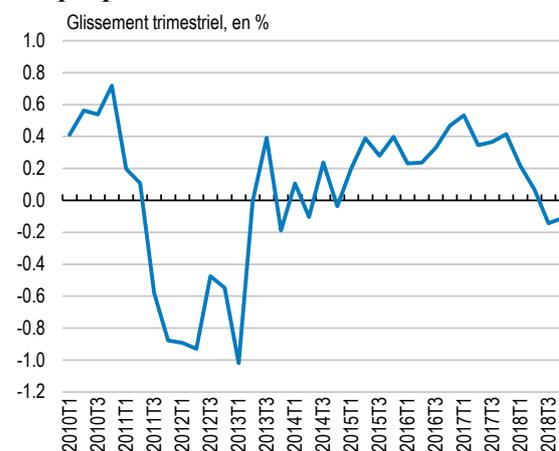
## Résumé

### Après une reprise modeste, l'économie fléchit

Au cours des dernières années, des conditions économiques mondiales porteuses, une politique monétaire expansionniste, des réformes structurelles et une politique budgétaire prudente ont étayé la reprise économique progressive de l'Italie. Les exportations, la consommation privée et, plus récemment, l'investissement ont alimenté la croissance, qui a été soutenue par une réorientation des secteurs exportateurs vers des produits à plus haute valeur ajoutée. Le taux d'emploi a augmenté de 3 points de pourcentage depuis 2015, et la santé du système bancaire s'est améliorée.

**La reprise a cependant ralenti.** Le produit intérieur brut (PIB) devrait se contracter de 0.2 % en 2019 et augmenter de 0.5 % en 2020. Une politique budgétaire expansionniste et une faible croissance creuseront le déficit budgétaire des administrations publiques, qui devrait passer à 2.5 % du PIB en 2019, contre 2.1 % du PIB en 2018. Le budget de 2019 vise légitimement à aider les pauvres, mais il aura probablement des effets positifs modestes sur la croissance, en particulier à moyen terme. Le nouveau revenu minimum garanti baptisé « revenu de citoyenneté » (*Reddito di Cittadinanza*), qui remplace le revenu d'insertion (REI, *Reddito di Inclusione*), se traduit par l'affectation de fonds supplémentaires importants aux programmes de lutte contre la pauvreté, mais son efficacité dépendra de manière cruciale d'améliorations sensibles des dispositifs d'aide à la recherche d'emploi et de formation. L'abaissement de l'âge de la retraite – à 62 ans pour au moins 38 années de cotisation – freinera la croissance à moyen terme, en réduisant la présence des seniors sur le marché du travail et, si cette mesure n'est pas équitable d'un point de vue actuariel, accentuera les inégalités intergénérationnelles et alourdira la dette publique.

### Graphique A. La croissance du PIB s'est ralentie



Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 104, et informations plus récentes.

### Tableau A. Le taux de croissance économique devrait se redresser graduellement

Variation annuelle en %, sauf indication contraire

	2018	2019	2020
Produit intérieur brut (PIB)	0.8	-0.2	0.5
Consommation privée	0.6	0.5	0.5
Formation brute de capital fixe	3.2	-0.2	1.1
Exportations	1.4	2.7	2.3
Importations	1.8	2.1	2.7
Taux de chômage (%)	10.6	12.0	12.1
Indice des prix à la consommation	1.2	0.9	0.8
Solde budgétaire (% du PIB)	-2.1	-2.5	-3.0
Dette publique (brute, % du PIB)	132	134	135
Solde des paiements courants (% du PIB)	2.6	2.7	2.4

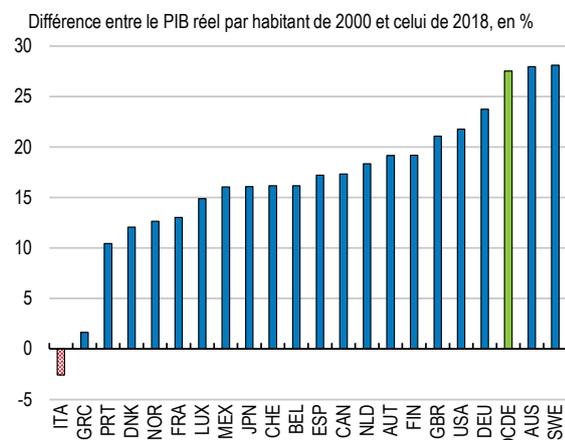
Sources : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 104, et informations plus récentes.

### L'Italie pâtit toujours de problèmes économiques et sociaux existant de longue date

**Le PIB réel par habitant est peu ou prou le même qu'en 2000 et nettement inférieur à son plus haut niveau d'avant la crise.** Bien que le taux d'emploi ait augmenté, il demeure un des plus bas des pays de l'OCDE, en particulier pour les femmes. La qualité des emplois est faible et l'inadéquation entre les postes occupés par les individus et leurs compétences est forte en termes de comparaison internationale. La

croissance de la productivité a été atone, voire négative, au cours des 20 dernières années.

### Graphique B. Le PIB par habitant de l'Italie est au même niveau qu'il y a 20 ans



Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 104, et informations plus récentes.

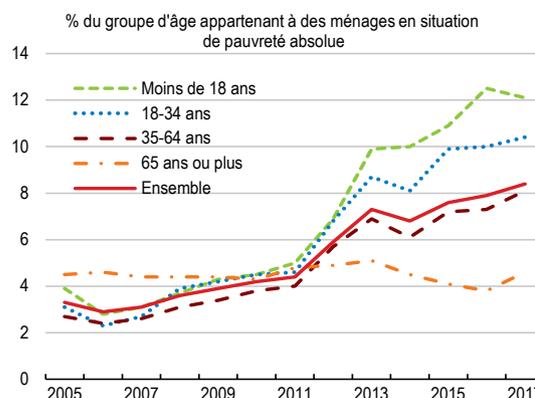
**Le taux de pauvreté absolue parmi les jeunes a fortement augmenté du fait de la crise et demeure élevé.** Les taux de pauvreté varient considérablement suivant les régions et dans celles du sud, ils figurent parmi les plus élevés de l'Union européenne (UE). Seule une fraction modeste des prestations sociales (hors pensions) destinées à la population d'âge actif bénéficie aux personnes qui en ont le plus besoin. La rareté des possibilités d'emploi pousse de nombreux jeunes à émigrer, ce qui exacerbe le problème du vieillissement déjà rapide de la population italienne.

**Les écarts déjà considérables de PIB par habitant et de taux d'emploi entre régions se sont creusés au cours des dernières décennies.** Les disparités régionales en matière de taux d'emploi expliquent en grande partie les différences de niveau de vie entre régions.

**Les sources d'énergie renouvelables se sont développées rapidement entre 2000 et le milieu des années 2010, mais elles ont ensuite marqué le pas.** Le niveau de pollution atmosphérique est élevé dans certaines zones, ce qui se traduit par une forte mortalité et des pertes de bien-être. D'autres problèmes environnementaux résultent des déficiences de l'administration publique, qui transparaissent dans l'hétérogénéité du système de collecte et de gestion des déchets ainsi que dans les insuffisances du système de gestion des risques

hydrologiques. La fragmentation administrative et les prérogatives limitées des organismes métropolitains font obstacle à l'intégration des politiques d'urbanisme et de transport, ce qui entrave l'élaboration de politiques favorisant une croissance à faibles émissions.

### Graphique C. Les taux de pauvreté absolue ont augmenté pendant la crise et demeurent élevés, en particulier parmi les jeunes



Source : Base de données sur la pauvreté de l'Institut national de statistique (ISTAT, *Istituto Nazionale di Statistica*).

### Le renforcement de la croissance et de l'inclusion sociale passe par un train de réformes global

**L'Italie est confrontée à un double défi : relancer la croissance et la rendre plus inclusive tout en inscrivant la dette publique sur une trajectoire de baisse régulière.** Pour remédier aux difficultés structurelles du pays, les autorités italiennes doivent engager un train de réformes pluriannuel destiné à rendre la croissance plus forte et plus inclusive, et à restaurer la confiance dans la capacité du pays à se réformer. L'ambitieux train de réformes proposé dans cette *Étude* favoriserait un renforcement de l'emploi, améliorerait le bien-être et rehausserait la croissance de la productivité. En 2030, le taux de croissance annuelle tendancielle du PIB passerait au-dessus de 1.5 %, au lieu de 0.6 % à politiques inchangées. S'il était accompagné d'une augmentation de l'excédent primaire à plus de 2 %, le train de réformes proposé contribuerait à inscrire le ratio dette/PIB sur une trajectoire descendante.

**Il est essentiel d'accélérer la croissance de la productivité pour rehausser le niveau de vie et compenser l'ample effet négatif des évolutions démographiques et la diminution de la population active.** Cela impliquera : d'intensifier la concurrence sur les marchés qui sont toujours protégés, tels que ceux des services professionnels et des services publics locaux ; de renforcer l'innovation et la dynamique des entreprises, notamment *via* des mesures ciblées d'incitation liées au plan Industrie 4.0 ; de lever les obstacles à la croissance des petites et moyennes entreprises (PME) ; et d'améliorer l'efficacité de l'administration publique, en renforçant l'obligation de rendre des comptes et la transparence et en poursuivant la transition numérique dans le secteur public.

**Un plan crédible de réduction du ratio dette/PIB à moyen terme améliorera la crédibilité budgétaire de l'Italie et contribuera à limiter la prime de risque sur la dette publique.** En l'absence de politique budgétaire viable, les marges de manœuvre disponibles pour améliorer les infrastructures, aider les pauvres et fournir les services publics attendus par la population vont fatalement se réduire. Élaborer des budgets conformes au Pacte de stabilité et de croissance, qui devraient être exécutés de manière pragmatique, contribuerait à renforcer la crédibilité de la politique budgétaire en lui donnant un ancrage. Si la crédibilité budgétaire du pays pouvait être améliorée rapidement, la diminution de la prime de risque sur la dette publique accélérerait la réduction du ratio d'endettement.

**Il faut améliorer l'efficacité et le ciblage des dépenses publiques, tout en rendant le système d'imposition plus équitable.** Concevoir des examens complets des dépenses pendant la préparation du budget annuel et les mettre effectivement en œuvre favoriseraient la hiérarchisation des priorités et la réaffectation des dépenses, et contribueraient à améliorer l'efficacité des dépenses publiques et à libérer des ressources pouvant être affectées à des investissements publics et à des programmes publics efficaces. Un meilleur respect spontané des obligations fiscales et une lutte vigoureuse contre la fraude fiscale sont d'une importance

cruciale pour accroître les recettes fiscales et permettre une réduction des taux d'imposition, de manière à rendre le système fiscal plus équitable.

**Le système bancaire affiche une meilleure santé, mais des difficultés demeurent.** La stratégie des pouvoirs publics pour traiter la question de l'insolvabilité des banques grâce à un ensemble de mesures alliant procédures de résolution, recapitalisations et acquisitions, a porté ses fruits. Les ratios de fonds propres des banques sont au-delà des normes minimales. Le stock de créances douteuses et litigieuses (CDL) dans le bilan des banques a considérablement diminué ces deux dernières années et la rentabilité est de retour, mais demeure faible. Le secteur bancaire est en voie de rationalisation et de regroupement, mais il reste à mettre en application la réforme des banques coopératives. La bonne santé des banques est étroitement liée à celle des finances publiques et à ses effets sur les rendements des obligations d'État. Un abaissement de ces rendements aiderait à préserver la stabilité du système bancaire.

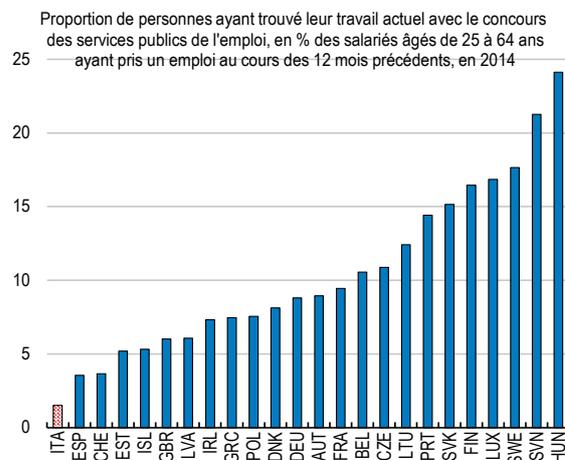
**Des prestations liées à l'exercice d'un emploi et un dispositif de revenu garanti modéré permettraient de renforcer l'emploi et de faire reculer la pauvreté**

**Le renforcement de l'emploi formel est une condition essentielle à satisfaire pour rendre la croissance plus forte et plus inclusive.** Le système de prélèvements et de prestations et les services sociaux de l'Italie peuvent contribuer davantage à soutenir l'emploi dans les régions où les salaires sont bas et pour les deuxièmes apporteurs de revenu. Il faudra que les caractéristiques du revenu de citoyenneté (*Reddito di Cittadinanza*) en termes de montant et de conditions d'accès renforcent les incitations au travail, et non qu'elles les affaiblissent en débouchant sur des transferts sociaux plus importants. Or, le niveau de prestations actuellement servies au titre du revenu de citoyenneté risque de favoriser l'emploi informel et de créer des phénomènes de piège de la pauvreté. Il est primordial que ces prestations soient conditionnées à des pactes pour l'emploi et l'inclusion sociale bien conçus et faisant

l'objet d'un suivi pour accompagner les bénéficiaires vers l'emploi. Mettre en place un système de prestations liées à l'exercice d'un emploi et revoir à la baisse le revenu de citoyenneté, en le ramenant aux alentours de 70 % du seuil de pauvreté relative (50 % du revenu équivalent médian des ménages), contribueraient à rehausser l'emploi, en particulier dans les régions à la traîne, ainsi qu'à protéger les ménages contre la pauvreté.

**La réussite de tout dispositif de revenu minimum garanti passera par une amélioration des programmes d'aide à la recherche d'emploi et de formation.** Tout dépendra de la mise en place d'un plan pluriannuel de réorganisation du service public de l'emploi, fondé sur des investissements nouveaux dans des systèmes informatiques, des outils de profilage et des ressources humaines, notamment dans les régions à la traîne où les besoins sociaux sont plus grands et plus urgents. Nouer des partenariats étroits avec les organismes d'aide à la recherche d'emploi et de formation du secteur privé et élargir le chèque-formation existant à la fois aux bénéficiaires du revenu de citoyenneté et à d'autres demandeurs d'emploi améliorerait leurs perspectives d'emploi. Une collaboration et une coordination accrues entre le service public de l'emploi et les programmes d'aide sociale des communes aiderait à atteindre les objectifs du revenu de citoyenneté. L'intégration des immigrés par le biais de cours de langue et de formation professionnelle, ainsi que d'une certification de leurs compétences, favoriserait l'inclusion sociale et renforcerait le taux d'activité.

#### Graphique D. Les services publics de l'emploi italiens aident peu de demandeurs d'emploi à trouver du travail



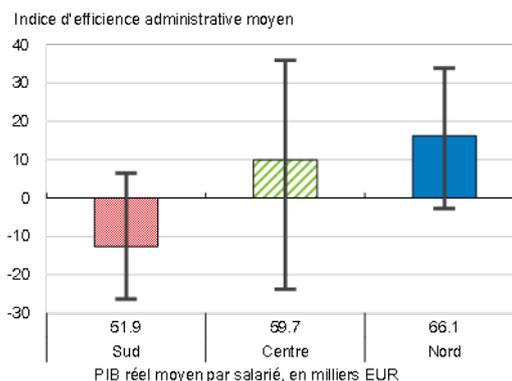
Source : Calculs fondés sur l'Enquête sur les forces de travail (EFT) de l'Union européenne (UE) de 2014.

**Des politiques de développement régional plus efficaces et un renforcement des capacités au niveau local contribueraient à réduire la fracture régionale**

**Rationaliser le nombre d'organismes partie prenante dans l'élaboration des politiques de développement régional et mieux les coordonner, et renforcer le rôle et l'expertise de l'administration centrale, permettraient de renforcer l'efficacité des politiques de développement régional.** Ces politiques ne peuvent assurer à elles seules la convergence des régions. Les financements affectés aux politiques de développement régional doivent s'ajouter, et non se substituer, aux dépenses ordinaires. L'administration publique ordinaire doit offrir un niveau de services essentiels plus similaire dans l'ensemble du pays. Définir et faire appliquer des normes de performances minimales pour les services fournis par les administrations infranationales, tels que les politiques actives du marché du travail ou la gestion des déchets, constitueraient un pas dans la bonne direction. Les administrations publiques locales qui sont de manière répétée en deçà de ces normes minimales devraient faire l'objet d'un programme de restructuration mené en collaboration avec celles qui obtiennent de meilleurs résultats et l'administration centrale, afin d'améliorer leurs capacités, de réorganiser

leurs procédures et de renforcer l'obligation de rendre des comptes et la transparence. Améliorer la gouvernance des zones métropolitaines permettrait de faire davantage d'économies d'agglomération et de renforcer le rôle des métropoles en tant que moteurs de croissance verte. Pour que des progrès soient accomplis en la matière, il faudra que les régions et les communes partagent certaines de leurs fonctions et leur budget avec les organismes métropolitains.

### Graphique E. Plus l'efficacité des communes est élevée, plus la productivité est forte



*Note* : L'indice d'efficacité administrative est la différence en pourcentage entre le niveau estimé des besoins de dépenses au regard de la situation et leur niveau effectif. Plus la valeur de l'indice est élevée, plus l'administration est efficiente.

*Sources* : *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données) ; et OpenCivitas.

Principales conclusions	Principales recommandations
<b>Favoriser une croissance soutenue et inclusive</b>	
<p>Après une reprise économique modeste, le PIB réel par habitant est toujours plus faible qu'en 2000 et l'économie est en train de ralentir. La santé du système bancaire s'est considérablement améliorée, mais des difficultés persistent. Le taux de pauvreté demeure élevé, en particulier parmi les jeunes. Le budget 2019 s'est traduit par un assouplissement de la politique budgétaire, essentiellement lié à une augmentation des dépenses courantes (notamment des transferts sociaux). L'assouplissement du régime de retraite anticipée alourdira les dépenses de retraite, qui sont déjà considérables. Le ratio dette/PIB augmentera progressivement et les finances publiques restent exposées à une hausse des taux d'intérêt.</p> <p>Le système d'imposition est complexe et l'administration fiscale est extrêmement fragmentée. De nombreuses dépenses fiscales sont mal ciblées. Malgré les progrès accomplis récemment, la fraude fiscale demeure largement répandue et les paiements en espèces sont plus fréquents qu'ailleurs.</p> <p>L'investissement public a diminué en proportion du PIB. Les administrations centrale et infranationales n'ont pas utilisé tous les fonds à disposition pour l'investissement public en raison de la préparation déficiente des projets et de la lenteur de leur exécution. Le nouveau code des marchés publics est bien conçu mais la lenteur de sa mise en application a bridé l'investissement public.</p>	<p>Élaborer un programme pluriannuel de réformes institutionnelles, économiques et sociales et ne pas revenir sur les mesures importantes qui ont été prises au cours des dernières années.</p> <p>Renforcer la crédibilité budgétaire de l'Italie en définissant un plan budgétaire à moyen terme conforme au Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne (UE), destiné à relever en continu l'excédent primaire.</p> <p>Continuer sur la voie des réformes pour doper la productivité, avec des mesures permettant une meilleure efficacité du système judiciaire grâce à l'amélioration des procédures administratives et un plus large recours à d'autres mécanismes de règlement des différends.</p> <p>Mettre pleinement en œuvre la réforme des banques coopératives et mutualistes, et mener à son terme la réforme du régime d'insolvabilité.</p> <p>Revenir sur les changements apportés au régime de retraite anticipée en 2019 et préserver l'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie.</p> <p>Continuer d'améliorer le respect spontané des obligations fiscales et éviter de multiplier les amnisties fiscales.</p> <p>Supprimer les dépenses fiscales qui sont mal ciblées ou qui répondent à des objectifs obsolètes.</p> <p>Continuer d'améliorer la coordination entre les services de l'administration fiscale.</p> <p>Créer, ainsi qu'il est prévu, une unité d'assistance technique à l'investissement public, en utilisant les structures administratives existantes et en veillant à ce qu'elle soit dotée d'effectifs suffisants.</p> <p>Simplifier les aspects les plus complexes du code des marchés publics, mais préserver les pouvoirs de l'Autorité nationale anticorruption (ANAC).</p> <p>Élaborer un plan global d'investissement public et d'urbanisme liant le développement des infrastructures à l'aménagement du territoire.</p>
<b>Réformer le système de prélèvements et de prestations pour réduire la pauvreté et stimuler l'emploi</b>	
<p>Le taux de pauvreté reste élevé, en particulier dans les régions à la traîne et parmi les familles avec enfants, tandis que la pauvreté dans l'emploi augmente. Le nouveau dispositif de revenu garanti baptisé « revenu de citoyenneté » (<i>Reddito di Cittadinanza</i>) va considérablement accroître les ressources consacrées à la lutte contre la pauvreté, mais pour qu'il soit viable et efficace, il faudra sensiblement améliorer les services publics de l'emploi et les services sociaux. L'aide effectivement apportée par les services publics de l'emploi aux adultes sans travail, pour se préparer à occuper des emplois stables dans le secteur formel et les trouver, est des plus limitées.</p>	<p>Élaborer et mettre en œuvre un plan pluriannuel pour refondre les services publics de l'emploi, en faisant appliquer des normes de service minimales et en augmentant les investissements dans les systèmes informatiques, les outils de profilage et les ressources humaines.</p> <p>Développer les capacités de gestion du revenu de citoyenneté en s'appuyant sur les services d'aide sociale des communes, et en les renforçant si nécessaire, et en établissant des liens étroits de collaboration entre ces services et les services publics de l'emploi.</p> <p>Accroître l'offre de services d'accueil des très jeunes enfants de qualité et d'un coût abordable au regard du salaire moyen, en donnant la priorité aux régions où le taux d'emploi des femmes est faible.</p>

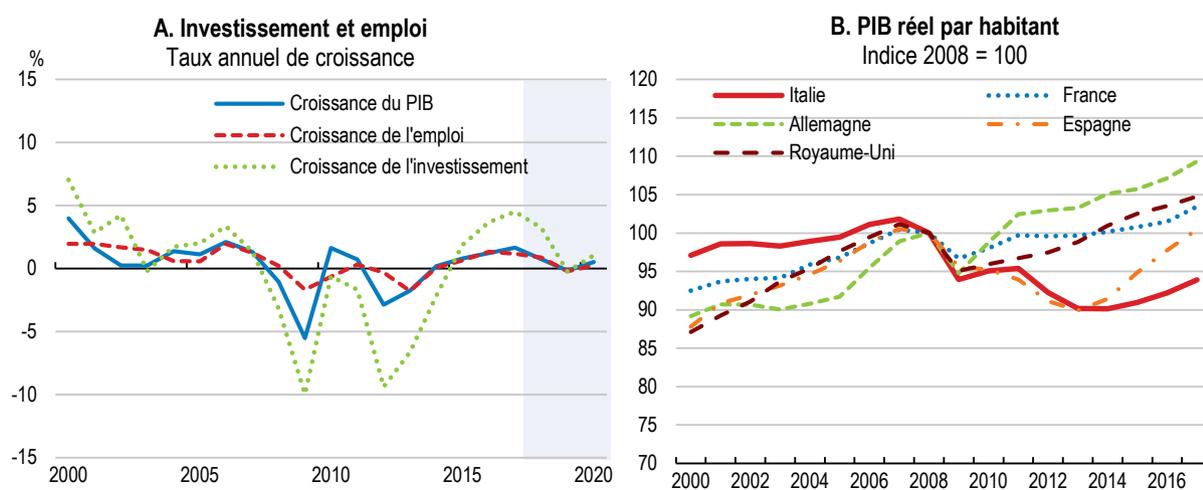
Principales conclusions	Principales recommandations
<p>Le taux d'emploi, bien qu'il se situe à un niveau record, est bas en comparaison d'autres pays. Le travail informel est largement répandu, en particulier dans les régions à la traîne. Le système actuel de prélèvements et de prestations est complexe et se traduit par des taux effectifs d'imposition élevés, en particulier pour les salariés faiblement rémunérés et les deuxièmes apporteurs de revenu, ce qui réduit les incitations à trouver du travail dans le secteur formel. Le revenu de citoyenneté risque d'amoindrir encore les incitations au travail.</p>	<p>Réduire le coin fiscal sur les revenus d'activité pour les travailleurs faiblement rémunérés et les deuxièmes apporteurs de revenu, en réduisant les cotisations patronales de sécurité sociale et en réformant le système de prélèvements et de prestations, tout en préservant la progressivité du système fiscal.</p> <p>Diminuer et réduire progressivement le montant des prestations au titre du revenu de citoyenneté pour inciter les bénéficiaires à rechercher un emploi dans l'économie formelle et mettre en place une prestation liée à l'exercice d'une activité au profit des actifs à faibles revenus d'activité.</p>
<b>Renforcer l'efficacité des investissements dans le développement régional et les capacités au niveau local</b>	
<p>Le cadre institutionnel des politiques de développement régional est complexe et la coordination entre les instances de de niveau central et local est insuffisante, ce qui contribue à un mauvais décaissement des ressources du Fonds de cohésion de l'UE et accentue les disparités régionales.</p>	<p>Rationaliser le nombre d'organismes partie prenante dans l'élaboration des politiques de développement régional et mieux les coordonner, et renforcer le rôle et l'expertise des organes de l'État, permettraient de renforcer l'efficacité des politiques de développement régional.</p>
<p>Les organes de gouvernance métropolitaine n'ont guère de pouvoirs, ce qui limite les économies d'agglomération.</p>	<p>Donner des prérogatives aux organes de gouvernance métropolitaine en leur transférant certaines compétences des régions et des provinces.</p>
<p>L'Agence nationale pour les politiques actives du marché du travail (ANPAL, <i>Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro</i>), chargée de coordonner ces politiques, n'est guère en mesure de veiller à ce que les agences régionales respectent des normes de services essentiels.</p>	<p>Accorder à l'ANPAL le pouvoir de restructurer les services publics de l'emploi qui sont de manière répétée en deçà des objectifs de performances définis d'un commun accord.</p>
<p>Une grande partie des déchets municipaux est recyclée, mais le taux de recyclage des déchets varie considérablement suivant les régions, ce qui se traduit par des risques sanitaires dans certaines zones et nuit à la croissance verte.</p>	<p>Restructurer les activités relatives à la gestion des déchets des administrations infranationales qui sont de manière répétée en deçà des objectifs fixés en matière de collecte et de recyclage des déchets.</p>



## Principaux éclairages sur l'action publique

La situation économique mondiale favorable, la politique monétaire expansionniste, les réformes structurelles et la politique budgétaire prudente ont soutenu la reprise progressive de l'économie italienne ces quatre dernières années. Les exportations, la consommation privée et l'investissement plus récemment ont été les principaux moteurs de la reprise, sous l'effet de l'augmentation de la demande extérieure, d'un basculement des activités exportatrices vers des produits à plus forte valeur ajoutée et de réformes du marché du travail qui ont contribué à une hausse du taux d'emploi de 3 points de pourcentage (Graphique 1, Partie A).

Graphique 1. La reprise de l'économie italienne est fragile



Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 104, et informations plus récentes.

Toutefois, après avoir été plus fragile que dans d'autres pays, la reprise s'essouffle à présent et le PIB réel par habitant demeure inférieur à son point culminant d'avant la crise (Graphique 1, Partie B). En outre, les blessures sociales et économiques causées par la crise ne se sont pas encore cicatrisées. Les taux de pauvreté restent élevés, surtout chez les jeunes, et le PIB réel par habitant est à peu près équivalent à celui d'il y a vingt ans. La faible croissance de la productivité et les grandes disparités sociales et régionales sont des difficultés tenaces. Si l'Italie s'illustre dans certains aspects du bien-être, par exemple l'équilibre vie professionnelle-vie privée, les liens sociaux et l'état de santé, elle obtient de moins bons résultats dans d'autres, comme la qualité de l'environnement et l'éducation et les compétences, les régions plus pauvres d'Italie faisant nettement moins bien que celles qui sont plus développées.

Il sera délicat d'améliorer la croissance économique, de réduire les clivages régionaux et sociaux et de faire en sorte que les générations futures bénéficient des mêmes services environnementaux que les générations actuelles. Pour y parvenir, les pouvoirs publics

devront prendre des mesures énergiques. Dans ce contexte, les principaux messages de cette Étude sont les suivants :

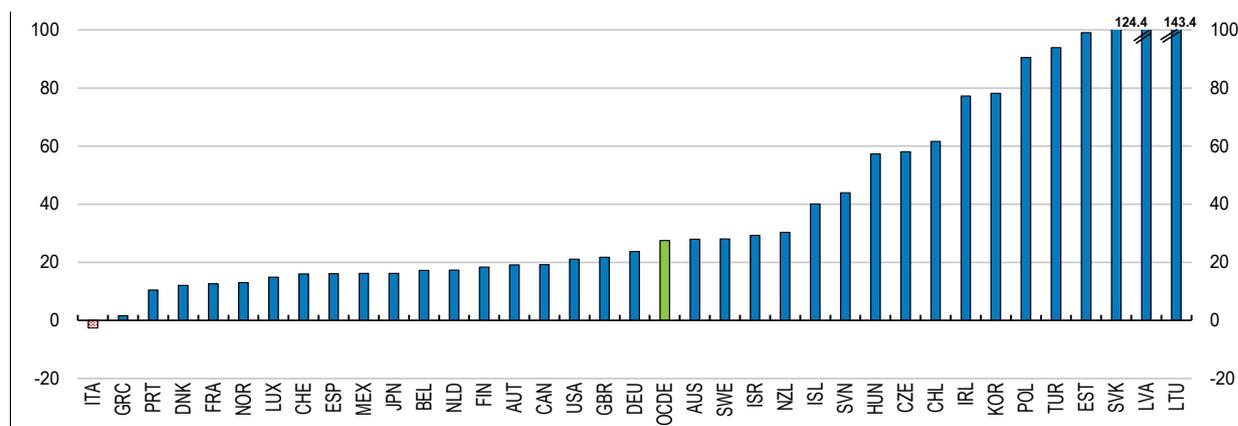
- Il est indispensable d'élaborer et de mettre en œuvre un programme crédible à moyen terme de profondes réformes structurelles pour stimuler la productivité, améliorer l'emploi et la qualité des postes et réduire la pauvreté ainsi que pour consolider le solde budgétaire. De nouvelles avancées sur le front d'une plus grande efficacité des administrations publiques, d'une réduction des obstacles administratifs et d'une intensification de la concurrence contribueraient à atteindre cet objectif. Les mesures fiscales et de dépenses publiques devraient s'attacher à renforcer la discipline fiscale, à développer des programmes d'investissement efficaces et à garantir des dépenses sociales viables, bien ciblées et justes entre les générations.
- La lutte contre les grandes disparités sociales et régionales dépend d'une progression de l'emploi dans le secteur structuré et de la valorisation des compétences. L'instauration de prestations liées à l'exercice d'un emploi et d'un revenu minimum garanti modéré, par exemple le revenu de citoyenneté, renforcerait les incitations à travailler. Une amélioration sensible des programmes de recherche d'emploi et de formation est nécessaire pour rehausser les perspectives d'emploi et réduire l'inadéquation entre les emplois et les compétences ainsi que la pauvreté.
- Le renforcement de l'efficacité et de l'efficacité de l'administration publique et des politiques régionales est une condition préalable pour offrir des biens et services publics de base dans tout le pays, protéger l'environnement, créer de meilleures opportunités et garantir une plus grande sécurité économique et sociale pour tous.

### **La croissance est à l'arrêt, sur fond de difficultés économiques et sociales persistantes**

L'Italie reste en proie à des difficultés sociales et économiques tenaces. Le niveau de vie matériel, mesuré par le PIB par habitant, est à peu près équivalent à celui de l'année 2000 (Graphique 2) et inférieur de 8 % au point culminant d'avant la crise. Les taux de pauvreté absolue chez les jeunes ont augmenté sensiblement au lendemain de la crise et demeurent élevés (Graphique 3). Malgré la progression du taux d'emploi, celui-ci reste l'un des plus bas dans la zone OCDE. La qualité des emplois, évaluée par le Cadre de l'OCDE pour la qualité de l'emploi, est faible (OECD, 2018<sup>[1]</sup>) et l'inadéquation entre les emplois et les compétences des individus est forte par comparaison avec les autres pays. Même s'il se redresse, le volume d'investissement représente seulement 80 % de la moyenne 2005-08, tandis que la croissance de la productivité a été atone ou négative au cours des 20 dernières années.

## Graphique 2. Le PIB par habitant de l'Italie est équivalent à celui d'il y a 20 ans

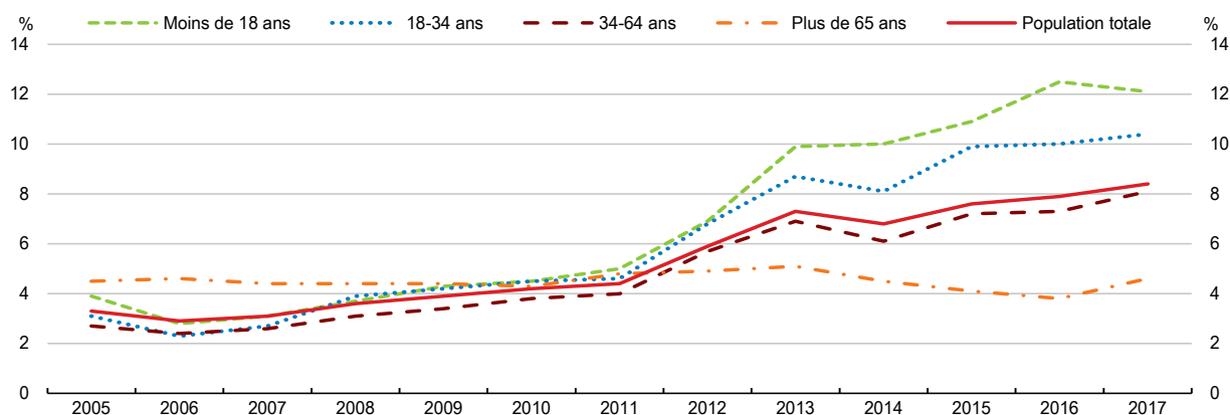
Écart de PIB réel par habitant en pourcentage entre 2000 et 2018



Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 104, et informations plus récentes.

## Graphique 3. Les taux de pauvreté ont augmenté pendant la crise et restent élevés, surtout chez les jeunes<sup>1</sup>

% des tranches d'âge vivant dans des ménages en situation de pauvreté absolue

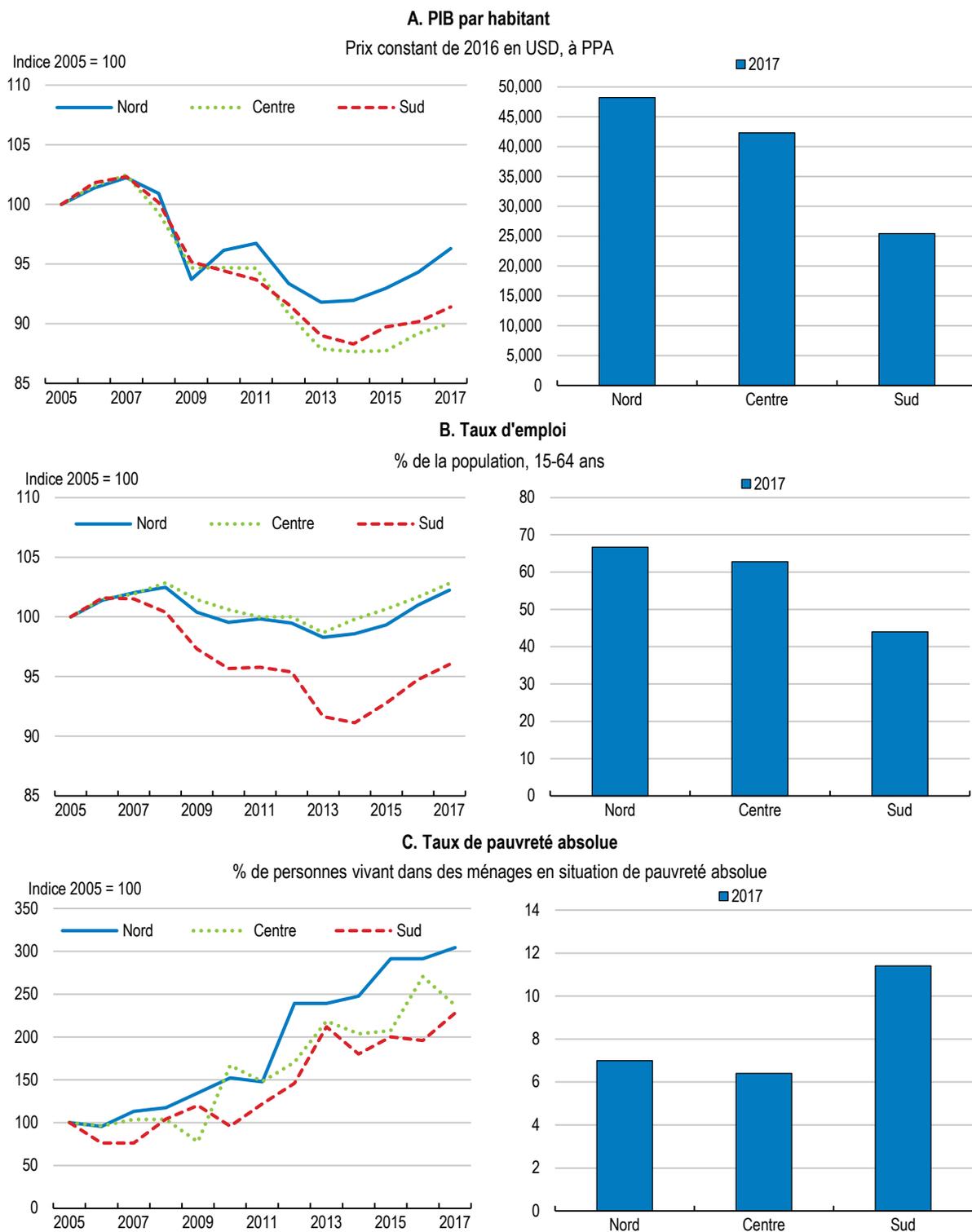


1. L'indicateur de pauvreté absolue de l'ISTAT rend compte de la proportion d'individus appartenant à des ménages dont les dépenses globales de consommation sont inférieures à un minimum socialement nécessaire, corrigée du nombre et de l'âge des membres du ménage et des niveaux de prix dans le lieu où vit le ménage.

Source : Base de données sur la *Pauvreté* de l'ISTAT.

La société italienne reste marquée par de grandes disparités régionales. Les gros écarts de PIB par habitant et d'emploi entre les régions se sont encore creusés ces vingt dernières années, tandis que les taux de pauvreté ont augmenté brutalement pendant la crise, y compris dans les régions du Nord, et restent élevés (Graphique 4), comme le précise le chapitre thématique. Les écarts de taux d'emploi entre les régions, qui sont particulièrement prononcés pour les femmes, expliquent en grande partie les différences de niveau de vie entre les régions les plus riches et les plus pauvres. Un pourcentage important des jeunes, surtout dans les régions à la traîne, n'est ni en emploi, ni scolarisé, ni en formation, ce qui réduit le capital humain et pèse sur les perspectives d'emploi. Face à la pénurie de possibilités d'emploi, de nombreux jeunes décident d'émigrer, ce qui accentue le vieillissement démographique déjà rapide en Italie et prive le pays d'énergie, de talent et d'esprit d'entreprise.

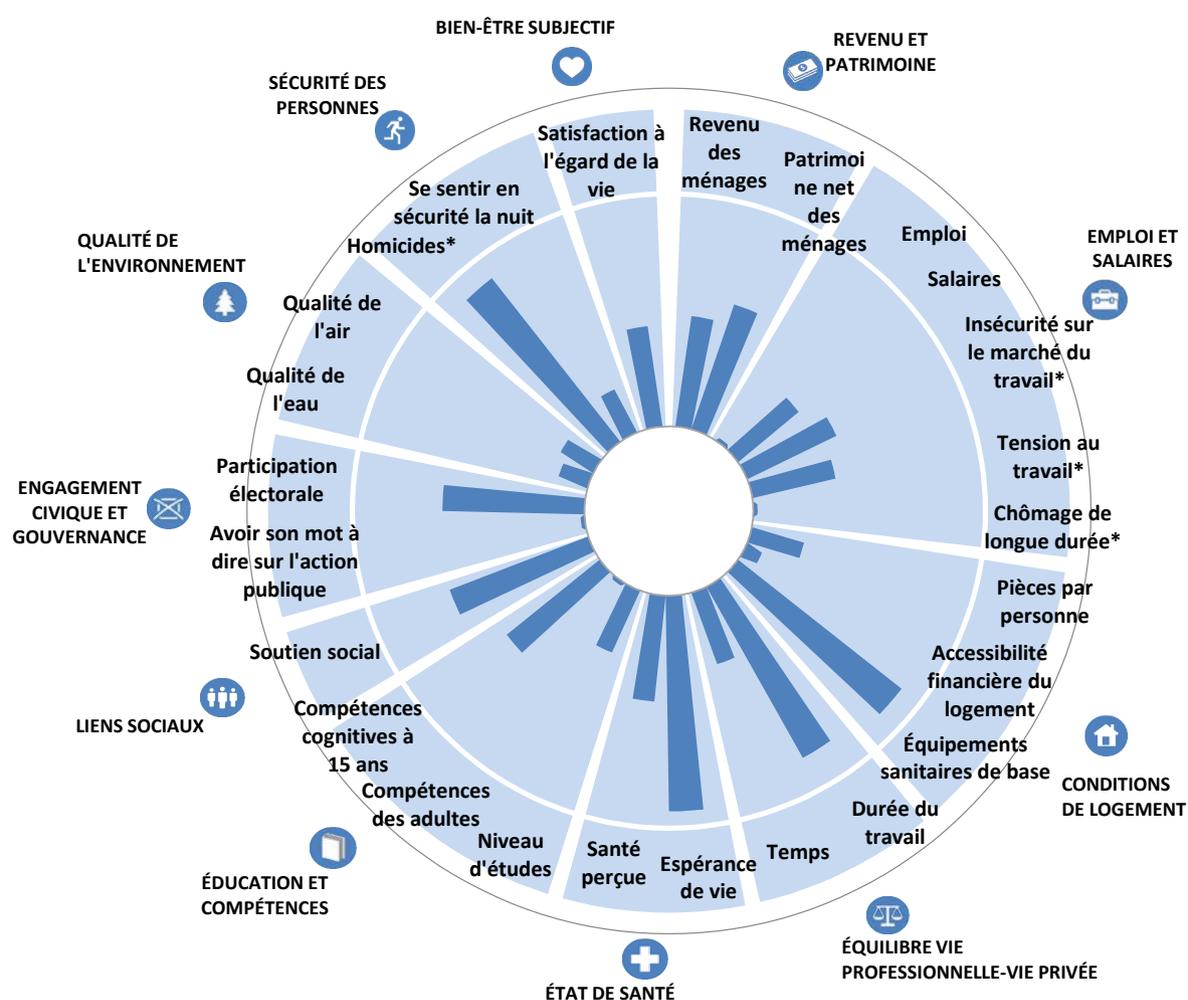
**Graphique 4. Les écarts de PIB par habitant, de pauvreté et d'emploi entre les régions sont prononcés et se creusent**



Source : Calculs de l'OCDE ; et base de données sur les régions de l'ISTAT.

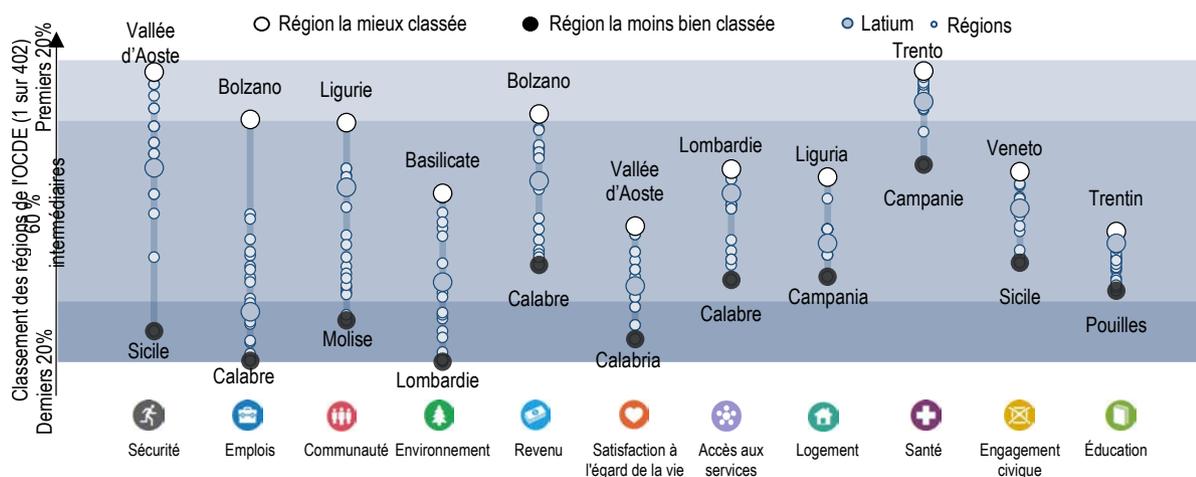
Les indicateurs du bien-être de l'Italie restent en deçà de ceux des autres pays pour plusieurs aspects, ce qui s'explique par des problèmes sociaux, économiques et environnementaux (Graphique 5). Si l'Italie fait mieux que la moyenne de l'OCDE s'agissant de l'équilibre vie professionnelle-vie privée, des liens sociaux et de l'état de santé, elle continue à obtenir de moins bons résultats dans d'autres domaines, en particulier le bien-être subjectif, la qualité de l'environnement, l'emploi et les salaires, les conditions de logement, et l'éducation et les compétences. Les disparités entre les régions sont plus marquées pour le bien-être que pour le seul revenu. En effet, les régions du Sud font moins bien que celles du Nord sauf dans des domaines comme l'environnement et, dans une certaine mesure, l'engagement civique (Graphique 6).

**Graphique 5. Les indicateurs du bien-être de l'Italie restent en deçà de ceux des autres pays pour de nombreux aspects**



*Note* : Ce graphique met en évidence les domaines qui constituent des forces ou des faiblesses de l'Italie en matière de bien-être par rapport aux autres pays de l'OCDE. Tant pour les indicateurs positifs que négatifs (comme les homicides, signalés par un astérisque « \* »), une barre plus longue indique toujours un meilleur résultat (autrement dit, un niveau de bien-être plus élevé), tandis qu'une barre plus courte correspond toujours à un résultat plus mauvais (autrement dit, à un niveau de bien-être moins élevé). Si des données manquent pour un indicateur, le segment correspondant du cercle est de couleur blanche.

*Source* : OCDE (2017), *Indicateur du vivre mieux de l'OCDE*.

**Graphique 6. La dispersion régionale des indicateurs du bien-être de l'Italie est forte**

Source : Base de données de l'OCDE sur le bien-être régional.

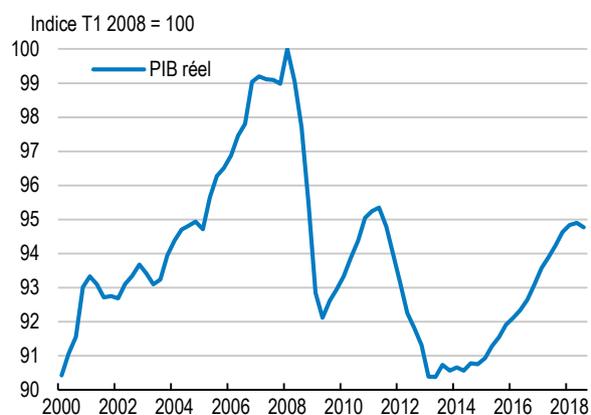
### *La croissance est à l'arrêt*

La croissance des exportations et de la consommation privée s'est affaiblie (Graphique 7). Le recul de la demande extérieure et l'incertitude entourant les accords commerciaux internationaux ont pesé sur les exportations (Graphique 7, Partie C). Il ressort de l'analyse que, depuis 2010, les exportations italiennes ont basculé vers des secteurs à plus forte valeur ajoutée, qui sont moins exposés à la concurrence des pays à bas coûts (Bugamelli et al., 2017<sup>[2]</sup>). Les indicateurs relatifs fondés sur les prix et les coûts n'ont guère varié depuis 2011 (Graphique 8), ce qui donne à penser que les variations des prix et des coûts de production n'ont joué qu'un rôle mineur dans l'évolution à la hausse et à la baisse des exportations. Les exportations ont chuté au premier semestre de 2018 mais se sont quelque peu redressées ultérieurement.

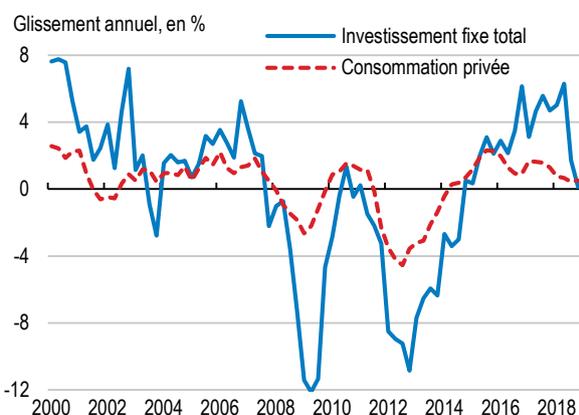
Le ralentissement de la progression de l'emploi et la baisse des salaires réels ont entraîné une modération de la croissance de la consommation privée et, parallèlement à l'incertitude grandissante, ont contribué à augmenter le taux d'épargne des ménages (Graphique 7, Partie E). La qualité des emplois est faible (OECD, 2018<sup>[1]</sup>). Une proportion croissante des nouveaux emplois est de nature temporaire après l'expiration de l'exonération des cotisations de sécurité sociale pour les contrats de travail régulier. Le chômage a reculé mais demeure élevé, surtout chez les jeunes et les femmes (Graphique 9), tandis que des demandeurs d'emploi découragés ont commencé à sortir de la population active. Dans le même temps, les prix de l'énergie en 2018 ont provoqué une remontée de l'inflation mesurée par les prix à la consommation, qui a légèrement dépassé la croissance des salaires du secteur privé, d'où une diminution des gains de pouvoir d'achat des ménages. Si les salaires ont augmenté sensiblement dans le secteur public au deuxième trimestre de 2018, après dix années de gel des salaires, la croissance des salaires dans le secteur privé reste modeste et inférieure à l'inflation mesurée par les prix à la consommation.

### Graphique 7. La reprise est devenue plus fragile sur fond de fléchissement de la croissance des exportations et de la consommation privée

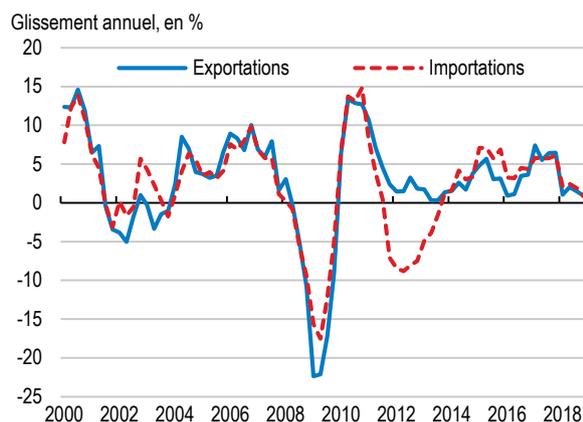
**A. Le PIB reste inférieur à son point culminant d'avant la**



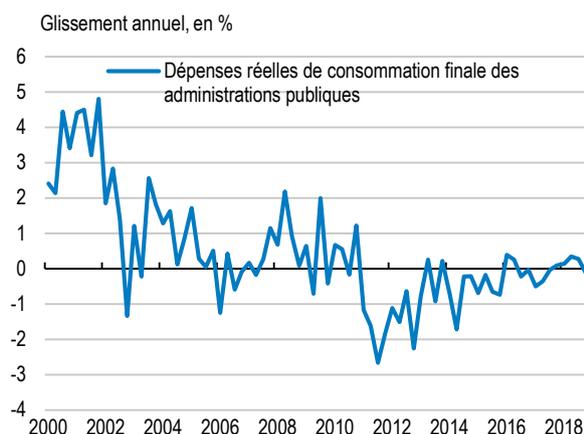
**B. L'investissement et la consommation privée ont ralenti**



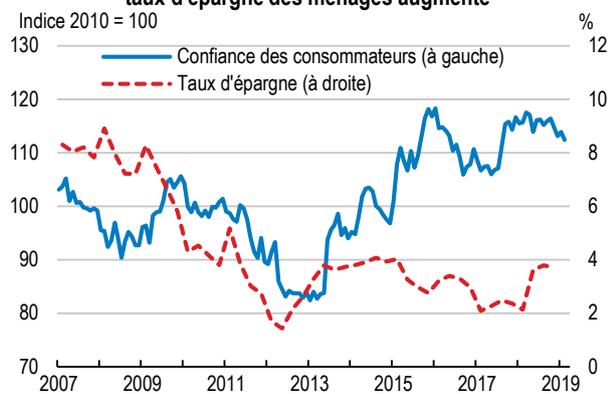
**C. La croissance des exportations et des importations s'est ralentie**



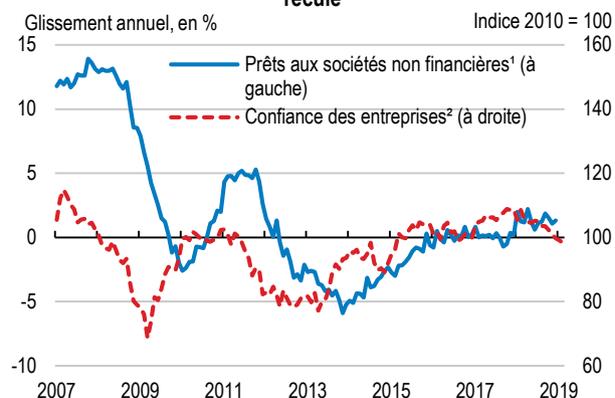
**D. La consommation publique reste stable**



**E. La confiance des consommateurs diminue alors que le taux d'épargne des ménages augmente**



**F. Le crédit aux entreprises redémarre, mais la confiance recule**



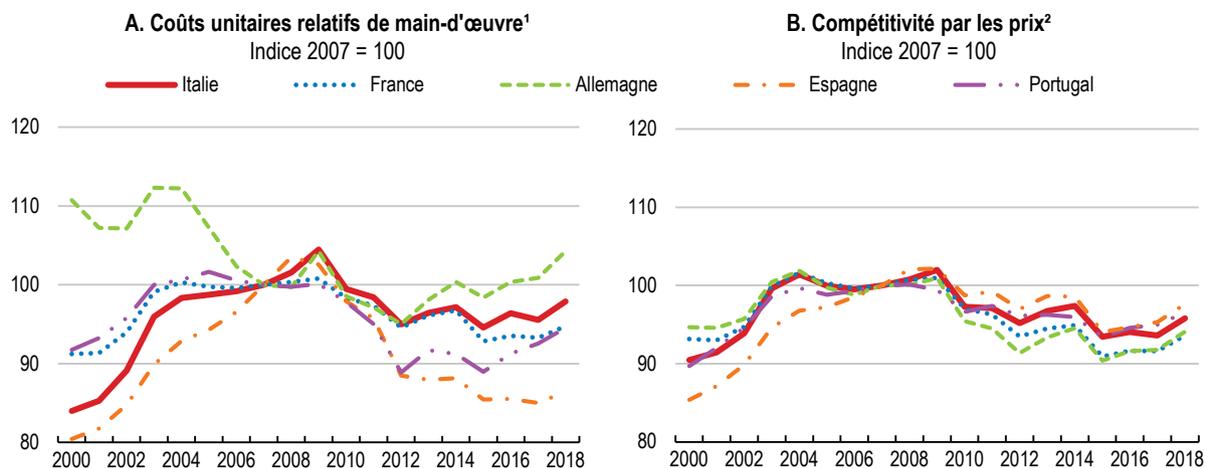
1. Corrigés des effets de la titrisation.

2. Secteurs de l'industrie manufacturière, de la construction, des services et de la distribution de détail.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 104, et informations plus récentes ; ISTAT ; et Banque d'Italie.

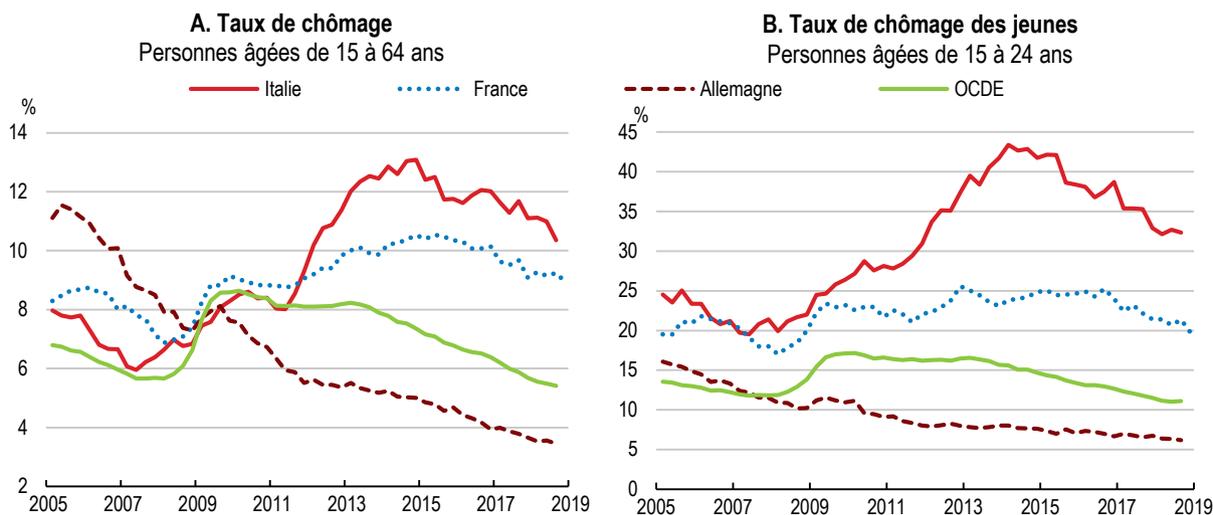
L'endettement des ménages reste stable à environ 60 % du revenu disponible brut, soit près de 40 points de pourcentage de moins que la moyenne de la zone euro. En outre, la part de l'endettement des ménages détenu par des ménages vulnérables (par définition ceux dont le coefficient du service de la dette dépasse 30 % de leur revenu disponible et dont le revenu disponible est inférieur à la médiane) est plus faible que dans le passé, à savoir environ 11 % contre 24 % en 2008 (Bank of Italy, 2018<sub>[3]</sub>).

**Graphique 8. Les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre et la compétitivité par les prix sont stables**



1. Ratio entre les coûts unitaires de main-d'œuvre de l'économie italienne et ceux de ses partenaires commerciaux. Une hausse correspond à une compétitivité moindre.  
2. Taux de change effectif réel, pondérations de l'IPC. Une hausse correspond à une compétitivité moindre.  
Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 104, et informations plus récentes.

**Graphique 9. Le chômage a reculé mais demeure élevé, surtout chez les jeunes**

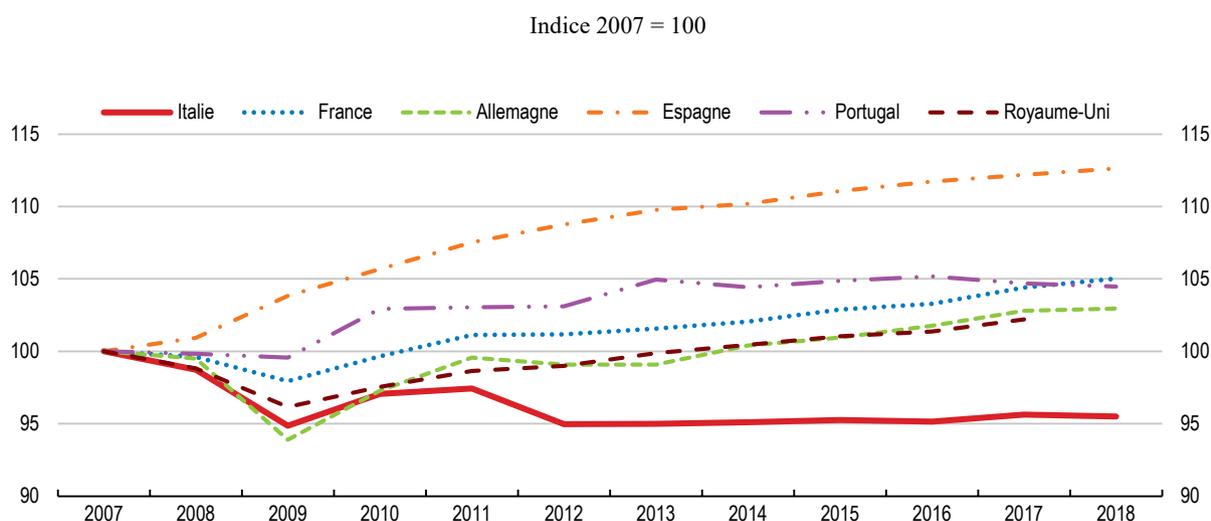


Source : Base de données de l'OCDE sur les *Statistiques de la population active*.

La croissance de la productivité demeure atone depuis le début des années 2000 (Graphique 10). Signe encourageant, l'investissement privé s'est accru depuis 2015, en

partant d'un niveau très bas, soutenu depuis peu par des incitations fiscales à l'investissement privé en lien avec le Plan Industrie 4.0 et par de nouveaux prêts bancaires aux sociétés non financières (Graphique 7, Partie F ; Graphique 11, Partie A). Les taux des prêts bancaires restent bas, même s'ils ont commencé à être relevés depuis mi-2018 en raison de la hausse des rendements des obligations d'État. Le crédit bancaire aux secteurs manufacturier et des services a progressé depuis fin 2017, mais à un rythme plus modéré récemment, compte tenu de l'amélioration de la rentabilité et des bilans. Le crédit bancaire au secteur du bâtiment continue à diminuer, ce qui s'explique par le fait que le secteur est toujours en perte de vitesse et affiche une faible rentabilité.

**Graphique 10. La productivité<sup>1</sup> globale n'a pas augmenté depuis de nombreuses années**

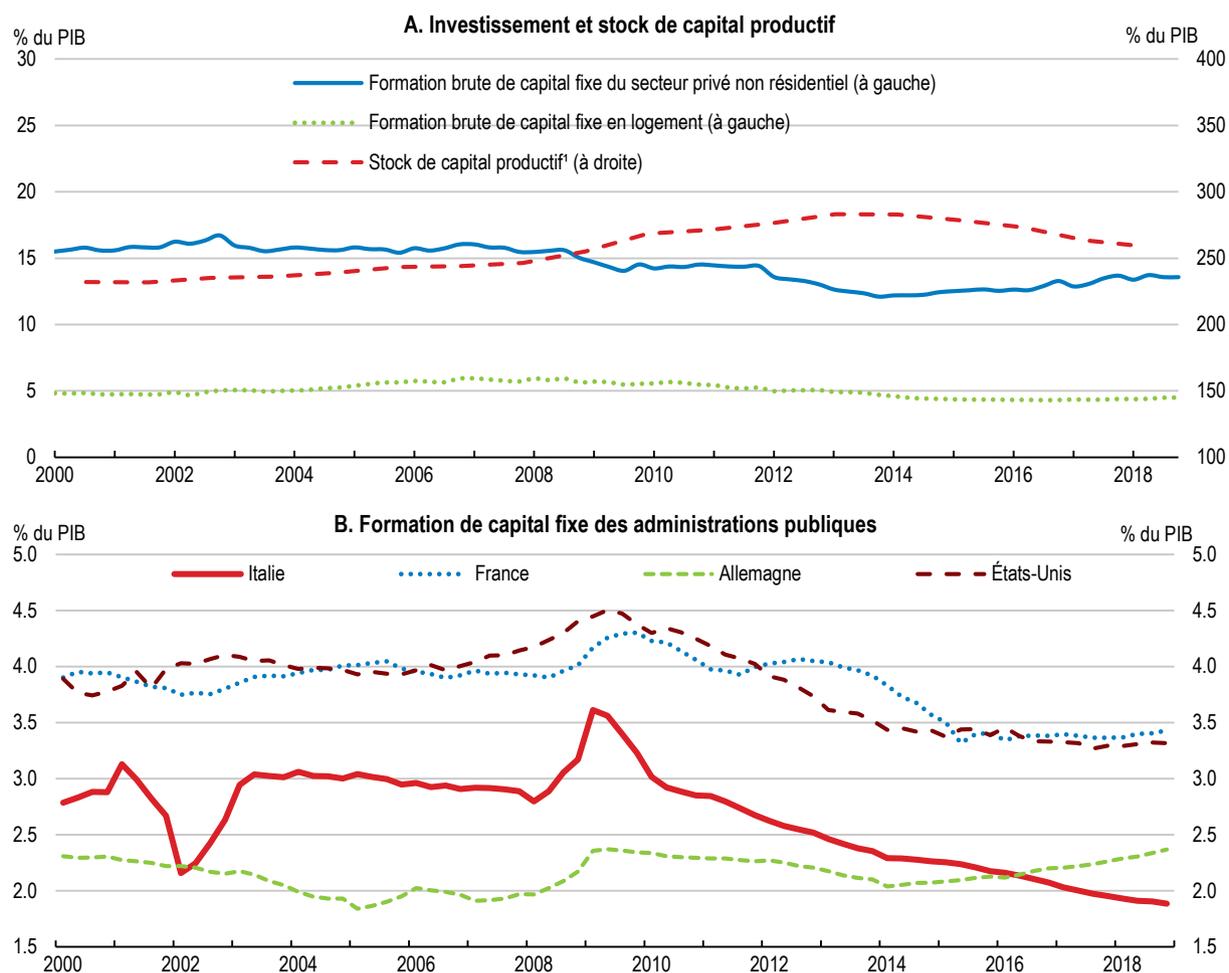


1. PIB réel par actif occupé.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 104, et informations plus récentes.

L'investissement public continue à diminuer, entravé par de longs délais de planification et de réalisation qui aboutissent à l'inutilisation de fonds. L'investissement public a chuté à moins de 2 % du PIB et est désormais à son plus bas niveau en 25 ans (Graphique 11, Partie B). Depuis le début de l'année 2015, l'activité de construction s'est stabilisée à des niveaux inférieurs de 10 % à ceux du milieu des années 90 et inférieurs de 40 % au point culminant d'avant la crise. Toutefois, certains indicateurs laissent entrevoir un début de reprise. En effet, la demande de crédits immobiliers et le nombre de permis de construire augmentent, tandis que les prix des logements ont cessé de baisser.

**Graphique 11. L'investissement privé progresse alors que l'investissement public a atteint des niveaux historiquement bas**



1. Ensemble de l'économie moins le logement.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 104, et informations plus récentes ; et base de données des *comptes nationaux* de l'OCDE.

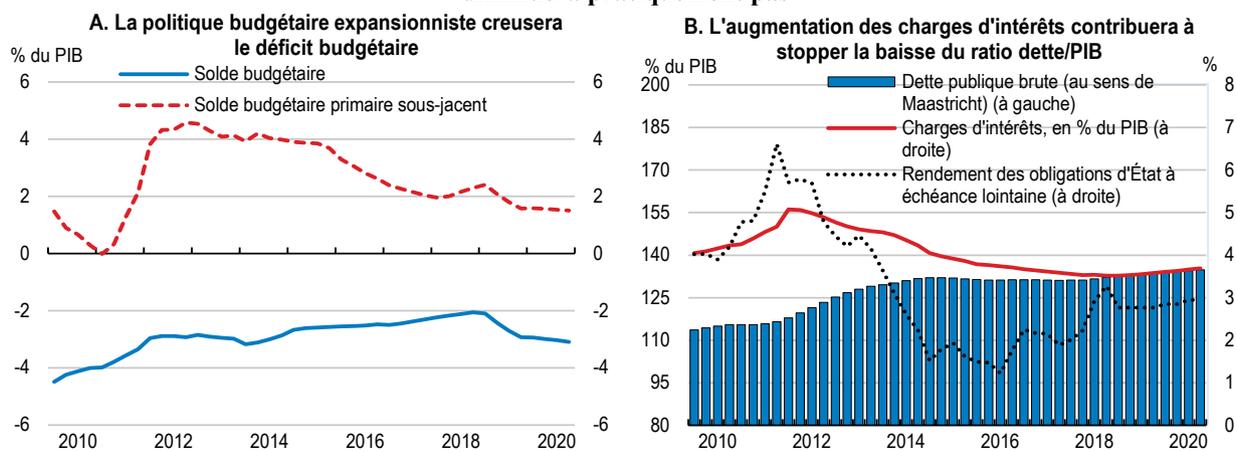
### ***La politique budgétaire expansionniste et la croissance faible accroissent les risques découlant de la dette publique élevée***

Le budget 2019 comporte de nouvelles mesures nettes représentant 0,6 % du PIB, qui consistent pour l'essentiel en une hausse des dépenses sociales (Encadre 1). Après des discussions avec la Commission européenne, le gouvernement a décidé de ramener l'objectif de déficit budgétaire pour 2019 de 2,4 % à 2 % du PIB, dans l'hypothèse d'une croissance de 1 % du PIB en 2019. À la suite de cette décision, la Commission a décidé de mettre fin à l'ouverture d'une procédure de déficit excessif contre l'Italie. Les principales mesures pour 2019 englobent l'annulation du projet d'augmentation de la TVA, l'abaissement de l'âge de la retraite anticipée (pour une durée de trois ans), l'instauration d'un nouveau revenu minimum garanti plus généreux (le revenu de citoyenneté) et un allègement de la pression fiscale sur les travailleurs indépendants et les microentreprises via l'extension du régime fiscal simplifié (à savoir un impôt à taux unique). Ces mesures expansionnistes ne seront qu'en partie compensées par des réductions de dépenses et par

une hausse des impôts sur les revenus industriels et commerciaux, essentiellement aux moyens de mesures de prélèvement fiscal sur les banques et les compagnies d'assurance, de la suppression de la déduction pour fonds propres et du nouvel impôt sur le revenu d'entreprise, ainsi que du régime de suramortissement des investissements. La loi de finances prévoit d'importantes hausses des taux de TVA, pour un montant d'environ 1.3 % de PIB en 2020, et 1.6 % en 2021, lesquelles devraient déboucher sur un repli du déficit budgétaire s'établissant, selon les prévisions des autorités, à 1.8 % du PIB en 2020 et 1.5 % en 2021.

Selon les projections présentées dans cette *Étude*, le déficit budgétaire des administrations publiques devrait se creuser et passer de 2.1 % du PIB en 2018 à 2.5 % en 2019 (Graphique 12, Partie A). L'écart par rapport aux prévisions des autorités italiennes est imputable au repli du PIB réel estimé pour 2019 (-0.2 %) et à une plus faible augmentation du déflateur du PIB. Ces projections sont également bâties sur l'hypothèse que les autorités ne mettront pas en œuvre les hausses de TVA prévues pour 2020-21. C'est pourquoi, et dans l'hypothèse d'une absence d'autre changement majeur de politique, le déficit budgétaire devrait, selon les prévisions, continuer à se creuser pour atteindre 3 % du PIB en 2020. Compte tenu de la croissance molle, de la faiblesse de l'inflation, de l'augmentation des charges d'intérêts et du creusement du déficit, le ratio dette publique/PIB (selon la définition de Maastricht) cessera de diminuer et passera à 135 % du PIB en 2020 (Graphique 12, Partie B). À plus long terme et dans le cadre des politiques actuelles, la dette augmentera progressivement. Si les écarts de rendement s'élargissent encore, l'augmentation du ratio de la dette sera considérablement plus rapide (Graphique 13).

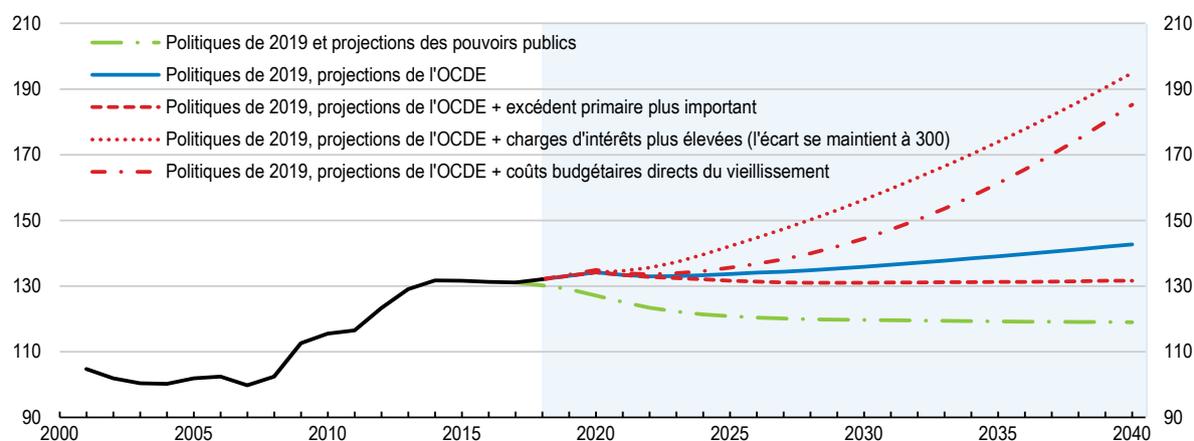
**Graphique 12. La politique budgétaire deviendra expansionniste et le ratio d'endettement ne diminuera pratiquement pas**



Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 104, et informations plus récentes.

### Graphique 13. Dans le cadre des politiques actuelles, le ratio dette/PIB restera élevé et exposé aux risques

Projections de dette publique dans le cadre des politiques de 2019 et de scénarios de budget et de taux d'intérêt, en pourcentage du PIB



*Note* : Le scénario « coûts budgétaires directs du vieillissement » suppose que les dépenses liées au vieillissement démographique (dépenses de retraite, soins de santé et soins de longue durée moins dépenses d'éducation réduites puisque la population en âge d'être scolarisée diminue) supérieures aux dépenses engagées en 2020 sont financées par l'endettement. Les hypothèses qui sous-tendent chaque scénario d'endettement sont résumées dans le Tableau 1.

*Source* : Calculs de l'OCDE.

**Tableau 1. Hypothèses des scénarios de viabilité de la dette du budget 2019**

		2020	2025	2030	2035	2040
<b>Politiques de 2019 et projections des pouvoirs publics</b>						
Croissance du PIB réel	%, annuelle	1.1	0.5	0.6	0.8	1.0
Solde budgétaire primaire	% PIB	2.0	2.4	2.4	2.4	2.4
Croissance du déflateur du PIB	%, annuelle	1.8	2.0	2.0	2.0	2.0
Taux d'intérêt nominal effectif implicite	%	2.9	4.0	4.6	4.8	5.0
Écart entre le taux d'intérêt effectif et le taux sans risque	Pb	219	150	150	150	150
<b>Politiques de 2019, projections de l'OCDE</b>						
Croissance du PIB réel	%, annuelle	0.5	0.5	0.6	0.8	1.0
Solde budgétaire primaire	% PIB	0.6	1.6	2.0	2.0	2.0
Croissance du déflateur du PIB	%, annuelle	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Taux d'intérêt nominal effectif implicite	%	2.9	4.0	4.6	4.8	5.0
Écart entre le taux d'intérêt effectif et le taux sans risque	Pb	219	150	150	150	150
<b>Politiques de 2019, projections de l'OCDE + excédent primaire plus important</b>						
Croissance du PIB réel	%, annuelle	0.5	0.5	0.6	0.8	1.0
Solde budgétaire primaire	% PIB	0.6	1.6	2.5	2.5	2.5
Croissance du déflateur du PIB	%, annuelle	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Taux d'intérêt nominal effectif implicite	%	2.9	4.0	4.6	4.8	5.0
Écart entre le taux d'intérêt effectif et le taux sans risque	Pb	219	150	150	150	150
<b>Politiques de 2019, projections de l'OCDE + charges d'intérêts plus élevées (l'écart se maintient à 300 Pb)</b>						
Croissance du PIB réel	%, annuelle	0.5	0.5	0.6	0.8	1.0
Solde budgétaire primaire	% PIB	0.6	1.6	2.0	2.0	2.0
Croissance du déflateur du PIB	%, annuelle I	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Taux d'intérêt nominal effectif implicite	%	2.9	5.5	6.1	6.3	6.5
Écart entre le taux d'intérêt effectif et le taux sans risque	Pb	219	300	300	300	300
<b>Politiques de 2019, projections de l'OCDE + coûts budgétaires directs du vieillissement</b>						
Croissance du PIB réel	%, annuelle	0.5	0.5	0.6	0.8	1.0
Solde budgétaire primaire	% GDP	0.3	1.0	0.3	-0.9	-1.8
Croissance du déflateur du PIB	%, annuelle	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Taux d'intérêt nominal effectif implicite	%	2.9	4.0	4.6	4.8	5.0
Écart entre le taux d'intérêt effectif et le taux sans risque	Pb	219	150	150	150	150

Source : OCDE.

### Encadré 1. Budget 2019 : principales mesures

D'après les documents du budget de l'État et l'Office budgétaire parlementaire, le budget 2019 se compose de mesures qui augmenteront les dépenses de 0.4 % du PIB et réduiront les recettes de 0.2 % du PIB. Les principales mesures sont les suivantes :

- Annulation des relèvements automatiques des taux de TVA : La loi de finances 2019 annule la hausse des taux de TVA prévue pour 2019, qui représente environ 0.7 % du PIB. Dans le même temps, elle introduit de nouvelles clauses de sauvegarde de la TVA pour 2020 et 2021 qui porteront le taux normal de TVA à 25.2 % en 2020 et à 26.5 % en 2021 (contre 22 % actuellement), à moins que des mesures compensatoires ne soient prises.
- Revenu minimum garanti : Un revenu minimum garanti (le revenu de citoyenneté) est créé pour remplacer le programme existant, qui a été mis en place en 2018 (*Reddito di Inclusione* - REI). Le nouveau revenu minimum garanti est plus généreux que le REI puisqu'il devrait consister en un versement pouvant aller jusqu'à 780 EUR par mois pour un célibataire sans revenu, le montant étant corrigé pour tenir compte de la composition du foyer selon une échelle d'équivalence (comme pour le REI). Cette nouvelle mesure est conditionnée à la participation à des dispositifs de recherche d'emploi et de formation, et d'emplois d'intérêt local. Les autorités ont affecté 0.3 % du PIB de 2019 à 2021 au revenu de citoyenneté.
- Nouveau régime de retraite anticipée : Les travailleurs âgés de 62 ans et ayant cotisé pendant 38 ans seront autorisés à partir à la retraite en percevant une pension réduite. Ce régime sera valable pendant trois ans. La mesure sera en partie financée par une diminution de la correction de l'inflation pour les pensions de plus de 1 500 EUR et par un impôt de solidarité sur les pensions élevées. Toutefois, ces deux mesures devraient représenter seulement 0.02 % du PIB en 2019 et quelque 0.05 % du PIB en 2020 et en 2021. Pour 2019, les dépenses supplémentaires au titre du nouveau régime de préretraite dépendront du taux de personnes demandant à en bénéficier et ne devraient pas excéder 0.2 % du PIB en 2019, et 0.3 % du PIB en 2020 et en 2021. Le budget 2019 met également fin jusqu'en 2026 à l'indexation des obligations contributives réactualisées pour bénéficier d'une retraite anticipée sur l'évolution de l'espérance de vie
- Impôt à taux unique : Il porte de 45 000 EUR à 65 000 EUR les seuils de revenu du régime fiscal simplifié qui applique un taux d'imposition de 15 % aux revenus des travailleurs indépendants et des microentreprises. Le budget introduit aussi, à partir de 2020, une nouvelle tranche d'imposition dans le régime fiscal simplifié pour les revenus compris entre 65 000 EUR et 100 000 EUR, qui seront imposés à 20 %. Les conditions à remplir sont basées sur les revenus de l'année précédente. Cette mesure réduira les recettes fiscales à hauteur de moins de 0.1 % du PIB par an en 2019-21.
- Modifications de la fiscalité des entreprises : Le budget annule la déduction pour fonds propres (qui a été instaurée pour rétablir la neutralité entre le financement par emprunt et le financement sur fonds propres) et l'impôt sur le revenu d'entreprise (IRI) qui devait entrer en vigueur en 2019 et appliquer le taux de l'impôt sur les sociétés (24 %) à l'ensemble des revenus industriels et commerciaux quelle que soit la forme juridique de l'entreprise. Le budget réduit

aussi les incitations fiscales liées au Plan Industrie 4.0, tandis qu'il porte le taux d'« hyper-amortissement » de 150 % à 170 % pour les investissements jusqu'à un montant de 2.5 millions EUR.

- Taxe sur les services numériques : taux d'imposition de 3 % sur les recettes tirées de la publicité, des ventes et du traitement de données en ligne. La taxe s'applique aux entreprises pour lesquelles le montant total des recettes mondiales est supérieur à 750 millions EUR et les recettes provenant des services numériques en Italie dépassent 5.5 millions EUR.
- Mesures de traitement des dettes fiscales : L'extension des mesures « rottamazione cartelle » (destruction de fichiers) (lancées par les précédents gouvernements) permet au débiteur fiscal de payer l'impôt dû de manière échelonnée sur cinq ans ; les amendes et les charges d'intérêts en lien avec la dette fiscale sont annulées. Les autres formes d'amnistie fiscale sont nouvelles et concernent non seulement les amendes et charges d'intérêts mais aussi la dette fiscale : « condono » annule les impôts exigibles (dont les charges d'intérêts et les amendes) en lien avec les taxes et les amendes sur les véhicules à moteur et les taxes locales dues entre 2000 et 2010 jusqu'à 1 000 EUR ; « saldo e stralcio » annule la dette fiscale (liée à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et incluant les cotisations de sécurité sociale) exigible entre 2000 et 2017 en cas de paiement d'un pourcentage (de 16 % à 35 % en fonction de la situation économique personnelle) de la dette fiscale (dont les charges d'intérêts et les amendes) ; « liti pendenti » permet aux contribuables de mettre fin aux contentieux judiciaires en cours en payant une partie de la dette fiscale (40 % si le débiteur a obtenu un jugement favorable en première instance, qui tombe à 5 % lorsque le contentieux est au stade du dernier recours et que le débiteur a bénéficié d'un jugement favorable dans toutes les instances inférieures ; le débiteur peut aussi annuler la dette en payant 90 % de son montant s'il attend le jugement de première instance).

Le budget 2019 ambitionne, à juste titre, d'aider les personnes pauvres mais, étant donné sa composition, les effets positifs sur la croissance seront vraisemblablement modestes, surtout à moyen terme. Le revenu minimum garanti (revenu de citoyenneté) renforce considérablement les programmes de lutte contre la pauvreté en ciblant les transferts sociaux sur les ménages pauvres. Les transferts sont conditionnés à la participation des individus à des programmes de recherche d'emploi et de formation, et d'emplois d'intérêt local. Toutefois, ainsi qu'on le verra plus bas ainsi que dans le chapitre thématique, ces programmes de recherche d'emploi et de formation sont inadaptés dans de nombreuses régions et risquent d'atténuer l'efficacité du revenu de citoyenneté en termes de réduction de la pauvreté et d'en augmenter son coût.

Le réseau des services publics de l'emploi régionaux (SPE) sera chargé de gérer le revenu de citoyenneté. Ces dispositions tranchent avec le revenu d'insertion (REI), dont le champ d'application a été étendu en 2018, dans la mesure où les services sociaux des communes étaient responsables de sa gestion et de l'élaboration de projets personnalisés d'intégration dans la société en collaboration avec les services de santé, le système scolaire, les services publics de l'emploi et des organisations à but non lucratif proposant des services aux personnes pauvres. Pour s'acquitter de ces responsabilités, de nombreuses communes ont renforcé leurs services sociaux. Il faudra veiller à ce que le SPE collabore étroitement et efficacement, comme ce avec ces services sociaux pour obtenir des résultats meilleurs et plus rapides.

Le budget introduit un nouveau régime de retraite anticipée en faveur des travailleurs âgés de 62 ans et ayant cotisé pendant au moins 38 ans. Prévus à titre temporaire, ce régime prendra fin en 2021. Les individus qui opteront pour une retraite anticipée percevront une pension inférieure à ce qu'ils auraient perçu sinon au titre du régime antérieur. Toutefois, la réduction prévue ne sera pas nécessairement équitable d'un point de vue actuariel, avec pour conséquence que ces nouvelles modalités risquent d'augmenter les dépenses de retraite à titre permanent. Le nouveau régime de retraite anticipée provoquera une érosion de la croissance à long terme en réduisant le nombre de seniors au travail. Si elle n'est pas juste sur le plan actuariel, elle creusera les inégalités entre les générations et accroîtra des dépenses de retraite déjà élevées.

Étant donné le vieillissement de la population italienne, les besoins de dépenses de santé et le financement de la dépendance augmenteront parallèlement aux dépenses de retraite. L'Italie a amélioré sa gestion des politiques de soins de santé et de prise en charge de la dépendance ces dernières années, par comparaison à de nombreux pays, ce qui limitera l'accroissement des coûts de ces politiques à 0.6 % du PIB entre 2020 et 2030 (European Commission, 2018<sub>[4]</sub>). Toutefois, si la hausse des dépenses liées au vieillissement démographique n'est pas compensée par une réduction des dépenses ou par des mesures de recettes, celles-ci mettront en péril la viabilité à long terme de la dette publique (Graphique 13).

#### Encadré 1. Budget 2019 : principales mesures

D'après les documents du budget de l'État et l'Office budgétaire parlementaire, le budget 2019 se compose de mesures qui augmenteront les dépenses de 0.4 % du PIB et réduiront les recettes de 0.2 % du PIB. Les principales mesures sont les suivantes :

- Annulation des relèvements automatiques des taux de TVA : La loi de finances 2019 annule la hausse des taux de TVA prévue pour 2019, qui représente environ 0.7 % du PIB. Dans le même temps, elle introduit de nouvelles clauses de sauvegarde de la TVA pour 2020 et 2021 qui porteront le taux normal de TVA à 25.2 % en 2020 et à 26.5 % en 2021 (contre 22 % actuellement), à moins que des mesures compensatoires ne soient prises.
- Revenu minimum garanti : Un revenu minimum garanti (le revenu de citoyenneté) est créé pour remplacer le programme existant, qui a été mis en place en 2018 (*Reddito di Inclusione* - REI). Le nouveau revenu minimum garanti est plus généreux que le REI puisqu'il devrait consister en un versement pouvant aller jusqu'à 780 EUR par mois pour un célibataire sans revenu, le montant étant corrigé pour tenir compte de la composition du foyer selon une échelle d'équivalence (comme pour le REI). Cette nouvelle mesure est conditionnée à la participation à des dispositifs de recherche d'emploi et de formation, et d'emplois d'intérêt local. Les autorités ont affecté 0.3 % du PIB de 2019 à 2021 au revenu de citoyenneté.
- Nouveau régime de retraite anticipée : Les travailleurs âgés de 62 ans et ayant cotisé pendant 38 ans seront autorisés à partir à la retraite en percevant une pension réduite. Ce régime sera valable pendant trois ans. La mesure sera en partie financée par une diminution de la correction de l'inflation pour les pensions de plus de 1 500 EUR et par un impôt de solidarité sur les pensions élevées. Toutefois, ces deux mesures devraient représenter seulement 0.02 % du PIB en 2019 et quelque 0.05 % du PIB en 2020 et en 2021. Pour 2019, les dépenses

supplémentaires au titre du nouveau régime de préretraite dépendront du taux de personnes demandant à en bénéficier et ne devraient pas excéder 0.2 % du PIB en 2019, et 0.3 % du PIB en 2020 et en 2021. Le budget 2019 met également fin jusqu'en 2026 à l'indexation des obligations contributives réactualisées pour bénéficier d'une retraite anticipée sur l'évolution de l'espérance de vie

- Impôt à taux unique : Il porte de 45 000 EUR à 65 000 EUR les seuils de revenu du régime fiscal simplifié qui applique un taux d'imposition de 15 % aux revenus des travailleurs indépendants et des microentreprises. Le budget introduit aussi, à partir de 2020, une nouvelle tranche d'imposition dans le régime fiscal simplifié pour les revenus compris entre 65 000 EUR et 100 000 EUR, qui seront imposés à 20 %. Les conditions à remplir sont basées sur les revenus de l'année précédente. Cette mesure réduira les recettes fiscales à hauteur de moins de 0.1 % du PIB par an en 2019-21.
- Modifications de la fiscalité des entreprises : Le budget annule la déduction pour fonds propres (qui a été instaurée pour rétablir la neutralité entre le financement par emprunt et le financement sur fonds propres) et l'impôt sur le revenu d'entreprise (IRI) qui devait entrer en vigueur en 2019 et appliquer le taux de l'impôt sur les sociétés (24 %) à l'ensemble des revenus industriels et commerciaux quelle que soit la forme juridique de l'entreprise. Le budget réduit aussi les incitations fiscales liées au Plan Industrie 4.0, tandis qu'il porte le taux d'« hyper-amortissement » de 150 % à 170 % pour les investissements jusqu'à un montant de 2.5 millions EUR.
- Taxe sur les services numériques : taux d'imposition de 3 % sur les recettes tirées de la publicité, des ventes et du traitement de données en ligne. La taxe s'applique aux entreprises pour lesquelles le montant total des recettes mondiales est supérieur à 750 millions EUR et les recettes provenant des services numériques en Italie dépassent 5.5 millions EUR.

Mesures de traitement des dettes fiscales : L'extension des mesures « rottamazione cartelle » (destruction de fichiers) (lancées par les précédents gouvernements) permet au débiteur fiscal de payer l'impôt dû de manière échelonnée sur cinq ans ; les amendes et les charges d'intérêts en lien avec la dette fiscale sont annulées. Les autres formes d'amnistie fiscale sont nouvelles et concernent non seulement les amendes et charges d'intérêts mais aussi la dette fiscale : « condono » annule les impôts exigibles (dont les charges d'intérêts et les amendes) en lien avec les taxes et les amendes sur les véhicules à moteur et les taxes locales dues entre 2000 et 2010 jusqu'à 1 000 EUR ; « saldo e stralcio » annule la dette fiscale (liée à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et incluant les cotisations de sécurité sociale) exigible entre 2000 et 2017 en cas de paiement d'un pourcentage (de 16 % à 35 % en fonction de la situation économique personnelle) de la dette fiscale (dont les charges d'intérêts et les amendes) ; « liti pendenti » permet aux contribuables de mettre fin aux contentieux judiciaires en cours en payant une partie de la dette fiscale (40 % si le débiteur a obtenu un jugement favorable en première instance, qui tombe à 5 % lorsque le contentieux est au stade du dernier recours et que le débiteur a bénéficié d'un jugement favorable dans toutes les instances inférieures ; le débiteur peut aussi annuler la dette en payant 90 % de son montant s'il attend le jugement de première instance).

Dans l'attente des règlements d'application à venir, la taxe sur les services numériques envisagée dans le budget 2019 (Encadre 1) n'a pas encore été mise en place. Cette taxe

s'inspire d'initiatives comparables prises dans d'autres pays et du vote du Parlement européen en faveur d'une directive similaire à l'échelle de l'UE (European Parliamentary Research Service, 2018<sup>[5]</sup>). Bon nombre des entreprises qui seraient redevables de cette taxe sur les services numériques ont leur siège aux États-Unis. Dans le cadre d'un processus G20/OCDE, des mesures sont en cours d'élaboration, qui adaptent les stratégies actuelles de taxation des entreprises aux enjeux des technologies numériques. Ces technologies permettent aux entreprises de réaliser d'importantes opérations dans un pays sans y être géographiquement présentes, elles confèrent plus d'importance aux sources de création de valeur incorporelle et augmentent les risques inhérents à la planification fiscale agressive (OECD, 2018<sup>[6]</sup>). Les membres partie prenante au processus du G20/OCDE sont déterminés à parvenir en 2020 à une solution de long terme, bâtie sur un consensus, mais ne sont pas tous d'accord sur la nécessité ni l'intérêt de mesures temporaires (OECD, 2019<sup>[7]</sup>).

## Recommandations antérieures sur les questions budgétaires

Recommandations des <i>Études</i> précédentes (Les principales recommandations de l' <i>Étude</i> 2017 sont reprises en caractères gras)	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> 2017
Évaluer l'efficacité des crédits d'impôt en faveur de la recherche-développement et des autres incitations fiscales mis en place récemment, en termes de retombées pour l'innovation et de manque à gagner sur les recettes fiscales.	De nombreuses données sont recueillies et analysées sur les entreprises bénéficiant des dispositions de la Loi sur les <i>start-ups</i> (et du Plan 4.0 pour l'industrie).
Poursuivre la stratégie budgétaire définie de manière à replacer le ratio dette/PIB sur une trajectoire descendante.	Le budget 2019 marque une nette rupture avec la stratégie budgétaire menée antérieurement.
Promouvoir l'utilisation accrue de procédures d'achats centralisés, de systèmes d'information sur les coûts et d'analyses comparatives.	La gestion des marchés publics continue de s'améliorer et de plus en plus de marchés sont attribués par une autorité adjudicatrice centrale. Les capacités des entités adjudicatrices se développent. Des systèmes d'information facilitent la comparaison des prix payés par les différentes entités. L'Autorité nationale de lutte contre la corruption joue un rôle accru dans la surveillance et la validation des contrats.
Renforcer le rôle de coordinateur de l'administration centrale dans la fixation et l'application de normes minimales applicables à la préparation et à l'exécution des projets, ainsi que dans la consolidation des capacités administratives de l'ensemble des organismes qui utilisent des ressources nationales et des fonds européens pour leurs investissements.	Le gouvernement a proposé de constituer un groupe spécial chargé de recueillir toutes les informations sur les projets en cours grâce à la gestion active d'une base de données centralisée et à des liens directs avec les services ordonnateurs, et de promouvoir systématiquement le suivi, l'évaluation et la coordination des investissements. Le gouvernement va également créer une instance centrale qui proposera une assistance technique à l'administration centrale et aux administrations publiques périphériques pour que la préparation et l'évaluation de leurs programmes et projets soient conformes à des normes de qualité.
Continuer à évaluer le montant des engagements conditionnels dans le budget, y compris la vulnérabilité des finances publiques aux risques liés au secteur financier.	Les nouveaux engagements conditionnels sont correctement comptabilisés. Les interventions dans le secteur bancaire ont généré des engagements conditionnels, qui ont été soumis à Eurostat et à la BCE pour vérification et figurent dans les documents budgétaires, conformément à l'avis émis par les deux institutions. Moins de 3 % des nouvelles créations d'entreprises financées par des prêts bancaires garantis au titre de la Loi sur les <i>start-ups</i> ont dû demander à ce que soient libérées ces garanties.
Compléter la législation sur le plan national de lutte contre la pauvreté, déjà programmé, l'appliquer intégralement, le cibler sur les jeunes et les enfants et veiller à ce qu'il dispose d'un financement suffisant.	Le revenu d'insertion (REI, <i>Reddito di Inclusione</i> ), qui constitue une garantie minimum de ressources, a été mis en place au niveau national en janvier 2018 pour tous les ménages aux revenus et patrimoine modestes, à condition pour les bénéficiaires de participer à une mesure de recherche d'emploi ou de satisfaire à d'autres critères sociaux. La prestation des mesures au titre du REI repose sur les services de protection sociale déjà en place dans les communes. Le budget 2019 met en place un nouveau dispositif de revenu minimum garanti, le revenu de citoyenneté ( <i>Reddito di Cittadinanza</i> ), appelé à remplacer le REI, qui augmente nettement les ressources financières consacrées aux programmes de lutte contre la pauvreté et qui dépendra, dans une large mesure, des services publics de l'emploi pour la mise en œuvre des mesures d'activation et de recherche d'emploi.

### *La croissance restera faible ces deux prochaines années*

La croissance du PIB devrait se contracter à 0.2 % en 2019 et augmenter de 0.5 % en 2020. L'incertitude grandissante et la hausse des taux d'intérêt réduiront la propension des ménages et des entreprises à consommer et à investir, ce qui neutralisera les effets de la politique budgétaire expansionniste sur l'activité. Le ralentissement de la croissance de l'économie des principaux partenaires commerciaux de l'Italie freinera la croissance des exportations. La progression modérée de l'investissement stimulera une faible croissance des importations. La faiblesse de l'inflation se traduira par une progression modeste des salaires réels, ce qui ne compensera qu'en partie l'impact négatif du ralentissement de la croissance de l'emploi et de la hausse du taux d'épargne des ménages sur la consommation privée.

Le risque de nouvelles turbulences sur les marchés financiers accélérerait l'augmentation graduelle attendue des coûts d'emprunt pour les ménages et les entreprises et minerait la confiance, ce qui pèserait sur la croissance de l'investissement et de la consommation. De nouvelles hausses brutales des rendements des obligations d'État nuiraient aux bilans et aux ratios de fonds propres des banques, ce qui pourrait entraîner un recul des prêts. Le protectionnisme grandissant porterait préjudice au commerce international, ce qui freinerait la croissance des exportations et conduirait les entreprises à revoir leurs projets d'investissement à la baisse. À l'inverse, l'investissement pourrait mieux résister que prévu si le secteur du logement et le bâtiment se redressent plus vite qu'attendu. Une baisse des prix de l'énergie améliorerait le pouvoir d'achat des ménages et la consommation privée.

**Tableau 2. Indicateurs et prévisions macroéconomiques**

Variation annuelle en pourcentage, en volume (prix de 2010)

	2015 Prix courants (millions EUR)	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Produit intérieur brut (PIB)</b>	<b>1 651</b>	<b>1.2</b>	<b>1.7</b>	<b>0.8</b>	<b>-0.2</b>	<b>0.5</b>
Consommation privée	1 007	1.3	1.5	0.6	0.5	0.5
Consommation publique	312	0.1	-0.2	0.2	0.4	0.6
Formation brute de capital fixe	279	3.7	4.5	3.2	-0.2	1.1
Construction de logements	72	1.5	3.1	3.4	1.0	0.9
Demande intérieure finale	1 598	1.5	1.7	1.0	0.3	0.6
Variation des stocks <sup>1</sup>	5	0.2	-0.4	-0.1	-0.7	0.0
Demande intérieure totale	1 603	1.6	1.3	0.9	-0.4	0.6
Exportations de biens et services	493	2.3	6.4	1.4	2.7	2.3
Importations de biens et services	446	3.8	5.8	1.8	2.1	2.7
Solde extérieur <sup>1</sup>	48	-0.4	0.4	-0.1	0.2	-0.1
<b>Autres indicateurs</b> (taux de croissance, sauf indication contraire)						
PIB potentiel	..	0.1	0.2	0.3	0.3	0.4
Écart de production <sup>2</sup>	..	-3.4	-2.0	-1.5	-2.0	-1.9
Emploi	..	1.3	1.2	0.9	-0.2	0.2
Taux de chômage	..	11.7	11.3	10.6	12.0	12.1
Déflateur du PIB	..	1.2	0.4	0.8	0.9	1.0
Indice des prix à la consommation (harmonisé)	..	-0.1	1.3	1.2	0.9	0.8
Indice des prix à la consommation sous-jacent (harmonisé)	..	0.5	0.8	0.6	0.3	0.8
Taux d'épargne net des ménages <sup>3</sup>	..	3.2	2.3	3.3	3.8	4.2
Solde commercial <sup>4</sup>	..	3.4	3.2	2.8	..	..
Solde des paiements courants <sup>4</sup>	..	2.5	2.8	2.6	2.7	2.4
Solde financier des administrations publiques <sup>4</sup>	..	-2.5	-2.4	-2.1	-2.5	-3.0
Solde financier sous-jacent des administrations publiques <sup>2</sup>	..	-0.7	-1.4	-1.4	-1.5	-2.0
Solde financier primaire sous-jacent des administrations publiques <sup>2</sup>	..	2.9	2.2	2.1	2.0	1.5
Dette brute des administrations publiques (définition de Maastricht) <sup>4</sup>	..	131.3	131.1	132.1	133.8	134.8
Dette nette des administrations publiques <sup>4</sup>	..	127.4	125.0	125.2	126.8	127.9
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	..	-0.3	-0.3	-0.3	-0.2	0.2
Rendement des obligations d'État à dix ans, moyenne	..	1.5	2.1	2.6	2.8	2.9

1. Contribution aux variations du PIB réel.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. En pourcentage du revenu disponible des ménages.

4. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 104, et informations plus récentes.

**Tableau 3. Événements à faible probabilité qui pourraient modifier notablement les perspectives**

Facteur de vulnérabilité	Impact possible
Ralentissement du processus de réforme et conflit avec l'UE dans le contexte d'une croissance mondiale timide provoquant une perte de confiance et une révision à la baisse de la note de la dette souveraine	Les rendements des obligations souveraines augmenteraient fortement, ce qui entraînerait une hausse des coûts du service de la dette et une crise de la dette.
Les banques continuent à étoffer leurs portefeuilles d'obligations souveraines, ce qui aggrave le cercle vicieux entre les emprunteurs souverains et les banques dans le contexte d'un éclatement politique et d'une hausse des rendements des obligations d'État	Une hausse durable des rendements des obligations d'État occasionne des pertes bilancielle pour les banques, ce qui les oblige à restreindre leurs prêts et à tenter de se recapitaliser. Il en résulte un repli des cours des actions, une perte de confiance et une crise économique.
Une hausse brutale du protectionnisme à l'échelle mondiale réduit sensiblement les échanges commerciaux et la demande et les prix des exportations de l'Italie	Une réduction prononcée et durable de l'activité de production destinée à l'exportation se traduit par un recul de l'investissement et par des suppressions d'emplois, ce qui nuit aux revenus et aux recettes publiques.

Source : OCDE.

### Les banques sont en meilleure santé mais sont exposées aux risques entourant les finances publiques

Le système bancaire affiche une meilleure santé, ce qui favorise l'investissement privé, mais ses liens avec les finances publiques restent un facteur de risque. La stratégie des pouvoirs publics, qui vise à remettre sur pied le secteur bancaire grâce à un ensemble de mesures alliant procédures de résolution, recapitalisations et acquisitions, porte ses fruits, même si des difficultés subsistent. Le coût de l'intervention des autorités dans le secteur financier a été limité à environ 0.3 % du PIB pour le moment, ou à 1.3 % une fois prise en compte l'hypothèse de certains éléments de passif éventuel. Ce chiffre soutient favorablement la comparaison avec le soutien au secteur financier qu'ont apporté les pouvoirs publics dans d'autres pays de la zone euro (5.9 % du PIB en Allemagne, 4.4 % en Espagne et 0.1 % en France).

Le stock de créances douteuses et litigieuses (CDL) au bilan des banques diminue (Graphique 14). La qualité des prêts s'est améliorée et le ratio des nouvelles CDL sur l'encours des prêts a diminué pour passer en dessous de son niveau antérieur à la crise (2.8 % pour les prêts aux sociétés non financières et 1.5 % pour les prêts aux ménages). Cette diminution du taux de CDL s'explique par la reprise économique de 2015-18, mais aussi par la prudence des banques. En 2016-18, le crédit bancaire a progressé pour les entreprises solides, alors qu'il a continué à reculer pour les structures plus risquées (Bank of Italy, 2018<sup>[31]</sup>).

La valeur brute des créances les plus douteuses (« *sofferenze* ») détenues par les banques sur les sociétés non financières a reculé de près de 45 % depuis son pic de février 2017, les banques en ayant cédé pour 42 milliards EUR en 2017 et près de 40 milliards EUR en 2018. Entre la fin de 2015 et la mi-2018, le taux de couverture des créances douteuses est passé de 59 % à 68 % (de 45 % à 54 % pour l'ensemble des CDL). Les sûretés réelles et garanties personnelles s'établissaient à 68 % environ du montant brut des créances douteuses à la mi-2018, soit au même niveau qu'à la fin de 2016.

Les avancées sur le front de la réduction des CDL sont à mettre à l'actif des mesures efficaces prises par les pouvoirs publics. La Garantie de l'État sur la titrisation de créances

douteuses et litigieuses des banques mise en place en 2016 (OECD, 2017<sup>[8]</sup>) – qui a couvert, jusqu'à présent, pour 42 milliards EUR de CDL titrisées pour un coût nul pour le Trésor – a été très utile pour développer un marché toujours plus grand des CDL. En 2018, le nombre total de transactions sur ces créances sur le marché secondaire devait ainsi être quatre fois plus élevé qu'en 2017 et 20 fois plus qu'en 2013 (PWC, 2018<sup>[9]</sup>). Les autorités de surveillance ont pris des mesures énergiques et interventionnistes pour accélérer les cessions de CDL. Des banques de premier plan ont soumis des plans de réduction de leurs CDL et en 2018, les cessions réalisées ont été conformes aux plans soumis. À terme, ces créances devraient continuer de diminuer. En mars 2018, les onze plus grandes banques ont présenté des plans actualisés de réduction des CDL pour la période 2018-20. À la fin de 2018, les banques de taille plus modeste détenant des volumes importants de CDL ont également soumis des plans de réduction, conformément aux directives publiées dans ce sens par la Banque d'Italie en janvier 2018 (Bank of Italy, 2018<sup>[3]</sup>).

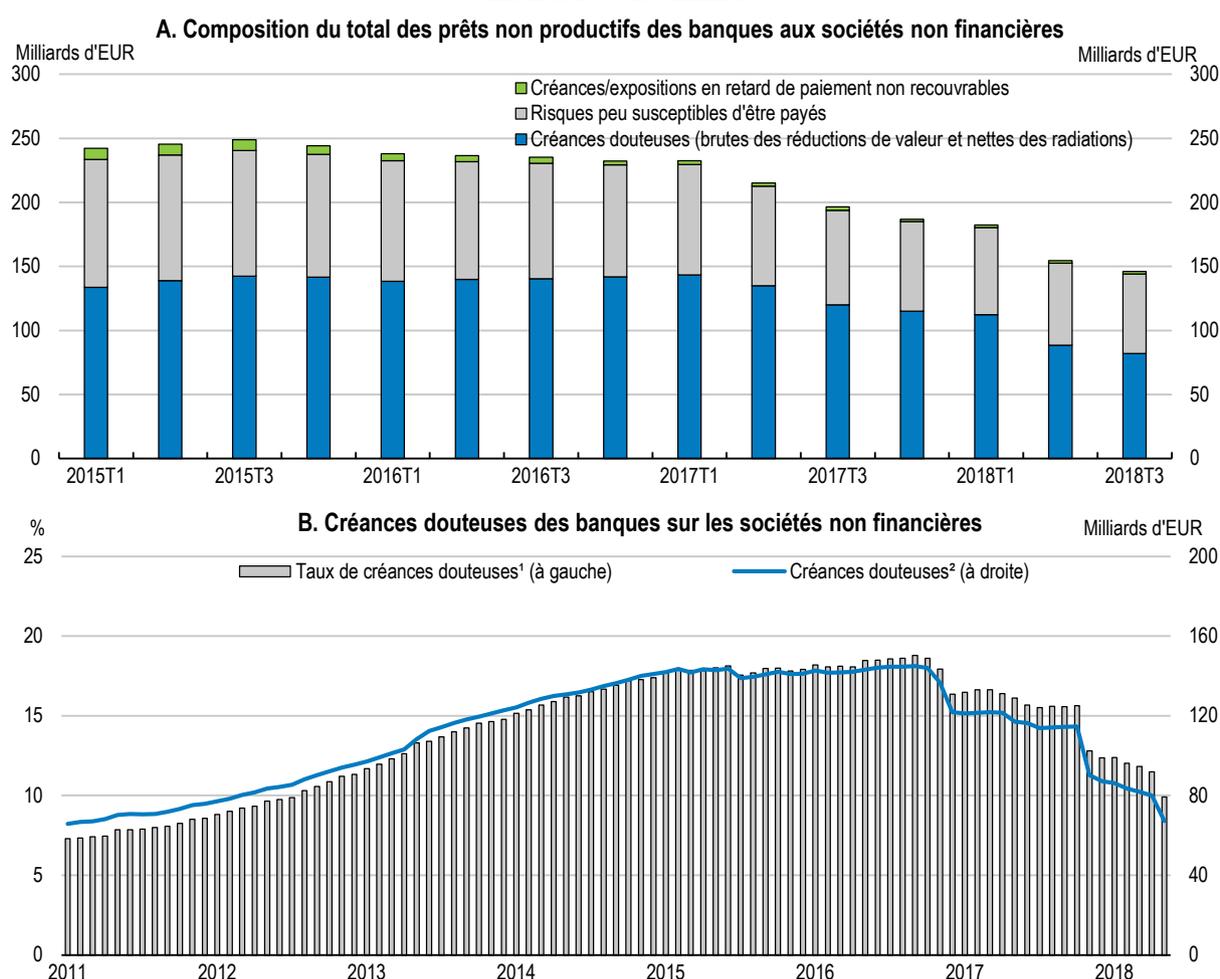
Pour l'heure, la hausse des rendements des obligations du gouvernement italien en 2018 n'a eu qu'un impact limité sur les coûts de financement des banques, même si les rendements des contrats d'échange sur risque de défaillance (CDS) et des obligations bancaires ont considérablement augmenté et se situent désormais au-delà des taux observés dans les pays européens (Bank of Italy, 2018<sup>[3]</sup>). Les banques s'en remettent de plus en plus souvent à leurs dépôts pour répondre à leurs besoins de ressources. Le recours à l'Eurosystème est resté stable depuis mars 2017, après les dernières opérations de refinancement à plus long terme ciblées (TLTRO II).

Bien que les coûts de financement des banques demeurent bas pour le moment, ils pourraient connaître une hausse notable. L'écart de rendement des obligations à 10 ans du gouvernement italien a bondi en 2018. Bien qu'en retrait par rapport à son pic d'octobre 2018, il reste supérieur d'environ 130 points de base à son niveau d'avril 2018. Des estimations concernant la période 2010-11 laissent penser qu'une augmentation de 100 points de base de l'écart de rendement des obligations d'État à 10 ans pourrait faire remonter les taux d'intérêt sur les dépôts à terme et les prises en pension d'environ 40 points de base et les rendements sur les nouvelles émissions obligataires d'environ 100 points de base (Bank of Italy, 2018<sup>[3]</sup>). Ces deux dernières années, les banques italiennes ont émis un volume d'obligations considérablement réduit, en particulier auprès des ménages. La proportion des obligations dans le financement total des banques a reculé à tout juste un peu plus de 10 % à la fin de 2018, contre 15 % en 2016. Cette proportion est inférieure à ce qu'elle est dans les banques allemandes et françaises (où elle se situe respectivement à 13.7 % et 16.4 %) (Bank of Italy, 2018<sup>[3]</sup>). Les banques italiennes ont peu recours aux marchés obligataires internationaux.

De surcroît, la fin de l'opération TLTRO II programmée pour 2020-21 et l'introduction de l'exigence minimale de fonds propres et de passifs éligibles pour un renflouement interne (*Minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL) vont pousser un peu plus à la hausse les coûts de financement des banques. L'introduction de cet instrument risque d'obliger les banques à émettre d'importants montants d'obligations éligibles au dispositif. Il ressort de simulations réalisées par l'Autorité bancaire européenne (ABE) et la BCE que si le coût du respect des règles du MREL sera limité pour l'ensemble du secteur bancaire, il pourrait être élevé pour les banques de taille plus modeste (ECB, 2017<sup>[10]</sup>; EBA, 2016<sup>[11]</sup>). Dans ce contexte, la capacité des banques à émettre massivement des titres éligibles au MREL auprès d'investisseurs autres que les ménages, tout en maîtrisant une hausse générale de leurs coûts de financement, pourrait dépendre de leur capacité à vendre ces titres à des investisseurs internationaux.

Le rendement des actifs s'est nettement amélioré et en 2017, il était supérieur à celui des pays européens comparables, mais il a fléchi en 2018 (Graphique 15, Partie A). Les ratios de fonds propres des banques ont augmenté et sont nettement au-dessus des seuils réglementaires (Graphique 15, Partie B), même si les fonds propres de base (actions ordinaires et assimilées) du système bancaire italien ont diminué de 60 points de base entre la fin de 2017 et la mi-2018. Les derniers tests de résistance à l'échelle de l'UE montrent que les banques systémiques italiennes pourraient surmonter de graves chocs économiques. Le recul des CDL au bilan des banques et l'augmentation des provisions et des fonds propres ont réduit le ratio CDL (nettes de provisions) / fonds propres de plus de 40 points de pourcentage depuis 2016, à moins de 50 % (Graphique 15, Partie C), même s'il reste élevé.

**Graphique 14. Les créances douteuses et litigieuses des banques envers des sociétés non financières ont diminué**



1. Créances douteuses (*sofferenze*) en pourcentage du total des prêts bancaires.

2. Niveau.

Source : Banque d'Italie.

Malgré ces progrès, les banques restent en proie à des difficultés. Le secteur bancaire poursuit son redimensionnement et le total des actifs bancaires a diminué de quelque 5 % (200 milliards EUR) en 2017-18. Quoiqu'en progrès, la rentabilité du secteur demeure faible. S'il devait se renouveler en 2019, un nouvel épisode de tensions, conjugué au ralentissement de la croissance économique, pourrait peser sur la rentabilité du secteur

bancaire. Conscientes de ces enjeux, les banques mettent en place des stratégies de réorganisation pour gagner en efficience. Dans le cadre de ces réorganisations, le nombre de salariés du secteur bancaire, en pourcentage de la population, n'a pas cessé de diminuer pour s'établir, en 2017, à un niveau inférieur de 30 % à la moyenne de l'UE (contre 26 % en 2015). Pour autant, même si le nombre d'agences bancaires en pourcentage de la population a également diminué, il demeure au troisième rang, par ordre décroissant, du classement de l'UE (et supérieur de 62 % à la moyenne de l'UE). Les agences bancaires sont de taille modeste, elles emploient en moyenne une dizaine de salariés – soit un chiffre inférieur de 63 % à la moyenne de l'UE. Il est capital de poursuivre la réorganisation de la profession pour en diminuer les coûts de fonctionnement et améliorer durablement sa rentabilité.

La réduction des créances douteuses et litigieuses a été inégale selon les banques. Les progrès ont été plus lents pour les banques de petite et moyenne taille. La réforme des banques coopératives et mutualistes, qui impose aux plus grandes banques coopératives de prendre le statut de sociétés anonymes et aux banques mutualistes, de se regrouper ou d'adhérer à un système de protection institutionnel (un réseau intégré de banques mutualistes), n'a pas encore été pleinement mise en œuvre. Deux banques coopératives à qui le législateur imposait de se transformer en sociétés anonymes ne se sont pas conformées à cette obligation (l'une des deux affaires a été renvoyée devant la Cour de justice de l'UE). Quelque 230 banques mutualistes devraient fusionner en trois nouveaux groupes bancaires. L'un a commencé à fonctionner au début de 2019. Deux de ces groupes feront partie des groupes importants et, en tant que tels, relèveront du contrôle exercé au sein du mécanisme de surveillance unique (MSU) et seront soumis à un examen de la qualité de leurs actifs en 2019. La mise en œuvre intégrale des réformes des banques coopératives et mutualistes permettra de renforcer les petites banques et d'apaiser les inquiétudes quant à leur viabilité à long terme.

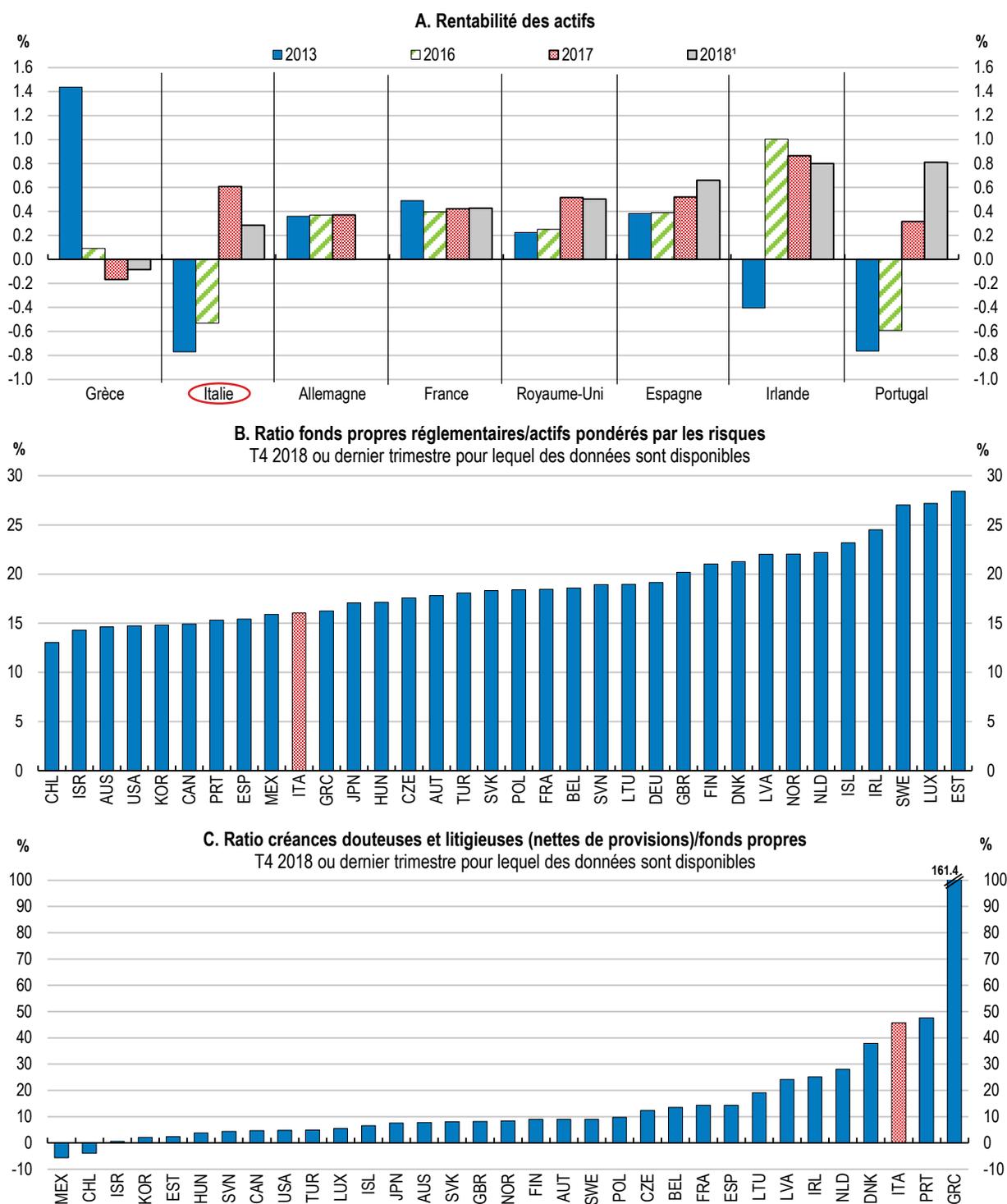
L'état de santé du bilan des banques italiennes demeure étroitement lié aux risques entourant les finances publiques via les effets des finances publiques sur les rendements des obligations souveraines et la notation de l'emprunteur souverain. Les banques italiennes ont souvent joué le rôle d'amortisseur de chocs sur le marché des obligations souveraines italiennes, en achetant des titres de ce type lorsque les rendements s'inscrivaient en hausse (Graphique 16). L'envolée des rendements des obligations souveraines italiennes à la mi-2018 s'inscrit dans ce schéma, les avoirs des banques en titres de cette nature ayant augmenté de 0.7 point de pourcentage par rapport à la fin 2017, pour atteindre 9.5 % du total des actifs, soit un niveau plus élevé qu'ailleurs. Des hausses sensibles et durables des rendements des obligations souveraines peuvent avoir un impact négatif sur les banques via trois principaux canaux. Tout d'abord, la hausse des rendements sur ces titres se traduit généralement par un relèvement des taux d'intérêt sur les dépôts et des rendements sur les nouvelles émissions d'obligations, ce qui accroît les coûts de financement des banques. Ensuite, une hausse des rendements des obligations souveraines réduit la valeur des sûretés admissibles au titre des opérations de refinancement de l'Eurosystème et partant, la liquidité des banques. Enfin, la baisse des cours d'obligations d'État valorisées à leur juste valeur réduit les ratios de fonds propres (Bank of Italy, 2018<sup>[3]</sup>).

Si les grandes banques semblent suffisamment solides pour résister aux fortes tensions exercées par des rendements en hausse sur les obligations d'État, certaines banques de taille plus modeste éprouveront peut-être plus de difficultés étant donné que ces titres constituent une plus forte proportion de leurs actifs. À la date de juin 2018, la proportion des obligations souveraines italiennes, valorisées à leur juste valeur, dans le portefeuille total

d'actifs des banques était de 11.3 % pour les moins importantes, et de 4.7 % pour les banques plus importantes. Il ressort des simulations réalisées par le Banque d'Italie qu'un mouvement haussier de 100 points de base de la courbe des rendements souverains réduirait le ratio des fonds propres de base (actions ordinaires et assimilées) de 90 points de base pour les banques moins importantes, et de 40 points pour les plus importantes (Bank of Italy, 2018<sup>[3]</sup>).

Dans un contexte de faibles cours des actions des banques, il serait onéreux, si les écarts de rendements souverains devaient se creuser durablement, de rétablir les ratios de fonds propres au moyen d'opérations de recapitalisation. Ces injections de fonds propres risqueraient de déclencher un cercle vicieux, dans la mesure où les pertes des banques et l'augmentation de leurs coûts de financement, du fait de la hausse des rendements obligataires souverains, pourraient les inciter à réduire leur offre de crédit et à relever leurs taux débiteurs, ce qui freinerait un peu plus encore l'activité économique et pèserait sur les recettes publiques. Bofondi, Carpinelli et Sette (2017<sup>[12]</sup>) montrent qu'un même processus a été à l'œuvre durant la crise de la dette souveraine en Europe en 2011, les banques italiennes ayant alors réduit leur offre de crédit – essentiellement à cause d'un renchérissement de leurs coûts de financement – ce qui a conduit à un déficit de prêts bancaires. S'il devait se prolonger, un tel processus pourrait affaiblir l'économie et éroder la confiance dans le système bancaire, menaçant de ce fait la stabilité financière.

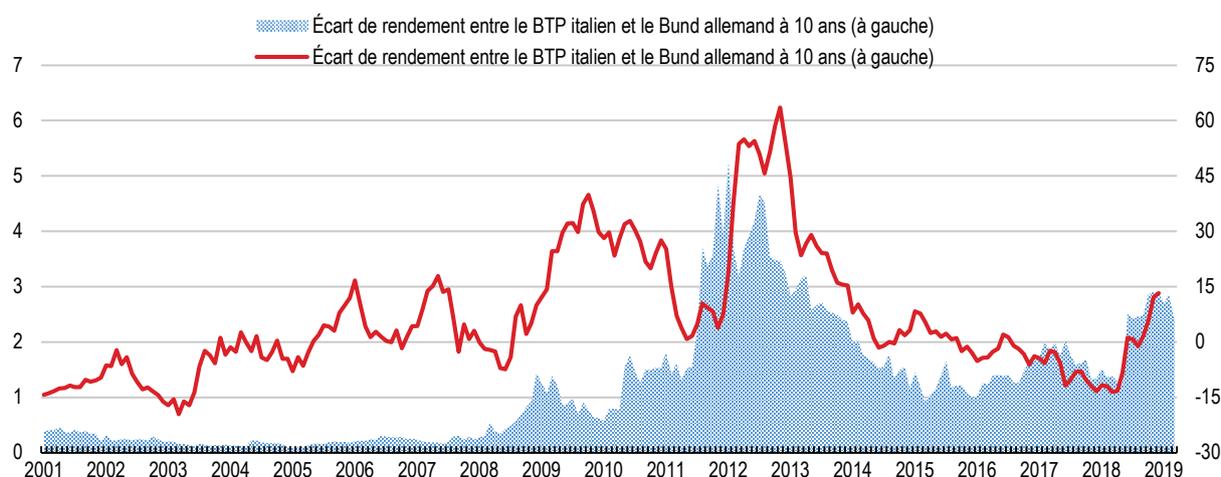
Graphique 15. L'état de santé des banques s'est amélioré mais des risques subsistent



1. Les données pour 2018 correspondent soit à celles du 1<sup>er</sup> trimestre (Royaume-Uni), du 2<sup>e</sup> trimestre (France et Italie), ou du 3<sup>e</sup> trimestre (Grèce, Irlande, Portugal et Espagne), selon que les chiffres sont ou non connus.

Source : Base de données des *Indicateurs de solidité financière* du FMI.

**Graphique 16. Les banques italiennes ont joué le rôle d'investisseurs contracycliques en obligations souveraines italiennes**  
En pourcentage



1. Les données se rapportent au secteur « Institutions de dépôts, à l'exclusion de la banque centrale » (S122, selon la définition du Système de comptabilité nationale 2008) et à la « Cassa Depositi e Prestiti ».

Source : Calculs de l'OCDE d'après Thomson Reuters et la Banque d'Italie.

### Recommandations antérieures concernant le secteur financier

#### Recommandations des Études précédentes

(Les principales recommandations de l'Étude 2017 sont reprises en caractères gras)

Fixer des objectifs propres à chaque banque, progressifs et crédibles pour réduire les créances douteuses et litigieuses (CDL) dans le portefeuille des banques, conformément au récent projet de lignes directrices de la BCE.

Lorsque des banques s'écartent des objectifs fixés, l'autorité de contrôle bancaire devrait imposer des mesures correctrices, par exemple des exigences supplémentaires de fonds propres, des cessions d'actifs, la suspension des versements de dividendes et une baisse des dépenses de personnel.

Continuer à développer le marché secondaire des créances douteuses et litigieuses.

Recourir plus fréquemment à des instruments de conversion de créances en fonds propres pour imposer l'application forcée d'un plan de restructuration aux créanciers réfractaires.

Fixer des orientations claires pour l'évaluation des sûretés.

#### Mesures prises depuis l'Étude 2017

Le taux des CDL a diminué après le déploiement de mesures énergiques de réglementation et de supervision préventives et interventionnistes. En mars 2018, les quatre principales banques ont soumis une version actualisée de leurs plans de réduction des CDL pour 2018-2020 et d'ici la fin de 2018, les banques de moindre importance, mais dont le portefeuille de CDL est important, devront également soumettre leurs plans de réduction.

Un marché secondaire des CDL se développe, auquel participent des investisseurs étrangers et nationaux. Les banques et autres institutions financières ont cédé d'importants volumes de CDL sur le marché secondaire en 2017 et au premier semestre de 2018, ce qui a permis de faire baisser leur stock de CDL dans leurs portefeuilles.

Aucune mesure prise. La réforme en cours de la législation sur la faillite devrait aborder cette question.

Le mécanisme de surveillance unique (MSU) a publié des orientations pour la gestion des prêts non performants à l'intention des grandes institutions financières en mars 2017, tandis que la Banque d'Italie publiait des lignes directrices destinées aux institutions d'importance plus modeste en janvier 2018, pour la gestion des créances de ce type ainsi que pour la valorisation des sûretés.

## L'amélioration du bien-être et l'accélération de la croissance passent par des politiques budgétaires crédibles et des réformes structurelles ambitieuses

L'Italie est confrontée à un double défi : installer une croissance plus soutenue à court et à long terme et renforcer l'inclusion sociale et le bien-être, tout en ramenant son ratio dette/PIB élevé à un niveau plus raisonnable. Pour relever ces défis, il lui faut engager un

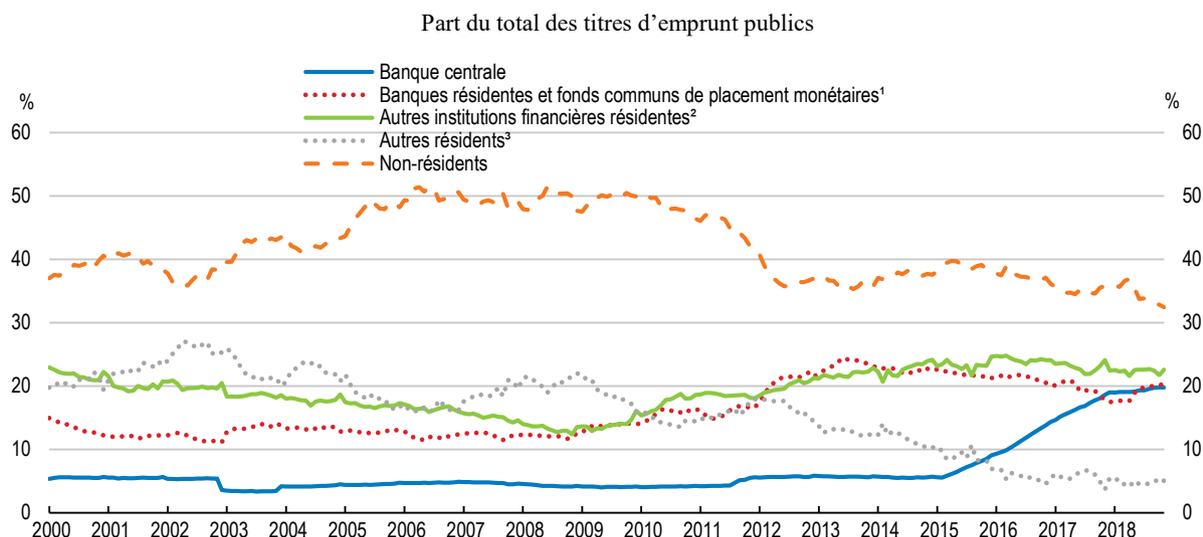
vaste programme de réforme qui devra couvrir de multiples domaines – notamment l'emploi et la politique sociale, l'entrepreneuriat, l'innovation et l'éducation, l'administration publique et la gestion environnementale – et en même temps réorienter la dépense publique des dépenses courantes vers les dépenses d'investissement et faire baisser le ratio d'endettement public graduellement mais résolument.

***Par son ampleur, la dette publique génère des risques et limite la marge de manœuvre budgétaire***

L'Italie se classe au troisième rang des pays de l'OCDE qui affichent les ratios dette publique/PIB les plus élevés, derrière le Japon et la Grèce. Les coûts d'emprunt de l'État ont fortement augmenté en 2018 suite aux annonces des autorités concernant la forte hausse prévisionnelle du déficit budgétaire – en contradiction flagrante avec les règles budgétaires de l'UE – et au retour en arrière partiel sur les réformes précédemment engagées, notamment dans les domaines des retraites et du marché du travail. Les rendements des emprunts souverains à 10 ans ont dépassé 3 % en 2018 (1.5 point de pourcentage de plus qu'au début de 2018) (Graphique 16), un niveau bien plus élevé que dans les pays pairs.

Son ratio dette/PIB élevé rend l'Italie vulnérable face à une hausse des taux d'intérêt. Le gouvernement devrait émettre en 2019 environ 380 milliards d'euros de titres d'emprunt, à peu près comme en 2018. Sur ce total, 345 milliards d'euros serviront à couvrir des tombées de titres et le reste correspondra à de nouvelles émissions. La politique de détente quantitative de la BCE a facilité le refinancement de la dette publique, et la part des titres d'emprunt d'État italiens détenus par la Banque d'Italie a grimpé d'environ 5 % à presque 20 %, tandis que celle détenue par les petits porteurs est tombée à tout juste 5 % (Graphique 17). En 2016, la banque centrale a acheté sur le marché secondaire l'équivalent de 45 % environ des nouvelles émissions à moyen et long terme. Cette part va tomber à 24 % en 2018 et devrait d'établir à 9.5 % en 2019 du fait de l'arrêt des achats nets de la BCE. Avec l'arrivée à terme des politiques de détente quantitative en 2019, le marché devra absorber des volumes plus importants de titres d'emprunt, ce qui pourrait orienter les rendements des obligations d'État à la hausse.

### Graphique 17. La structure de la propriété des titres de dette publics s'est considérablement modifiée



1. Cette catégorie correspond au secteur « Institutions de dépôt, à l'exclusion de la banque centrale » (S122) et au secteur « Fonds communs de placement monétaires » (S123), du Système de comptabilité nationale 2008 (SCN 2008).

2. Cette catégorie correspond aux secteurs suivants (du SCN 2008) : « Fonds communs de placement non monétaires » (S124) ; « Autres intermédiaires financiers, à l'exclusion des sociétés d'assurances et des fonds de pension » (S125) ; « Auxiliaires financiers » (S126) ; « Institutions financières captives et prêteurs non institutionnels » (S127) ; « Sociétés d'assurances » (S128) ; et « Fonds de pension » (S129).

3. Cette catégorie correspond aux secteurs suivants (du SCN 2008) : « Sociétés non financières » (S11) ; « Ménages » (S14) ; et « Institutions sans but lucratif au service des ménages » (S15).

Source : Banque d'Italie.

Les marchés ont vivement réagi aux annonces budgétaires non coordonnées qui se sont succédé depuis le milieu de 2018 et à la montée des tensions avec la Commission européenne, entraînant des pics de rendements obligataires. Le rendement des obligations d'État à 10 ans a diminué de 90 points de base en décembre 2018, suite à l'apaisement du bras de fer entre la Commission européenne et Rome au sujet de la politique budgétaire italienne. L'accord trouvé sur le budget de 2019 a évité l'ouverture d'une procédure de déficit excessif à l'encontre de l'Italie. Le maintien d'une communication claire sur les choix de politique budgétaire et d'un dialogue constructif et ouvert avec la Commission européenne sera essentiel pour préserver la confiance des investisseurs et éviter que les rendements obligataires ne flambent, un phénomène qui alourdirait les coûts de service de la dette et compromettrait sa viabilité.

À l'heure actuelle, la dette publique italienne se situe juste au-dessus des seuils utilisés par plusieurs grandes agences de notation pour définir la qualité « investissement ». D'après les projections actuelles de l'OCDE, au cours des deux prochaines années, le ratio d'endettement public va cesser de diminuer et monter à 134 % du PIB au sens de Maastricht. De plus, comme d'autres pays, l'Italie est confrontée à moyen et long terme à une hausse considérable des dépenses publiques liées au vieillissement démographique. La décision du gouvernement de revenir en partie sur la réforme des retraites de 2012 en instaurant un nouveau programme de départ en retraite anticipée (quoique seulement pour une durée de trois ans, de 2019 à 2021) augmentera les coûts des retraites à court terme, et aussi à plus long terme si ce nouveau programme se révèle non équitable du point de vue

actuariel. La viabilité du système de retraite risque alors d'être compromise et l'équité intergénérationnelle se dégraderait un peu plus, comme on le verra dans le chapitre thématique. La suppression du nouveau programme temporaire de départ en retraite anticipée et la garantie de son équité actuarielle, y compris en maintenant l'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie, sont primordiales pour gérer le vieillissement démographique et préserver la viabilité à long terme du système de retraite.

Ces facteurs mettent tous en exergue la vulnérabilité de la politique budgétaire italienne face à des changements de taux d'intérêt, et les leviers budgétaires limités dont dispose l'État pour stimuler la croissance et mener à bien ses objectifs sociaux. En l'absence de politique budgétaire viable, la marge de manœuvre du secteur public en termes d'amélioration des infrastructures, de fourniture de prestations sociales et d'aide aux pauvres sera nécessairement réduite. Le gouvernement doit impérativement abaisser le ratio dette/PIB à moyen terme pour améliorer sa crédibilité budgétaire et réduire la prime de risque élevée qui grève les emprunts de l'État. Cet objectif passe par les mesures suivantes :

- Porter en continu l'excédent primaire à plus de 2 % permettrait d'orienter plus résolument à la baisse le ratio dette/PIB (voir section suivante). La baisse des coûts d'emprunt et l'amélioration de la confiance compenseraient probablement le ralentissement induit de l'activité.
- Les conseils formulés par le Bureau parlementaire indépendant du budget devraient faciliter le cadrage des politiques et assurer le caractère réaliste des prévisions. L'alignement des budgets sur le Pacte de stabilité et de croissance de l'UE, qu'il convient d'appliquer de façon pragmatique, consoliderait la crédibilité en servant de point d'ancrage à la politique budgétaire.
- L'intégration d'examens de dépenses complets et efficaces à la préparation du budget, ainsi que le permet la réforme de 2016 sur la procédure budgétaire, contribuerait à développer une culture de la performance dans les ministères sectoriels, à redéployer les ressources vers des programmes plus efficaces et à maîtriser la croissance des dépenses publiques.

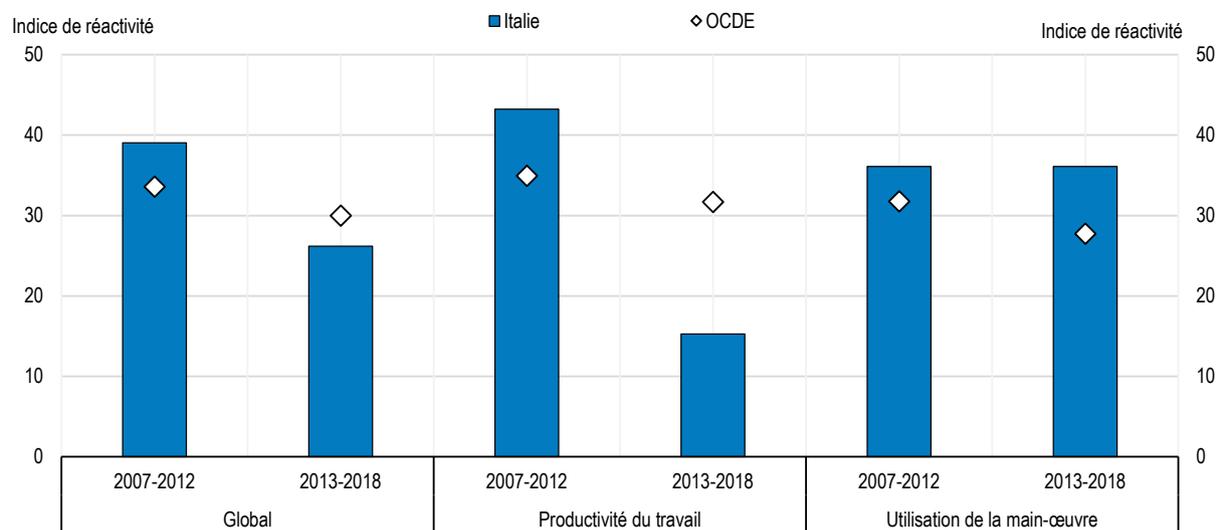
### ***Des réformes structurelles sont nécessaires pour renforcer la cohésion sociale et dynamiser la croissance***

Compte tenu des nombreux défis auxquels l'Italie est depuis longtemps confrontée, des réformes s'imposent dans plusieurs domaines de l'action publique. Pour relever ces défis et rétablir la confiance dans la capacité de réforme du pays, les autorités doivent engager un programme de réforme courant sur plusieurs années. Les réformes entreprises ces dernières années apportent des débuts de solution à certains problèmes. Citons notamment la réforme « Buona Scuola » (qui accroît les dotations en ressources et l'autonomie des établissements scolaires et permet aux élèves d'acquérir une expérience d'alternance travail-études), la réforme des retraites (qui lie l'âge de la retraite à l'espérance de vie), le plan Industrie 4.0 (pour l'investissement et l'innovation), la réforme de l'administration publique, le « Jobs Act » et le programme national de lutte contre la pauvreté. À en juger par l'indice de réactivité aux priorités de réforme de l'OCDE, les réformes engagées depuis dix ans ont porté essentiellement sur les aspects liés au marché du travail (Graphique 18). Ce choix reflète le niveau de priorité élevé accordé – à juste titre – aux problèmes dont pâtit de longue date le marché du travail italien, et qui transparaissent dans la faiblesse du taux d'emploi et de la qualité des emplois. Cependant, ces réformes ont été partiellement remises

en cause par des décisions récentes et un arrêt de la Cour constitutionnelle. À l'avenir, il faudra éviter d'aller plus loin dans l'annulation des réformes récentes et par ailleurs élever la croissance de la productivité en renforçant la concurrence sur les marchés encore protégés, tels que les services publics locaux, encourager l'innovation et le dynamisme commercial, rendre l'administration publique plus efficiente et réduire les obstacles administratifs à l'entrepreneuriat et au dynamisme commercial.

**Graphique 18. Les réformes menées depuis cinq ans ont mis l'accent sur les aspects liés au marché du travail**

Indice de réactivité aux priorités de réforme



Note : L'indice de réactivité aux priorités de réforme est le ratio moyen entre les réformes engagées et les réformes recommandées.

Source : Calculs effectués par l'OCDE à partir de OCDE (2018) *Objectif croissance*.

Selon les estimations de l'OCDE, le programme de réforme proposé dans la présente *Étude* dynamiserait la croissance et réduirait la pauvreté en donnant un coup de fouet à l'emploi et à la productivité et en renforçant les incitations à investir (Graphique 20 et Graphique 21). Si ce programme était mis en œuvre, la croissance tendancielle du PIB d'ici 2030 s'établirait à plus de 1.7 %, contre 0.6 % dans l'hypothèse du maintien des politiques actuelles (Graphique 20 et Tableau 4). Entre la fin des années 2020 et 2040, la croissance ralentira, principalement sous l'effet du vieillissement qui continuera à éclaircir les rangs de la population d'âge actif. Par conséquent, la croissance de la productivité doit impérativement s'accélérer pour compenser ces effets démographiques très négatifs et stimuler la croissance.

Le programme de réforme proposé couvre de nombreux secteurs. Parmi les réformes recommandées, le renforcement de l'efficacité et de l'efficience de l'administration publique et du système judiciaire, le développement des programmes actifs du marché du travail et la mise en place de prestations sociales mieux ciblées, à même de réduire les inégalités et le coin fiscal, seraient les mesures les plus bénéfiques. La réforme de l'administration publique et du système judiciaire serait la composante qui aurait le plus d'impact sur la croissance du PIB en raison de sa contribution essentielle au renforcement de l'état de droit, mais elle serait également la plus difficile à mettre en œuvre. Néanmoins, s'il n'est pas neutre sur le plan actuariel, le nouveau dispositif de retraite anticipée, ainsi que la suspension temporaire (jusqu'en 2026) de l'indexation des obligations contributives

réactualisées pour bénéficier d'une retraite anticipée sur l'évolution de l'espérance de vie, deux mesures prévues dans le budget de 2019, annihileront certains des avantages des réformes proposées (Tableau 4).

Le gouvernement actuel a fait part de son intention de poursuivre la réforme de l'administration publique amorcée par les gouvernements précédents. C'est une bonne décision, mais en parallèle, le gouvernement ne doit pas sous-estimer les défis et le niveau d'engagement requis pour obtenir des résultats. Comme l'a souligné un livre blanc récent sur les réformes de l'administration publique, qui a recueilli les vues d'un large panel d'experts et de représentants de la société civile (ForumPA, 2018<sup>[13]</sup>), les réformes de l'administration publique doivent s'attacher à améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte et mettre l'accent sur les éléments suivants :

- Réduire le nombre de lois et de réglementations et recourir davantage à des codes et des manuels uniques, et préférer les résultats et objectifs clairement définis aux règles de procédure.
- Établir des plates-formes et des réseaux d'experts pour déterminer et diffuser les meilleures pratiques et encourager la concurrence par comparaison aux échelons central et infranational ; les administrations publiques centrales et locales qui, systématiquement, n'atteignent pas les normes minimales ou les objectifs préalablement définis doivent être réorganisées, ce qui peut passer par des changements au niveau de la direction et des mesures de requalification du personnel.
- Poursuivre la transition numérique dans l'administration publique suivant une approche horizontale, en s'inspirant de l'exemple positif de l'Équipe de la transformation numérique (voir Encadré 2) ; pour garantir la continuité de ses opérations et consolider son mandat, le gouvernement devrait transformer l'Équipe de la transformation numérique en organe permanent placé sous la responsabilité du cabinet du Premier Ministre, et non la dissoudre comme il le prévoit actuellement.
- Améliorer l'efficacité de la gestion des ressources humaines en adoptant des procédures de recrutement et d'affectation du personnel fondées sur les compétences requises à chaque poste vacant, en renforçant les possibilités de formation et d'apprentissage à différentes étapes de la carrière professionnelle, et en indiquant clairement qui est responsable de quoi de manière à élever le niveau de transparence.

Le système judiciaire joue un rôle capital dans le maintien de l'État de droit et le renforcement de la confiance mutuelle. Les réformes en la matière sont axées sur l'emploi des technologies numériques, y compris sur les procédures en ligne (chacune des parties pouvant soumettre ses pièces au format électronique), elles visent à développer la spécialisation des tribunaux, à améliorer les procédures administratives pour une meilleure efficacité judiciaire et à combler les déficits en moyens humains. Le Code de procédure pénale a été réformé en 2017. Suite à ces réformes, toujours en cours, le système judiciaire italien a réduit le retard accumulé dans le traitement des affaires administratives et civiles non réglées. Les délais nécessaires pour régler un différend en matière civile et commerciale ont diminué depuis 2014, même s'ils demeurent parmi les plus longs dans l'UE. Les délais de jugement des affaires renvoyées en deuxième et troisième instances sont exceptionnellement longs. Si le budget public consacré à la justice est proche de la moyenne européenne, les magistrats sont moins nombreux qu'ailleurs et le niveau de

confiance de la population dans le système judiciaire est inférieur à ce qu'il est dans la plupart des pays de l'UE (European Commission, 2018<sup>[14]</sup>).

Il faudrait que l'Italie continue de réformer et de moderniser son système judiciaire. Étant donné la complexité de celui-ci, les efforts de réforme devront se poursuivre sur des années et les fruits n'en seront visibles que progressivement. Il convient de saluer l'intention des autorités italiennes de réformer le Code de procédure civile et de rationaliser les procédures au civil à partir d'un système de gestion des affaires (Ministry of Justice, 2019). D'autres mesures pourraient être prises pour promouvoir des méthodes alternatives pour le règlement des différends, encore trop peu utilisées en Italie, notamment en matière sociale, civile et commerciale.

La réforme de l'administration publique doit aller de pair avec la poursuite de la lutte contre la corruption. Le cadre législatif sur la lutte contre la corruption a évolué de manière remarquable depuis la décision d'une intervention systématique en 2012, qui a esquissé un parcours de réformes toujours en cours. L'Autorité nationale anticorruption (ANAC), qui est indépendante du gouvernement, a été mise en place en 2014. Depuis lors, elle a progressivement gagné en importance en conseillant les autorités des administrations centrale et infranationales sur l'adoption de mesures de prévention de la corruption et leur renforcement, en gérant une plate-forme numérique servant à recueillir les informations fournies par les lanceurs d'alerte et en publiant des lignes directrices et des règlements sur la passation des marchés publics. L'ANAC peut appliquer des sanctions administratives à l'encontre d'agents publics ne respectant pas leurs obligations s'agissant d'adopter des plans de lutte contre la corruption ou des codes de conduite. Forte de l'expérience acquise lorsqu'elle a accueilli l'Expo 2015, l'Italie a élaboré avec l'OCDE un modèle pour gérer de vastes marchés publics ad hoc tout en minimisant les risques de corruption (United Nations, 2009<sup>[15]</sup>). Outre les compétences majeures dont elle est investie en matière de transparence, d'intégrité et de plan de lutte contre la corruption, l'ANAC est responsable de la publication des règlements d'application du Code des marchés publics de 2016 et de la supervision des marchés publics et des contrats.

Le Code des marchés publics de 2016 est innovant et bien conçu. Ses nouvelles dispositions nouvelles renforcent la transparence des autorités et entités adjudicatrices dans le cadre d'un marché public. Le code fixe des normes concernant les délais et les conditions de participation aux appels d'offres, les critères d'attribution des marchés, les voies de recours et les procédures d'appel. Le code met également en place un registre des membres siégeant dans les commissions d'appel d'offres, qui devrait entrer en vigueur en 2019. Dans un souci d'amélioration générale de la transparence et de l'intégrité des marchés publics, l'ANAC recueille, analyse et publie toutes informations utiles sur ces marchés.

S'il convient peut-être de simplifier certains aspects du Code des marchés publics, le rôle et les pouvoirs de l'ANAC doivent quant à eux être protégés. Les retards rencontrés pour faire appliquer le code ne sont pas imputables à l'ANAC. Ils résultent de la nouveauté de cet instrument, qui vise à réduire les risques de corruption et à renforcer la concurrence dans les procédures d'appel d'offres ainsi que la qualité des projets. Les parties prenantes ont besoin d'un peu de temps pour bien comprendre ces aspects novateurs et communiquer leurs impressions à l'ANAC, qui pourra alors élaborer les règlements d'application. Pour accélérer la mise en œuvre du nouveau code, le gouvernement devrait promulguer le décret d'application définissant les critères d'identification des pouvoirs adjudicateurs autorisés à attribuer des marchés publics, sur lesquels l'ANAC a déjà rendu un avis. Le gouvernement devrait donner suite au Plan triennal de prévention de la corruption (mis à jour annuellement) de l'ANAC, qui formule des recommandations utiles pour réduire les risques

de corruption dans différents domaines de l'action publique aux échelons central et infranational. Le plan le plus récent met l'accent sur les services de recouvrement des recettes, l'utilisation des crédits des Fonds européens et la gestion des déchets (ANAC, 2018). Le gouvernement devrait également échelonner la nomination des membres siégeant au conseil de l'ANAC pour éviter d'avoir à les renouveler tous en même temps.

Les réformes entreprises au cours des dix dernières années pour lutter contre la corruption et améliorer les marchés publics vont dans le bon sens et confirment le sérieux et la détermination des gouvernements italiens successifs concernant cette question. Toutefois, malgré ces efforts, les indices de perception de la corruption demeurent généralement élevés comparativement à d'autres pays (Graphique 19). Deux raisons, qui ne s'excluent pas l'une l'autre, pourraient être avancées. Tout d'abord, les réformes de cette dernière décennie n'ont pas encore produit les résultats escomptés car il faut du temps pour les mettre en œuvre et procéder en bonne et due forme. Ensuite, il se peut que les indices de perception ne mesurent pas correctement la corruption. Ainsi, selon une enquête Eurobaromètre, l'Italie compte un fort pourcentage de répondants déclarant constater un haut niveau de corruption dans la vie quotidienne mais parallèlement, le pourcentage de ceux déclarant en avoir fait personnellement l'expérience est faible.

Il est primordial de mesurer, de manière plus objective, la corruption et, plus généralement, l'efficacité de l'administration publique afin d'étudier et de déployer des mesures efficaces de lutte contre la corruption et de renforcer la confiance dans les autorités du pays. À cette fin, l'Italie prend une part active à différentes initiatives internationales dans divers forums comme le G20, les Nations Unies et l'OCDE, dans le but d'élaborer des indicateurs de mesure du phénomène et d'avancer de manière plus objective dans la lutte anticorruption. L'OCDE travaille sur les données ouvertes, l'analyse quantitative et l'analytique de données massives pour lutter contre la fraude, le gaspillage et les comportements abusifs et promouvoir l'intégrité publique et une meilleure performance des administrations (High-Level Advisory Group, 2017<sup>[16]</sup>).

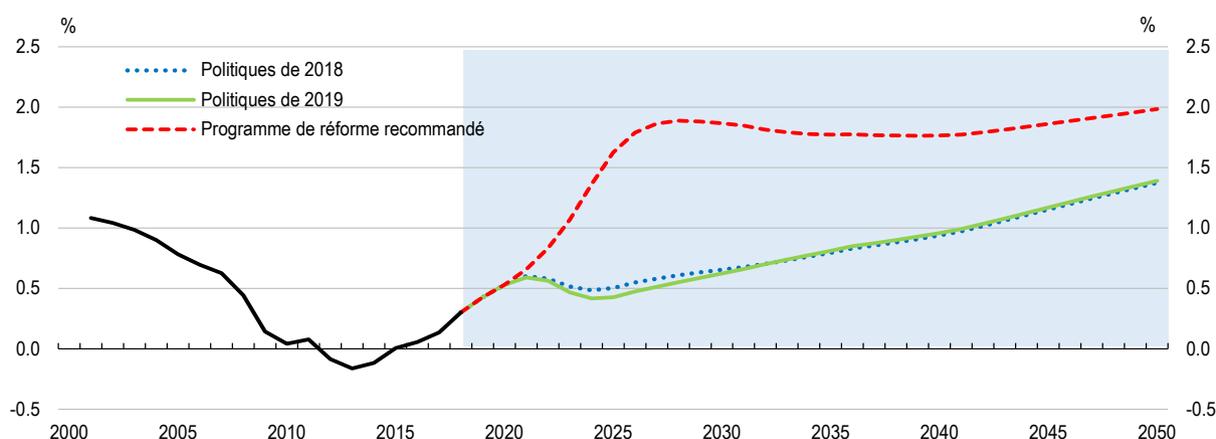
## Recommandations antérieures sur l'efficienc du secteur public

Recommandations des <i>Études</i> antérieures	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> 2017
Approuver et mettre pleinement en œuvre la réforme de l'administration publique pour ouvrir les services publics locaux à la concurrence.	La réforme de l'administration publique a été approuvée et mise en œuvre. L'ouverture à la concurrence de certains services publics est toujours en cours. La réforme des entreprises publiques locales est en cours mais a pris du retard.
Veiller à ce que la législation soit claire, sans ambiguïté et étayée par un meilleur fonctionnement de l'administration publique, en réduisant notamment l'utilisation des décrets législatifs (prévus pour les situations d'urgence).	Le recours aux décrets d'urgence a diminué. La réforme de l'administration publique a été approuvée et mise en œuvre, et le processus suit son cours. Un projet de loi sur la liberté d'information a été approuvé ; ce texte établit un droit d'accès général des citoyens à l'information, en vertu duquel les citoyens ont accès aux données et documents de l'administration publique, même s'ils ne sont pas publiés. Le décret d'application de cette loi fait également obligation à toutes les administrations publiques de publier leurs bases de données.
Faire mieux usage et plus souvent des analyses d'impact des réglementations, notamment en consultant les parties prenantes ex ante.	L'Autorité nationale anticorruption (ANAC) donne son avis sur différentes questions liées à la prévention de la corruption. Ses règlements équivalent à des « soft laws » (dispositions non contraignantes). S'agissant de la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur public et privé, l'ANAC est désormais le principal canal de transmission des signalements. Dans le secteur public, elle est non seulement un canal d'information, mais également l'autorité de gouvernance et de réglementation. Pas de changement concernant l'évaluation de l'impact des réglementations.
Poursuivre la rationalisation du système judiciaire, en renforçant la spécialisation des tribunaux le cas échéant ; recourir davantage à la médiation ; et améliorer le suivi du fonctionnement des tribunaux.	La réforme du système judiciaire se poursuit, mais les résultats demeurent inégaux et le délai de résolution des affaires est beaucoup plus long dans les régions du sud.
Envisager la création d'une Commission de la productivité chargée de conseiller le gouvernement sur les enjeux liés à la productivité, de mieux informer le public sur les réformes, et de nouer le dialogue avec les parties prenantes.	Aucune mesure prise.
Maintenir la lutte contre la corruption et l'amélioration de la confiance au nombre des objectifs prioritaires. À cet égard, fournir à la nouvelle Autorité nationale anticorruption (ANAC) la stabilité et la pérennité nécessaires, ainsi qu'un soutien à tous les niveaux institutionnels.	L'ANAC est toujours opérationnelle et a acquis un rôle de premier plan dans les activités de prévention de la corruption. Elle a un rôle important dans les procédures de passation des marchés publics et est chargée d'émettre les règlements d'application relatifs au Code des marchés publics de 2016. Le code n'est pas encore entièrement mis en œuvre. En 2018, le gouvernement a proposé, et le parlement a adopté, une nouvelle loi anticorruption (« spazza corrotti »), qui durcit les peines de prison pour les personnes inculpées pour faits de corruption, supprime la prescription après un jugement de première instance (pour toutes les affaires judiciaires, pas uniquement de corruption), autorise le recours à des agents infiltrés dans les enquêtes sur des faits de corruption et fixe une mesure d'exclusion ( <i>Daspo</i> ) à l'encontre d'agents publics, de particuliers, mais aussi d'entreprises, inculpés pour faits de corruption, qui seront exclus de tout marché avec des administrations publiques. La réforme du code pénal, entrée en application en août 2017, inclut une réforme du régime de la prescription et renforce ainsi la capacité de la justice pénale à lutter contre la corruption. S'agissant du Code civil, une étape importante a été franchie avec l'adoption de dispositions novatrices concernant la corruption dans le secteur privé.
Réduire la présence de l'État actionnaire, surtout dans les secteurs de la télévision, des transports, des services de fourniture d'énergie et des services publics locaux.	Le programme de privatisation a peu avancé. La dernière grande privatisation concernait la cession d'une participation de 46.6 % dans l'ENAV, l'opérateur italien de contrôle aérien en 2016.
Privatiser et libéraliser les secteurs de l'énergie et des transports. Parachever le cadre de réglementation de l'eau et des autres services publics locaux en veillant à maintenir l'indépendance réglementaire. Mettre en place un dispositif national de surveillance des domaines de compétence réglementaire des régions (comme le commerce de détail et l'urbanisme).	Un décret de 2018 (« Mille Proroghe ») a repoussé d'un an la libéralisation des prix du gaz et de l'électricité, soit au 1 <sup>er</sup> juillet 2020.



### Graphique 20. Des réformes visant à accroître le taux d'activité et à améliorer le climat des affaires renforceraient les perspectives de croissance de l'Italie

Taux de croissance tendancielle annuelle du PIB réel, différents scénarios d'orientation des politiques



Note : Les scénarios d'orientation des politiques sont décrits dans le Tableau 4.

Source : Calculs effectués par l'OCDE à partir de : Y. Guillemette et al. (2017), « A revised approach to productivity convergence in long-term scenarios », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 1385, Éditions OCDE, Paris ; M. Cavalleri et Y. Guillemette (2017), « A revised approach to trend employment projections in long-term scenarios », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 1384, Éditions OCDE, Paris ; Y. Guillemette, A. de Mauro et D. Turner (2018), « Saving, Investment, Capital Stock and Current Account Projections in Long-Term Scenarios », *Documents de travail du Département des affaires économiques*.

Tableau 4. Effets des réformes sur la croissance du PIB réel

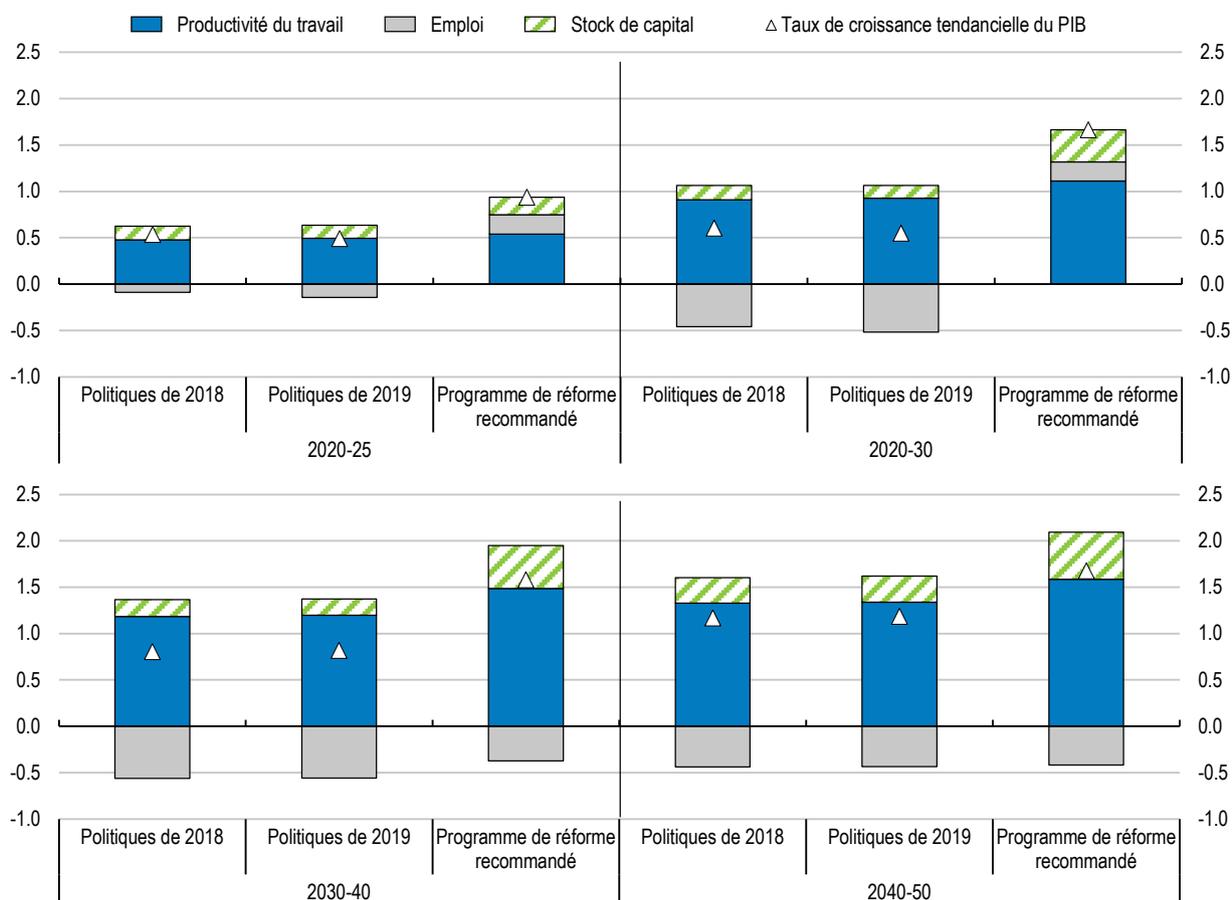
	2025	2030	2040
Variation en % du niveau du PIB réel par rapport aux politiques en vigueur en 2018 :			
<b>Politiques appliquées en 2019</b>			
La réforme des retraites abaisse l'âge effectif de la retraite de 3 ans en 2021, de 1.4 an en 2024 et de 0.8 ans à partir de 2032	-0.3 %	-0.4 %	-0.3 %
Recul des inégalités, de 0.81 point du coefficient de Gini, consécutif à l'adoption du revenu de citoyenneté, et augmentation du coin fiscal sur le travail de 2.2 points de pourcentage sur les célibataires percevant 100 % du salaire moyen	-0.2 %	0.9 %	2.1 %
Hausse des dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail de 25 % par chômeur en 2025, puis retour au niveau de référence	0.1 %	0.0 %	-0.1 %
Effet global	-0.2 %	-0.5 %	-0.4 %
<b>Programme de réforme recommandé</b>			
Le programme de revenu minimum garanti, les prestations liées à l'exercice d'un emploi et les réformes de la fiscalité et des charges sociales réduisent les inégalités et le coin fiscal	0.9 %	2.4 %	3.8 %
Hausse des dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail de 9 % par chômeur en 2021, puis à nouveau de 37 % d'ici 2025 pour qu'elles se situent à 130 % au-delà du niveau de référence	0.9 %	3.7 %	6.3 %
Les dépenses de R-D passent de 1.3 % à 2.0 % du PIB d'ici 2025, soit un niveau proche de la moyenne des autres pays du G7	0.0 %	0.1 %	0.6 %
Les prestations familiales en nature augmentent de 40 % d'ici 2030, pour atteindre un niveau équivalent, en proportion du PIB, à la moyenne de l'OCDE	0.0 %	0.2 %	0.5 %
Réforme de l'administration publique et du système judiciaire (l'État de droit progresse graduellement, permettant à l'Italie de combler la moitié de son retard sur la moyenne de l'OCDE d'ici 2030)	0.2 %	1.1 %	4.4 %
Effet global	2.0 %	7.6 %	16.2 %

Note : La baisse des dépenses fiscales et de la fraude fiscale, la hausse et l'efficacité accrue des investissements publics et les gains d'efficacité dans la passation des marchés publics et la gestion des actifs, qui figurent dans le tableau décrivant l'impact budgétaire des réformes recommandées, ne sont pas pris en compte dans ces estimations de l'effet des réformes recommandées sur la croissance du PIB réel.

Source : Calculs de l'OCDE.

**Graphique 21. Le programme de réforme recommandé atténuerait l'effet du vieillissement et du déclin de la population d'âge actif sur la croissance**

Croissance du PIB, moyenne annuelle et contributions



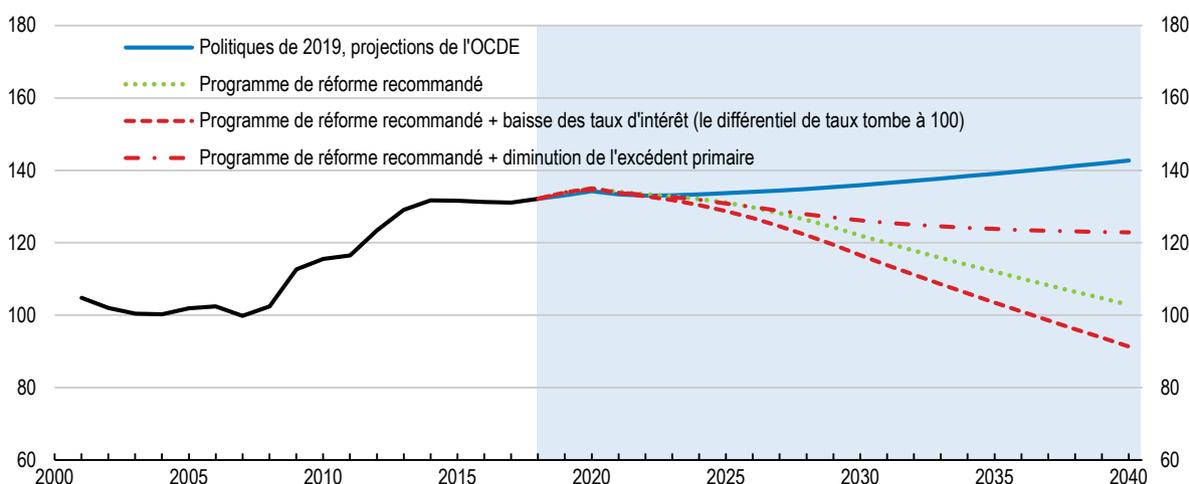
*Note* : Les taux de croissance et les contributions sont les moyennes des changements logarithmiques annuels.  
*Source* : Calculs effectués par l'OCDE à partir des *Perspectives économiques n° 104* de l'OCDE, mais aussi à parti d'informations plus récentes ; et de Guillemette, Y. et D. Turner (2018), « The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060 », *OECD Economic Policy Papers*, n° 22, Éditions OCDE, Paris.

### Encadré 2. L'Équipe de la transformation numérique

L'Équipe italienne de la transformation numérique a été établie en 2016 à titre temporaire dans le but d'accélérer la mise en œuvre du programme numérique du gouvernement italien. Outre l'achèvement du Plan triennal italien de numérisation de l'administration publique, attendu de longue date, l'équipe a mis en place des plates-formes numériques pour simplifier les interactions avec les administrations publiques dans les domaines suivants : identité numérique, registre national des personnes résidentes, carte d'identité électronique et paiements numériques. Par ailleurs, elle a conseillé plusieurs municipalités et administrations publiques, parmi lesquelles la Cour des comptes, le service de recouvrement des recettes et l'Institut national de la sécurité sociale, dans le cadre de projets spécifiques. Il est prévu de dissoudre cette équipe en 2019.

**Graphique 22. Le programme de réforme recommandé améliorerait la viabilité de la dette**

Niveau projeté de la dette publique dans différents scénarios de réforme et de croissance, en % du PIB



Note : Les hypothèses qui sous-tendent chaque scénario de viabilité de la dette sont résumées dans le Tableau 5.

Source : Calculs de l'OCDE.

**Tableau 5. Les hypothèses qui sous-tendent les différents scénarios de viabilité de la dette**

		2020	2025	2030	2035	2040
<b>Politiques appliquées en 2019, projections de l'OCDE</b>						
Taux de croissance du PIB réel	%, annuel	0.5	0.5	0.6	0.8	1.0
Solde financier primaire	% du PIB	0.6	1.6	2.0	2.0	2.0
Taux de croissance du déflateur du PIB	%, annuel	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Taux d'intérêt nominal effectif implicite	%	2.9	4.0	4.6	4.8	5.0
Différentiel entre le taux d'intérêt effectif et le taux d'intérêt d'un actif sans risque	points de base	219	150	150	150	150
<b>Programme de réforme recommandé</b>						
Taux de croissance du PIB réel	%, annuel	0.5	1.3	1.7	1.6	1.6
Solde financier primaire	% du PIB	0.6	1.8	3.3	3.3	3.3
Taux de croissance du déflateur du PIB	%, annuel	1.4	2.0	2.0	2.0	2.0
Taux d'intérêt nominal effectif implicite	%	2.9	4.0	4.6	4.8	5.0
Différentiel entre le taux d'intérêt effectif et le taux d'intérêt d'un actif sans risque	points de base	219	150	150	150	150
<b>Programme de réforme recommandé + baisse des taux d'intérêt (le différentiel de taux tombe à 100)</b>						
Taux de croissance du PIB réel	%, annuel	0.5	1.3	1.7	1.6	1.6
Solde financier primaire	% du PIB	0.6	1.8	3.3	3.3	3.3
Taux de croissance du déflateur du PIB	%, annuel	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Taux d'intérêt nominal effectif implicite	%	2.9	3.5	4.1	4.3	4.5
Différentiel entre le taux d'intérêt effectif et le taux d'intérêt d'un actif sans risque	points de base	219	100	100	100	100
<b>Programme de réforme recommandé + diminution de l'excédent primaire</b>						
Taux de croissance du PIB réel	%, annuel	0.5	1.3	1.7	1.6	1.6
Solde financier primaire	% du PIB	0.6	1.8	1.8	1.8	1.8
Taux de croissance du déflateur du PIB	%, annuel	1.4	2.0	2.0	2.0	2.0
Taux d'intérêt nominal effectif implicite	%	2.9	4.0	4.6	4.8	5.0
Différentiel entre le taux d'intérêt effectif et le taux d'intérêt d'un actif sans risque	points de base	2019	150	150	150	150

Source : OCDE.

**Encadré 3. Quantification de l'impact budgétaire des réformes structurelles**

Le Tableau 6 présente des estimations de l'impact budgétaire des réformes recommandées. L'impact estimé fait abstraction des éventuelles réponses comportementales. Les réformes recommandées qui produisent un impact budgétaire mineur ne sont pas présentées. Les réformes dont ce tableau évalue l'impact budgétaire sont les mêmes que celles dont le Tableau 4 a simulé l'impact sur le PIB à long terme.

**Tableau 6. Illustration de l'impact budgétaire du programme de réforme recommandé**

Économies (+) et coûts (-) budgétaires, en % du PIB de l'année courante

	2020	2025	2030
<b>Faire émerger une croissance soutenue et inclusive</b>			
Mettre un terme au programme de départ en retraite anticipée inscrit dans le budget de 2019 et maintenir l'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie.	0.2	0.1	0.1
Réduire les dépenses fiscales.	0.1	0.1	0.1
Poursuivre la lutte contre la fraude fiscale.	0.3	0.8	0.8
Améliorer l'efficacité des investissements publics et des procédures de passation des marchés publics.	0.2	0.3	0.3
<b>Réforme des régimes de prélèvements et de prestations pour faire reculer la pauvreté et encourager l'emploi</b>			
Réduire les charges sociales patronales de façon permanente pour encourager l'emploi.	-0.2	-0.2	-0.2
Rationaliser les crédits d'impôt sur le revenu des personnes, ajuster les taux d'imposition, introduire des prestations liées à l'exercice d'un emploi pour les personnes à faible revenu, s'assurer que le revenu de citoyenneté encourage le travail.	-0.4	-0.4	-0.4
Renforcer les programmes actifs du marché du travail, les services publics de l'emploi et les capacités des services sociaux.	-0.1	-0.3	-0.5
Étendre l'accès aux services de garde d'enfants et autres programmes d'aide aux familles.	-0.1	-0.1	-0.1
<b>Investir de façon plus efficace dans le développement régional et renforcer les capacités locales</b>			
Accroître les investissements publics dans une mesure suffisante pour maintenir le stock de capital existant, tout en améliorant l'efficacité des investissements publics et la gestion des infrastructures publiques.	0.0	-0.1	-0.3
Rationaliser la gouvernance et les processus de développement régional, renforcer les capacités et améliorer la planification.	0.0	0.0	0.0
<b>Hausse des recettes consécutive au programme de réforme recommandé</b>			
Hausse du volume global de recettes.	0.0	1.0	3.1
<b>Impact budgétaire global des mesures particulières du programme de réforme recommandé</b>			
Pour mémoire : écart de PIB en % par rapport au scénario de référence.	0.0	2.3	8.1

Note : 1) L'abaissement de l'âge de la retraite, auquel 7 milliards d'euros de crédits budgétaires sont consacrés en 2019, est supposé être temporaire et ne s'appliquer qu'à la cohorte admissible en 2019. 2) Les économies de dépenses fiscales reposent sur des estimations de Perotti (2018), corrigées de la croissance projetée des prix. 3) L'accroissement potentiel des recettes résultant de la baisse de la fraude fiscale repose sur l'écart, estimé par (OECD, 2017<sub>(8)</sub>), entre les recettes de TVA réelles et potentielles, corrigé de la croissance projetée du PIB nominal. Les mesures prévues devraient permettre de collecter un volume de recettes équivalent à 10 % de cet écart en 2020, puis à un tiers d'ici 2030. 4) Les estimations reposent sur les économies budgétaires qui devraient être réalisées en 2019 grâce à la rationalisation des dépenses des ministères au cours de l'exercice, rationalisation qui se poursuivra et s'amplifiera les années suivantes. 5) Sur la base des crédits budgétaires accordés par le passé au titre de réductions temporaires de même ampleur des charges sociales patronales, corrigées de la croissance projetée du PIB nominal. 6) D'après l'estimation, réalisée avec le modèle Euromod, des coûts et recettes directement issus du programme de réforme des régimes de prélèvements et de prestations recommandé dans le chapitre 1. 7) Au-delà de l'enveloppe de 1 milliard d'euros qui leur est allouée dans le budget de 2019, ces mesures porteront la part des dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail à 1 % du PIB d'ici 2030, ce qui placera l'Italie à peu près au même niveau que les autres grands pays européens. 8) Faire converger le niveau des dépenses consacrées à l'accueil de la petite enfance et à l'éducation préscolaire rapporté au PIB vers la moyenne OCDE à partir de 2020. 9) Accroître les investissements publics dans une mesure suffisante pour maintenir le stock de capital public existant à un niveau stable par rapport au PIB potentiel. 10) Hausse des recettes publiques résultant de la croissance projetée du PIB associée au programme de réforme recommandé, obtenue en calculant la différence entre le PIB nominal associé au programme de réforme et le PIB nominal associé aux politiques de 2019, multipliée par le ratio estimé recettes/production potentielle.

Le programme de réforme proposé contribuerait à élever la croissance et à accroître l'excédent primaire, ce qui orienterait le ratio dette/PIB résolument à la baisse. Si la crédibilité budgétaire s'améliore rapidement, la prime de risque sur la dette publique diminuera, accélérant le déclin du ratio d'endettement (Graphique 22). Le Tableau 6 indique l'impact budgétaire estimé du programme de réforme proposé. Les réformes des régimes de prélèvements et de prestations, qui visent à améliorer les incitations et la protection des ménages à faible revenu, sont les mesures qui généreraient les coûts budgétaires les plus élevés en raison de la baisse des recettes et de l'augmentation des transferts. Une solution pour les financer consisterait à améliorer la discipline fiscale et à veiller à ce que le régime de retraite demeure viable.

### ***Protéger l'environnement***

L'amélioration du bien-être des générations actuelles et futures passe par une plus forte croissance, mais aussi par la protection de l'environnement et la limitation du réchauffement planétaire conformément aux objectifs de l'Accord de Paris. En Italie, les émissions de CO<sub>2</sub> par unité de PIB sont inférieures à la moyenne de l'OCDE (Graphique 23, partie A). L'intensité énergétique de l'économie n'a que faiblement diminué et le développement de la production d'énergie renouvelable est au point mort en raison, essentiellement, d'une chute importante de la production d'hydroélectricité liée à de faibles pluies. L'Italie n'en affiche pas moins des résultats supérieurs à la moyenne de l'OCDE en matière d'intensité énergétique et d'énergies renouvelables (Graphique 21, parties B et C). Il ressort de projections récentes (European Environment Agency, 2018<sup>[17]</sup>) qu'elle est bien partie pour atteindre les objectifs climatiques et énergétiques nationaux définis pour 2020. Toutefois, selon l'Agence européenne pour l'environnement (2017<sup>[18]</sup>), en cas de politiques inchangées, l'Italie n'atteindra pas son objectif de réduire de 33 % par rapport à 2005 les émissions de gaz à effet de serre des secteurs non visés par le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE.

La part de la population exposée à des concentrations très élevées de particules fines est supérieure à la moyenne de l'OCDE (Graphique 23). La mortalité imputable à la pollution particulaire de l'air extérieur est exceptionnellement forte pour l'OCDE et a connu une hausse prononcée depuis 2015 (Roy and Braathen, 2017<sup>[19]</sup>). L'étalement des villes a entraîné une expansion des superficies bâties (aspect examiné dans le chapitre thématique). La densité démographique dans les zones métropolitaines a diminué et l'éparpillement des établissements humains a progressé (OECD, 2018<sup>[20]</sup>). Cet étalement urbain favorise la dépendance à l'égard de la voiture et les embouteillages, entraînant une hausse de la pollution, de la consommation d'énergie et des émissions de CO<sub>2</sub> (OECD, 2018<sup>[20]</sup>). Il a aussi pour conséquence de renchérir le déploiement des réseaux d'électricité et d'eau et la desserte par les transports collectifs.

Les prélèvements d'eau, imputables principalement à l'agriculture, représentent 45 % des ressources en eau renouvelables, ce qui témoigne d'un niveau élevé de stress hydrique. Le dernier Examen environnemental en date du pays (OECD, 2013<sup>[21]</sup>) recommande de définir une vision stratégique pour le secteur de l'eau et de simplifier les dispositifs institutionnels de gestion des bassins hydrographiques. La gestion des déchets s'est améliorée, mais la collecte est parfois irrégulière, y compris dans les grandes villes, et les dépôts sauvages de déchets suscitent par endroits de sérieuses préoccupations pour la santé publique.

Une part importante des déchets municipaux est recyclée et échappe ainsi à la mise en décharge, qui implique toujours un risque de pollution de l'eau et de l'air. Le taux de recyclage varie toutefois grandement suivant les régions, les pratiques et les capacités n'étant pas les mêmes partout. En 2016, la part des déchets urbains recyclés était ainsi de

64 % dans les régions septentrionales, 49 % dans les régions centrales et 38 % dans les régions méridionales. La qualité des politiques peut jouer un rôle déterminant. Entre 2007 et 2016, la Sardaigne a par exemple porté le taux de recyclage des déchets urbains de 28 % à 60 %, et la région des Pouilles l'a fait passer de 9 % à 34 % (ISPRA, 2017<sup>[22]</sup>). Comme l'a souligné l'Autorité nationale anticorruption (ANAC, 2018<sup>[23]</sup>), la dispersion des prérogatives en matière de gestion des déchets entre les régions, les provinces et les communes entraîne un déficit de coordination et de synergies et augmente les risques de corruption. Plusieurs aspects critiques concernant la gestion des déchets sont mis en lumière dans ANAC (2018<sup>[23]</sup>), dont le fait que de nombreuses régions ne possèdent pas suffisamment d'installations de gestion, ce qui rend nécessaires des transferts de déchets entre régions et entraîne des problèmes de collecte ; les retards importants dans la publication et la mise en œuvre des plans régionaux de gestion des déchets ; et le fait que l'attribution des marchés de services de gestion des déchets manque de cohérence entre les régions et n'est souvent pas conforme à la législation. Le gouvernement pourrait élaborer un plan national pour la collecte des déchets qui, tout en respectant les prérogatives des autorités infranationales en la matière, renforce les synergies et les complémentarités. Les politiques et le fonctionnement des administrations infranationales qui, de façon répétée, n'atteignent pas leurs objectifs de collecte et de recyclage devraient faire l'objet d'un processus de réexamen et de restructuration dans l'optique de l'adoption de pratiques optimales et d'une transparence accrue au niveau local.

L'Italie tire des recettes importantes de la fiscalité environnementale comparée à d'autres pays de l'OCDE, ce qui tient au niveau élevé des taxes sur les énergies fossiles employées dans les transports et le secteur résidentiel. Le poids de cette fiscalité est toutefois inégalement réparti, ce qui nuit à l'efficacité de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Rapportées à la teneur en carbone, les taxes sur le gaz naturel sont ainsi plus faibles que celles frappant l'essence. Par ailleurs, les énergies fossiles utilisées dans l'industrie sont beaucoup moins taxées que celles destinées aux particuliers et aux commerces, et le charbon à usage industriel est exonéré (OECD, 2018<sup>[24]</sup>). Le gazole bénéficie d'une fiscalité plus légère que l'essence, alors qu'il provoque plus de pollution particulière. Une tarification plus cohérente du carbone et l'augmentation des financements publics à la R-D pourraient stimuler une innovation environnementale aujourd'hui plutôt atone. L'augmentation des crédits publics destinés à la R-D bas carbone aurait des retombées économiques sensibles, vu que les innovations peuvent trouver des applications dans de nombreux secteurs et engendrent généralement d'importantes externalités de savoir au profit des entreprises du pays (Dechezleprêtre, Martin and Bassi, 2016<sup>[25]</sup>). L'Italie pourrait alléger le poids économique de la réglementation environnementale sans la rendre moins rigoureuse, et stimuler ainsi la concurrence, l'innovation et l'amélioration des performances, notamment par une meilleure évaluation de l'efficacité de cette réglementation (Kozłuk, 2014<sup>[26]</sup>).

L'amélioration de la gouvernance métropolitaine (examinée en détail dans le chapitre thématique) peut favoriser une croissance plus verte dans les villes italiennes. Cela suppose notamment de définir des structures de gouvernance métropolitaine fondées sur les bassins d'emploi et intégrant les politiques en matière d'urbanisme, de logement et de transports collectifs. Ce faisant, il est possible de densifier les villes, d'améliorer l'accès à l'emploi des travailleurs pendulaires et de réduire la consommation d'énergie, la pollution et les émissions de CO<sub>2</sub>. La productivité peut également s'en trouver renforcée (OECD, 2015<sup>[27]</sup>). L'investissement dans des solutions de substitution au transport routier, notamment dans le Sud de l'Italie, renforcerait les retombées environnementales des taxes sur les carburants (OECD, 2013<sup>[21]</sup>).

### Recommandations antérieures relatives aux politiques environnementales

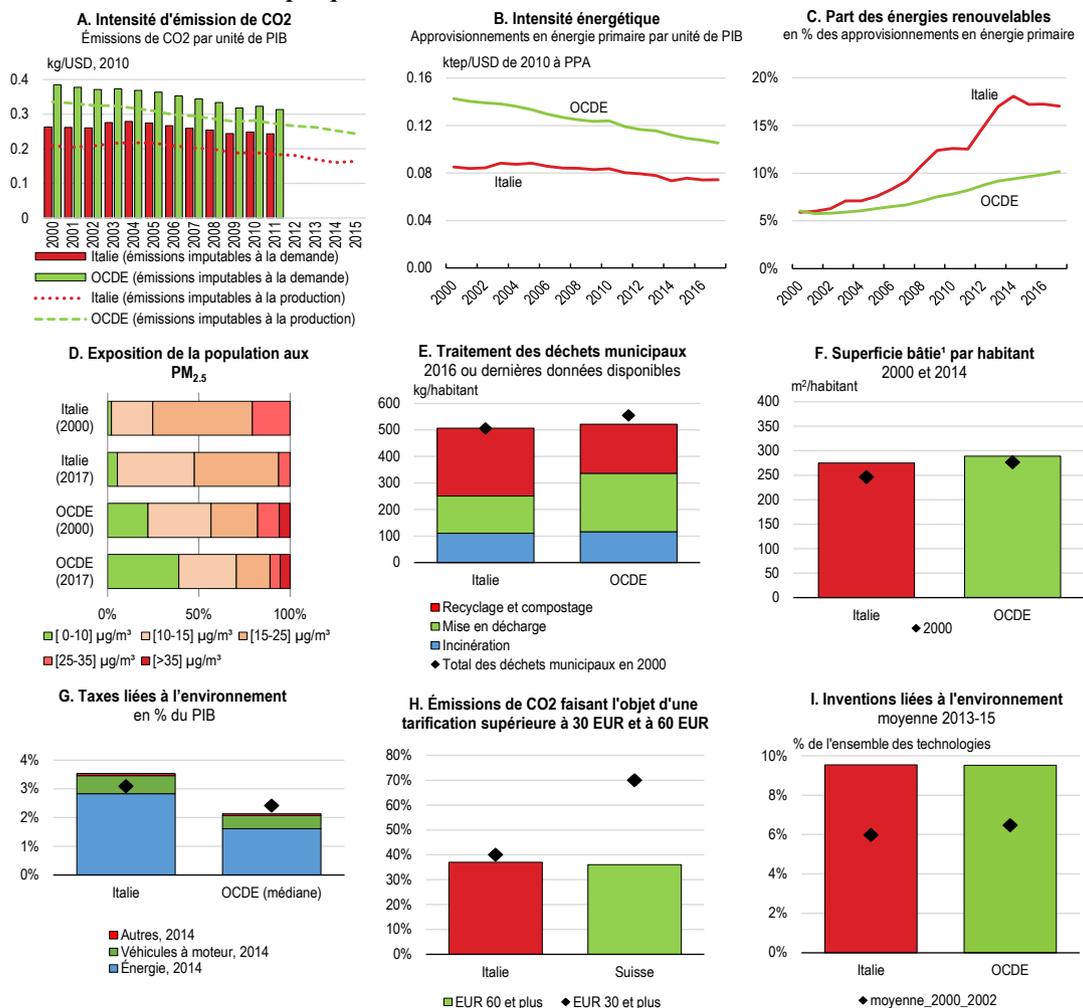
#### Recommandations des Études passées

(Les recommandations clés figurant dans l'Étude de 2017 sont signalées en gras)

#### Mesures prises depuis l'Étude de 2017

Adopter une fiscalité plus favorable à l'environnement en réduisant l'écart entre les taxes frappant le gazole et l'essence.	Aucune mesure prise
Déplacer la pression fiscale appliquée à l'électricité vers les produits énergétiques utilisés pour sa production, selon des taux reflétant les émissions de CO2 et d'autres polluants propres à chaque combustible.	Aucune mesure prise

**Graphique 23. Indicateurs de croissance verte – Italie**



1. Le terme « bâti » renvoie à la présence de bâtiments (structures avec toit). Cette définition exclut donc dans une large mesure les autres éléments du milieu urbain et de l'empreinte des activités humaines, comme les surfaces revêtues (routes, aires de stationnement), les installations industrielles et tertiaires (ports, décharges, carrières, pistes) et les espaces verts urbains (parcs, jardins). La superficie bâtie peut donc être assez différente de celle qui est prise en compte dans les données sur les zones urbaines basées sur d'autres définitions.

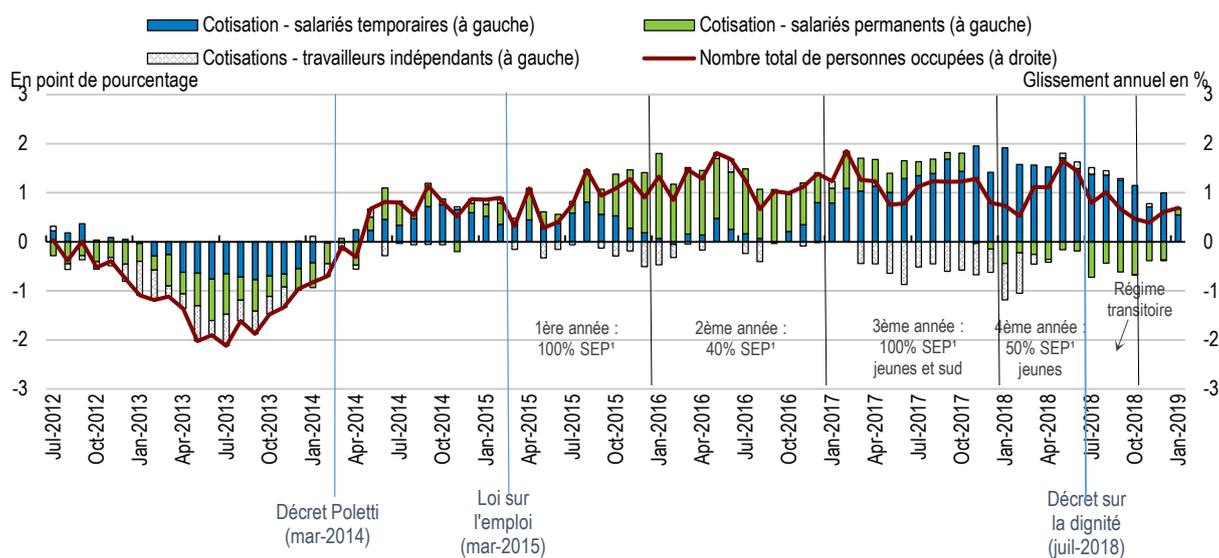
Sources : base de données des *Indicateurs de croissance verte* de l'OCDE ; *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement* (base de données) ; base de données des *Comptes nationaux* de l'OCDE ; *IEA World Energy Statistics and Balances* (base de données) ; base de données de l'OCDE sur *l'exposition à la pollution de l'air* ; base de données de l'OCDE sur les *déchets municipaux* ; base de données de l'OCDE sur *l'occupation des sols* ; base de données de l'OCDE sur les *taux effectifs sur le carbone* ; et base de données de l'OCDE sur les *brevets liés aux technologies environnementales : indicateurs technologiques*.

### Stimuler la création d'emplois

Accroître le taux d'emploi est essentiel pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale, améliorer le bien-être et élever le niveau d'activité économique potentiel. Bien qu'il ait atteint un sommet historique (58 %), le taux d'emploi reste parmi les plus bas de la zone OCDE. La nouvelle *Stratégie pour l'emploi* de l'OCDE (OECD, 2018<sub>[1]</sub>) insiste sur les réformes qui favorisent la croissance des emplois de qualité, protègent les individus contre l'exclusion du marché du travail et les risques liés au marché du travail, et préparent la main-d'œuvre en vue des possibilités futures.

Au cours des dernières années, les gouvernements ont adopté diverses réformes du marché du travail, dont certaines ont ensuite été annulées (Tableau 7). La réduction des charges sociales patronales sur les contrats permanents a contribué à accroître la part des contrats permanents ainsi que l'emploi total (**Error! Reference source not found.**). En 2018, le « Décret Dignité » a relevé le niveau – déjà haut – des indemnités de licenciement, qui sont désormais parmi les plus généreuses de l'UE. En outre, la Cour constitutionnelle a déclaré que l'indemnisation des licenciements abusifs fondée exclusivement sur l'ancienneté dans l'emploi (comme le stipulait le Jobs Act) était non conforme à la constitution. Cette décision redonne aux juges un pouvoir discrétionnaire important en les autorisant à adapter le montant des indemnités au cas par cas. Conformément à la législation qui s'appliquait avant l'entrée en vigueur du Jobs Act (la réforme Fornero de 2012), le juge devra fonder sa décision sur différents critères, parmi lesquels l'ancienneté dans l'emploi, la taille de l'entreprise, le nombre de salariés et le comportement des parties concernées. La remise en cause des réformes récentes du marché du travail pourrait dissuader les entreprises d'embaucher des travailleurs sous contrat permanent et renforcer le dualisme du marché du travail. Le fait est que la contribution des contrats permanents à la croissance nette de l'emploi s'est ralentie et que le nombre de contrats permanents a baissé en 2018 (**Error! Reference source not found.**).

**Graphique 24. La réduction temporaire des charges sociales a donné un coup de pouce momentané à la création d'emplois en encourageant les contrats permanents**



1. Les subventions temporaires à l'embauche de personnel permanent (SEP) étaient octroyées sous la forme d'une exonération de charges sociales pendant trois ans.

Source : Base de données ISTAT sur la main-d'œuvre et les salaires.

**Tableau 7. Progrès et reculs de la réforme du marché du travail en Italie**

Contrats à durée indéterminée	Contrats à durée déterminée
<p>Jobs Act (2015) : réforme organique du marché du travail qui prévoyait : une nouvelle réduction du pouvoir discrétionnaire des juges en matière d'indemnisation des licenciements abusifs (suite à la réforme Fornero de 2012) ; des règles précises, pour les nouvelles recrues des entreprises de plus de 15 salariés, en vertu desquelles le montant des indemnités de licenciement augmentait avec l'ancienneté en cas de licenciement abusif.</p> <p>Exonérations de charges sociales (de 2015 jusqu'à présent) : mise en place d'exonérations – temporaires – de charges sociales patronales sur les nouveaux contrats permanents : pour les contrats signés en 2015, les exonérations ont été plafonnées à 8 060 EUR par an pour les trois premières années ; pour les contrats signés en 2016, elles ont été plafonnées à 3 250 EUR pour les deux premières années seulement ; en 2017, les exonérations ont été limitées aux seuls employeurs qui embauchaient des étudiants ayant effectué leur stage ou leur formation auprès du même employeur (exonération plafonnée à 3 250 EUR). Des exonérations de charges sociales ont été accordées aux entreprises implantées dans le sud du pays afin qu'elles embauchent de jeunes actifs dans le cadre de contrats de travail à durée indéterminée ou de contrats d'apprentissage (exonérations plafonnées à 8 060 EUR) ; à compter de 2018, les entreprises qui recrutent des travailleurs de moins de 35 ans bénéficient d'une réduction de leurs cotisations pendant trois ans (plafonnée à 3 000 EUR).</p> <p>Décret Dignité (2018) : augmentation de l'indemnisation des licenciements non justifiés par un motif valable ; l'indemnité minimum a été portée de 4 à 6 mois de salaire, et l'indemnité maximum de 24 à 36 mois de salaire.</p> <p>Arrêt de la Cour constitutionnelle (2018) : la Cour constitutionnelle a déclaré que l'indemnisation des licenciements abusifs fondée exclusivement sur l'ancienneté dans l'emploi (comme le stipulait le Jobs Act) était non conforme à la constitution.</p>	<p>Réforme Fornero (2012) : a instauré un nouveau type de contrat temporaire qui ne nécessitait aucune justification mais qui était limité à la première relation d'emploi et ne pouvait pas excéder 12 mois. Cependant, la même réforme a majoré les charges sociales applicables aux contrats à durée déterminée d'une contribution qui devait servir à financer l'assurance-chômage et était partiellement remboursable en cas de conversion en contrat permanent.</p> <p>La réforme Fornero s'inscrivait dans la lignée d'une tendance amorcée au milieu des années 90 avec le « paquet Treu », qui visait à faciliter le recours aux contrats temporaires en autorisant l'ouverture d'agences d'intérim. En 2001, la liste de cas spécifiques pouvant justifier le recours à un contrat temporaire a été remplacée par un motif général (« tout impératif technique, de production, d'organisation ou de substitution »).</p> <p>Décret Poletti (2014) : l'objectif était de faciliter le recours aux contrats à durée déterminée par les moyens suivants : suppression de la nécessité de justifier l'utilisation d'un contrat à durée déterminée et augmentation du nombre de reconductions possibles du contrat de 1 à 5 ; raccourcissement du délai entre deux contrats à durée déterminée consécutifs avec le même employeur de 60 à 10 jours (pour les contrats de moins de 6 mois) et de 90 à 20 jours (pour les contrats de plus de 6 mois) ; possibilité de prolonger la durée des contrats à durée déterminée au-delà du maximum légal (36 mois) par le biais des conventions collectives. Pour contrebalancer ces mesures, le décret a plafonné le pourcentage maximum d'intérimaires dans le personnel à 20 % – sauf pour les entreprises de moins de cinq salariés et les startups.</p> <p>Le décret Poletti s'inscrivait dans la lignée de plusieurs réformes mises en œuvre à partir du milieu des années 1990, qui avaient pour but de faciliter le recours aux contrats temporaires.</p> <p>Décret Dignité (2018) : a rendu le recours aux contrats temporaires plus difficile par différentes mesures : en ne permettant aux entreprises d'octroyer des contrats temporaires d'une durée supérieure à 12 mois que dans les cas suivants : 1) besoins temporaires et objectifs non liés aux tâches courantes ; 2) remplacements ; 3) augmentation temporaire, importante et impossible à prévoir de l'activité (tout contrat temporaire qui ne respecte pas ces critères est converti en contrat permanent après 12 mois) ; en limitant la durée maximale des contrats temporaires sans justification à 12 mois ; en ramenant le nombre maximum de reconductions de contrat temporaire de 5 à 4 ; en majorant les charges sociales sur les contrats temporaires (qui se voient appliquer un prélèvement supplémentaire de 1.4 % par rapport aux contrats permanents) de 0.5 % à chaque fois que le contrat est renouvelé.</p>

Pour encourager les embauches en contrat permanent, le gouvernement devrait définir des critères plus précis pour le mode de calcul des indemnités de licenciement, sans aller à l'encontre de la décision de la Cour constitutionnelle. Il éviterait ainsi l'explosion du nombre de contentieux portés devant les tribunaux et l'incertitude engendrée par le pouvoir discrétionnaire des juges (OECD, 2018<sub>[11]</sub>). Par exemple, le législateur pourrait lier le montant des indemnités à une fourchette minimum-maximum qui augmenterait avec l'ancienneté, à l'instar de la réforme récemment introduite en France.

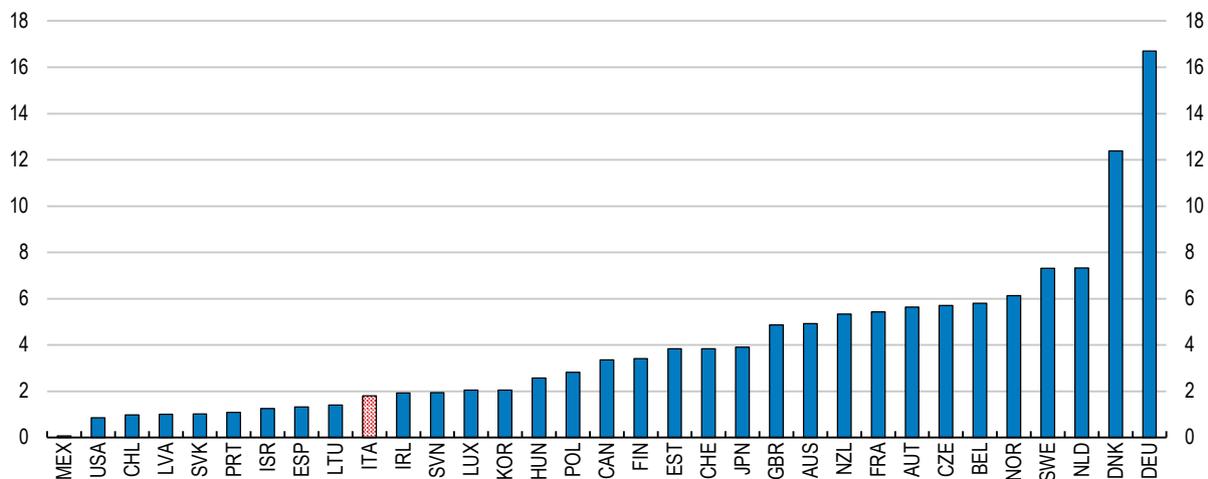
L'augmentation des taux d'emploi passe également par une nette amélioration des services publics de l'emploi (SPE) et des programmes actifs du marché du travail (PAMT) (OECD, 2018<sub>[11]</sub>). Le gouvernement précédent s'est employé à étoffer les PAMT, mais ils restent insuffisants pour satisfaire les besoins des 16.7 millions de personnes sans emploi, en particulier dans les régions à la traîne. Une augmentation modeste des dépenses et de la participation aux PAMT, accompagnée d'améliorations sur le plan de l'organisation et de l'efficacité, peuvent procurer des avantages importants et accroître les chances des demandeurs d'emploi de trouver du travail (OECD, 2015<sub>[28]</sub>).

L'adoption du revenu de citoyenneté va rendre l'amélioration des services publics de l'emploi encore plus impérieuse, dans la mesure où cette prestation sera administrée par le SPE et où la plupart des bénéficiaires devront prendre part à des programmes d'aide à la recherche d'emploi et de formation (comme il est expliqué le chapitre thématique). Le budget de 2019 alloue une enveloppe d'environ 900 millions EUR sur 2019-20 pour renforcer les effectifs du SPE, ainsi qu'une autre enveloppe, de 500 millions EUR, pour recruter des professionnels afin d'améliorer l'efficacité des activités de placement du SPE. Ces mesures, qui n'ont que trop tardé, sont bienvenues, mais il reste à définir dans le détail les moyens envisagés pour améliorer le SPE.

Comme l'a souligné la précédente *Étude économique* de l'OCDE (OCDE, 2017), pour progresser dans ce domaine, il sera essentiel de recruter davantage de conseillers spécialisés et d'utiliser des outils de profilage basés sur les technologies numériques. Les dépenses consacrées au SPE (**Error! Reference source not found.**) sont faibles, et le personnel peu nombreux et insuffisamment qualifié, en particulier dans les régions à la traîne (OECD, 2019, forthcoming<sup>[29]</sup>). Pour réorganiser son SPE, l'Italie pourrait s'inspirer de l'exemple d'autres pays qui ont mené ce type de réforme avec succès, par exemple le Portugal au début des années 2010. Leur expérience montre qu'en facilitant la publication et la consultation des annonces d'offre d'emploi au moyen de bases de données en ligne et en recrutant des conseillers plus qualifiés capables d'aider les chômeurs de façon plus efficace dans les agences du SPE, on peut obtenir de meilleurs résultats (OECD, 2017<sup>[30]</sup>; Martins and Pessoa e Costa, 2014<sup>[31]</sup>; Behncke, Frölich and Lechner, 2007<sup>[32]</sup>). Il convient de saluer l'intention du gouvernement de créer une plate-forme d'information unique sur l'emploi (SIUPL), sur laquelle les entreprises pourraient poster leurs offres d'emploi. Compte tenu de la taille du secteur des PME en Italie, le SPE gagnerait également à proposer des services de soutien spécialisés aux employeurs de ce secteur, suivant en cela l'exemple du Royaume-Uni.

### Graphique 25. Les ressources des services publics de l'emploi sont insuffisantes en Italie

Dépenses consacrées aux services publics de l'emploi par chômeur, en % du PIB par habitant, 2016 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles



Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail ; et base de données de l'OCDE sur les comptes nationaux.

L'instauration du revenu de citoyenneté signifie également que les programmes d'aide sociale seront beaucoup plus sollicités. Le revenu de citoyenneté doit remplacer le « Reddito d'Inclusione » (REI), programme d'aide sociale mis en place au début de 2018. De nombreuses municipalités ont déjà effectué des changements et investi des ressources pour pouvoir fournir les services d'aide sociale associés au REI. A contrario, le SPE dispose d'une expérience sinon nulle, du moins limitée, de l'administration des programmes d'aide sociale et éprouve déjà bien des difficultés, dans de nombreuses régions, à fournir des services d'aide à la recherche d'emploi et de formation efficaces. Le succès de la mise en œuvre du revenu de citoyenneté est donc subordonné à un renforcement de la collaboration et de la coordination entre les programmes d'aide sociale du SPE et des municipalités. À cet effet, le gouvernement a pour projet de créer un système d'information unique pour les services sociaux (« Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali »), qui facilitera les échanges d'information entre les services sociaux locaux et le SPE.

Pour contenir les coûts d'une mesure telle que le revenu de citoyenneté et éviter la formation de pièges à pauvreté, il sera essentiel de renforcer les services d'aide à la recherche d'emploi et de formation. En Italie, ces services sont assurés par des organismes privés et les services publics de l'emploi. Quelque 1 100 prestataires privés d'aide à la recherche d'emploi et de formation sont habilités auprès de l'ANPAL, ce qui leur permet de percevoir un chèque-formation lorsqu'ils trouvent un emploi à un chômeur détenteur d'un chèque. Le montant du chèque varie en fonction du profil d'employabilité du bénéficiaire et peut être utilisé pour financer une formation ou une remise à niveau auprès d'organismes privés ou publics d'aide à l'emploi. Étant donné que de nombreuses antennes du SPE sont inefficaces, en particulier dans les régions à la traîne, il faudra du temps pour les réorganiser (OECD, 2019, forthcoming<sup>[29]</sup>). De nouveaux partenariats avec des prestataires privés d'aide à la recherche d'emploi et de formation et l'élargissement du système de chèque-formation existant aux bénéficiaires du revenu de citoyenneté seront d'une importance primordiale pour assurer la mise en œuvre prompte et efficace du revenu de citoyenneté.

L'amélioration des services publics de l'emploi passe par le renforcement du rôle de l'ANPAL, organisme établi en 2016 dans le but de coordonner les politiques actives du marché du travail et le réseau des SPE régionaux. Les gouvernements régionaux sont responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques actives du marché du travail. La qualité et l'efficacité de ces dernières varient considérablement d'une région à l'autre. En 2017, les gouvernements régionaux et le gouvernement central ont défini conjointement le niveau minimum de services que les SPE étaient supposés fournir. Par ailleurs, les gouvernements régionaux sont obligés de communiquer à l'ANPAL des données sur leurs activités. Cependant, le niveau de conformité à ces normes minimales est variable. L'ANPAL est capable d'identifier les régions qui ne remplissent pas les objectifs définis mais n'a aucun moyen de les obliger à combler leurs lacunes et à adopter les meilleures pratiques.

## Recommandations antérieures sur les programmes actifs du marché du travail

Recommandations des <i>Études</i> antérieures (Les recommandations en gras correspondent aux principales recommandations de l' <i>Étude</i> 2017)	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> 2017
Mettre pleinement en œuvre le système unifié d'allocations chômage. Imposer aux allocataires de rechercher activement du travail, et d'accepter les emplois ou les formations qui leur sont proposés.	Le nouveau système a été mis en œuvre.
Inciter les partenaires sociaux à autoriser des modifications aux accords salariaux nationaux négociés au niveau des entreprises, par conclusion d'un accord avec les représentants d'une majorité des salariés.	Des incitations fiscales encourageant les négociations salariales au niveau des entreprises ont été mises en place et commencent à porter leurs fruits. Les partenaires sociaux ont entrepris de négocier des avantages supplémentaires pour les salariés, généralement dans des entreprises affichant une productivité et des marges plus élevées. L'utilisation de ces dispositifs demeure néanmoins limitée dans l'ensemble.
<b>Accroître l'efficacité des services publics de l'emploi en abaissant le ratio demandeurs d'emploi/conseillers. Recourir à des outils de profilage et à des conseillers spécialisés.</b> Conférer à l'ANPAL le pouvoir de coordonner les agences locales du service public de l'emploi et fixer des normes nationales pour les services d'aide à la recherche d'emploi et de formation.	Les services publics de l'emploi continuent d'être gérés par les régions. En décembre 2017, la Conférence État-Régions a approuvé un plan de renforcement des politiques actives du marché du travail, reposant sur le développement continu des outils de profilage, l'intégration des systèmes d'information et l'amélioration des services publics de l'emploi. L'ANPAL est chargée de suivre la mise en œuvre de ce plan et de faire un rapport d'étape une fois par an. Le gouvernement a défini des normes de qualité minimales pour les services publics de l'emploi. L'ANPAL est supposée superviser la mise en œuvre de ces normes mais ses pouvoirs en la matière sont très limités. Le budget de 2019 prévoit 1 milliard d'euros pour la réforme du SPE en 2019, cette enveloppe devant servir à augmenter de 125 % les dotations en personnel et à investir dans des processus.
<b>Procéder à une évaluation systématique de l'effet sur le marché du travail des programmes d'activation et affecter des financements à ceux qui donnent de bons résultats.</b> Faciliter la mobilité de la main-d'œuvre entre les régions, les professions et les secteurs au moyen de mécanismes de reconnaissance des compétences et d'évaluation des compétences.	L'INAPP a évalué globalement les besoins en compétences du marché du travail et procédé à une évaluation plus approfondie des programmes d'apprentissage. La certification des compétences gagne du terrain parmi les parties prenantes aux Fonds de formation (« Fondi interprofessionali »). Un processus a été engagé dans le but d'élaborer les principes directeurs d'un système national de certification des compétences (« Linee guida del sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze »), tel qu'envisagé par un décret législatif de 2013.

Les attributions et le rôle de coordination de l'ANPAL doivent être renforcés pour que la réforme des SPE porte ses fruits. L'ANPAL est d'ores et déjà chargée de suivre la mise en œuvre du plan de renforcement des politiques actives du marché du travail, qui a été approuvé par la Conférence État-Régions à la fin de 2017. Par contre, l'Agence n'a guère de pouvoir pour prendre des mesures correctives dans les régions qui ne parviennent pas à assurer les normes de services adoptées d'un commun accord. Par exemple, l'ANPAL pourrait être chargée de concevoir et mettre en œuvre des programmes de restructuration spéciaux pour les services publics de l'emploi qui n'ont pas atteint les normes un délai déterminé. Ces programmes pourraient comprendre des changements au niveau de la direction, une réorganisation structurelle du centre local pour l'emploi et des mesures de requalification du personnel fondées sur l'analyse des besoins. Il serait également utile de responsabiliser davantage les services publics de l'emploi régionaux et de leur adresser des incitations à adopter les meilleures pratiques et à améliorer leurs résultats. Des directives plus claires indiquant qui est responsable de quoi et la publication de données sur les activités et les résultats de tous les centres pour l'emploi iraient dans le bon sens en contribuant à une responsabilisation accrue et en favorisant la concurrence par comparaison.

L'accès aux programmes d'éducation et de formation des adultes s'est rapidement élargi au cours de la dernière décennie, grâce aussi aux fonds de l'UE. La participation reste cependant bien plus faible que dans de nombreux autres pays de l'OCDE et les niveaux d'inadéquation entre les compétences et les exigences de l'emploi demeurent importants,

de même que les pénuries de compétences dans les professions hautement qualifiées, montrant qu'il est nécessaire de poursuivre les efforts dans ce domaine (OECD, 2017<sup>[8]</sup>). Augmenter les ressources des Fonds paritaires interprofessionnels pour la formation continue pour faciliter l'accès des personnes sans emploi à la formation serait un moyen de renforcer les compétences de la main-d'œuvre. Une évaluation et une certification rigoureuse de la qualité des formations contribueraient à accroître leur efficacité. En continuant à renforcer le rôle des partenaires sociaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des formations, on améliorerait l'efficacité de ces dernières pour le bénéfice, en particulier, des nouveaux venus sur le marché de l'emploi. Dans ce contexte, le ministère de l'Éducation a institué en 2018 un réseau d'organes de formation tout au long de la vie, qui devrait déboucher sur l'élaboration d'un Plan national des compétences des adultes.

La réforme de l'éducation des adultes peut également faciliter l'intégration des immigrants sur le marché du travail italien. On améliorerait également l'intégration des migrants en faisant reconnaître leurs compétences et en les encourageant à suivre des programmes d'éducation et formation professionnelles (EFP) officiels, de préférence à des programmes informels (Jeon, 2019, forthcoming<sup>[33]</sup>). L'Italie est déterminée à permettre aux élèves issus de l'immigration d'accéder à l'éducation formelle. Pour l'année scolaire 2016/2017, 92 % des immigrants diplômés de l'enseignement secondaire se sont inscrits à des programmes formels d'éducation et de formation. L'inscription d'élèves de nationalité autre qu'italienne dans le secondaire a progressé et ces élèves représentaient 7 % de l'ensemble du public scolaire en 2016/17.

Le suivi des résultats individuels des migrants sur le marché du travail peut aider à canaliser les ressources vers les programmes d'EFP les plus efficaces. L'accès au Système italien de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés (SPRAR) est devenu plus restrictif pour les demandeurs d'asile en décembre 2018. En l'absence de programmes officiels de transition et d'éducation des adultes du type de ceux qui existent en Suède, en Suisse et en Allemagne, le SPRAR a été très utile pour faciliter l'intégration des nouveaux arrivants dans les programmes de formation professionnelle et dans le monde du travail et leur donner accès aux services sociaux de base (Bergseng, Degler and Luthi, 2019, forthcoming<sup>[34]</sup>; Kuczera and Jeon, 2019, forthcoming<sup>[35]</sup>).

### Recommandations antérieures sur les compétences et l'éducation

Recommandations des <i>Études</i> antérieures (Les recommandations en gras correspondent aux principales recommandations de l' <i>Étude</i> 2017)	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> 2017
<b>Renforcer le système d'éducation et de formation professionnelles (EFP) post-secondaire sur le modèle des Istituti Tecnici Superiori.</b>	Le gouvernement consacrera jusqu'à 50 millions EUR pour réorganiser le système d'enseignement et de formation professionnels afin qu'il réponde mieux aux besoins des entreprises. La réforme prendra effet au cours des années scolaires 2018/2019 et 2019/2020. Par décret ministériel pris en 2017, les universités ont pour la première fois la possibilité d'instituer, à compter de l'année 2018/2019, un programme expérimental de formations professionnalisantes sur trois ans dans le premier cycle de l'enseignement supérieur (« lauree professionalizzanti »). Le contenu de ces formations est défini au niveau national en concertation avec des fédérations professionnelles (« Ordini Professionali ») et des entreprises.
<b>Établir un organisme national chargé de l'EFP, auquel participeront les entreprises et les parties prenantes, pour établir des liens entre le volet formation de l'EFP et l'apprentissage ; veiller à la qualité des formations sur le lieu de travail et recenser les compétences demandées par les employeurs.</b>	Aucun organisme national n'a encore été établi. Cependant, les relations entre les entreprises et les principaux acteurs engagés dans l'établissement de liens entre le volet formation de l'EFP et l'apprentissage sont en train d'être renforcées.
Définir des normes minimales de qualité des formations à l'intention des entreprises qui accueillent des apprentis et des stagiaires.	Aucune mesure prise
Axer la formation permanente sur les personnes peu qualifiées en facilitant leur intégration dans le système d'enseignement formel au moyen de programmes post-secondaires à temps partiel d'EFP.	Un programme pilote est en cours dans les services publics de l'emploi et dans les centres régionaux d'éducation des adultes, dont l'objet est l'auto-évaluation des adultes sur la base du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC).
Développer les compétences numériques à tous les niveaux des systèmes d'éducation et de formation.	Les compétences numériques se développent dans le cadre du Plan national pour l'éducation au numérique et de l'initiative Industrie 4.0. Des ressources ont été affectées à la mise en place d'équipes spécialisées qui seront chargées de déployer le Plan entre 2019 et 2021.
<b>Pour le personnel enseignant, élaborer un système fondé sur la carrière doté d'un dispositif d'évaluation des enseignants efficace qui permette d'attirer et retenir les professionnels les plus compétents et d'améliorer leurs perspectives de carrière.</b>	Le gouvernement a réitéré son intention d'améliorer le système de formation des nouveaux enseignants de l'enseignement secondaire de premier et second cycles. Des crédits ont été alloués aux besoins de formation des enseignants et à leur développement professionnel. En outre, une plate-forme numérique a été mise en place, qui propose plus de 30 000 cours à leur intention.
Établir des partenariats entre les établissements scolaires et les entreprises pour offrir aux élèves des formations en milieu de travail de bonne qualité, ainsi qu'il est prévu dans la réforme « Buona Scuola ».	Le nombre total d'heures consacrées à l'apprentissage en milieu professionnel prévu par la réforme « Buona Scuola » a été réduit à des degrés divers selon les filières. Le gouvernement a l'intention d'établir un « réseau national d'établissements d'enseignement professionnel » pour renforcer les liens avec le marché du travail, tenir régulièrement à jour les profils professionnels et de carrière et faciliter la transition des études au travail.

### *Renforcer l'entrepreneuriat et aider les petites entreprises innovantes à grandir*

Les petites entreprises sont l'épine dorsale de l'économie italienne. Les microentreprises (moins de dix salariés) représentent 45 % de l'emploi total, et les entreprises ayant jusqu'à 20 salariés en représentent plus de 50 %, une proportion beaucoup plus élevée que dans la plupart des pays de l'OCDE (Graphique 26, partie A). Les petites entreprises italiennes sont nettement moins productives que les grandes (Graphique 26, partie B). Bien que cette situation soit courante dans la zone OCDE, dans les pays de l'OCDE où les petites entreprises ont un niveau de productivité comparable à celui observé en Italie (par exemple l'Espagne, l'Estonie, Israël, les Pays-Bas, la République tchèque et la Slovaquie), ces entreprises représentent une part considérablement inférieure de l'emploi total.

Le faible degré de corrélation entre la part de marché des entreprises et leur productivité (signe d'une mauvaise affectation des ressources) illustre les nombreux obstacles qui freinent l'expansion des petites entreprises productives du pays. Comme l'indiquait la précédente *Étude* (OECD, 2017<sup>[8]</sup>), la productivité du travail dans le secteur manufacturier italien est seulement 15 % plus élevée qu'elle ne le serait si les parts de marché des

entreprises étaient réparties de façon aléatoire ; par comparaison, en Espagne et en France, le lien entre parts de marché et productivité des entreprises est tel que la productivité est 25 % plus élevée qu'elle ne le serait en l'absence d'association entre une productivité accrue et des parts de marché accrues, et en Allemagne, la différence est de 50 %.

Il est urgent d'agir pour corriger cette mauvaise affectation des ressources. Andrews et Cingano (2014<sup>[36]</sup>) ont observé que dans les pays et les secteurs d'activité, les obstacles à l'entrée et la lourdeur des procédures d'insolvabilité sont associés à une inadéquation importante de l'affectation des ressources. Le gouvernement devrait donc se concentrer sur les mesures suivantes :

- Continuer d'ouvrir les marchés à la concurrence, en tenant compte des conseils de l'Autorité de la concurrence. La rationalisation des services d'utilité publique locaux et l'ouverture des services publics locaux à la concurrence seraient également utiles.
- Réformer les procédures d'insolvabilité, dont la précédente Étude (OCDE, 2017) a montré qu'elles étaient lentes et coûteuses, la liquidation étant la procédure d'insolvabilité de loin la plus courante. Le gouvernement devrait mener à terme la réforme sur l'insolvabilité dont le précédent Parlement a donné le coup d'envoi en 2017 lorsqu'il a approuvé une loi d'habilitation pour la réforme organique des procédures d'insolvabilité. Cette loi repose sur des principes judicieux, conformes aux recommandations de la commission à haut niveau Rordorf et aux recommandations de la Commission européenne en matière de défaillances et d'insolvabilité des entreprises, éditées en 2014. Ses objectifs sont notamment les suivants : aider les entreprises en état d'insolvabilité à se présenter comme des entreprises capables de poursuivre leur activité en concluant des accords de restructuration ; encourager le recours aux procédures de restructuration amiables (en abaissant la proportion minimum de créanciers devant donner leur accord) ; renforcer la spécialisation des tribunaux ; et introduire une procédure de signalement précoce des situations de crise, pour éviter à l'entreprise et à ses créanciers le déclenchement d'une procédure judiciaire pour insolvabilité.

Pour revitaliser l'entrepreneuriat innovant et la croissance de l'activité, il est nécessaire d'améliorer l'accès des entreprises au financement et de leur fournir un appui stratégique et managérial. Le financement par emprunt est plus répandu parmi les entreprises italiennes que dans les autres pays européens (OECD, 2019, forthcoming<sup>[37]</sup>). Globalement, les entreprises italiennes demeurent légèrement plus endettées que les entreprises des principales autres économies européennes. Comme l'indiquait la précédente Étude (OECD, 2017<sup>[8]</sup>), le taux d'intérêt notionnel appliqué aux nouveaux apports de fonds propres (déduction pour fonds propres) a contribué à réduire le ratio d'endettement des entreprises italiennes. Or, cette déduction a été supprimée dans le budget de 2019. Son rétablissement permettrait de poursuivre le renforcement de la capitalisation des entreprises italiennes.

Pour les entreprises italiennes établies, les conditions financières et l'accès au financement se sont globalement améliorés en 2017 et 2018 mais demeurent fragiles face à un fléchissement de la rentabilité, et l'endettement est toujours élevé dans les secteurs plus faibles tels que le bâtiment et les petites entreprises (Bank of Italy, 2018<sup>[3]</sup>). Les grandes et moyennes entreprises présentant un profil de risque modéré peuvent diversifier leurs sources de financement et se procurer des financements supplémentaires en émettant des obligations de société et des actions sur les marchés boursiers. La solide croissance des fonds de placement encourage cette diversification (Bank of Italy, 2018<sup>[3]</sup>). La modification de la législation sur la titrisation a favorisé la croissance du marché italien de la dette privée

et des prêts directs, en complément de la croissance des obligations de société et des « mini-bonds ».

L'amélioration de l'environnement d'affaires faciliterait l'accès au financement et profiterait tout particulièrement aux entreprises innovantes des secteurs en forte croissance et des secteurs fluctuants (Calvino, Criscuolo and Menon, 2016<sup>[38]</sup>) et celles qui s'installent dans des régions à la traîne. Les environnements d'exploitation difficiles et les défaillances du marché exposent les nouvelles entreprises à des risques opérationnels plus élevés, qui peuvent rendre les bailleurs de fonds plus frileux. Parmi les obstacles pertinents figurent l'efficacité plus réduite du système judiciaire et des coûts d'exécution des contrats plus élevés, ainsi que l'incertitude engendrée par les changements de politique fréquents ou l'application ambiguë des politiques (Bobbio, 2016<sup>[39]</sup>; DeStefano et al., 2019<sup>[40]</sup>). Ces contraintes horizontales sont encore plus marquées dans les régions à la traîne (OECD, 2017<sup>[8]</sup>).

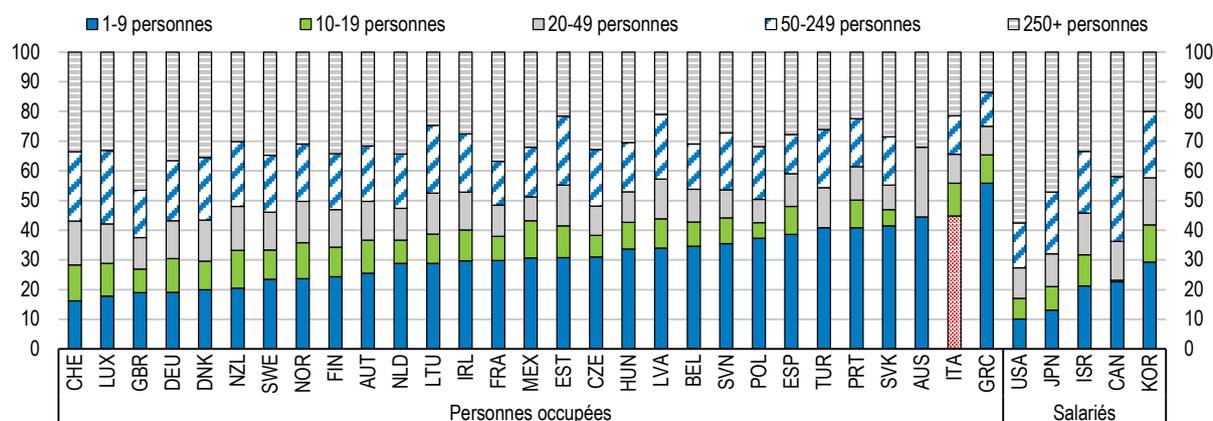
Le financement par apport de fonds propres convient mieux aux entreprises à forte croissance et à risque élevé que le financement par emprunt. La part des fonds propres dans les sources de financement des entreprises est plus réduite en Italie que dans les autres pays européens (OECD, 2019, forthcoming<sup>[37]</sup>). Le capital-risque est une forme de financement par fonds propres qui vise à soutenir en particulier les jeunes entreprises innovantes à potentiel de croissance dont le modèle économique n'a pas encore été mis à l'épreuve et qui ne disposent d'aucun antécédent, en leur octroyant des financements assortis d'un accompagnement stratégique et managérial généralement absent du financement par emprunt. En Italie, des données montrent que les startups financées par le capital-risque se développent plus vite et sont plus innovantes qu'un groupe de contrôle composé de startups similaires (Bronzini, Caramellino and Magri, 2017<sup>[41]</sup>).

Le secteur italien du capital-risque a connu une croissance rapide au cours du premier semestre de 2018 mais reste notablement sous-développé (Graphique 27). Les quelques investissements en capital-risque réalisés sont modestes pour la plupart et axés sur des entreprises en phase de démarrage (OECD, 2017<sup>[42]</sup>), seules les opérations de capital-risque financées par l'État étant comparables en volume à celles menées dans les autres grands pays européens. D'autres sources de financement telles que le crédit communautaire et le financement participatif se développent mais ont encore un rôle très limité et n'offrent pas de réel soutien managérial.

## Graphique 26 Les petites entreprises sont les plus gros employeurs mais leur productivité est faible

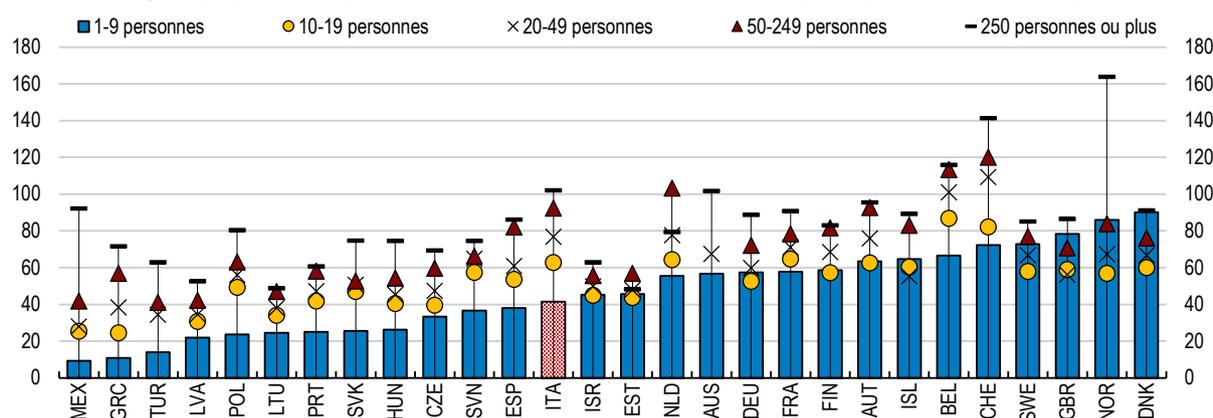
### A. Emploi par catégorie de taille d'entreprise

En pourcentage de l'ensemble des personnes occupées, 2016 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles



### B. Productivité du travail par taille d'entreprise, économie des entreprises

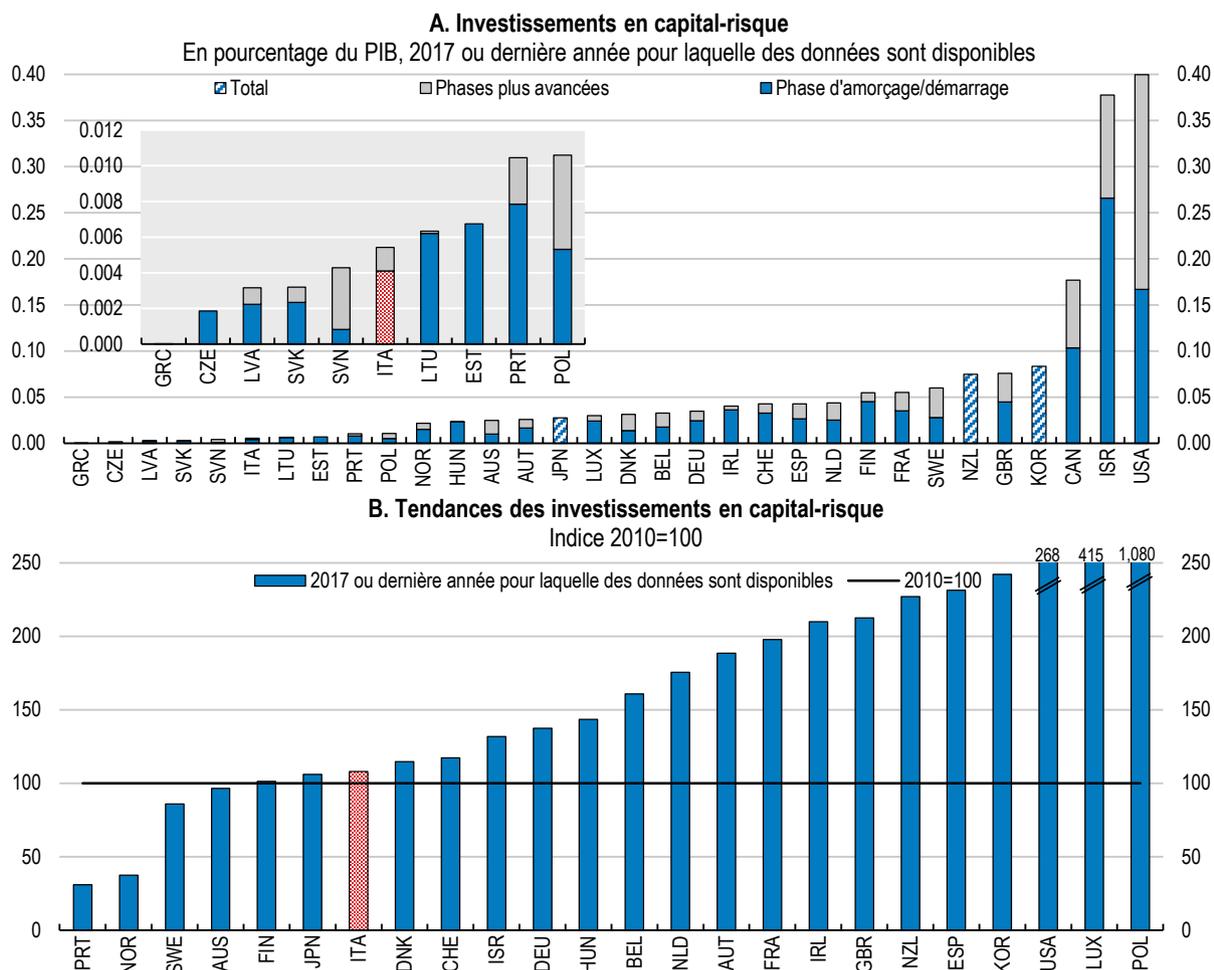
Valeur ajoutée par personne occupée, milliers USD, PPA courantes, 2016 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles



*Note* : La ventilation par taille d'entreprise 1-9, 10-19, 20-49, 50-249 et 250+ personnes occupées est celle qui assure la meilleure comparabilité en raison de la variation des méthodes de collecte des données entre pays. Certains pays utilisent des conventions différentes : pour l'Australie, « 1-9 » correspond à « 1-19 », « 20-49 » à « 20-199 » et « 250+ » à « 200+ » ; pour le Mexique, « 1-9 » correspond à « 1-10 », « 10-19 » à « 11-20 », « 20-49 » à « 21-50 », « 50-249 » à « 51-250 » et « 250+ » à « 251+ » ; pour la Turquie, « 1-9 » correspond à « 1-19 ». Les données relatives au Royaume-Uni ne prennent pas en compte les petites entreprises non enregistrées, c'est-à-dire les entreprises situées sous le seuil du régime de la taxe sur la valeur ajoutée et/ou du régime de prélèvement à la source (pour les entreprises employeuses).

*Source* : OCDE (2018), *Entrepreneurship at a Glance Highlights*.

**Graphique 27. Le capital-risque est peu utilisé pour financer les PME et les entrepreneurs en Italie**



Source : OCDE (2018), *Entrepreneurship at a Glance Highlights*.

La majeure partie de l'activité de capital-risque en Italie se concentre à Milan. Dans les autres régions, les entrepreneurs se financent plutôt auprès des banques locales. En Italie, comme dans les autres pays de l'OCDE, deux tiers des startups financées par une société de capital-risque sont situées dans la même commune que cette société (Menon et al., 2018<sup>[43]</sup>). Lorsque l'entrepreneur et la banque entretiennent des relations régulières, les prêts bancaires peuvent constituer une source de financement fiable, même durant les phases de ralentissement (Banerjee, Gambacorta and Sette, 2017<sup>[44]</sup>), mais ils offrent rarement le même niveau de soutien stratégique et managérial que les investisseurs en capital-risque. La prédominance des prêts consentis dans le cadre de relations de proximité, préférés au financement par capital-risque, pourrait expliquer pourquoi la part des étudiants et des chercheurs parmi les entrepreneurs est moins élevée en Italie que dans d'autres pays de l'OCDE (Menon et al., 2018<sup>[43]</sup>). Elle constitue par ailleurs un obstacle supplémentaire pour les hommes et femmes d'affaires de talent qui se tournent vers l'entrepreneuriat pour compenser le manque de possibilités dans les régions à la traîne.

La loi de 2012 sur les startups a amélioré l'accès au financement et relancé l'entrepreneuriat innovant. Les entreprises qui remplissent les conditions requises pour bénéficier de la loi sur les startups se caractérisent par des volumes de recettes et de capitaux

propres – notamment les formes de capital incorporel liées aux brevets et à la propriété intellectuelle – plus élevés, une fois les autres facteurs pertinents neutralisés. Beaucoup sont parvenues à ce résultat parce qu'elles ont pu emprunter auprès des banques avec la garantie de l'État, une possibilité qui réduit les exigences de nantissement et le coût des prêts et accroît les prêts accordés aux entreprises qui ont besoin de financements extérieurs (Menon et al., 2018<sup>[43]</sup>). Entre la mise en place du dispositif en 2013 et juin 2018, 2 148 startups ont bénéficié d'une garantie, et seulement 2.9 % ont fait défaut sur leurs obligations de remboursement. Cependant, le recours accru aux prêts bancaires pourrait accentuer le biais en défaveur du financement par apport de fonds propres (Giraud, Giudici and Grilli, 2016<sup>[45]</sup>) et, ce faisant, entraîner un ralentissement de la croissance à long terme. Pour contrer cet effet, la loi sur les startups a prévu d'autres mesures visant à faciliter l'accès aux capitaux propres. Les entreprises participantes sont plus susceptibles d'être financées par le capital-risque, même si ces opérations sont plus souvent le fait de fonds de capital-risque existants que le résultat d'une expansion du volume global de financements par capital-risque en Italie (Menon et al., 2018<sup>[43]</sup>).

### Recommandations antérieures sur les réformes des marchés de produits

#### Recommandations des *Études* antérieures

(Les recommandations en gras correspondent aux principales recommandations de l'*Étude* 2017)

#### Mesures prises depuis l'*Étude* 2017

<p><b>Mobiliser des fonds publics pour contribuer à l'établissement d'un véritable secteur du capital-investissement, en s'efforçant d'attirer les investisseurs privés et en adoptant des critères rigoureux pour la sélection des investissements.</b></p>	<p>Invitalia SGR est un fond de capital-risque public-privé établi en 2015. Son actif sous gestion s'élève à 86 millions d'euros, dont 50 millions d'euros viennent de l'État et le reste d'investisseurs privés. Il investit dans des startups et des PME innovantes. Un nouveau fonds public-privé (Italia Venture II) a été créé en 2018 dans le but d'investir dans des startups et des PME innovantes situées dans les régions du sud, avec 150 millions d'euros de capitaux d'amorçage publics. Pour l'instant, aucun investisseur privé ne participe à ce fonds.</p> <p>La loi de finances 2019 donne au gouvernement la possibilité d'être partie prenante à des fonds de capital-risque. À cet effet, un fonds de soutien au capital-risque a été instauré, doté d'une enveloppe annuelle de 30 millions EUR pour la période 2019-21, puis de 5 millions EUR pour 2022-25. Les dividendes et les distributions de bénéfices versées par les entreprises publiques peuvent être réinvestis dans des fonds de capital-risque.</p>
<p>Maintenir les politiques actuelles visant à diversifier les sources de financement des entreprises, en particulier des PME (notamment la déduction pour fonds propres, les avantages fiscaux et les procédures simplifiées pour l'émission d'obligations par des PME non cotées (« mini-bonds »).</p>	<p>Le budget de 2019 prévoit la suppression de la déduction pour fonds propres, qui a pourtant fait preuve de son efficacité en réduisant le biais en faveur du financement par emprunt et en renforçant la capitalisation des entreprises italiennes. La loi sur les startups facilite l'accès au financement, mais principalement par le biais des prêts bancaires.</p>
<p><b>Cibler les dispositifs d'incitation à la recherche-développement sur les startups et les PME innovantes. Les rendre remboursables.</b></p>	<p>L'initiative Industrie 4.0 et la loi sur les startups ont amené des progrès dans ce domaine. Certaines incitations sont ciblées et remboursables.</p>
<p>Accroître, comme cela a été annoncé, la part des financements pour la recherche alloués dans le cadre de procédures concurrentielles ; publier des lignes directrices claires pour allouer les fonds aux universités et aux instituts de recherche publics sur la base d'évaluations des recherches.</p>	<p>Des pools de fonds sont alloués aux universités sur la base des résultats des recherches. Les données sur la répartition des financements sont publiées.</p>
<p><b>Approuver la loi sur la concurrence en cours d'examen au Parlement pour renforcer la concurrence dans les secteurs des professions libérales et des services.</b></p>	<p>Loi approuvée en août 2017. Les exigences en matière de notification des fusions ont été revues. L'ouverture des marchés de détail pour le gaz et l'électricité a été reportée du 30 juin 2017 au 1<sup>er</sup> juillet 2019. Des mesures ont été introduites dans les secteurs des professions réglementées, de l'assurance et des télécommunications. Le renforcement de « l'offre » de notaires a quelque peu réduit le champ des compétences exclusives de la Poste Italienne. Dispositions anti-trust [renforcées ?] au titre d'un décret de loi de janvier 2017. Lors de la procédure d'approbation parlementaire, certaines clauses importantes de la loi ont été assouplies, ce qui a été critiqué par l'Autorité de la concurrence.</p>
<p>Entreprendre une réforme organique et exhaustive de la législation sur les faillites, comme l'envisage la loi d'habilitation en cours d'examen au Parlement.</p>	<p>La loi d'habilitation sur la réforme complète du code de la faillite est entrée en vigueur en novembre 2017. Le gouvernement doit maintenant promulguer les décrets d'application, qui seront soumis à l'approbation du Parlement.</p>

L'accès limité des startups italiennes au financement par apport de fonds propres résulte essentiellement de la disponibilité limitée des fonds (Menon et al., 2018<sup>[43]</sup>; Calvino, Criscuolo and Menon, 2016<sup>[38]</sup>). Celle-ci, à son tour, s'explique notamment par le fait que les investisseurs jugent la demande intérieure de produits et de services innovants trop limitée pour assurer un rendement suffisant aux investissements dans les startups innovantes. Pour corriger ce problème, il pourrait être envisagé de réserver aux produits et services innovants un accès « express » aux commandes publiques et aux achats avant commercialisation afin d'assurer une demande minimum pour ces produits et services, ce qui irait par ailleurs dans le sens des directives de l'Union européenne. Cette méthode peut être particulièrement fructueuse dans les secteurs où l'État est un acheteur important, comme les services de santé (European Commission, 2018<sup>[46]</sup>). L'augmentation des financements en capital-risque publics risque d'évincer les fonds de capital-risque privés. Les avantages procurés par le capital-risque financé par l'État sont sans doute moins importants chaque fois que l'efficacité des institutions publiques laisse à désirer. Il est préférable alors de s'attaquer aux autres obstacles qui limitent l'offre de crédit.

### *Mieux gérer l'investissement et l'infrastructure publics*

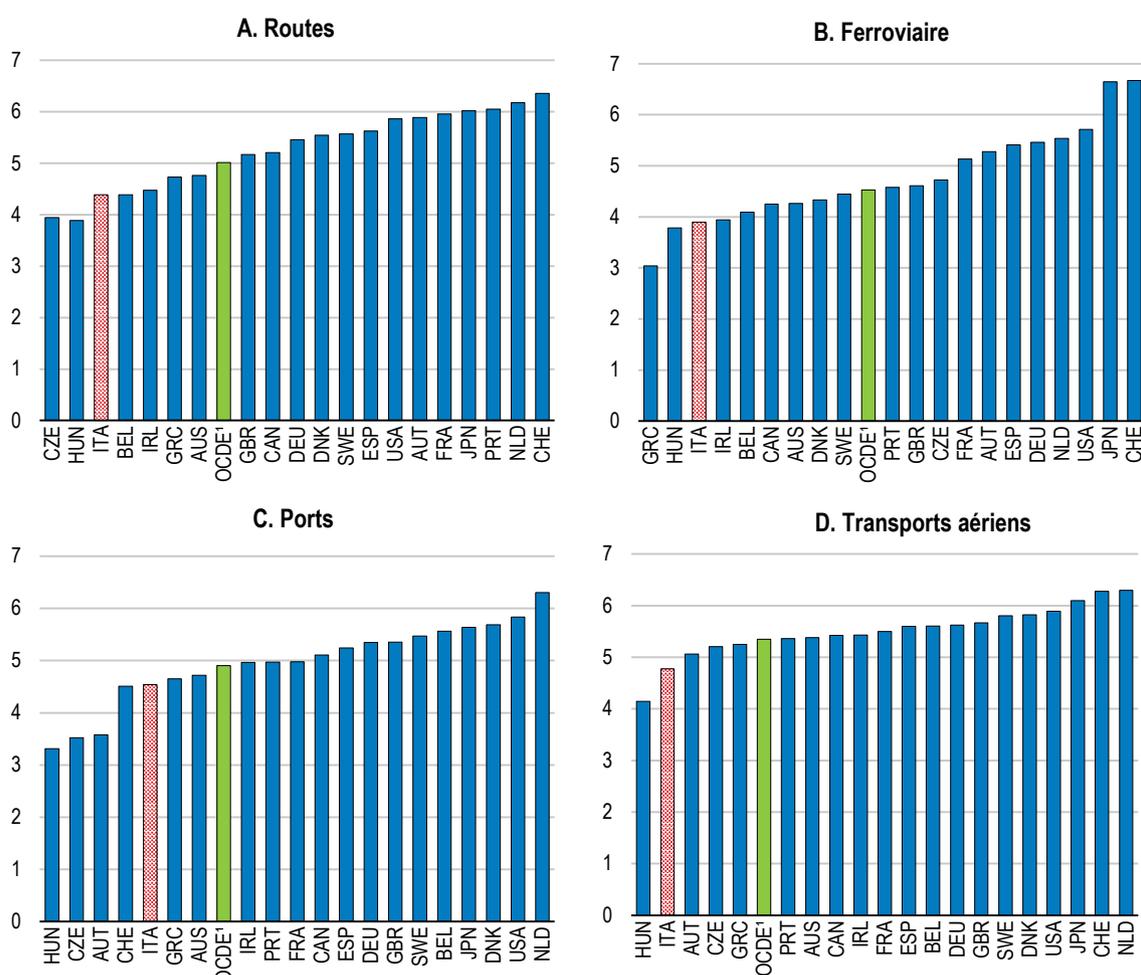
La qualité des infrastructures italiennes est globalement perçue comme laissant à désirer (Graphique 28). Ce sentiment de mauvaise qualité des infrastructures nationales, conjugué à leurs coûts d'accès élevés, peut peser sur la compétitivité du pays. À l'export, le délai de livraison (temps écoulé entre le moment où la commande est effectuée et celui où la marchandise est réceptionnée) est de trois jours dans les filières portuaires et aériennes et de cinq jours dans la filière terrestre, contre une médiane de 2 et 3 jours pour l'ensemble de l'OCDE (World Bank, 2018). Des écarts du même ordre sont observés à l'import.

Une infrastructure de transport de meilleure qualité serait aussi synonyme de trajets quotidiens moins longs et, partant, d'amélioration du bien-être (OECD, 2014<sup>[47]</sup>). Les ségrégations géographique et sociale – et les problèmes de criminalité qui en découlent – sont souvent la conséquence d'une infrastructure de transport insuffisante et les personnes qui ont les plus longs temps de trajet font systématiquement état d'un niveau moindre de bien-être subjectif (Stutzer and Frey, 2008<sup>[48]</sup>).

Le faible niveau d'investissement public des dix dernières années dans les infrastructures explique peut-être cette perception d'une qualité qui se dégrade. En recul constant, l'investissement public est à présent inférieur à 2 % du PIB. Aussi est-il préoccupant que dans le budget 2019, l'investissement public soit encore cette année moins bien doté qu'en 2018 (encadré 1).

**Graphique 28. La qualité de l'infrastructure est perçue comme étant faible**

Indice de compétitivité mondiale, échelle de 1 à 7 (meilleure), 2018



1. Moyenne non pondérée.

 Source : World Economic Forum (2018), *The Global Competitiveness Report 2018*.

Toute hausse des dépenses doit néanmoins s'accompagner de réformes de nature à accroître l'efficacité des dépenses, c'est-à-dire visant à consolider le cadre de gouvernance de l'infrastructure, à accélérer l'exécution des projets et à en améliorer la qualité. En effet, la piètre qualité des projets, l'inorganisation des évaluations *ex ante* et les retards de livraison font depuis longtemps obstacle à l'aménagement d'une infrastructure de qualité et moins coûteuse. Il ressort de l'analyse de 20 projets stratégiques de transport qu'à partir de la phase de planification, il faut compter plus de 15 ans pour mener à bien un grand projet (soit plus de 2 milliards EUR), contre 6 ans dans le cas d'un chantier de moindre envergure. La planification et les procédures de passation des marchés publics occupent environ les deux tiers de la durée d'un projet, ce qui ne laisse plus qu'un tiers pour son exécution proprement dite. Comme souligné dans le chapitre thématique connexe, les délais de livraison sont encore plus longs dans les régions en perte de vitesse.

### *Renforcer la planification stratégique et la gouvernance des infrastructures*

Le constat tiré de la situation des pays de l'OCDE est que le respect des calendriers, budgets et délais de mise en service des projets se trouve compromis dès lors que le système en place pour gérer l'infrastructure présente des lacunes (OECD, 2017<sup>[49]</sup>). Pour être efficace, la gestion de l'infrastructure doit s'appuyer sur un cadre institutionnel et réglementaire clair, sur des liens de coordination étroits entre les différents niveaux d'administration ainsi que sur des résultats viables tout au long du cycle de vie (Tableau 8) (OECD, 2018<sup>[50]</sup>). L'Enquête de l'OCDE sur la gouvernance des infrastructures (OECD, 2017<sup>[49]</sup>) fait apparaître certaines qualités du cadre de gestion de l'infrastructure italienne, qui concerne essentiellement le secteur des transports. Comme environ la moitié des pays de l'OCDE, l'Italie a déclaré s'être dotée, pour le long terme, d'un programme d'infrastructures stratégiques couvrant tous les secteurs. L'Italie fait également partie des 16 pays de l'OCDE qui ont déclaré avoir établi une liste de projets prioritaires (c'est-à-dire une réserve de projets) en complément de leur plan pour le long terme.

Pourtant, il reste encore beaucoup à faire pour que l'infrastructure relève d'un cadre de gouvernance robuste. Le nouveau code des marchés publics (adopté en 2016) a notamment introduit une nouvelle forme de planification stratégique des infrastructures (graphique 29). Le but est de corriger les lacunes de l'approche précédente, qui se résumait à mettre à jour la longue liste de projets prioritaires établie en 2001 (*Legge Obiettivo*). Il s'agissait pour l'essentiel de grands projets, dont beaucoup n'ont jamais fait l'objet d'évaluation *ex ante*. Les liens entre projets nationaux et régionaux étaient ténus, voire inexistantes.

La nouvelle procédure de planification des infrastructures s'inscrit dans le prolongement du plan stratégique des transports à long terme publié en 2016 sous l'intitulé *Connettere l'Italia* en vue d'établir un système de transport intégré à l'horizon 2030. Des documents de programmation opérationnelle triennale devraient la compléter : le Plan général des transports et de la logistique (*Piano Generale dei Trasporti e della Logistica*, PGTL) et le document pluriannuel de planification (*Documento Pluriennale di Pianificazione*, DPP). Tous les ministères sont tenus de présenter un DPP.

Avec la nouvelle procédure de programmation et de planification, les règles ont changé dans les domaines suivants : consultations publiques, évaluation *ex ante* et partenariats public-privé (PPP). Il est désormais obligatoire d'organiser un débat public autour des grands projets ou bien lorsque l'administration centrale, les autorités infranationales ou au moins 50 000 citoyens en font la demande. Concernant l'évaluation *ex ante*, le ministère de l'Infrastructure et des Transports a promulgué en 2017 de nouvelles lignes directrices pour l'évaluation de l'investissement public (*Linee Guida per la Valutazione degli Investimenti in Opere Pubbliche*), qui reposent sur l'analyse coûts-avantages et tiennent compte des incidences sociales et environnementales. Quant aux PPP, ils ont été uniformisés dans l'ensemble des administrations centrale et infranationales.

**Tableau 8. Dix défis clés de la gouvernance des infrastructures et actions envisageables**

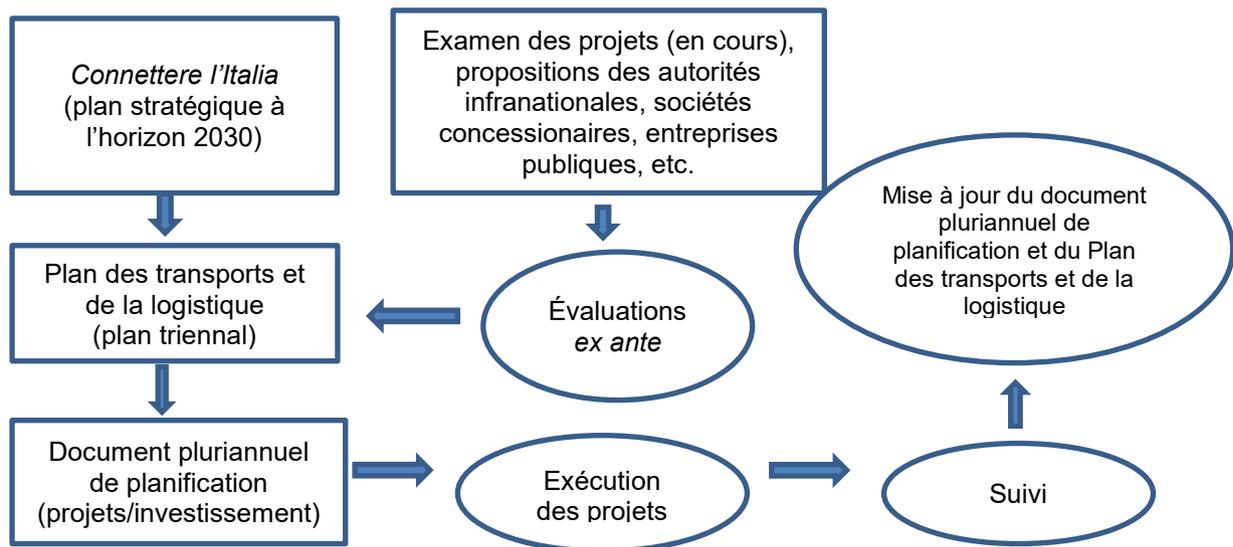
Défi	Solution
Une vision stratégique pour les infrastructures	La stratégie devrait donner des indications sur la manière de procéder pour répondre aux besoins du pays en infrastructure ; elle devrait recueillir l'adhésion politique, être coordonnée entre les différents niveaux d'administration, prendre en considération les avis des parties prenantes et reposer sur des principes clairs.
Menaces à l'intégrité	Il faudrait définir les risques de corruption existant à chaque étape d'un projet d'infrastructure publique et consolider les mécanismes d'intégrité et de lutte contre la corruption. Il est essentiel de traiter les risques liés à l'intégrité en mobilisant l'ensemble des administrations.
Mode d'exécution des projets d'infrastructure	Au moment de statuer sur les modalités d'exécution d'un projet d'infrastructure, les autorités devraient concilier les considérations politiques, sectorielles, économiques et stratégiques. Chaque décision prise en la matière devrait remplir les critères de légitimité, de faisabilité budgétaire et de rentabilité.
Réglementation en matière de conception	Une bonne réglementation en matière de conception est primordiale pour garantir la pérennité des ouvrages et pouvoir les financer tout au long de leur durée de vie.
Procédures de consultation	Les procédures de consultation devraient être proportionnelles à la taille du projet et prendre en considération l'opinion publique ainsi que les avis des parties prenantes concernées. Elles devraient être à large assise, reposer sur le principe du droit d'accès à l'information et tenir compte des besoins des usagers/utilisateurs.
Coordination entre niveaux d'administration	La politique d'infrastructure devrait faire l'objet de robustes mécanismes de coordination à l'intérieur des niveaux d'administration et entre eux.
Faisabilité budgétaire et rentabilité	Les pouvoirs publics devraient veiller à ce que les projets d'infrastructure puissent être financés et soient viables. Cela suppose de pouvoir garantir la rentabilité des actifs moyennant des procédures spéciales, une organisation judicieuse et des compétences utiles.
Production, analyse et communication de données utiles	La politique d'infrastructure devrait faire fond sur les données. Les pouvoirs publics devraient mettre en place les systèmes requis pour que, de manière systématique, les données soient collectées et diffusées et que les enseignements voulus en soient tirés. Les données dignes d'intérêt devraient être rendues publiques sous un format accessible et en temps opportun.
Valeur tout au long du cycle de vie	La performance de l'actif doit reposer sur sa durée de vie.
Résilience	L'infrastructure devrait être résiliente et souple face aux nouveaux contextes. La matérialisation des risques critiques et l'évolution technologique peuvent bouleverser les fondements mêmes de secteurs et d'économies.

Source : (OECD, 2017<sup>[51]</sup>).

Ces mesures vont dans la bonne direction, mais la nouvelle procédure de programmation et de planification ne sera pas pleinement opérationnelle tant que les DPP n'auront pas tous été publiés. L'administration continue d'examiner les propositions de projet d'infrastructure sur la seule base d'une évaluation des besoins, des prévisions actualisées de la demande, des évaluations *ex ante* et des contraintes budgétaires. Les projets porteurs de rentabilité sont censés figurer dans les DPP.

Pour que la nouvelle procédure de programmation et de planification soit bien mise en œuvre et porte ses fruits, les autorités devraient accélérer l'examen des projets et publier les DPP. Une utilisation plus systématique et transparente de l'analyse coûts-avantages, telle que souhaitée par les pouvoirs publics, améliorera la qualité des dépenses d'infrastructures en permettant de sélectionner les projets qui promettent d'être le plus rentables. Les autorités devraient également organiser des débats publics chaque fois que cela est possible. Ils permettent de connaître les préférences des parties prenantes en amont et d'opérer les ajustements éventuellement requis pour réduire le risque de contestation et de contentieux en aval.

Graphique 29. Planification stratégique des infrastructures en Italie



Source : OCDE, à partir du Document d'économie et de finances (DEF).

Le gouvernement entend également renforcer les capacités de planification et d'exécution de projets en créant une unité centrale de 300 personnes spécialement dédiée à l'investissement public. Ce serait une bonne chose dans la mesure où renforcer les capacités des administrations centrale et locales est une condition préalable indispensable pour améliorer la planification des projets et en accélérer l'exécution. En outre, en centralisant l'expertise actuellement éparpillée dans différents ministères et organismes, la nouvelle unité chargée de l'investissement public ne confinerait plus la planification des infrastructures stratégiques au secteur des transports, mais l'élargirait par exemple à ceux de l'énergie, des communications et de l'infrastructure sociale. Pour ne pas ajouter à la complexité bureaucratique, cette unité devrait s'appuyer dans toute la mesure du possible sur les structures administratives déjà en place. Il faudrait donc, en parallèle, renforcer les capacités des antennes régionales du ministère de l'Infrastructure et des Transports et celles des autorités adjudicatrices locales.

Regrouper aménagement du territoire et planification des infrastructures constituerait un autre pas dans la bonne direction puisque les autorités pourraient ainsi réduire et mieux gérer les risques hydrologiques, qui se révèlent élevés un peu partout dans le pays. Plusieurs études mettent en exergue la relation existant entre les changements d'occupation des sols et les risques hydrologiques (OECD, 2018<sup>[20]</sup>; Lerner et al., 2018<sup>[52]</sup>; McColl and Aggett, 2007<sup>[53]</sup>). À cet égard, l'Italie pourrait s'inspirer des mesures concrètes prises dans certains pays de l'OCDE :

- En 2016, le Royaume-Uni a procédé à la fusion d'*Infrastructure UK* et de *Major Projects Authority* au sein d'un nouvel organisme indépendant, *Infrastructure and Projects Authority* (IPA). Le plan national de livraison des infrastructures 2016-21 (IPA, 2016<sup>[54]</sup>) couvre non seulement les transports, mais aussi l'énergie, les communications numériques, la gestion des crues et l'érosion côtière, le logement et l'infrastructure sociale. Il traite de manière coordonnée des éléments de la planification, des aspects économiques et des questions financières à prendre en considération pour faire cadrer les projets d'infrastructure avec les objectifs de lutte contre le changement climatique et de développement (OECD/The World

Bank/UN Environment, 2018<sup>[55]</sup>). Un plan aussi général est plus susceptible d'éveiller l'intérêt des investisseurs institutionnels dans la mesure où il donne une vue d'ensemble complète des projets d'infrastructure envisageables dans le pays.

- Les Pays-Bas se sont dotés d'une stratégie avancée de planification infrastructurelle et spatiale. Cette stratégie mêle planification des infrastructures et planification de l'occupation des sols aux niveaux central et infranational dans les buts suivants : accroître la compétitivité par le regroupement des infrastructures ; améliorer l'accessibilité de porte à porte grâce à la mise en place d'un système de transport intermodal robuste et cohérent ; garantir un environnement sûr et préserver les sites des patrimoines naturel et culturel (Ministère des Infrastructures et de l'environnement (2011), *Synthèse de la Stratégie nationale d'infrastructure et d'aménagement du territoire*).
- *Infrastructure Australia* est un organisme indépendant chargé de porter les projets d'infrastructures prioritaires à l'échelle nationale en menant des activités de conseil auprès des administrations de tous niveaux, mais aussi des investisseurs et des propriétaires d'infrastructures. Sa mission consiste également à inspecter les infrastructures d'intérêt national, à élaborer des plans d'infrastructure définissant les priorités nationales et infranationales sur 15 ans et à sélectionner les projets à inscrire sur la liste des priorités.

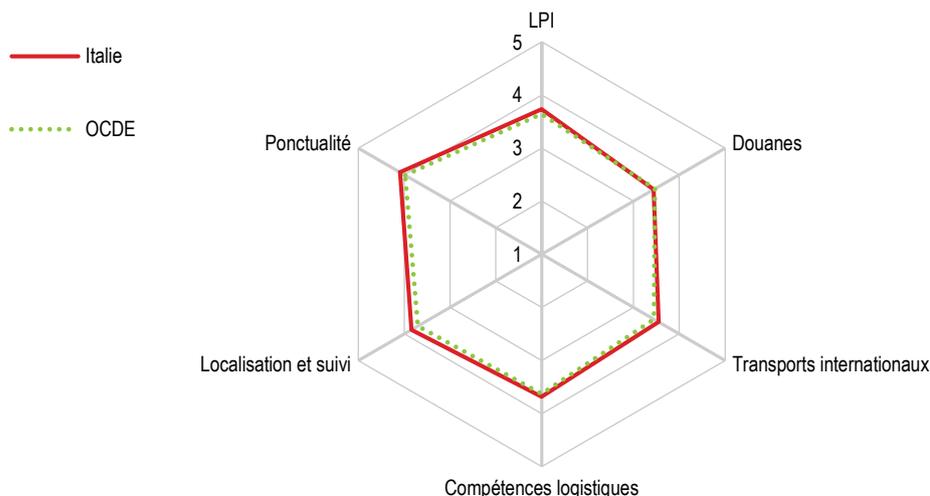
### *Renforcer les transports et améliorer l'accessibilité*

La qualité perçue des capacités de logistique internationale de l'Italie, qui dépend notamment de l'efficacité des contrôles douaniers et de la qualité des services logistiques, est proche de la moyenne des pays de l'OCDE à hauts revenus et connaît une légère amélioration depuis 2007 (graphique 30). La stratégie *Connettere l'Italia* et le Plan des transports et de logistique posent les premiers jalons du renforcement de l'intermodalité des transports en Italie. Ils brossent un tableau détaillé des forces et faiblesses du système actuel et donnent un aperçu de la façon de procéder pour en améliorer l'intermodalité.

Pourtant, d'après l'Indice de performance logistique établi par la Banque mondiale, les professionnels de la logistique rapportent que les coûts d'accès au réseau d'infrastructures sont plus élevés en Italie que dans d'autres pays de l'OCDE et que les transbordements maritimes sont une cause importante de retards (World Bank, 2018<sup>[56]</sup>). Cela est peut-être en partie dû à la fragmentation de longue date du système portuaire italien, qui se traduit par des inefficiences d'échelle et de longs temps d'attente (Ferrari, Tei and Merk, 2015<sup>[57]</sup>). La réforme portuaire adoptée en 2016 pour y remédier marque une étape décisive puisqu'elle vise à réduire la fragmentation du système et prévoit le regroupement des autorités portuaires (encadré 4).

**Graphique 30. L'Italie est bien placée dans le domaine de la logistique à l'international**

Indice de performance logistique (LPI) de la Banque mondiale, 2018



*Note* : L'Indice de performance logistique de la Banque mondiale est un indicateur composite de la qualité des capacités logistiques à l'international. Il indique, pour six domaines, l'évaluation qualitative d'un pays qu'en font ses partenaires commerciaux, c'est-à-dire les professionnels de la logistique implantés dans le reste du monde. Ces six domaines sont les suivants : douanes (efficacité des douanes et de la gestion des frontières) ; infrastructure (qualité des infrastructures de commerce et de transport) ; organisation du chargement (facilité d'organiser un chargement à des prix compétitifs) ; qualité des services logistiques (compétence et qualité des services logistiques, à savoir camionnage, transit et courtage en douane) ; localisation et suivi (possibilité de localiser et suivre les expéditions) ; ponctualité (fréquence à laquelle les expéditions arrivent à leur destinataire dans les délais de livraison planifiés ou anticipés).

*Source* : Banque mondiale.

**Encadré 4. La réforme portuaire italienne de 2016**

La réforme du secteur portuaire et de la logistique adoptée en 2016 a réorganisé et simplifié le système portuaire national : les nombreuses autorités portuaires ont ainsi cédé la place à 15 nouvelles autorités du système portuaire (ASP) ; les procédures de transit des personnes et des marchandises ont été simplifiées ; et le ministère de l'Infrastructure et des Transports a vu son rôle de coordination renforcé. La Conférence nationale de coordination a été créée au sein de ce même ministère pour servir de comité de coordination des ASP.

Les ASP sont des organismes publics sans but lucratif qui, depuis les 15 principaux ports du pays (Gênes, La Spezia, Livourne, Civitavecchia, Cagliari, Naples, Palerme, Augusta, Gioia Tauro, Tarente, Bari, Ancône, Ravenne, Venise et Trieste), auront un rôle stratégique de programmation et de coordination à jouer vis-à-vis des 58 grands ports italiens situés à l'intérieur de leur périmètre géographique. Leur champ de compétences inclut les interventions ordinaires et extraordinaires de maintenance portuaire, l'avitaillement portuaire, l'attribution de concessions et l'amélioration du raccordement des ports à l'ensemble du réseau de transport.

La réforme a conduit à la mise en place d'un guichet unique de dédouanement et de contrôles coordonné par l'Agence des douanes et d'un guichet administratif unique qui traite des questions administratives et de la délivrance des autorisations en relation avec les activités non commerciales et non industrielles. Ces deux guichets uniques viennent remplacer les 23 bureaux précédemment chargés des procédures administratives, l'idée

étant d'accélérer le dédouanement et autres formalités administratives. Les nouvelles ASP étant structurées plus simplement que les anciennes autorités portuaires, la prise de décisions devrait y gagner en rapidité.

Les pouvoirs publics amélioreraient probablement davantage encore l'intermodalité en dotant l'Autorité de réglementation des transports (ART) des moyens nécessaires. Créée en 2011 et en activité depuis 2014, l'ART intervient dans toutes les composantes du secteur des transports (transports routiers, aéroports, transport ferroviaire, ports, transports en commun) et s'occupe de toutes les questions liées à l'accès au réseau d'infrastructures, à la réglementation des services et à la protection des droits des voyageurs (ATR, 2018<sup>[58]</sup>). L'Autorité est ainsi bien placée pour promouvoir et améliorer le transport multimodal. Elle a progressivement acquis des connaissances et capacités suffisantes dans différents secteurs du transport pour assumer des responsabilités supplémentaires. Cette évolution rejoint l'objectif gouvernemental de développer le transport intermodal et marque une étape importante vers le renforcement du cadre réglementaire actuel.

Plus précisément, il conviendrait de substituer l'ART au ministère de l'Infrastructure et des Transports dans toutes les concessions de transport. Par le passé, de nombreux marchés (en particulier, autoroutiers) ont été attribués sans procédure d'appel d'offres public et, longtemps, l'usage a voulu que le contenu des contrats de concession ne soit pas divulgué. Après qu'un pont autoroutier s'est effondré en périphérie de Gênes en 2018, le gouvernement a dévoilé les termes du contrat passé avec le concessionnaire. Malgré la mission de réglementation de l'ART, les concessions autoroutières signées avant son entrée en activité, soit actuellement la quasi-totalité, sont exclues de son champ de compétences. Au début de l'année 2018, la cour des comptes a annoncé l'ouverture d'une vaste enquête sur les concessions autoroutières, axée sur le rôle de l'administration publique en sa double qualité de régulateur et de propriétaire, notamment.

#### *Améliorer les relations budgétaires entre les niveaux central et infranational pour stimuler l'investissement à l'échelon infranational*

Les administrations infranationales ont réduit leur investissement en même temps que leur niveau d'endettement. Or elles sont à l'origine de plus de la moitié du montant total de la formation brute de capital fixe des administrations publiques (Graphique 31, Partie A), ce qui est plus que dans la plupart des pays de l'OCDE. Depuis le déclenchement de la crise, la formation brute de capital fixe des administrations infranationales a reculé beaucoup plus nettement que celle de l'administration centrale (Graphique 31, Partie B). La baisse de l'investissement des administrations infranationales explique à hauteur de 70 % celle de l'investissement public total entre 2008 et 2017. Sur la même période, l'encours de la dette des administrations infranationales a diminué de plus de 20 % tandis que la dette des administrations publiques s'est accrue de 35 % (Graphique 32). En conséquence, la part de la dette des administrations publiques imputable aux administrations infranationales est passée de près de 7 % à moins de 4 %.

Nombre d'observateurs ont attribué la baisse concomitante de la dette et de l'investissement des administrations infranationales au Pacte de stabilité interne (PSI). Les études montrent que le PSI a facilité la maîtrise de l'endettement des municipalités, mais aussi entraîné une forte chute des investissements, en particulier des municipalités qui se sont conformées au Pacte (Monacelli, Paziienza and Rapallini, 2016<sup>[59]</sup>; Chiades and Mengotto, 2016<sup>[60]</sup>; Viesti, 2011<sup>[61]</sup>).

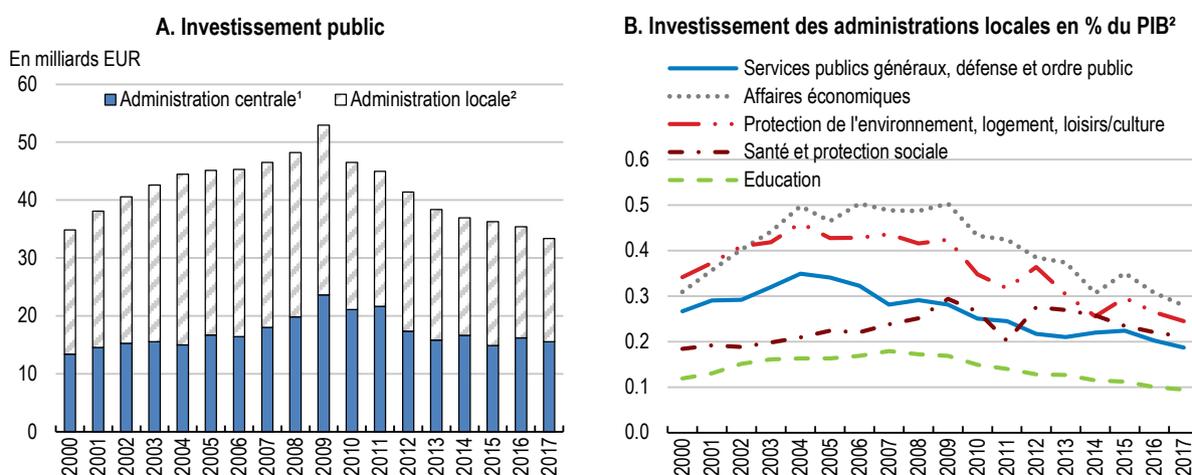
Bien qu'il ait joué un rôle dans certains cas, le tarissement des ressources consacrées à l'investissement qu'a imposé par le PSI ne semble toutefois pas être la cause principale de l'atonie de l'investissement des administrations infranationales. Celles-ci se sont obstinées à ne pas utiliser les fonds de financement de l'investissement existants. Lorsque les pouvoirs publics les ont autorisées en 2011 à exclure du champ d'application des règles prévues par le Pacte de stabilité interne les dépenses affectées au cofinancement de projets de l'UE (représentant entre 1 et 2 milliards EUR par an de 2012 à 2014), certaines régions n'ont pas pour autant employé les fonds libérés par cette mesure (Court of Auditors, 2018<sub>[62]</sub>). En 2016, les administrations infranationales n'ont fait que partiellement usage de la marge de manœuvre budgétaire créée par le PSI pour stimuler l'investissement. Les municipalités ont par exemple affecté moins de la moitié des fonds disponibles à des investissements au profit des établissements scolaires. À la fin de l'année, les dépenses en capital des municipalités, des villes métropolitaines et des provinces étaient inférieures de 50 % aux prévisions. Les petites municipalités éprouvent davantage de difficultés que les grandes à planifier leurs dépenses et à orienter les fonds disponibles vers l'investissement (Court of Auditors, 2018<sub>[62]</sub>).

Pour encourager les administrations infranationales à investir et favoriser la convergence entre les régions, il conviendrait que les pouvoirs publics ne reviennent pas sur les modifications apportées récemment au PSI pour ménager une marge de manœuvre budgétaire en faveur de l'investissement. De plus, autoriser différentes municipalités d'une même région à procéder à des compensations entre excédents et déficits budgétaires conformément à l'article 112 de la Constitution contribuerait également à dynamiser les dépenses d'investissement des régions et à favoriser la coordination entre les municipalités. Enfin, les règles imposées par le PSI ont changé pratiquement chaque année depuis son adoption du fait qu'elles peuvent être modifiées par la loi de finances. Il faudrait davantage de stabilité et une volonté clairement énoncée d'accroître les dépenses d'investissement aux niveaux central et infranational pour renforcer la crédibilité et faciliter la planification à moyen et long terme incombant aux administrations infranationales ; ces paramètres sont en effet déterminants pour l'investissement (OECD/The World Bank/UN Environment, 2018<sub>[55]</sub>).

### Recommandations antérieures concernant les relations budgétaires au niveau infranational

Recommandations des <i>Études</i> antérieures (Les recommandations clés figurant dans l' <i>Étude</i> de 2017 sont signalées en gras)	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> 2017
Mener à leur terme les réformes du Parlement ainsi que la révision et la clarification de la répartition des compétences entre l'administration centrale et les administrations infranationales.	Depuis le rejet du projet de réforme de la Constitution, les administrations concluent à différents niveaux des accords sur certains sujets, notamment sur des programmes actifs du marché du travail (PAMT), à l'intérieur du cadre institutionnel existant.

**Graphique 31. Les administrations infranationales ont contribué à la chute de l'investissement public**

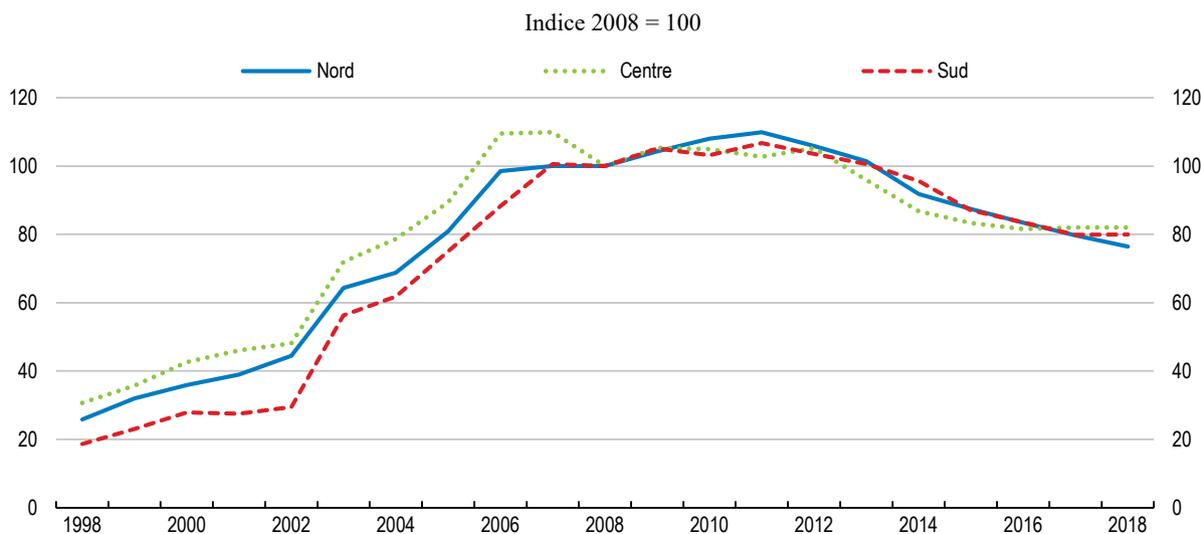


1. Hors sécurité sociale.

2. Les données se rapportent à la formation brute de capital fixe des administrations locales exprimée en pourcentage du PIB.

Source : base de données de l'OCDE sur les *Comptes des administrations publiques*.

**Graphique 32. L'encours de la dette des administrations infranationales a reculé**



Note : Dette consolidée des administrations infranationales (régions, provinces, villes et villes métropolitaines)

Source : Banque d'Italie et calculs de l'OCDE.

### *Améliorer le système fiscal*

Le système fiscal italien est complexe, ce qui favorise le manque de discipline fiscale. Selon la Banque mondiale et PwC (2018), le temps nécessaire à l'accomplissement des obligations imposées par la législation fiscale est beaucoup plus long en Italie (238 heures) que dans les pays comparables (218 heures en Allemagne, 140 en France et 105 au Royaume-Uni). Il ressort d'estimations récentes du ministère des Finances (2018<sub>[63]</sub>) que le déficit fiscal (la différence entre le montant théorique des recettes fiscales qui auraient

dû être recouvrées si les contribuables avaient parfaitement respecté leurs obligations et les recettes effectivement perçues) se chiffrent à plus de 100 milliards EUR par an. Le déficit fiscal (en pourcentage des recettes théoriques) le plus élevé est celui enregistré sur le revenu des personnes physiques exerçant une activité indépendante (près de 70 %) et sur la TVA (26 %), et on note en outre que ce déficit est plus marqué dans les régions accusant un retard (Carfora, Pansini and Pisani, 2016<sup>[64]</sup>).

Ces dernières années, les pouvoirs publics n'ont pas ménagé leurs efforts pour améliorer la discipline fiscale. En 2016, ils ont commencé à publier un rapport annuel sur le sujet (qui est annexé à la mise à jour annuelle du Programme de stabilité). Les mesures prises récemment en vue d'améliorer la discipline volontaire, en adressant par exemple des relances en cas de retard de déclaration ou de retard dans la correction des erreurs ou omissions constatées dans les déclarations, vont dans le bon sens et ont été suivies d'effets. Le ministère des Finances (2018<sup>[63]</sup>) estime que les initiatives visant à améliorer la discipline volontaire ont rapporté 1.3 milliard EUR de recettes supplémentaires en 2017. Il y a donc lieu de se féliciter que le gouvernement envisage de poursuivre l'effort engagé. Parmi les autres initiatives judicieuses prises récemment pour réduire le déficit fiscal, on peut citer l'auto-liquidation et le système des paiements fractionnés pour la TVA. La décision, prise en 2018, de supprimer les paiements fractionnés pour les travailleurs indépendants va à l'encontre de la nécessité de combattre la fraude fiscale généralisée au sein de cette catégorie de contribuables. L'adoption du système de facturation électronique en 2018 et son application, à compter de janvier 2019, à l'ensemble des transactions, marque une étape essentielle dans l'amélioration de la discipline fiscale. L'administration a décidé de suspendre jusqu'à la mi-2019 l'application d'amendes en cas de retard, d'erreur ou d'omission dans les factures électroniques émises. Il conviendrait qu'elle fasse en sorte que le système de facturation électronique soit largement adopté et qu'elle instaure un système de vérification et des sanctions pour les entreprises qui ne se conforment pas à leurs obligations.

Les dépenses fiscales peuvent être un instrument utile pour atteindre des objectifs économiques et sociaux et améliorer le bien-être. Cependant, en Italie comme dans bien d'autres pays, les dépenses fiscales se sont multipliées au fil du temps et une rationalisation complète de ces dispositifs s'impose désormais. Il se peut que les objectifs économiques et sociaux initiaux ayant justifié certaines dépenses fiscales ne soient plus de mise ou que ces objectifs puissent être atteints plus efficacement par d'autres moyens, notamment via des programmes de dépenses. Il arrive aussi que des dépenses fiscales fassent double emploi avec des programmes de dépenses.

Il y a quelque temps déjà que les pouvoirs publics italiens ont commencé à réexaminer régulièrement les dépenses fiscales. Le gouvernement est tenu de publier un rapport annuel sur les dépenses fiscales, qui figure dans la mise à jour annuelle du Programme de stabilité. Les rapports de 2018 montrent que l'Italie dénombre 466 postes de dépenses fiscales qui lui ont fait perdre l'équivalent de 54 milliards de recettes fiscales. Les dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques représentent 66 % de ce total. C'est aussi à l'impôt sur le revenu des personnes physiques que l'on attribue le plus grand nombre de postes de dépenses fiscales (26 % du total), suivi des droits de timbre et des impôts fonciers, puis de la TVA (16 %). Souvent, le montant correspondant à un poste de dépenses fiscales est faible. Dans plus de 25 % des cas, il représente moins de 10 millions EUR. Les autorités doivent encore comparer, comme l'exige la loi, les dépenses fiscales (datant de plus de cinq ans) aux programmes de dépenses conduits dans le même secteur afin de déceler d'éventuels recoupements.

Ces évaluations devraient déclencher des actions de la part des pouvoirs publics visant à rationaliser les dépenses fiscales. Des tentatives antérieures pour annuler certaines dépenses fiscales sont pourtant restées vaines. Un ancien responsable de l'examen des dépenses a par exemple dénombré 52 postes de dépenses fiscales n'ayant aucune justification ni économique, ni sociale, et représentant en 2017 un manque à gagner de 2.2 milliards EUR (Perotti, 2018<sup>[65]</sup>) ; pourtant, ce constat n'a donné lieu à aucune décision.

Une étude approfondie consacrée par l'OCDE à l'administration fiscale italienne (OECD, 2016<sup>[66]</sup>) met en lumière le haut degré d'émiettement des différentes administrations et la nécessité d'élaborer une stratégie globale embrassant l'ensemble des services fiscaux. Elle se compose de l'Agence des contributions (*Agenzia delle Entrate*), responsable de l'administration et du recouvrement des principaux impôts et taxes et de la tenue des registres de la propriété foncière ; de l'Agence des douanes et des monopoles (*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*), responsable des jeux et l'administration des droits d'accise ; de l'Institut italien de la sécurité sociale (*Istituto Nazionale di Previdenza Sociale*), qui gère les cotisations de sécurité sociale et les prestations sociales ; et de la *Guardia di Finanza*, responsable de la conduite de procédures d'enquêtes civiles et pénales en matière fiscale.

Cette fragmentation est en décalage avec les pratiques observées au sein des administrations fiscales des autres économies avancées de l'OCDE. Dans les pays de l'OCDE, l'administration fiscale est souvent une entité unique, jouissant d'une réelle autonomie, en particulier en ce qui concerne les questions financières et la politique des ressources humaines, ce qui crée les conditions nécessaires au déploiement d'une vision plus stratégique de l'administration de l'impôt dans sa globalité. Depuis 2009, la Belgique par exemple a procédé à la fusion de différents services de collecte et de recouvrement des recettes budgétaires et non budgétaires, ce qui a suscité des synergies et entraîné une amélioration de l'efficacité et de l'efficacité du recouvrement des créances (OECD, 2017<sup>[67]</sup>).

Ces derniers temps, les gouvernements italiens successifs ont pris des mesures pour réduire la fragmentation de l'administration fiscale et des initiatives sont en cours pour améliorer la gouvernance stratégique et renforcer la coordination entre les différentes agences de cette administration (Ministry of Finance, 2018<sup>[63]</sup>). En 2012, l'Agence des registres de la propriété foncière a été absorbée par l'Agence des contributions, et l'Administration autonome des monopoles d'État par l'Agence des douanes (rebaptisée désormais Agence des douanes et des monopoles). La dernière réforme en date a concentré toutes les activités de recouvrement de l'impôt aux mains de l'Agence des contributions afin de mieux coordonner les activités de déclaration et de recouvrement de l'impôt. S'agissant de la gouvernance de l'administration, un conseil de coordination technique a été établi entre les différentes agences.

Un grand nombre de pays de l'OCDE s'en remettent de plus en plus aux technologies numériques pour détecter et prévenir la fraude fiscale et établir des synergies au sein de l'administration fiscale. Ces instruments ont fait leurs preuves au service de la lutte contre la fraude fiscale et l'économie souterraine (encadré 5.). Les auteurs du rapport de l'OCDE intitulé (en anglais) *Reducing Opportunities for Tax Non-compliance in the Underground Economy* (OECD, 2012<sup>[68]</sup>) encourageaient les administrations fiscales des pays de l'OCDE à se servir des archives numériques pour repérer des revenus non déclarés.

L'administration fiscale italienne recourt davantage aux technologies numériques depuis quelques années. Ainsi, depuis 2015, les contribuables reçoivent individuellement une déclaration d'impôt pré-remplie, et le nombre d'utilisateurs de ce formulaire ne cesse d'augmenter depuis. En outre, la facturation électronique est désormais obligatoire, y

compris pour les transactions privées, depuis janvier 2019. Cette disposition constitue un progrès majeur dans la lutte contre la fraude fiscale et dans la simplification des obligations au regard de l'impôt. Le gouvernement devrait poursuivre sans relâche ses efforts et accroître les dépenses consacrées aux TI par l'administration fiscale, lesquelles demeurent sensiblement plus faibles que dans les autres pays de l'OCDE (Graphique 33). Une utilisation effective des systèmes informatiques par tous les services intervenant dans l'administration de l'impôt et le renforcement de l'interopérabilité sont essentiels pour encourager la coopération entre les services et l'émergence d'une vision à l'échelle de l'administration toute entière de la lutte contre la fraude fiscale. Cet aspect revêt une acuité particulière en Italie en raison de la fragmentation des services de l'administration fiscale.

S'appuyer davantage sur les technologies numériques pour faire reculer la fraude fiscale ne suffit pas ; encore faut-il prendre des mesures d'accompagnement permettant de réduire les paiements en espèces et de gérer les obligations fiscales créées par l'économie collaborative :

- La part des paiements en espèces demeure nettement supérieure en Italie à ce qu'elle est dans la plupart des pays de l'UE (OECD, 2017<sup>[69]</sup>). L'abaissement du plafond pour les paiements en espèces de son niveau actuel, soit 3 000 EUR, à 1 000 EUR, comme en France, serait un excellent moyen de servir la lutte contre la fraude fiscale.
- L'économie collaborative se développe rapidement en Italie comme ailleurs. Elle peut faciliter la fraude fiscale dans la mesure où elle complique la mise en évidence d'activités commerciales. L'utilisation de l'analytique de données et la coopération internationale entre les administrations fiscales devraient être des outils précieux dans ce domaine.

Dans le passé, les gouvernements italiens successifs ont beaucoup eu recours aux amnisties fiscales ; on en dénombre 80 au cours des 150 années d'existence de l'État italien. Celles-ci ont certes procuré des recettes fiscales supplémentaires, mais elles ont également alimenté une culture du non-respect de la législation fiscale (OECD, 2016<sup>[66]</sup>; Ministry of Finance, 2014<sup>[70]</sup>). Le gouvernement a prononcé de nouvelles amnisties en 2019 (Encadré 1) visant à effacer non seulement les amendes et les intérêts, mais aussi, dans certains cas, les créances fiscales.

#### **Encadré 1. Budget 2019 : principales mesures**

D'après les documents du budget de l'État et l'Office budgétaire parlementaire, le budget 2019 se compose de mesures qui augmenteront les dépenses de 0.4 % du PIB et réduiront les recettes de 0.2 % du PIB. Les principales mesures sont les suivantes :

- Annulation des relèvements automatiques des taux de TVA : La loi de finances 2019 annule la hausse des taux de TVA prévue pour 2019, qui représente environ 0.7 % du PIB. Dans le même temps, elle introduit de nouvelles clauses de sauvegarde de la TVA pour 2020 et 2021 qui porteront le taux normal de TVA à 25.2 % en 2020 et à 26.5 % en 2021 (contre 22 % actuellement), à moins que des mesures compensatoires ne soient prises.
- Revenu minimum garanti : Un revenu minimum garanti (le revenu de citoyenneté) est créé pour remplacer le programme existant, qui a été mis en place en 2018 (*Reddito di Inclusione* - REI). Le nouveau revenu minimum garanti est plus

généreux que le REI puisqu'il devrait consister en un versement pouvant aller jusqu'à 780 EUR par mois pour un célibataire sans revenu, le montant étant corrigé pour tenir compte de la composition du foyer selon une échelle d'équivalence (comme pour le REI). Cette nouvelle mesure est conditionnée à la participation à des dispositifs de recherche d'emploi et de formation, et d'emplois d'intérêt local. Les autorités ont affecté 0.3 % du PIB de 2019 à 2021 au revenu de citoyenneté.

- Nouveau régime de retraite anticipée : Les travailleurs âgés de 62 ans et ayant cotisé pendant 38 ans seront autorisés à partir à la retraite en percevant une pension réduite. Ce régime sera valable pendant trois ans. La mesure sera en partie financée par une diminution de la correction de l'inflation pour les pensions de plus de 1 500 EUR et par un impôt de solidarité sur les pensions élevées. Toutefois, ces deux mesures devraient représenter seulement 0.02 % du PIB en 2019 et quelque 0.05 % du PIB en 2020 et en 2021. Pour 2019, les dépenses supplémentaires au titre du nouveau régime de préretraite dépendront du taux de personnes demandant à en bénéficier et ne devraient pas excéder 0.2 % du PIB en 2019, et 0.3 % du PIB en 2020 et en 2021. Le budget 2019 met également fin jusqu'en 2026 à l'indexation des obligations contributives réactualisées pour bénéficier d'une retraite anticipée sur l'évolution de l'espérance de vie
- Impôt à taux unique : Il porte de 45 000 EUR à 65 000 EUR les seuils de revenu du régime fiscal simplifié qui applique un taux d'imposition de 15 % aux revenus des travailleurs indépendants et des microentreprises. Le budget introduit aussi, à partir de 2020, une nouvelle tranche d'imposition dans le régime fiscal simplifié pour les revenus compris entre 65 000 EUR et 100 000 EUR, qui seront imposés à 20 %. Les conditions à remplir sont basées sur les revenus de l'année précédente. Cette mesure réduira les recettes fiscales à hauteur de moins de 0.1 % du PIB par an en 2019-21.
- Modifications de la fiscalité des entreprises : Le budget annule la déduction pour fonds propres (qui a été instaurée pour rétablir la neutralité entre le financement par emprunt et le financement sur fonds propres) et l'impôt sur le revenu d'entreprise (IRI) qui devait entrer en vigueur en 2019 et appliquer le taux de l'impôt sur les sociétés (24 %) à l'ensemble des revenus industriels et commerciaux quelle que soit la forme juridique de l'entreprise. Le budget réduit aussi les incitations fiscales liées au Plan Industrie 4.0, tandis qu'il porte le taux d'« hyper-amortissement » de 150 % à 170 % pour les investissements jusqu'à un montant de 2.5 millions EUR.
- Taxe sur les services numériques : taux d'imposition de 3 % sur les recettes tirées de la publicité, des ventes et du traitement de données en ligne. La taxe s'applique aux entreprises pour lesquelles le montant total des recettes mondiales est supérieur à 750 millions EUR et les recettes provenant des services numériques en Italie dépassent 5.5 millions EUR.

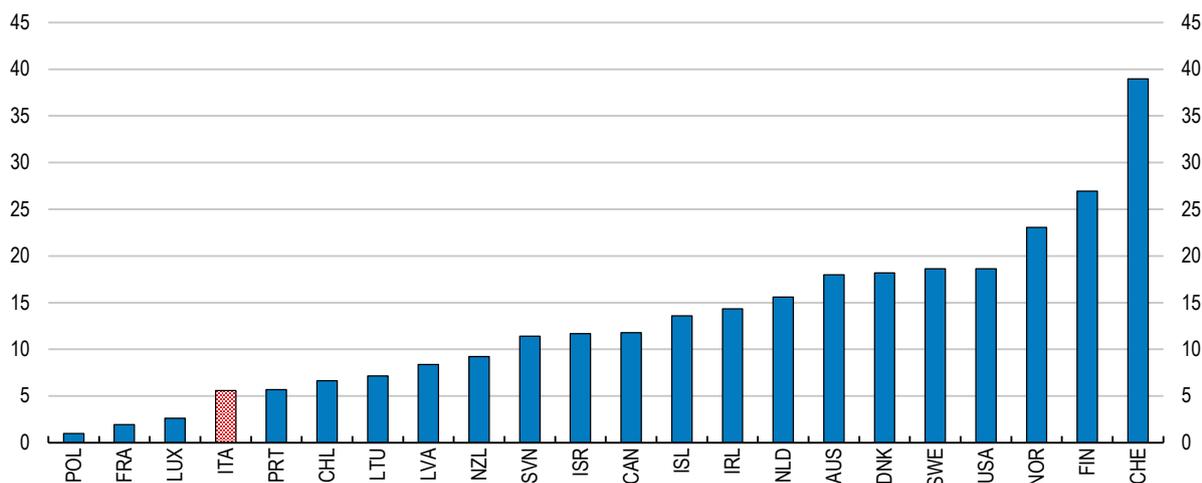
Mesures de traitement des dettes fiscales : L'extension des mesures « rottamazione cartelle » (destruction de fichiers) (lancées par les précédents gouvernements) permet au débiteur fiscal de payer l'impôt dû de manière échelonnée sur cinq ans ; les amendes et les charges d'intérêts en lien avec la dette fiscale sont annulées. Les autres formes d'amnistie fiscale sont nouvelles et concernent non seulement les amendes et charges d'intérêts mais aussi la dette fiscale : « condono » annule les impôts exigibles (dont les charges d'intérêts et les amendes) en lien avec les taxes et les amendes sur les véhicules à moteur et les taxes

locales dues entre 2000 et 2010 jusqu'à 1 000 EUR ; « saldo e stralcio » annule la dette fiscale (liée à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et incluant les cotisations de sécurité sociale) exigible entre 2000 et 2017 en cas de paiement d'un pourcentage (de 16 % à 35 % en fonction de la situation économique personnelle) de la dette fiscale (dont les charges d'intérêts et les amendes) ; « liti pendenti » permet aux contribuables de mettre fin aux contentieux judiciaires en cours en payant une partie de la dette fiscale (40 % si le débiteur a obtenu un jugement favorable en première instance, qui tombe à 5 % lorsque le contentieux est au stade du dernier recours et que le débiteur a bénéficié d'un jugement favorable dans toutes les instances inférieures ; le débiteur peut aussi annuler la dette en payant 90 % de son montant s'il attend le jugement de première instance).

Les enseignements de l'expérience acquise dans divers pays confirment que tous les bénéfices temporaires éventuels de telles mesures sont annulés par le coup porté à la discipline fiscale et que les amnisties fiscales bénéfiques sont l'exception plutôt que la règle (Baer and Le Borgne, 2008<sup>[71]</sup>). Les efforts déployés pour améliorer la discipline fiscale volontaire – en encourageant l'établissement de relations davantage fondées sur la coopération entre les contribuables et les services des contributions exigeant, de la part des services des contributions, aptitude à sensibiliser les entreprises, impartialité, sens de la proportionnalité, ouverture et réactivité et, de la part des contribuables, volonté de communiquer et transparence – doivent être poursuivis, et les amnisties fiscales évitées dans des circonstances normales. Les amnisties fiscales prévoyant l'effacement de créances fiscales, et non seulement l'annulation d'amendes et d'intérêts, risquent d'avoir des effets plus pernicieux car elles portent atteinte à la prévisibilité de la législation fiscale et sont injustes pour les contribuables qui ont respecté leurs obligations.

### Graphique 33. L'administration italienne dépense moins en systèmes informatiques que les administrations d'autres pays

Budget informatique ordinaire en pourcentage du budget ordinaire total de l'administration, 2015



*Note* : Pour la France : hors personnel de la Direction de la comptabilité publique. Pour le Luxembourg : fait référence au budget informatique intégré dans le budget global de l'administration fiscale. La majeure partie du budget informatique de l'administration fiscale transite toutefois par le budget d'une autre administration, à savoir le « Centre des technologies de l'information de l'État ».

*Source* : OCDE (2017), « Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies », Éditions OCDE, Paris.

### Encadré 5. Exemples d'utilisation des technologies numériques au service de la lutte contre la fraude fiscale

La suppression de ventes et la sur-déclaration de déductions par falsification de factures sont des formes très répandues de fraude fiscale. Les transactions en espèces et l'économie collaborative facilitent ce type de fraude fiscale, mais il existe désormais des technologies numériques qui permettent de le combattre, voire de l'éliminer. Il s'agit notamment des caisses enregistreuses électroniques connectées à des modules de vérification à distance et des systèmes de facturation électronique. Un tel dispositif réduit le risque de sous-déclaration des ventes dans la mesure où les données sur les ventes sont sécurisées au moment où les transactions ont lieu et stockées de telle manière qu'elles ne peuvent être manipulées à l'aide d'un logiciel externe.

Les exemples choisis dans quelques pays de l'OCDE qui sont présentés dans le tableau 9 font ressortir les avantages de l'adoption des caisses enregistreuses électroniques connectées à des modules de vérification à distance.

**Tableau 9. Exemple de technologies numériques permettant de lutter contre la suppression des ventes**

Pays	Mesures prises et résultats
Autriche	Les outils électroniques de lutte contre la suppression des ventes devraient générer un surcroît de recettes fiscales de 900 millions EUR.
Belgique	Les premières comparaisons font apparaître une hausse de 8 % du chiffre d'affaires déclaré par les restaurants après l'installation des caisses enregistreuses électroniques.
Canada (Québec)	Au 31 mars 2016, l'État avait perçu 822 millions EUR de recettes fiscales supplémentaires après l'installation de modules d'enregistrement des ventes dans le secteur de la restauration. Il espère collecter 1.44 milliard EUR de recettes supplémentaires sur la période 2018-19. En 2008, l'Agence du revenu du Canada a engagé des poursuites pénales à l'encontre des propriétaires de quatre restaurants pour fraude fiscale commise via la falsification des documents numérique concernant près de 200 000 transactions en espèces, représentant au total 3.1 millions EUR.
Hongrie	Les caisses enregistreuses électroniques connectées à des modules de vérification à distance ont permis d'accroître les recettes de TVA de 15 % dans les secteurs concernés.
Suède	En 2010, la Suède a mis en place des caisses enregistreuses électroniques connectées à des modules de vérification à distance pour les commerçants (vendant également des biens et des services réglés en espèces). Les pouvoirs publics ont pris des mesures complémentaires pour accompagner la mise en place du nouveau système, prévoyant notamment des contrôles inopinés, des achats sous couverture et des vérifications auprès des clients, un système de comptabilité simplifié pour les entreprises et des déclarations annuelles pré-remplies. D'après les estimations de l'administration fiscale suédoise, la nouvelle stratégie a permis d'accroître les recettes de TVA et les recettes perçues au titre de l'impôt sur le revenu de 300 millions EUR par an depuis son adoption.

Source : OCDE (2017<sup>[67]</sup>).

**Recommandations antérieures concernant l'administration fiscale**

<b>Recommandations des <i>Études</i> antérieures</b> (Les recommandations clés figurant dans l' <i>Étude</i> de 2017 sont signalées en gras)	<b>Mesures prises depuis l'<i>Étude</i> 2017</b>
<b>Améliorer le recouvrement de l'impôt en investissant davantage dans les systèmes informatisés et en introduisant des taxes foncières assises sur des valeurs cadastrales actualisées.</b> <b>Utiliser les recettes fiscales supplémentaires collectées pour abaisser de façon permanente les cotisations de sécurité sociale pour les nouveaux contrats à durée indéterminée.</b>	Le système de facturation électronique s'applique à toutes les transactions à compter de janvier 2019. Des avancées de plus faible portée ont été réalisées. La numérisation des dossiers de contentieux fiscal a par exemple été élargie à l'ensemble du pays. Des réformes d'envergure de l'administration fiscale et du recouvrement sont encore en cours. La réforme des valeurs cadastrales n'en est pas encore au stade de la mise en œuvre, ni même de la conception. L'abaissement des taux de cotisation de sécurité sociale n'est que temporaire ou limité à certaines catégories de travailleurs (les jeunes). En 2018, le système des paiements fractionnés destiné à combattre la fraude à la TVA a été supprimé pour les travailleurs indépendants.

## Bibliographie

- ANAC (2018), *Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione*, Autotitá Nazionale Anticorruzione, Rome. [25]
- ANAC (2018), *Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione*, Autoritá Nazionale Anticorruzione. [135]
- Andrews, D. and F. Cingano (2014), "Public Policy and Resource Allocation: Evidence from Firms in OECD countries", *Economic Policy*, Vol. 29/78, pp. 253-296, <http://dx.doi.org/10.1111/1468-0327.12028>. [37]
- ATR (2018), *Rapporto annuale 2018*, Autoritá di Regolazione dei Trasporti, Turin, <http://www.autorita-trasporti.it/rapporti-annuali/rapporto-annuale-2018/> (accessed on 9 January 2019). [59]
- Baer, K. and E. Le Borgne (2008), *Tax amnesties: Theory, trends, and some alternatives*, International Monetary Fund, Washington. [72]
- Banerjee, R., L. Gambacorta and E. Sette (2017), "The Real Effects of Relationship Lending", *SSRN*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3048284>. [45]
- Bank of Italy (2018), *Financial Stability Report No. 2*. [3]
- Behncke, S., M. Frölich and M. Lechner (2007), "Public Employment Services and Employers: How Important are Networks with Firms?", *Discussion Paper*, No. 3005, IZA, <http://dx.doi.org/10.15980/j.tzzz.2016.01.007>. [33]
- Bergsens, B., E. Degler and S. Luthi (2019, forthcoming), *Unlocking the Potential of Migrants Through VET – A VET Review of Germany*, OECD Publishing, Paris. [35]
- Bobbio, E. (2016), "Tax Evasion, Firm Dynamics and Growth", No. 357, Bank of Italy Occasional Paper. [40]
- Bofondi, M., L. Carpinelli and E. Sette (2017), "Credit Supply During a Sovereign Debt Crisis", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16/3, pp. 696-729, <http://dx.doi.org/10.1093/jeea/jvx020>. [14]
- Bronzini, R., G. Caramellino and S. Magri (2017), "Venture Capitalists at Work: What are the Effects on the Firms They Finance?", *Bank of Italy Working Papers*, No. 1131, Bank of Italy, Rome, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3048277>. [42]

- Bugamelli, M. et al. (2017), “Back on track? A Macro-micro Narrative of Italian Exports”, *Bank Italy Occasional Papers*, No. 399, Bank of Italy, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0399/QEF\\_399\\_17.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0399/QEF_399_17.pdf) (accessed on 9 January 2019). [2]
- Calvino, F., C. Criscuolo and C. Menon (2016), “No Country for Young Firms?: Start-up Dynamics and National Policies”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 29, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm22p40c8mw-en>. [39]
- Carfora, A., R. Pansini and S. Pisani (2016), “Spatial Dynamics in Tax Gap Determinants”, *Agenzia Entrate Discussion Topics*, Vol. 01, <http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Documentazione/Rivista/Argomenti+di+discussione> (accessed on 4 December 2018). [65]
- Chiades, P. and V. Mengotto (2016), “Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di stabilità interno e carenza di risorse”, *Economia Pubblica* 2, pp. 5-44, <http://dx.doi.org/10.3280/EP2015-002001>. [61]
- Court of Auditors (2018), *Andamenti della Gestione Finanziaria degli Enti Locali nel Primo Anno di Applicazione della Contabilità Armonizzata*, Corte dei Conti, Roma, <http://www.cortedeiconti.it>. [63]
- Court of Auditors (2018), *Relazione Annuale 2017: I Rapporti Finanziari con l'Unione Europea e l'Utilizzazione dei Fondi Comunitari*, Corte dei Conti, [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez\\_contr\\_affari\\_com\\_internazionali/2017/delibera\\_19\\_2017\\_relazione.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2017/delibera_19_2017_relazione.pdf) (accessed on 21 September 2018). [121]
- De Mooij, R. and M. Keen (2012), “Fiscal Devaluation” and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times. [116]
- Dechezleprêtre, A., R. Martin and S. Bassi (2016), *Climate Change Policy, Innovation and Growth*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London, <http://www.lse.ac.uk/grantham/> (accessed on 8 January 2019). [27]
- DeStefano, T. et al. (2019), *Why Some Many Local Entrepreneurs? Evidence from Italian Innovative Start-Ups*, OECD. [41]
- EBA (2018), *2018 EU-Wide Stress Results*, European Banking Authority, London, <https://eba.europa.eu/-/eba-publishes-2018-eu-wide-stress-test-results>. [13]
- EBA (2016), *Final Report on MREL: Report on the Implementation and Design of the MREL Framework*, European Banking Authority. [12]
- ECB (2017), *Macroprudential Bulletin: Issue 4*, European Central Bank, Frankfurt, <http://dx.doi.org/10.2866/226168>. [11]

- European Commission (2018), *2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*, European Commission, Brussels, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-communication_en.pdf). [114]
- European Commission (2018), *Commission Guidance on Innovation Procurement*, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-3051-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>. [47]
- European Commission (2018), *Compliance Report, ESM Stability Support Programme for Greece, Third Review*, European Commission, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance\\_report\\_3r\\_to\\_ewg\\_2018\\_03\\_02\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance_report_3r_to_ewg_2018_03_02_1.pdf). [113]
- European Commission (2018), *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, European Commission, <http://dx.doi.org/10.2765/615631>. [5]
- European Commission (2018), *The 2018 EU Justice Scoreboard*, European Union, <http://dx.doi.org/10.2838/72153>. [16]
- European Environment Agency (2018), *Trends and Projections in Europe 2018: Tracking Progress towards Europe's Climate and Energy Targets*, <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2018-climate-and-energy> (accessed on 21 December 2018). [19]
- European Environment Agency (2017), *Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*. [20]
- European Parliamentary Research Service (2018), *Interim digital services tax on revenues from certain digital services (2nd edn)*, European Union, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625132/EPRS\\_BRI\(2018\)625132\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625132/EPRS_BRI(2018)625132_EN.pdf) (accessed on 20 February 2019). [6]
- Ferrari, C., A. Tei and O. Merk (2015), "The Governance and Regulation of Ports: The Case of Italy", *International Transport Forum Discussion Papers*, No. 2015/1, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jrw1khtxts1-en>. [58]
- ForumPA (2018), *Libro bianco sull'Innovazione della PA*, <https://librobianco-innovazione-pa2018-final.readthedocs.io/it/latest/index.html> (accessed on 9 January 2019). [15]
- Giraud, E., G. Giudici and L. Grilli (2016), "Industrial policy and the financing of young innovative companies: evidence from the Italian Startup Act", <https://www.em-lyon.com/minisiteen/content/download/169590/6658543/file/Giraud,%20Giudici,%20Grilli%20-%20Industrial%20policy%20and%20the%20financing%20of%20young%20innovative%20companies%20evidence%20from%20the%20Italian%20Startup%20Act.pdf>. [46]

- Guillemette, Y. and D. Turner (2018), “The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060”, *OECD Economic Policy Papers*, No. 22, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b4f4e03e-en>. [103]
- High-Level Advisory Group (2017), *Report to the OECD Secretary-General on Combating Corruption and Fostering Integrity*. [18]
- IPA (2016), *National Infrastructure Delivery Plan 2016–2021*, Infrastructure and Projects Authority, London, <http://www.gov.uk/government/publications> (accessed on 9 January 2019). [55]
- ISPRA (2017), *Annuario dei Dati Ambientali*, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, <https://annuario.isprambiente.it/> (accessed on 8 January 2019). [24]
- Jeon, S. (2019, forthcoming), *Unlocking the Potential of Migrants through VET - A Cross-country review*, OECD Publishing, Paris. [34]
- Koźluk, T. (2014), “The Indicators of the Economic Burdens of Environmental Policy Design – Results from the OECD Questionnaire”, No. 1178, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/eco/workingpapers> (accessed on 8 January 2019). [28]
- Kuczera, M. and S. Jeon (2019, forthcoming), *OECD Review of VET in Sweden*, OECD Publishing, Paris. [36]
- Lerner, A. et al. (2018), “Governing the gaps in water governance and land-use planning in a megacity: The example of hydrological risk in Mexico City”, *Cities*, <http://dx.doi.org/10.1016/J.CITIES.2018.06.009>. [53]
- Martins, P. and S. Pessoa e Costa (2014), “Reemployment and Substitution Effects from Increased Activation: Evidence from Times of Crisis”, *8600*, No. 8600, IZA, <http://ftp.iza.org/dp8600.pdf>. [32]
- McCull, C. and G. Aggett (2007), “Land-use forecasting and hydrologic model integration for improved land-use decision support”, *Journal of Environmental Management*, Vol. 84/4, pp. 494-512, <http://dx.doi.org/10.1016/J.JENVMAN.2006.06.023>. [54]
- Menon, C. et al. (2018), “The evaluation of the Italian “Start-up Act””, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 54, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/02ab0eb7-en>. [44]
- Ministry of Economy and Finance (2017), *2018 Round of EPC-WGA Projections - Italy's Fiche on Pensions*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final\\_country\\_fiche\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_it.pdf). [94]
- Ministry of Finance (2018), *Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza: Rapporto sui Risultati Conseguiti in Materia di Misure di Contrasto all'Evasione Fiscale e Contributiva*, Ministero Finanze, Roma, [http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Rapporto\\_evasione\\_2017.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Rapporto_evasione_2017.pdf) (accessed on 8 January 2019). [64]

- Ministry of Finance (2014), *Rapporto sull'Evasione Fiscale*, Ministero delle Finanze, Roma, [71]  
[http://www.mef.gov.it/inevidenza/article\\_0020.html](http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0020.html).
- Mizel, L. (2008), *Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub Central Spending*. [78]
- Monacelli, D., M. Pazienza and C. Rapallini (2016), “Municipality Budget Rules and Debt: Is the Italian Regulation Effective?”, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 36/3, pp. 114-140, [60]  
<http://dx.doi.org/10.1111/pbaf.12094>.
- OECD (2019), *Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy – Policy Note*, OECD, <http://www.oecd.org/tax/beps/policy-note-beps-inclusive-framework-addressing-tax-challenges-digitalisation.pdf> (accessed on 20 February 2019). [8]
- OECD (2018), *Developing Robust Project Pipelines for Low-Carbon Infrastructure*, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, [51]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264307827-en>.
- OECD (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264308817-en>. [1]
- OECD (2018), *Job Creation and Local Economic Development 2018: Preparing for the Future of Work*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264305342-en>. [146]
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Greece 2018*, OECD Publishing, Paris, [145]  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-grc-2018-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2018-en).
- OECD (2018), *Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301665-en>. [142]
- OECD (2018), *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189881-en>. [22]
- OECD (2018), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264293083-en>. [7]
- OECD (2018), *Taxing Energy Use 2018: Companion to the Taxing Energy Use Database*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289635-en>. [26]
- OECD (2017), *Entrepreneurship at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, [43]  
[http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur\\_aag-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2017-en).
- OECD (2017), *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en>. [52]
- OECD (2017), *Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators*, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264277878-en>. [149]

- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, [50]  
[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en).
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Italy 2017*, OECD Publishing, Paris, [9]  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-ita-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2017-en).
- OECD (2017), *OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris, [31]  
[http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en).
- OECD (2017), *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>. [141]
- OECD (2017), *Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, [70]  
[https://dx.doi.org/10.1787/tax\\_admin-2017-en](https://dx.doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en).
- OECD (2017), *Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud*, OECD Publishing, Paris, [68]  
<http://www.oecd.org/ctp/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.htm> (accessed on 18 November 2018).
- OECD (2016), *Italy's Tax Administration: A Review of Institutional and Governance Aspects*, OECD Publishing, Paris, [67]  
<https://www.oecd.org/tax/administration/italy-tax-administration-a-review-of-institutional-and-governance-aspects.pdf> (accessed on 8 January 2019).
- OECD (2015), *Governing the City*, OECD Publishing, Paris, [148]  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.
- OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Italy 2015*, OECD Publishing, Paris, [143]  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-ita-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2015-en).
- OECD (2015), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, [30]  
[http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en).
- OECD (2015), *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 23, OECD Publishing, Paris, [139]  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264243507-en>.
- OECD (2015), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris, [29]  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>.
- OECD (2014), *How's Life in Your Region?: Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making.*, OECD Publishing, Paris. [48]
- OECD (2013), *OECD Economic Surveys: Italy 2013*, OECD Publishing, Paris, [144]  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-ita-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2013-en).
- OECD (2013), *OECD Environmental Performance Reviews: Italy 2013*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, [23]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264186378-en>.

- OECD (2012), *Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/sme/49427993.pdf> (accessed on 8 January 2019). [69]
- OECD (2011), *Taxation and Employment*, OECD Tax Policy Studies, No. 21, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120808-en>. [140]
- OECD (2009), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en>. [147]
- OECD (2019, forthcoming), *Connecting People with Jobs: Italy*, OECD Publishing, Paris. [4]
- OECD (2019, forthcoming), *OECD Capital Markets Review: Italy 2018 Mapping Report*, OECD Publishing, Paris. [38]
- OECD/The World Bank/UN Environment (2018), *Financing Climate Futures: Rethinking Infrastructure*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264308114-en>. [56]
- Perotti, R. (2018), *Agevolazioni Fiscali: Alcune Proposte di Riforma*, Unpublished Report, <http://download.repubblica.it/pdf/2018/economia/agevolazioni-fiscali.pdf> (accessed on 8 January 2019). [66]
- Pisu, M., P. Garda and M. Fadic (2019, forthcoming), *The effect of public sector efficiency on firm-level productivity: Evidence from a spatial discontinuity design*. [75]
- Pisu, M. and F. Giovannelli (2019, forthcoming), *Agglomeration economies in Italy*. [76]
- PWC (2018), *The Italian NPL Market: What's Next?*, Price Waterhouse Coopers, <https://www.pwc.com/it/it/publications/npl-market.html>. [10]
- Roy, R. and N. Braathen (2017), "The Rising Cost of Ambient Air Pollution thus far in the 21st Century: Results from the BRIICS and the OECD Countries", *OECD Environment Working Papers*, No. 124, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d1b2b844-en>. [21]
- Stutzer, A. and B. Frey (2008), "Stress that Doesn't Pay: The Commuting Paradox", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 110/2, pp. 339-366, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9442.2008.00542.x>. [49]
- United Nations (2009), *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption: Italy*. [17]
- Viesti, G. (2011), "Italian Regional Policies in the Last Twenty Years and Their Results", *Journal of Industrial and Business Economics*, Vol. 38/4, pp. 95-137, <http://profgiesti.it/wp-content/uploads/2013/04/20111Viesti.pdf> (accessed on 21 September 2018). [62]
- World Bank (2018), *Connecting to Compete 2018 Trade Logistics in the Global Economy The Logistics Performance Index and Its Indicators*, The World Bank Group, Washington, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29971/LPI2018.pdf> (accessed on 8 January 2019). [57]



## Annexe. Progrès accomplis en matière de réformes structurelles

*Dans la présente annexe sont passées en revue les suites données aux recommandations formulées dans les précédentes Études économiques qui ne sont pas traitées dans les tableaux figurant dans la partie « Principaux éclairages sur l'action publique ». Les recommandations nouvelles formulées dans cette Étude figurent à la fin de la partie « Résumé » et des chapitres correspondants.*

Recommandations des <i>Études précédentes</i> (Les principales recommandations de l' <i>Étude</i> de 2017 sont reprises en caractères gras)	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> 2017
<b>Questions budgétaires</b>	
Évaluer l'efficacité des crédits d'impôt en faveur de la recherche-développement et des autres incitations budgétaires mises en place récemment, en termes de retombées pour l'innovation et de manque à gagner sur les recettes fiscales.	De nombreuses données sont collectées et analysées sur les entreprises bénéficiant des dispositions de la loi sur les <i>start-ups</i> (et du Plan 4.0 pour l'industrie).
Poursuivre la stratégie budgétaire définie de manière à replacer le ratio dette-PIB sur une trajectoire descendante.	Le budget 2019 marque une nette rupture avec la stratégie budgétaire menée antérieurement.
Promouvoir l'utilisation de procédures d'achats centralisés, de systèmes d'information sur les coûts et d'analyses comparatives.	La gestion des marchés publics continue de s'améliorer et de plus en plus de marchés sont attribués par une autorité adjudicatrice centrale. Les capacités des entités adjudicatrices se développent. Des systèmes d'information facilitent la comparaison des prix payés par les différentes entités. L'Autorité nationale de lutte contre la corruption joue un rôle accru dans la surveillance et la validation des contrats.
Renforcer le rôle de coordinateur de l'administration centrale dans la fixation et l'application de normes minimales applicables à la préparation et l'exécution des projets, ainsi que dans la consolidation des capacités administratives de l'ensemble des entités publiques qui utilisent des ressources nationales et des fonds européens pour leurs investissements.	Le gouvernement a proposé de constituer un groupe spécial chargé de recueillir toutes les informations sur les projets en cours grâce à la gestion active d'une base de données centralisée et à des liens directs avec les services ordonnateurs, et de promouvoir systématiquement le suivi, l'évaluation et la coordination des investissements. Le gouvernement va également créer une instance centrale qui proposera une assistance technique à l'administration centrale et aux administrations publiques périphériques pour que la préparation et l'évaluation de leurs programmes et projets soient conformes à des normes de qualité.
Continuer à évaluer le montant des engagements conditionnels dans le budget, ainsi que la vulnérabilité des finances publiques aux risques liés au secteur financier.	Les nouveaux engagements conditionnels sont correctement pris en compte. Les interventions dans le secteur bancaire ont généré des engagements conditionnels, qui ont été soumis à Eurostat et à la BCE pour vérification et figurent dans les documents budgétaires, conformément à l'avis émis par les deux institutions. Moins de 3 % des nouvelles créations d'entreprises financées par des prêts bancaires garantis au titre de la loi sur les <i>start-ups</i> ont dû demander à ce que soient libérées ces garanties.
<b>Compléter la législation sur le plan national de lutte contre la pauvreté, déjà programmé, l'appliquer intégralement, le cibler sur les jeunes et les enfants, s'assurer qu'il dispose d'un financement suffisant.</b>	Le revenu d'insertion (REI, <i>Reddito di Inclusione</i> ), qui constitue une garantie minimum de ressources, a été mis en place au niveau national en janvier 2018 en faveur de tous les ménages aux revenus et patrimoine modestes, à condition pour les bénéficiaires de participer à une mesure de recherche d'emploi ou de satisfaire à d'autres critères sociaux. La prestation des mesures au titre du REI repose sur les services de protection sociale déjà en place dans les municipalités. Le budget 2019 met en place un nouveau dispositif de revenu minimum garanti, le revenu de citoyenneté ( <i>Reddito di Cittadinanza</i> ), appelé à remplacer le REI, qui augmente nettement les ressources financières allouées aux mesures de lutte contre la pauvreté et qui dépendra, dans une large mesure, des services publics de l'emploi pour la mise en œuvre des mesures d'activation et de recherche d'emploi.
<b>Secteur financier</b>	
<b>Fixer des objectifs spécifiques à chaque banque, qui soient graduels et crédibles, pour diminuer le taux de créances douteuses et litigieuses dans le portefeuille des banques (CDL), conformément au récent projet de lignes directrices de la BCE pour les banques en ce qui concerne les prêts non performants. Lorsque des banques s'écartent des objectifs fixés, les autorités de surveillance bancaire devraient exiger des mesures correctrices, notamment des exigences supplémentaires de fonds propres, des cessions d'actifs, la suspension des versements de dividendes et la compression des coûts de personnel.</b>	Le taux de CDL a diminué après le déploiement de mesures énergiques de réglementation et de supervision préventives et interventionnistes. En mars 2018, les quatre principales banques ont soumis une version actualisée de leurs plans de réduction des CDL pour 2018-2020 et d'ici la fin de 2018, les banques de moindre importance, mais dont le portefeuille de CDL est important, devront également soumettre leurs plans de réduction.
Continuer de développer le marché secondaire des créances douteuses et litigieuses.	Un marché secondaire des CDL se développe, auquel participent des investisseurs étrangers et nationaux. Les banques et autres institutions financières ont cédé d'importants volumes de CDL sur le marché secondaire en 2017 et au premier semestre de 2018, ce qui a permis de faire baisser leur stock de CDL dans leurs portefeuilles.

Recommandations des <i>Études</i> précédentes (Les principales recommandations de l' <i>Étude</i> de 2017 sont reprises en caractères gras)	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> 2017
<p><b>Recourir plus fréquemment à des instruments de conversion des créances en fonds propres pour imposer l'application forcée d'un plan de restructuration aux créanciers récalcitrants.</b></p> <p>Fixer des orientations claires pour la valorisation des sûretés.</p>	<p>Aucune mesure prise. Le réforme en cours de la législation sur la faillite devrait aborder cette question.</p> <p>Le mécanisme de surveillance unique (MSU) a publié des orientations pour la gestion des prêts non performants à l'intention des grandes institutions financières en mars 2017, tandis que la Banque d'Italie publiait des lignes directrices destinées aux institutions d'importance plus modeste en janvier 2018, pour la gestion des créances de ce type ainsi que pour la valorisation des sûretés.</p>
<b>Efficiences du secteur public</b>	
<p>Approuver et mettre pleinement en œuvre la réforme de l'administration publique pour ouvrir les services publics locaux à la concurrence.</p> <p>Veiller à ce que la législation soit claire, sans ambiguïté et étayée par un meilleur fonctionnement de l'administration publique, en réduisant notamment l'utilisation des décrets législatifs (prévus pour les situations d'urgence).</p>	<p>La réforme de l'administration publique a été approuvée et mise en œuvre. L'ouverture à la concurrence de certains services publics est toujours en cours. La réforme des entreprises publiques locales est en cours mais a pris du retard.</p> <p>Le recours aux décrets d'urgence a diminué. La réforme de l'administration publique a été approuvée et mise en œuvre, et le processus suit son cours. Une loi sur la liberté de l'information a été approuvée, qui instaure un droit d'accès général des citoyens aux données et documents de l'administration publique, même lorsque ces données et documents ne sont pas rendus publics. Le décret d'application de cette loi impose également aux administrations publiques de publier leurs bases de données.</p>
<p>Faire un usage élargi et amélioré des analyses d'impact des réglementations, notamment en consultant les parties prenantes ex ante.</p>	<p>L'Autorité nationale anticorruption (ANAC) fournit des orientations sur différentes questions liées à la prévention de la corruption. Ses règlements équivalent à des « soft laws » (dispositions n'ayant pas force de loi). S'agissant de la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur public et privé, l'ANAC est désormais le principal canal de réception des signalements. Dans le secteur public, l'ANAC est non seulement l'instance de signalement, mais également l'autorité de gouvernance et de régulation. Pas de changement au sujet de l'évaluation de l'impact des réglementations.</p>
<p>Poursuivre la rationalisation du système judiciaire, en renforçant la spécialisation des tribunaux le cas échéant ; recourir davantage à la médiation ; et améliorer le suivi du fonctionnement des tribunaux.</p>	<p>La réforme du système judiciaire se poursuit, mais les résultats demeurent inégaux et le délai de résolution des affaires est beaucoup plus long dans les régions du sud.</p>
<p>Envisager la création d'une Commission de la productivité chargée de conseiller le gouvernement sur les enjeux liés à la productivité, de mieux informer le public sur les réformes, et de nouer le dialogue avec les parties prenantes.</p> <p>Maintenir la lutte contre la corruption et l'amélioration de la confiance au nombre des objectifs prioritaires. À cet égard, fournir à la nouvelle Autorité nationale anticorruption (ANAC) la stabilité et la pérennité nécessaires, ainsi qu'un soutien à tous les niveaux institutionnels.</p>	<p>Aucune mesure prise</p> <p>L'ANAC est toujours opérationnelle et a acquis un rôle important dans les activités de prévention de la corruption. Elle a un rôle important dans les procédures de passation des marchés publics et est chargée d'émettre les règlements d'application relatifs au Code des marchés publics de 2016. Le code n'est pas encore entièrement mis en œuvre. En 2018, le gouvernement a proposé, et le parlement a adopté, une nouvelle loi anticorruption (« spazza corrotti »), qui durcit les peines de prison pour les personnes convaincues de corruption, supprime la prescription après un jugement de première instance (pour toutes les affaires judiciaires, pas uniquement la corruption), autorise le recours à des agents infiltrés dans les enquêtes sur des faits de corruption et fixe une mesure d'exclusion (<i>Daspo</i>) à l'encontre d'agents publics, de particuliers, mais aussi d'entreprises, inculpés pour faits de corruption, qui seront exclus de tout marché avec des administrations publiques. La réforme du code pénal, entrée en application en août 2017, inclut une réforme du régime de la prescription et renforce ainsi la capacité de la justice pénale à lutter contre la corruption. S'agissant du Code civil, une étape importante a été franchie avec l'adoption de dispositions novatrices concernant la corruption dans le secteur privé.</p>

Recommandations des <i>Études</i> précédentes (Les principales recommandations de l' <i>Étude</i> de 2017 sont reprises en caractères gras)	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> 2017
<p>Réduire la présence de l'État actionnaire, surtout dans les secteurs de la télévision, des transports, des services de fourniture d'énergie et des services publics locaux.</p> <p>Privatiser et libéraliser les secteurs de l'énergie et des transports.</p> <p>Parachever le cadre de réglementation de l'eau et des autres services publics locaux en veillant à maintenir l'indépendance réglementaire.</p> <p>Mettre en place un dispositif national de surveillance des domaines de compétence réglementaire des régions (comme le commerce de détail et l'urbanisme).</p>	<p>Le programme de privatisation a peu avancé. La dernière grande privatisation concernait la cession d'une participation de 46.6 % dans l'ENAV, l'opérateur italien de contrôle aérien en 2016.</p> <p>Un décret de 2018 (décret « mille Proroghe ») a repoussé d'un an la libéralisation des prix du gaz et de l'électricité, soit au 1<sup>er</sup> juillet 2020.</p>
<b>Politique environnementale</b>	
<p>Adopter une fiscalité plus favorable à l'environnement en réduisant l'écart entre les taxes frappant le gazole et l'essence.</p>	Aucune mesure prise
<p><b>Déplacer la pression fiscale appliquée à l'électricité vers les produits énergétiques utilisés pour sa production, selon des taux reflétant les émissions de CO2 et d'autres polluants propres à chaque combustible.</b></p>	Aucune mesure prise
<b>Programmes actifs du marché du travail</b>	
<p>Mettre pleinement en œuvre le système unifié d'allocations chômage. Imposer aux allocataires de rechercher activement du travail, et d'accepter les emplois ou les formations qui leur sont proposés.</p>	Le nouveau système a été mis en œuvre.
<p>Inciter les partenaires sociaux à autoriser des modifications aux accords salariaux nationaux négociés au niveau des entreprises, par conclusion d'un accord avec les représentants d'une majorité des salariés.</p>	<p>Des incitations fiscales encourageant les négociations salariales au niveau des entreprises ont été mises en place et commencent à porter leurs fruits. Les partenaires sociaux ont entrepris de négocier des avantages supplémentaires pour les salariés, généralement dans des entreprises affichant une productivité et des marges plus élevées. L'utilisation de ces dispositifs demeure néanmoins limitée dans l'ensemble.</p>
<p><b>Accroître l'efficacité des services publics de l'emploi en abaissant le ratio demandeurs d'emploi/conseillers. Recourir à des outils de profilage et à des conseillers spécialisés.</b></p> <p>Conférer à l'ANPAL le pouvoir de coordonner les agences locales du service public de l'emploi et fixer des normes nationales pour les services d'aide à la recherche d'emploi et de formation.</p>	<p>Les services publics de l'emploi continuent d'être gérés par les régions. En décembre 2017, la Conférence État-Régions a approuvé un plan de renforcement des politiques actives du marché du travail, reposant sur le développement continu des outils de profilage, l'intégration des systèmes d'information et l'amélioration des services publics de l'emploi. L'ANPAL est chargée de suivre la mise en œuvre de ce plan et de faire un rapport d'étape une fois par an. Le gouvernement a défini des normes de qualité minimales pour les services publics de l'emploi. L'ANPAL est supposée superviser la mise en œuvre de ces normes mais ses pouvoirs en la matière sont très limités. Le budget de 2019 prévoit 1 milliard d'euros pour la réforme du SPE en 2019, cette enveloppe devant servir à augmenter les dotations en personnel de 125 % et à investir dans des processus.</p>
<p><b>Procéder à une évaluation systématique de l'effet sur le marché du travail des programmes d'activation et affecter des financements à ceux qui donnent de bons résultats.</b></p>	L'INAPP a évalué globalement les besoins en compétences du marché du travail et procédé à une évaluation plus approfondie des programmes d'apprentissage.
<p>Faciliter la mobilité de la main-d'œuvre entre les régions, les professions et les secteurs au moyen de mécanismes de reconnaissance des compétences et d'évaluation des compétences.</p>	<p>La certification des compétences gagne du terrain parmi les parties prenantes aux Fonds paritaires interprofessionnels pour la formation continue. Un processus a été engagé dans le but d'élaborer les principes directeurs d'un système national de certification des compétences (« Linee guida del sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze »), tel qu'envisagé par un décret législatif de 2013.</p>
<b>Compétences et éducation</b>	
<p><b>Renforcer le système d'enseignement et de formation professionnels (EFP) post-secondaire sur le modèle des Istituti Tecnici Superiori.</b></p>	<p>Le gouvernement consacrera jusqu'à 50 millions EUR pour réorganiser le système d'enseignement et de formation professionnels afin qu'il réponde mieux aux besoins des entreprises. La réforme prendra effet au cours des années scolaires 2018/2019 et 2019/2020.</p> <p>Par décret ministériel pris en 2017, les universités ont pour la première fois la possibilité d'instituer, à compter de l'année 2018/2019, un programme expérimental de formations professionnalisantes sur trois ans dans le premier cycle de l'enseignement supérieur (« laureae professionalizzanti »). Le contenu de ces formations est défini au niveau national en concertation avec des fédérations professionnelles (« Ordini Professionali ») et des entreprises.</p>

Recommandations des <i>Études</i> précédentes (Les principales recommandations de l' <i>Étude</i> de 2017 sont reprises en caractères gras)	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> 2017
<b>Établir un organisme national chargé de l'EFP, auquel participeront les entreprises et les parties prenantes, pour établir des liens entre le volet formation de l'EFP et l'apprentissage ; veiller à la qualité des formations sur le lieu de travail et recenser les compétences demandées par les employeurs.</b>	Aucun organisme national n'a encore été établi. Cependant, les relations entre les entreprises et les principaux acteurs engagés dans l'établissement de liens entre le volet formation de l'EFP et l'apprentissage sont en train d'être renforcées.
Définir des normes minimales de qualité des formations à l'intention des entreprises qui accueillent des apprentis et des stagiaires.	Aucune mesure prise
Axer la formation permanente sur les personnes peu qualifiées en facilitant leur intégration dans le système d'enseignement formel au moyen de programmes post-secondaires à temps partiel d'EFP.	Un programme pilote est en cours dans les services publics de l'emploi et dans les centres régionaux d'éducation des adultes, dont l'objet est l'auto-évaluation des adultes sur la base du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC).
Développer les compétences numériques à tous les niveaux des systèmes d'éducation et de formation.	Les compétences numériques se développent dans le cadre du Plan national pour l'éducation au numérique et de l'initiative Industrie 4.0. Des ressources ont été affectées à la mise en place d'équipes spécialisées qui seront chargées de déployer le Plan entre 2019 et 2021.
<b>Pour le personnel enseignant, élaborer un système fondé sur la carrière doté d'un dispositif d'évaluation des enseignants efficace qui permette d'attirer et retenir les professionnels les plus compétents et d'améliorer leurs perspectives de carrière.</b>	Le gouvernement a réitéré son intention d'améliorer le système de formation des nouveaux enseignants de l'enseignement secondaire de premier et second cycles. Des crédits ont été alloués aux besoins de formation des enseignants et à leur développement professionnel. En outre, une plate-forme numérique a été mise en place, qui propose plus de 30 000 cours à leur intention.
Établir des partenariats entre les établissements scolaires et les entreprises pour offrir aux élèves des formations en milieu de travail de bonne qualité, ainsi qu'il est prévu dans la réforme « Buona Scuola ».	Le nombre total d'heures consacrées à l'apprentissage en milieu professionnel prévu par la réforme « Buona Scuola » a été réduit à des degrés divers selon les filières. Le gouvernement a l'intention d'établir un « réseau national d'établissements d'enseignement professionnel » pour renforcer les liens avec le marché du travail, tenir régulièrement à jour les profils professionnels et de carrière et faciliter la transition des études au travail.
<b>Marchés de produits</b>	
<b>Mobiliser des fonds publics pour contribuer à l'établissement d'un véritable secteur du capital-investissement, en s'efforçant d'attirer les investisseurs privés et en adoptant des critères de sélection des investissements rigoureux.</b>	Invitalia SGR est un fonds de capital-risque public-privé établi en 2015. Son actif sous gestion s'élève à 86 millions d'euros, dont 50 millions d'euros viennent de l'État et le reste d'investisseurs privés. Il investit dans des <i>start-ups</i> et des PME innovantes. Un nouveau fonds public-privé (Italia Venture II) a été créé en 2018 dans le but d'investir dans des <i>start-ups</i> et des PME innovantes situées dans les régions du sud, avec 150 millions d'euros de capitaux d'amorçage publics. Pour l'instant, aucun investisseur privé ne participe à ce fonds. La loi de finances 2019 donne au gouvernement la possibilité d'être partie prenante à des fonds de capital-risque. À cet effet, un fonds de soutien au capital-risque a été instauré, doté d'une enveloppe annuelle de 30 millions EUR pour la période 2019-21, puis de 5 millions EUR pour 2022-25. Les dividendes et les distributions de bénéfices versées par les entreprises publiques peuvent être réinvestis dans des fonds de capital-risque.
Maintenir les politiques actuelles visant à diversifier les sources de financement des entreprises, en particulier des PME (notamment la déduction pour fonds propres, les avantages fiscaux et les procédures simplifiées pour l'émission d'obligations par des PME non cotées (« mini-bonds »).	Le budget de 2019 prévoit la suppression de la déduction pour fonds propres, qui a pourtant fait preuve de son efficacité en réduisant le biais en faveur du financement par emprunt et en renforçant la capitalisation des entreprises italiennes. La loi sur les <i>start-ups</i> facilite l'accès au financement, mais principalement par le biais des prêts bancaires.
<b>Cibler les dispositifs d'incitation à la recherche-développement sur les <i>start-ups</i> et les PME innovantes. Les rendre remboursables.</b>	L'initiative Industrie 4.0 et la loi sur les <i>start-ups</i> ont amené des progrès dans ce domaine. Certaines incitations sont ciblées et remboursables.
Accroître, comme cela a été annoncé, la part des financements pour la recherche alloués dans le cadre de procédures concurrentielles ; publier des lignes directrices claires pour allouer les fonds aux universités et aux instituts de recherche publics sur la base d'évaluations des recherches.	Des ressources groupées sont allouées aux universités sur la base des résultats des recherches. Les données sur la répartition des financements sont publiées.

Recommandations des <i>Études</i> précédentes (Les principales recommandations de l' <i>Étude</i> de 2017 sont reprises en caractères gras)	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> 2017
<p><b>Approuver la loi sur la concurrence en cours d'examen au Parlement pour renforcer la concurrence dans les secteurs des professions libérales et des services.</b></p> <p>Entreprendre une réforme organique et exhaustive de la législation sur les faillites, comme l'envisage la loi d'habilitation en cours d'examen au Parlement.</p>	<p>Loi approuvée en août 2017. Les exigences en matière de notification des fusions ont été revues. L'ouverture des marchés de détail pour le gaz et l'électricité a été reportée du 30 juin 2017 au 1<sup>er</sup> juillet 2019. Des mesures ont été introduites dans les secteurs des professions réglementées, de l'assurance et des télécommunications. Le renforcement de « l'offre » de notaires a quelque peu réduit le champ des compétences exclusives de la Poste Italienne. Arrangements anti-trust [renforcés ? – à voir] au titre d'un décret de loi de janvier 2017. Lors de la procédure d'approbation parlementaire, certaines clauses importantes de la loi ont été assouplies, ce qui a été critiqué par l'Autorité de la concurrence.</p> <p>La loi d'habilitation sur la réforme complète du code de la faillite est entrée en vigueur en novembre 2017. Le gouvernement doit maintenant promulguer les décrets d'application, qui seront soumis à l'approbation du Parlement.</p>
<b>Relations budgétaires au niveau infranational</b>	
<p>Mener à leur terme les réformes du Parlement ainsi que la révision et la clarification de la répartition des compétences entre l'administration centrale et les administrations infranationales.</p>	<p>Depuis le rejet du projet de réforme de la Constitution, les administrations concluent à différents niveaux des accords sur certains sujets, notamment sur des programmes actifs du marché du travail (PAMT), à l'intérieur du cadre institutionnel existant.</p>
<b>Administration fiscale</b>	
<p><b>Améliorer le recouvrement de l'impôt en investissant davantage dans les systèmes informatisés et en introduisant des taxes foncières assises sur des valeurs cadastrales actualisées.</b></p> <p><b>Utiliser les recettes fiscales supplémentaires collectées pour abaisser de façon permanente les cotisations de sécurité sociale pour les nouveaux contrats à durée indéterminée.</b></p>	<p>Le système de facturation électronique s'applique à toutes les transactions à compter de janvier 2019. Des avancées de plus faible portée ont été réalisées. La numérisation des dossiers de contentieux fiscal a par exemple été élargie à l'ensemble du pays. Des réformes d'envergure de l'administration fiscale et du recouvrement sont encore en cours. La réforme des valeurs cadastrales n'en est pas encore au stade de la mise en œuvre, ni même de la conception. L'abaissement des taux de cotisation de sécurité sociale n'est que temporaire ou limité à certaines catégories de travailleurs (les jeunes). En 2018, le système des paiements fractionnés destiné à combattre la fraude à la TVA a été supprimé pour les travailleurs indépendants.</p>

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

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent 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, la Lettonie, la Lituanie, 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 2019 (VERSION ABRÉGÉE)

La situation économique mondiale favorable, la politique monétaire expansionniste, les réformes structurelles et la politique budgétaire prudente ont soutenu la reprise progressive de l'économie italienne ces quatre dernières années. Les exportations, la consommation privée et l'investissement plus récemment ont été les principaux moteurs de la reprise, sous l'effet de l'augmentation de la demande extérieure, d'un basculement des activités exportatrices vers des produits à plus forte valeur ajoutée et de réformes du marché du travail qui ont contribué à une hausse du taux d'emploi de 3 points de pourcentage.

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <https://doi.org/10.1787/26305710-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) pour plus d'informations.

**Volume 2019/6**  
**Avril 2019**



ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2019  
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-71667-4



9 789264 716674

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