

Étude économique de l'Italie, 2007

Quels sont les principaux défis ?

Comment améliorer le fonctionnement du marché des produits ?

Comment faut-il conduire la consolidation budgétaire ?

La politique budgétaire et le système de retraite sont-ils viables ?

Faut-il réformer le cadre institutionnel du fédéralisme budgétaire ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Résumé

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

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

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de l'Italie pour 2007. 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.

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

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

Quels sont les principaux défis ?

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

Outre les premiers signes de regain des exportations, le marché du travail s'est montré très performant. Le niveau des créations d'emplois a été remarquable, le taux de chômage baissant très nettement et se retrouvant inférieur à celui des pays voisins. Plusieurs facteurs semblent avoir contribué à ces gains d'emploi. *Premièrement*, le secteur privé a connu une longue période de modération salariale après la renégociation des modalités des conventions salariales (élimination de la *scala mobile*) au début des années 90, ce qui a mis fin à une progression excessive des salaires réels. *Deuxièmement*, la réforme des contrats de travail et de la fiscalité a déclenché un mouvement de création d'emplois atypiques, en particulier sous la forme de contrats à temps partiel et à durée déterminée pour les travailleurs faiblement qualifiés, ces contrats étant assortis de cotisations réduites de sécurité sociale. *Troisièmement*, l'immigration a eu un effet positif, les travailleurs immigrés occupant les emplois laissés vacants par les travailleurs italiens, ce qui s'est traduit par une meilleure adéquation de l'offre et de la demande et a fait reculer le chômage structurel. *Enfin*, la régularisation des immigrés a été salutaire pour le fonctionnement du marché du travail, non pas en créant directement des emplois (ceux qui existaient déjà ont été absorbés dans l'économie formelle) mais en permettant aux travailleurs immigrés d'améliorer leurs qualifications et de progresser dans leur carrière. Les très fortes créations d'emplois ont été extrêmement bénéfiques, mais la plus grande souplesse découlant de la multiplication des contrats à durée déterminée (environ 12 % de l'emploi total) a surtout concerné les travailleurs qui se situent aux marges du marché du travail, car la protection des titulaires d'un contrat à durée indéterminée est restée inchangée. Il faut rééquilibrer la législation protectrice de l'emploi de façon à atténuer le dualisme du marché du travail tout en assurant aux salariés une sécurité suffisante. D'autres problèmes restent en suspens dans le domaine de l'emploi. Les taux d'activité sont faibles dans l'économie formelle, surtout pour les femmes et pour les travailleurs âgés, de sorte qu'il est crucial de réduire les taux marginaux effectifs d'imposition, en particulier pour les catégories dont l'offre de travail est très élastique, et de mettre en œuvre le relèvement de l'âge de la retraite. On constate en outre des disparités régionales très marquées pour les taux d'activité et les taux de chômage, ce qui laisse inexploité une partie du potentiel de croissance.

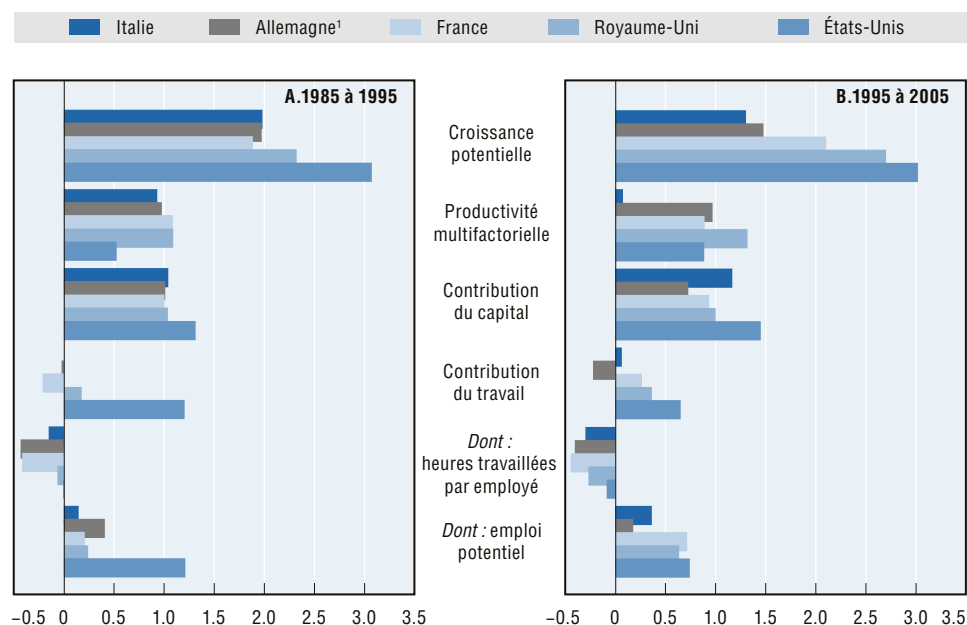
Malgré les premiers signes d'amélioration de l'exportation et de l'emploi, il est trop tôt pour savoir si l'économie a pris définitivement un virage. La croissance

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

Toute une série d'éléments structurels freinent la croissance économique tendancielle. La concurrence étant étouffée dans les services, les entreprises sont moins incitées à opérer efficacement, à investir dans les technologies innovantes et à se réorganiser. De plus, les réglementations encouragent les entreprises à ne pas se développer – en particulier à travers les seuils fixés dans la législation du travail et dans certaines dispositions fiscales – de sorte qu'elles restent généralement de petite dimension et sont dans l'incapacité de tirer parti des économies d'échelle. Un système judiciaire inefficace entrave le développement des entreprises, car les investisseurs éprouvent des difficultés à faire respecter leurs droits, malgré les progrès réalisés avec la réforme de la faillite adoptée

Graphique 1.

LA DÉCOMPOSITION DE LA CROISSANCE POTENTIELLE : UNE COMPARAISON INTERNATIONALE
Taux de croissance annualisés



1. 1991 à 1995 pour l'Allemagne.

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

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

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

Comment améliorer le fonctionnement du marché des produits ?

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

Dans le secteur des services professionnels (notamment pour les avocats, les pharmaciens, les comptables et les notaires), les décrets-lois Bersani ont éliminé certaines des réglementations les plus protectionnistes parmi les pays européens. Les tarifs minimums ont été interdits et la publicité a été autorisée à des fins informatives. Les obstacles à l'entrée restent toutefois élevés. Pour aller de l'avant, on pourrait essentiellement *remplacer les obligations excessives d'autorisation par d'autres mécanismes comme la certification, libéraliser totalement la publicité, éliminer les restrictions quantitatives et réduire l'influence des instances représentatives des entreprises*

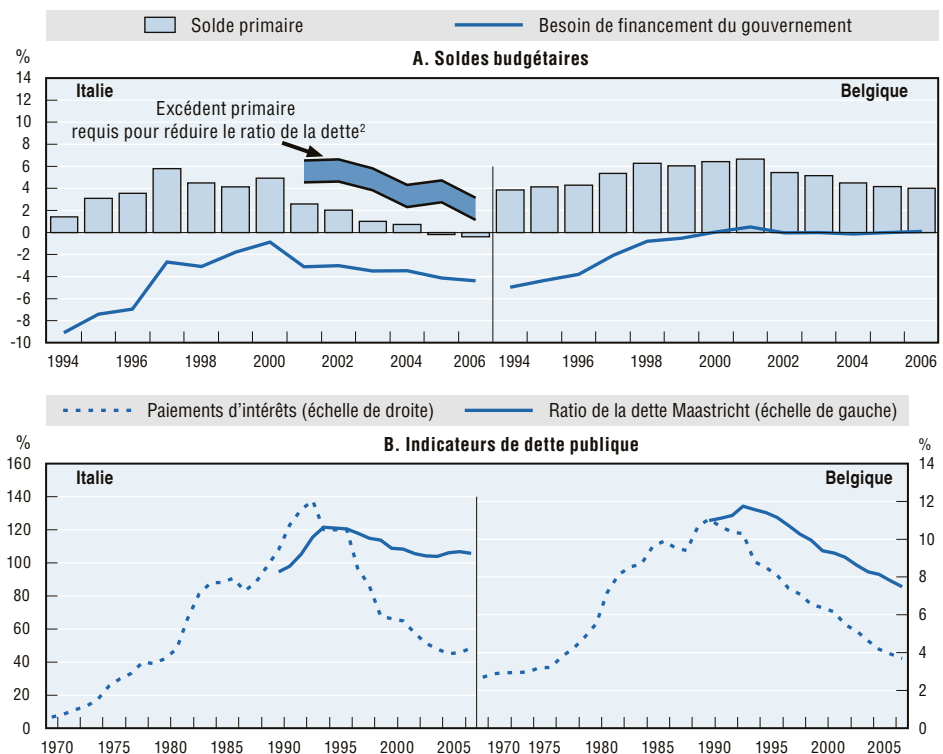
ou des associations professionnelles. Cela accélérerait sans aucun doute le processus de commercialisation des services professionnels, ce qui se traduirait par une plus vive concurrence sur les prix et augmenterait les gains de productivité, au bénéfice des consommateurs.

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

Faut-il réduire l'intervention de l'État dans la conduite des affaires ?

Malgré plusieurs programmes de privatisation, l'État continue d'exercer en Italie un ample contrôle par rapport à d'autres pays. Selon les indicateurs de l'OCDE de réglementation des marchés de produits, l'État reste très présent dans les activités des entreprises, il contrôle directement un grand nombre de sociétés et la taille

Graphique 2.
DEUX SENTIERS DE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE : ITALIE¹ ET BELGIQUE.
En pourcentage du PIB



1. Besoin de financement net de l'Italie, non corrigé des opérations exceptionnelles en 2006.

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

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

du secteur des entreprises publiques reste supérieure à la moyenne. *Il faudrait donc poursuivre les programmes de cession d'actifs, surtout dans les médias, les transports et les services d'utilité collective.* L'État italien détient encore une action spécifique dans plusieurs sociétés privatisées appartenant à des « secteurs stratégiques » comme l'énergie, bien qu'une loi de 2003 ait sensiblement limité la portée des actions spécifiques. *Il faudrait que les autorités italiennes examinent si d'autres mécanismes – par exemple, une réglementation sectorielle adéquate et le renforcement des autorités indépendantes de régulation – ne pourraient pas à l'avenir remplacer les actions spécifiques, de façon à être en conformité avec les recommandations de l'OCDE et de l'UE et à ne pas décourager l'investissement étranger.*

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

Comment améliorer les performances du système bancaire ?

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

Comment faut-il conduire la consolidation budgétaire ?

Grâce au dynamisme des recettes fiscales, se doublant d'une plus stricte maîtrise des dépenses, la situation budgétaire s'est améliorée l'an dernier. Le déficit des administrations publiques a atteint 4.5 % du PIB, mais si l'on tient compte d'opérations spéciales qui augmentent le déficit (refinancement de la TVA ordonné par la Cour européenne et l'annulation de la dette de la société de chemins de fer à grande vitesse), il était seulement de 2.5 % du PIB, sur la base des comptes nationaux (4.4 et 2.4 %, respectivement selon la définition de

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

À en juger par le budget tel qu'il a été adopté, les perspectives paraissent bonnes pour la performance budgétaire en 2007. Selon des indications préliminaires pour les premiers mois de 2007, une partie de la vigueur des recettes fiscales de l'an dernier pourrait subsister. Le budget tirera également parti des nouvelles mesures d'augmentation des recettes. Les taux d'imposition ont été relevés, de nouvelles initiatives ont été prises pour lutter contre la fraude fiscale et une partie des cotisations au titre de l'indemnité de fin de carrière (*trattamento di fine rapporto*, TFR) a été transférée à l'État. La plus forte pression fiscale globale a été atténuée par une baisse de la TVA sur les entreprises (IRAP), atteignant 3 points du coin fiscal total pour le salarié moyen, qui bénéficie davantage aux régions les plus pauvres et vise surtout les entreprises recrutant sur contrat à durée indéterminée. Les transferts de TFR sont affectés à des projets spécifiques, principalement d'infrastructure, décidés dans le budget 2007, représentant des revenus des administrations publiques. Cependant, l'impact positif sur le budget pourrait s'évanouir dans un horizon de 8 à 9 ans, lorsque les revenus supplémentaires et les engagements de dépenses liées aux TFR s'équilibreront. Lors de son examen périodique des perspectives budgétaires, en mars, le gouvernement a ramené ses prévisions de déficit de 2.8 à 2.3 % du PIB, essentiellement en raison des résultats de l'année passée et parce que le taux de croissance prévisionnel a été revu à la hausse. *Il faudrait que les autorités tirent parti des bons résultats de l'an dernier en prenant de nouvelles mesures d'assainissement en 2007, de façon à préserver les progrès difficilement acquis et à poursuivre sur la voie de la viabilité budgétaire.* Cela ne sera pas aisé, car on observe déjà des pressions politiques allant dans le sens d'une augmentation des dépenses ou d'une baisse rapide des impôts. On peut s'inquiéter de l'engagement qu'a pris le parlement de mettre en œuvre des baisses d'impôt à concurrence des recettes supplémentaires que procurera la lutte contre la fraude fiscale. Un tel changement de politique a un caractère prématuré et il contrariera les perspectives budgétaires à moyen terme, surtout si les plus-values de recettes se révèlent temporaires ; si les recettes restent supérieures aux prévisions au cours de l'exécution du budget actuel, il faudrait en tirer parti uniquement pour réduire encore le déficit, et pas pour augmenter progressivement les dépenses publiques ou diminuer l'impôt, car l'endettement public reste élevé. ■

La politique budgétaire et le système de retraite sont-ils viables ?

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

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

Faut-il réformer le cadre institutionnel du fédéralisme budgétaire ?

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

Depuis une dizaine d'années, l'Italie décentralise largement la prestation des services publics au profit des niveaux infranationaux d'administration (la principale exception étant l'éducation). C'est là une évolution prometteuse qui pourrait avoir un effet positif sur l'allocation des ressources dans l'économie et responsabiliser davantage les autorités publiques, car un lien plus étroit avec les citoyens permet de mieux déterminer les besoins et introduit plus de transparence dans les sources et les utilisations des financements publics. La décentralisation soumet en quelque sorte les autorités publiques aux forces concurrentielles en fonction de l'orientation que prend l'ensemble de l'économie. De fait, la qualité de l'administration publique locale s'est améliorée dans divers domaines avec la décentralisation, y compris dans les régions en retard du sud. Les fonds structurels de l'UE ont eu un effet similaire, parce que les collectivités locales perdent ces financements et les subventions de l'administration centrale qui viennent les abonder si elles n'élaborent pas des projets convaincants qui sont correctement exécutés.

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

centrale devrait être accompagnée du développement des taxes autonomes localement, de façon à mieux faire concorder les obligations de dépenses et les pouvoirs fiscaux et à laisser jouer une certaine concurrence fiscale. Il faudrait également normaliser les règles comptables à tous les niveaux d'administration, afin de faciliter le contrôle de l'exécution du pacte interne de stabilité.

Comment rendre l'autonomie budgétaire compatible avec la consolidation budgétaire ?

L'une des grandes difficultés rencontrées lors de la décentralisation est la nécessité de déterminer le niveau minimum des services sociaux garantis dans l'ensemble du pays. En vertu de la nouvelle constitution, l'État doit déterminer le niveau des services fournis à tous les citoyens dans le domaine social (*Livelli Essenziali di Assistenza*, LEA) et garantir les financements nécessaires pour atteindre ce niveau dans toutes les régions. Avec cette garantie, le fédéralisme budgétaire a été plus acceptable politiquement, car on a ainsi apaisé la crainte d'un nivellement par le bas pouvant résulter de la décentralisation des services publics. Il est effectivement judicieux de fixer un niveau minimum de services de base pour l'ensemble du pays, les régions étant libres d'aller au-delà de ce niveau de base, en fonction des préférences socioéconomiques de chaque autorité régionale. Il faudrait néanmoins que les LEA soient définis en termes de résultat, et pas en termes de ressources, afin d'inciter à une prestation efficiente des services. Dans les régions où l'efficacité n'est pas suffisante, il faudra augmenter l'impôt pour améliorer les services, ce qui responsabilisera davantage les décideurs publics.

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

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations concernant cette Synthèse, veuillez contacter :
Alexandra Bibbee, tél. : +33 1 45 24 76 14, courriel : alexandra.bibbee@oecd.org,
ou Benoît Bellone, tél. : +33 1 45 24 95 18, courriel : benoit.bellone@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/librairie.

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° 80, décembre 2006. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2007. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2007.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles
sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

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

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 DC 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

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.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.