

Étude économique de l'Italie, 2005

Résumé

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

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

Il faut renforcer la concurrence sur les marchés de produits. De larges pans du secteur des services connaissent des pressions concurrentielles trop faibles pour promouvoir l'innovation dans les domaines de la gestion et de la technologie ou pour contrecarrer une hausse des coûts qui est ensuite répercutée sur le secteur exportateur.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de l'Italie pour 2005. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

Quels sont les développements de l'économie italienne et quels sont les principaux enjeux ?

Doit-on réduire les déficits budgétaires et la dette publique ?

Pourquoi la croissance de la productivité est-elle si faible ?

Ne faudrait-il pas renforcer le gouvernement d'entreprise et la surveillance financière ?

La création d'emplois a été remarquable. Pourquoi ?

Quel rôle joue l'immigration ?

Quelles sont les priorités des réformes du marché du travail et des politiques sociales ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Il faudrait que les autorités se montrent plus déterminées dans la réforme de la réglementation et la libéralisation des marchés de produits ; de même, les subventions qui subsistent devraient être accordées en fonction de leurs coûts et avantages sociaux. Lorsqu'une concurrence suffisante se sera instaurée dans le secteur de l'électricité et qu'une structure réglementaire adéquate sera mise en place, il ne faudra pas différer une privatisation totale. Les autres secteurs à privilégier dans la réforme de la réglementation et dans les mesures de libéralisation devraient être les transports, le fret routier, les services professionnels et le commerce de détail. Dans le secteur du commerce de détail, toute action se heurte souvent à l'opposition d'autorités locales sous l'emprise des petits commerçants ; une surveillance et une évaluation plus strictes de la part des autorités centrales s'imposent.

Il ne faudrait pas reporter les réformes nécessaires dans le domaine du gouvernement d'entreprise. Les scandales récents ont mis en lumière toute une série de problèmes de gouvernement d'entreprise, auxquels les autorités ont réagi rapidement, mais de façon parcellaire. Il faudrait faire en sorte que les actionnaires minoritaires puissent jouer le rôle qui convient. La répartition des compétences entre les organes de surveillance devrait être ajustée. On peut regretter que les propositions récentes de réforme dans ce domaine ne se soient pas concrétisées. La procédure de faillite pour les petites entreprises est trop longue et rappelle trop la procédure pénale, des actifs qui pourraient être productifs sont gaspillés et rien n'incite le chef d'entreprise à poursuivre l'activité. Il faudrait accélérer les réformes dans ce domaine également.

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

Quels sont les développements de l'économie italienne et quels sont les principaux enjeux ?

Ces dernières années, la croissance du PIB italien a été inférieure à la moyenne pour la zone euro et la productivité totale des facteurs a très peu progressé, en

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

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

- *Stimuler l'offre.* Il faudrait un ensemble de mesures d'accélération de la croissance dont l'objectif devrait être de faire en sorte, par une politique plus vigoureuse, que le secteur tourné vers l'économie intérieure subisse de plus fortes pressions concurrentielles de façon qu'il mette en place les innovations qui lui permettront de réduire ses coûts ; il s'agirait aussi de réformer la réglementation des faillites – qui se traduit par des coûts de sortie élevés pour les créanciers et les propriétaires de l'entreprise – ainsi que les structures de gouvernement d'entreprise qui incitent à l'opacité financière ; il faudrait enfin poursuivre l'action menée pour favoriser la création d'emplois dans le secteur formel tout en s'efforçant de valoriser davantage le capital humain dans toutes les tranches d'âge.

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

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

Doit-on réduire les déficits budgétaires et la dette publique ?

Comme dans un grand nombre d'autres pays de l'UE, l'Italie a vu ses finances publiques se dégrader lorsque la croissance s'est brusquement ralentie à la fin de 2001, mais les autorités ont continué de respecter le plafond de 3 % du PIB fixé par le Pacte de stabilité et de croissance, en procédant à des ventes d'actifs et en prenant des mesures exceptionnelles, notamment sous la forme d'amnisties fiscales, qui ont eu un impact limité sur la demande. La reprise s'accompagnera d'une amélioration budgétaire, qui ne sera pas néanmoins suffisante pour que l'Italie se conforme au plafond de 3 %. Quoi qu'il en soit, on constate une dégradation du solde budgétaire tendanciel, qui a commencé d'ailleurs avant le ralentissement de 2001-2003, l'excédent primaire corrigé des

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

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

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

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

En Italie, la pression fiscale totale n'est pas supérieure à la moyenne, notamment pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais en raison de l'existence d'un secteur informel de grande dimension, les personnes qui paient des impôts subissent des taux d'imposition moyens et marginaux qui sont élevés, ce qui crée une contre-incitation au travail et favorise l'activité informelle, une législation fiscale complexe occasionnant par ailleurs des pertes de temps pour son application. Après une pause durant la majeure partie des années 1990, les amnisties fiscales ont été largement utilisées durant la période de faible croissance. Il faudrait renoncer à cette pratique qui risque de nuire au respect des obligations fiscales. Les autorités italiennes ont décidé une baisse des taux d'imposition en deux étapes. La première est intervenue en 2003 et elle a concerné les bas revenus. La deuxième, qui aura lieu en 2005 et se doublera d'une simplification, vise les revenus moyens et élevés. *Cette baisse des taux d'imposition est judicieuse si elle peut être financée par des mesures structurelles durables de réduction des dépenses. De plus, il faudrait la concevoir avec soin de façon à éviter une augmentation excessive des taux marginaux pour les revenus faibles et moyens du fait de la suppression de déductions. Il faudrait définitivement renoncer aux amnisties fiscales et les remplacer par des dispositifs plus énergiques de lutte contre la fraude dans l'ensemble de l'économie.* ■

Pourquoi la croissance de la productivité est-elle si faible ?

Le revenu par habitant avoisine la moyenne pour l'UE et dépasse légèrement la moyenne pour la zone de l'OCDE. L'Italie a quelque peu rétrogradé dans le classement, essentiellement parce qu'elle s'est montrée moins performante pour la croissance, non seulement par rapport au passé, mais aussi vis-à-vis de la plupart des autres pays de l'OCDE. Élément plus préoccupant, la croissance de la productivité totale des facteurs semble avoir été négative dernièrement. L'une des conséquences est que, même si les salaires ont très peu

progressé en termes réels du point de vue des salariés (c'est-à-dire par rapport à l'indice des prix à la consommation), les coûts unitaires de main-d'œuvre se sont très sensiblement alourdis pour l'employeur. Depuis plusieurs années, l'Italie perd donc de sa compétitivité-prix dans la zone euro et cette compétitivité s'est même dégradée encore davantage ces derniers temps par rapport aux pays qui ne font pas partie de la zone euro, puisque l'euro s'est renforcé. Les exportations en volume se sont contractées et les parts de marché se sont érodées en termes réels. Les producteurs italiens font face à une plus vive concurrence de la part de l'Europe de l'Est et de l'Asie, aussi bien sur les marchés à l'exportation que sur le marché intérieur. Ce phénomène ne semble pas encore avoir pris fin : l'inflation en Italie reste supérieure à la moyenne pour la zone euro, l'écart de production se résorbe et, bien qu'on s'attende à une amélioration de la productivité avec la reprise conjoncturelle, rien ne montre dès à présent que cette amélioration se concrétisera rapidement. Il importe donc d'identifier les motifs de ces médiocres performances dans le domaine de la productivité et de trouver des solutions.

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

Pour la concurrence et la performance des marchés de produits, les indicateurs de l'OCDE montrent que l'Italie a accompli d'indéniables progrès dans l'allègement des charges administratives et dans l'intensification de la concurrence, mais ces progrès ne vont pas plus loin en moyenne que ceux constatés dans les autres pays et l'Italie reste donc dans une position assez médiocre. *Le secteur des services, en particulier, n'est pas soumis à des pressions concurrentielles suffisantes pour résister à*

une hausse des coûts et pour innover, en partie à cause de mesures résiduelles d'intervention directe des pouvoirs publics, surtout dans les transports et l'énergie. Il est difficile de justifier les nombreux contrôles des prix dans le transport de marchandises et l'influence politique à l'égard des infrastructures routières est nocive et inefficace. La plupart des services professionnels échappent à la réglementation de la concurrence et les autorités locales, souvent sous l'emprise des intérêts locaux, s'opposent au développement des grandes surfaces dans le commerce de détail. Il faut examiner et régler au niveau national le dossier du commerce de détail. La protection et le niveau élevé des coûts dans les services font que le secteur exportateur a des coûts qui sont supérieurs à ce qu'ils devraient être et qui augmentent plus vite que ceux des principaux partenaires commerciaux. Tout en ayant été stimulé par les réformes récentes, le secteur de l'électricité pose un problème particulier en ce qu'il reste dominé par l'opérateur historique, et les oppositions locales ainsi que les obstacles administratifs entravent la création de capacités de production et l'interconnexion avec les producteurs étrangers. De ce fait – et en raison également d'autres facteurs structurels – les prix de l'électricité sont nettement plus élevés que dans les pays voisins de l'UE et les contraintes d'ensemble qui pèsent sur les capacités de production pourraient freiner la croissance dans un proche avenir. L'application de la décision qui a été prise dernièrement de séparer la production et le réseau de transport et d'augmenter les capacités de production en fonction des signaux du marché ne devra pas être différée. Ce dossier, comme celui du commerce de détail, appelle une action nationale concertée. Il faudrait également envisager de privatiser les réseaux de l'électricité et du gaz, avec des garde-fous pour l'accès des tiers. ■

Ne faudrait-il pas renforcer le gouvernement d'entreprise et la surveillance financière ?

Comme on l'a vu dans plusieurs *Études* précédentes, l'économie italienne se caractérise par la présence d'un grand nombre de petites entreprises, souvent sous contrôle familial, et d'un petit nombre de très grandes entreprises, également sous contrôle familial, même lorsqu'elles sont cotées. L'opacité comptable et les carences d'une vérification indépendante des comptes des entreprises ont été mises en exergue par une série récente de défauts sur obligations, les exemples les plus notables étant ceux de deux sociétés de l'agroalimentaire, *Cirio* et *Parmalat*. Ces événements ont sans doute contribué à la dégradation de la confiance des consommateurs ces dernières années et soulignent la nécessité de mieux protéger les actionnaires minoritaires – comme le préconisent les *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE* –, de mettre en place une surveillance plus efficace du marché et de moderniser un droit de la faillite qui n'est pas à même de protéger les créanciers ou de permettre aux propriétaires de l'entreprise de démarrer

une nouvelle activité. En restaurant la confiance dans le système financier, on favoriserait le développement d'un régime privé de retraite capitalisé par affectation des indemnités de départ des salariés à des plans à gestion privée. Cela serait en outre bénéfique pour les marchés financiers nationaux. Un secteur financier peu performant nuit à une allocation efficiente du capital, avec toutes les conséquences négatives pour la croissance des entreprises rentables, la R-D et l'innovation et, pour finir, le résultat d'ensemble.

La réaction initiale à l'incurie dans la gestion de certaines sociétés a été rapide, même s'il a fallu à juste titre arbitrer entre la nécessité d'agir sans délai pour rétablir la confiance et préserver les actifs, d'une part et, d'autre part, le souci de mettre en place des mesures optimales face à de telles situations. Néanmoins, un certain nombre de mesures seraient souhaitables. Au départ, un projet de loi bipartisan avait été soumis au Parlement en mai 2004 dans le domaine du gouvernement d'entreprise et de la surveillance financière. Mais certaines des mesures proposées ont progressivement perdu des appuis et le projet de loi n'a pas été adopté. Un nouveau texte, actuellement en discussion au Parlement, est à même de renforcer les droits des actionnaires minoritaires et d'améliorer le dispositif de surveillance financière. *L'adoption de ces mesures devrait rester prioritaire si l'on veut raffermir la confiance dans le secteur financier.* Idéalement, le droit de la faillite devrait préserver les actifs qui restent productifs afin de désintéresser les créanciers, les actifs improductifs étant réaffectés ou liquidés. Les nouvelles procédures d'urgence pour la faillite des grandes entreprises protègent mieux les actifs qu'auparavant en accélérant les opérations : une commission, désignée par le ministère compétent, supervise la restructuration dans le respect du droit judiciaire commun et des réglementations normales des marchés. *Malgré tout, une réforme complète de la faillite reste urgente.* ■

La création d'emplois a été remarquable. Pourquoi ?

Statistiquement, si le revenu par habitant a encore légèrement progressé ces dernières années malgré la baisse apparente de la productivité, c'est parce que la création d'emplois s'est montrée vigoureuse. De fait, plus d'emplois ont été créés durant les années de récession 2001-2004 que lors des quatre années précédentes de croissance plus rapide du PIB. Le taux de chômage a diminué chaque année de la récession et il est maintenant inférieur au NAIURU estimé. Même si l'emploi est peut-être surévalué, puisque des salariés non recensés sont passés du secteur informel au secteur formel (il s'agit surtout d'immigrants dont la situation vient d'être régularisée), les réformes récentes et plus anciennes du marché du travail paraissent avoir joué un grand rôle. Grâce à elles, il est plus facile et moins coûteux d'ajuster les effectifs des entreprises au moyen de contrats à durée déterminée, dont la transformation en contrats à durée

indéterminée a été favorisée par des mesures fiscales. Dans ces conditions, les employeurs ont été davantage disposés à recruter sur des contrats souples des salariés peu qualifiés ou expérimentés, qui ont pu ainsi acquérir une expérience et se qualifier sans devoir rester indéfiniment dans une situation de précarité. La forte progression de l'emploi, en particulier pour les travailleurs faiblement qualifiés, explique en partie la faible croissance de la productivité. Mais l'exemple d'autres pays, notamment les États-Unis avant 2001, et plus encore l'Irlande, montre qu'il est possible d'avoir une forte croissance de l'emploi et de la productivité totale des facteurs durant une période assez longue. *Il faut semble-t-il des marchés de produits concurrentiels et un marché du travail flexible.* ■

Quel rôle joue l'immigration ?

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

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

Quelles sont les priorités des réformes du marché du travail et des politiques sociales ?

L'emploi progresse fortement depuis la fin des années 1990 et les taux de chômage ont diminué, mais les taux d'emploi restent globalement faibles en Italie, de même que les taux d'activité. Le taux global d'activité pour la population d'âge actif est de 63 %, alors qu'il est proche de 70 % en moyenne dans l'UE (et atteint 75 % aux États-Unis). Comme dans la plupart des pays, les

taux d'activité des hommes appartenant aux classes d'âge de forte activité, sont nettement supérieurs à 90 %, mais ils tombent à seulement à un peu plus de 30 % en Italie dans le cas des hommes de plus de 60 ans. Les taux d'activité des femmes sont faibles sur le plan international pour toutes les tranches d'âge. Moins de la moitié des femmes exercent un emploi, contre 60 % en moyenne dans l'UE. Et comme dans les autres pays du sud de l'Europe, l'emploi à temps partiel représente une proportion relativement faible de l'emploi total des femmes. Le taux d'activité des femmes et celui des hommes âgés sont inférieurs à la moyenne pour l'UE, même dans les régions italiennes prospères qui connaissent une pénurie chronique de main-d'œuvre. On pourrait donc aisément accroître la production pendant un certain temps en faisant en sorte de porter aux niveaux internationaux les taux d'activité et d'emploi des femmes et des hommes âgés, y compris au nord et au centre du pays.

Les réformes du système de retraite devraient contribuer à développer l'activité des travailleurs âgés ces prochaines années, mais il est essentiel qu'une plus forte participation à la vie active se double d'une augmentation de l'emploi. *Une formation adéquate des travailleurs avant qu'ils atteignent l'âge vulnérable sera essentielle et il faudrait que le service public de l'emploi se consacre davantage à la recherche de postes de travail pour les chômeurs de cette catégorie. Il faudrait suivre de près l'impact effectif des réformes sur l'activité des travailleurs âgés.* Comme dans les autres pays méditerranéens, la tradition veut que les femmes restent au foyer pour élever leurs enfants et pour s'occuper des parents âgés. *On pourrait remédier au faible taux d'activité des femmes en augmentant les investissements publics dans les services d'accueil de l'enfance et dans la prise en charge des personnes âgées, afin que les femmes puissent exercer durablement un emploi. Il faudrait réduire le coin fiscal très marqué sur le travail et réformer les déductions fiscales pour conjoint à charge, de façon qu'il soit plus intéressant financièrement d'avoir dans un ménage un deuxième apporteur de revenu, surtout lorsqu'il est faiblement qualifié.* Un grand nombre d'immigrants accomplissent des travaux domestiques, de sorte qu'ils pourraient libérer leur employeur plus qualifié et lui permettre d'exercer une activité. *Une libéralisation de l'immigration pourrait faciliter cette évolution.* De plus, les réformes récentes du marché du travail ont développé l'offre de postes à temps partiel, qui pourraient être particulièrement attrayants pour les femmes. *Un assouplissement des heures d'ouverture dans le commerce de détail, des mesures en faveur des grandes surfaces et des réformes d'autres marchés de produits créeraient également de nouvelles possibilités d'emploi pour les femmes.*

Par rapport aux autres pays de l'OCDE, une proportion de la population italienne supérieure à la moyenne n'a qu'un niveau d'études du premier cycle du secondaire. Cela est vrai tout spécialement pour les personnes âgées, mais les générations plus jeunes sont également concernées. Quarante pour cent des tranches d'âge de 25 à 34 ans sont dans ce cas, contre une moyenne

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

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

l'OCDE ou de l'UE pour la R-D ; ses dépenses sont par ailleurs sensiblement plus faibles pour l'enseignement supérieur. En conséquence, elle souffre d'un exode de cerveaux important. Dans le même temps, les obstacles administratifs à la reconnaissance des diplômes étrangers et autres qualifications professionnelles étrangères font que l'Italie ne tire pas parti de la diffusion des compétences techniques, de l'expérience et des connaissances de source étrangère. *Il faudrait remédier d'urgence à ces carences. Il faudrait surtout accroître les effectifs d'enseignants et faciliter le recrutement au mérite de personnes qualifiées, notamment étrangères, en leur garantissant une meilleure sécurité de l'emploi qu'à l'heure actuelle.*

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

Pour plus d'informations

Des informations complémentaires sur cette Synthèse peuvent être obtenues auprès de :
Alexandra Bibbee, Tél. : (33-1) 45 24 76 14
(e-mail : alexandra.bibbee@oecd.org), et
Flavio Padrini, Tél. : (33-1) 45 24 79 18
(e-mail : flavio.padrini@oecd.org). ■

Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/bookshop.



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.
- **Perspectives économiques n° 76**, décembre 2004. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE

www.oedelibrairie.org

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.

Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail :
washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P., 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 9138 6233
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oedemexico.org.mx

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm