Études économiques de l'OCDE
ITALIE

MAI 2013

SYNTHÈSE

OCDE

Ce document et toute carte 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.

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.

Résumé

PRINCIPALES CONCLUSIONS

L'Italie s'est lancée dans une ambitieuse stratégie visant à restaurer la viabilité de ses finances publiques et à améliorer sa croissance à long terme. En conjonction avec les mesures prises au niveau de la zone euro, ces mesures bienvenues ont réduit les risques d'évolution défavorable, et l'économie devrait sortir de la récession au début de l'année 2014. Cependant, avec un ratio dette publique/PIB approchant les 130 % et un lourd échéancier de remboursement de la dette, l'Italie reste vulnérable face à des changements soudains du sentiment des marchés des capitaux. Un effort ample et soutenu de réduction de la dette publique figure donc en tête des priorités budgétaires. Pour retrouver la croissance, l'Italie doit en outre consolider les progrès réalisés grâce aux récentes réformes structurelles et appliquer de nouvelles mesures visant à soutenir la croissance et améliorer la compétitivité.

Un assainissement budgétaire considérable a été accompli en 2012. S'ils se sont accompagnés à court terme de coûts sur le plan social et de la production, ces efforts ont été récompensés par un retour de la confiance sur les marchés des capitaux et ont amélioré les perspectives à moyen terme. Le gouvernement s'emploie, à juste titre, à stopper la hausse du rapport de la dette publique au PIB et à inscrire celui-ci sur une trajectoire descendante, tout en cherchant des moyens d'exploiter au mieux les ressources limitées pour protéger les revenus des plus vulnérables. Pour ce faire, il faudrait revenir à un budget public soit à l'équilibre, soit légèrement excédentaire et, parallèlement, introduire un ensemble de réformes structurelles propices à la croissance et mettre en œuvre le nouveau système d'assurance chômage. Un nouveau resserrement budgétaire aurait des effets transitoires négatifs sur la production, mais il aurait pour avantage une réduction plus rapide de la dette et, par conséquent, un risque moindre de nouvelles réactions négatives des marchés des capitaux. Les mesures budgétaires devraient se concentrer sur la maîtrise des dépenses, et un processus permanent d'examen des politiques publiques devrait s'attacher à en optimiser l'efficience. Il serait également possible de restructurer le régime fiscal pour réduire les distorsions économiques, notamment en diminuant les dépenses fiscales. Si le système bancaire s'est révélé dans l'ensemble très résistant, plusieurs banques connaissent actuellement de graves difficultés, et le secteur financier reste exposé au risque systémique. Il est donc essentiel de poursuivre les actions en cours pour renforcer l'adéquation des fonds propres et les provisions pour pertes.

Les profondes réformes structurelles qui ont été adoptées vont permettre d'améliorer, à terme, la croissance de la productivité, obstinément faible en Italie, et, associées à une modeste progression salariale, de susciter le nécessaire relèvement de la compétitivité internationale du pays. Sur les marchés des produits et du travail, les pouvoirs publics devraient concentrer dans l'immédiat leur attention sur une pleine mise en œuvre de ces politiques, sur l'adoption de mesures de suivi de leurs effets, et sur l'introduction des améliorations nécessaires. Les futures réformes devront, dans le cadre d'une législation soigneusement planifiée et coordonnée, éliminer les restrictions restantes dans les services professionnels et publics et promouvoir l'inclusion sur le marché du travail. Pour ce faire, il faudra aider les travailleurs dans leur recherche d'emploi et leur formation, et fournir en outre un soutien aux revenus des chômeurs, dont les familles sont très exposées au risque d'une aggravation de la pauvreté résultant d'une récession prolongée. Il est nécessaire d'instaurer un nouveau cadre au sein duquel l'économie puisse s'ajuster plus rapidement à l'évolution mondiale des échanges et aux technologies innovantes.

Une bonne gouvernance publique est importante pour la croissance économique. Dans **l'administration et la justice civile**, des mesures ont été prises pour soutenir plus efficacement les réformes, le développement économique et les besoins de la société civile. Là encore, ces mesures doivent être suivies et pleinement appliquées pour éliminer les principaux obstacles qui demeurent dans le climat des affaires. Dans le cadre de la rationalisation du système de justice civile, il convient de s'assurer que, lorsque des contraintes réglementaires sont nécessaires, par exemple pour protéger les droits des salariés ou l'environnement, la loi soit appliquée résolument, rapidement et équitablement. La loi anticorruption fournit des outils améliorés pour lutter contre la corruption et la criminalité organisée. Il sera utile de maintenir l'accent mis sur la transparence dans l'administration publique à tous les niveaux, et une loi sur l'accès à l'information apporterait une contribution importante dans ce domaine.

Principales recommandations

Politiques budgétaire et financière

- Poursuivre les efforts entrepris pour stopper et inverser la tendance à la hausse du ratio dette/PIB. Pour ce faire, il faudrait un budget soit à l'équilibre soit légèrement excédentaire, appuyé par la mise en œuvre soutenue de réformes structurelles favorables à la croissance.

- Axer l'assainissement budgétaire sur la maîtrise des dépenses, en recourant à un processus d'examen des politiques publiques pour sélectionner les priorités, dont l'une est le système plus large d'assurance-chômage déjà adopté par le Parlement.

- Si les conditions macroéconomiques se dégradent à nouveau, permettre l'entrée en action des stabilisateurs automatiques.

- Établir le nouveau conseil budgétaire prévu par la loi, en le dotant d'une réelle indépendance, d'un personnel très qualifié, d'un accès garanti aux données, d'un budget suffisant et de la liberté de mener les enquêtes qu'il juge nécessaires.

- Encourager les banques à augmenter encore leurs provisions pour pertes et continuer à les inciter à satisfaire leurs besoins de fonds propres en émettant des actions ou en vendant des actifs non stratégiques. Favoriser la concurrence dans le secteur non financier.

Réglementation des marchés de produits et du travail et autres politiques structurelles

Poursuite des réformes de 2012 :

- Achever la mise en œuvre des réformes clés, et notamment veiller à ce que l'autorité de réglementation des transports soit mise sur pied rapidement et que l'autorité de la concurrence applique activement ses nouveaux pouvoirs.

Élargissement de la portée des réformes :

- Éliminer les réglementations qui limitent encore les capacités dans les services professionnels et le commerce de détail ; reconsidérer certaines mesures marquant un retour en arrière, notamment celles faisant obstacle à une plus grande concurrence entre avocats.

- Promouvoir un marché du travail plus inclusif, améliorant l'employabilité grâce à un soutien plus actif à la recherche d'emploi et à la formation, associé à un filet de sécurité sociale plus large, au lieu de chercher à préserver les emplois existants.

- Encourager l'élargissement de l'accord existant avec les partenaires sociaux afin d'assurer un meilleur alignement des salaires sur la productivité et de rétablir ainsi la compétitivité.

- Élargir l'assiette fiscale en diminuant les dépenses fiscales de manière globale et en autorisant une baisse du taux marginal d'imposition du travail, notamment pour le deuxième apporteur de revenus.

Administration publique et justice civile

Poursuite des réformes de 2012 :

- Encourager l'application des dispositions relatives à la transparence figurant dans la réforme de l'administration publique et la loi anticorruption en agissant résolument face aux cas d'inefficacité, de conflits d'intérêts ou de corruption.

- Achever la réorganisation géographique des tribunaux, rationaliser les procédures judiciaires, faire un meilleur usage des outils informatiques et développer les incitations à recourir davantage aux mécanismes de règlement des différends. Continuer de rationaliser le fonctionnement des administrations infranationales.

Élargissement de la portée des réformes :

- Limiter le recours aux décrets-lois, œuvrer à une codification de la législation (« testi unici »), veiller à une évaluation d'impact efficace des lois et règlements et élargir le recours aux clauses de caducité.

- S'inspirer des dispositions de la loi anti-corruption pour élaborer une loi digne de ce nom sur l'accès à l'information.

- Modifier les règles de prescription pour les affaires pénales de corruption *("prescrizioni")* afin de réduire les incitations à des pratiques dilatoires, notamment l'inclusion dans le délai de prescription de l'ensemble de la période du procès et des appels.

Évaluation et recommandations

Depuis la fin 2011, l'Italie met en œuvre un vaste train de réformes structurelles et de politiques d'assainissement budgétaire visant à résorber les problèmes de faible croissance et de lourde dette publique hérités du passé. Cette stratégie a été récompensée par un retour de la confiance sur les marchés des capitaux et une amélioration des perspectives à moyen terme. Quoiqu'indispensables pour éviter une dégradation encore plus marquée, ces efforts se sont néanmoins accompagnés à court terme de coûts sur le plan social et sur celui de la production : le chômage augmente, de même que la vulnérabilité à la pauvreté. Dans cette entreprise de redressement de l'économie, un facteur de réussite important sera la résolution de la crise de la zone euro. À cet égard, l'Italie a bénéficié des actions menées à l'échelle de la zone, et notamment du fait que la Banque centrale européenne se soit déclarée prête à fournir un soutien si nécessaire. En fin de compte, cette stratégie pourra réussir à condition que la législation relative aux réformes structurelles soit pleinement mise en œuvre et que les pouvoirs publics appliquent avec détermination les politiques de réduction de la dette, ce qui accélérera le retour à une croissance saine.

Évolution macroéconomique et financière

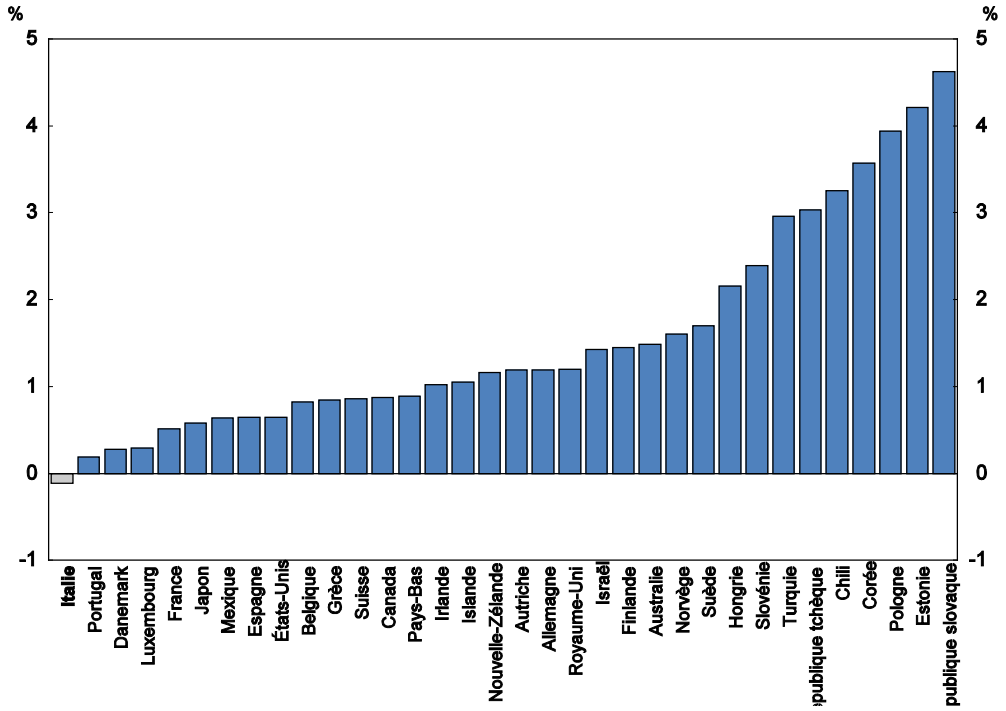
Une croissance anémique et une compétitivité médiocre sont les causes sous-jacentes des difficultés de l'Italie

Sur la décennie écoulée, l'Italie a enregistré la croissance réelle du PIB par habitant la plus faible de tous les pays de l'OCDE (graphique 1). Cette situation, qui reflète le niveau très bas de la croissance sous-jacente de la productivité, se traduit par des difficultés budgétaires qui perdurent et par la stagnation –et même, récemment, par la baisse – des revenus réels. De nombreuses hypothèses ont été avancées pour expliquer la faible croissance de la productivité, thème central de plusieurs Études économiques de l'OCDE déjà publiées. L'interaction des éléments suivants est probablement plus importante pour la croissance de la productivité que n'importe quel facteur pris séparément :

- les obstacles réglementaires à la concurrence et à la création d'entreprises ;
- les entraves institutionnelles à l'ajustement du marché du travail ;
- un marché du travail « relationnel » qui sous-évalue les qualifications et l'expérience ;
- le faible niveau de formation, et un enseignement supérieur qui ne répond pas correctement aux besoins de l'économie, ce qui amoindrit la capacité d'innovation et d'évolution structurelle ;
- la petite taille des entreprises, inadaptée à la rapidité des mutations technologiques et de la mondialisation ;
- une structure de l'industrie et des exportations traditionnellement orientée vers des marchés à croissance lente et des produits particulièrement exposés à la concurrence des économies émergentes ;
- l'intégration de très nombreux immigrants peu qualifiés, laquelle, tout en étoffant l'offre de main-d'œuvre, surtout pour les emplois à faible productivité, a eu pour effet d'abaisser la productivité moyenne ;
- des services publics inefficaces, des carences dans l'administration publique, et l'influence de la corruption et de la criminalité organisée.

Les principales recommandations formulées par le passé, qui restent valables dans la présente étude, appelaient à améliorer la réglementation, intensifier la concurrence et encourager la flexibilité sur le marché du travail. D'après les indicateurs de l'OCDE, l'Italie a accompli des progrès dans certains de ces domaines depuis la fin des années 90 et amélioré sa position par rapport aux autres pays de l'OCDE. Dans le même temps, pourtant, sa performance économique relative s'est dégradée. Son entrée dans l'union monétaire, à la fin des années 90, a alourdi les coûts de la rigidité, qui se sont manifestés au fil du temps, alors même que la mondialisation rapide rendait encore plus nécessaire une souplesse accrue.

Graphique 1. Croissance annuelle moyenne du PIB réel par habitant, 2000-2011



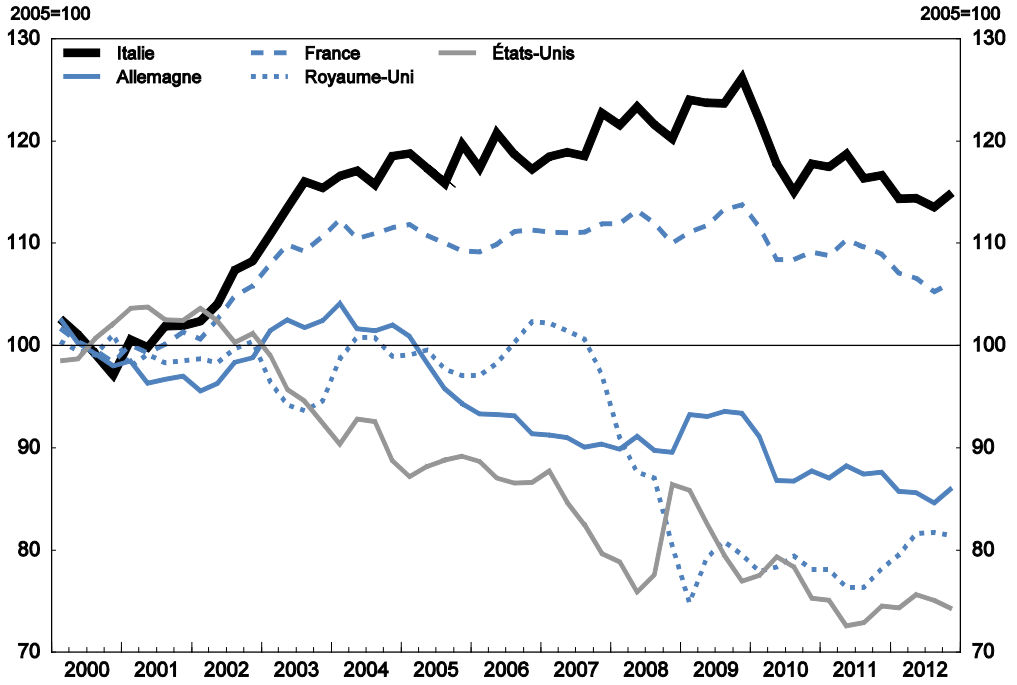
Note : Les données se réfèrent pour la Norvège au PIB continental et pour le Luxembourg à la population résidente. Les données démographiques datent de 2011 ou de la dernière année disponible.

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

En matière de compétitivité des coûts de main-d'œuvre, la position de l'Italie par rapport à ses principaux partenaires commerciaux s'est dégradée jusqu'au début de la crise économique et financière de 2009 (graphique 2). L'amélioration enregistrée depuis cette date est principalement due à la dépréciation de l'euro et à une certaine modération salariale. Avant l'entrée dans l'union monétaire, les hausses excessives des salaires et des prix ont été compensées pendant un certain temps par la dépréciation du taux de change, mais cette possibilité n'existe plus. Dans les principaux pays partenaires, les salaires ont moins augmenté que la productivité. Or, en Italie, compte tenu de la faible croissance de la productivité, cette évolution était pratiquement impossible car elle aurait entraîné une baisse des salaires réels (voire des salaires nominaux), ce qui est très difficile à obtenir dans le cadre du système actuel de négociations collectives, même si ce système n'impose pas explicitement une indexation. Les réformes (décrites plus bas) devraient améliorer le fonctionnement du marché du travail, encore qu'elles n'aient pas été conçues pour modifier les pratiques de fixation du niveau des salaires.

Graphique 2. Compétitivité des coûts de main-d'œuvre

Coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre, pondérés par les échanges commerciaux,



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

Comment lire ce graphique : une hausse de l'indice signifie que la rémunération totale des salariés par unité de production réelle a augmenté par rapport à celle des partenaires commerciaux. Si l'indice diminue du même montant pour l'Italie et l'Allemagne, par exemple, cela signifie que leur compétitivité vis-à-vis du reste du monde s'est améliorée mais qu'il n'y a eu aucun changement entre ces deux pays.

L'Italie a été durement touchée par la crise financière. Le système financier italien a mieux résisté à la première vague de la crise que dans beaucoup d'autres pays, l'intervention des pouvoirs publics a été très limitée et la croissance du crédit a été supérieure à la moyenne de la zone euro en 2009-2011, malgré un resserrement toujours significatif des conditions financières, qui a affaibli la demande intérieure. En 2011–2012, le système bancaire a subi, par contagion, l'effet des préoccupations internationales concernant le niveau de la dette publique. L'effondrement du marché interbancaire et, de façon indirecte, le montant considérable de dette publique détenu par les banques ont limité la capacité de prêt de celles-ci ; conjuguée à la chute de la demande de nouveaux prêts induite par la récession, cette évolution à conduit à un recul de l'encours des crédits en 2012. L'intervention de la Banque centrale européenne (BCE) a été décisive pour éviter des problèmes plus graves. Sa déclaration, en juillet 2012, indiquant qu'elle était prête à fournir le soutien nécessaire, ainsi que le lancement, annoncé en septembre, des opérations monétaires sur titres ont encouragé le retour de la confiance et réduit les écarts de rendement, bien que ceux-ci demeurent encore très nettement supérieurs à leurs niveaux d'avant la crise.

Selon les projections, la croissance devrait rester faible en 2013-2014

L'assainissement budgétaire, la baisse des investissements et la reconstitution de l'épargne des ménages ainsi que le resserrement des conditions de crédit, auront probablement pour effet de freiner la croissance au cours des mois à venir (tableau 1). Alors que la confiance et les conditions financières devraient s'améliorer progressivement, le PIB ne devrait pas commencer à augmenter avant 2014. Les effets positifs de la vaste série de réformes menées du côté de l'offre depuis la fin 2011 vont mettre du temps à se manifester, compte tenu du faible degré de confiance, de la lenteur de la reprise dans les autres pays et des besoins persistants d'assainissement budgétaire. Le plan annoncé en avril 2013 afin de réduire

de façon significative les arriérés de l'État aux entreprises est le bienvenu. L'impact sur la croissance est incertain, une estimation prudente est incluse dans ces prévisions.

Tableau 1. Perspectives à court terme

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Prix courants	Pourcentage de variation en volume (prix de 2005)				
	Milliards d'euros					
PIB	1 519	1.7	0.5	-2.4	-1.8	0.4
Consommation privée	917	1.5	0.1	-4.2	-2.2	-0.4
Consommation publique	325	-0.4	-1.2	-2.9	-1.8	-1.0
Formation brute de capital fixe	294	0.5	-1.4	-8.0	-4.3	-1.4
Demande intérieure finale	1535	0.9	-0.5	-4.7	-2.5	-0.7
Exportations de biens et services	360	11.2	6.6	2.2	2.9	4.9
Importations de biens et services	368	12.3	1.1	-7.8	-1.4	1.5
Exportations nettes[1]	-8	-0.3	1.4	3.0	1.3	1.1
Déflateur du PIB		0.4	1.3	1.6	1.5	0.9
Pour mémoire						
Indice des prix à la consommation[2]		1.6	2.9	3.3	1.6	1.2
Rémunération des salariés		1.2	1.8	-0.2	-0.3	0.0
Emploi (en millions, comptes nationaux)		24.7	24.7	24.7	24.4	24.3
Taux de chômage		8.4	8.4	10.6	11.9	12.5
Balance des opérations courantes[3]		-3.5	-3.1	-0.6	0.9	2.0
PIB potentiel		0.2	0.2	-0.3	-0.4	0.0
Écart de production[4]		-2.8	-2.4	-4.5	-5.8	-5.3
Indicateurs des finances publiques :						
Dette brute (définition de Maastricht)[3]		119.4	120.8	127.0	131.7	134.3
Solde budgétaire global (besoin net d'emprunt)[3, 5]		-4.3	-3.7	-2.9	-3.0	-2.3
Paiements nets d'intérêts sur la dette[3, 5]		4.3	4.6	5.2	5.0	5.3
Solde primaire[3, 5]		0.0	1.0	2.3	2.1	2.9
Solde primaire structurel[4, 5]		1.5	1.8	4.4	5.4	5.8
Variation du solde budgétaire structurel global[4, 5]		1.2	-0.1	2.2	1.3	0.1

1. Contribution aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente).
2. Indice des prix à la consommation harmonisé (définition Eurostat).
3. En pourcentage du PIB.
4. En pourcentage du PIB potentiel.
5. Administrations publiques.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, N° 93.

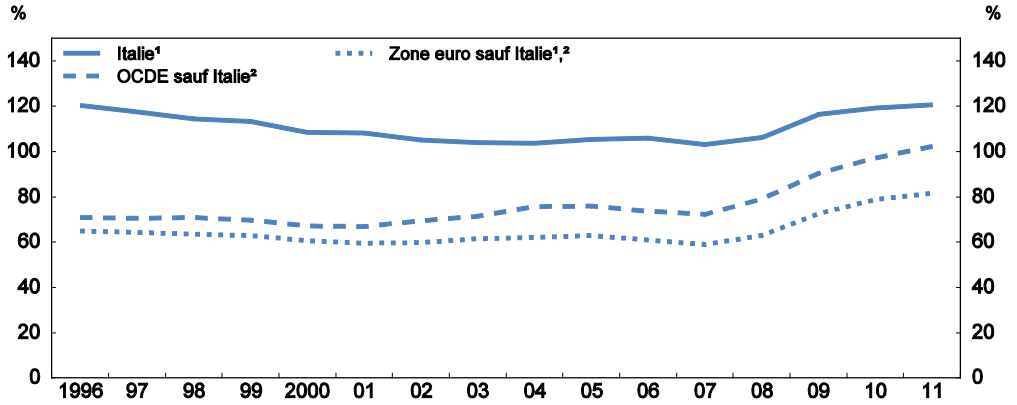
Les prévisions de l'OCDE supposent que la politique budgétaire, et en particulier l'ajustement du solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles, tel qu'annoncé en avril 2013 (dans la version du Documento di economia e finanza), sera mise en œuvre en 2013 et 2014. Mais le solde budgétaire global est moindre que dans les prévisions du gouvernement, en raison de perspectives de croissance plus faibles. Ainsi, d'ici la fin de 2014, d'après les prévisions de l'OCDE, la dette publique totale atteindrait quelque 134 % du PIB (hors impact des recettes des privatisations potentielles, mais compte tenu des garanties de l'Italie au titre du Fonds européen de stabilité financière, des prêts bilatéraux accordés à la Grèce et de sa participation au capital du Mécanisme européen de stabilité et en y incluant l'effet de la réduction des arriérés), et continuerait probablement d'augmenter en l'absence de poursuite du resserrement budgétaire et/ou de recettes provenant d'opérations de privatisation en 2014.

Il est prévu que l'inflation sous-jacente diminue grâce à la baisse des prix des importations et à la hausse des salaires intérieurs, mais le profil réel de l'inflation sera plus variable en raison des changements qu'il est prévu d'apporter à la TVA. S'il a pu paraître que les salaires étaient, dans un premier temps, restés relativement insensibles à la récession entraînée par la crise financière, on a constaté que, depuis la fin 2011, les accords salariaux ont diminué et les revenus moyens n'ont enregistré qu'une faible hausse. L'emploi, relativement stable en 2011 et en 2012, devrait diminuer, exerçant une pression à la baisse sur la progression des salaires. Le taux d'activité a augmenté en 2011–2012, ce qui s'est traduit par une hausse du chômage en raison de la faible demande de main-d'œuvre. Cette progression du taux d'activité s'explique par les réformes des retraites, qui ont accru les effectifs de travailleurs seniors restant sur le marché du travail, ainsi que par une augmentation du nombre de personnes, en particulier des femmes, qui ont commencé à rechercher activement du travail, également pour soutenir les revenus du ménage.

Les risques souverains et financiers, quoiqu'atténués, demeurent importants

La dette publique de l'Italie, qui figure parmi les plus élevées des pays de l'OCDE, dépasse 100 % du PIB depuis deux décennies (graphique 3). La reconduction de cette dette exigera, au cours des prochaines années, environ 400 milliards EUR par an. Du fait du niveau élevé de la dette, l'Italie est particulièrement exposée, pendant la crise économique et financière, à des rétroactions négatives entre l'évolution budgétaire, la sphère financière et le secteur réel de l'économie. À partir de l'été 2011, les marchés financiers ont commencé à douter sérieusement de la viabilité de la dette publique italienne, ce qui s'est traduit par une hausse des écarts de rendement sur les obligations d'État (graphique 4). Le niveau obstinément élevé de la dette s'explique par le faible taux de croissance et par des déficits budgétaires persistants.

Graphique 3. Dette brute des administrations publiques



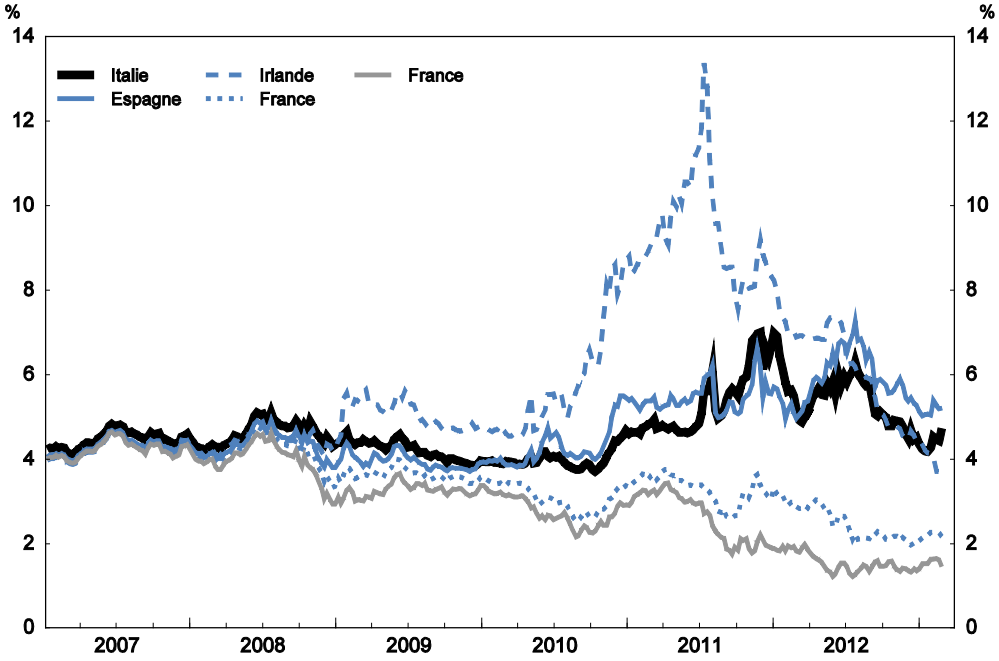
1. Définition de Maastricht.
2. Moyenne pondérée.

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

À l'automne 2012, grâce à une série de réformes structurelles – consistant d'une part en une réforme du régime des retraites et d'autre part en un train de mesures visant à redresser l'orientation de la politique budgétaire à moyen terme, à simplifier la réglementation, à renforcer la concurrence et à améliorer le fonctionnement du marché du travail – ainsi qu'aux interventions et annonces de la BCE puis à la création du Mécanisme européen de stabilité (MES), les taux d'intérêt sur la dette publique italienne avaient considérablement baissé. Ils restaient néanmoins largement supérieurs à ceux de l'Allemagne. Une part de l'écart de rendement s'explique par le niveau élevé de la dette publique. De plus, la nécessaire réduction des coûts d'emprunt exigera une forte réduction de la dette et la poursuite des progrès en matière de réformes structurelles. Les autorités italiennes n'ont pas exprimé l'intention de solliciter une assistance financière européenne, car elles sont toujours en mesure de lever des capitaux sur les marchés des obligations souveraines à des conditions compatibles avec une trajectoire d'endettement viable

Graphique 4. Taux d'intérêt à long terme des obligations d'État[1]

Dernière observation : semaine s'achevant le 1er mars 2013



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

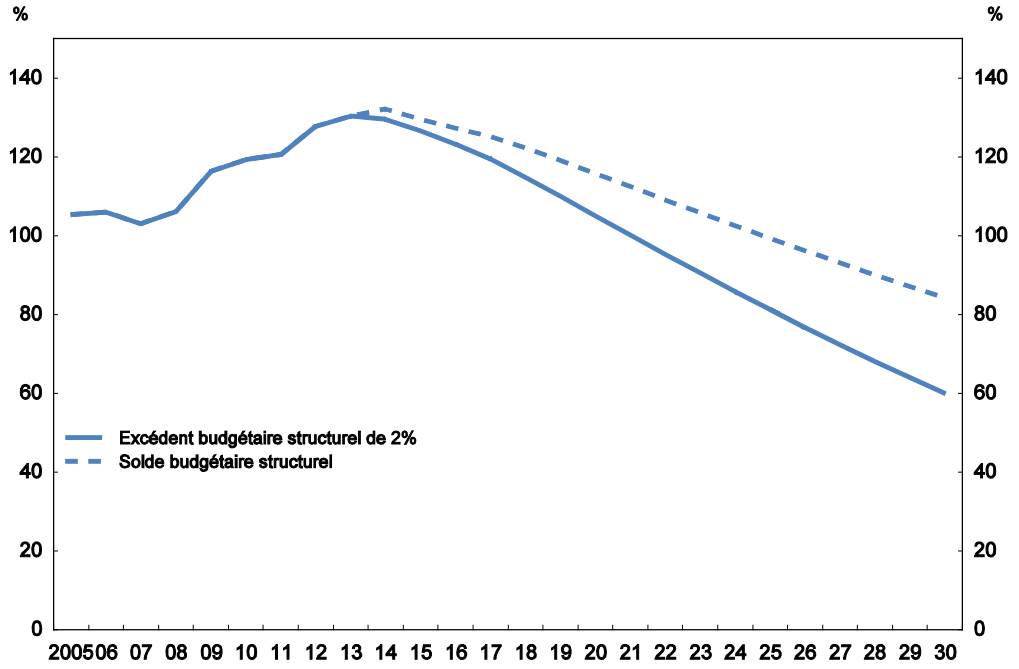
Source : Datastream.

En 2012, un assainissement budgétaire considérable a été accompli, et récompensé par un retour de la confiance sur les marchés des capitaux, même s'il s'est accompagné de coûts très lourds sur le plan social et de la production. Le gouvernement s'efforce d'inverser la trajectoire de la dette publique pour la placer ensuite sur une pente descendante. La meilleure manière d'y arriver serait d'associer un budget en équilibre ou légèrement excédentaire avec des réformes structurelles encourageant la croissance. Un resserrement budgétaire additionnel aurait des effets négatifs transitoires sur la production, mais il aurait pour avantage une réduction plus rapide de la dette et, par conséquent, un moindre risque de nouvelles réactions des marchés des capitaux. Il aurait aussi des conséquences sociales défavorables dans la conjoncture actuelle, marquée par une stagnation des salaires réels et une aggravation du chômage et de la vulnérabilité face à la pauvreté. La législation visant à élargir l'accès à l'assurance chômage devrait donc être mis en œuvre. Bien que ne constituant pas une panacée, l'élargissement du système d'assurance chômage devrait contribuer à protéger les revenus de façon plus efficace et à promouvoir un marché du travail plus flexible et inclusif. Si les conditions macroéconomiques venaient à se dégrader à nouveau, il faudrait laisser jouer les stabilisateurs automatiques.

À plus long terme, les autorités prévoient de maintenir le solde structurel à l'équilibre afin d'abaisser progressivement le ratio dette/PIB. D'après les simulations de l'OCDE, l'adoption et le maintien de mesures visant à atteindre un excédent structurel d'environ 2 % du PIB d'ici à 2017 permettraient de ramener le ratio dette/PIB au plafond de Maastricht, soit 60 % du PIB, d'ici 2030 (graphique 5), alors que, si le solde structurel est nul, la dette publique atteindrait quelque 85 % du PIB en 2030 et 60 % du PIB en 2038. Compte tenu du niveau élevé de la dette, tout relâchement budgétaire serait une stratégie très risquée. Le gouvernement devrait donc s'abstenir d'assouplir la politique budgétaire, afin d'éviter que, comme par le passé, les avantages résultant de l'assainissement ne s'estompent avec le temps : ainsi, pendant les années 90, l'Italie a accumulé un excédent primaire significatif après la crise du début de la décennie, afin de remplir les critères d'entrée dans la zone euro, mais cet effort n'a pas été maintenu suffisamment longtemps pour obtenir une réduction substantielle de la dette (encadré 1). La récente loi de finances exige que soient mises en réserve les économies supplémentaires réalisées du fait de paiements d'intérêts moindre que ceux escomptés, ce qui devrait contribuer à une réduction de la dette et constitue donc une innovation souhaitable.

Graphique 5. Simulations à long terme de la dette brute des administrations publiques

En pourcentage du PIB



Note: Pour plus de détails, voir Chapitre 1.

Source : Lenain *et al.* (2010) ; OCDE : base de données des Perspectives économiques et base de données des scénarios de référence à long terme

Comment lire ce graphique : la ligne continue montre l'évolution de la dette brute des administrations publiques, à supposer que les autorités ramènent progressivement le solde structurel (ajusté des variations conjoncturelles) vers un excédent de 2 % du PIB d'ici 2017, puis le maintiennent à ce niveau. La ligne en pointillés décrit cette évolution dans l'hypothèse où le gouvernement applique le programme prévu au budget 2013 et maintienne l'équilibre structurel à partir de 2016. Un excédent structurel de 2 % du PIB ramènerait la dette publique au plafond de Maastricht, soit 60 % du PIB, en 2030, alors que, si le solde structurel est à l'équilibre, la dette atteindrait quelque 85 % du PIB.

Encadré 1. Les leçons de l'expérience passée en matière de réduction de la dette publique

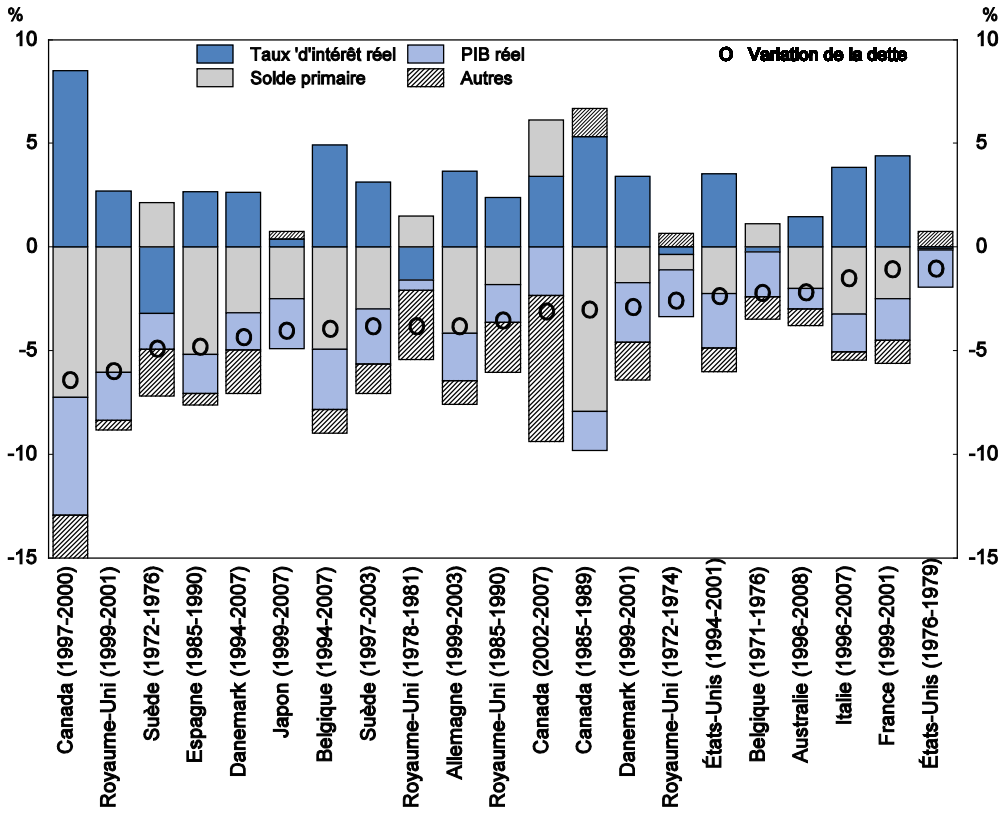
D'après les travaux empiriques menés sur le sujet, un niveau élevé de dette publique est associé à des problèmes tels que la perte d'efficacité de la politique budgétaire en tant qu'outil de stabilisation, l'éviction des autres emprunteurs par les emprunts d'État et la baisse de la croissance. Un niveau très élevé de dette peut aussi faire naître des doutes, potentiellement auto-réalisateurs, quant à la solvabilité de l'État – la crainte de défauts souverains produisant des effets défavorables sur les marchés financiers –, bien qu'il n'existe pas de définition exacte du niveau de dette publique qui déclenche des réactions négatives sur les marchés.

Par conséquent, les leçons à tirer du passé quant à la vitesse appropriée et à la méthode de réduction de la dette font l'objet d'un intérêt considérable. Un certain nombre de pays de l'OCDE ont fortement réduit leur dette au cours des décennies écoulées, même si la réduction obtenue a parfois été entièrement inversée. La vague la

plus récente de réduction de dette s'est étalée du milieu des années 90 jusqu'au déclenchement de la récente crise financière. Par exemple, sur de longues périodes, une réduction impressionnante de la dette a été accomplie par des pays tels que la Belgique (1993-2007 : 50 % du PIB), le Canada (1986-2007 : 35 %) et le Danemark (1993-2007 : 52 %). Dans un échantillon d'épisodes de réduction de la dette analysé par Sutherland (2012) et présenté au graphique 6, le ratio dette/PIB a diminué en moyenne de 3.5 % du PIB par an. Le niveau de la dette a été abaissé grâce à une combinaison de plusieurs facteurs : un solide excédent du budget primaire, une forte croissance économique et des taux d'intérêt réels parfois négatifs.

Graphique 6. Épisodes d'inversion de la dette

Variation annuelle moyenne en pourcentage du PIB



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

Comment lire ce graphique : Dans ce graphique, la variation annuelle moyenne du ratio dette/PIB est répartie entre les contributions individuelles de trois éléments-clés et d'un élément résiduel (« Autres »). Par exemple, au Canada, sur la période 1997-2000, le ratio dette/PIB a reculé en moyenne de près de 7 points de pourcentage par an. Toutes choses égales par ailleurs, le niveau positif des taux d'intérêt réels aurait entraîné une augmentation de 9 points de ce ratio, mais l'excédent primaire et la croissance positive du PIB ont plus que compensé ce mouvement. En Suède (1972-1976) et au Royaume-Uni (1978-1981), le taux d'intérêt réel sur la dette était négatif, ce qui a abaissé le ratio dette/PIB.

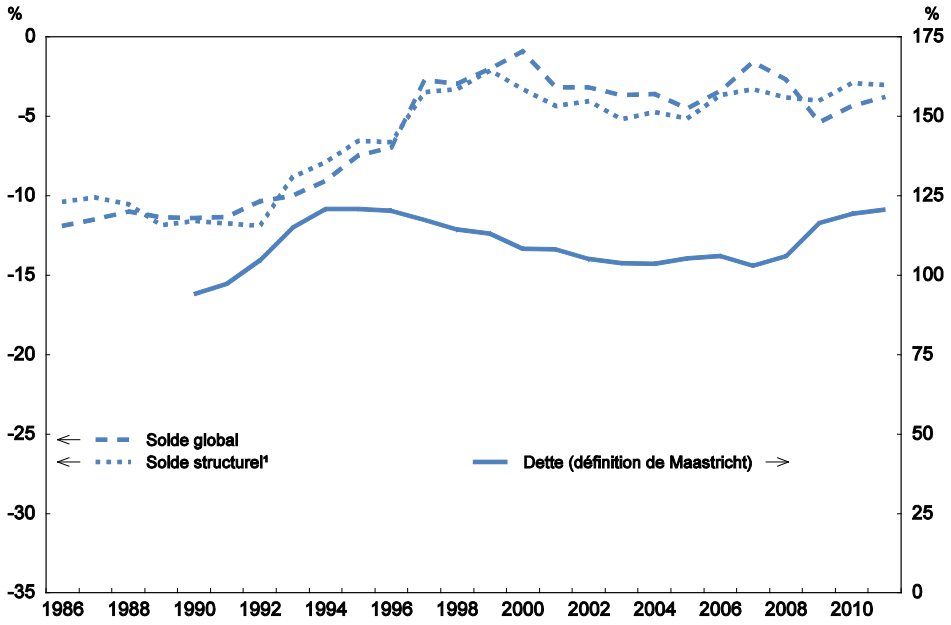
Le ratio de la dette publique au PIB de l'Italie a lui aussi diminué entre 1995 et 2007, de 17.7 % du PIB (selon la définition de Maastricht), mais ce progrès a été entièrement annulé par la suite. Si l'Italie est parvenue à réduire sa dette, c'est, dans un premier temps, parce qu'elle s'efforçait de ramener son déficit budgétaire au-dessous du seuil de 3 % du PIB, afin de satisfaire aux critères de Maastricht pour entrer dans l'Union monétaire européenne. De 1994 à 1997, le déficit des administrations publiques est revenu de 9 % à 2.7 % du PIB. Trois gouvernements successifs ont mis en place de profondes réformes budgétaires visant à réduire le déficit budgétaire, entre autres par une réduction des dépenses. Les mesures prises antérieurement, en particulier une réforme des retraites, ont également contribué à ralentir

considérablement les dépenses (OCDE, 1999). Des réformes ont aussi été adoptées en matière de soins de santé, de finances des collectivités locales, de fixation du niveau des salaires et d'emploi dans la fonction publique. Une partie de cet effort de redressement a cependant pris la forme de mesures fiscales temporaires, notamment une taxe supplémentaire sur les ménages, adoptée en 1996, qui a rapporté environ 0.6 % du PIB, et de recettes de privatisations, à hauteur de 1 % du PIB par an, mais aucune de ces mesures n'a pu être maintenue pendant très longtemps.

Une fois acquise l'entrée dans la zone euro, la politique budgétaire s'est bientôt relâchée et le déficit public s'est de nouveau creusé (graphique 7). En 2001, il dépassait la limite de 3 % prévue par le traité de Maastricht. Ce relâchement budgétaire a été initialement occulté par la baisse des taux d'intérêt à long terme, les écarts de rendement ayant diminué avant l'instauration de l'Union monétaire européenne et ayant pratiquement disparu par la suite. L'assouplissement de la politique budgétaire a fini par mettre un terme aux efforts de réduction de la dette. En 2006 et 2007, l'assainissement budgétaire a repris mais à un rythme insuffisant. Lorsque la crise financière mondiale a éclaté, la dette publique de l'Italie dépassait encore le montant de son PIB. Au cours de la décennie 1998-2007, l'excédent budgétaire a été en moyenne de 2.7 % du PIB. Exemple contraire qui mérite d'être mentionné, la Belgique a maintenu en moyenne un excédent primaire de l'ordre de 5.1 % du PIB jusqu'en 2007. Alors qu'elle partait d'un point plus élevé, la Belgique a vu la charge de sa dette chuter bien au-dessous de celle de l'Italie, ce qui l'a placée dans une bien meilleure position pour affronter la crise financière et la récession économique mondiale de 2008-2009.

Graphique 7. Indicateurs budgétaires de l'Italie, 1986-2011

En pourcentage du PIB



1. En pourcentage du PIB potentiel

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

Le contexte difficile a soumis les banques à de fortes tensions. L'augmentation de l'aversion pour le risque et la fragmentation du secteur financier entre les pays accentuent l'impact des préoccupations quant à la liquidité des banques, et les banques italiennes ont souffert de la tendance générale à la réduction des dépôts transfrontières des étrangers. En conséquence, il leur a fallu se procurer un volume considérable de ressources par le biais des opérations spéciales de refinancement de la BCE. La détention de titres d'emprunt d'État, normalement un actif « sûr », a exposé les banques à des pressions supplémentaires, puisque les titres de l'État italien constituent aujourd'hui environ 8 % des actifs des banques italiennes, et les prêts à l'État représentent quant à eux 6 % de ces actifs. Suite aux

recommandations de l'Autorité bancaire européenne, les banques ont accru leurs coussins de capital pour couvrir leur exposition à la dette souveraine. D'après les ratios de bilan, il semble que les banques italiennes aient en moyenne un endettement moindre que leurs homologues européennes. Néanmoins, , sous l'effet de la récession persistante, le niveau déjà élevé des prêts non productifs est en hausse et reste une préoccupation importante.

En raison de ces facteurs du côté de l'offre, ainsi que d'une réduction de la demande de crédits, les prêts bancaires aux entreprises non financières diminuaient, à la fin de 2012, à un rythme annuel de 5 à 10 % en termes réels. Il sera sans doute difficile au secteur bancaire de conserver ses niveaux actuels de fonds propres pour satisfaire aux exigences réglementaires tout en accordant de nouveaux prêts. De nouvelles sources de capital pourraient venir de l'étranger. Il existait en Italie par le passé une certaine hostilité à l'égard de l'actionnariat étranger, et les autorités devraient s'assurer que l'attachement, par exemple, au statut spécial des fondations bancaires ne dissuade pas de nouveaux investisseurs potentiels.

L'orientation à plus long terme de la politique budgétaire

Un amendement constitutionnel approuvé en avril 2012 et une législation secondaire approuvée en décembre 2012 ont instauré une règle d'équilibre budgétaire, qui doit entrer en vigueur en 2014, et créé un conseil budgétaire. Il s'agit là d'innovations bienvenues, qui devraient prendre effet dans leur intégralité et devraient permettre de maintenir une approche prudente face aux défis budgétaires à long terme. Le conseil budgétaire est habilité à évaluer les hypothèses sous-tendant les projections budgétaires, y compris les projections macroéconomiques. Il devra en outre être véritablement indépendant, doté d'un personnel très qualifié, comptant éventuellement des membres non italiens, correctement financé et investi du pouvoir d'enquêter sur toute question qu'il juge pertinente pour la viabilité des finances publiques. Il faudra également lui garantir l'accès à toutes les données qu'il estimera utiles pour procéder à ses analyses. La nouvelle loi prévoit explicitement l'application d'une règle de la dette, aux termes du Pacte de stabilité et de croissance renforcé adopté avec le paquet de six mesures (« Six-Pack ») approuvé par l'Union européenne, qui prévoit des réductions annuelles du ratio dette/PIB représentant chaque année 1/20ème de l'écart par rapport au seuil de 60 % (en moyenne sur trois ans).

Comment assurer le suivi de l'audit des dépenses publiques

L'effort d'assainissement doit être concentré sur des réductions permanentes de dépenses, afin d'éviter une hausse significative du niveau déjà élevé de l'imposition. Au milieu de 2012, une unité spécialement établie a procédé à un « audit des dépenses publiques » et une deuxième phase de cet audit a été lancée en octobre 2012. Cette opération s'est révélée utile, en l'occurrence, mais un processus d'examen des dépenses devrait être intégré au cycle régulier de la planification des dépenses publiques. Une évaluation régulière des priorités en matière de dépenses et des autres objectifs des politiques publiques constitue une étape importante dans la conception des programmes de dépenses. L'ancienne Commission technique pour les dépenses publiques, au sein du ministère de l'Économie et des finances, avait mis en place un tel processus, et elle a formulé, dans son rapport de 2008, des suggestions précieuses sur les politiques à suivre – pas seulement en matière de dépenses - dans différents domaines de l'action publique, y compris l'éducation, la justice, les transports et l'infrastructure. Il conviendrait de relancer ce processus d'examen des politiques publiques.

Une fois approuvés les programmes de dépenses publiques prévus au budget, il serait judicieux que les ministères et organismes publics soient fortement incités à respecter les objectifs, par le biais de plafonds contraignants exprimés en valeur nominale pour les dépenses non cycliques, parallèlement au respect global des objectifs généraux du budget. Le programme de dépenses triennal présenté chaque année, ministère par ministère, pourrait être rendu contraignant sur l'ensemble de la période concernée, sauf modification par une loi de finances ultérieure, ce qui permettrait aux ministères et organismes publics de disposer d'informations autorisant une planification en amont et les inciterait à rechercher l'usage le plus efficace des ressources disponibles. Depuis l'entré en vigueur du Pacte de stabilité et de croissance renforcé en décembre 2011, l'Italie doit aussi se conformer aux nouvelles règles établissant des « dépenses de référence » qui ont pour objet de plafonner le taux annuel de croissance des dépenses publiques. Pour les pays comme l'Italie qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, le plafond sera plus strict. Ce nouvel instrument constitue une innovation bienvenue car il améliore la planification budgétaire et les résultats, en garantissant que les dépenses prévues sont correctement financées par des recettes équivalentes permanentes.

Encadré 2. Recommandations concernant les politiques macroéconomiques et financières

- Poursuivre les efforts entrepris pour stopper et inverser la tendance à la hausse du ratio dette/PIB. Pour ce faire, il faudrait viser soit un budget en équilibre soit un léger excédent budgétaire, en plus de la mise en œuvre soutenue de réformes structurelles favorables à la croissance.
- Axer l'assainissement budgétaire sur la maîtrise des dépenses, par le biais d'un processus d'examen des politiques publiques pour sélectionner des priorités, l'une d'entre elles étant le régime plus large d'assurance-chômage déjà adopté par le Parlement.
- Si les conditions macroéconomiques se dégradent à nouveau, permettre l'entrée en action des stabilisateurs automatiques.
- Établir le nouveau conseil budgétaire prévu par la loi, en le dotant d'une réelle indépendance, d'un personnel très qualifié, d'un accès garanti aux données, d'un budget suffisant et de la liberté de mener les enquêtes qu'il juge nécessaires.
- Lorsque les programmes triennaux de dépenses, compatibles avec les contraintes budgétaires globales, auront été fixés, établir ces plans sous forme de plafonds contraignants en valeur nominale à respecter par les ministères et organismes publics, comme prévu initialement en 2009.
- Établir des règles opérationnelles claires pour la mise en œuvre de la règle constitutionnelle d'équilibre du budget et des nouvelles dispositions législatives.
- Encourager les banques à augmenter encore leurs provisions pour pertes et continuer à les inciter à satisfaire à leurs besoins de fonds propres en émettant des actions ou en vendant des actifs non stratégiques. Favoriser la concurrence dans le secteur financier.

Compétitivité et marché du travail

La compétitivité-coûts ne cesse de se dégrader

L'une des causes sous-jacentes des difficultés économiques de l'Italie est le fait que les coûts unitaires de main-d'œuvre (rémunération totale des salariés divisée par le PIB réel) augmentent par rapport à ses partenaires commerciaux, ce qui a sans doute contribué à un recul des parts de marché à l'exportation. Ce phénomène est plus visible à l'intérieur de la zone euro, tandis que la dépréciation de l'euro ces dernières années a modéré cette évolution par rapport au reste du monde (graphique 2). Les coûts unitaires de main-d'œuvre se sont moins ajustés en Italie que dans les autres pays en crise, où un chômage beaucoup plus élevé a conduit à un ajustement plus prononcé. Par rapport à la situation il y a dix ans, les coûts unitaires de main-d'œuvre sont supérieurs d'environ 10 % à ceux de l'ensemble de la zone euro et de 25 % à ceux de l'Allemagne. La compétitivité-prix s'est moins dégradée, au prix d'une contraction des marges bénéficiaires.

La libéralisation issue des réformes de 2011-2012 devrait stimuler la croissance de la productivité, ce qui devrait permettre de réaliser plus facilement des gains au niveau des coûts unitaires de main-d'œuvre relatifs. Les réformes du marché du travail ne visaient pas le processus de négociation salariale, mais les discussions entre syndicats et patronat ont conduit, en novembre 2012, à un accord portant sur les négociations locales ou à l'échelle des entreprises, qui établirait un lien entre progression des salaires et amélioration de la productivité, tandis que les négociations nationales aboutiraient à la fixation d'autres modalités et conditions, y compris un mécanisme de compensation partielle de l'inflation. La composante productivité des hausses de salaires bénéficierait d'avantages fiscaux, le gouvernement ayant annoncé son intention de réserver des ressources budgétaires à cette fin, de façon à encourager des structures salariales comportant des meilleures incitations à la productivité. On ne sait pas encore comment fonctionnera le mécanisme de compensation de l'inflation dans la pratique, et l'une des trois grandes fédérations syndicales n'a pas signé l'accord en question. S'il se révèle efficace, il pourrait réduire la progression

contractuelle des salaires, tout en accentuant la différenciation entre les entreprises en fonction de la productivité. Toutefois, des incitations fiscales ne devraient généralement pas être nécessaires pour favoriser des gains de productivité, puisque ceux-ci apportent de toute façon des avantages qui se répartissent entre bénéfices et salaires et qui devraient être imposés au même titre que tous les autres revenus. Il existe un risque que les accords ne soient structurés de manière à profiter des avantages fiscaux sans que la productivité et les coûts unitaires de main-d'œuvre en bénéficient.

Le niveau relatif des salaires ne peut baisser que lentement, en fonction du taux d'inflation prévalant ailleurs dans la zone euro. En Italie, les salaires dans la fonction publique sont gelés en termes nominaux depuis 2011, et le resteront, selon les projets actuels, jusqu'en 2014. Dans le secteur privé, il semble que les salaires nominaux aient diminué dans certains cas, mais pas suffisamment pour abaisser les coûts unitaires de main-d'œuvre par rapport à la France et à l'Allemagne. Un ajustement plus rapide pourrait être atteint en élargissant l'accord entre les partenaires sociaux pour fixer une limite globale à la progression des salaires et assurer un meilleur alignement des salaires sur la productivité plus conforme à celui observé dans les autres pays. (il s'agirait d'un accord distinct de celui portant sur la productivité au niveau des entreprises, mentionné plus haut). En Allemagne après la réunification, par exemple, ce type d'accord a réussi à maintenir la hausse des salaires à un niveau bien inférieur aux gains de productivité. Dans certains pays nordiques, les négociations salariales annuelles débutent par un accord entre patronat et syndicats sur le niveau moyen de progression salariale que l'économie peut soutenir. Par des moyens différents, la Belgique et les Pays-Bas parviennent également à établir un consensus sur cette question.

Des réformes du marché du travail importantes, mais tributaires de la mise en œuvre effective

L'attention s'est concentrée, à juste titre, sur les réformes du marché du travail qui pourraient contribuer à renforcer la croissance de la productivité et à réduire la segmentation du marché du travail. Avant les récentes réformes, le marché du travail était divisé en plusieurs segments du fait de différences régionales, lesquelles sont très marquées, mais aussi pour des raisons législatives et historiques :

- Secteur formel, contrats de durée déterminée types et ouverts. Ce segment est très strictement encadré par la législation sur la protection de l'emploi (LPE). Les indicateurs de l'OCDE en la matière sous-estiment le coût réel du licenciement économique, dont une partie significative est due à la lenteur de la justice et au fait que la réintégration était la principale sanction pour licenciement abusif. Ces facteurs, bien que d'une importance critique, ne sont pas pris en compte par les indicateurs LPE de l'OCDE.

- Secteur formel, contrats temporaires « atypiques », comme pour les contrats de projets. Sur ce segment, la protection est bien moindre, suite au mouvement considérable de libéralisation des contrats temporaires qui a marqué les 15 dernières années. Étant donné la multitude de types de contrats spécifiques, salariés et employeurs ne savaient pas toujours avec certitude quels droits s'appliquaient. Suite aux réformes de 2012, cela ne devrait plus être le cas.

- Secteur informel. De nombreuses personnes occupent des emplois en tous points légitimes mais sans contrats formels, l'objectif étant d'échapper à l'imposition ou à la réglementation. Une estimation de ce type d'activité figure dans les comptes nationaux, y compris dans les données sur l'emploi (environ 10 % de l'emploi total).

Le niveau de l'emploi non salarié est très élevé, bien que ce chiffre soit lui-même gonflé par le fait que de nombreux travailleurs indépendants travaillent, en fait, à plein temps pour un seul employeur, parce que le coin fiscal qui pèse sur les travailleurs indépendants est moins élevé que pour les salariés directs. Dans le secteur formel, plus de 5 millions de personnes, soit quelque 20 % de la population active, sont enregistrées comme travailleurs indépendants, et l'ISTAT estime que le secteur informel compte 450 000 travailleurs indépendants supplémentaires.

Les précédentes Études économiques recommandaient d'accroître la flexibilité des salaires, en raison des préoccupations croissantes concernant la compétitivité-coûts. La flexibilité salariale est sans doute très élevée dans le secteur « atypique », mais le très faible degré de prévisibilité en matière d'emploi, généré par le large recours aux contrats à durée déterminée et atypiques, peut freiner la croissance de la productivité au travers de deux mécanismes principaux :

- les salariés sous contrat à court terme, ainsi que leurs employeurs, ne sont guère incités à investir dans le capital humain spécifique à un emploi, puisqu'ils s'attendent à devoir changer d'emploi (ou d'employés) fréquemment ;

- les prestations de soutien au revenu pour les chômeurs ont jusqu'à maintenant été essentiellement limitées aux personnes ayant occupé un emploi permanent, et les demandeurs d'emploi du secteur temporaire ou informel n'ont guère accès aux ressources publiques destinées à la recherche d'emploi. Il est plus probable que ces derniers soient obligés d'accepter le premier emploi disponible plutôt que l'emploi qui va maximiser leurs revenus (et leur productivité).

La réforme du marché du travail adoptée en 2012, qui comportait des mesures visant à rééquilibrer la protection de l'emploi, à modifier le système d'apprentissage et à introduire progressivement un régime d'assurance-chômage universel, constitue la première tentative faite par un gouvernement italien pour traiter les faiblesses du marché du travail de façon globale. La modification de l'article 18 du code du travail autorise le juge à graduer la sanction pour licenciement abusif en fonction de la gravité du cas, au lieu d'ordonner, comme par le passé, la réintégration pure et simple du salarié. Une procédure préalable de conciliation, qui pourrait réduire le nombre d'actions en justice, a aussi été rendue obligatoire. L'impact de cet élément de la réforme dépendra de l'efficacité de la conciliation, de l'interprétation que les juges feront de la nouvelle disposition et de la jurisprudence qui s'établira au fil du temps. Il est possible que les salariés soient incités à le contourner en attaquant leur employeur pour licenciement discriminatoire (point sur lequel la loi n'a pas changé, bien que la charge de la preuve incombe au salarié). Les autorités devraient, comme le prévoit la législation, surveiller le fonctionnement de ces nouvelles règles et des nouvelles dispositions juridiques, et envisager d'apporter les modifications nécessaires à une bonne efficacité. Les tribunaux doivent prendre en considération l'ancienneté lorsqu'ils statuent sur une indemnité pour licenciement abusif, mais l'indemnité minimale est élevée à l'aune internationale, ce qui laisse penser qu'il serait judicieux de la réduire avec le temps et de la fixer en fonction de l'ancienneté. En revanche, aucune indemnité n'est versée aux salariés lorsque le tribunal considère que le licenciement n'est pas abusif.

Pour contribuer à financer le système élargi d'assurance–chômage et promouvoir la stabilité des emplois, le gouvernement a mis en place une surtaxe de 1.4 point de pourcentage sur les cotisations patronales au titre des contrats à durée déterminée. Cette surtaxe est remboursable si le contrat temporaire est converti en un contrat à durée indéterminée. Elle accroît cependant le niveau global de la taxation du travail, qui est déjà élevé. D'autres mesures découragent par ailleurs le renouvellement des contrats temporaires. Parallèlement, il est désormais beaucoup plus facile de proposer à un nouveau salarié un contrat temporaire pouvant durer jusqu'à un an ; ce dispositif est fort utile car il peut, concrètement, servir de période d'essai pouvant déboucher sur un contrat permanent. Le niveau global de la protection de l'emploi, tel que mesuré par les indicateurs de l'OCDE, n'a guère varié (graphique 8), mais c'est en partie parce que l'indice ne prend pas en compte certains changements, notamment certaines modifications de la loi sur les contrats temporaires.

Une composante importante des réformes du marché du travail consiste à mettre en place un système d'assurance-chômage homogène et universel. Ce nouveau régime sera progressivement mis en place d'ici 2017. Il ne sera pas très généreux au regard des systèmes en vigueur dans les autres pays de l'OCDE, mais il comblera une profonde lacune dans le régime actuel de protection sociale.

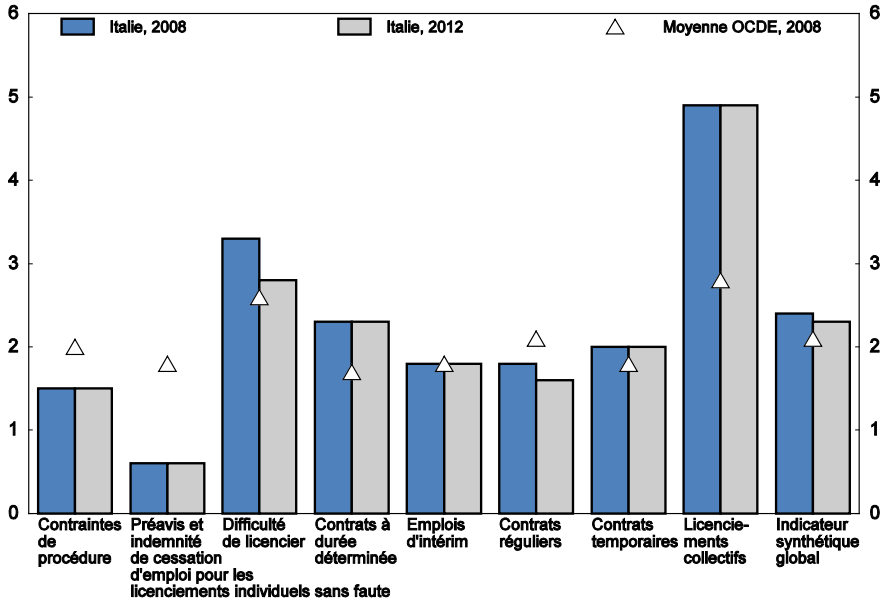
Le volet le plus ardu de la réforme consistera peut-être à mettre en place des institutions plus efficaces pour le soutien et l'incitation à la recherche d'un emploi. On pense notamment aux organismes de formation et de recherche d'emploi, rattachés aux exécutifs régionaux, et à leur coordination avec le régime d'assurance-chômage, lequel est géré par l'administration nationale des assurances sociales (INPS). D'autres pays, aussi divers que la France et la Norvège, ont estimé utile de concentrer au sein de « guichets uniques » l'assurance sociale, les services de recherche d'emploi et les prestataires de formation, tandis que de nombreux autres pays ont accompli des efforts pour renforcer la coordination entre les différentes administrations. L'expérience a montré que l'amélioration de cette coordination pouvait demander un certain temps.

Les pouvoirs publics devraient profiter de ces réformes importantes pour réorienter leur soutien dans le sens de la « flexisécurité », une approche plus inclusive de la politique du marché du travail. Une plus grande souplesse pour l'embauche et le licenciement aurait pour contrepartie des politiques efficaces en

matière de recherche d'emploi, d'activation et de formation, ainsi que la mise en œuvre prévue d'une protection sociale universelle. Les Études économiques précédentes ont souligné l'importance de l'amélioration de la transition de l'école au travail pour le renforcement de la formation de capital et la réduction du chômage des jeunes, très élevé en Italie. La politique d'éducation a un rôle clé à jouer à cet égard. Une plus grande implication des employeurs et une amélioration de la formation en milieu de travail pour renforcer les systèmes de formation et d'enseignement professionnels (qui relèvent des administrations régionales) pourraient apporter une contribution importante, de même que les réformes récentes du système d'apprentissage. Grâce au développement des Instituts techniques supérieurs (ITS) depuis 2009 et à des projets pilotes récents visant à améliorer les liens entre les établissements professionnels et les entreprises, l'État a commencé d'engager une action dans ce domaine. La promotion de la certification des compétences existantes des individus ayant un faible niveau d'éducation formelle, prévue par un décret-loi adopté le 11 janvier 2013, améliorerait la mobilité et l'adéquation des emplois sur le marché du travail.

Graphique 8. Incidence estimée des réformes du marché du travail sur les indicateurs de la protection de l'emploi

Indice de la législation sur la protection de l'emploi



Note : La réforme du marché du travail se réfère à la loi n° 92/2012.

Source : 2008, base de données de l'OCDE relative à la législation sur la protection de l'emploi ; 2012, estimations du ministère de l'Économie et des Finances.

Comment lire ce graphique : les indicateurs de l'OCDE mesurent la protection de l'emploi sur une échelle de 0 à 6, du moins restrictif du point de vue de l'employeur au plus restrictif. Si les dispositions italiennes en matière de licenciement collectif sont beaucoup plus restrictives que la moyenne (elles sont, de fait, les plus restrictives de l'OCDE), les dispositions en matière de préavis et d'indemnité de départ pour les licenciements individuels sont moins restrictives que la moyenne de l'OCDE.

Le faible taux global d'activité observé en Italie est dû dans une large mesure au faible taux d'activité des femmes. Cette situation s'explique dans une large mesure par le rôle des femmes dans la prise en charge des personnes dépendantes qui relève souvent, du moins en partie, du secteur public dans un grand nombre d'autres pays. Les dépenses publiques au titre des familles avec enfants sont bien inférieures à la moyenne de l'OCDE et devraient se voir accorder une plus grande priorité par rapport aux autres utilisations des ressources publiques rares avec lesquelles elles sont en concurrence. L'allocation, récente, grâce à la mise en œuvre du Plan d'action du gouvernement pour la cohésion, de fonds destinés à accroître la couverture et la qualité des services d'accueil des enfants dans le Sud est un pas dans cette direction. La diminution des taux d'imposition effectifs applicables aux deuxièmes apporteurs de revenu, qui sont actuellement les plus élevés de la zone OCDE, dans le cadre d'une réforme fiscale neutre sur le plan des recettes, réduirait aussi les contre-incitations au travail.

Encadré 3. Recommandations concernant la réforme du marché du travail

- Promouvoir un marché du travail plus inclusif, améliorant l'employabilité grâce à un plus grand soutien à la recherche d'emploi et à la formation, associé à l'élargissement du filet de sécurité sociale, au lieu de chercher à préserver les emplois existants.
- Encourager l'élargissement de l'accord actuel entre les partenaires sociaux de façon à assurer un meilleur alignement des salaires sur la productivité, pour contribuer à rétablir la compétitivité.
- Appliquer les dispositions de la loi sur le marché du travail prévoyant un suivi des mesures, afin d'évaluer leur incidence et planifier les actions pouvant être engagées à l'avenir.
- Envisager de diminuer l'indemnité plancher octroyée pour licenciement abusif et de la déterminer en fonction de l'ancienneté.
- Coordonner l'action de **l''Istituto Nazionale della Previdenza** Sociale (INPS), intervenant au niveau national, et des agences régionales de formation et de recherche d'emploi, de façon à concilier efficacement les politiques du marché du travail active et passive.
- Améliorer le système de formation et d'enseignement professionnel par une implication plus active des employeurs et une formation en milieu de travail pour faciliter la transition de l'éducation au marché du travail.
- En égard aux contraintes budgétaires globales, accorder une plus grande priorité à l'amélioration de l'offre et de la couverture des services d'accueil des enfants. Envisager de transférer aux pères une partie du droit au congé parental et réduire les taux d'imposition marginaux applicables aux deuxièmes apporteurs de revenu, de façon à atténuer les contre-incitations à la participation des femmes au marché du travail.

Compétitivité et marchés de produits

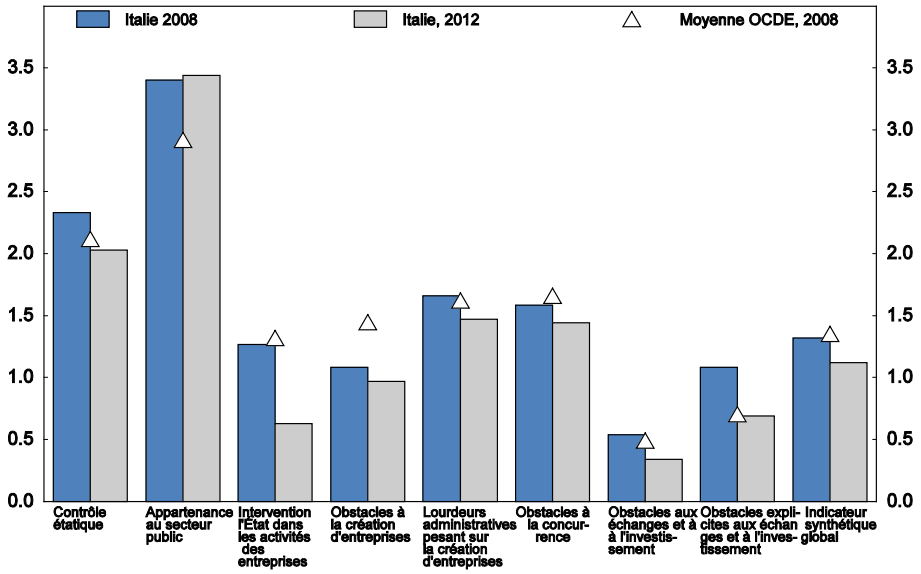
Depuis décembre 2011, les autorités mettent en œuvre une large gamme de mesures, par le biais d'une série de décrets d'ensemble, pour tenter d'améliorer le climat des affaires en assouplissant la réglementation des marchés de produits et en encourageant la concurrence. Ces mesures ont eu un effet notable, comme en témoignent les indicateurs de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits (graphique 9). Leurs objectifs sont les suivants :

- Renforcer les pouvoirs de l'autorité de la concurrence, y compris en ce qui concerne les services publics locaux et les appels d'offres.
- Stimuler la concurrence dans les transports publics, et instaurer une nouvelle autorité de réglementation indépendante.
- Intégrer les services des eaux à la structure réglementaire qui s'applique aux services d'intérêt général.

- Dans le secteur du gaz, opérer une séparation entre, d'une part, la propriété du réseau et, d'autre part, la production et la distribution.
- Poursuivre la libéralisation de certains services professionnels et de la vente au détail.
- Simplifier les procédures administratives pour les entreprises et les particuliers.
- Agrandir la taille moyenne des districts judiciaires et développer les tribunaux commerciaux spécialisés.

Ces mesures devraient accroître le potentiel productif de l'économie par le biais de trois mécanismes. Tout d'abord, une réduction directe des coûts signifie que les ressources économisées peuvent être employées ailleurs. Ensuite, l'abaissement des coûts dans certains secteurs réduit les coûts en aval. Enfin, la pression concurrentielle plus forte devrait davantage inciter à l'innovation, en relevant non seulement la productivité elle-même, mais aussi son taux sous-jacent de croissance. Plusieurs autres mesures ont été introduites qui devraient avoir peu d'effet sur les indicateurs de la réglementation des marchés de produits, mais pourraient avoir une incidence sur le potentiel de production. Il s'agit notamment de la promotion d'une plus grande utilisation des technologies de l'information (« Programme numérique »), de procédures simplifiées pour les investissements d'infrastructure stratégiques et d'une aide aux jeunes pousses dans le secteur des hautes technologies.

Graphique 9. Réglementation des marchés de produits, changements depuis 2008



Source : 2008, base de données de l'OCDE relative à la réglementation des marchés de produits ; 2012 : estimations du Secrétariat de l'OCDE en concertation avec le ministère de l'Économie et des Finances.

Comment lire ce graphique : les indicateurs de l'OCDE relatifs à la réglementation des marchés de produits (RMP) mesurent la législation sur une échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif. En matière d'obstacles explicites aux échanges et à l'investissement, la position de l'Italie était plus restrictive que la moyenne de l'OCDE en 2008 mais, après les réformes de 2012, elle est revenue au niveau de la moyenne OCDE de 2008. Dans tous les domaines sauf l'appartenance au secteur public, la restrictivité a diminué.

D'après les estimations de l'OCDE, fondées sur ses indicateurs des marchés de produits et du travail, les réformes votées jusqu'en novembre 2012 (y compris toutes les mesures adoptées depuis 2008) pourraient accroître le PIB de 5.5 % sur 10 ans. Si les estimations de croissance établies par le gouvernement italien et par l'OCDE sont globalement du même ordre de grandeur, elles restent néanmoins indicatives, et l'utilisation de données internationales pour étudier l'incidence de telles mesures pose de nombreux problèmes méthodologiques. Ces modèles s'appuient en effet sur des hypothèses difficiles à vérifier et supposent que toutes les économies étudiées se comportent comme une économie « moyenne » de l'OCDE. L'indicateur de la réglementation des marchés de produits pour l'Italie s'est considérablement amélioré depuis 1998, et les progrès accomplis sont plus grands que dans d'autres

pays. On devrait donc pouvoir s'attendre à une performance économique sensiblement meilleure alors qu'en réalité, la performance relative de l'Italie en matière de productivité s'est dégradée. Une explication possible est que les réformes passées n'ont pas toutes été mises en œuvre conformément à la législation. D'autres estimations de l'incidence des réformes récentes, portant sur des ensembles de mesures similaires mais non identiques, produisent une large fourchette de résultats, allant de 0 à 11 % (tableau 2).

Tableau 2. Estimation de l'impact des réformes structurelles sur le PIB en Italie

Source et démarche d'estimation	Réformes faisant l'objet des estimations	Impact estimé sur le PIB
OCDE : régressions sous forme réduite	Ensemble des réformes des marchés de produits appliquées depuis 2008 ; réforme de 2012 du marché du travail	Réformes des marchés de produits : augmentation de 5.5 % sur dix ans ; réforme du marché du travail : impact très faible
OCDE, sur la base d'Aghion *et al.* (2009) : régressions sous forme réduite	Ensemble des réformes des marchés de produits et du marché du travail menées par le gouvernement actuel (automne 2011 – fin 2012)	0 %
Ministère de l'Économie et des Finances (2012) : modèle d'équilibre général dynamique	Lois *Cresci Italia* et *Semplifica Italia* (c'est-à-dire les mesures annoncées jusqu'en mars 2012)	2.4 % sur huit ans
Banque d'Italie (Forni *et al.*, 2010) : modèle d'équilibre général dynamique stochastique	Ensemble stylisé de réformes réduisant de 20 points de pourcentage la majoration des prix des services	11 % à long terme
Fonds monétaire international (Lusinyan et Muir, 2013) : modèle d'équilibre général dynamique stochastique	Réforme stylisée supposant une réduction de 50 % de l'écart entre l'Italie et la meilleure pratique	10.5 % à long termes

Note : Voir le chapitre 2 pour plus de précisions sur les différentes estimations. Lorsque des travaux antérieurs à 2012 sont cités, on a utilisé des coefficients tirés de ces travaux pour estimer l'impact des changements des indicateurs en 2012.

Priorités pour l'avenir

Mise en œuvre

Dans le contexte actuel de dette élevée, il n'est pas envisageable de recourir à la politique budgétaire pour relancer la demande. Le gouvernement devra donc concentrer son action sur la mise en place de conditions d'ensemble propices à la croissance. La priorité première est claire mais, souvent, compliquée par les pressions politiques : veiller à ce que les réformes déjà promulguées soient appliquées de façon cohérente et présentées au public de manière transparente, et bénéficient d'une mise en œuvre sans faille.

La formulation des politiques doit aussi prendre en compte les dangers que font courir des changements trop fréquents. Pour ne prendre qu'un exemple, les mesures de promotion des économies d'énergie et des énergies renouvelables ont été modifiées à de nombreuses reprises pendant les années 2000, sans logique économique claire (OCDE, 2013). L'incertitude qui entoure la longévité des mesures prises par les pouvoirs publics – dont certaines sont dépourvues de justification (OCDE, 2011) – sape leur impact. Éviter le recours aux amnisties fiscales est un autre exemple important. Après une décennie de respect de cette règle par les gouvernements italiens, une amnistie partielle (le « bouclier fiscal ») a été octroyée en 2009 aux fonds détenus illégalement à l'étranger. De tels épisodes peuvent aller à l'encontre des efforts visant à imposer la discipline fiscale.

Concurrence et réglementation

Il faudrait en priorité appliquer intégralement les lois de libéralisation, de simplification et de développement. Le dégroupage du secteur gazier et l'intégration des services des eaux dans la structure réglementaire applicable aux services d'intérêt général devraient être menés à bien, tout en préservant l'indépendance opérationnelle, et la nouvelle autorité de réglementation des transports devrait rapidement devenir fonctionnelle. Cette dernière devrait aurait déjà due être mise en place avant la fin de 2012, mais cette décision a été différée et a maintenant été reportée après les élections nationales de 2013. Le gouvernement doit aussi veiller à ce que l'autorité de la concurrence utilise activement ses nouvelles prérogatives. Il conviendrait de favoriser davantage la concurrence dans les services publics locaux ainsi que dans la vente au détail et les services professionnels en éliminant les restrictions réglementaires restantes en matière de capacités. En décembre 2012, certaines mesures de libéralisation prévues initialement pour les avocats dans le cadre des mesures générales concernant les services professionnels ont été inversées : par exemple, ont été maintenus leur monopole en matière de représentation légale et d'assistance dans le règlement alternatif des différends (par exemple, la médiation), certaines restrictions en matière de publicité et l'interdiction des honoraires contingents ; ce retour en arrière devrait être reconsidéré.

Une fonction centrale de la structure réglementaire réformée est de limiter les conflits d'intérêt. Un exemple de secteur présentant des conflits d'intérêts est celui de l'eau, qui est réglementé au niveau local par les communes et les régions. Or, les compagnies des eaux elles-mêmes appartiennent souvent, en tout ou partie, aux collectivités locales, et des personnalités politiques peuvent siéger à leur conseil d'administration. Le projet visant à obliger les collectivités locales à se désengager totalement du capital de ces compagnies a été abandonné suite à un référendum en 2011, et un arrêt de la cour constitutionnelle, en 2012, a annulé le projet qui prévoyait de conférer à l'autorité de la concurrence le pouvoir de favoriser la concurrence et de faire respecter les procédures de passation des marchés. La nouvelle autorité de réglementation de l'eau ne sera pas en mesure d'éliminer de tels conflits d'intérêts, mais devrait œuvrer à l'amélioration de la transparence.

Les instances de réglementation des réseaux et des services publics collectifs devraient surveiller les prix et imposer des règles de qualité de service aussi stables que possible. Elles pourraient, pour réglementer une multiplicité d'opérateurs comparables (comme des réseaux de distribution locale), utiliser des comparatifs de performance. Un tel cadre d'étalonnage, dans lequel les règles de tarification reflètent l'efficience spécifique des meilleurs acteurs, est porteur de fortes incitations à l'efficience, mais nécessite une grande quantité d'informations pour pouvoir fonctionner efficacement. À titre d'exemple, un système de ce type est intégré, au Royaume-Uni, dans le cadre de réglementation des compagnies des eaux privées. La réglementation des médias, elle aussi, néglige depuis un certain temps la question de la concurrence : concrètement, on constate l'existence d'un duopole au niveau national, avec un diffuseur privé dominant, dont la société mère détient des intérêts non négligeables dans la presse écrite, et un grand opérateur du secteur public. AGCOM, l'autorité de réglementation des médias, devrait s'employer à faire régner la concurrence entre les opérateurs, tant privés que publics.

Le droit et la réglementation de la concurrence ont pour principe de base la protection des intérêts des consommateurs et des citoyens, et non ceux des entreprises elles-mêmes. Mais une réglementation est nécessaire dans de nombreux domaines, comme la protection de la santé et de l'environnement. Les arbitrages, par exemple entre pollution et emploi, sont difficiles, et il faut garantir des règles claires et une réelle mise en œuvre ; or, celles-ci font parfois défaut. On citera à cet égard l'exemple d'une aciérie (l'une des plus grandes d'Europe) située à Tarente : ayant recueilli des preuves que cette usine était très polluante et n'avait pas respecté certaines normes, un tribunal a ordonné sa fermeture, au moins temporairement, mais les autorités centrales, en désaccord avec cette décision, ont prévu un décret particulier permettant à l'aciérie de rester ouverte et lui donnant du temps pour s'ajuster aux prescriptions environnementales. Si les arbitrages sont particulièrement complexes dans cette affaire, des problèmes similaires, ne touchant pas nécessairement l'environnement, peuvent se poser dans d'autres cas, moins visibles individuellement.

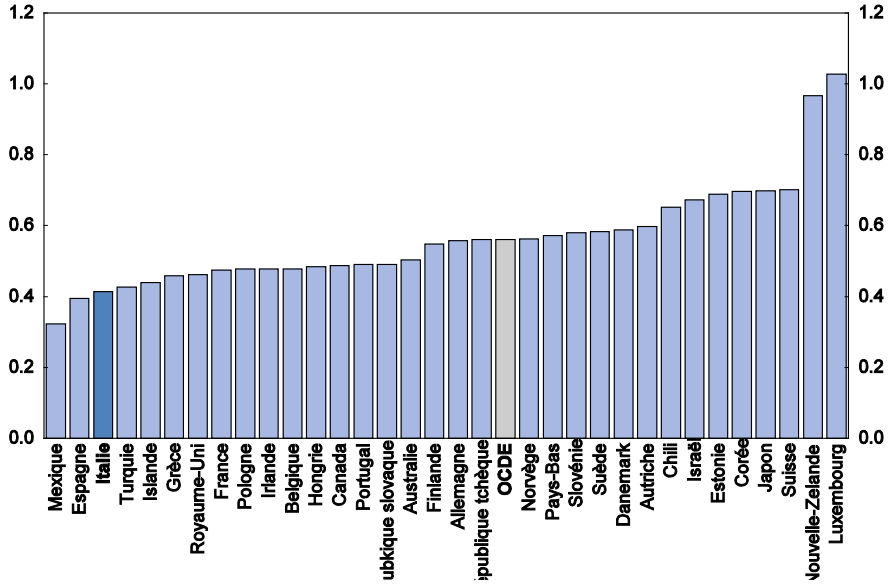
Fiscalité

Il est impossible pour l'instant de procéder à une baisse significative du taux global d'imposition, mais une réduction des dépenses fiscales peut dégager des recettes à un coût relativement faible pour l'efficience économique. Le ministère de l'Économie et des Finances (2011) a ainsi repéré 720 pistes à

suivre pour ce faire. Le FMI (2012) a recensé les 20 principales, dont le total représente un manque à gagner d'environ 10 % du PIB. Par exemple, le taux effectif de la TVA est plus faible en Italie qu'ailleurs (graphique 10) ; la fraude contribue elle aussi à abaisser le rendement effectif de la TVA. Supprimer les dépenses fiscales qui n'ont pas de justification économique claire permettrait, grâce à l'élargissement de l'assiette fiscale, d'abaisser les taux marginaux d'imposition dans le cadre d'une réforme sans impact sur les recettes. Il faudrait à brève échéance chercher à réduire le coin fiscal qui pèse sur le travail faiblement rémunéré et qui place l'Italie au cinquième ou sixième rang de l'OCDE (derrière notamment l'Allemagne et la France, qui arrivent en tête), en particulier pour le deuxième apporteur de revenus, et contribue probablement à la faiblesse du taux d'activité des femmes. Une réduction des dépenses fiscales diminuerait en outre les coûts administratifs, car elle rendrait la discipline fiscale plus simple et moins chère. Certaines dépenses fiscales constituent toutefois des composantes d'un régime fiscal sensé et devrait être conservées. Les futures mesures fiscales devraient suivre les conseils formulés par le FMI (2012) dans son évaluation favorable du projet de loi-cadre de réforme fiscale, notamment en accentuant le caractère prévisible et la transparence des dispositions, en clarifiant et en limitant le rôle du droit pénal dans l'établissement de l'assiette fiscale, et en renforçant la nouvelle taxe immobilière au moyen de valorisations fondées sur le marché actualisées et plus équitables. Ces mesures n'ont pas été définitivement adoptées avant la dissolution du parlement en vue des élections. Elles pourraient constituer la base des futurs plans de réforme fiscale.

D'autres mesures fiscales bien intentionnées ont conduit au relèvement d'exonérations ou d'abattements fiscaux spécifiques. Ainsi, les « obligations liées à des projets », qui contribuent à financer les sociétés menant des projets d'infrastructures publiques, bénéficieront des mêmes avantages fiscaux que la dette directe de l'État. Par ailleurs, les sociétés qui embauchent certains types de travailleurs ou dans certaines régions seront exonérées d'une partie de l'impôt régional sur les sociétés (IRAP). Outre que ces mesures doivent être financées par le relèvement d'autres taxes, elles risquent de susciter au niveau comptable une créativité visant à bénéficier des déductions, sans réel changement de comportement.

Graphique 10. Ratio des recettes de TVA, 2011[1]



Note : Le chiffre pour la zone OCDE correspond à la moyenne arithmétique simple.

1. Ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles. Les données pour 2011 sont des estimations.

Source : *OECD Tendances des impôts sur la consommation* 2012 ; bases de données de l'OCDE sur les statistiques des recettes publiques et les comptes nationaux annuels

Comment lire ce graphique : le ratio des recettes de TVA se définit comme le rapport entre le montant effectif des recettes collectées au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les recettes qui auraient été effectivement collectées si la TVA était appliquée au taux standard à l'ensemble de la consommation finale. Ce ratio donne une indication du manque à gagner, au titre de la TVA, résultant des taux préférentiels (plus faibles), de la fraude fiscale et des carences de l'administration.

Encadré 4. Recommandations concernant la politique de la concurrence et les autres réformes structurelles

- Achever la mise en œuvre des réformes clés, et notamment veiller à ce que l'autorité de réglementation des transports soit mise sur pied rapidement et que l'autorité de la concurrence applique activement ses nouveaux pouvoirs.
- Éliminer les réglementations limitant encore les capacités, dans les services professionnels et la vente au détail ; reconsidérer certaines décisions marquant un retour en arrière, notamment celles faisant obstacle à un renforcement de la concurrence entre avocats.
- Élargir l'assiette fiscale en diminuant les dépenses fiscales de manière globale et en autorisant une baisse du taux marginal d'imposition du travail, notamment pour le deuxième apporteur de revenus.
- Compléter le cadre de réglementations pour les services d'alimentation en eau et les autres services locaux d'utilité publique, en assurant l'indépendance opérationnelle des régulateurs.
- Favoriser une concurrence accrue dans les services publics locaux, ainsi que dans le secteur de la télévision et autre médias.

Amélioration de la mise en œuvre des politiques publiques : législation, administration publique et État de droit

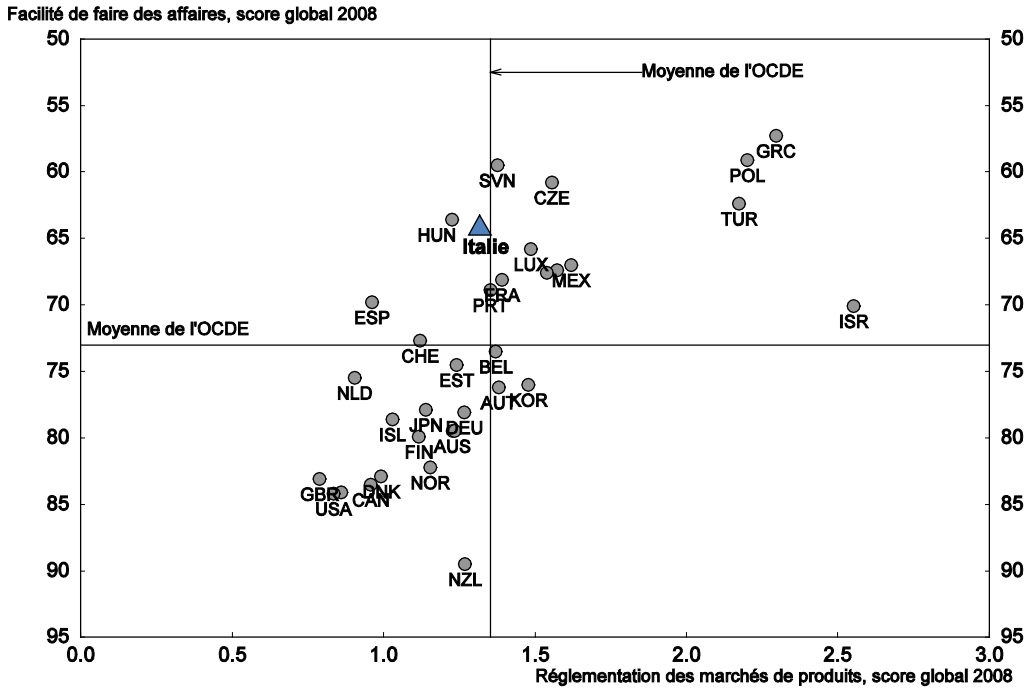
En dépit de l'amélioration de sa performance relative au regard des indicateurs de la réglementation des marchés de produits de l'OCDE,, la performance relative de l'Italie sur le plan de la productivité s'est dégradée bien avant la crise financière. Les indicateurs de la réglementation des marchés de produits montrent qu'en 2008, le pays obtenait des résultats légèrement meilleurs que la moyenne arithmétique simple des pays de l'OCDE, alors que d'autres indicateurs faisaient apparaître des progrès particulièrement marqués dans certains domaines. L'enquête Doing business de la Banque mondiale, en revanche, indique que l'Italie est dans une position sensiblement moins bonne que la moyenne correspondante (graphique 11). La différence de position du pays au regard des deux indicateurs considérés tient en grande partie au fait que ceux-ci ne couvrent pas exactement le même ensemble de questions (seuls deux sous-indicateurs coïncident exactement). Une composante qui figure dans Doing business, mais non dans l'indice de l'OCDE, est la lenteur de la justice civile (pour laquelle l'Italie se classe en très mauvaise position), et un petit nombre d'indicateurs de cette enquête sont fondés sur les perceptions. Une enquête internationale portant spécifiquement sur la perception du cadre des affaires dans différents pays (par opposition aux indicateurs de l'OCDE et à presque tous les indicateurs de Doing business, qui se concentrent sur une stricte interprétation juridique de la législation) place l'Italie dans une position nettement plus mauvaise que presque tous les pays membres de l'OCDE (Fraser Institute, 2012). D'autres indicateurs de gouvernance et de perception, tels que les indicateurs de la Banque mondiale en matière de gouvernance, semblent indiquer que l'Italie est en position relativement faible lorsqu'il s'agit de mettre des mesures en pratique et de les faire effectivement respecter (Banque mondiale, 2012 ; World Justice Project, 2012). Il semble donc justifié de penser qu'il existe un plus large écart en Italie que dans les autres pays entre les principes prévus par la loi pour la réglementation des affaires et la pratique réelle, ou du moins la perception de cette pratique.

Une telle différence peut s'expliquer par de nombreuses raisons, qui ne sont pas propres à l'Italie. Parmi les exemples qui sont souvent soulignés à propos de l'Italie, on peut citer une législation parfois fragmentée, mal rédigée ou ambigüe ; une réglementation régionale/locale qui est incompatible avec la législation nationale ; l'absence de mise en œuvre effective des textes par l'administration publique ; une capacité administrative insuffisante dans certaines régions ; des problèmes de mise en œuvre ou d'exécution liés à la lenteur des tribunaux ; et une réglementation entravée par la corruption ou contournée par la criminalité organisée.

Rationaliser et réorganiser la législation

La loi « coupe-lois » (Taglia Leggi) adoptée en 2005 vise à éliminer les textes redondants dans la législation. D'après une comparaison approximative avec d'autres pays, on estime qu'il existait en Italie plus de deux fois plus de lois qu'en France et quatre fois plus que le nombre de lois fédérales en Allemagne (Clarich et Mattarella, 2011), auxquelles il faut ajouter la législation régionale, en particulier celle des régions autonomes, mais pas seulement. D'après l'OCDE (2012), ce sont au total quelque 200 000 lois nationales qui ont été abrogées depuis 2005. L'effet de cette rationalisation n'est pas immédiatement visible mais en supprimant ces lois du corpus des textes potentiellement pertinents, le processus a allégé la charge pesant sur les tribunaux devant les interpréter et celle incombant aux entreprises et aux particuliers devant les respecter, et a probablement réduit la nécessité de faire appel à des avocats.

Graphique 11. L'Italie est relativement moins bien notée selon l'enquête 'Doing business' que les indicateurs de réglementation de l'OCDE



Source : Base de données RMP de l'OCDE ; et Banque mondiale, enquête *Doing Business*.

Comment lire ce graphique : le score RMP de l'Italie en 2008, à 1.3 (le meilleur score possible étant 0, le moins bon, 6), se situant entre ceux de pays tels que la France et l'Allemagne, et étant légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE, on pourrait s'attendre à ce que les conditions de la conduite des affaires soient relativement bonnes. Or, le score que lui attribue l'indicateur *Doing business* de la Banque mondiale (meilleur score possible = 100, pire score = 0) est moins bon que celui de la plupart des pays de l'OCDE.

Le nombre de lois promulguées par le parlement est en baisse, mais les textes sont plus longs et plus souvent adoptés par décret avec effet immédiat, ce qui suppose que le parlement joue un rôle moins grand dans l'examen et la rédaction des textes législatifs. Le recours aux décrets-lois doit être plus exclusivement réservé à leur usage légitime, à savoir les mesures très urgentes, comme cela a été le cas pour la plupart des lois introduites en 2012, car, dans des conditions plus normales, il tend à se traduire par un contournement des procédures de bonne gouvernance. En ce qui concerne l'impact de la réglementation, par exemple, aussi bien les mesures urgentes que les questions complexes sont dispensées de l'obligation de procéder à leur évaluation (OCDE, 2012). Les lois sont souvent difficiles à interpréter, comme dans de nombreux autres pays, probablement, et les propres directives de rédaction du parlement italien sont souvent ignorées.

Une étude de l'institut de recherche Confindustria (Clarich et Mattarella, 2011) propose des orientations pour améliorer la qualité de la législation, dont un grand nombre sont identiques à des recommandations précédemment formulées dans les Études économiques : éviter les changements de règles trop fréquents sans étude d'impact et analyse de coûts ; respecter des directives cohérentes pour une rédaction en langage clair ; mettre en place une codification visant à rassembler en textes uniques et cohérents des lois disparates régissant des secteurs ou activités spécifiques ; encourager une formulation souple des lois, comportant des lignes directrices mais offrant une marge d'interprétation rationnelle au lieu de prescriptions excessivement compliquées ; veiller à ce que la législation et la réglementation soient facilement accessibles au public via Internet ; encourager la coordination entre régions pour assurer la cohérence de la lettre et de l'esprit des lois ; et mener régulièrement un examen de la réglementation de différents secteurs pour évaluer son efficacité en fonction des coûts et son efficience. Les autorités affirment que ces recommandations sont déjà mises en œuvre : plusieurs « testi unici » (lois consolidées) ont été publiés et un site Internet « Normattiva » donne accès à l'ensemble du corpus de lois en vigueur. Il serait utile de procéder à une forme ou une autre de surveillance, peut-être sous la forme d'une étude de suivi reprenant la structure de l'étude de Confindustria susmentionnée.

Administration publique : efficience et intégrité

Les gouvernements successifs, depuis 1998 au moins, ont adopté des réformes visant à améliorer la performance de l'administration publique, généralement avec l'ambition de renforcer la responsabilisation et d'encourager une culture de la performance. Les « réformes Brunetta », en 2009-2010, ont montré à la fois l'ampleur des progrès réalisables et le champ des améliorations possibles (OCDE, 2010). Il semble que, jusqu'à maintenant, la plupart des ministères se sont concentrés uniquement sur les cibles faciles, assorties de sanctions, et n'ont pas intégré l'importance de la transparence (CIVIT, 2012). Il conviendrait d'encourager le travail de suivi des progrès mené par la CIVIT, la commission pour l'intégrité et l'évaluation dans l'administration publique. Ces réformes ont établi un lien entre revenus et performances, grâce à un système de primes conditionnées par l'accomplissement d'objectifs de performance. Dans certains cas au moins, il semble y avoir eu collusion en vue de fixer des objectifs de performance faciles à atteindre, ce qui s'est traduit par un accroissement de la paperasserie administrative sans pour autant produire d'effets incitatifs. L'obligation pour les ministères d'afficher leur taux d'absentéisme sur leur site web semble avoir atténué les problèmes d'absentéisme (déclaré).

Le succès des réformes de l'administration publique et des processus réglementaires dépend en partie de l'avènement d'un changement culturel dans l'administration, y compris le simple fait de reconnaître qu'il est important de mettre au jour et d'éliminer les conflits d'intérêts. Pour ce faire, il convient de continuer à insister sur la responsabilisation et sur la nécessité d'une approche fondée sur les résultats dans l'évaluation des performances. La CIVIT est censée devenir le principal organisme public chargé de surveiller la mise en œuvre de différentes dispositions qui devraient améliorer l'efficience et l'intégrité. La loi anticorruption de 2012, dont l'avant-projet a été proposé par le précédent gouvernement, prévoit un certain nombre de mécanismes clés, tels qu'un nouveau code de conduite pour la fonction publique et un dispositif de protection des dénonciateurs – les salariés qui révèlent un usage frauduleux des fonds ou des cas de corruption et de criminalité, et qui s'exposent ainsi à un risque de représailles de la part de leur employeur et à d'autres mesures de conflits d'intérêt. D'après l'étude de l'OCDE sur l'intégrité en Italie (OCDE, 2012), la loi anticorruption constitue un progrès considérable dans ce domaine, entre autres, même si les dispositions concernant les dénonciateurs présentent certaines lacunes qu'il conviendra de combler. Pour un grand nombre de ces dispositions, le gouvernement doit encore formuler des précisions dans le cadre prévu par la loi anticorruption ; comme dans d'autres domaines, il est important que cette action soit menée à son terme.

L'agence nationale chargée de la passation des marchés publics, CONSIP, est un modèle de bonnes pratiques en matière de maîtrise des coûts. Sa contribution peut être amplifiée par une extension de son champ d'activité, comme le prévoit la récente législation, ainsi que par la promotion de la transparence, de sorte que ses comparaisons de prix et d'achats sur tout le territoire deviennent des informations facilement accessibles au public.

Corruption

L'Italie souffre davantage de la corruption que la plupart des pays de l'OCDE et plus que certains États non membres, comme le montrent plusieurs enquêtes (GRECO, 2009 ; Transparency International, 2010), même s'il existe toujours une marge d'interprétation. Certaines enquêtes font exception ; par exemple, les Italiens eux-mêmes signalent un niveau relativement faible de tentatives, de la part des fonctionnaires, d'obtenir des pots-de-vin. En 2012, le degré de révélation de cas d'usage impropre d'une fonction publique dans les administrations régionales a atteint un niveau sans précédent depuis le début des années 90. Le gouvernement de deux des vingt régions italiennes a démissionné suite à des accusations de détournement des fonds publics, bien qu'il reste à voir s'il s'agissait de corruption au sens légal ou simplement d'une mauvaise maîtrise des dépenses publiques (Bandiera et al., 2009) estiment que 80 % des inefficiences s'expliquent par la médiocrité de la gestion et 20 % par la corruption). Le sentiment général que la corruption est très répandue, ou occasionnellement acceptable pour résoudre des problèmes pratiques, peut freiner davantage les progrès en la matière que lorsque les cas sont relativement isolés. Cependant, comme le reconnaît le gouvernement, une approche volontariste en matière de transparence, de conception des lois et de contrôle de leur respect peut aboutir à une modification des comportements.

L'Italie devrait donc continuer à encourager la transparence pour faciliter les comparaisons en matière d'efficience, mais aussi la « dénonciation » sur la base d'informations vérifiables. La nouvelle loi anticorruption constitue une étape utile. On peut se féliciter de ce qu'elle prévoit de consolider en un seul document toutes les dispositions relatives à la transparence, alors qu'une loi sur l'accès à l'information donnerait plus de force aux intentions en matière de transparence. Quelques autres mesures prises à la fin de 2012, pour améliorer la transparence dans les administrations locales et les finances politiques et renforcer le rôle de la Cour des comptes, devraient aussi contribuer à réduire la corruption. Il importe de modifier la situation concernant le délai de prescription dans les affaires pénales de corruption afin de supprimer les incitations à des pratiques dilatoires. Une incitation de ce type existant actuellement est l'inclusion de toute la période du procès et des procédures d'appel dans le délai de prescription pour toutes les affaires pénales, alors que ce n'est pas le cas pour les affaires civiles.

Criminalité organisée

La criminalité organisée fonctionne souvent comme une économie parallèle, cherchant activement à saper l'administration officielle, ce qu'elle réussit souvent à faire au niveau local. Presque chaque année, plusieurs conseils municipaux sont dissous par le président au motif qu'ils sont tombés sous la coupe de la criminalité organisée, mais la dissolution du conseil d'une capitale régionale, en 2012, était un événement inhabituel. Marquant sa volonté de s'engager, le gouvernement a établi la « Liste blanche » anti-mafia, dans laquelle figurent les entreprises certifiées comme n'étant pas infiltrées par la mafia, et a introduit des mesures pour faciliter la saisie des biens de la mafia. Le rôle joué par l'Unité de renseignement financier dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et la prévention de ce fléau revêt une importance centrale et pourrait être renforcé. Il importe de poursuivre, voire de renforcer si possible, la coopération avec les autres pays pour améliorer la traçabilité des fonds détenus à l'étranger ou investis à l'étranger dans des activités par ailleurs légales.

Justice civile

Une mise en œuvre efficace de la législation dépend avant tout du système judiciaire. Le système italien de justice civile est extrêmement lent et onéreux par rapport à de nombreux autres pays de l'OCDE (tableau 3), et le taux d'appel est très élevé, y compris le taux de recours auprès de la Cour de Cassation, la plus haute instance. Le gouvernement a pris des mesures bienvenues en 2012, telles qu'une spécialisation accrue des juges et des tribunaux, une rationalisation géographique et un certain filtrage des appels. Il convient d'adopter d'autres réformes, portant sur les incitations et les contraintes à l'égard des avocats, de leurs clients et des juges, ainsi que des mesures techniques clés telles que le développement de l'informatisation. Il faudrait aussi envisager d'introduire des mesures pour favoriser l'utilisation des mécanismes de règlement alternatif des différends, comme la médiation. L'accroissement du coût minimal (très faible) d'une procédure en justice pour les petits litiges semble déjà avoir réduit le volume de ces procès.

Tableau 3. Les tribunaux civils peuvent être lents et coûteux

Nombre de jours nécessaires au règlement d'une affaire civile de première instance			
	2006	2008	2010
Italie	**507**	**533**	**493**
Portugal	449	430	417
Espagne	261	296	289
France	262	286	279
Autriche	135	129	129
Coût du règlement des différends commerciaux (données de 2012)			
	Nombre de procédures nécessaires	Nombre de jours	Coût, en % du montant en jeu
Italie	**41**	**1210**	**30**
Allemagne	30	394	14
France	29	331	17
Espagne	39	515	17
Royaume-Uni	29	399	23
États-Unis	32	300	14
Moyenne OCDE	31	518	19

Source : Clarich et Mattarella (2011), d'après CEPEJ et enquête *Doing Business* de la Banque mondiale 2011.

Adapter les politiques

Si les mesures visant directement à améliorer l'efficience de l'administration publique, à lutter contre la corruption et à limiter le champ d'action de la criminalité organisée sont essentielles, les politiques publiques permettent parfois de créer de meilleures incitations pour réduire ces problèmes. Un exemple simple est l'utilisation d'une tarification au coût normalisé pour le financement de la prestation de services décentralisés à l'aide de ressources centrales. Cette méthode incite les régions et les communes à améliorer leur efficience, puisqu'elles ne recevront pas de compensation sous forme de transfert plus élevé. Une telle approche est prévue par la législation sur le fédéralisme fiscal mais n'est pas encore entrée en vigueur. Un autre exemple est une rationalisation plus poussée de la commande publique, grâce à une extension des prérogatives de la CONSIP, l'agence centrale chargée des marchés publics.

Une autre possibilité, plus difficile à appliquer, consisterait à réaliser une analyse coûts-avantages approfondie préalablement au lancement des projets d'infrastructure : lorsque la corruption ou la criminalité fait monter les coûts de construction, et que les fonds publics financent indirectement la criminalité organisée, l'investissement public doit s'assortir d'un rendement social très élevé pour être justifié. L'éducation est potentiellement un outil essentiel pour développer le sens civique, surtout si l'on trouve des moyens de proposer aux enfants un plus large éventail de modèles à suivre et de possibilités d'emploi. Le Plan d'action du gouvernement pour la cohésion redéploye certains des ressources des fonds structurels de l'UE destinées à réduire le nombre de décrochages scolaires dans certaines régions particulières, pour œuvrer en faveur du respect de la légalité, avec la participation des établissements scolaires et du secteur privé. Investir dans l'enseignement primaire et secondaire, et veiller à ce qu'il reste à l'abri de l'influence de la corruption et de la criminalité organisée, devrait revêtir une haute priorité. L'élargissement prévu de la couverture sociale pourrait aussi y contribuer, puisque certaines des organisations criminelles disposent de leur propre système de quasi-sécurité sociale, tandis que de nombreux chômeurs ne reçoivent actuellement que peu d'aide de l'État.

Encadré 5. Recommandations en vue d'une meilleure mise en œuvre des politiques

- Encourager l'application des dispositions relatives à la transparence figurant dans la réforme de l'administration publique et la loi anticorruption en agissant résolument face aux cas d'inefficacité, de conflits d'intérêts ou de corruption.
- Achever la réorganisation géographique des tribunaux, rationaliser les procédures judiciaires, améliorer l'utilisation des technologies de l'information et élargir les incitations à recourir davantage à des mécanismes alternatifs de règlement des différends. Continuer de rationaliser les administrations infranationales.
- Limiter le recours aux décrets-lois, œuvrer à une codification de la législation (« testi unici »), assurer des évaluations efficaces de l'impact de la réglementation et élargir le recours aux clauses de caducité.
- Tirer parti des dispositions de la loi anti-corruption pour élaborer une loi digne de ce nom sur l'accès à l'information.
- Modifier les règles de prescription pour les affaires pénales de corruption afin de réduire les incitations à des pratiques dilatoires, comme l'inclusion de la durée totale du procès et des appels dans le délai de prescription.
- Favoriser une gestion axée sur les résultats (sans se limiter à une rémunération à la performance) dans l'administration publique.
- Élargir le champ d'action de la centrale d'achats publique, la CONSIP, afin de couvrir une part aussi large que possible des marchés publics, et mettre en place une base de données publique permettant de comparer les prix d'achat.

Une dernière considération concerne la tendance bien connue selon laquelle la corruption (ainsi que de la criminalité organisée) influe sur le fonctionnement de l'administration, de la politique et même de la justice, à l'échelle locale. Dans de tels cas, l'administration centrale ou le système judiciaire interviennent de l'extérieur. Le risque existe, a priori, qu'il en aille de même à l'échelon national. C'est, en fin de compte, au parlement et aux électeurs que revient la responsabilité de prévenir ce problème, en prenant acte des informations communiquées par les organismes qui surveillent la transparence et les conflits d'intérêts. Des conflits d'intérêts existent aussi, potentiellement, à ce niveau-là, pour lequel une surveillance extérieure est plus difficile à mettre en œuvre. L'une des possibilités réside dans la coopération internationale, qui pourrait contribuer à renforcer les contrepouvoirs prévus par la constitution. La CIVIT, commission indépendante existante pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité dans l'administration publique, a été investie des pouvoirs d'une agence nationale anticorruption. Pour qu'elle puisse s'acquitter de ses responsabilités en matière de lutte contre la corruption, la CIVIT doit disposer de ressources suffisantes et une indépendance continue doit lui être garantie.

RÉSUMÉ DES CHAPITRES

Chapitre 1. L'Italie et la crise de la zone euro : assurer la viabilité des finances publiques et la stabilité financière

La politique d'assainissement des finances publiques de l'Italie et ses réformes structurelles porteuses de croissance ont nettement amélioré ses perspectives économiques, mais il reste que la mauvaise image du pays sur le marché de la dette souveraine, ces dernières années, a des causes profondes. Celle-ci est le signe d'inquiétudes persistantes quant à l'avenir de la zone euro et de difficultés économiques et financières qui perdurent, notamment le haut niveau de la dette publique et la faiblesse du potentiel de croissance. Le gouvernement s'est à juste titre fixé comme objectif de donner un coup d'arrêt à la hausse du ratio dette publique/PIB et de l'orienter ensuite à la baisse. Un budget public équilibré, ou bien un léger excédent budgétaire, pourraient lui permettre d'y parvenir. Un tour de vis budgétaire supplémentaire aurait certes des effets négatifs transitoires sur la production, mais il devrait être suivi d'une réduction plus rapide de la dette et d'une diminution du risque de nouvelles réactions des marchés financiers. Par ailleurs, il conviendra de laisser jouer les stabilisateurs automatiques.

Les inquiétudes quant à la viabilité budgétaire et à la récession qui dure ont rejailli sur le secteur financier. Les conditions de prêt sont restrictives, le stock de prêts non productifs important et en hausse tandis que les capitaux quittent l'Italie en direction des pays du cœur de la zone euro. La Banque d'Italie doit veiller à ce que les banques augmentent leur niveau de provisions pour pertes et renforcent leur position en actifs financiers en levant de nouveaux capitaux auprès de sources privées, y compris auprès d'actionnaires étrangers, en réinvestissant leurs bénéfices et en se débarrassant de leurs actifs non essentiels. La résolution de la crise budgétaire, économique et financière en Italie dépend en partie de l'action menée au niveau de la zone euro. L'Italie étant membre de la zone euro, elle a bénéficié de la création du Mécanisme européen de stabilité, de l'annonce du programme d'opérations monétaires sur titres de la Banque centrale européenne et des projets d'union bancaire de la zone euro.

Chapitre 2. Les réformes structurelles en Italie : impact et priorités

Pour améliorer les performances économiques de l'Italie, le gouvernement a fait adopter des dispositions législatives réformatrices dans de nombreux domaines : retraite, fiscalité, marchés de produits, administration, État de droit. Pour l'essentiel, ces réformes structurelles correspondent aux recommandations antérieures de l'OCDE. Il faudrait les mettre en œuvre intégralement et de manière cohérente. Globalement, une fois appliquées, elles devraient avoir un impact positif sur le PIB. Il conviendrait, parmi les priorités futures, de continuer à promouvoir davantage de concurrence sur les marchés de produits, d'améliorer le système éducatif et les incitations à l'innovation, d'affirmer davantage le rôle intégrateur du marché du travail et d'élargir l'assiette fiscale par une réduction globale des dépenses fiscales.

Chapitre 3. Mise en œuvre des politiques : réglementation, administration publique et état de droit

D'après les indicateurs de politique structurelle de l'OCDE, les réformes lancées par l'Italie depuis 1998 auraient dû fortement améliorer son climat des affaires, mais ses résultats économiques se sont nettement dégradés dans l'intervalle. Cette situation s'explique peut-être, en partie, par une différence entre l'effet espéré des mesures adoptées par le gouvernement ou le parlement et leur impact sur le climat des affaires tel qu'il est perçu par les chefs d'entreprise. Il est impossible de désigner avec certitude les principaux responsables de cet état de fait, mais un certain nombre de mesures contribueraient à améliorer la situation. Il faudrait notamment une législation et des textes d'application mieux conçus et mieux rédigés, une gestion de l'administration publique davantage axée sur les résultats et un effort supplémentaire de rationalisation du système judiciaire et de réduction des incitations aux mesures dilatoires en la matière. La simplification et la transparence de la réglementation renforceront l'efficience économique d'elles-mêmes, tout en contribuant à réduire les incitations et les possibilités qui permettent à la corruption et à la criminalité organisée de prospérer. Couplée à la responsabilisation, une indépendance opérationnelle claire est essentielle pour les organismes chargés de surveiller la corruption et d'évaluer son ampleur.

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR), qui est chargé de l'examen de la situation des pays.

La situation économique et les politiques en Italie ont été évalués par le Comité le 17 janvier 2013. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 01 février 2013.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Paul O'Brien, et Oliver Denk, sous la direction de Patrick Lenain. Josette Rabesona a apporté une aide à la recherche.

L'Étude précédente de l'Italie a été publiée en mai 2011.

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :
Patrick Lenain, courriel : Patrick.lenain@oecd.org; tél.: +33 1 45 24 88 07;
ou Paul O'Brien, courriel : paul.o'brien@oecd.org; tél : +33 1 45 24 87 64;
ou Oliver Denk, courriel ; oliver.denk@oecd.org; tél: +33 1 45 24 95 78.
Voir également www.oecd.org/eco/surveys/Italie

Comment obtenir cette publication

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.oecdilibrary.org.*

Études économiques

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*.

Perspectives économiques de l'OCDE : Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/*perspectiveseconomiques.*

Réformes économiques : Objectif croissance : Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/*objectifcroissance.*

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-*fr*.

Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE : www.oecd.org/eco/workingpapers.

Travail de l'OCDE sur Italie : www.oecd.org/Italie.