Études économiques de l'OCDE

ITALIE

SEPTEMBRE 2021

OCDE

Études économiques de l'OCDE : Italie 2021

OCDE

DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

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.

Note de la Turquie
Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'Ile. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'Ile. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne
La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2022), *Études économiques de l'OCDE : Italie 2021*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/c7b3c7d0-fr.

ISBN 978-92-64-90128-5 (imprimé)
ISBN 978-92-64-43315-1 (pdf)

Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Italie
ISSN 1995-3291 (imprimé)
ISSN 1999-0359 (en ligne)

Crédits photo : Cover © Kusska/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2022

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.

Table des matières

Résumé 9

1 Principaux éclairages sur l'action publique 17

La crise liée au COVID-19 est venue frapper une économie faiblissante 18
La reprise sera progressive, mais entourée de risques 26
La crise liée au COVID-19 a accentué certains facteurs de vulnérabilité macrofinancière 28
Une série de réformes structurelles s'impose pour favoriser une reprise durable, verte et inclusive 37
Principales conclusions et recommandations 80
Références 82

2 Renforcer l'efficacité du secteur public italien 103

Pour relever les défis qui l'attendent, l'Italie doit améliorer l'efficacité de son secteur public 104
Repenser la nature des interventions du secteur public dans l'économie 109
Améliorer le mode de prestation de services du secteur public 122
Optimiser la répartition entre les administrations des compétences en matière de services publics et d'investissement 142
Recommandations à l'intention des pouvoirs publics 156
Références 158

GRAPHIQUES

Graphique 1. La contraction de l'économie a été marquée 10
Graphique 2. Le gouvernement a réagi rapidement à la crise liée au COVID-19 10
Graphique 3. Une croissance plus soutenue s'impose pour redresser le ratio dette/PIB 11
Graphique 4. Il est essentiel de développer le capital physique et social pour faire monter en régime la croissance 12
Graphique 5. Le coût des retraites et de la dette ne laisse guère de marge pour financer des dépenses en faveur de la croissance et de l'inclusion 14
Graphique 1.1. La progression de la campagne de vaccination a permis un assouplissement graduel des restrictions à l'activité 19
Graphique 1.2. Le poids des secteurs soumis à des restrictions importantes a amplifié la contraction de l'activité économique 20
Graphique 1.3. La pandémie de COVID-19 a eu des conséquences généralisées, mais ce sont les plus vulnérables qui en ont le plus pâti 21
Graphique 1.4. L'Italie a eu massivement recours aux dispositifs de chômage partiel et a mis en place des mécanismes de prêts généreux 24
Graphique 1.5. Ventilation des exportations par destination et par produit 26
Graphique 1.6. La confiance s'est redressée et l'investissement devrait tirer la reprise 27
Graphique 1.7. La réaction rapide des autorités a été cruciale pour préserver l'accès au financement compte tenu de la faiblesse des volants de trésorerie 29

Graphique 1.8. Des facteurs de vulnérabilité subsistent dans le secteur bancaire 30
Graphique 1.9. Les prêts non performants et les créances douteuses ont été progressivement réduits 32
Graphique 1.10. Les niveaux d'endettement public ont fortement augmenté et resteront élevés 32
Graphique 1.11. Les dépenses de pensions, qui sont déjà élevées, devraient augmenter, même avec des réformes 34
Graphique 1.12. Les seniors en Italie sont relativement bien lotis par rapport à leurs homologues européens 34
Graphique 1.13. Il faudra de nouvelles réformes structurelles pour inscrire la dette publique sur une trajectoire descendante 36
Graphique 1.14. Le revenu par habitant a stagné 37
Graphique 1.15. L'atonie de l'investissement et de la productivité a freiné la croissance 38
Graphique 1.16. Les programmes de dépenses prévoient surtout des investissements 39
Graphique 1.17. Il existe une marge de manœuvre pour améliorer l'utilisation des fonds de l'UE destinés à l'investissement 45
Graphique 1.18. En Italie, l'investissement se relève lentement de la crise financière mondiale et se situe à un niveau inférieur à celui de pays comparables 47
Graphique 1.19. Les investissements dans le secteur manufacturier et dans les actifs de propriété intellectuelle ont augmenté plus vite qu'ailleurs 48
Graphique 1.20. Les dépenses de l'administration publique et des établissements d'enseignement supérieur en matière de R-D sont particulièrement faibles 49
Graphique 1.21. Les entreprises non financières sont moins endettées qu'auparavant, mais elles restent fragiles 50
Graphique 1.22. La générosité de l'ACE réduit le biais en faveur du financement par emprunt 52
Graphique 1.23. L'Italie a réduit ses émissions de carbone 53
Graphique 1.24. Les secteurs des transports, de l'énergie et du chauffage domestique sont les principaux émetteurs de gaz à effet de serre 55
Graphique 1.25. L'application de la tarification du carbone est encore limitée et la population reste fortement exposée aux particules fines 55
Graphique 1.26. Les incertitudes qui entourent la réglementation et la fiscalité constituent un obstacle majeur à l'investissement vert 56
Graphique 1.27. La réglementation pourrait être mieux conçue pour atteindre les objectifs 57
Graphique 1.28. La croissance de la productivité est inférieure à celle des pays comparables depuis deux décennies 58
Graphique 1.29. Reprise de la productivité dans le secteur manufacturier, mais le secteur des services reste à la traîne 59
Graphique 1.30. Les taux d'entrée et de sortie des entreprises sont loin d'atteindre ceux des autres pays 59
Graphique 1.31. La réglementation des marchés de produits est plus restrictive dans le secteur des services que dans d'autres domaines en Italie 61
Graphique 1.32. Les restrictions à l'entrée dans les services professionnels sont très fortes 62
Graphique 1.33. L'accès au très haut débit est faible 63
Graphique 1.34. Il est possible de renforcer l'utilisation des services administratifs en ligne 63
Graphique 1.35. Les faibles taux de recouvrement peuvent freiner la création d'entreprises et alourdir le coût des récessions 66
Graphique 1.36. En pratique, le système judiciaire de l'Italie réduit l'efficacité de son cadre relatif aux droits de propriété 68
Graphique 1.37. Le niveau de corruption perçue est encore élevé par rapport à d'autres pays de l'OCDE 69
Graphique 1.38. L'Italie a pris des mesures efficaces pour lutter contre le blanchiment de capitaux 70
Graphique 1.39. L'accès à l'emploi est profondément inégal et le chômage est persistant 71
Graphique 1.40. Les coins fiscaux sur le revenu sont maintenant proches de la moyenne de l'UE pour les travailleurs ayant bénéficié des récentes réformes adoptées en Italie 72
Graphique 1.41. Les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT) ont augmenté, mais il faut aller plus loin pour remédier au chômage élevé et aux déficits de compétences 74
Graphique 1.42. La formation au numérique dispensée par les entreprises à leurs salariés est insuffisante 75
Graphique 1.43. La structure fiscale de l'Italie repose moins sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et davantage sur les cotisations de sécurité sociale que celles de pays comparables 77
Graphique 1.44. Les seuils d'exonération des droits de succession appliqués en Italie sont élevés par rapport à ceux observés dans les pays comparables de l'OCDE et par rapport aux legs moyens reçus 78
Graphique 1.45. Taux marginaux d'imposition effectifs des biens immobiliers 79
Graphique 2.1. La perception de l'efficacité du secteur public est inférieure à celle d'autres pays de l'OCDE 105
Graphique 2.2. Les coûts des retraites et du service de la dette sont plus élevés en Italie que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, tandis que les dépenses favorisant la croissance y sont plus faibles 110

Graphique 2.3. En termes de performances des dépenses publiques, l'Italie est à la traîne dans certains domaines, comme le développement de compétences et la réduction des taux de pauvreté des enfants et des familles 111
Graphique 2.4. L'Italie a élaboré un grand nombre d'indicateurs de performance, qui n'ont cependant guère d'influence sur le choix des biens et services publics financés par le budget 114
Graphique 2.5. L'Italie a nettement amélioré son mode d'élaboration des réglementations, mais certains secteurs restent lourdement réglementés 119
Graphique 2.6. Les effectifs du secteur public italien ont été réduits à l'un des seuils les plus bas de la zone OCDE 123
Graphique 2.7. Les effectifs vieillissants de la fonction publique italienne seront bientôt à l'origine d'une perte d'expérience et d'une occasion de renouvellement 125
Graphique 2.8. Les taux salariaux dans la fonction publique sont comprimés, les agents peu qualifiés et les agents de l'échelon supérieur obtenant des rémunérations relativement élevées 129
Graphique 2.9. Les petites communes ont des capacités moindres en matière de marchés publics et ont plus souvent recours aux achats directs 134
Graphique 2.10. L'Italie a réalisé des progrès considérables dans la transformation des services publics par le truchement des données et des technologies numériques, mais la participation de la population traîne de l'arrière 139
Graphique 2.11. Les collectivités locales qui passent au numérique sont plus efficaces, mais la plupart n'entreprennent cette transformation que lorsqu'elles y sont forcées 140
Graphique 2.12. L'Italie a une marge de manœuvre qui lui permettrait d'affecter plus de ressources aux politiques actives du marché du travail, en accordant une plus grande priorité aux services aux demandeurs d'emploi 142
Graphique 2.13. L'Italie est modérément décentralisée et les administrations infranationales jouent un rôle important dans la réalisation des investissements publics 144
Graphique 2.14. La plupart des 7 900 communes italiennes sont de taille modeste 145
Graphique 2.15. Une plus grande efficience des services de garde d'enfants aiderait à augmenter l'accès 149
Graphique 2.16. Les communes de grande taille réalisent une part plus faible de leurs projets publics d'investissement 151
Graphique 2.17. Les entreprises publiques jouent un rôle important en Italie, et leur gouvernance peut être améliorée 154
Graphique 2.18. La plupart des entreprises publiques sont détenues par des collectivités locales et beaucoup ont peu d'employés 155

TABLEAUX

Tableau 1. Les exportations et l'investissement tireront la reprise 10
Tableau 1.1. Événements peu probables qui pourraient modifier sensiblement les perspectives 27
Tableau 1.2. Indicateurs et prévisions macroéconomiques 28
Tableau 1.3. Les décaissements de prêts bénéficiant des dispositifs de garantie décidés dans le contexte de la crise du COVID-19 sont en deçà des plafonds annoncés 35
Tableau 1.4. Allocations estimées pour le plan national pour la reprise et la résilience 39
Tableau 1.5. Un ensemble de réformes qui pourraient favoriser la progression des revenus à long terme 42
Tableau 1.6. Incidences de certaines propositions de réformes sur le budget 44

Suivez les publications de l'OCDE sur :

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Ce livre contient des...

StatLinks

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des StatLinks. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur internet le lien commençant par : http://dx.doi.org, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

Cette *Étude* est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR) de l'OCDE, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres. La situation économique et les politiques de l'Italie ont été évaluées par le Comité le 6 juillet 2021. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et approuvé à titre définitif par le Comité plénier le 22 juillet 2021. Le projet de rapport du Secrétariat a été préparé pour le Comité par Catherine Macleod (économiste principale) et Tim Bulman (économiste) avec la contribution de Ruggero Doino, sous la direction d'Isabelle Joumard (Cheffe de division). Béatrice Guérard a apporté son concours pour les travaux de recherche statistique, et Heloise Wickramanayake et Gemma Martinez pour la mise en forme du document. La précédente *Étude* consacrée à l'Italie a été publiée en avril 2019. Des informations sur la dernière *Étude* et les précédentes, ainsi que sur la préparation des *Études économiques*, sont disponibles à l'adresse suivante : www.oecd.org/fr/eco/etudes.

STATISTIQUES DE BASE DE l'ITALIE, 2019[1]

(Les nombres entre parenthèses correspondent à la moyenne de l'OCDE)[2]

PAYS, POPULATION ET CYCLE ÉLECTORAL					
Population (millions)	60.3		Densité de population par km² (2018)	202.9	(38.1)
Moins de 15 ans (%)	13.2	(17.9)	Espérance de vie à la naissance (années, 2018)	83.3	(80.1)
Plus de 65 ans (%)	23.0	(17.1)	Hommes (2018)	81.2	(77.5)
Ensemble des migrants internationaux (% de la population)	10.4	(13.2)	Femmes (2018)	85.6	(82.8)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	-0.2	(0.6)	Dernières élections législatives		Mars 2018
ÉCONOMIE					
Produit intérieur brut (PIB)			Ventilation de la valeur ajoutée (%)		
À prix courants (milliards USD)	2 004.7		Agriculture, sylviculture et pêche	2.1	(2.7)
À prix courants (milliards EUR)	1 790.7		Industrie, dont construction	23.9	(26.6)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	1.0	(2.2)	Services	74.0	(70.8)
Par habitant (milliers USD, à PPA)	44.4	(47.6)			
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES En pourcentage du PIB					
Dépenses	48.6	(40.6)	Dette financière brute (OCDE : 2018)	156.1	(107.6)
Recettes	47.1	(37.5)	Dette financière nette (OCDE : 2018)	126.7	(67.9)
COMPTES EXTÉRIEURS					
Taux de change (EUR par USD)	0.89		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
Taux de change à PPA (USD = 1)	0.67		Machines et matériel de transport	33.4	
En pourcentage du PIB			Articles manufacturés divers	19.1	
Exportations de biens et services	31.8	(53.6)	Produits manufacturés	16.8	
Importations de biens et services	28.4	(50.1)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)		
Solde de la balance courante	3.3	(0.3)	Machines et matériel de transport	28.1	
Position extérieure globale nette	-1.7		Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	16.5	
			Produits manufacturés	14.9	
MARCHÉ DU TRAVAIL, QUALIFICATIONS ET INNOVATION					
Taux d'emploi (15 ans et plus, %)	44.9	(57.5)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus, %)	10.0	(5.4)
Men	53.8	(65.6)	Chômage des jeunes (15-24 ans, %)	29.2	(11.8)
Femmes	36.7	(49.9)	Chômeurs de longue durée (1 an ou plus, %)	5.6	(1.4)
Taux d'activité (15 ans et plus, %)	49.9	(61.1)	Taux de diplômés de l'enseignement supérieur chez les 25-64 ans (%)	19.6	(38.0)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1,718	(1,726)	Dépenses intérieures brutes de R-D (% du PIB, 2018)	1.4	(2.6)
ENVIRONNEMENT					
Approvisionnements totaux en énergie primaire par habitant (tep)	2.4	(3.9)	Émissions de CO2 par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes)	5.0	(8.3)
Énergies renouvelables (%)	18.2	(10.8)	Prélèvements d'eau par habitant (milliers de m³, 1998)	0.7	
Exposition à la pollution atmosphérique (% de la population exposée à une concentration en $PM_{2.5}$ > 10 µg/m³)	91.4	(61.7)	Déchets municipaux par habitant (tonnes)	0.5	(0.5)
SOCIÉTÉ					
Inégalités de revenu (coefficient de Gini, 2017, OCDE : 2016)	0.334	(0.315)	Résultats scolaires (score au PISA, 2018)		
Taux de pauvreté relative (%, 2017, OCDE : 2016)	13.9	(11.7)	Compréhension de l'écrit	476	(487)
Revenu disponible médian des ménages (milliers USD à PPA, 2017, OCDE : 2016)	24.2	(22.8)	Culture mathématique	487	(489)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Culture scientifique	468	(489)
Soins de santé	8.7	(8.8)	Proportion de femmes au parlement (%)	35.7	(30.7)
Retraites (2017)	16.4	(8.6)	Apports nets d'aide publique au développement (% du RNB, 2017)	0.3	(0.4)
Enseignement (% du RNB, 2018)	3.7	(4.5)			

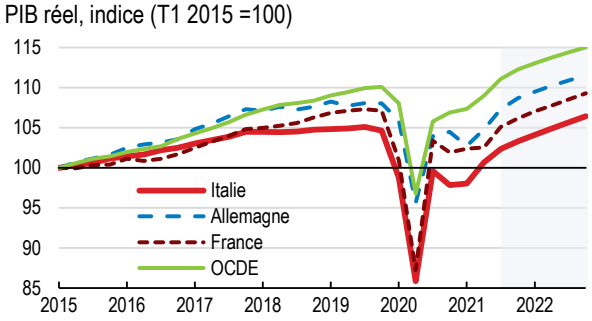
1. L'année est indiquée entre parenthèses lorsqu'elle diffère de celle qui figure dans le titre du présent tableau.
2. Lorsque l'agrégat OCDE n'est pas disponible dans la base de données utilisée comme source, une moyenne simple des dernières données disponibles pour les pays de l'OCDE est calculée, lorsqu'elles existent pour au moins 80 % des pays membres.
Source : Calculs effectués à partir d'informations extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie (AIE), Organisation internationale du travail (OIT), Fonds monétaire international (FMI), Organisation des Nations unies (ONU) et Banque mondiale.

Résumé

L'économie refait surface après la pandémie de COVID-19

Le déclenchement précoce de la pandémie et le niveau élevé des taux de décès ont imposé des confinements rigoureux, qui ont entraîné une forte contraction de l'économie italienne (Graphique 1). Des modalités de confinement modulées selon les régions et de nouveaux modes de travail ont permis d'atténuer l'impact des restrictions sur l'activité depuis lors. La campagne vaccinale, dans le cadre de laquelle la priorité a d'abord été donnée aux plus vulnérables pour alléger les tensions sur le système hospitalier, a été élargie à toutes les personnes de plus de 12 ans.

Graphique 1. La contraction de l'économie a été marquée



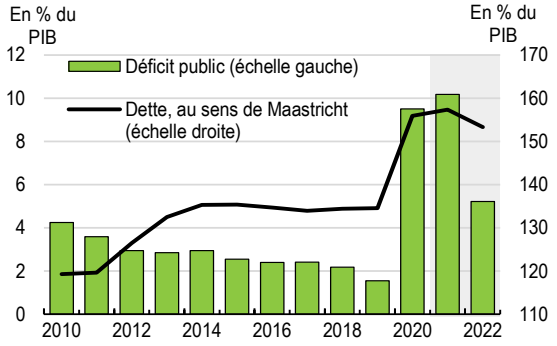
Note : La zone grisée correspond à des prévisions.
Source : OCDE (2021), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 109 (base de données) et prévisions préliminaires.

StatLink https://stat.link/7axmh3

La générosité du soutien des pouvoirs publics a permis d'atténuer les pertes d'emplois et les difficultés économiques et de préserver les capacités productives (Graphique 2). Les garanties de prêt et le moratoire sur les remboursements d'emprunts ont soutenu la trésorerie des entreprises et limité les faillites. Les dispositifs de chômage partiel et l'interdiction des licenciements ont été complétés par des mesures d'aide au revenu en faveur des personnes exclues des filets de protection existants, de même que par des reports de paiement d'impôt. L'assiduité à l'école et les résultats scolaires se sont dégradés pour la plupart des enfants défavorisés, tandis que le confinement est allé de pair avec une augmentation des violences domestiques.

L'ampleur du soutien budgétaire en 2021 va dynamiser la reprise à court terme, compte tenu de l'augmentation de plus en plus rapide des taux de vaccination et de la levée des restrictions. L'augmentation de l'investissement public, notamment grâce aux ressources du plan de relance « Next Generation EU », favorisera un accroissement de l'investissement du secteur privé, ainsi qu'un raffermissement de la confiance et de la demande (Tableau 1). Le PIB renouera avec son niveau de 2019 d'ici au premier semestre de 2022. La consommation devrait augmenter, les ménages pouvant désormais transformer en dépenses de consommation une partie de leur épargne et l'emploi se redressant.

Graphique 2. Le gouvernement a réagi rapidement à la crise liée au COVID-19



Source : OCDE (2021), Perspectives économiques de l'OCDE, n° 109 (base de données), et prévisions préliminaires.

StatLink https://stat.link/418nbp

Tableau 1. Les exportations et l'investissement tireront la reprise

(Taux de croissance annuelle, sauf indication contraire)	2019	2020	2021	2022
Produit intérieur brut	0.3	-8.9	5.9	4.1
Consommation privée	0.3	-10.7	4.7	4.5
Consommation publique	-0.8	1.6	0.9	-0.6
Formation brute de capital fixe	1.1	-9.2	15.9	8.7
Exportations de biens et de services	1.9	-14.5	12.0	7.1
Importations de biens et de services	-0.5	-13.1	12.3	7.5
Taux de chômage (%)	10.0	9.3	10.4	10.1
Indice des prix à la consommation (IPC)	0.6	-0.1	1.5	1.3
Solde des paiements courants (% du PIB)	3.2	3.5	3.3	3.3
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)	-1.6	-9.5	-10.6	-5.7
Dette brute des administrations publiques (% du PIB, définition de Maastricht)	134.6	155.9	158.6	155.1

Source : OCDE (2021), *Perspectives économiques de l'OCDE* (base de données) et prévisions préliminaires.

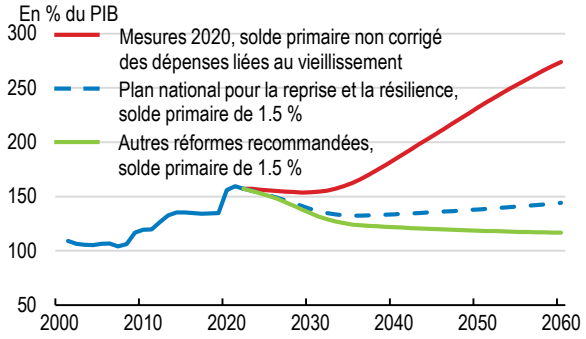
La politique budgétaire devrait continuer de soutenir les ménages et les entreprises jusqu'à ce que la reprise soit fermement engagée, et devenir de plus en plus ciblée. La suppression prématurée des aides de trésorerie pourrait provoquer la faillite d'entreprises qui auraient été viables dans d'autres circonstances. Elle aurait également pour conséquence de faire augmenter le chômage et la pauvreté, dont les niveaux étaient déjà élevés avant le COVID-19, et qui touchent tout particulièrement les jeunes et les femmes. De nouvelles incitations à l'emploi visent à encourager les embauches parallèlement au redressement de l'économie. L'Italie dispose d'un vaste arsenal de dispositifs pour aider les entreprises à lever des fonds propres et à obtenir des prêts au fur et à mesure qu'elles sortent de la crise.

Des procédures rapides de résolution des défaillances devraient être mises en place pour les entreprises non viables. Remédier à la lenteur des procédures judiciaires et à la gestion inefficace des affaires permettrait de réduire l'incertitude et d'améliorer les taux de recouvrement. Le code de la faillite qui doit entrer en vigueur pourrait faciliter une restructuration plus en amont et plus aboutie des entreprises. Cela étant, la hausse probable du nombre de faillites liées au COVID-19 nécessitera des ajustements de procédures pour éviter un engorgement du système. Le marché des prêts non performants s'est développé rapidement. Une réduction des asymétries d'information entre les banques et les acheteurs potentiels d'actifs sous forme de prêts, qui sont plus importants en période de crise, contribuerait à alléger le coût des faillites.

Une fois que la pandémie aura cédé du terrain, la politique budgétaire devra être réorientée pour renforcer la croissance et les créations d'emplois. Avant la crise du COVID-19, l'Italie affichait constamment des excédents primaires, mais la faiblesse de la croissance empêchait le recul de la dette publique en pourcentage du PIB. Les dépenses liées au vieillissement démographique ont supplanté l'investissement dans les infrastructures, l'éducation et la formation. Un redéploiement des dépenses publiques et des impôts pourrait renforcer la croissance et réduire le désavantage dont pâtissent les jeunes, qui sont pour beaucoup sans emploi et menacés de pauvreté. Une croissance tendancielle plus soutenue pourrait contribuer à réduire la dette (Graphique 3).

Graphique 3. Une croissance plus soutenue s'impose pour redresser le ratio dette/PIB

Scénarios d'évolution du ratio dette/PIB



Source : Ministère des Finances et de l'Économie ; OCDE (2021), Perspectives économiques de l'OCDE (base de données) ; D. Turner et Y. Guillemette (2021) ; et calculs de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/16ojgc

La priorité est de soutenir une reprise plus verte et riche en emplois

Pour remédier à la faiblesse de sa croissance économique et au vieillissement de sa population, l'Italie devra s'attaquer à des problèmes structurels connus de longue date. Ils résident notamment dans la faiblesse des niveaux d'investissement, de productivité et d'emploi, l'inefficience de l'administration publique, la lourdeur de la réglementation et des fractures régionales profondes (Graphique 4). Résoudre ces difficultés permettrait d'améliorer la résilience de l'économie aux chocs et d'inverser la tendance à la stagnation du PIB par habitant.

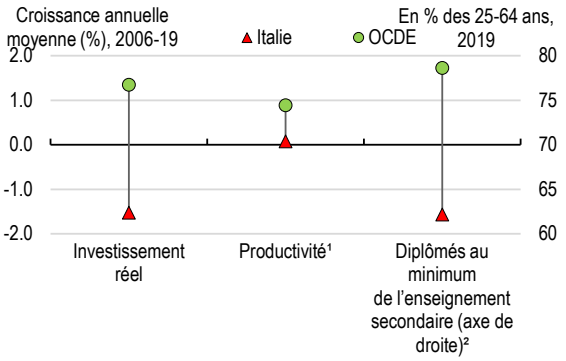
Le plan national pour la reprise et la résilience associe des réformes structurelles ambitieuses et des investissements massifs, offrant une occasion unique d'effectuer la transition vers un accroissement de la productivité et une croissance décarbonée. Les réformes structurelles visent en priorité à renforcer l'efficacité de l'administration publique et à améliorer la justice civile et la concurrence. Elles sont complétées par

une enveloppe de 235 milliards EUR de dépenses, fondée sur les subventions et les prêts du programme « Next Generation EU » et des ressources nationales accrues. Les grandes priorités en matière d'investissement consistent à favoriser le verdissement de l'énergie et des transports et l'accélération de la transformation numérique. S'agissant du capital humain, les investissements prioritaires concernent l'éducation, la santé et la recherche-développement (R-D). Le sud de l'Italie reçoit 40 % environ des ressources affectées à la lutte contre les inégalités régionales. L'adoption prévue d'une stratégie à plus long terme de réforme de la fiscalité pourrait permettre de renforcer encore le respect des obligations fiscales, l'emploi et le dynamisme des entreprises.

La mise en œuvre des réformes structurelles et des projets d'investissements publics a davantage de chances d'être couronnée de succès que par le passé. Des étapes et des objectifs clairs ont été définis pour le versement des subventions et des prêts dans le cadre de « Next Generation EU ». Des innovations ont été introduites dans les modalités de gouvernance pour accélérer le recensement des problèmes et les investissements nécessaires, et pour mieux contrôler le respect des obligations. Il sera difficile de tenir le calendrier législatif de ces réformes, mais les textes de loi récemment adoptés pour simplifier les investissements verts et appuyer l'élaboration des décisions constituent un bon début. La réforme de l'administration publique permettra de renforcer les capacités de mise en œuvre.

Il faudrait que les grands projets d'investissement vert puissent s'appuyer sur une réglementation allégée, des taxes écologiques et des évolutions dans la tarification du carbone. Une trajectoire claire d'harmonisation et d'augmentation progressive à long terme des prix du carbone guiderait les processus de décision. Une stratégie explicite de gestion des gains de recettes pouvant en résulter et des coûts de la transition, en particulier pour les secteurs soumis à des pressions concurrentielles et les ménages les plus modestes, permettrait de rassurer les investisseurs et susciterait une plus large adhésion collective. Une réglementation et des normes judicieusement conçues pourraient en outre renforcer les changements de comportement.

Graphique 4. Il est essentiel de développer le capital physique et social pour faire monter en régime la croissance



1. USD par heure travaillée, prix constants de 2015, à parité de pouvoir d'achat (PPA).
2. Pourcentage de la population des 25-64 ans ayant achevé au moins le deuxième cycle de l'enseignement secondaire.
Source : OCDE (2021), Perspectives économiques de l'OCDE, n° 109 (base de données) ; base de données de l'OCDE sur la productivité ; base de données de Regards sur l'éducation de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/ugzwp2

Bridés par le climat d'incertitude, un niveau d'endettement élevé et un accès insuffisant au financement par capitaux propres, les taux d'investissement figurent parmi les plus faibles de la zone OCDE. L'augmentation de l'investissement public financé par les ressources de « Next Generation EU », alliée à des incitations fiscales généreuses, pourrait attirer les investisseurs privés sous réserve que les niveaux d'endettement ne réduisent pas la prise de risque des entreprises. Une amélioration de la qualité de l'administration publique et des mesures permettant d'abaisser les niveaux de corruption perçue réduiraient la nécessité de recourir à des incitations fiscales, tout en soutenant l'investissement. Le déploiement plus rapide du haut débit concourrait à la transformation numérique du secteur privé et à l'utilisation accrue de la palette grandissante de services publics accessibles en ligne.

La stagnation des gains de productivité depuis deux décennies est imputable à une productivité à la traîne dans le secteur des services. La productivité dans le secteur manufacturier est en hausse en raison de l'augmentation des

investissements et de la sortie d'entreprises peu productives. En revanche, les obstacles réglementaires, notamment ceux qui sont en contradiction avec les recommandations de l'autorité de la concurrence, entravent fortement l'entrée de nouvelles entreprises dans le commerce de détail ainsi que dans les services professionnels. Cela pèse ensuite sur la concurrence et l'innovation.

La création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité passe par un ajustement des prélèvements sur le travail. Le dispositif de chômage partiel et l'interdiction des licenciements ont permis de limiter les destructions d'emplois. Cela étant, les jeunes et les femmes, mais aussi les habitants du sud du pays, généralement embauchés dans le cadre de contrats temporaires ou à durée déterminée, ont été moins protégés. Les baisses temporaires de cotisations de sécurité sociale contribueront à faciliter le redressement de l'économie, mais le coin fiscal élevé sur le travail demeure un obstacle de taille. Le taux d'activité des femmes reste très bas, le soutien limité apporté par l'État en matière d'accueil des jeunes enfants, ainsi que le niveau élevé des taux marginaux d'imposition effectifs appliqués aux seconds apporteurs de revenu, aggravant la situation.

Il faut renforcer quantitativement et qualitativement les compétences pour combler les lacunes observées en matière de culture numérique et de formation continue des adultes. Le soutien à l'emploi est principalement axé sur les incitations à l'embauche. En dépit des pénuries de compétences, le recours aux fonds pour la formation des travailleurs est faible, en particulier dans les petites entreprises. Enfin, des difficultés subsistent dans la prestation des services publics de l'emploi, même si le gouvernement met actuellement en place une nouvelle approche pour la formation des chômeurs.

Des réformes fiscales peuvent améliorer la situation en termes de croissance et d'équité, étant donné l'ampleur des prélèvements et de la fraude fiscale en Italie. Le nombre de postes de dépenses fiscales est élevé et constitue une source de complexité. Les prélèvements sur le travail constituent une part des recettes supérieure à la moyenne de l'OCDE, tandis que les impôts sur la consommation et les droits de succession en représentent une part inférieure. La faible proportion des recettes fiscales représentée par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) s'explique en partie par le manque de respect des obligations fiscales. Le seuil d'exonération de la TVA est élevé. Un recours plus large aux paiements numériques et par carte devrait améliorer le respect des obligations fiscales et les contrôles. Les projets destinés à améliorer l'équité de l'impôt sur le revenu devraient prendre en compte l'incidence des dépenses fiscales et de la fiscalité du patrimoine, notamment des droits de succession et des impôts sur la propriété immobilière.

Il est primordial d'améliorer l'efficacité du secteur public pour soutenir la reprise

Il est plus urgent que jamais de renforcer l'efficacité du secteur public italien. Cela sera essentiel pour dynamiser comme prévu l'investissement public, offrir un meilleur environnement aux entreprises et garantir l'accès à des services publics de qualité sur tout le territoire italien. Les biens et services publics sont de qualité variable, et une multitude de règles et procédures d'application lourdes et non coordonnées nuit au dynamisme des entreprises. La confiance dans les institutions publiques est une des plus faibles de la zone OCDE. Les années à venir offrent à l'Italie une occasion inédite d'améliorer l'efficacité de son secteur public, grâce aux ressources et aux objectifs de son plan pour la reprise et la résilience, au renouvellement des effectifs du service public et au rôle joué par la transformation numérique et l'innovation.

Les priorités pourraient être mieux hiérarchisées en matière de dépenses publiques. Le manque de marges de manœuvre budgétaires limite le financement des activités publiques les plus propices à la croissance (Graphique 5). Les données sur les résultats des activités réalisées ou sur leur contribution à la réalisation des objectifs prioritaires des pouvoirs publics n'influent guère sur les décisions d'affectation des crédits budgétaires. L'élaboration de bons indicateurs et le développement des capacités d'analyse dans les ministères dépensiers ainsi que la poursuite du renforcement des

examens réguliers des dépenses permettraient d'améliorer la répartition des dépenses publiques.

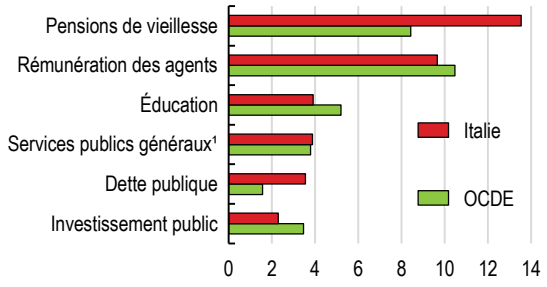
La charge réglementaire demeure considérable, malgré des améliorations notables dans la procédure d'élaboration des nouveaux instruments de réglementation. Un réexamen de l'arsenal d'instruments de réglementation existants, axé sur la réduction de leur nombre et l'amélioration de leur qualité, aiderait à simplifier l'environnement réglementaire. Améliorer la coordination entre les organismes publics chargés de la mise en œuvre des instruments de réglementation, tout en réorientant leur mission de l'application de ces dispositions vers l'aide à la mise en conformité, permettrait d'améliorer l'environnement des entreprises.

L'administration publique pourrait devenir plus robuste et plus réactive. L'administration publique dans son ensemble manque de personnel doté des compétences nécessaires. L'accélération des départs à la retraite d'agents des services publics au cours des dix prochaines années permettra un renouvellement, à condition que les procédures de recrutement soient plus souples et anticipent les besoins en compétences, et que les agents sur le départ puissent transmettre leur expérience aux nouvelles recrues. Des compétences plus solides seront également essentielles pour exploiter au mieux les avantages de la transformation numérique. Les obligations réglementaires et la crainte de sanctions judiciaires conduisent les décideurs à adopter une position défensive plutôt qu'à prendre des initiatives pour améliorer les prestations de services. Enfin, les agents des services publics pourraient être plus efficaces si leurs performances étaient mieux reconnues et récompensées.

Renforcer la coordination, l'accompagnement et les incitations dans le mille-feuille que constitue l'administration italienne permettrait d'en améliorer l'efficacité. Cela vaut notamment dans le domaine des marchés publics, où une multitude de petits organismes publics n'ont pas les capacités suffisantes pour concevoir et exécuter efficacement des projets. En outre, le secteur public est fortement présent dans l'économie au travers de milliers d'entreprises publiques, pour la plupart détenues par les administrations infranationales. Les coûts et avantages de cette présence capitalistique publique devraient être régulièrement évalués, la gouvernance des entreprises publiques améliorée, et celles qui ne contribuent pas à la prestation de services publics essentiels devraient être cédées une fois que la situation économique sera stabilisée.

Graphique 5. Le coût des retraites et de la dette ne laisse guère de marge pour financer des dépenses en faveur de la croissance et de l'inclusion

Dépenses publiques, en % du PIB, 2019 ou dernière période connue



1. Hors coûts de la dette publique.
Source : OCDE (2021), Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données).

StatLink https://stat.link/3nudma

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Mesures en faveur d'une reprise plus forte et plus résiliente après la crise liée au COVID-19	
La croissance économique devrait retrouver son niveau de 2019 d'ici au premier semestre de 2022. Une suppression prématurée des aides aux particuliers et aux entreprises entraînerait une multiplication des faillites, une baisse de l'emploi et une augmentation de la pauvreté. La dette des administrations publiques s'est hissée à près de 160 % du PIB en 2021, et le vieillissement de la population pèsera sur les finances publiques.	Continuer d'appliquer les mesures de soutien budgétaire jusqu'à ce que le redressement de l'activité économique et de l'emploi soit bien engagé et cibler de plus en plus ces mesures. Annoncer à l'avance un plan budgétaire pluriannuel à mettre en œuvre une fois que la reprise sera autonome afin de réduire le ratio d'endettement public, en tenant compte des effets du vieillissement démographique.
La multiplication des cas d'insolvabilité après la crise liée au COVID-19 accentuera les risques pesant sur les bilans des banques. Bien que la résilience du secteur bancaire se soit améliorée, l'encours de prêts non performants demeure élevé pour un pays de l'OCDE. Le marché bien développé des prêts non performants peut jouer un rôle fondamental dans le redéploiement du crédit durant la phase de redressement postérieure à la crise liée au COVID-19. Le système judiciaire et les mécanismes d'alerte précoce en matière d'insolvabilité risquent d'être submergés au moment où l'économie sortira de la crise. Des réformes visant à améliorer encore l'efficience de la justice civile sont en cours d'examen au Parlement.	Mettre en place des normes applicables à l'ensemble du marché pour la valorisation des prêts dont le remboursement est jugé improbable. Augmenter la dotation en ressources des tribunaux pour qu'ils puissent mieux gérer les affaires en souffrance, et améliorer la rapidité et l'efficience des procédures civiles.
Des réformes des finances publiques sont nécessaires pour accélérer le rythme de la croissance et créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité	
En dépit du niveau relativement élevé des dépenses publiques, celles qui pourraient le mieux soutenir la croissance et le bien-être sont faibles et diminuent. Les subventions versées au titre de « Next Generation EU » sont conséquentes et représentent 13.5 % du PIB de 2020. La lenteur qui caractérise de longue date l'absorption des fonds de l'UE est due à des obstacles inhérents à la conception, l'approbation et la mise en œuvre des programmes. Les procédures de passation des marchés publics sont lentes, la concurrence est limitée et les capacités de gestion varient considérablement.	Améliorer la composition des dépenses publiques pour promouvoir la croissance et la création d'emplois. Regrouper les activités de passation de marchés publics des petits organismes publics pour les confier à des organismes dotés de capacités supérieures.
Les tensions qui s'exercent sur les dépenses liées au vieillissement et sur les charges d'intérêts sont fortes et appelées à s'accentuer à long terme. Le gouvernement s'est engagé à revenir au niveau d'endettement d'avant la pandémie.	Maîtriser les dépenses de retraite en mettant fin, en décembre 2021, au régime de retraite anticipée (« Quota 100 ») et à l'option offerte aux femmes de prendre une retraite anticipée selon certaines modalités, et rétablir immédiatement le lien entre l'espérance de vie et l'âge de la retraite.
La part des recettes fiscales que représentent les prélèvements sur le travail est plus élevée en Italie que dans les pays comparables de l'OCDE, tandis que celles de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des droits de succession sont moins importantes. Le coin fiscal sur le travail est élevé, mais il a été réduit par des allègements d'impôt sur le revenu, des réformes des allocations familiales et des allègements temporaires de sécurité sociale. Le gouvernement a l'intention de réformer le système d'imposition. Le taux d'activité a nettement baissé en 2020 et reste particulièrement faible pour les femmes, notamment celles qui ont des enfants.	Mettre en œuvre une réforme globale du système d'imposition visant à le rendre moins complexe, à réduire les dépenses fiscales et à alléger durablement la fiscalité du travail, qui serait financée grâce à une amélioration de la discipline fiscale et à une hausse des impôts sur la propriété immobilière et des droits de succession. Améliorer l'accès à des services d'accueil des jeunes enfants de qualité dans toutes les régions.
Dans le plan de relance, il est prévu de consacrer 6.5 % du PIB à des projets verts. La tarification du carbone reste favorable au gazole et à l'industrie.	Définir un plan à long terme pour harmoniser et relever progressivement les prix du carbone, en prévoyant les mesures et le temps nécessaires pour réduire les coûts de transition connexes sur le plan social et de la compétitivité.
Les petites et moyennes entreprises (PME) n'ont pas suffisamment accès aux fonds pour la formation. Les ressources et structures existantes ne permettront pas de remédier à la faiblesse des taux de formation des adultes et des niveaux de compétences numériques.	Élargir l'accès à l'acquisition de compétences chez les adultes, en améliorant les procédures de dépôt de demandes auprès des fonds pour la formation et en assurant une meilleure coordination des services publics de l'emploi.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Rehausser l'investissement et la productivité	
Les mesures d'incitation des pouvoirs publics, notamment la récente augmentation temporaire de la déduction pour fonds propres, ne compensent qu'en partie les obstacles réglementaires à une augmentation de l'investissement. Les services sont à la traîne du secteur manufacturier en termes de productivité, et les chiffres de croissance des entreprises sont inférieurs à ceux des pays comparables de l'OCDE. La réglementation revêt souvent un caractère anticoncurrentiel.	Lever les obstacles réglementaires à l'entrée sur les marchés des services professionnels, notamment en remplaçant les systèmes d'autorisation par des mécanismes de certification qui génèrent moins de distorsions.
Les sanctions applicables aux actes de corruption ont été renforcées en 2019.	Renforcer la surveillance des élus et des magistrats et leur obligation de rendre des comptes, pour améliorer la qualité de l'action publique et susciter la confiance de la population.
Renforcer l'efficacité du secteur public	
Les procédures budgétaires ne permettent pas de réaffecter les crédits à des dépenses plus efficientes.	Améliorer l'affectation des ressources et l'efficacité des dépenses en renforçant les examens des dépenses, tout en prenant en considération un ensemble succinct d'indicateurs de résultat de l'action publique.
Les procédures d'élaboration des instruments de réglementation se sont améliorées, mais ces instruments et leur application restent pesants.	Procéder à un inventaire des instruments de réglementation, en commençant par les secteurs qui seront prioritaires pour le redressement consécutif à la crise liée au COVID-19.
Le vieillissement et la réduction de la main-d'œuvre, conjugués aux pénuries de compétences nécessaires, limitent la capacité du secteur public de s'acquitter de sa mission.	Rajeunir les effectifs du secteur public grâce à une gestion plus souple des recrutements, de la formation et des carrières, en s'attachant en priorité à satisfaire les besoins de compétences, notamment pour la transformation numérique du secteur public.
Le système de décentralisation hybride en place en Italie et les chevauchements de compétences sont source d'innovation, mais peuvent bloquer la mise en œuvre des politiques publiques ou la prestation de biens et services publics de qualité.	Clarifier les compétences respectives des différents niveaux d'administration, en s'appuyant sur des organismes qui identifient, diffusent et promeuvent des pratiques efficaces.

1 Principaux éclairages sur l'action publique

La pandémie de COVID-19 a frappé l'Italie de plein fouet, plongeant l'économie dans sa plus profonde récession depuis la Seconde Guerre mondiale. Le gouvernement s'est donné comme priorités de maîtriser la situation sanitaire et de préserver les moyens de subsistance et soutenir les entreprises en octroyant des aides généreuses. L'économie reprend des couleurs tandis que la campagne de vaccination progresse. La croissance s'est élargie du secteur manufacturier et de l'investissement aux services et à la consommation. Les secteurs des banques et des sociétés non financières se portent mieux qu'au début de la crise de la dette souveraine. Parallèlement aux efforts consentis pour préserver les capacités économiques, cela a contribué au rebond de l'économie.

Pour que soit inversée la tendance à la stagnation du PIB réel par habitant, la reprise économique doit s'accompagner d'une levée des obstacles à l'augmentation des taux d'investissement, de productivité et d'emploi. Trop peu d'entreprises sont créées ; et une fois qu'elles le sont, leur croissance est trop lente. Les niveaux de compétence sont faibles et l'émigration est importante. De nombreuses réformes législatives ont été adoptées, mais leur mise en œuvre tarde généralement, sachant que les insuffisances considérables qui caractérisent l'efficacité du secteur public nuisent à l'efficience des dépenses. La lenteur des procédures judiciaires, des procédures d'autorisation des investissements et d'autres opérations relatives aux entreprises freine l'investissement, tout comme l'insécurité juridique dans des domaines cruciaux tels que l'investissement vert. Dans la mesure où la population d'âge actif vieillit et diminue rapidement, la croissance future de l'Italie dépendra beaucoup de sa capacité à accroître l'investissement, à améliorer les compétences et à porter la productivité des entreprises au niveau de celle des plus performantes du pays.

Le plan national pour la reprise et la résilience prévoit un ensemble de réformes structurelles, portant sur l'administration publique, la justice civile et la concurrence, qui lèveront les obstacles à la croissance et faciliteront le financement des investissements en faveur d'une croissance plus rapide, plus verte et davantage fondée sur le numérique. L'ampleur des dépenses (235 milliards EUR), la vaste portée des réformes, ainsi que le lien étroit entre les réformes et les dépenses, pourraient amplifier les effets des réformes et des investissements sur la croissance potentielle et la confiance. La mise en œuvre des réformes suppose de renforcer l'efficacité de l'administration publique, thème qui est examiné dans le chapitre spécial de la présente *Étude*. Les réformes relatives aux finances publiques peuvent permettre d'accroître les dépenses favorisant la croissance et l'équité, et de réduire le fardeau que fait peser le système fiscal sur la création d'emplois.

Dans ce contexte, les principaux messages de la présente *Étude* sont les suivants :

- Les politiques publiques doivent continuer de soutenir l'activité économique et devenir de plus en plus ciblées jusqu'à ce que la reprise soit bien engagée. Une croissance plus vigoureuse contribuera à réduire le ratio dette publique/PIB. Il faut élaborer un plan budgétaire à moyen terme pour abaisser le ratio d'endettement public, en tenant compte de l'impact futur du vieillissement démographique.

- Le plan national pour la reprise et la résilience passe par la mise en œuvre d'un programme ambitieux de réformes législatives et administratives. Les autorités devraient agir immédiatement pour améliorer l'efficacité de l'administration publique en révisant les crédits et les règles budgétaires en fonction des résultats, en renforçant la réactivité des agents des services publics, et en mettant mieux à contribution les différents niveaux d'administration et les prestataires privés.
- La composition des dépenses et de la fiscalité pourrait être grandement améliorée de façon à rehausser le niveau des compétences, de l'emploi et de l'investissement, tandis que la justice civile et la concurrence, notamment dans le secteur des services, pourraient faire l'objet de réformes plus poussées.

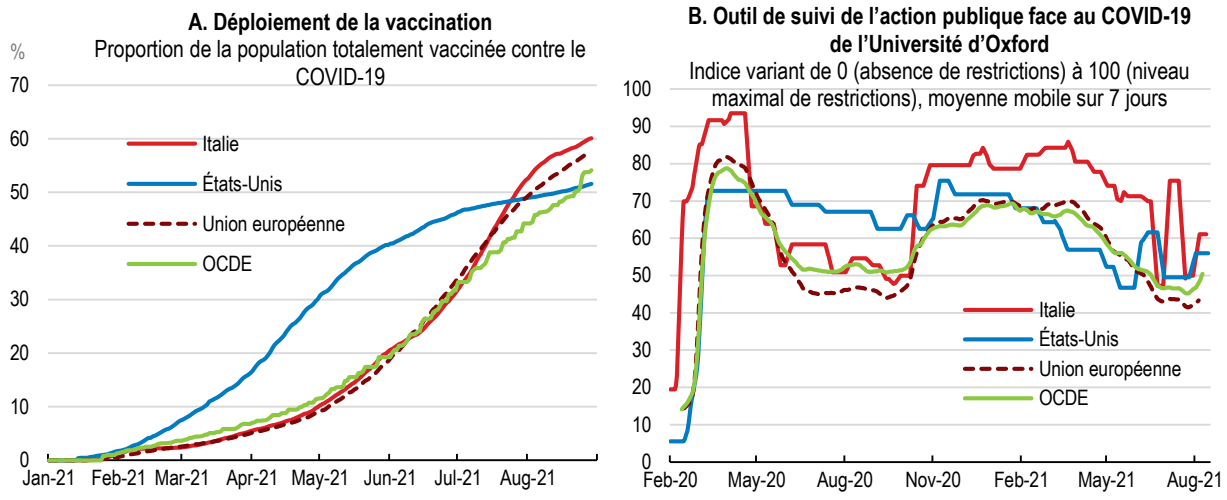
La crise liée au COVID-19 est venue frapper une économie faiblissante

La pandémie de COVID-19 a éclaté alors que la croissance économique s'essoufflait en 2019, après une phase d'expansion modérée qui avait débuté en 2015. L'emploi et l'investissement n'avaient toujours pas retrouvé les niveaux observés avant les chocs successifs de la crise financière mondiale et de la crise de la dette souveraine. Le revenu par habitant, qui a modestement progressé jusqu'en 2008, est toujours inférieur à son niveau de 2000 depuis 11 ans. Les pouvoirs publics se sont fixé comme priorités de maîtriser la situation sanitaire et d'instaurer des conditions permettant de stimuler la croissance italienne, tout d'abord en préservant les capacités productives et les moyens de subsistance, puis en créant un environnement propice à une accélération de la croissance.

Les vagues successives d'infections par le COVID-19 ont rendu nécessaires d'importantes restrictions de déplacement

L'Italie a été le premier pays de l'OCDE à décréter un confinement national strict en mars 2020 pour faire face à une hausse forte et rapide du nombre de décès. Par la suite, des restrictions ont été appliquées essentiellement à l'échelon régional, en fonction du niveau de risque. La campagne de vaccination a progressé, tandis que la sécurité des approvisionnements s'améliorait et que l'incertitude relative à l'efficacité des vaccins se dissipait. Le gouvernement prévoit de vacciner 80 % de la population d'ici à septembre 2021 (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021[1]). Dans la mesure où les vaccins ont été administrés en priorité aux groupes les plus à risque, la pression exercée sur les unités de soins intensifs devrait rester modérée. Le gouvernement a actualisé son système de classification des régions selon un code couleur en fonction du niveau d'alerte et a publié les critères précis utilisés pour déterminer ces niveaux d'alerte, en fonction des taux de contamination et d'occupation des hôpitaux. Un « certificat vert » pour les personnes vaccinées, immunisées à la suite d'une contamination ou présentant un test négatif au COVID-19 a été mis en place à partir du 15 juin 2021 afin de faciliter le redémarrage en toute sécurité des secteurs du tourisme et du divertissement, qui nécessitent de nombreux contacts. Cependant, comme dans les autres pays, le risque de propagation de variants plus contagieux et mortels ne peut être écarté.

Graphique 1.1. La progression de la campagne de vaccination a permis un assouplissement graduel des restrictions à l'activité



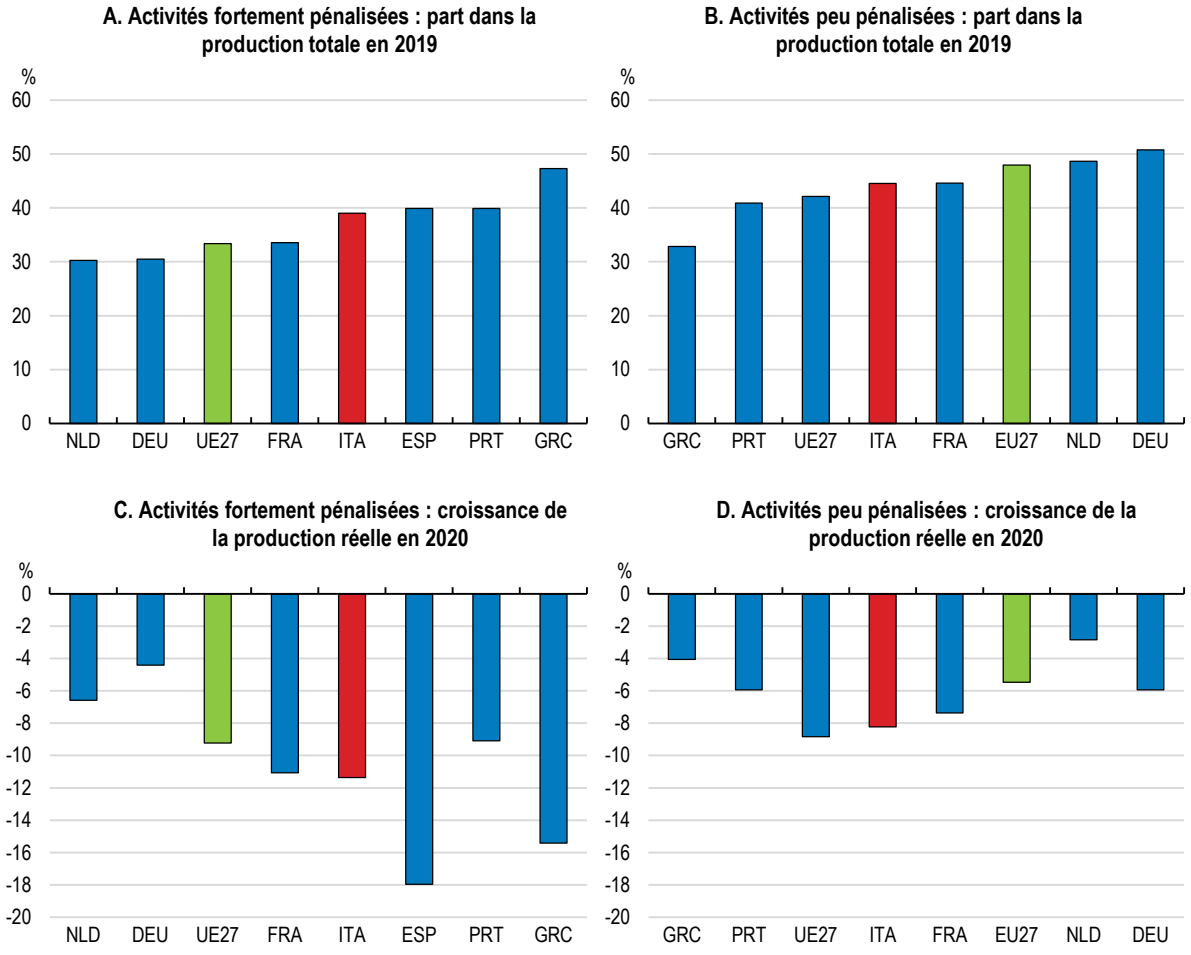
Note : L'agrégat OCDE correspond à une moyenne non pondérée de tous les pays membres de l'Organisation pour lesquels on dispose de données concernant la totalité des composantes. Partie A : Part de la population totale ayant reçu toutes les doses prescrites par le protocole de vaccination. Partie B : L'indice de restriction fondé sur l'outil de suivi de l'action publique face au COVID-19 de l'Université d'Oxford (*Oxford COVID-19 Government Response Tracker*) est une mesure composite qui repose sur neuf indicateurs d'intervention, recouvrant notamment les fermetures d'établissements scolaires, les fermetures de lieux de travail et les interdictions de voyager, dont la valeur varie de 0 (absence de restrictions) à 100 (niveau maximal de restrictions).
Source : Base de données Our World in Data, https://ourworldindata.org/covid-vaccinations ; et Université d'Oxford.

StatLink https://stat.link/9rkhz1

La pandémie a eu de lourdes conséquences économiques et sociales

L'intensité du premier confinement et de ceux qui l'ont suivi (Graphique 1.1) s'est traduite par une chute brutale du PIB en avril 2020, qui s'est soldée par une contraction du PIB de 8.9 % sur l'année, soit une des plus fortes enregistrées dans la zone OCDE. Cela tient en partie à la composition du PIB de l'Italie : son économie se caractérise par une proportion relativement importante de services impliquant de nombreux contacts par rapport à d'autres grandes économies européennes (Graphique 1.2., parties A et B). Le tourisme représente directement quelque 6 % du PIB et indirectement 13 %. Le tourisme étranger représente 42 % de la consommation touristique intérieure, soit un niveau similaire à celui observé dans la plupart des autres pays de l'OCDE. L'activité a diminué à la fois dans les secteurs qui ont été fortement pénalisés par les restrictions liées au COVID-19 et dans ceux qui l'ont moins été (Graphique 1.2, parties C et D).

Graphique 1.2. Le poids des secteurs soumis à des restrictions importantes a amplifié la contraction de l'activité économique



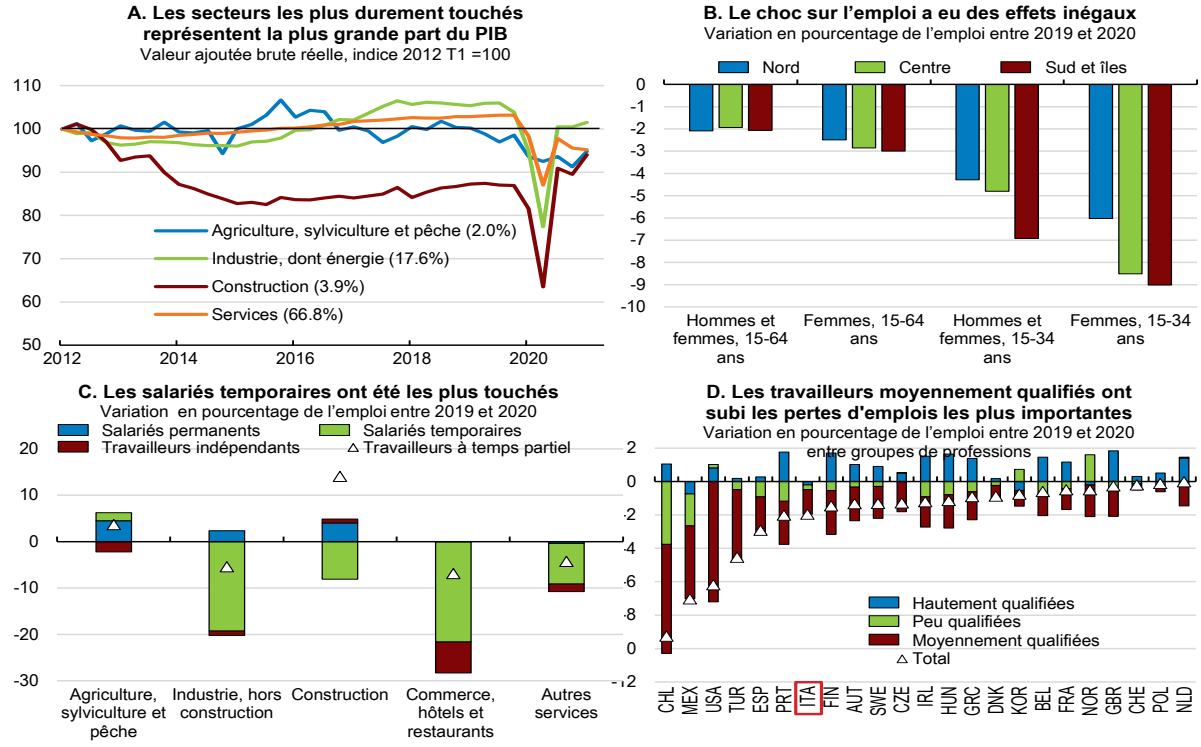
Note : Les activités fortement pénalisées sont le commerce de gros et de détail, l'immobilier et les autres services ; les activités peu pénalisées sont l'industrie (dont les activités manufacturières et la construction), l'agriculture, les technologies de l'information et de la communication (TIC), les services financiers et d'assurance, les services professionnels et scientifiques et les services administratifs et d'appui. L'administration publique, la santé et l'éducation ne sont pas prises en compte dans l'analyse.
Source : OCDE (2021), base de données des comptes nationaux trimestriels ; et calculs de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/yur83t

Dans le secteur manufacturier et celui de la construction, l'activité a dépassé ses niveaux de 2019, les processus de production ayant pu être adaptés relativement vite aux mesures de restriction adoptées. En revanche, le secteur des services, caractérisé par une plus forte proportion d'activités nécessitant de nombreux contacts, s'est redressé moins rapidement (Graphique 1.3.). Le taux d'épargne brut des ménages a fortement augmenté pour atteindre 17.5 % du PIB en 2020, ce qui s'explique par des motifs de précaution et par les restrictions à l'activité qui limitaient les dépenses. Le taux d'épargne a reculé lorsque les restrictions pesant sur l'activité et la consommation ont été assouplies. Il devrait toutefois rester élevé pendant un certain temps, dans la mesure où le quintile supérieur de la distribution des ménages en fonction de leur patrimoine, qui a une faible propension à consommer ses revenus supplémentaires, détient 60 % de l'épargne (Rondinelli et Zanichelli, 2021[2]). Compte tenu de l'accroissement de l'épargne et de la baisse de l'investissement, l'excédent des paiements courants s'est hissé à 3.7 % du PIB en 2020. La position extérieure globale nette est devenue positive au second semestre de 2020.

Sur fond de ralentissement de l'activité, le nombre d'heures travaillées a diminué de presque 13 % en 2020. Le taux d'activité a diminué entre 2019 et 2020, sur fond de restrictions liées au COVID-19 qui ont limité la recherche d'emploi. L'interdiction des licenciements et l'accès à des dispositifs de chômage partiel ont permis de limiter les pertes d'emplois à 2.8 % en 2020. Le taux de chômage est passé de 10 % en 2019 à 9.3 %, les restrictions liées au COVID19 et l'atonie du marché du travail ayant entraîné un recul de 3.4 % de la population active en 2020. Les pertes d'emplois ont touché de façon disproportionnée les jeunes et les femmes, en particulier les jeunes habitantes du sud de l'Italie (Graphique 1.3.). Ces catégories sont sur-représentées dans les emplois précaires : les contrats temporaires ont diminué de 11.8 % en 2020 et les postes permanents de 0.4 %. L'interdiction des licenciements s'appliquait à l'ensemble des salariés en 2020, mais aucune mesure n'a été prise à propos des contrats temporaires arrivant à expiration. Le nombre de travailleurs indépendants a reculé de 4.1 %. Les travailleurs moyennement qualifiés ont été les plus touchés.

Graphique 1.3. La pandémie de COVID-19 a eu des conséquences généralisées, mais ce sont les plus vulnérables qui en ont le plus pâti



Note : Partie A : les pourcentages entre parenthèses correspondent à la part de la valeur ajoutée du secteur dans le PIB. Les parties B et C sont fondées sur des données 2020 d'ISTAT et ne reflètent pas encore les changements méthodologiques liés à la mise en œuvre du Règlement (UE) 2019/1700 du Parlement européen et du Conseil. Partie D : La ventilation des professions par niveau de qualification se fonde sur la Classification internationale type des professions de 2008 (CITP-08). Les professions peu qualifiées recouvrent les professions élémentaires (grand groupe 9 de la CITP-08). Les professions hautement qualifiées englobent les directeurs, cadres de direction et gérants, les professions intellectuelles et scientifiques, ainsi que les professions intermédiaires (grands groupes 1 à 3 de la CITP-08). Enfin, les professions moyennement qualifiées recouvrent les employés de type administratif, le personnel des services directs aux particuliers, les commerçants et les vendeurs, les agriculteurs et ouvriers qualifiés de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche, les métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat, ainsi que les conducteurs d'installations et de machines et ouvriers de l'assemblage (grands groupes 4 à 8 de la CITP-08).
Sources : OCDE (2021), base de données des comptes nationaux trimestriels ; Institut national italien de statistique (ISTAT, *Istituto Nazionale di Statistica*) ; Organisation internationale du travail (OIT), indicateurs à court terme du marché du travail ; et calculs de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/mizejn

Les effets de la crise sur les entreprises et les ménages ont été amortis par l'action des pouvoirs publics, mais les personnes vulnérables continuent d'en pâtir lourdement

Dans un premier temps, les mesures prises par les pouvoirs publics visaient à atténuer les difficultés économiques et à préserver les capacités productives en soutenant la trésorerie des entreprises et en limitant le nombre de faillites et de pertes d'emploi (Encadré 1.1). Les autorités italiennes ont accordé des aides budgétaires directes de grande ampleur aux ménages et aux entreprises. Afin de protéger les emplois, les pouvoirs publics ont adapté les dispositifs de chômage partiel de façon à ce qu'ils couvrent les suspensions d'activité dues à la pandémie, et une interdiction temporaire des licenciements a été décrétée. Les garanties de l'État, les moratoires sur les prêts et la réglementation macroprudentielle ont favorisé l'octroi de crédits par les banques, tandis que la politique monétaire a assuré la liquidité des marchés de capitaux.

Les mesures ainsi adoptées ont eu une portée considérable. Plus de 7.2 millions de travailleurs ont reçu des allocations de chômage partiel entre mars 2020 et février 2021 (INPS, 2021[3]). En novembre 2020, un peu moins de 2 entreprises sur 5 comptant trois salariés ou plus avaient demandé un soutien en matière de trésorerie et de crédit (ISTAT, 2020[4]). L'État a garanti 173.5 milliards EUR de nouveaux prêts accordés à des petites et moyennes entreprises (PME) et à des entreprises exportatrices (Banca d'Italia, 2021[5]). À la mi-mai 2021, les moratoires sur les dettes couvraient 144 milliards EUR de prêts aux PME et 23 milliards EUR de prêts au logement.

Si la pauvreté a augmenté, les transferts publics ont permis de limiter la baisse du revenu disponible des ménages en 2020 à 2.6 % en termes réels. Dans le cadre du système de protection sociale italien, renforcé en 2019 par l'adoption du revenu de citoyenneté (*Reddito di Cittadinanza)*, les transferts versés aux ménages les plus pauvres ont été revus à la hausse. En conséquence, le taux de pauvreté des ménages les plus démunis n'a pas augmenté (ISTAT, 2020[4]). Les travailleurs titulaires d'un contrat de travail temporaire ou saisonnier (notamment dans le secteur du tourisme), ainsi que les travailleurs indépendants, ont reçu des aides sous forme de subventions, car un grand nombre d'entre eux ne pouvaient pas bénéficier des dispositifs de chômage partiel ni du revenu de citoyenneté. Compte tenu de leur montant relativement modeste, ces subventions ont probablement eu un effet d'amortissement proportionnellement plus important pour les ménages à plus faible revenu (Cantó Sánchez et al., 2021[6]). À court terme, les conditions d'accès au système de protection sociale devront être déterminées en fonction de la façon dont l'emploi se redresse. En Italie, les filets de protection sociale sont destinés aux individus et aux ménages les plus pauvres, or de nombreuses autres personnes pourraient rester dans une situation précaire en cas de redressement lent de l'emploi.

Les établissements scolaires ont été totalement fermés pendant 13 semaines (un nombre comparable à la moyenne de l'OCDE) et partiellement fermés durant 24 semaines (soit 5 semaines de plus que la moyenne de l'OCDE) (UNESCO, 2021[7]). Les enfants issus de familles défavorisées éprouveront plus de difficultés à rattraper ce temps perdu par le biais de l'enseignement à distance, puisqu'ils disposent souvent d'un espace de travail plus restreint et d'un accès plus limité aux équipements technologiques (Commission européenne, 2020[8]). Le confinement a dégradé les conditions de vie des personnes victimes de violences domestiques. Entre mars et octobre 2020, le nombre d'appels de la part de victimes de violences domestiques et le nombre de violences signalées ont doublé. Les plus fortes hausses du nombre d'appels aux services d'assistance téléphonique ont été constatées pour les personnes âgées de plus de 65 ans et pour celles de moins de 17 ans (ISTAT, 2020[9]). Il y a en outre de fortes probabilités pour que les conditions de vie des immigrés se soient détériorées, nombre d'entre eux étant exclus des dispositifs de protection sociale tels que le revenu de citoyenneté et sur-représentés dans l'emploi informel.

Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité

Recommandations antérieures	Mesures prises depuis 2019
Compléter la législation sur le plan national de lutte contre la pauvreté, déjà programmé, l'appliquer intégralement, le cibler sur les jeunes et les enfants, et veiller à ce qu'il soit doté de moyens financiers suffisants.	Le revenu de citoyenneté, adopté en 2019, a permis de réduire l'intensité de la pauvreté parmi les plus démunis. Puisque celui-ci s'adresse aux plus pauvres, il n'a cependant pas eu d'effet sur la proportion de travailleurs pauvres. Nombre d'immigrés sont exclus du filet de protection sociale.
Développer les capacités de gestion du revenu de citoyenneté en s'appuyant sur les services d'aide sociale des communes, et en les renforçant si nécessaire, et en établissant des liens étroits de collaboration entre ces services et les services publics de l'emploi.	Des services d'aide sociale sont fournis pour étayer l'efficacité du revenu de citoyenneté. Le nombre de bénéficiaires ayant ultérieurement trouvé un emploi est faible ; les autorités expliquent ceci par l'éloignement des bénéficiaires du marché du travail.
Réduire le revenu de citoyenneté et lui donner un caractère dégressif afin d'encourager ses bénéficiaires à chercher du travail dans le secteur formel, et mettre en place des prestations liées à l'exercice d'un emploi pour les personnes ayant de faibles revenus d'activité.	De nombreux ménages à bas revenu bénéficieront du crédit d'impôt de 100 EUR par mois, dont les conditions d'octroi ont été élargies et qui a été pérennisé dans le budget 2021.

Encadré 1.1. Principales mesures budgétaires prises par les pouvoirs publics en Italie pour atténuer l'impact de la crise liée au COVID-19

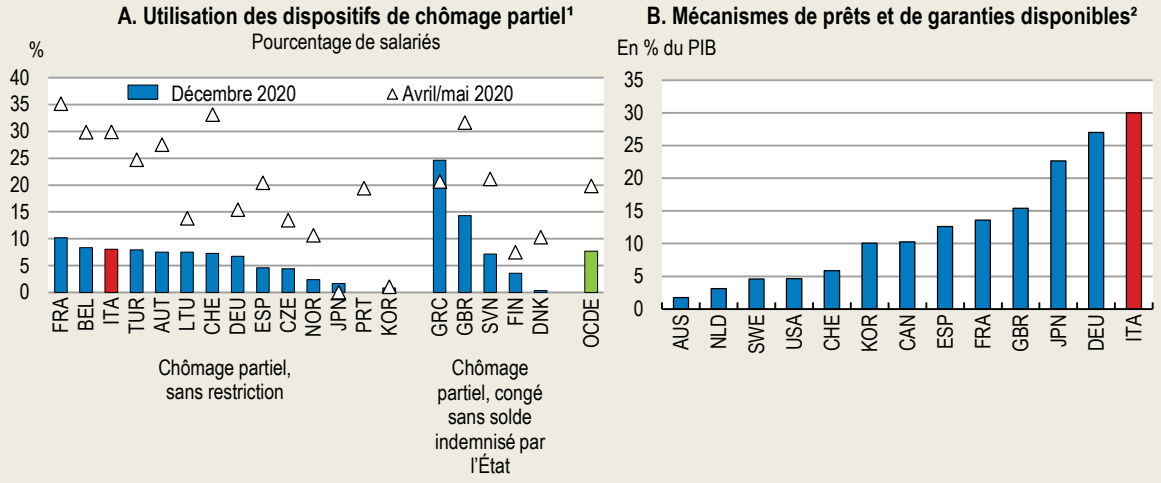
Les pouvoirs publics italiens ont pris un large éventail de mesures pour amortir le choc de la pandémie de COVID-19 sur les entreprises, les emplois et les ménages et pour enclencher la reprise. Selon les estimations officielles, ces mesures ont représenté au total 108 milliards EUR en 2020 (6.6 % du PIB de 2020) et représentent 72 milliards EUR en 2021 (4.1 % du PIB). Elles ont été adoptées par le biais de sept décrets de vaste portée, ainsi que dans le budget 2021. Parmi les principales mesures figurent notamment les suivantes :

- **Subventions directes aux entreprises :** Les entreprises se sont vu accorder des subventions en fonction de l'ampleur de leur perte de chiffre d'affaires. Ces mesures étaient dans un premier temps destinées aux entreprises des régions et secteurs les plus touchés, mais leur portée a ensuite été étendue, car l'incidence des restrictions sur les activités au sein des chaînes de valeur n'était pas prise en compte. Des fonds ont en outre été spécialement débloqués pour certains des secteurs les plus durement touchés, tels que le tourisme.
- **Garanties de prêts aux entreprises :** Plus de 500 milliards EUR de garanties de prêts ont été mobilisés. Les dispositifs de garantie publique destinés aux petites, moyennes et grandes entreprises ont été renforcés, et une garantie gratuite a été instaurée pour les nouveaux prêts octroyés aux PME. Les PME des secteurs les plus durement touchés se sont vu accorder un moratoire sur le remboursement de leurs prêts jusqu'à décembre 2021.
- **Chômage partiel et mesures de soutien de l'emploi :** Le dispositif de chômage partiel qui existait déjà en Italie a été élargi, sa portée a été étendue à l'ensemble des secteurs et des entreprises, et les coûts d'accès aux prestations ont été réduits.
- **Reports de paiement d'impôts et de cotisations sociales :** Les versements d'impôts et de cotisations de sécurité sociale ont été reportés pour toutes les entreprises des secteurs les plus durement touchés, ainsi que pour toute entreprise dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions EUR, tous secteurs confondus. Le règlement de la TVA a également été reporté pour l'ensemble des entreprises et des travailleurs indépendants exerçant leurs activités dans les provinces les plus touchées.
- **Aides au revenu en faveur des ménages :** Diverses prestations ponctuelles ont été versées aux ménages n'ayant pas bénéficié des prestations de chômage partiel, notamment des

prestations monétaires destinées à diverses catégories de travailleurs indépendants et de travailleurs saisonniers, et un complément de revenu d'urgence mensuel compris entre 400 EUR et 800 EUR versé aux ménages à bas revenu en difficulté. Des fonds ont été débloqués pour couvrir les coûts de garde d'enfants ou pour apporter un soutien financier aux personnes contraintes de prendre un congé pour s'occuper d'enfants. La durée de la période de chômage n'aura pas d'incidence sur les prestations de chômage jusqu'au 31 décembre 2021.

- **Aides aux entités publiques ayant subi des pertes de recettes :** Des administrations infranationales, des autorités publiques et des entreprises publiques ont bénéficié de transferts budgétaires.

Graphique 1.4. L'Italie a eu massivement recours aux dispositifs de chômage partiel et a mis en place des mécanismes de prêts généreux



1. Les données sont provisoires. Chômage partiel - sans restriction : réduction du temps de travail soumise à aucune limitation importante ; chômage partiel - congé sans solde indemnisé par l'État : aucune réduction partielle du temps de travail autorisée. Portugal : les données de décembre sont indisponibles ; Japon : le dispositif a été supprimé ; Slovénie : le dispositif n'est plus en usage. Pour cause d'indisponibilité des données, les pays suivants n'ont pas été inclus dans la moyenne de l'OCDE : Colombie, Costa Rica, Islande, Israël, Lettonie, Luxembourg et Mexique.
2. Les données sur les garanties sont des estimations globales établies à partir de diverses sources nationales ; il se peut qu'elles ne tiennent pas entièrement compte des différences de définition et des doublons.
Sources : OCDE (2021), Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2021, chapitre 2 (*Job retention schemes during the COVID-19 crisis: Promoting job retention while supporting job creation*) ; OCDE, outil de suivi des politiques relatives au COVID-19 ; calculs de l'OCDE et estimations des autorités nationales.

StatLink :://stat.link/6fj80v

Les mesures de soutien évoluent à mesure que la reprise s'installe

L'essentiel des mesures de soutien adoptées pour l'année 2021 continue de soutenir la trésorerie d'un large éventail d'entreprises et de ménages, en particulier ceux qui ont été les plus durement touchés par la crise. Les risques liés à un retrait prématuré de ces aides sont asymétriques, compte tenu de l'ampleur du choc, du lourd tribut payé par les titulaires de contrats à temps partiel et à durée déterminée, ainsi que par les femmes et les jeunes, et les entreprises italiennes disposant d'une trésorerie limitée. Le délai dans lequel les PME et les primo-acquéreurs d'un logement devaient déposer leur demande pour bénéficier des

garanties et des moratoires sur les prêts a été prolongé jusqu'à la fin 2021. Cela permet de concilier le retour à la normale en matière de normes relatives aux concours bancaires et la levée progressive des conditions d'accès exceptionnelles aux dispositifs de chômage partiel, pour toutes les entreprises sauf les plus durement touchées. Parallèlement à la poursuite du redressement de l'économie après la crise, il faudra que les aides deviennent de plus en plus ciblées.

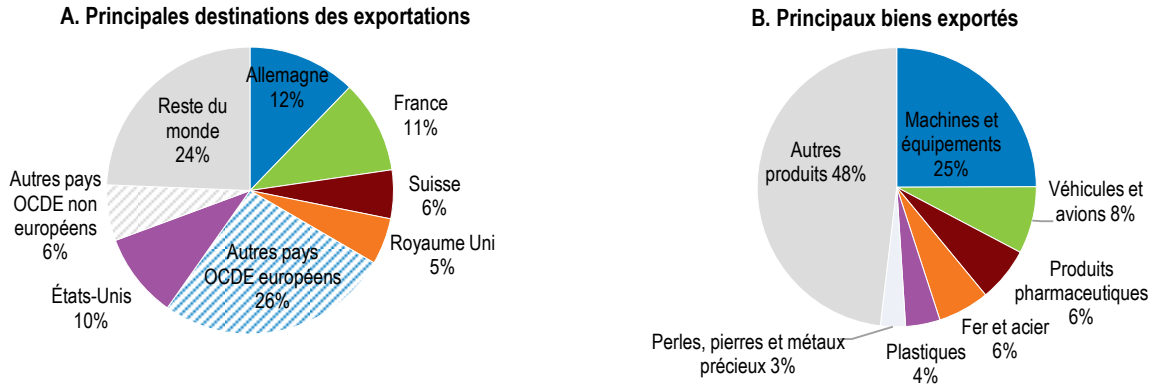
Un certain nombre de mesures visent à neutraliser l'incidence potentielle de la fin de l'interdiction des licenciements pour les grandes entreprises à compter du 30 juin 2021, et pour les entreprises de plus petite taille à partir du 31 octobre 2021. Les entreprises qui ne réduisent pas leurs effectifs bénéficient d'un accès gratuit aux dispositifs de chômage partiel jusqu'à la fin 2021. Le « contrat de solidarité » permet aux entreprises déplorant une perte importante de chiffre d'affaires de réduire les salaires de 70 % si les effectifs sont maintenus et avec l'accord des syndicats. Par ailleurs, afin d'encourager les embauches à court terme, le gouvernement a créé un nouveau « contrat de retour à l'emploi », au titre duquel les employeurs proposant des contrats temporaires entre juillet et octobre 2021 sont exonérés du paiement des cotisations de sécurité sociale pendant 6 mois, à condition que ces contrats soient convertis en contrats permanents à la fin de la période d'essai. Le « contrat d'expansion », qui permet aux salariés de prendre une retraite anticipée et d'ouvrir ainsi la voie à de nouvelles embauches, peut à présent être proposé par toutes les entreprises comptant plus de 100 salariés. Les contrats à durée déterminée peuvent être renouvelés jusqu'à la fin 2021, sans limitation du nombre de prorogations et sans justification. Les politiques actives du marché du travail, indispensables pour encourager le recyclage de la main-d'œuvre (y compris des chômeurs), s'avèrent plus difficiles à mettre en œuvre. Sur le long terme, réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux devrait rester une priorité, tandis qu'il faudrait remédier à la rigidité persistante des règles relatives aux licenciements (voir ci-après).

Afin de préserver l'investissement, il est crucial de réduire le risque de surendettement des entreprises qui demeurent solvables après la crise (Demmou et al., 2021[10]). Parmi les mesures visant à accélérer les investissements et le désendettement figurent l'extension des crédits d'impôt au titre des investissements en fonds propres réalisés dans des PME, des start-ups et des sociétés non cotées, ainsi qu'une augmentation temporaire de la déduction pour fonds propres en 2021. Le fonds *Patrimonio Rilancio*, créé par la Caisse des dépôts et des prêts (CDP, *Cassa Depositi e Prestiti*), peut investir dans des instruments assimilables à des fonds propres, tels que des obligations convertibles, notamment en faveur des moyennes et grandes entreprises. D'autres mesures destinées à encourager le recours au financement par capitaux propres, telles que la déduction pour fonds propres, ou à réduire le coût des faillites sont examinées ci-après.

Le Royaume-Uni est un partenaire commercial important, qui représente 5 % des exportations de marchandises de l'Italie (Graphique 1.5.. Au fil du temps, l'ensemble des conséquences du Brexit se manifesteront plus clairement. Néanmoins, l'impact estimé de son retrait de l'Union européenne est relativement plus faible en Italie que dans d''autres pays de l'UE (Arriola et al., 2020[11]). D'après les données relatives aux échanges de 2020 et 2021, les pires effets directs du Brexit sur les exportations de biens italiennes ont été atténués par le fait que le scénario de sortie de l'UE sans accord ait été évité. La valeur des importations britanniques en provenance d'Italie a nettement moins diminué que celle des importations en provenance de l'UE, et leur évolution est plus similaire à celle des importations en provenance du reste du monde. Les chaînes d'approvisionnement de l'Italie n'ont pas subi non plus de graves perturbations, dans la mesure où 2.2 % seulement des importations italiennes provenaient du Royaume-Uni en 2020. On estime que les répercussions des restrictions relatives aux déplacements des personnes et aux services sont relativement faibles en Italie (Arriola et al., 2020[11]).

Graphique 1.5. Ventilation des exportations par destination et par produit

Part des exportations totales de marchandises, 2019



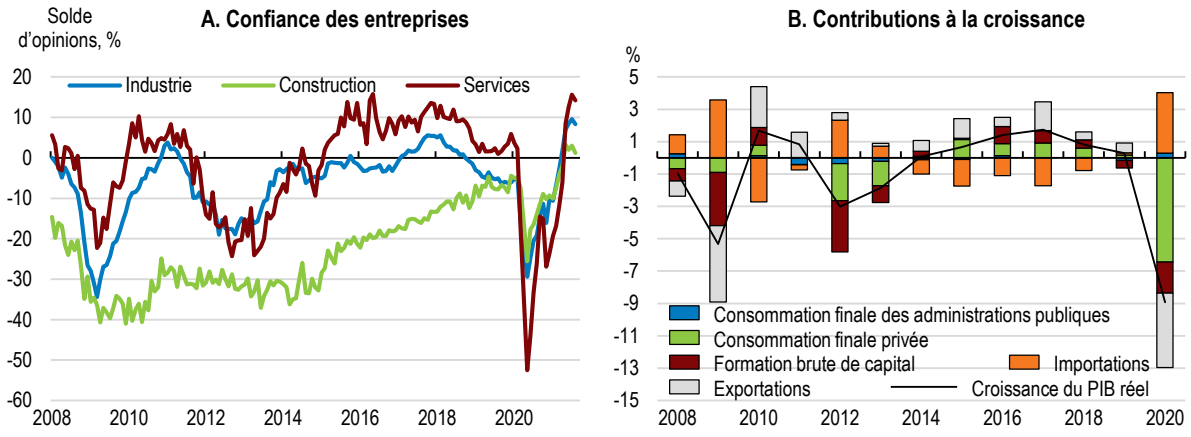
Source : OCDE (2021), base de données des statistiques du commerce international par produit (ITCS).

StatLink https://stat.link/wcfl7v

La reprise sera progressive, mais entourée de risques

Après le choc provoqué par la pandémie de COVID-19, l'activité économique devrait se redresser régulièrement pour retrouver ses niveaux de 2019 au premier semestre de 2022. L'augmentation de l'investissement public, notamment grâce aux ressources du plan « Next Generation EU », contribuera à attirer l'investissement privé en 2022. La consommation devrait redémarrer parallèlement au redressement de l'emploi et à une réduction de l'épargne de précaution favorisée par la diminution des incertitudes. Des données récentes mettent en évidence un net regain de confiance chez les entreprises et les consommateurs, signe encourageant pour l'activité et l'emploi (Graphique 1.6.). Les tensions sur les prix vont s'accentuer à court terme en raison de la hausse des prix des matières premières et de la construction, mais resteront contenues à moyen terme. Le secteur manufacturier bénéficiera du redressement de la demande d'exportations sur les principaux marchés, ainsi que des retombées positives du redémarrage dans la construction. Le secteur des services s'est rétabli rapidement grâce au programme de vaccination et au système de certificat vert mis en place par les autorités. Le caractère limité des obstacles à l'entrée dans les secteurs du tourisme et des loisirs devrait favoriser un rétablissement relativement rapide des capacités productives.

Graphique 1.6. La confiance s'est redressée et l'investissement devrait tirer la reprise



Source : EUROSTAT ; et Perspectives économiques de l'OCDE (base de données).

StatLink https://stat.link/mlpi0g

Les perspectives sont entourées de risques importants à la hausse comme à la baisse. Les plus grandes sources d'incertitude résident dans l'évolution de la pandémie et le rythme de la vaccination en Italie et dans le reste du monde. Parmi les autres risques de révision à la baisse figurent un rétablissement plus lent de la confiance, une multiplication ou une accélération des faillites, et des séquelles plus profondes que prévu des destructions d'emplois ou des pertes de capacités subies par les entreprises. Il en résulterait sans doute une dégradation de la rentabilité des banques et un ralentissement du crédit, même si le risque systémique dans le secteur bancaire est aujourd'hui plus faible que lors de la crise de la dette souveraine. Parmi les risques de révision à la hausse, citons un redressement plus marqué de la confiance, une utilisation plus rapide de l'épargne accumulée par les ménages, un engagement plus rapide que prévu des dépenses d'investissement grâce au plan « Next Generation EU », et une mise en œuvre accélérée des réformes structurelles.

Tableau 1.1. Événements peu probables qui pourraient modifier sensiblement les perspectives

Choc	Conséquences possibles
Hausse des taux d'intérêt à l'échelle mondiale ne s'accompagnant pas d'une accélération correspondante de la croissance, ou réajustement important et désordonné des primes de risque sur les marchés mondiaux	Une augmentation des taux d'intérêt, si elle ne s'accompagnait pas d'une accélération correspondante de la croissance, renforcerait les tensions sur les finances publiques et le système bancaire national. L'Italie serait particulièrement affectée, compte tenu du niveau élevé de son ratio dette publique/PIB.
Importants retards dans la satisfaction des conditions d'octroi des fonds au titre du plan de relance « Next Generation EU »	L'octroi retardé ou la réduction des fonds provenant de « Next Generation EU » ampute la croissance et la confiance, fait monter en flèche les primes de risque et durcit les contraintes d'emprunt. Cela imposerait un ajustement des dépenses et de la croissance, qui dépendrait de la réaction des autorités monétaires.
Changements politiques internes désordonnés ralentissant le rythme des réformes	La détermination politique à adopter des dispositions législatives pour mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires au déblocage des financements accordés dans le cadre du plan de relance « Next Generation EU » serait affaiblie. La confiance s'éroderait et l'incertitude des investisseurs augmenterait, tout comme les écarts de rendement.
Forte augmentation du nombre de faillites	L'encombrement des tribunaux allonge considérablement les délais de règlement, rend plus incertaine la tarification des prêts non performants, dégrade les bilans des banques, fait augmenter les primes de risque et entraîne un recul du crédit bancaire.

Tableau 1.2. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

Variation annuelle en pourcentage, en volume (au prix de 2015)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Prix courants (milliards EUR)	Variation en pourcentage, en volume (prix de 2015)				
Produit intérieur brut (PIB)	1 739	0.8	0.3	-8.9	5.9	4.1
Consommation privée	1 046	1.0	0.3	-10.7	4.7	4.5
Consommation publique	327	0.1	-0.8	1.6	0.9	-0.6
Formation brute de capital fixe	304	2.9	1.1	-9.2	15.9	8.7
Logement	71	0.7	1.6	-8.8	19.0	5.7
Demande intérieure finale	1 677	1.2	0.2	-8.1	5.9	4.3
Variation des stocks[1,2]	12	0.0	-0.7	-0.3	-0.3	0.1
Demande intérieure totale	1 689	1.1	-0.5	-8.3	5.6	4.2
Exportations de biens et services	536	1.6	1.9	-14.5	12.0	7.1
Importations de biens et services	486	2.8	-0.5	-13.1	12.3	7.5
Solde extérieur[1]	50	-0.3	0.7	-0.9	0.4	0.1
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)						
Emploi[3]		0.9	0.6	-2.8	1.4	1.8
Taux de chômage (% de la population active)[3]		10.7	10.0	9.3	10.4	10.1
Déflateur du PIB		1.1	0.8	1.2	1.3	1.6
Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)		1.2	0.6	-0.1	1.5	1.3
IPCH sous-jacent		0.6	0.5	0.5	0.7	0.8
Termes de l'échange		-0.6	0.7	3.7	-1.9	0.0
Taux d'épargne net des ménages (% du revenu disponible)		2.5	2.5	10.3	6.5	2.8
Solde commercial (% du PIB)		2.4	3.3	3.6	3.2	3.2
Solde des paiements courants (% du PIB)		2.5	3.2	3.5	3.3	3.3
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)		-2.2	-1.6	-9.5	-10.6	-5.7
Dette brute des administrations publiques (au sens de Maastricht, % du PIB)		134.4	134.6	155.9	158.6	155.1
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne		-0.3	-0.4	-0.4	-0.5	-0.5
Rendement des obligations d'État à 10 ans, moyenne		2.6	1.9	1.2	0.8	0.9

1. Contributions aux variations du PIB réel, montant effectif dans la première colonne.
2. Y compris l'écart statistique.
3. Sur la base de données ISTAT provisoires.
Source : OCDE (2021), Perspectives économiques de l'OCDE (base de données) et prévisions provisoires.

La crise liée au COVID-19 a accentué certains facteurs de vulnérabilité macrofinancière

Les risques de faillite ont augmenté, mais les banques sont mieux armées pour les gérer

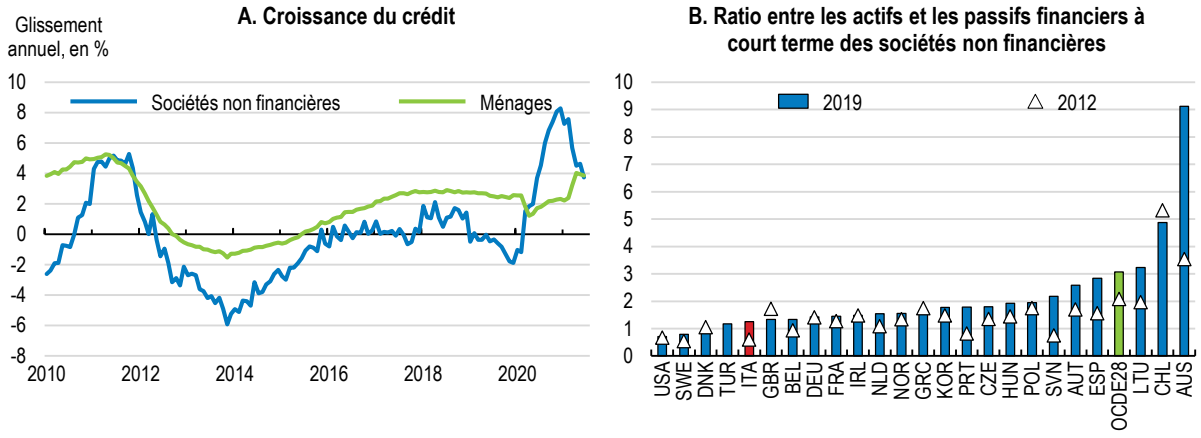
Les mesures d'apport de liquidités prises par le gouvernement, ainsi que les dispositions réglementaires contracycliques applicables aux banques, se sont traduites par des contraintes de crédit pour les entreprises à la fin de 2020, qui étaient les mêmes, voire moindres, qu'à la fin de 2019. L'accélération de la croissance du crédit a constitué une bouée de sauvetage cruciale pour les entreprises italiennes, dont le niveau de trésorerie est relativement bas comparé à celui de leurs homologues de la zone OCDE (Graphique 1.7.). Bien que cette croissance plus rapide du crédit ait accentué l'endettement des entreprises, nombre d'entre elles ont accru leur volant de trésorerie et, en moyenne, l'échéance de la dette s'est allongée, grâce aux garanties de l'État (Banca d'Italia, 2021[12]). Un moratoire sur les dépôts de bilan en vigueur de mars à juin 2020 et l'activité réduite des tribunaux due à la pandémie ont également joué un rôle positif à cet égard. En conséquence, le nombre de faillites a diminué de 22.7 % en Italie en 2020, alors qu'il avait augmenté de 58.1 % durant la crise financière mondiale (OCDE, 2021[13]). En préservant

des entreprises qui, en d'autres circonstances, seraient viables, ces mesures réduisent au minimum le risque d'affecter durablement les capacités productives de l'économie.

Parallèlement au démantèlement progressif des mesures d'aide, les faillites vont probablement se multiplier, même si le taux moyen de défaillance devrait rester inférieur à celui enregistré au cours de la crise financière mondiale (Banca d'Italia, 2021[12]). La proportion d'entreprises présentant le risque le plus élevé (c'est-à-dire une probabilité de défaillance supérieure à 5 %) s'est hissée de 10 % avant la crise liée au COVID-19 à 14 % à la fin de 2020 (Banca d'Italia, 2021[12]). La performance des prêts remplissant les conditions requises un moratoire laisse à penser que l'accroissement global de la vulnérabilité des emprunteurs se concentre parmi ceux qui sont liés aux secteurs durement touchés par la pandémie (Banca d'Italia, 2021[12]).

Une multiplication des faillites pèsera sur les banques dans un contexte marqué par des bénéfices relativement modestes et un niveau encore élevé de prêts non performants par rapport à ceux observés dans d'autres pays de l'OCDE (Graphique 1.8.). L'assise du système bancaire est néanmoins plus solide qu'elle ne l'était au moment de la crise de la dette souveraine, en 2012 (Encadré 1.2). Les banques ont amélioré leurs ratios de fonds propres et réalisé des progrès en matière d'identification, d'évaluation et de cession des prêts non performants. Leur sensibilité aux difficultés de financement à court terme est restée faible. Les niveaux de liquidités sont deux fois supérieurs aux minimums réglementaires grâce à l'augmentation des dépôts de la clientèle de détail et aux mesures de la Banque centrale européenne (BCE) concernant les avoirs bancaires. Les orientations relatives à la suspension des distributions de dividendes ont amélioré la résilience à court terme. En outre, les bilans sont moins sensibles aux fluctuations des cours des obligations d'État, la proportion d'obligations évaluées au coût amorti ayant augmenté (Commission européenne, 2020[14]) ; (Banca d'Italia, 2021[12]).

Graphique 1.7. La réaction rapide des autorités a été cruciale pour préserver l'accès au financement compte tenu de la faiblesse des volants de trésorerie



Note : Partie B : En raison de la non-disponibilité des données, la moyenne simple des données disponibles pour les pays de l'OCDE exclut le Canada et la Suisse.
Source : Banque d'Italie ; OCDE (2021), Comptes nationaux : Indicateurs financiers (base de données).

StatLink https://stat.link/vl5n68

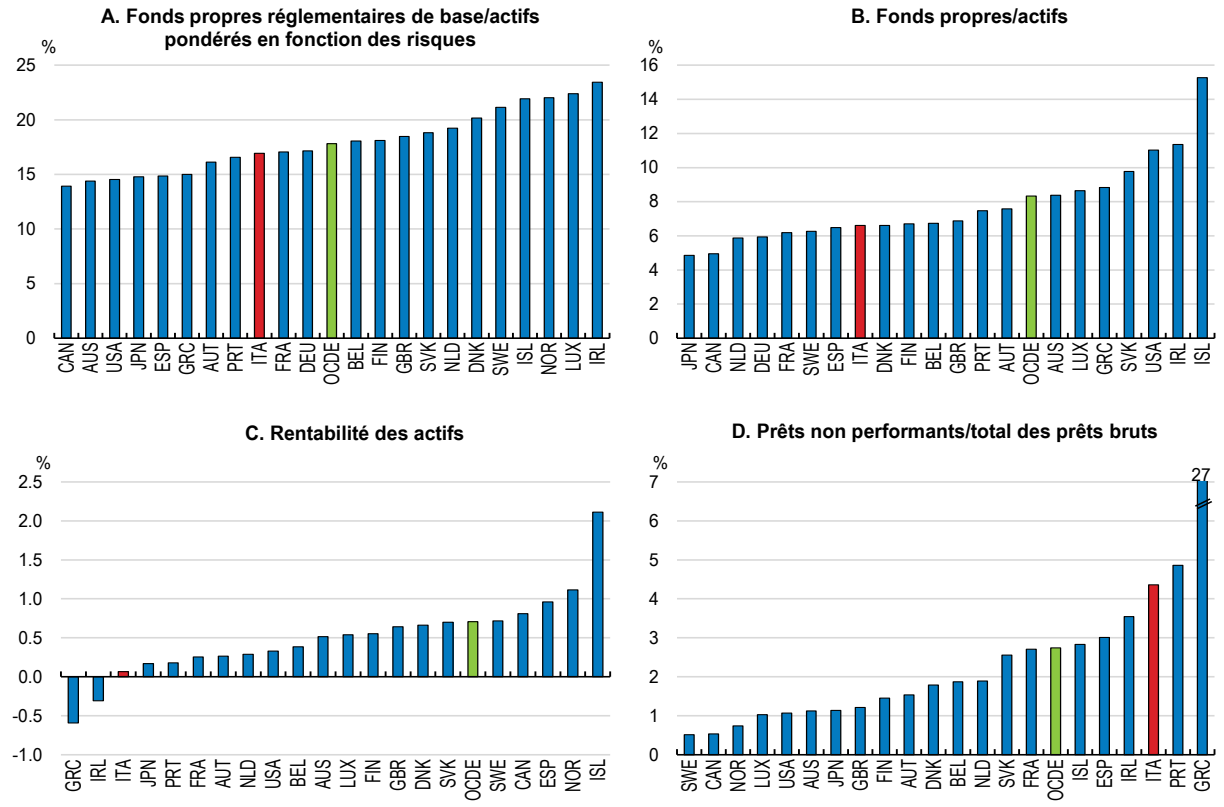
Il faut poursuivre les efforts déployés pour surveiller et gérer activement les risques que font peser sur les bilans des banques les conséquences de la pandémie de COVID-19. Au cours de la dernière crise, en Italie comme ailleurs, les banques fragiles ont accordé des prêts à des entreprises « zombies », ce qui a dégradé la situation en termes de redéploiement du crédit (Acharya et al., 2019[15]). D'après les estimations actuelles, le nombre et les besoins de crédit des entreprises zombies sont faibles (Schivardi et Romano,

2020[16]), ce qui tient à l'amélioration de la gestion des risques par les banques. Néanmoins, le moratoire sur les dettes réduit la capacité des banques à discerner en temps réel les bons et les mauvais profils de risque (Bruno et Carletti, 2021[17]). Pour que les prêts aux entreprises non viables soient identifiés de manière adéquate et sortis du bilan des banques, une instance de supervision réglementaire solide (en particulier pour les petites banques) doit aller de pair avec le maintien des mécanismes d'incitation, tels que les crédits d'impôt accordés au titre de la cession de prêts non performants et les garanties applicables aux tranches de prêts titrisées.

Le marché des prêts non performants a connu une expansion spectaculaire en Italie, mais il peut se développer encore. Il est crucial que leur prix soit déterminé correctement pour favoriser à la fois l'entrée sur le marché d'investisseurs disposés à acheter des expositions non performantes et la vente de ces crédits par les banques. Des procédures judiciaires plus efficaces permettraient d'améliorer les taux de recouvrement et de réduire l'incertitude et le risque. Des orientations de l'autorité de régulation concernant les critères à appliquer pour identifier les prêts à risque aideraient à définir des normes à l'échelle de l'ensemble du marché, en particulier sur le segment plus difficile à évaluer des prêts dont le remboursement est jugé improbable. Des normes communes réduiraient les asymétries d'information entre les banques et les acquéreurs potentiels de prêts bancaires, et amélioreraient le processus d'établissement des prix.

Graphique 1.8. Des facteurs de vulnérabilité subsistent dans le secteur bancaire

T4 2020 ou dernière période connue



Note : Chaque partie du graphique présente la moyenne non pondérée des pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données. Par manque de données concernant la Nouvelle-Zélande et la Suisse, l'agrégat OCDE exclut ces deux pays.
Source : Fonds monétaire international (2021), base de données des Indicateurs de solidité financière du FMI ; et Banque d'Italie.

StatLink https://stat.link/vux6ga

Il faudrait lever les obstacles à une accélération de la réduction des coûts des banques, afin d'étayer leur rentabilité à long terme. Des progrès ont certes été accomplis en matière de réduction du nombre d'agences, mais les banques devraient être encouragées davantage à réaliser des économies. Le niveau de l'investissement étranger dans le secteur bancaire est très faible, et le laisser augmenter, par exemple *via* la vente de petits établissements bancaires sans importance systémique, permettrait de neutraliser le risque d'un affaiblissement des banques italiennes et pourrait contribuer à renforcer les pressions concurrentielles.

Encadré 1.2. Le renforcement des banques et du marché des prêts non performants en Italie

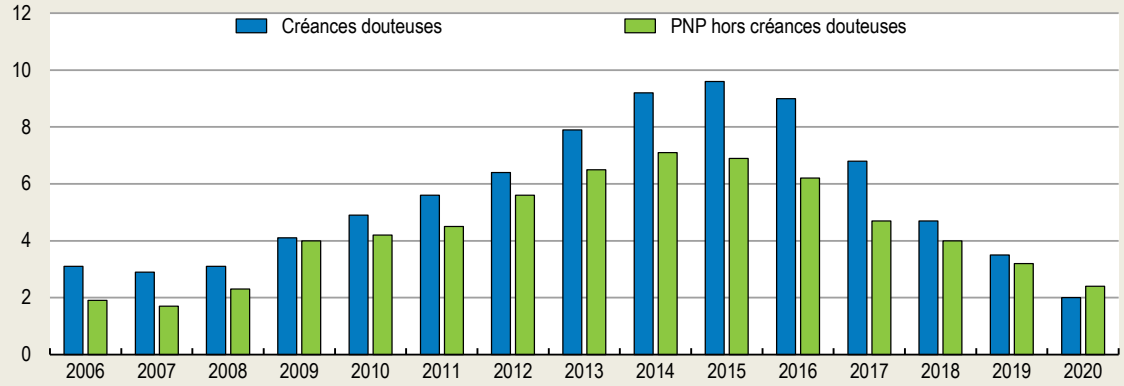
Après la crise de la dette souveraine du début des années 2010, le niveau des fonds propres des banques a été rehaussé et leur gouvernance améliorée. Les réformes des banques mutualistes et coopératives ont accéléré la concentration du secteur bancaire. Le cadre de gestion des crises applicable aux entreprises non financières a été renforcé par l'adoption du nouveau Code de la défaillance d'entreprise et de l'insolvabilité, qui doit entrer en vigueur en septembre 2021.

Ces réformes ont été complétées par des efforts déployés pour aider les banques à gérer leurs prêts non performants (PNP) (Graphique 1.9.). Une surveillance plus stricte a amélioré le provisionnement des PNP. La constitution de ces provisions a également été étayée par les dispositions transitoires adoptées en vue de l'adoption de la norme internationale d'information financière IFRS 9, selon laquelle une augmentation de ces provisions ne doit pas obligatoirement s'accompagner d'une hausse du ratio de fonds propres. Le gouvernement favorise les cessions de PNP en offrant aux banques des crédits d'impôt en cas de vente, et en incitant les entreprises à acquérir ces prêts par le biais d'une garantie couvrant les tranches de rang supérieur des PNP titrisés, la GACS (*Garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze*). Les tranches de rang supérieur couvertes par la GACS ont représenté 14.4 milliards EUR sur un montant total de titrisations de 17.7 milliards EUR (Banca d'Italia, 2021[12]).

Face à la crise liée au COVID-19, le gouvernement a encore incité les banques à continuer à céder leurs PNP en 2020, en offrant de généreux crédits d'impôt. En conséquence, malgré la diminution des faillites et l'atonie de l'activité, les banques ont pu vendre environ 30 milliards EUR de PNP en 2020. La société publique de gestion d'actifs AMCO a été un des principaux acquéreurs d'expositions non performantes en 2020 (Canino et al., 2020[18]). Les acteurs du marché prévoient une période de concentration des acquéreurs, ainsi qu'une évolution vers un recours accru à la titrisation de PNP pour attirer davantage d'investisseurs sur le marché. Cela exigera la réalisation de progrès en matière d'évaluation sur le segment des prêts dont le remboursement est jugé improbable, une catégorie qui soulève des difficultés d'appréciation en Italie comme ailleurs – notamment en ce qui concerne les prêts titrisés qui ne sont pas adossés à des biens immobiliers.

Graphique 1.9. Les prêts non performants et les créances douteuses ont été progressivement réduits

Part de l'encours brut de prêts non performants (PNP) dans le total des prêts bruts, en %



Source : Banque d'Italie.

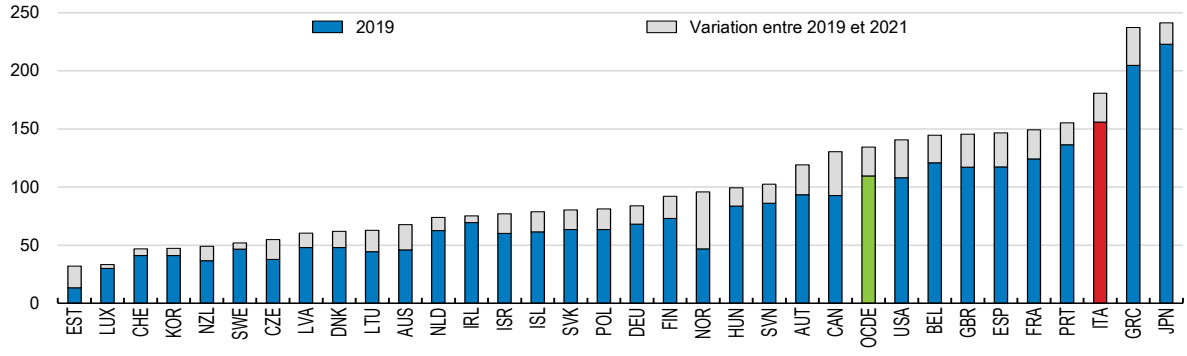
StatLink https://stat.link/raj60u

Risques qui pèsent sur la viabilité des finances publiques

La décision du gouvernement d'accroître fortement le soutien apporté à l'activité, compte tenu de la lutte prolongée contre la pandémie de COVID-19, a entraîné une hausse sensible du ratio dette publique/PIB par rapport aux autres pays de l'OCDE, qui n'a fait que rehausser des niveaux déjà élevés (Graphique 1.10). Avant cela, l'excédent budgétaire primaire ressortait, en moyenne, à 1.5 % du PIB entre 2012 et 2019. Même si les mesures de soutien liées au COVID-19 sont démantelées, le gouvernement entend accroître ses dépenses d'investissement entre 2022 et 2024, reportant à 2025 la réduction du déficit budgétaire à moins 3 % du PIB. Une accélération durable de la croissance et une faiblesse persistante des taux d'intérêt seront nécessaires pour que soit atteint l'objectif du gouvernement de ramener le ratio dette/PIB à son niveau de 2019 (soit 134 % au sens de Maastricht) d'ici à 2030.

Graphique 1.10. Les niveaux d'endettement public ont fortement augmenté et resteront élevés

Dette brute des administrations publiques, en % du PIB



Note : Par manque de données concernant le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Mexique et la Turquie, l'agrégat OCDE exclut ces pays.
Source : OCDE (2021), *Perspectives économiques de l'OCDE* (base de données).

StatLink https://stat.link/uk1wcq

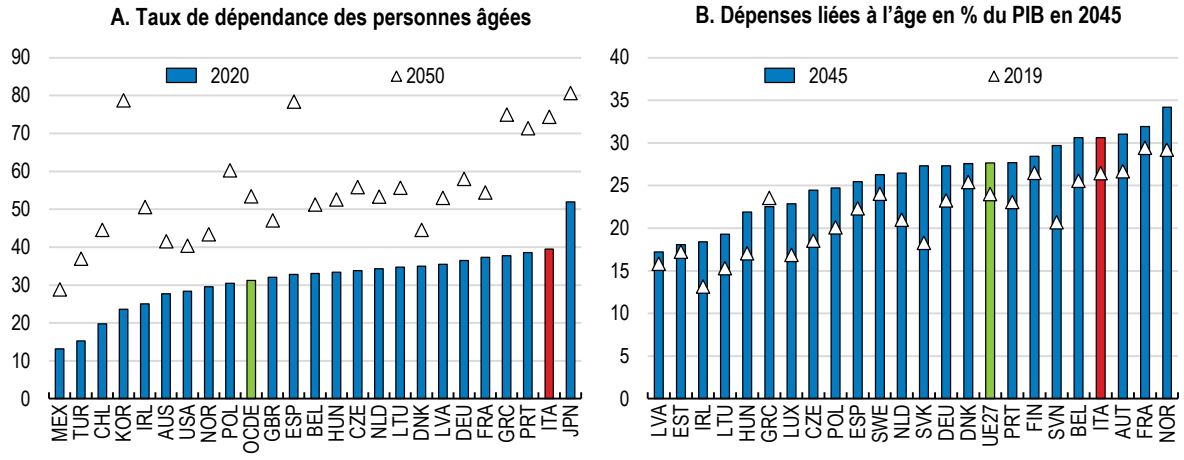
Le ratio dette publique/PIB relativement élevé de l'Italie accroît sa sensibilité aux variations des taux d'intérêt. Les charges d'intérêts devraient passer de 57.3 milliards EUR en 2020 à 61 milliards EUR en 2021 (3.7 % du PIB de 2020) et diminuer progressivement en proportion du produit intérieur brut parallèlement à la hausse du taux de croissance nominale (Ministère de l'Économie et des Finances, 2021[19]). La stratégie de gestion active de la dette mise en œuvre par le Trésor a permis d'allonger l'échéance résiduelle moyenne des titres de dette, qui est passée de 6.3 ans en mars 2014 à 6.9 ans en mars 2021, ce qui a contribué à réduire ces tensions (Dipartimento del Tesoro, 2021[20]). À terme, l'effet « boule de neige » (résultant de la différence entre le taux de croissance nominale et les taux d'intérêt) devrait contribuer à réduire le ratio dette/PIB au cours des 10 prochaines années (Commission européenne, 2021[21]). Une hausse des taux d'intérêt aurait cependant un effet négatif sur l'Italie si elle ne s'accompagnait pas, en contrepartie, d'une hausse de son taux de croissance.

Plusieurs réformes des retraites de grande envergure engagées depuis 2011 ont contribué à limiter l'impact des tensions sur les dépenses liées au vieillissement démographique (Ministère de l'Économie et des Finances, 2020[22]); (Commission européenne, 2021[21]). Cela tient en partie au report de l'âge de la retraite, qui est désormais modulé en fonction de l'espérance de vie (OCDE, 2019[23]).

Néanmoins, les dépenses liées à l'âge vont continuer de s'accroître au cours des 25 prochaines années, en raison de l'évolution des dépenses de santé et de soins de longue durée (Commission européenne, 2021[21]). Compte tenu d'une démographie défavorable, le taux de dépendance des personnes âgées restera un des plus élevés de la zone OCDE (Graphique 1.11). À très long terme, étant donné qu'une proportion plus importante de la population active sera soumise à des règles garantissant la viabilité du système de retraite, les dépenses de pensions diminueront à partir de 2045 pour retomber d'ici 2070 à un niveau inférieur à celui de 2019 (Commission européenne, 2021[24]). En 2019, des mesures ont été adoptées pour reporter à 2026 l'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie. Le régime « Quota 100 », également mis en place en 2019 et qui doit expirer en décembre 2021, permet de prendre une retraite anticipée à partir de 62 ans moyennant 38 années de cotisation. Si le régime Quota 100 était pérennisé, cela entraînerait une hausse cumulée des dépenses de pensions de 11 points de PIB entre 2020 et 2045 (Ministère de l'Économie et des Finances, 2020[22]). Il conviendrait donc qu'il vienne à expiration en décembre 2021. Toujours dans une optique de maîtrise des coûts, il faudrait que l'âge d'admission au bénéfice des pensions de réversion permanentes – qui représentent 2.4 % du PIB, alors que la moyenne de l'OCDE s'établit à 1 % – ne soit guère inférieur à l'âge normal de la retraite (OCDE, 2019[23]) .

Pour l'heure, les retraités italiens bénéficient généralement de revenus plus élevés et de taux de pauvreté plus faibles que leurs homologues européens – ce qui n'est pas le cas des actifs occupés (Graphique 1.12.). Sur le long terme, malgré les projections de diminution des dépenses de pensions en proportion du PIB, les retraités italiens bénéficieront d'un taux de remplacement relativement élevé par rapport à leurs homologues des autres pays de l'UE. La pension de citoyenneté (Pensione di Cittadinanza), instaurée en 2019, a nettement amélioré la protection sociale des personnes âgées. Toutefois, certains retraités sont exposés au risque de pauvreté. L'option offerte aux femmes (*Opzione donna*), qui leur permet de prendre une retraite anticipée si elles ont opté pour un régime de retraite par capitalisation virtuelle à cotisations définies jusqu'en décembre 2021, ne devrait pas être prorogée, étant donné qu'elle accentue les risques de pauvreté à l'âge de la vieillesse (OCDE, 2019[23]).

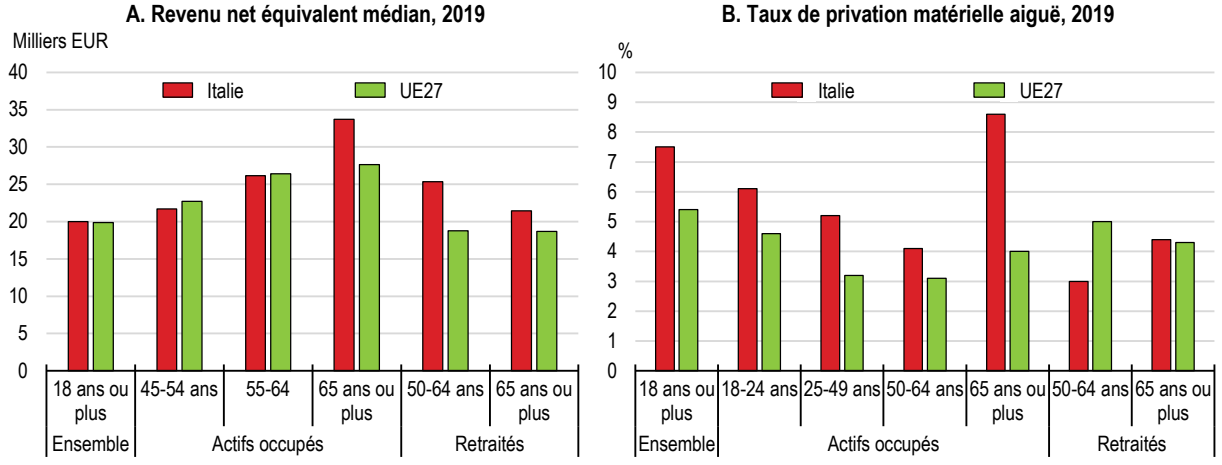
Graphique 1.11. Les dépenses de pensions, qui sont déjà élevées, devraient augmenter, même avec des réformes



Note : Partie A : nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus pour 100 personnes d'âge actif (c'est-à-dire âgées de 20 à 64 ans). Par manque de données concernant la Colombie et le Costa Rica, l'agrégat OCDE exclut ces pays. Partie B : Le niveau des dépenses liées à l'âge est déterminé à partir du rapport sur le vieillissement de2021 de la Commission européenne (The 2018 Ageing Report) et du scénario de référence du Groupe de travail sur le vieillissement de la population (AWG).
Source : OCDE (2019), Panorama des pensions (base de données) ; et Commission européenne (2021), The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), Institutional Paper 148.

StatLink https://stat.link/zwbqf1

Graphique 1.12. Les seniors en Italie sont relativement bien lotis par rapport à leurs homologues européens



Note : Partie A : le revenu disponible médian des ménages englobe tous les revenus du travail (salaires et revenus d'activité indépendante), les revenus privés du capital et de la propriété, les transferts entre ménages, et l'ensemble des transferts sociaux perçus en espèces, dont les pensions de vieillesse. Pour tenir compte de l'effet des différences de taille et de composition des ménages, on calcule le revenu disponible total « équivalent » des ménages. Partie B : Le taux de privation matérielle aiguë correspond à la proportion de la population vivant dans des ménages qui sont dans l'incapacité de couvrir les dépenses liées à au moins quatre des éléments suivants : des dépenses imprévues ; une semaine de vacances hors du domicile par an ; un repas avec viande, volaille ou poisson un jour sur deux ; le chauffage adapté du logement ; l'achat de biens durables tels qu'un lave-linge, un téléviseur couleur, un téléphone ou une voiture ; des impayés.
Source : Eurostat (2020), base de données sur le revenu et les conditions de vie.

StatLink https://stat.link/dm0i5l

Les éléments de passif éventuel se sont hissés à 13 % du PIB de 2020, ce qui représente une hausse de 129.7 milliards EUR par rapport à 2019, le gouvernement ayant eu massivement recours aux garanties de prêts pour améliorer la situation en matière de liquidités durant la crise du COVID-19. Les prêts décaissés ont été d'un montant inférieur aux plafonds de garantie annoncés (Tableau 1.3). Les éléments de passif éventuel liés à la crise provoquée par le COVID-19 représentaient 196.4 milliards EUR en juillet 2021 (7.1 % du PIB de 2020). L'appel de ces garanties entraînera une augmentation de l'encours total de la dette publique. Les garanties du Fonds central de garantie couvrent les prêts d'une durée comprise entre 6 et 8 ans. Quant aux prêts octroyés par les Services d'assurance du commerce extérieur (SACE, *Servizi Assicurativi del Commercio Estero*), ils sont généralement adossés à des actifs et bénéficient de manière prédominante à de grandes entreprises. Bien que les moratoires sur les dettes couvrent un montant considérable de 193 milliards EUR de prêts, les risques budgétaires y afférents devraient être limités dans la mesure où la garantie ne couvre que 33 % des montants exigibles, une fois que les banques ont pris des mesures pour leur recouvrement. Environ 22.9 % de l'encours des crédits bancaires est constitué de prêts à haut risque, dont la probabilité de défaut est supérieure à 5 % (Banca d'Italia, 2021[12]).

Tableau 1.3. Les décaissements de prêts bénéficiant des dispositifs de garantie décidés dans le contexte de la crise du COVID-19 sont en deçà des plafonds annoncés

	Plafond de prêts Milliards EUR	Encours total des montants décaissés		Garanties fournies Milliards EUR
		Milliards EUR	% du PIB de 2020	
Fonds central de garantie[1]	n.d.	168	10.2	15.2
Fonds de garantie SACE[2]	200	26.4	1.6	29.3
Fonds d'assurance des crédits commerciaux SACE[3]	2	2	0.1	1.7
Total[4]		**196.4**	**11.9**	**46.2**
Autres instruments importants				
Garanties des prêts aux PME bénéficiant d'un moratoire[5]		15.1	0.9	
Garantie SACE couvrant l'assurance des crédits à l'exportation[6]		50.9	3.1	30

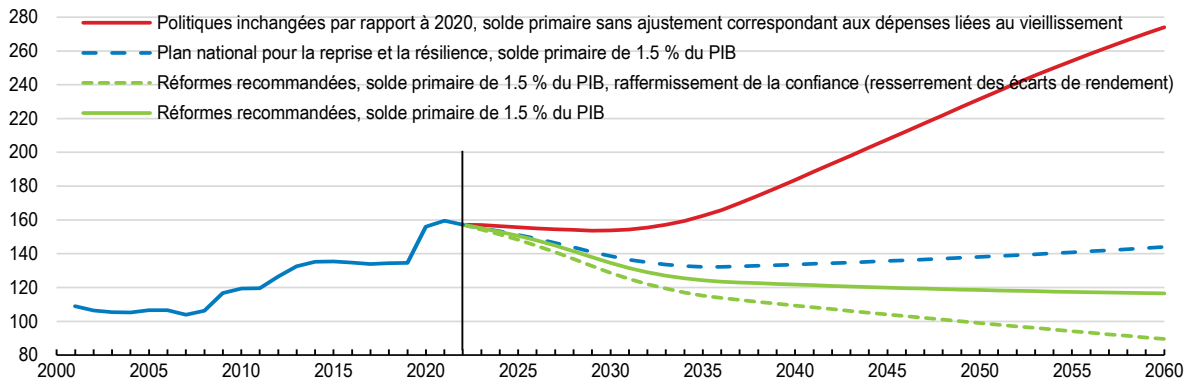
Notes : Les données sont arrêtées au 2 juillet 2021. 1. Il s'agit du Fonds central de garantie pour les petites et moyennes entreprises (*Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese*). Les garanties accordées par ce fonds couvrent essentiellement les prêts octroyés à des PME (entreprises comptant jusqu'à 499 salariés), à hauteur de 100 % pour une durée pouvant aller jusqu'à 15 ans et à hauteur de 90 % pour une durée pouvant aller jusqu'à huit ans. Ces garanties peuvent être accordées jusqu'au 31 décembre 2021. 2. *Il s'agit du fonds Garanzia Italia.* L'État, par le biais des Services d'assurance du commerce extérieur (SACE, Servizi Assicurativi del Commercio Estero), garantit les prêts accordés aux entreprises à hauteur de 90 % si leur chiffre d'affaires est inférieur à 1.5 milliard EUR, de 80 % si leur chiffre d'affaires est compris entre 1.5 milliard EUR et 5 milliards EUR, et de 70 % si leur chiffre d'affaires est supérieur à 5 milliards EUR. Les garanties fournies ne sont pas couvertes par une augmentation du capital social de la SACE, mais par une autorisation préalable d'engager des dépenses à concurrence du plafond défini, en cas d'appel des garanties considérées. Ces garanties fournies sont également destinées à financer un deuxième fonds de garantie, prévu par les mêmes dispositions législatives que celles relatives au fonds Garanzia Italia, assorti d'un plafond de prêts de 200 millions EUR, mais ce deuxième fonds n'est pas encore opérationnel. 3. *Il s'agit du dispositif d'assurance des crédits commerciaux (Assicurazioni crediti commerciali)*. Ce dispositif réassure 90 % du risque lié à la garantie des crédits commerciaux, jusqu'au 30 juin 2021. 4. Ce montant n'inclut pas les garanties publiques accordées à la Caisse des dépôts et des prêts (CDP, Cassa Depositi e Prestiti), qui étaient destinées à couvrir jusqu'à 80 % des crédits octroyés à de grandes entreprises subissant un recul de leur chiffre d'affaires du fait de la pandémie. Ce dispositif n'est pas entré en vigueur, les critères d'admission au bénéfice de la garantie devant être définis par décret ministériel. 5. Ces garanties ne couvrent que 33 % des versements devant être effectués au titre des prêts couverts par le moratoire, et elles sont applicables uniquement après que les banques ont déployé des efforts de recouvrement. Les moratoires sur les dettes ont été prorogés jusqu'à la fin de 2021. 6. Le gouvernement ne prend pas en compte la garantie couvrant l'assurance des crédits à l'exportation dans le cadre de son calcul des engagements liés au COVID-19, même si cette mesure a été adoptée à la suite de la pandémie. Le chiffre indiqué est le niveau auquel s'établissait le fonds de garantie des assurances de crédits à l'exportation à la fin de 2020 : au cours de l'année, 30.2 milliards de ce fonds ont bénéficié de la garantie directe de l'État, la part des garanties supportées par l'État étant passée de 10 % à 90 % en 2020.
Source : (Ministère de l'Économie et des Finances, 2021[19]); (Comité européen du risque systémique, 2021[25]). (Banca d'Italia et al., 2021[26])

Pour inscrire durablement son ratio d'endettement public sur une trajectoire descendante, l'Italie devra enregistrer une croissance plus rapide et améliorer l'affectation de ses ressources publiques et de ses recettes fiscales. Les réformes intégrées dans le plan national pour la reprise et la résilience contribueront à renforcer la croissance économique si elles sont bien mises en œuvre. Néanmoins, même avec un excédent budgétaire primaire de 1.5 % du PIB, cela sera insuffisant pour réduire le ratio dette publique/PIB à très long terme (Graphique 1.13). Donner des signes de la mise en place d'un cadre budgétaire clair, efficace et viable constitue une condition essentielle pour préserver la confiance des investisseurs. La reconstitution de ces marges de manœuvre contribuera à l'absorption des futurs chocs. Des plans budgétaires à moyen terme devraient être élaborés, même si leur mise en œuvre sera tributaire du rythme de la reprise. Ces plans budgétaires devraient prendre en compte les risques potentiels inhérents à une hausse des taux d'intérêt ou à un affaissement de la croissance, et définir des stratégies pour les neutraliser.

À moyen terme, le cadre budgétaire devra permettre de soutenir une croissance plus rapide et de faire face, dans le même temps, à des coûts du vieillissement élevés et allant croissant. Une hausse des recettes fiscales, déjà volumineuses, ou une baisse des investissements publics dans l'enseignement et les infrastructures matérielles auraient un effet négatif sur la croissance économique. Ce phénomène va peser sur les jeunes générations, qui sont maintenant davantage exposées au risque de pauvreté que les autres. Il est donc primordial de redéployer les dépenses publiques et d'ajuster la structure fiscale. Il faudrait que l'élaboration des plans de dépenses soit éclairée par un ensemble succinct d'indicateurs de résultats des politiques menées et par des examens de dépenses publiques, afin que la répartition des crédits budgétaires soit le reflet de l'efficacité des dépenses réalisées pour concrétiser les priorités retenues et répondre aux besoins des citoyens. Ces mesures sont examinées au chapitre 2. Par ailleurs, les réformes du système fiscal devraient permettre de le rendre équitable, efficient et progressif. Pour renforcer la croissance, une réforme de la gestion des finances publiques devrait être complétée par de nouvelles réformes structurelles, comme indiqué ci-après.

Graphique 1.13. Il faudra de nouvelles réformes structurelles pour inscrire la dette publique sur une trajectoire descendante

Dette publique brute, en % du PIB



Note : Les différents scénarios sont présentés dans le Tableau 1.5. Dans le scénario de référence et le scénario de réformes recommandées, on pose l'hypothèse que l'excédent budgétaire primaire atteint 1.5 % du PIB à partir de 2029. Dans le scénario sans ajustement correspondant aux dépenses liées au vieillissement, la variation de ces dépenses entre 2020 et l'année considérée suivant les projections présentées dans le rapport sur le vieillissement de 2021 de la Commission européenne (Commission européenne, 2021[24]) est retranchée du solde primaire. Il est supposé que les taux d'intérêt atteignent 4.3 % en 2037, sauf dans le scénario de « resserrement des écarts de rendement » où ils s'établissent à 3.75 % à partir de 2037. Le scénario de référence repose sur l'hypothèse d'une stabilisation du taux de croissance annuelle réelle du PIB à 0.5 % à partir de 2025, tandis que dans le scénario de réformes recommandées, on suppose qu'il atteint 1.4 % en 2030, avant de refluer progressivement à 1.0 % en 2060.
Source : Calculs fondés sur plusieurs Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE : (Guillemette et Turner, 2018[27]) ; (Guillemette et al., 2017[28]) ; (Cavalleri et Guillemette, 2017[29]) (Guillemette, De Mauro et Turner, 2018[30]) ; et scénarios des projections de population d'Eurostat.

StatLink https://stat.link/916xzn

Recommandations antérieures de l'OCDE visant à réduire les risques budgétaires à moyen terme

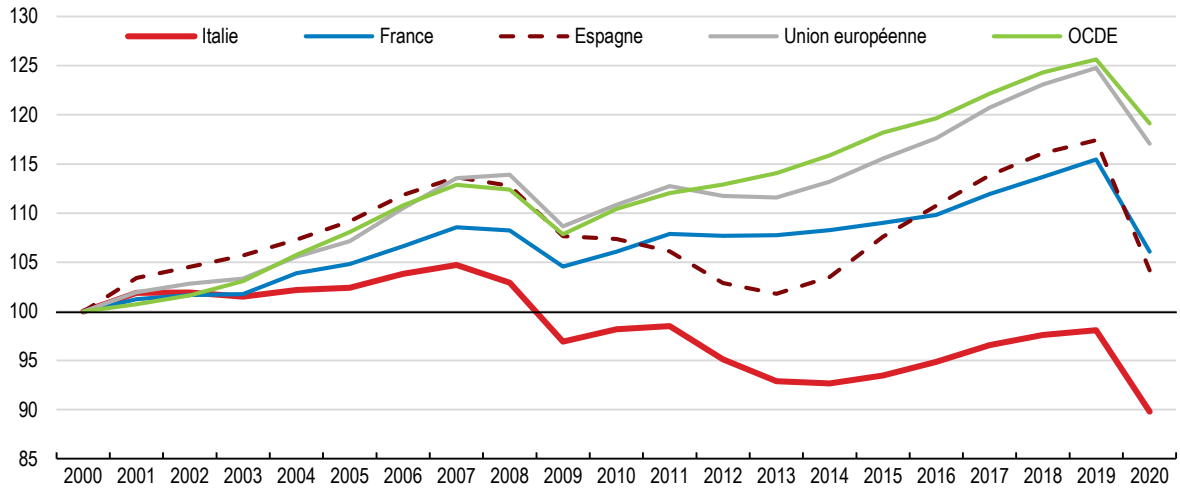
Recommandations antérieures	Mesures prises depuis 2019
Renforcer la crédibilité budgétaire de l'Italie en définissant un plan budgétaire à moyen terme conforme au Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne (UE), destiné à faire augmenter régulièrement l'excédent primaire. Mettre en œuvre la stratégie budgétaire prévue de manière à inscrire le ratio dette/PIB sur une trajectoire descendante.	La réaction à la crise liée au COVID-19 a joué un rôle prédominant dans la stratégie budgétaire. Le gouvernement se focalise de manière adéquate sur le renforcement de la croissance, s'est engagé à rétablir la viabilité budgétaire à moyen terme, et étudie des propositions de réforme globale des impôts.
Revenir sur les changements apportés au régime de retraite anticipée en 2019 et préserver l'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie.	Pas de changement. Le régime « Quota 100 » doit expirer en décembre 2021 ; le lien entre l'âge de la retraite et l'espérance de vie sera rétabli en 2026.
Continuer à évaluer l'ampleur des éléments de passif éventuels dans le budget, ainsi que la vulnérabilité des finances publiques aux risques liés au secteur financier.	Le niveau des éléments de passif éventuel s'est hissé à 215.5 milliards EUR en 2020 (alors qu'il était de 85 milliards EUR en 2019), en raison des garanties de prêts accordées dans le cadre des mesures prises pour faire face à la pandémie de COVID-19.

Une série de réformes structurelles s'impose pour favoriser une reprise durable, verte et inclusive

Le revenu par habitant italien est actuellement inférieur au niveau auquel il situait au tournant du siècle, alors que celui de la plupart des autres pays de l'OCDE a augmenté (Graphique 1.14). En Italie, l'investissement, la productivité et la création d'emplois sont inférieurs aux niveaux observés dans les pays comparables. Les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre des réformes pour obtenir de meilleurs résultats en la matière, afin de remédier à des décennies de faible progression du revenu par habitant (Graphique 1.15.).

Graphique 1.14. Le revenu par habitant a stagné

PIB réel par habitant, indice 2000 = 100

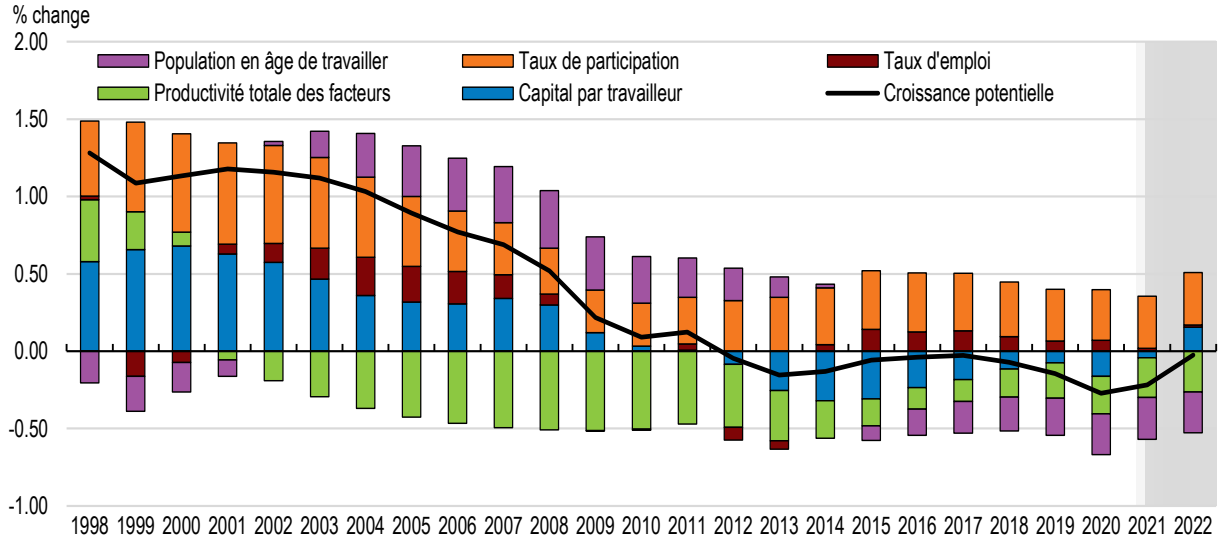


Source : OCDE (2021), Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données).

StatLink https://stat.link/0vn3kb

Graphique 1.15. L'atonie de l'investissement et de la productivité a freiné la croissance

Ventilation de la croissance potentielle



Note : La productivité totale des facteurs est calculée de manière résiduelle dans la décomposition de la croissance potentielle. Le nombre d'heures travaillées n'étant pas pris en compte dans le calcul du facteur travail, sa variation apparaît dans le calcul de cette composante de la productivité totale des facteurs.
Source : OCDE (2021), *Perspectives économiques de l'OCDE* (base de données).

StatLink https://stat.link/nilw1q

Le Plan national pour la reprise et la résilience met l'accent sur l'investissement et les réformes structurelles

À court terme, le gouvernement entend appuyer la croissance en apportant un soutien important aux ménages et aux entreprises, afin de préserver les capacités productives en 2021 et dans une moindre mesure en 2022. L'accélération de la croissance après la crise du Covid-19 reposera essentiellement sur la mise en œuvre des réformes structurelles et sur la hausse de l'investissement public (Encadré 1.3). Les dépenses d'investissement public, axées sur les technologies vertes et numériques, resteront supérieures à 3 % du PIB à partir de 2022, contre une moyenne de 2,5 % de 2010 à 2020.

Encadré 1.3. Les dépenses prioritaires du Plan national pour la reprise et la résilience

Le Plan national pour la reprise et la résilience prévoit des réformes structurelles et des programmes de dépenses d'un montant de 235 milliards d'euros en vue d'accélérer la croissance italienne. Le financement inclut 205 milliards EUR au titre du programme Next Generation EU. Les pouvoirs publics ont l'intention d'utiliser dans leur intégralité les 68.9 milliards EUR de subventions et les 122.6 milliards EUR de prêts au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience, ainsi que les 13. 5 milliards EUR au titre du fonds REACT-UE. Les ressources nationales, d'un montant de 30 milliards, seront placées dans un fonds d'investissement complémentaire.

Les dépenses sont ventilées entre six grands domaines prioritaires (Tableau 1.4). L'accent est mis sur l'énergie verte, le transport (en particulier les liaisons ferroviaires à grande vitesse) et l'efficience énergétique des bâtiments, ainsi que sur la généralisation de l'utilisation des technologies, notamment par le déploiement des lignes à haut débit. Les nouveaux projets représentent légèrement plus de 70 % des dépenses totales. Plus de 90 milliards EUR sont alloués à l'investissement public et à la recherche-

développement et 30 milliards EUR à de nouvelles incitations destinées à encourager l'investissement dans le secteur privé (Graphique 1.16).

Tableau 1.4. Allocations estimées pour le plan national pour la reprise et la résilience

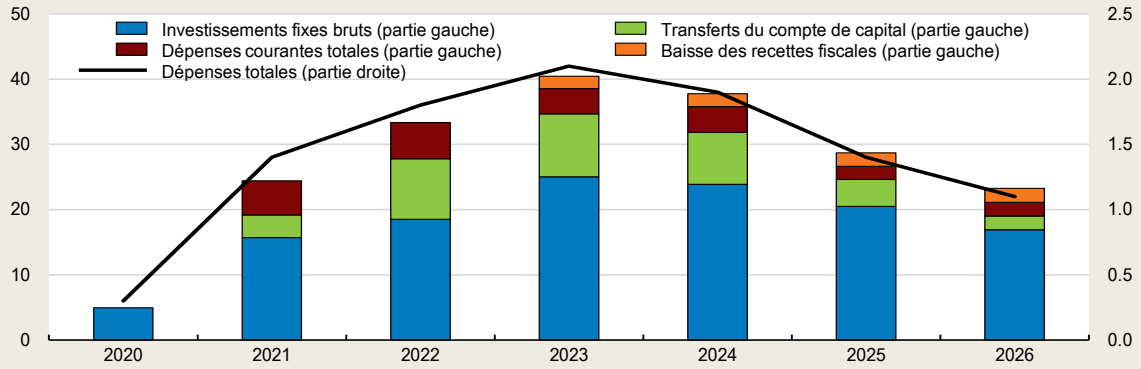
Enveloppe totale à utiliser pendant la période 2021–2026

Domaine d'intervention	Milliards EUR[1]	% du total	En % du PIB [2]
Révolution verte et transition écologique	69.9	29.7	4.0
Transformation numérique, innovation, compétitivité et culture	49.9	21.2	2.9
Infrastructures contribuant à une mobilité durable	31.5	13.4	1.8
Éducation et recherche	33.8	14.4	1.9
Inclusion et cohésion	29.8	12.7	1.7
Santé	20.2	8.6	1.2
Total	235.1	100.0	13.5

Note : 1. Montant incluant les ressources au titre de Next Generation EU (Facilité pour la reprise et la résilience et REACT-UE) et du fonds d'investissement complémentaire, constitué de dotations budgétaires et de ressources des Fonds structurels de l'UE. 2. Calculé d'après les prévisions de PIB pour 2021.
Source : (Conseil des ministres, 2021[31]) ; et estimations de l'OCDE.

Graphique 1.16. Les programmes de dépenses prévoient surtout des investissements

Catégories de dépenses, % du PIB



Note : Ne comprend que les subventions et les prêts au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience.
Source : (Ministère de l'Économie et des Finances, 2021[19]) ; et calculs de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/az0tlo

Le plan comprend un certain nombre de programmes d'incitations existants qui ont fait leurs preuves pour encourager l'investissement privé. Plusieurs projets peuvent être mis en œuvre rapidement et sont susceptibles d'accélérer la croissance à court terme ; un tiers des dépenses totales sont notamment consacrées à des projets dans le domaine des transports ferroviaires, de l'investissement privé et de la recherche-développement, qui tiennent compte des besoins des entreprises. Les programmes portant sur les énergies renouvelables, les infrastructures associées aux véhicules électriques et les lignes à haut débit pourraient rapidement attirer davantage d'investissements privés que l'enveloppe directement budgétisée, si les marchés avaient une vision à long terme plus claire des secteurs respectifs.

Sur le plan interrégional, les dépenses destinées au sud du pays représentent environ 40 % de tous les investissements à vocation régionale spécifique, même si cette proportion varie en fonction des différents domaines d'action. Pour que ces investissements se traduisent par une amélioration

soutenue de la croissance et de l'emploi au niveau des régions, il faudra que l'administration publique soit plus efficiente. Le bilan des investissements est différent, selon l'étude (Papagni et al., 2021[32]), en fonction de la qualité des institutions. (Albanese, Blasio et Locatelli, 2021[33]) constatent que les investissements réalisés au titre du Fonds européen pour la reconstruction et le développement ont tendance à augmenter la croissance de la productivité totale des facteurs lorsque les institutions fonctionnent mieux.

Les dépenses directes totales consacrées aux femmes sont estimées à 7.5 milliards EUR ; sont inclus dans cette enveloppe les investissements, à hauteur de 4.5 milliards EUR, prévus pour le développement des infrastructures d'accueil des jeunes enfants et leur accessibilité, qui constituent un obstacle pour l'insertion des femmes sur le marché du travail. Ces fonds ont aussi pour finalité de rehausser l'activité féminine dans les domaines de la science, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques, de renforcer l'entrepreneuriat féminin et de mettre en place un système de certification pour l'égalité hommes-femmes. Les femmes bénéficieront également d'aides temporaires à l'embauche accordées aux employeurs.

Source : (Servizio del Bilancio del Senato, 2021[34]) ; (Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), 2021[35]) ; (Conseil des ministres, 2021[31])

Le Plan national pour la reprise et la résilience réserve une place centrale à une série de réformes structurelles indispensables pour assurer des gains de croissance à long terme engendrés par la hausse des dépenses publiques. Il s'agit notamment de renforcer l'efficacité de l'administration publique et de réduire les contraintes réglementaires, ainsi que de renforcer l'efficacité de la justice civile et d'encourager la concurrence. Certaines de ces réformes ont été entamées (Encadré 1.4 et Encadré 2.1). Les chances de réussir la mise en œuvre des réformes sont plus grandes que par le passé car des jalons et des objectifs ont été clairement définis et sont rattachés au décaissement des subventions et prêts au titre du programme Next Generation EU.

Les domaines recensés correspondent aux priorités répertoriées par l'OCDE (voir ci-dessous). Le chapitre 2 présente les priorités de réforme de l'administration publique pour améliorer le déploiement du Plan national pour la reprise et la résilience. L'incidence potentielle des réformes structurelles et des projets d'investissement prévus dans le Plan national, dans l'hypothèse de taux d'absorption conformes à leur évolution historique, est modélisée au (Tableau 1.5), en prenant une série de réformes déjà adoptées. L'instauration d'un crédit d'impôt mensuel de 100 euros en faveur des actifs, l'adoption d'une nouvelle législation sur les faillites et d'une aide temporaire aux travailleurs défavorisés figurent parmi ces réformes.

Les résultats mettent en lumière le fait qu'une hausse conséquente des dépenses, parallèlement aux réformes envisagées dans le Plan national pour la reprise et la résilience, peut avoir des effets notables sur la croissance. Augmenter en permanence les investissements publics dans le capital physique et dans l'éducation et les compétences permettrait, à condition qu'ils soient accompagnés d'une meilleure qualité de la dépense publique, de compléter et de renforcer ces gains.

Les réformes recommandées dans cette Étude sont destinées à approfondir les réformes d'envergure que le gouvernement a esquissées dans son Plan national pour la reprise et la résilience. Il serait possible d'augmenter les taux d'absorption des fonds investis en réformant les processus d'investissement public décrits au chapitre 2. À long terme, améliorer la qualité et l'accès à la formation des adultes et au système d'accueil et d'éducation des jeunes enfants et réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux, assureraient une répartition plus équitable des gains de croissance. Il serait possible d'accélérer l'accroissement de la productivité en réduisant les contraintes réglementaires et en renforçant la concurrence, en particulier dans le secteur des services. Le (Tableau 1.5)présente les estimations de l'incidence de quelques réformes évoquées dans cette *Étude* sur la croissance et le tableau porte sur leurs effets sur le solde budgétaire.

Encadré 1.4. Réformes structurelles prioritaires dans le Plan national pour la reprise et la résilience

Le programme de réformes structurelles a vocation à remédier à certains des principaux obstacles à la hausse du PIB potentiel à long terme de l'Italie. Un calendrier de réformes a été fixé en concertation avec la Commission européenne. Sachant que la mise en œuvre de nombre d'entre elles prendra du temps, le décaissement des fonds au titre du programme Next Generation EU sera conditionné au franchissement d'un certain nombre d'étapes. Le programme de réformes est ambitieux et exigeant. Une amélioration de l'efficacité de l'administration publique permettra d'accélérer son application. Les mécanismes de suivi et de responsabilité établis seront indispensables pour réussir la mise en œuvre des réformes, en conjonction avec un programme clair et adopté de concert avec le parlement.

Priorités de réforme structurelle		
Domaine de réforme	Principaux objectifs	Sélection de mesures prises ou prévues
Réforme de l'administration publique	• Améliorer le recrutement, la formation et l'évaluation des performances des fonctionnaires ; recourir notamment à des contrats plus flexibles pour faire mieux correspondre les qualifications aux besoins. • Mettre plus d'outils numériques à la disposition des administrés pour leurs interactions avec l'administration. • Accélérer la transformation numérique des systèmes de passation des marchés publics et procéder aux formations nécessaires. • Simplifier et rationaliser d'ici 2021 les processus de passation des marchés publics et d'évaluation d'impact sur l'environnement, les investissements dans les télécommunications, les énergies renouvelables, la revitalisation des zones urbaines et les investissements admissibles à des aides dans le Mezzogiorno. • Concevoir un processus de demande et un dépôt en ligne des procédures administratives, ainsi qu'un service d'aide technique, pour rationaliser les processus d'ici 2026. • Réformer les organismes d'évaluation indépendants et l'analyse comparative, afin de renforcer les incitations à obtenir des résultats.	Adoption en 2020 d'un décret de simplification. Pacte pour l'innovation de l'emploi public et la cohésion sociale signé entre le gouvernement et les syndicats en mars 2021. Adoption de procédures et critères de recrutement nouveaux, de nouveaux contrats et modalités d'avancement des agents du secteur public embauchés pour mettre en œuvre le Plan national pour la reprise et la résilience en juin 2021. Adoption en mai d'un décret prévoyant la réforme des processus de passation des marchés publics et d'investissement pour les projets menés dans le cadre du Plan national. Un projet de loi concernant le Mezzogiorno sera présenté d'ici le 30 septembre 2021.
Réforme de la justice civile	• Embaucher plus de personnel pour traiter les dossiers en souffrance. • Améliorer la gestion du temps judiciaire au niveau des tribunaux en réformant les systèmes d'évaluation des résultats des magistrats et des gestionnaires. • Développer le dépôt en ligne des documents et des arguments écrits. • Encourager le recours à d'autres mécanismes de résolution des litiges au moyen d'incitations financières. • Accélérer la procédure de liquidation en revoyant ses délais ainsi qu'en simplifiant les procédures et les formulaires à remplir par les créanciers. • Traiter les appels dans les affaires fiscales en souffrance en augmentant les ressources et en regroupant les principes directeurs en matière de fiscalité.	Soumission au parlement d'un projet de loi de réforme de la justice, qui renforcera nettement l'utilisation des outils et des procédures numériques et améliorera le traitement des dossiers. Une commission va proposer des amendements au code de la défaillance d'entreprise et de l'insolvabilité. Une commission a achevé la rédaction d'un rapport sur les appels dans les affaires fiscales le 5 juillet 2021. Une commission a soumis des propositions sur les tribunaux en avril 2021.
	• Mise en place d'une plateforme unique destinée à la publication d'informations en matière de lutte contre la corruption.	Projet de loi d'habilitation qui sera présenté au parlement d'ici septembre 2021.
Renforcement de la concurrence	• Application d'un réexamen annuel de la loi sur la concurrence. • Réformer le processus d'attribution des concessions dans les principales industries de réseau afin de réduire les barrières à	Loi annuelle de 2021 sur la concurrence afin d'assurer une concurrence accrue dans l'attribution des concessions portuaires et

	l'entrée et renforcer la concurrence, tout en étoffant les principes directeurs sur l'usage par l'État de procédures internes. • Renforcer la concurrence dans les secteurs des énergies renouvelables et des véhicules électriques et rendre plus transparente l'attribution de concessions par l'État. • Renforcer les organismes de surveillance de la concurrence ; simplifier le régime de supervision et adopter le numérique en la matière.	mesures visant à encourager la demande de lignes à haut débit et à réduire les contraintes administratives liées à leur installation. Attribution de concession aux centrales hydroélectriques et dans la distribution du gaz naturel et mise en œuvre de la réglementation sur le raccordement au réseau électrique d'ici 2022. La question des concessions autoroutières doit être résolue d'ici 2024.
Fiscalité[1]	• Collecte de l'impôt et rationalisation du code des impôts • Recours accru à l'analyse des données pour les vérifications de conformité fondées sur le risque direct et au remplissage automatique de formulaires. La question du fédéralisme fiscal sera examinée au premier trimestre de 2026.	Une proposition de réforme fiscale globale sera présentée au second semestre de 2021.

Note : Cette liste de réformes n'est pas exhaustive ; il s'agit plutôt d'un résumé des principales réformes annoncées par le gouvernement.
1. Bien que la réforme fiscale ne fasse pas officiellement partie du Plan national pour la reprise et la résilience, elle rend les objectifs encore plus ambitieux.
Source : (Conseil des ministres, 2021[31]) ; et OCDE.

Encadré 1.5. L'incidence du Plan national pour la reprise et la résilience et d'autres réformes structurelles sur la croissance et la viabilité budgétaire

Les tableaux ci-après présentent l'impact sur la croissance et le budget de certaines des réformes structurelles proposées dans cette Étude. Ces estimations sont fournies à titre indicatif. Elles sont entachées d'une grande incertitude quant à l'impact des réformes sur la croissance. Le calendrier et la qualité des dépenses d'investissement influeront également sur les estimations. Les autorités ont estimé qu'en fonction de l'efficience et de la qualité des investissements, cet impact sur la croissance pouvait varier entre 1.8 et 3.6 points de pourcentage (Conseil des ministres, 2021[31]). La Banque d'Italie estime que les investissements prévus dans le Plan national pour la reprise et la résilience pourraient accroître le PIB de presque 2.5 % en 2024 (Banca d'Italia, 2021[36]), dans l'hypothèse où les investissements seraient réalisés rapidement. Si les investissements publics parviennent à attirer l'investissement privé, ce chiffre pourrait grimper à 3.5 % en 2026. La Banque d'Italie estime que 3 à 6 points de croissance supplémentaires seraient réalisables moyennant des réformes structurelles menées sur une période de dix années. Quant à la Commission européenne, ses estimations montrent que l'impact des investissements sur la croissance d'ici 2025 pourrait être de 1.4 % à 2.3 %, en fonction de la productivité des investissements (Commission européenne, 2021[37]).

Tableau 1.5. Un ensemble de réformes qui pourraient favoriser la progression des revenus à long terme

Scénario	Mesures	Effets cumulés sur le PIB réel en %	
		2025	2030
Plan national pour la reprise et la résilience et autres mesures annoncées en 2021 Contribution supplémentaire au PIB en comparaison des politiques et des projections de 2020	Réformes structurelles et dépenses de 235 milliards EUR, financées par les ressources du programme Next Generation EU, du Fonds de développement régional et du Fonds et de cohésion, et par des ressources propres, ainsi que par des ressources budgétaires de plus de 30 milliards EUR, affectées à l'emploi et à l'éducation pour la période 2021-2026. i. Mise en place des réformes, actuelles et prévues, des procédures de faillite, du fonctionnement de l'appareil judiciaire, de la simplification administrative et de l'administration publique. ii. Augmentation de l'investissement public	2.1	5.9

		iii. Augmentation des dépenses de R-D iv. Renforcement de la concurrence dans les industries de réseau (haut débit, installations portuaires, électricité, gaz naturel, routes à péage) v. Pérennisation du crédit d'impôt mensuel de 100 EUR vi. Abaissement temporaire des cotisations patronales de sécurité sociale vii. Doublement des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail pour atteindre, d'ici 2030, le montant affecté en moyenne par chômeur dans l'OCDE, essentiellement via des incitations à l'embauche viii. Augmentation des dépenses consacrées à l'accueil de la petite enfance et à d'autres structures éducatives pour en élargir l'accès ix. Maintien des prestations de protection sociale (revenu de citoyenneté et allocation universelle pour enfant à charge) x. Augmentation à titre permanent du nombre de structures d'accueil et d'éducation des jeunes enfants et d'autres aides en nature aux familles		
Autres réformes recommandées Contribution supplémentaire au PIB, par comparaison avec le Plan national pour la reprise et la résilience et les autres mesures annoncées en 2021			0.3	2.9
Dont :	Dépenses destinées à soutenir l'emploi	xi. Nouvelle amélioration du taux d'absorption des fonds d'investissement public en élargissant le champ des changements institutionnels, en fusionnant les agences de passation des marchés publics, en mettant en place un cadre pour la maintenance et en élargissant le périmètre de l'assistance technique aux régions et municipalités. xii. Réduction permanente du coin fiscal sur les revenus du travail en faveur de tous les actifs. xiii. Amélioration de l'accès aux services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants et de leur qualité grâce à une plus large diffusion de l'information relative à leurs performances. xiv. Amélioration de la qualité et de l'accès à la formation des adultes et à la formation continue en réformant les fonds pour la formation, en augmentant les dépenses d'activation du marché du travail plus axées sur le développement des compétences. xv. Ralentissement de la réforme des retraites.	0.3	2.2
Dont :	Mesures de promotion de l'investissement	xvi. Amélioration de l'efficience de l'administration publique en clarifiant le rôle des différentes strates administratives au-delà de la mise en œuvre du Plan national pour la reprise et la résilience et de la diffusion des pratiques exemplaires, et mesures visant à renforcer l'obligation faite aux élus et aux magistrats de rendre des comptes. xvii. Renforcement de la concurrence dans le secteur des services, avec notamment une réforme de la réglementation des services professionnels et du commerce de détail. xviii. Analyses d'impact de la réglementation dans les secteurs prioritaires.	0	0.7

Note 1 : Les projections du Plan national pour la reprise et la résilience sont établies à partir de plusieurs hypothèses : 1) l'amélioration du fonctionnement de la justice civile et de l'administration publique permet, à partir de 2025, de ramener le niveau de perception de l'État de droit à celui qui prévalait en 2004 ; ii) les nouvelles dépenses d'investissement programmées s'accélèrent au fil du temps, conformément à l'évolution historique des dépenses financées par des subventions, les innovations introduites récemment dans la gouvernance permettant d'accélérer l'absorption des fonds de telle sorte que son taux soit équivalent, à l'horizon 2026, à ce qu'était en 2014 le taux italien d'absorption des fonds versés au titre de la période de programmation 2007-2013 des Fonds structurels de l'UE (soit 63 % d'ici 2026), avant de renouer avec un niveau annuel de 0.15 %, seuil nécessaire au maintien du stock de capital public existant à partir de 2029 ; iii) les dépenses de R-D grimpent à 2.0 % du PIB à l'horizon 2030 ; iv) la concurrence accrue dans les industries de réseau soutient une réduction de 10 % de l'indicateur de réglementation des marchés de produits dans les secteurs de l'électricité, des télécommunications et des transports d'ici 2025 ; v) le crédit d'impôt mensuel de 100 euros est pérennisé ; vi) les allégements de cotisations sociales accordés aux employeurs pour l'emploi de femmes, de jeunes et de main-d'œuvre dans le sud du pays sont progressivement supprimés d'ici 2030 ; vii) les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail doublent pour atteindre, d'ici 2030, le montant affecté en moyenne par chômeur dans l'OCDE, essentiellement *via* des incitations à l'embauche ; viii) le déploiement du revenu minimum garanti de citoyenneté (*reddito di cittadinanza*) et des autres mesures fiscales et prestations annoncées (telles que l'allocation universelle pour enfant à charge) permet d'abaisser le coefficient de Gini des inégalités de revenu de 35.9 à 35.1 ; ix) l'augmentation des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants et d'autres aides familiales en nature porte à titre permanent les dépenses en la matière au niveau de la moyenne de l'OCDE, de 0.9 % du PIB, d'ici 2025 ; et x) le dispositif de

départ anticipé à la retraite (Quota 100) expire après 2021 et l'âge de départ à la retraite est de nouveau indexé sur l'espérance de vie en 2026. L'incidence directe des incitations sur l'investissement privé n'a pas été modélisée, mais il en est rendu compte partiellement *via* les estimations d'une hausse des dépenses de R-D et d'une baisse de la concurrence dans les industries de réseau.
Note 2 : Les hypothèses retenues dans les scénarios présentés dans ce tableau sont les suivantes : xi) amélioration du taux d'utilisation des fonds du programme Next Generation EU (93 % d'ici 2026) afin d'atteindre le niveau des trois pays qui ont historiquement absorbé le plus de fonds de l'UE ; xii) réduction permanente du coin fiscal sur les revenus du travail en faveur de tous les actifs, équivalente à 0.9 % du PIB ; xiii) amélioration de l'accès aux services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants et augmentation des dépenses en la matière et des autres aides aux familles en nature, pour les porter au niveau des 25 % de pays de l'OCDE les plus dépensiers en la matière (1.12 % du PIB à l'horizon 2030) ; xiv) les dépenses d'activation du marché du travail, portées au niveau du troisième décile des pays de l'OCDE d'ici 2030, en mettant l'accent sur la formation et moyennant des réformes pour améliorer la qualité des fonds pour la formation, permettent d'augmenter le nombre moyen d'années de scolarisation de 0.3 à l'horizon 2060 par rapport au scénario de référence ; xv) l'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie intervient à partir de 2023 ; xvi) retour en 2030 de l'indice de perception de l'État de droit à son niveau de l'année 2000 ; xvii) réduction de 0.15 de l'indicateur de réglementation des marchés de produits d'ici 2025.
Source : Calculs fondés sur plusieurs Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE : (Guillemette et Turner, 2021[38]) ; (Guillemette et al., 2017[28]) ; (Cavalleri et Guillemette, 2017[29]) ; (Guillemette, De Mauro et Turner, 2018[30]) ; et scénarios des projections de population d'Eurostat.

Tableau 1.6. Incidences de certaines propositions de réformes sur le budget

Impact sur le budget [économies (+)/ coûts (-)] (en % du PIB)

	Mesures prises	% PIB
i.	Améliorer le respect des obligations fiscales et abaisser les dépenses fiscales	2.1
ii.	Réduire le coin fiscal en généralisant la baisse des cotisations de sécurité sociale à l'ensemble des actifs	-0.9
iii.	Élargir l'accès à l'acquisition de compétences chez les adultes, en améliorant les procédures de dépôt de demandes auprès des fonds pour la formation, en assurant une meilleure coordination des services publics de l'emploi et en augmentant les dépenses au titre des politiques d'activation du marché du travail	-0.8
iv.	Améliorer l'accès à des services de qualité pour l'éducation et l'accueil des jeunes enfants dans toutes les régions, puis augmenter les dépenses en la matière	-0.5
	Effets directs des réformes recommandées sur les dépenses de l'État	-0.2
	Gains de recettes résultant d'un taux de croissance supérieur après mise en œuvre des réformes recommandées	0.5
	Incidence budgétaire globale des mesures particulières du programme de réforme recommandé	0.3

Note : i) l'écart de TVA tombe à 10 % du PIB (proche de la moyenne de l'UE de 9.6 % en 2019) et l'écart d'imposition des travailleurs indépendants baisse à 35 % ; ii) généralisation de l'allégement des cotisations sociales accordé pour l'ensemble des actifs, les dépenses annuelles prévues actuellement en faveur des travailleurs du Mezzorgiorno, qui représentent 24 % de l'emploi total, ressortant à 4.3 milliards EUR d'euros ; iii) la hausse des dépenses consacrées aux mesures d'activation du marché du travail serait multipliée par trois par rapport à leur niveau de 2018 (0.42 % du PIB) ; et iv) les prestations familiales en nature passent de 0.65 % du PIB à 1.12 %.
Source : Calculs de l'OCDE.

Renforcer l'efficacité des dépenses allouées à l'investissement public

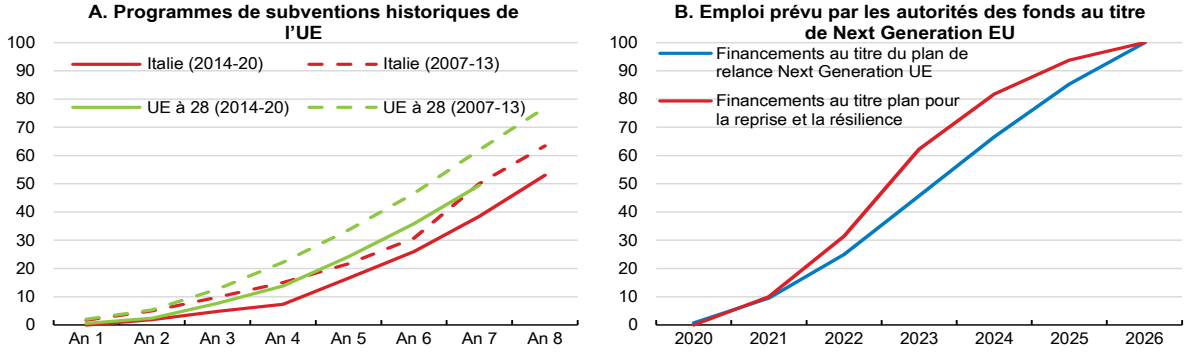
L'Italie prévoit de décaisser les fonds au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience plus rapidement et avec plus d'efficacité qu'elle ne l'a fait par le passé avec ses budgets d'investissement cofinancés par des ressources de l'UE (Graphique 1.17). Les parties concernées ont pointé la gouvernance et la capacité et les procédures administratives comme les éléments ayant joué un rôle décisif dans la lenteur des décaissements par le passé. (Crescenzi, Giua et Sonzogno, 2021[39]) constatent dans leur étude que les anciens projets de l'UE, structurés de manière comparable au programme Next Generation EU, sont décaissés en temps et en heure si l'on réserve un rôle fort aux autorités nationales, si une vaste consultation est menée avec les acteurs locaux (au-delà des autorités régionales et locales) et si le nombre de strates administratives intermédiaires est limité. L'Italie a procédé à un certain nombre d'innovations pour améliorer les taux de décaissement. Un suivi centralisé des progrès de la mise en œuvre des investissements et des réformes structurelles et la création d'une cellule distincte, chargée de vérifier la conformité financière, permettraient d'améliorer la transparence et la responsabilité. Un texte de loi a été adopté concernant la simplification des procédures, le resserrement des délais de délivrance des permis administratifs et la mise en place de dispositifs destinés à lever les blocages en cas d'inexécution. Tout ceci inclut également d'interférer dans les prérogatives des autorités locales dans certaines circonstances,

notamment en cas de retard dans l'exécution des projets. Les procédures de passation des marchés publics ont été adaptées, notamment en regroupant l'ensemble des autorisations et avis nécessaires dans un seul et même document de faisabilité et en réduisant le nombre d'organismes habilités à émettre des appels d'offres pour des investissements en rapport avec le Plan national. Ces mesures pourraient concourir à améliorer la planification, la hiérarchisation et la mise en œuvre des projets (chapitre 2).

Cela étant, aborder la question des contraintes sous-jacentes à l'investissement public ferait que l'Italie n'aurait pas autant besoin de recourir à des dispositions exceptionnelles, notamment à la désignation de commissions spéciales, pour mettre en œuvre les projets urgents ou très médiatisés. Il serait possible de raccourcir encore les délais de mise en chantier des projets en confiant les passations de marchés publics à des organismes spécialisés en la matière aux échelons administratifs régionaux et centraux (chapitre 2). Ces derniers ont des capacités plus importantes, sont plus en mesure d'élaborer et de chiffrer des projets, disposent d'une expérience pour évaluer les marchés publics en fonction de leur efficacité économique globale et d'autres critères de politique économique ; en outre, ils sont plus à même de gérer les contentieux entre les soumissionnaires. Une coordination et une collaboration accrues entre les différents organes administratifs partie prenante aux projets d'investissement faciliteraient leur mise en œuvre et permettraient de remédier plus aisément aux différences de capacités. À condition d'être pleinement développée et dotée en ressources, Investitalia, la nouvelle agence publique chargée d'aider les différentes administrations à élaborer leurs projets d'investissement, à obtenir des autorisations et à appliquer les projets, est peut-être un modèle qu'il serait judicieux de généraliser. Assurer un financement suffisant pour assurer l'entretien permanent des actifs permettrait d'éviter qu'ils se dégradent au point de nécessiter de coûteux travaux de reconstruction d'urgence. D'autres propositions, qui visent à étoffer le Plan national et qui comprennent des mesures pour progresser en matière d'efficacité administrative, de transformation numérique et d'énergie verte, sont examinées plus bas.

Graphique 1.17. Il existe une marge de manœuvre pour améliorer l'utilisation des fonds de l'UE destinés à l'investissement

Dépenses cumulées (décaissements) en pourcentage des fonds alloués



Note : La période 2007-2013 englobe les aides non remboursables versées au titre des programmes du Fonds de cohésion, du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen ; la période 2014-2020 couvre les programmes du Fonds de cohésion, du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen.
Source : (Darvas, 2020[40]) ; (Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), 2021[35]) ; (Ministère de l'Économie et des Finances, 2021[19])

StatLink https://stat.link/w2o3jn

Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la politique d'investissement public

Recommandations des études précédentes	Mesures prises depuis 2019
Élaborer un plan global d'investissement public et d'urbanisme liant le développement des infrastructures à l'aménagement du territoire	Le Plan national pour la reprise et la résilience s'appuie sur le plan d'infrastructures précédent du gouvernement. L'aménagement du territoire n'a pas été intégré dans le plan
Créer, comme prévu, une unité d'assistance technique à l'investissement public, en utilisant les structures administratives existantes et en veillant à ce qu'elle soit dotée d'effectifs suffisants. Renforcer le rôle de coordinateur de l'administration centrale dans la fixation et l'application de normes minimales applicables à la préparation et l'exécution des projets, ainsi que dans la consolidation des capacités administratives de l'ensemble des entités publiques qui utilisent des ressources nationales et des fonds européens pour leurs investissements.	Le gouvernement a nommé des commissaires spéciaux et a centralisé la gestion du programme Next Generation EU au sein du ministère des Finances. Investitalia, entité récemment créée, a commencé à promouvoir l'investissement aux échelons infranationaux
Promouvoir l'utilisation de procédures d'achats centralisées, de systèmes d'information sur les coûts et d'analyses comparatives.	Les réformes des marchés publics de 2019-2020 ne comprenaient pas de mesures visant à encourager le recours à des procédures de passation des marchés publics centralisées. Certaines mesures ont rendu plus difficile l'accès aux informations sur les coûts ou aux analyses comparatives.
Simplifier les aspects les plus complexes du code des marchés publics, mais préserver les pouvoirs de l'Autorité nationale anticorruption (ANAC).	Le code de passation des marchés publics a été modifié en 2019, en incluant les instructions et les principes directeurs formulés par l'autorité nationale anticorruption. Le critère d'attribution d'un marché public d'une valeur supérieure à un seuil défini à l'offre « économiquement la plus avantageuse » est devenu une alternative à l'attribution au soumissionnaire le moins disant. Le décret de simplification de 2020 a assoupli les procédures de passation des marchés publics, notamment en relevant les seuils des appels à la concurrence et en accélérant les processus, ce qui donne la possibilité de recourir davantage à des procédures d'attribution directes ou négociées des commandes publiques dans les domaines prioritaires.
Réaffecter et clarifier les compétences entre l'administration centrale et les échelons administratifs infranationaux. Rationaliser et améliorer la coordination dans l'élaboration des politiques de développement régional en renforçant le rôle et l'expertise de l'administration centrale.	Aucun progrès notable.

Les mesures en faveur de l'investissement privé doivent également couvrir le secteur des services

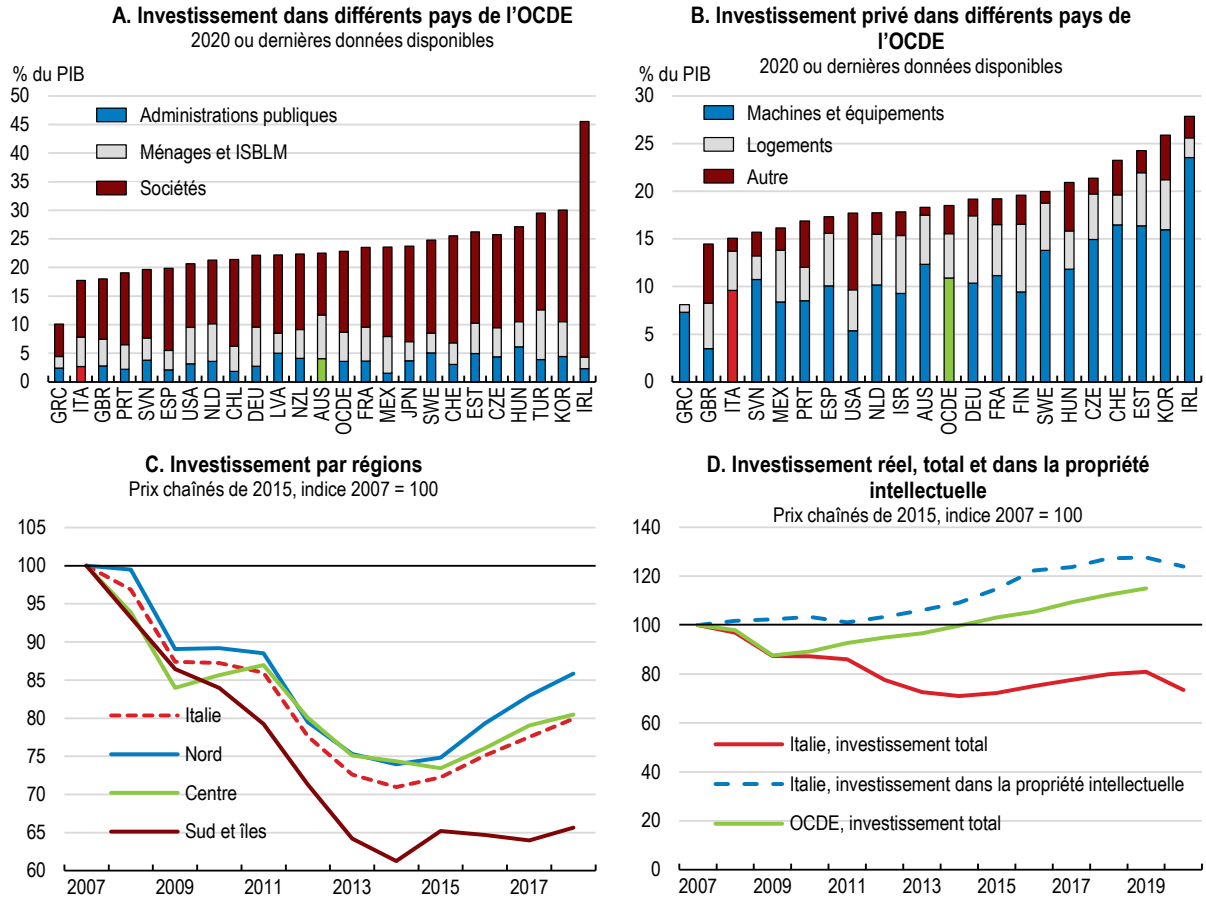
L'investissement des entreprises est nettement plus faible en Italie que dans des pays de l'OCDE comparables (Graphique 1.18). La crise financière mondiale tout comme la crise de la dette souveraine ont pesé sur l'investissement. Ce dernier se redresse lentement en raison de l'atonie de la demande, de la faiblesse de la rentabilité et des difficultés des entreprises à trouver des financements, mais aussi de la charge fiscale élevée et de la lourdeur des réglementations (Briguglio et al., 2019[41]). Les entreprises de services, plus nombreuses dans le sud du pays, représentent 71 % de l'investissement total, mais l'investissement est reparti bien moins vite dans les services que dans le secteur manufacturier (Graphique 1.19.).

Afin de promouvoir l'investissement des entreprises, les autorités ont mis en place de généreux dispositifs d'incitations dans le cadre des programmes Impresa 4.0 et, plus récemment, Transizione 4.0 visant à réduire les contraintes réglementaires et les incertitudes qui pèsent sur les entreprises. L'investissement dans les actifs ciblés, comme la recherche-développement (R-D) et les logiciels, a rapidement augmenté ces dernières années (Graphique 1.19.). Ces dispositifs d'incitation ont eu un effet particulièrement important sur l'investissement dans les entreprises manufacturières (Ciapanna, Mocetti et Notarpietro, 2020[42]) (Briguglio et al., 2019[41]) (Bratta, Romano et Acciari, 2020[43]) (ISTAT, 2018[44]).

Cependant, ces dispositifs ne concernent pas toutes les entreprises et peu d'entreprises du secteur des services, où la productivité et l'investissement sont plus faibles qu'ailleurs, y ont eu recours. Les écarts de productivité, déjà importants, entre les entreprises qui investissent et les autres risquent de se creuser encore davantage après la pandémie (OCDE, 2021[45]). Il est nécessaire d'évaluer l'impact des centres de compétences, créés pour aider les entreprises à former leurs collaborateurs et à définir et exécuter leurs

projets d'investissement. Il faudra peut-être mettre en place un pôle dédié au secteur des services. Soucieuses de mieux cibler les PME, les autorités ont restreint le périmètre de ces dispositifs d'incitation aux petites entreprises en plafonnant le montant des aides allouées et des investissements possibles. Il conviendrait de mesurer les effets de cette décision, qui pourrait avoir des conséquences fortuites : la suppression des aides au titre des gros investissements pourrait ainsi faire baisser le taux d'investissement global (Zangari, 2020[46]). En outre, elle pourrait encourager les entreprises à ne pas développer leur activité pour pouvoir bénéficier des dispositifs d'incitation.

Graphique 1.18. En Italie, l'investissement se relève lentement de la crise financière mondiale et se situe à un niveau inférieur à celui de pays comparables

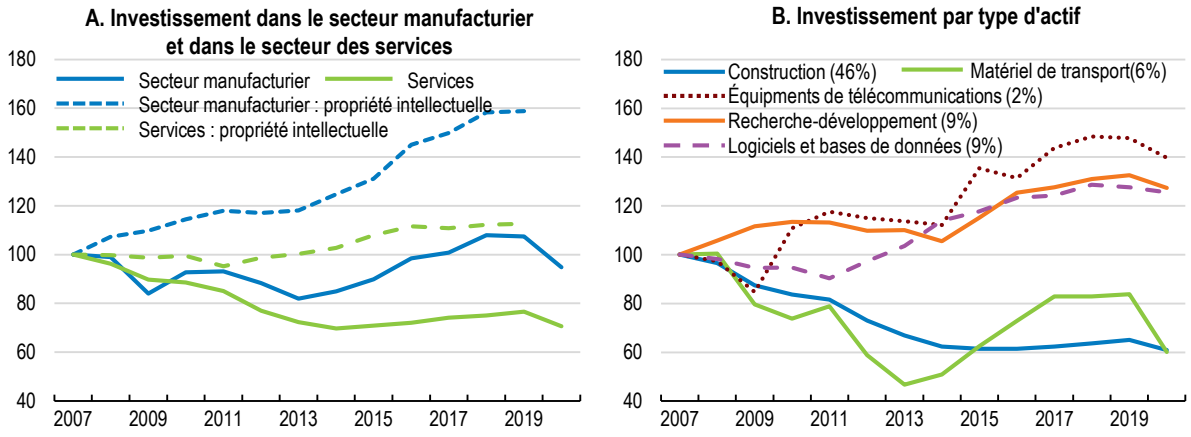


Note : Parties A et B : La moyenne non pondérée de l'OCDE est calculée à partir des données relatives aux pays membres de l'OCDE pour lesquels on dispose de statistiques. Pour l'Estonie, la Hongrie, l'Italie et la Slovénie, l'investissement privé correspond à la différence entre l'investissement total et la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Partie D : L'agrégat « Services publics, éducation et santé » correspond aux activités relevant des administrations publiques et de la défense, de la sécurité sociale obligatoire, de l'éducation, de la santé humaine et de l'action sociale. Les pourcentages entre parenthèses indiquent la part du secteur en question dans l'investissement total d'une région donnée en 2018.
Source : OCDE, Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données) ; base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* ; et ISTAT.

StatLink https://stat.link/muiv9e

Graphique 1.19. Les investissements dans le secteur manufacturier et dans les actifs de propriété intellectuelle ont augmenté plus vite qu'ailleurs

Investissement réel, prix chaînés de 2015, indices 2007 = 100



Note : Partie B : les pourcentages entre parenthèses indiquent la part de chaque actif dans l'investissement total en 2020.
Source : ISTAT ; et calculs de l'OCDE.

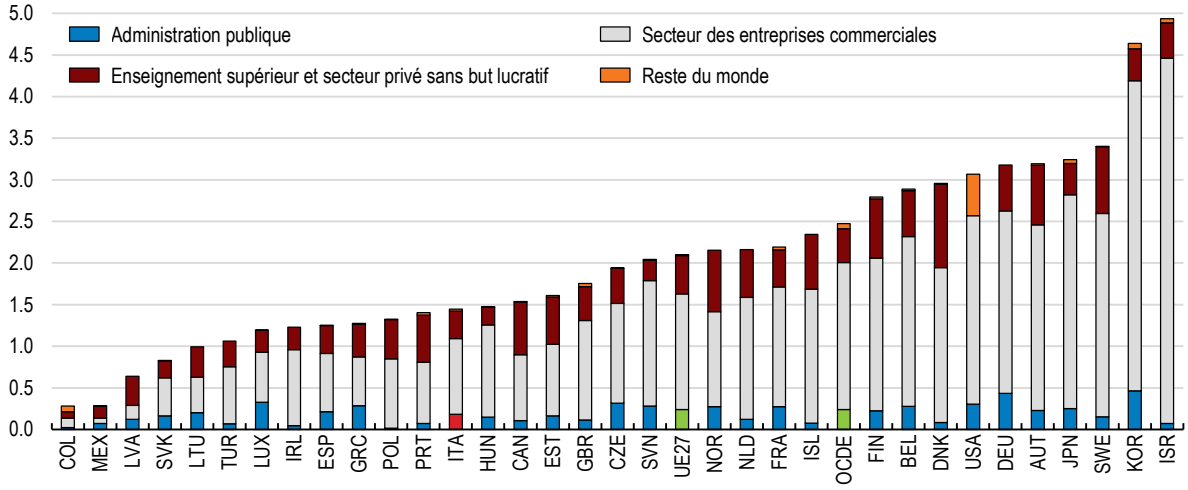
StatLink https://stat.link/5os9xf

L'Italie dépense moins que les pays comparables en R-D (1.4 % du PIB), l'écart étant particulièrement important en ce qui concerne l'administration publique et l'enseignement supérieur (Graphique 1.20.). Une augmentation des dotations budgétaires affectées à la recherche fondamentale par le biais des universités permettrait de renforcer l'innovation de long terme. Le Plan national pour la reprise et la résilience prévoit une forte augmentation des aides en faveur de la R-D et notamment de nouvelles mesures pour un montant de 9.4 milliards EUR, sous la forme notamment d'aides publiques directes en faveur de la R-D, des transferts de technologies, de l'innovation technologique et de l'innovation verte. Les pôles d'innovation existants, qui facilitent le renforcement des liens entre entreprises et universités, pourraient amplifier l'impact de ces dépenses.

L'amélioration du climat des affaires reste lente en Italie. Les principales difficultés rencontrées par les entreprises sont : le nombre d'autorisations nécessaires pour réaliser un investissement ; la complexité des différentes procédures réglementaires dans les différentes régions et des doublons dans les mandats et les procédures d'autorisation des diverses entités régionales. Les autorités prévoient de centraliser toutes les exigences réglementaires relatives aux investissements financés par l'UE. Si son climat des affaires s'améliore, l'Italie devrait avoir moins besoin d'appliquer des incitations financières pour soutenir l'investissement.

Graphique 1.20. Les dépenses de l'administration publique et des établissements d'enseignement supérieur en matière de R-D sont particulièrement faibles

Dépenses intérieures brutes de R-D, en 2019, en % du PIB



Note : La moyenne des pays de l'OCDE exclut l'Australie, le Chili, le Costa Rica, la Nouvelle-Zélande et la Suisse, les données relatives à ces pays n'étant pas disponibles.
Source : Base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie de l'OCDE, http://oe.cd/msti.

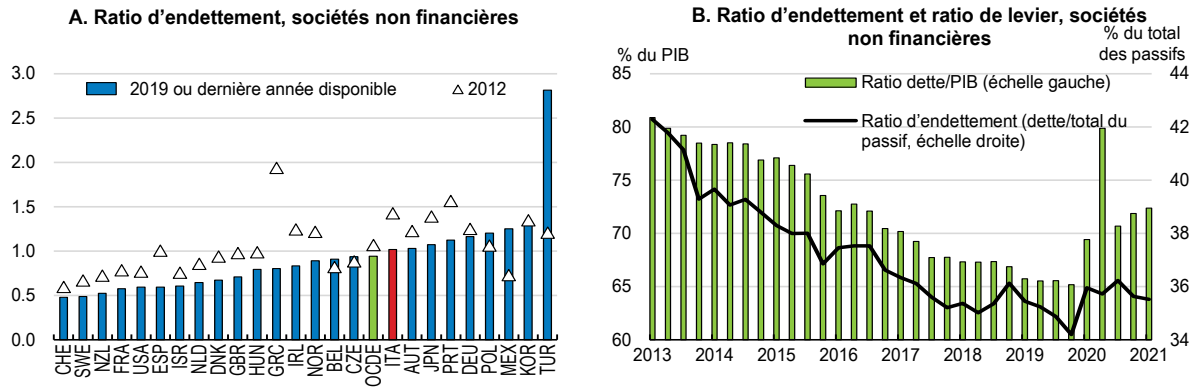
StatLink https://stat.link/bjxol6

Améliorer l'accès des entreprises au financement par capitaux propres pourrait stimuler l'investissement des entreprises

Les entreprises italiennes ont tendance à privilégier largement les prêts bancaires plutôt que l'apport de capitaux propres pour se financer. En Italie comme dans le reste du monde, il existe une forte relation négative entre endettement et investissement (Briguglio et al., 2019[41]). Ce biais en faveur du financement par l'emprunt constitue probablement un frein au développement d'entreprises innovantes à forte croissance parce que ces dernières investissent sans doute plus dans les biens incorporels et ont de ce fait davantage recours au financement par capitaux propres (Andrews, Adalet McGowan et Millot, 2017[47]). Les autorités ont pris un certain nombre de mesures pour promouvoir l'essor de modes de financement non bancaires, par capitaux propres ou par emprunt (Encadré 1.6). L'endettement des entreprises a certes diminué depuis la crise de la dette souveraine (Graphique 1.21.) sous l'effet d'une baisse des niveaux d'endettement, mais le biais en faveur du financement par emprunt demeure (OCDE, 2020[48]).

La suppression ou la réduction des incitations fiscales encourageant les entreprises à se financer par l'emprunt pourrait faciliter la diffusion des gains de productivité. Beaucoup d'observateurs considèrent la déduction fiscale pour fonds propres mise en place par l'Italie (appelée *Aiuto alla Crescita Economica*, ACE) comme une bonne pratique internationale permettant d'accroître le recours au financement par capitaux propres (Encadré 1.7). Le dispositif actuel est bien moins généreux que le précédent, ce qui a contribué à limiter son coût budgétaire, mais aussi probablement ses effets. En 2021, les autorités ont temporairement augmenté la générosité de l'ACE pour favoriser une réduction plus rapide de l'endettement après la crise liée au COVID-19, en particulier dans les petites entreprises. Une stabilisation du régime de l'ACE permettrait de rendre les coûts des différentes sources de financement plus prévisibles pour les investisseurs et, ce faisant, de renforcer l'impact du dispositif sur désendettement et l'investissement. Afin d'améliorer le ciblage de l'ACE et de réduire son coût budgétaire, un taux notionnel plus élevé pourrait être appliqué aux entreprises qui ont beaucoup de difficultés à accéder au financement par fonds propres (comme les petites entreprises) (Zangari, 2020[46]).

Graphique 1.21. Les entreprises non financières sont moins endettées qu'auparavant, mais elles restent fragiles



Note : Partie A : la moyenne non pondérée des pays de l'OCDE exclut le Costa Rica, les données relatives à ce pays n'étant pas disponibles.
Source : OCDE (2021), Comptes nationaux : Indicateurs financiers (base de données) ; et Banque centrale européenne.

StatLink https://stat.link/gjrtqk

Encadré 1.6. Promouvoir l'essor des modes de financement non bancaires

L'Italie a adopté plusieurs types de mesures visant à inciter les entreprises à se financer sur les marchés de capitaux, et plus particulièrement à améliorer l'accès des PME à ces marchés. Certaines de ces mesures consistent à :

- **Faciliter les introductions en bourse, y compris pour les PME**. Un marché boursier régi par des règles simplifiées, dénommé AIM Italia (AIM pour Alternative Investment Market), a été créé en 2009 pour encourager les entreprises à entrer en bourse. Un plus grand nombre d'entreprises y sont désormais cotées que sur le marché principal. Une nouvelle plateforme, ELITE, a été mise en place pour faciliter la levée de fonds privés par les PME. Depuis 2018, les entreprises qui décident d'entrer en bourse peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt égal à 50 % des frais de conseil engagés à cette fin.
- **Améliorer l'accès au financement par émission d'obligations.** Des PME non cotées (hors microentreprises et banques) peuvent émettre des obligations sur le marché des « mini-bonds », créé en 2012, où elles sont tenues de respecter des procédures simplifiées et des exigences d'information moins strictes sous réserve d'un certain plafond d'émission. Ces obligations ne peuvent être achetées que par des investisseurs répondant à certains critères. Elles peuvent aussi être titrisées, ce qui pourrait les rendre plus intéressantes pour les investisseurs institutionnels.
- **Encourager l'investissement dans les fonds de capital-risque et les PME**. L'Italie a mis en place plusieurs fonds de capital-risque bénéficiant d'un soutien public, dont Italia Venture I, II et III afin de promouvoir l'investissement respectivement dans les PME, les régions du sud du pays et les plus grandes entreprises. Les plans d'épargne individuels (piani individuali di risparmio, PIR), créés en 2017, offrent à ceux qui investissent dans des PME une exonération fiscale sur les plus-values et les droits de succession si les fonds sont déposés sur un PIR pendant au moins cinq ans. Les amendements adoptés en 2019, qui ont accru les risques et diminué la liquidité, ont ensuite été annulés par des réformes qui ont élargi le périmètre des investissements applicables (dont les émissions d'obligations) et doublé le plafond d'investissement annuel pour le porter à 300 000 EUR. L'Italie a également mis en place un dispositif sur cinq ans de crédit d'impôt pour pertes au titre des investissements réalisés en 2021.

Source : (OCDE, 2020[48])

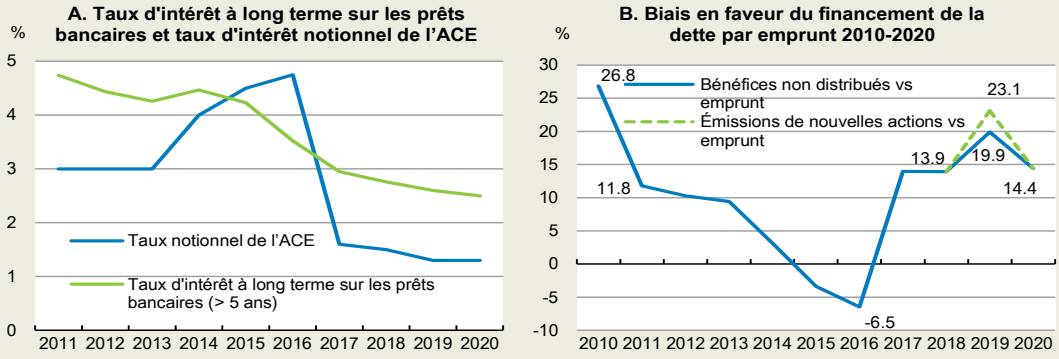
Encadré 1.7. La mise en œuvre d'une déduction fiscale pour fonds propres en Italie

Une déduction fiscale pour fonds propres réduit le biais fiscal en faveur du financement par emprunt plutôt que par fonds propres en permettant à une société de déduire de sa base imposable un intérêt notionnel calculé sur ses fonds propres, au taux fixé par l'administration. En diminuant l'effet de levier, elle peut avoir un effet positif sur l'investissement. Un tel instrument vient compléter les mesures visant à faciliter l'accès des entreprises à des capitaux propres, et pourrait également aider les propriétaires d'entreprises à surmonter leur éventuelle aversion pour le financement par fonds propres du fait de la perte de contrôle potentielle induite par ce mode de financement.

L'Italie a mis en place une déduction pour fonds propres (*Aiuto alla Crescita Economica*, ACE) en 2011. Cette déduction ne s'appliquait qu'aux nouveaux fonds propres constitués depuis 2011, ce qui a limité son coût initial. Depuis, le dispositif a été modifié à plusieurs reprises : il est devenu particulièrement généreux en 2016, avec un taux d'intérêt notionnel culminant à 4.75 %. Son coût a cependant grimpé à mesure qu'il devenait plus généreux et que le montant cumulé des fonds propres auquel il s'appliquait augmentait. En 2017, le taux d'intérêt notionnel a été abaissé à 1.6 % et le périmètre de l'ACE a été restreint à certains investissements. Le dispositif a été supprimé en 2019 et remplacé par des déductions sur l'impôt régional versé par les entreprises. Toutefois, il a été rétabli en 2020 en raison des difficultés soulevées par la mise en œuvre du dispositif appelé à le remplacer. Le taux d'intérêt notionnel s'élève actuellement à 1.3 %.

Les études menées pour évaluer l'efficacité de l'ACE en Italie montrent que le dispositif a contribué à corriger le biais en faveur du financement par emprunt. (Branzoli et Caiumi, 2020[49]) estiment que l'ACE aurait fait baisser d'environ 9 points de pourcentage le ratio d'endettement des entreprises manufacturières solvables, qui avoisinait les 50 %, et le dispositif aurait eu un effet plus important sur les petites entreprises et les entreprises anciennes que sur les autres. Depuis, l'abaissement régulier du taux d'intérêt notionnel a probablement réduit l'effet du dispositif sur l'endettement des entreprises. (Zangari, 2020[46]) montre pour sa part que la plus faible générosité du dispositif a fait augmenter le coût du capital de 1.4 point de pourcentage entre 2016 et 2018, et sans doute davantage dans le cas des entreprises dont les coûts de financement sont structurellement plus élevés. Il n'en demeure pas moins que l'ACE a permis de réduire le biais en faveur du financement par emprunt (Graphique 1.22). Les fortes incertitudes liées à l'action publique sur la structure et le taux de l'ACE pourraient en réduire l'impact futur sur l'investissement.

Graphique 1.22. La générosité de l'ACE réduit le biais en faveur du financement par emprunt



Note : Le biais en faveur du financement par emprunt est réduit dans une modélisation prospective des taux d'imposition effectifs. Le biais en faveur du financement par emprunt est défini comme la différence entre le taux marginal d'imposition effectif (TMIE) appliqué à un investissement financé par fonds propres (bénéfices non distribués ou émission d'actions) et le TMIE appliqué à un investissement financé par emprunt. La valeur de ce biais en 2019 a été calculée dans l'hypothèse d'une abrogation temporaire de l'ACE et un abaissement de 1.5 % du taux prévu dans le dispositif mini-IRES (l'impôt sur les bénéfices des sociétés à taux réduit). Les TMIE sont obtenus à partir du coût moyen du capital par actif en appliquant des taux d'amortissement fiscal (qui correspondent par hypothèse aux taux d'amortissement économique) égaux à 0 %, 5 %, 10 %, 20 % et 30 % avec $\beta = 0.98$. Pas de super-amortissement (2016-2019) ni de crédit d'impôt en 2020. Pour plus d'informations sur les autres hypothèses et les paramètres fiscaux, voir le paragraphe 6.1 et le tableau 2 du document de travail.

Source : (Zangari, 2020[46])

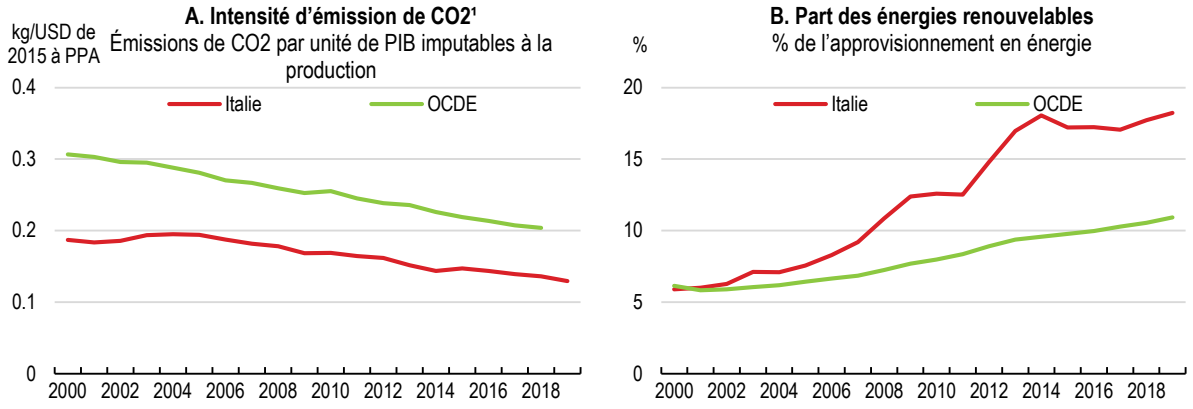
StatLink 2 https://stat.link/1bcgrz

Pour réussir sa transition verte, l'Italie devra prendre des engagements crédibles à long terme en faveur de la tarification carbone

L'Italie enregistre de relativement bons résultats par rapport aux autres pays de l'UE et de l'OCDE en ce qui concerne les progrès en matière de réduction des émissions de CO_2 la part des énergies renouvelables dans l'approvisionnement en énergie, qui est élevée (Graphique 1.23), et le taux de recyclage, qui est important (Agence européenne pour l'environnement, 2019[50]). En mars 2021, le pays a lancé son premier programme d'obligations vertes d'un montant total de 8.5 milliards EUR, devenant ainsi le cinquième plus grand émetteur souverain de ce type d'instrument en Europe (Banca d'Italia, 2021[12]). L'électricité, le chauffage et les transports restent les principales sources de gaz à effet de serre (Graphique 1.24.). La dépendance du pays vis-à-vis du pétrole et du charbon a régulièrement diminué au profit du biogazole et du gaz naturel, ce qui a entraîné une baisse des émissions globales. Il n'en demeure pas moins que le pétrole et le charbon représentent près de 40 % de l'approvisionnement total en énergie. En Italie, le nombre de véhicules de transport de voyageurs par habitant est l'un des plus élevés d'Europe (Association des constructeurs européens d'automobiles, 2021[51]), mais seulement un peu plus de 0.1 % de ces véhicules sont électriques (Anfia, 2020[52]). Plus de 60 % du bâti a plus de 45 ans et présente une très faible efficacité énergétique.

Bien que les taux d'imposition du carbone en vigueur en Italie soient supérieurs à ceux de nombreux pays comparables (Graphique 1.25.), ils restent inférieurs à ceux appliqués par les pays les plus engagés dans ce domaine. En outre, la tarification du carbone est hétérogène : le prix du carbone est plus faible pour les consommateurs industriels que pour les ménages et le gazole bénéficie d'une fiscalité plus légère que l'essence, alors qu'il est plus nocif pour la santé (Graphique 1.25.) (OCDE, 2019[53]) (G20 peer review teams, 2019[54]). Par exemple, le prix effectif du carbone pour l'essence utilisée dans le transport routier est supérieur à 300 EUR par tonne de CO_2, tandis que le prix effectif applicable au gaz naturel à des fins commerciales est inférieur à 8 EUR par tonne de CO_2. De ce fait, les utilisateurs commerciaux sont peu incités à réduire leurs émissions et sont susceptibles de renoncer à des possibilités de réduction, alors même que les coûts de ces réductions sont bien inférieurs au prix du carbone pour l'essence utilisée dans le transport routier, soit 300 EUR par tonne de CO_2. La consommation actuelle d'énergie, conjuguée à des facteurs géographiques, expose la population à une forte pollution atmosphérique par les particules fines (Graphique 1.25.), en particulier dans le nord du pays.

Graphique 1.23. L'Italie a réduit ses émissions de carbone



1. Les émissions de CO_2 prises en compte sont issues de la combustion de charbon, de pétrole, de gaz naturel et d'autres énergies. Le produit intérieur brut (PIB) est exprimé en USD constants de 2015 à PPA.
Source : OCDE (2021), Indicateurs de croissance verte (base de données).

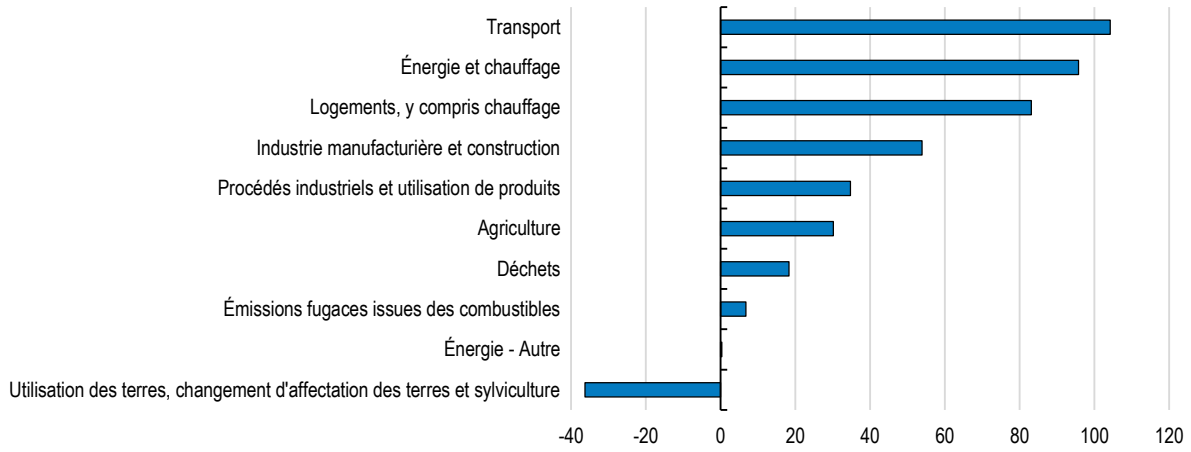
StatLink https://stat.link/67xw43

L'Italie a répondu à l'objectif de l'UE de réduire d'au moins 55 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 en ciblant dans son Plan pour la reprise et la résilience les sources dont elle doit réduire les émissions de gaz à effet de serre.

- ***Augmentation de la puissance installée renouvelable.*** Pour cela, l'Italie compte sur l'énergie éolienne, l'hydrogène vert et la biomasse et s'emploiera à mettre en œuvre les réformes récemment adoptées pour réduire les obstacles réglementaires à une accélération des investissements dans les énergies renouvelables. Le ministre de la Transition écologique a annoncé que l'Italie augmenterait la puissance installée renouvelable qui va passer de 65 GW à 70 GW au cours de la prochaine décennie, un objectif plus ambitieux que celui fixé dans le Plan national intégré énergie-climat de 2019. Le pays devrait également accroître ses capacités de stockage de l'électricité et ses interconnexions pour soutenir l'augmentation de la production d'électricité d'origine renouvelable.
- ***Réduire les émissions du secteur des transports.*** Les investissements dans la grande vitesse ferroviaire sont considérables et s'élèvent à près de 24 milliards EUR. Les subventions en faveur des véhicules électriques vont augmenter grâce à une aide à l'installation de bornes de recharge représentant 0.74 milliard EUR. Cette approche plus globale pourrait gagner en efficacité si l'Italie encourageait une collaboration plus étroite au niveau des villes sur les questions de réglementation (à l'image de ce qui a été fait en Norvège et en Autriche), ainsi qu'avec les fournisseurs d'énergie (comme à Stockholm en Suède) afin de réduire les coûts de déploiement des infrastructures de recharge et d'assurer l'adéquation de ces infrastructures avec les capacités des réseaux locaux (Hall et Lutsey, 2020[55]). Les changements de comportement seront plus forts si les projets d'investissement concernant les véhicules électriques et la grande vitesse ferroviaire tout comme les mesures d'incitation en faveur des modes de transport alternatifs sont coordonnés à l'échelle locale. Une politique de tarification par péages devrait également être envisagée. Ensemble, ces mesures pourraient contribuer à atténuer l'impact de la pollution atmosphérique dans certaines des villes les plus peuplées.
- ***Améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments.*** L'Italie a adopté des mesures incitatives dans ce domaine d'un montant total de 18.5 milliards EUR, dont 4,6 milliards EUR seront financés par le Fonds complémentaire. Ces mesures s'accompagnent de réformes législatives qui visent à simplifier et accélérer les procédures d'autorisation des travaux de rénovation de bâtiments. Les initiatives en faveur de l'efficacité énergétique des bâtiments pourraient être plus explicitement associées aux efforts visant à réduire l'utilisation des systèmes de chauffage au fioul domestique qui sont responsables des émissions de PM10 dans des proportions pouvant aller jusqu'à 40 % dans les régions les plus touchées. Cela contribuerait à remédier aux niveaux très élevés d'émissions de particules auxquelles les Italiens sont exposés, et qui expliquent le niveau important de décès prématurés dus à la pollution atmosphérique (G20, 2019).
- ***Promouvoir l'économie circulaire***. L'Italie affiche l'un des taux de recyclage les plus élevés d'Europe, grâce à une réglementation efficace comprenant par exemple un système de collecte des déchets en quatre filières, une interdiction des microplastiques et une taxe financière acquittée par les fabricants d'emballages en plastique (Ghisellini et Ulgiati, 2020[56]) (WWF, 2019[57]). Il existe cependant de grandes différences géographiques entre les communes italiennes les plus et les moins performantes, comme le montre l'écart important entre les taux de tri sélectif, qui allaient de 73.7 % en Vénétie à 21.7 % en Sicile en 2017 (Cialani et Mortazavi, 2020[58]). Le Plan national pour la reprise et la résilience prévoit une enveloppe de 5.3 milliards EUR pour soutenir l'économie circulaire, dont 2.1 milliards EUR d'aides à l'amélioration de la gestion des déchets, l'accent étant mis sur les infrastructures. Ces mesures s'inscrivent dans le droit fil des recommandations formulées dans des Études précédentes. Mettre l'accent sur les infrastructures pourrait aider les communes à tirer parti des rendements d'échelle croissants liés à la gestion des déchets (Cialani et Mortazavi, 2020[58]).

Graphique 1.24. Les secteurs des transports, de l'énergie et du chauffage domestique sont les principaux émetteurs de gaz à effet de serre

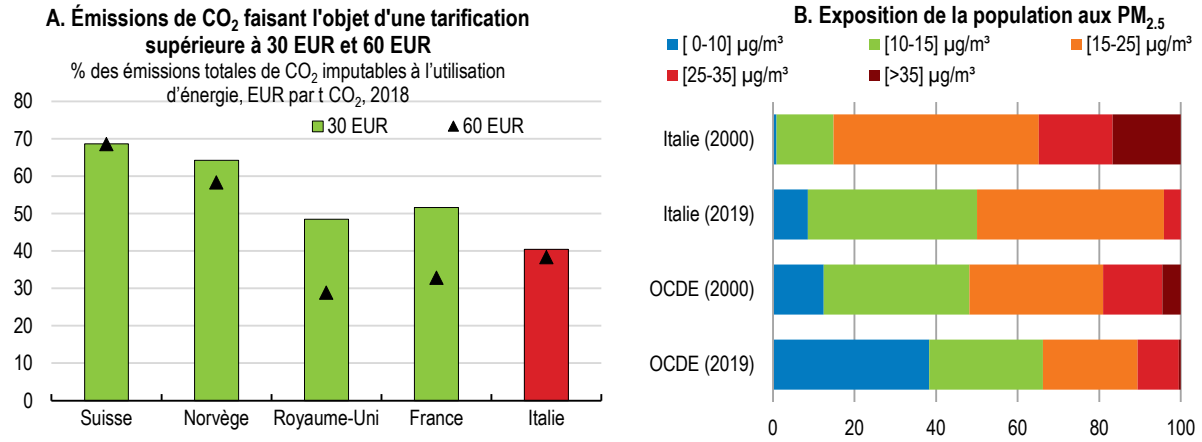
Émissions de gaz à effet de serre par secteur, en 2018, en millions de tonnes d'équivalent CO_2



Note : Les émissions du secteur de l'énergie correspondent principalement à celles des centrales électriques. La catégorie Secteur résidentiel et autres utilisations recouvre principalement les émissions imputables au chauffage domestique.
Source : OCDE (2021), Émissions de gaz à effet de serre, Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données).

StatLink https://stat.link/5d1r84

Graphique 1.25. L'application de la tarification du carbone est encore limitée et la population reste fortement exposée aux particules fines



Source : OCDE (2021), Taux effectifs sur le carbone en 2021 (à paraître) ; et OCDE (2021), Exposition à la pollution de l'air, Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données).

StatLink https://stat.link/e8h64g

L'adoption, au niveau national, d'un objectif clair en matière de prix du carbone assorti d'une échéance enverrait un message aux ménages et aux entreprises tout en leur laissant le temps d'adapter leurs comportements. L'Allemagne a défini une trajectoire d'évolution du prix du carbone : s'élevant en 2021 à 25 EUR par tonne, il devrait être compris entre 55 EUR et 65 EUR par tonne en 2026 pour les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE). Les Pays-Bas ont fixé,

à l'intérieur du SEQE-UE, un prix plancher qui devrait augmenter régulièrement entre 2021 et 2030 pour passer de 30 EUR par tonne à un montant compris 125 EUR et 150 EUR par tonne (OCDE, 2020[59]). Définir des réglementations, des règles et des normes et les diffuser de façon claire permettront de réduire les incertitudes et de favoriser les changements de comportement.

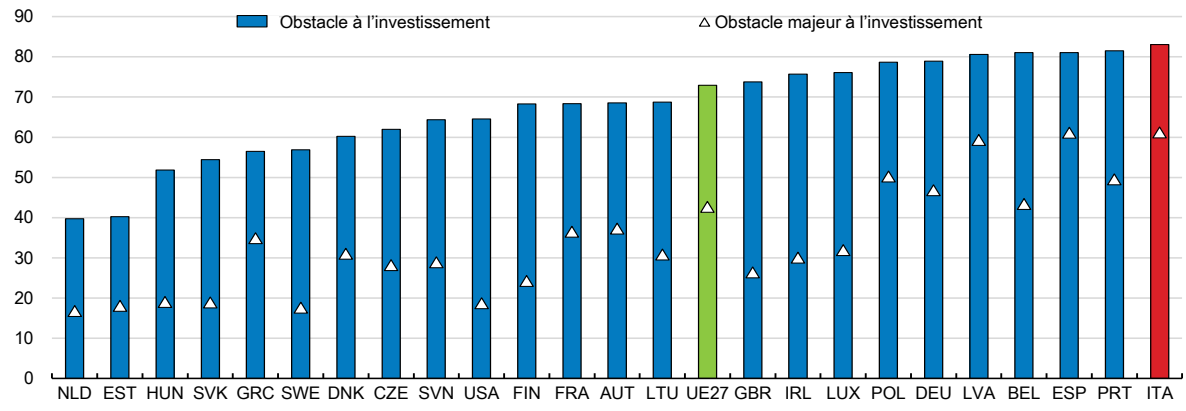
Pour être crédible à long terme, une politique d'augmentation du prix du carbone doit explicitement tenir compte de ses effets négatifs en termes de redistribution et de compétitivité. Elle peut ainsi contribuer à réduire les très fortes incertitudes qui freinent l'investissement en faveur de l'atténuation des changements climatiques (Graphique 1.26). Une augmentation de la taxe carbone aurait sans doute pour effet d'abaisser la demande de carbone et d'accroître les recettes, mais elle pourrait affecter lourdement les ménages les plus pauvres (Faiella et Lavecchia, 2021[60]), auquel cas il conviendrait d'indemniser ces derniers.

- La Suède, par exemple, a depuis longtemps annoncé clairement que les subventions et les taxes seraient progressivement ajustées au fil du temps pour tenir compte de la hausse du prix du carbone, mais que cet ajustement s'accompagnerait de transferts au profit notamment des ménages à faible revenu. Entre 2001 et 2006, les augmentations de la taxe écologique sont ainsi allées de pair avec des baisses de l'impôt sur le revenu ciblant les ménages à faible revenu et entre 2007 et 2013, elles ont été accompagnées d'une forte baisse de la fiscalité du travail (Ministère des Finances, 2018[61]).
- En Suisse, pour compenser la mise en place d'une taxe carbone sur les combustibles de chauffage, il a été décidé qu'environ deux tiers des recettes de la taxe seraient utilisés pour réduire la fiscalité du travail et un tiers pour financer des investissements en faveur de l'efficacité et de la rénovation énergétiques (Office fédéral de l'environnement (Suisse), 2020[62]).

L'Italie pourrait envisager de basculer vers un système de taxes carbone à moyen terme neutre en termes de recettes. Les entreprises qui bénéficient actuellement de subventions aux combustibles continueraient à recevoir un montant d'aides identique, mais ces aides seraient découplées de l'utilisation de technologies à forte intensité carbone. Ces subventions pourraient donc être ensuite progressivement supprimées. Le tout nouveau ministère de la Transition écologique, similaire aux ministères en place en Espagne, en France, en Suisse, pourrait être chargé de coordonner cette politique.

Graphique 1.26. Les incertitudes qui entourent la réglementation et la fiscalité constituent un obstacle majeur à l'investissement vert

En 2019, en % de l'ensemble des entreprises



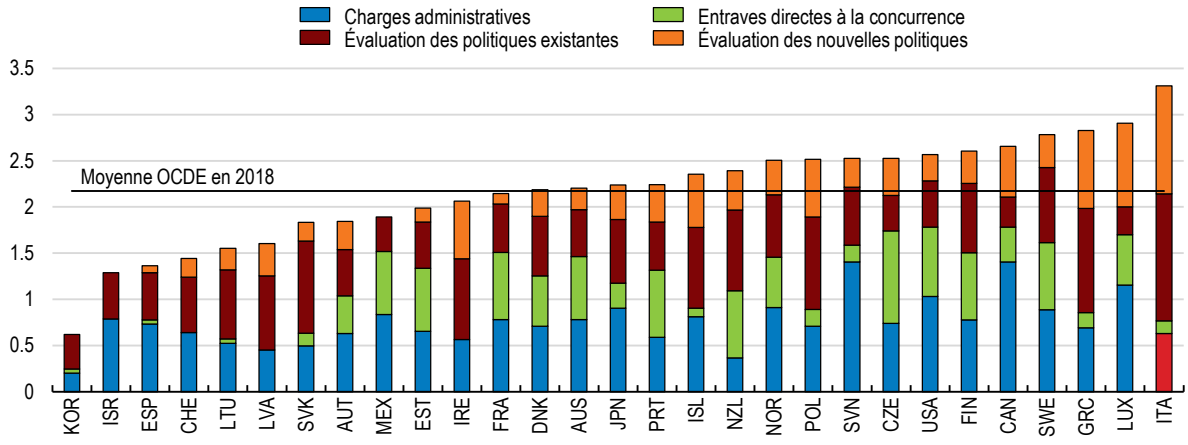
Note : Part des entreprises qui déclarent que les incertitudes entourant l'environnement réglementaire et la fiscalité constituent un obstacle à l'investissement dans des activités visant à atténuer les effets des événements météorologiques et à réduire les émissions.
Source : Banque européenne d'investissement (2020), Enquête de la BEI sur l'investissement (EIBIS).

StatLink https://stat.link/y4cpkf

Un changement durable des comportements doit aussi être accompagné par des réglementations et des normes adéquates. La tarification du carbone doit être complétée par des normes technologiques ou de performance, ou encore l'interdiction de certains produits. Il est toutefois indispensable que ces réglementations soient conçues de manière à ne pas alourdir la charge réglementaire globale pesant sur les entreprises (Berestycki et Dechezleprêtre, 2020[63]). Or, en Italie, le cadre actuel de la réglementation environnementale est relativement lourd (Graphique 1.27). Les réformes récentes décrites ci-dessus vont dans la bonne direction pour rationaliser et améliorer la réglementation environnementale.

Graphique 1.27. La réglementation pourrait être mieux conçue pour atteindre les objectifs

Conception et évaluation des politiques environnementales, indice variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé), 2018



Source : (Berestycki et Dechezleprêtre, 2020[63]).

StatLink https://stat.link/6fy0kh

Recommandations antérieures de l'OCDE concernant le changement climatique

Recommandations antérieures	Mesures prises depuis 2019
Adopter une fiscalité plus favorable à l'environnement en réduisant l'écart entre les taxes sur le gazole et l'essence.	Aucune mesure prise
Déplacer la pression fiscale de l'électricité vers les produits énergétiques utilisés pour sa production, selon des taux reflétant les émissions de CO_2 et d'autres polluants associées à chaque combustible.	Aucune mesure prise. Cependant, les autorités se sont engagées à se pencher sur la question de la tarification du carbone, et les dispositifs de subventions préjudiciables à l'environnement seront analysés dans le contexte de la réforme générale de la fiscalité et sur la base du cadre législatif européen.

Pour stimuler la productivité, il faut s'attaquer aux obstacles réglementaires et renforcer les compétences numériques de manière plus coordonnée

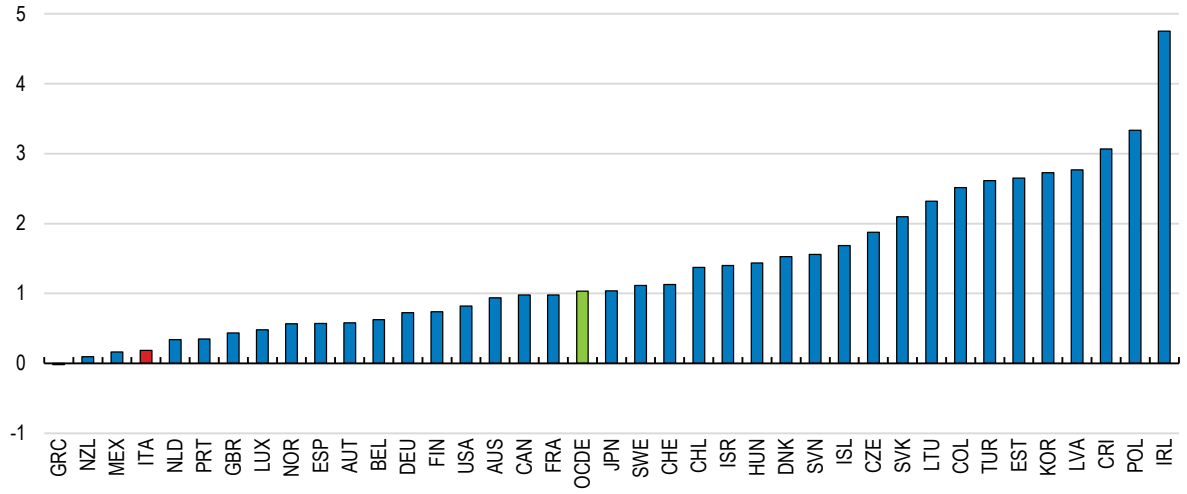
La faiblesse de la productivité est particulièrement marquée dans le secteur des services et semble liée à une réglementation excessive

En Italie, la faiblesse de la productivité globale (Graphique 1.28) amplifie les effets négatifs du vieillissement de la société et des faibles taux d'emploi sur la croissance. La productivité est le principal moteur de la croissance et du bien-être à long terme, car elle permet d'associer les ressources de diverses manières, plutôt que de s'en remettre à une accumulation accrue des ressources en capital et en main-d'œuvre qui font l'objet de rendements d'échelle décroissants (OCDE, 2015[64]). Les écarts importants de revenu par habitant observés entre les pays tiennent essentiellement aux différences de productivité du

travail. Le retard de productivité se traduit par des salaires relativement bas et des inégalités plus marquées lorsque la dispersion de la productivité est élevée (Andrews, Criscuolo et Gal, 2016[65]).

Graphique 1.28. La croissance de la productivité est inférieure à celle des pays comparables depuis deux décennies

Taux de croissance annuel moyen entre 2012 et 2019, USD par heure travaillée, à prix constant de 2015 et à PPA



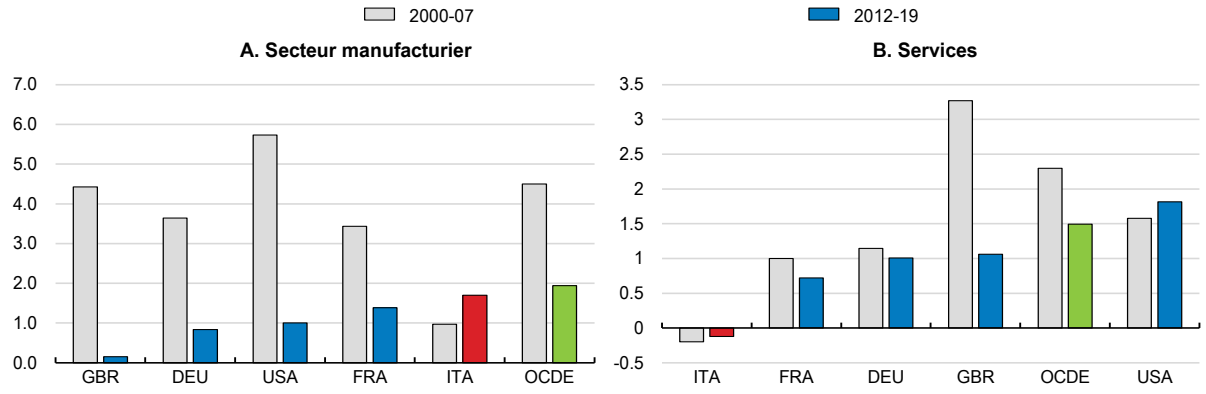
Source : Calculs effectués à partir d'informations extraites de la base de données de l'OCDE sur la productivité.

StatLink https://stat.link/6hxq8c

La faiblesse de la productivité globale masque des écarts significatifs entre les secteurs, les entreprises et les régions. Depuis le début des années 2010, les gains de productivité dans le secteur manufacturier ont dépassé ceux réalisés dans de nombreux pays européens comparables (Graphique 1.29.). La sortie des entreprises ayant une croissance de la productivité plus faible, l'entrée d'entreprises plus productives et leur expansion ainsi que la hausse des investissements en R-D ont soutenu cette amélioration (Bugamelli et al., 2018[66]). La plupart des gains de productivité résultent d'une embellie dans les entreprises du secteur manufacturier à la productivité moyenne, et non des plus performantes (Lotti et Sette, 2019[67]). En revanche, dans le secteur des services, la croissance de la productivité est restée négative depuis la crise de la dette souveraine (Graphique 1.29.), ce qui a pesé sur la croissance de la productivité globale (Giordano, Toniolo et Zollino, 2017[68]) ; (Bugamelli et al., 2018[66]). La croissance de la productivité a marqué le pas dans ce secteur, tant dans les entreprises les plus performantes que dans les moins productives.

Graphique 1.29. Reprise de la productivité dans le secteur manufacturier, mais le secteur des services reste à la traîne

Valeur ajoutée brute par personne occupée, à prix constants, taux de croissance annuel moyen



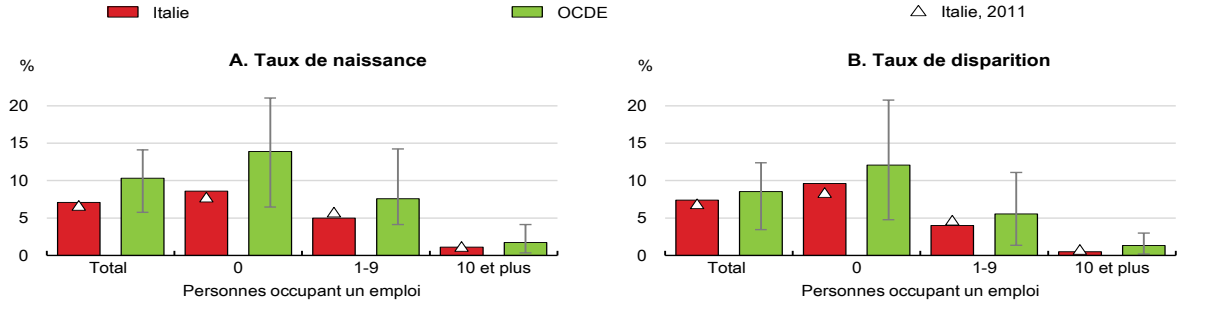
Note : Dans chaque partie du graphique est indiquée la moyenne simple des données disponibles pour les pays de l'OCDE. Faute de données disponibles, la Colombie, le Mexique et la Turquie sont exclus de cette moyenne dans chacune des deux parties.
Source : Calculs effectués à partir d'informations extraites de la base de données de l'OCDE sur la productivité.

StatLink https://stat.link/gv24ak

La dynamique du secteur des entreprises italiennes est faible. Les taux de création d'entreprises sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE en Italie (Graphique 1.30). Une fois créées, les entreprises survivent plus longtemps que dans l'ensemble de la zone OCDE en moyenne, mais elles ont également tendance à rester petites et à se développer très lentement (OCDE, 2020[69]) ; en Italie, la proportion d'entreprises à forte croissance reste faible (OCDE, 2020[48]). La tendance des entreprises italiennes à ne pas se développer s'explique par leur capacité à mobiliser des compétences managériales, adopter de nouvelles technologies et investir dans le capital humain (Visco, 2020[70]). Le faible taux de sortie freine la dynamique de réaffectation du capital entre les entreprises, ce qui diminue la productivité globale. Ce faible taux de sortie et les coûts potentiellement irrécupérables en cas de fermeture peuvent avoir, à leur tour, une incidence sur le taux d'entrée de nouvelles entreprises, ainsi que sur leur futur taux de croissance (OCDE, 2020[69]).

Graphique 1.30. Les taux d'entrée et de sortie des entreprises sont loin d'atteindre ceux des autres pays

Taux de création et de disparition de l'ensemble des entreprises, 2018 ou dernière année connue



Note : Le taux de création (disparition) désigne le nombre d'entreprises créées (disparues) au cours de la période de référence, divisé par le nombre d'entreprises en activité. Dans chaque partie est indiquée la moyenne simple des données disponibles pour les pays de l'OCDE. Faute de données disponibles, le Chili, le Costa Rica et les États-Unis sont exclus de cette moyenne dans chacune des deux parties. Les moustaches (traits verticaux) représentent la fourchette entre le premier et le dernier déciles des pays de l'OCDE.
Source : OCDE (2021), Statistiques structurelles sur les entreprises de l'OCDE (base de données).

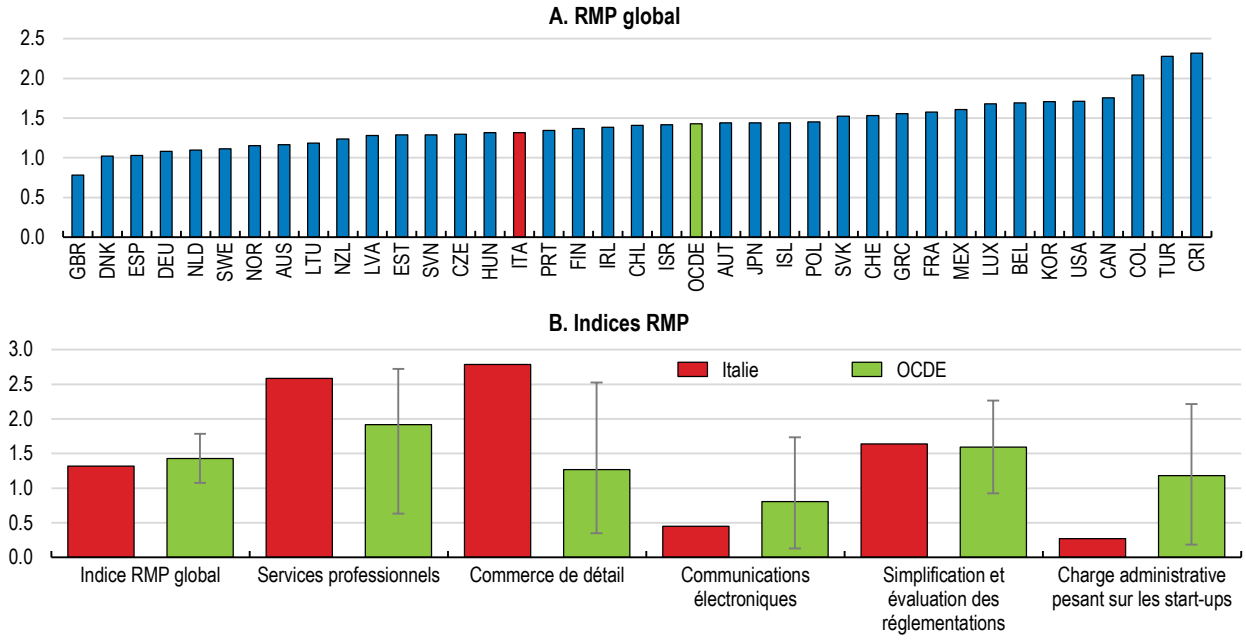
StatLink https://stat.link/75b3us

L'excès de réglementation a un effet négatif sur la dynamique du secteur, ce qui réduit la concurrence, l'efficacité et la mobilité des salariés entre entreprises (Bambalaite, Nicoletti et von Rueden, 2020[71]). Il creuse l'écart de productivité entre les entreprises les plus performantes et les retardataires (Andrews, Criscuolo et Gal, 2016[65]) ainsi que les marges (Thum-Thysen et Canton, 2017[72]). Des barrières à l'entrée moins élevées et des processus de sortie plus efficaces pourraient stimuler la productivité en permettant un redéploiement des ressources vers les entreprises et les secteurs les plus prometteurs (OCDE, 2019[73]). Des efforts considérables ont été accomplis pour simplifier les nouveaux instruments de réglementation, même si les réformes n'ont pas toujours ciblé les domaines aux plus fortes retombées, ni simplifié les instruments de réglementation en vigueur ou leurs modalités d'application, comme cela est évoqué dans le chapitre 2. En matière de concurrence, le plan national pour la reprise et la résilience met l'accent à court terme sur les principales industries de réseau, ce qui devrait favoriser une accélération des investissements. Il convient également de prêter attention à la concurrence dans le secteur des services.

L'Italie est relativement bien classée à l'aune de l'indicateur global de réglementation des marchés de produits de l'OCDE, et elle a nettement amélioré le cadre relatif aux créations d'entreprises (Graphique 1.31.). La réglementation demeure toutefois pesante dans le commerce de détail, limitant la promotion des ventes ainsi que les horaires d'ouverture de magasins. Les obstacles à l'entrée dans le secteur des services professionnels sont très élevés (Graphique 1.32.) et s'ajoutent à des restrictions quantitatives ainsi qu'à des honoraires réglementés. L'élan donné à la dynamique et à la concurrence du secteur par des services en ligne comme Airbnb ou Uber est souvent freiné par la réglementation - qui oblige, par exemple, les chauffeurs à revenir à un point précis ou les propriétaires de logements à respecter des procédures complexes. En Italie, les entrées dans les sous-secteurs des services sont inférieures de 30 % à 50 % aux valeurs de référence internationales (OCDE, 2020[69]). Le taux d'entrée dans les professions réglementées est inférieur à celui des autres professions et les salaires sont supérieurs d'environ 9 % (Mocetti, Rizzica et Roma, 2019[74]). Cela a pour effet de réduire la productivité : selon (Ciapanna, Mocetti et Notarpietro, 2020[42]), la libéralisation du secteur des services italien pourrait induire une augmentation permanente de 4.3 % de la productivité totale des facteurs (PTF) dans le secteur des services et une réduction permanente des marges de 0.7 point de pourcentage. (Bambalaite, Nicoletti et von Rueden, 2020[71]) estiment que l'efficience de la répartition de la main-d'œuvre augmenterait de 0.3 point de pourcentage si la restrictivité des règles d'accès à certaines professions était ramenée par l'Italie au niveau auquel elle s'établit en Suède.

Graphique 1.31. La réglementation des marchés de produits est plus restrictive dans le secteur des services que dans d'autres domaines en Italie

Réglementation des marchés de produits (RMP), Indice variant sur une échelle de 0 à 6, de la réglementation la moins propice à la plus propice à la concurrence, 2018



Note : Les charges administratives sur la création d'entreprises recouvrent les autorisations et permis. Les moustaches (traits verticaux) représentent la fourchette entre le premier et le dernier déciles des pays de l'OCDE.
Source : OCDE (2020), Base de données sur la réglementation des marchés de produits.

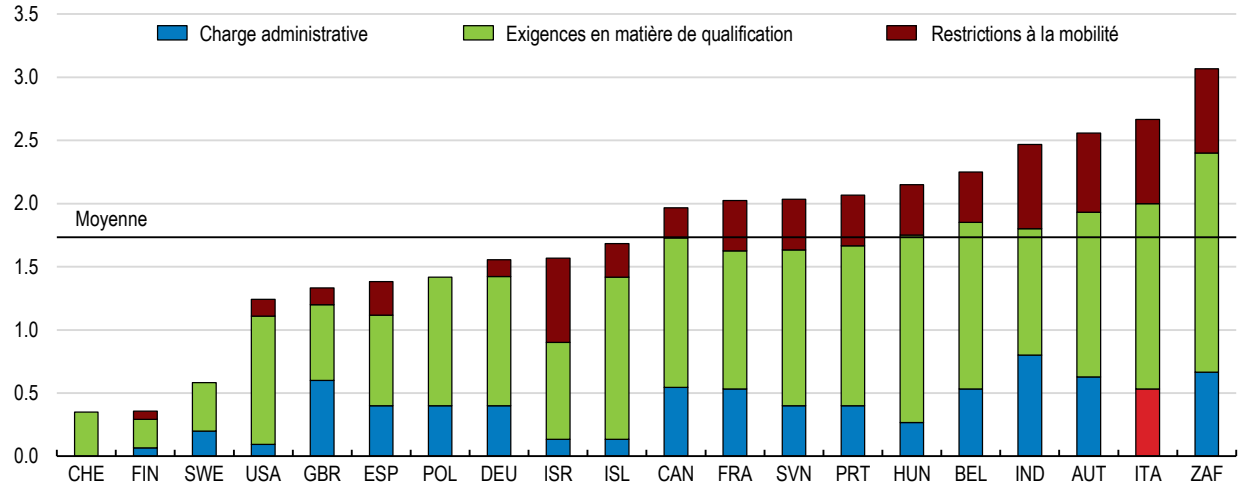
StatLink https://stat.link/camj5l

Les pouvoirs publics pourraient favoriser une meilleure diffusion des informations concernant les normes de qualité des produits et services ainsi que des sanctions, au lieu de restreindre les activités ou d'établir des normes pour les professionnels qui les dispensent. Il pourrait s'agir, par exemple, de remplacer les systèmes d'autorisation par des dispositifs de certification qui engendrent moins de distorsion et de tirer parti des plateformes numériques (Bambalaite, Nicoletti et von Rueden, 2020[71]).

Un Conseil de la productivité (voir l'Encadré 1.8) pourrait être particulièrement utile pour cerner et faire connaître les avantages à attendre des réformes relatives à la réglementation, à la concurrence et à d'autres domaines de l'action publique, qui sont les plus adaptées pour renforcer la productivité et contribuer à la réalisation d'autres objectifs. En Italie, ce conseil pourrait étayer la conception et la mise en œuvre des réformes et évaluer les effets positifs en termes de productivité découlant des réformes prévues dans le plan national pour la reprise et la résilience. Il pourrait aussi permettre une application plus cohérente de la loi annuelle sur la concurrence. Instaurée par des dispositions législatives de 2009, elle avait pour but de supprimer chaque année les obstacles à la concurrence ou de la renforcer, en se fondant sur l'avis de l'autorité de la concurrence, mais son application a été limitée. Le projet de 2015 a été édulcoré et adopté en 2017 (Commission européenne, 2017[75]). En 2021, la présentation annuelle de l'autorité de la concurrence a mis l'accent sur les industries de réseau et les investissements, auxquels le plan national pour la reprise et la résilience accorde une large place.

Graphique 1.32. Les restrictions à l'entrée dans les services professionnels sont très fortes

Indicateur des conditions d'accès aux professions réglementées dans les services professionnels



Note : Une valeur de 0 correspond à une absence de réglementation, tandis qu'une valeur de 6 indique que le marché considéré est totalement réglementé. Dans le cas du Canada et des États-Unis, la valeur indiquée est la moyenne simple des indicateurs relatifs à la réglementation en vigueur dans les provinces et les États fédérés, respectivement.
Source : von Rueden, C. et I. Bambalaite (2020), « Measuring occupational entry regulations: A new OECD approach », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 1606, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/296dae6b-en.

StatLink https://stat.link/z1s9jn

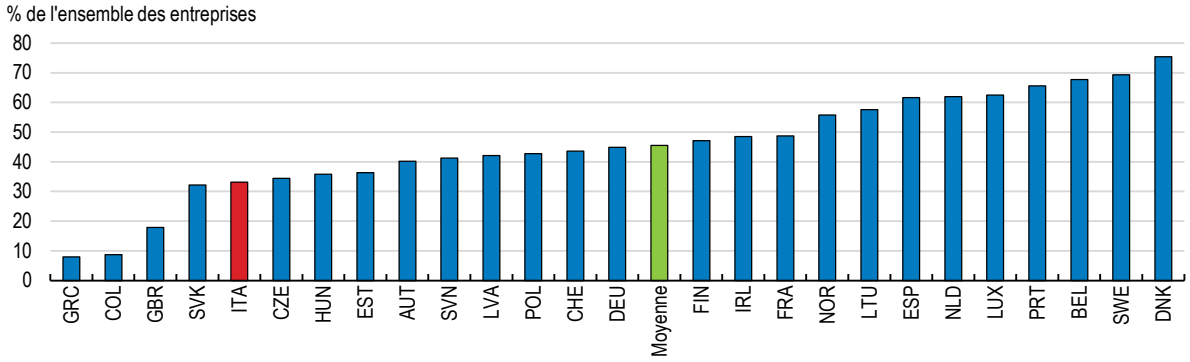
Il faut soutenir le développement du numérique pour stimuler la productivité

La culture numérique et l'utilisation des services numériques sont relativement modérées par rapport aux autres pays de l'OCDE. Seuls 44 % des individus âgés de 16 à 74 ans possèdent des compétences numériques de base, contre 57 % dans l'UE. Favoriser un déploiement plus rapide du très haut débit, actuellement très limité (Graphique 1.33.), pourrait permettre d'accélérer la transformation numérique (Andrews, Nicoletti et Timiliotis, 2018[76]) ; (Gal et al., 2019[77]). Le plan national pour la reprise et la résilience prévoit 6.7 milliards EUR pour les infrastructures à haut débit. La nouvelle stratégie en matière de haut débit vise à généraliser sur tout le territoire italien l'accès à des connexions offrant un débit de 1 gigabit par seconde (Gbit/s) d'ici à 2026, ce qui constitue un objectif plus ambitieux que celui fixé au niveau européen à l'horizon 2030 (Ministère de l'Innovation et de la Transition numérique et Ministère du Développement économique, 2021[78]). Point important, le plan vise à simplifier les procédures d'autorisation concernant les infrastructures et à faire des infrastructures fixes et mobiles à ultra-haut débit des équipements stratégiques. Les chèques innovation destinés dans un premier temps aux ménages à faibles revenus, puis aux autres familles et aux PME, apporteront un soutien aux utilisateurs pour passer du cuivre aux réseaux de fibre optique.

Il est également nécessaire d'investir dans des actifs incorporels complémentaires comme les compétences techniques et managériales, car le manque de qualifications freine le recours aux technologies numériques (Andrews, Nicoletti et Timiliotis, 2018[76]). Plusieurs pays ont incité les PME à accélérer leur transformation numérique en encourageant le recours aux plateformes numériques. L'Australie, la Corée, le Japon et la France apportent tous un soutien aux PME pour faciliter leur transition vers la vente en ligne. En outre, l'incitation actuelle à utiliser les services administratifs en ligne, parallèlement aux changements de comportement induits par le COVID-19, permettra un usage accru des services en ligne (Graphique 1.34. et Encadré 2.10). Le mouvement plus général de transformation numérique des procédures et des services publics s'inscrit dans le cadre des efforts déployés pour améliorer l'efficacité de l'administration publique (voir le Chapitre 2).

Graphique 1.33. L'accès au très haut débit est faible

Pourcentage d'entreprises disposant d'une connexion à très haut débit, 2020 ou dernière année connue

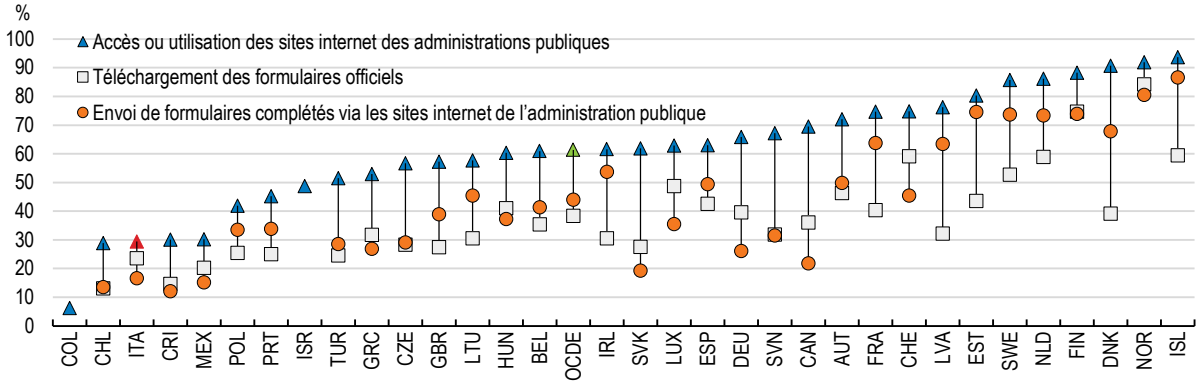


Note : Le très haut débit correspond à une connexion à internet offrant un débit d'au moins 100 Mbits/s. Le graphique indique la moyenne simple des données relatives aux pays de l'OCDE qui y sont représentés.
Source : OCDE (2021), Accès et utilisation des TIC par les entreprises (base de données).

StatLink https://stat.link/zkyf0j

Graphique 1.34. Il est possible de renforcer l'utilisation des services administratifs en ligne

Utilisation des services administratifs numériques par les particuliers, % des individus âgés de 16 à 74 ans, 2020 ou dernière année connue



Note : Faute de données disponibles, la moyenne simple des données relatives aux pays de l'OCDE n'intègre pas l'Australie, la Corée, les États-Unis le Japon et la Nouvelle-Zélande.
Source : OCDE (2021), Accès et utilisation des TIC par les ménages et les particuliers (base de données).

StatLink https://stat.link/uth2qa

Encadré 1.8. Expérience des pays de l'OCDE en matière de recours aux conseils de la productivité pour promouvoir les réformes du secteur public

Un nombre croissant de pays de l'OCDE ont constaté que la création d'organismes permanents, dotés de ressources suffisantes, spécialisés dans l'élaboration des politiques publiques et faisant connaître leurs effets bénéfiques, permet d'accélérer les réformes. Même s'ils sont souvent dénommés « commissions » ou « conseils de la productivité », les autorités leur confient généralement un mandat plus large, qui peut inclure la croissance verte et les questions sociales ainsi que le rôle et l'efficacité du secteur public. Ces organismes évaluent les politiques publiques et les instruments de réglementation relatifs à des domaines spécifiques, qui sont considérés comme prioritaires, et formulent des recommandations de réforme. Ils peuvent cerner des tendances, fournir de solides éléments probants, collecter des données et consulter des parties prenantes. Ce faisant, ils montrent l'opportunité des réformes en présentant clairement leurs avantages, qui sont souvent diffus ou incertains. Ils préconisent une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, et contribuent ainsi à éviter une fragmentation du processus d'élaboration des politiques publiques entre différents organismes publics ou niveaux d'administration. Ils peuvent servir de plateforme de partage d'idées et contribuer à forger une vision commune, renforçant l'appropriation des réformes au niveau national, y compris dans les organismes publics chargés de leur mise en œuvre.

Ces organismes appartiennent à trois grandes catégories :

1. Des organes d'enquête autonomes, comme les commissions de la productivité en place en Australie, au Chili et en Nouvelle-Zélande. Ils sont généralement dotés de ressources suffisantes, disposent de solides compétences analytiques, sont indépendants et sont mandatés pour mener des enquêtes et des consultations.
2. Des conseils consultatifs, comme le Conseil national de productivité français, le Comité des conseillers économiques (CEA, *Council of Economic Advisers*) de la Présidence des États-Unis et le Conseil national de la productivité belge. Ceux-ci peuvent exploiter les connaissances disponibles dans plusieurs institutions bien établies, de grande qualité, sans devoir nécessairement constituer leurs propres capacités.
3. Des groupes ad hoc, tels que la Commission de la productivité norvégienne. Ils peuvent être créés pour s'acquitter de mandats temporaires, consistant à se pencher sur des problèmes particuliers.

L'expérience des pays laisse à penser que ces organismes sont généralement plus efficaces lorsqu'ils fonctionnent de manière autonome et disposent de solides compétences internes en matière d'analyse, de consultation et de communication. Des contrôles ou des audits externes occasionnels peuvent contribuer à garantir que ces organismes produisent des analyses solides et pertinentes. Les institutions situées en dehors du périmètre des administrations publiques sont mieux à même de promouvoir des réformes qui remettent en question des avantages acquis et de poursuivre des objectifs stratégiques à long terme. Ainsi, lorsqu'elles examinent la réglementation dans un domaine prioritaire, ces instances fonctionnent en toute indépendance vis-à-vis des autorités de régulation. Elles apportent leur expérience de la consultation de différents groupes, de la quantification des coûts et avantages des politiques publiques et des instruments de réglementation destinés à soutenir la productivité, la compétitivité et une croissance durable, ainsi que de l'identification d'autres approches envisageables.

L'Italie s'est engagée à créer un conseil de la productivité. Il a été recommandé dans les récentes *Études économiques* de l'Italie (OCDE, 2015[79]) ; (OCDE, 2017[80]) ; (OCDE, 2019[53]) que cet organe soit chargé de conseiller le gouvernement sur les enjeux liés à la productivité, de mieux informer le public sur les réformes, et de nouer le dialogue avec les parties prenantes. De même, le Conseil de

l'Union européenne (UE) a recommandé en 2016 que tous les pays de la zone euro mettent en place des conseils nationaux de la productivité. (Conseil européen, 2016[81])

Compte tenu de la complexité de l'administration italienne et de ses multiples échelons, on peut penser que la solution la plus efficace consisterait à mettre en place un organisme autonome doté de capacités d'enquête, ayant des capacités de recherche suffisantes, et pouvant communiquer ses analyses et ses recommandations en toute indépendance. Un groupe d'experts clés pouvant faire réaliser des travaux de recherche et les superviser, en utilisant des ressources et des organismes existants, permettrait d'éviter la création d'une institution supplémentaire. Cette approche est similaire à celle adoptée par d'autres pays de l'UE. Elle pourrait renforcer les capacités de suivre les évolutions en cours, d'évaluer les effets potentiels des différentes options envisageables, de faire émerger un consensus en faveur des réformes, et de favoriser la mise en œuvre de mesures étayant mieux la productivité, la compétitivité, la durabilité et l'inclusivité.

Source : (Banks, 2015[82]); (Renda et Dougherty, 2017[83]) ; (Commission européenne, 2019[84]).

Recommandations antérieures de l'OCDE sur l'augmentation de la productivité, la concurrence et les processus réglementaires

Recommandations antérieures	Mesures prises depuis 2019
Envisager la création une Commission de la productivité chargée de conseiller le gouvernement sur les enjeux liés à la productivité, de mieux informer le public sur les réformes, et de nouer le dialogue avec les parties prenantes.	Aucune mesure n'a été prise.
Réduire la présence de l'État actionnaire, surtout dans les secteurs de la télévision, des transports, des services de fourniture d'énergie et des services publics locaux.	Le programme de privatisation a peu avancé.
Privatiser et libéraliser les secteurs de l'énergie et des transports.	La libéralisation des prix du gaz et de l'électricité a été différée.
Approuver et mettre pleinement en œuvre la réforme de l'administration publique pour ouvrir les services publics locaux à la concurrence	La loi a été adoptée, mais la concurrence est souvent limitée. La réforme des entreprises publiques locales est en cours mais a pris du retard.
Veiller à ce que la législation soit claire, sans ambiguïté et étayée par un meilleur fonctionnement de l'administration publique, en réduisant notamment l'utilisation des décrets législatifs (prévus pour les situations d'urgence).	Le champ d'application de la règle « Golden Power » a été élargi à d'autres secteurs.
Faire un usage élargi et amélioré des analyses d'impact des réglementations, notamment en consultant les parties prenantes ex ante	Pas de changement.
Parachever le cadre de réglementation de l'eau et des autres services publics locaux en veillant à maintenir l'indépendance réglementaire.	Ces compétences relèvent désormais d'un organisme de réglementation spécifique.
Mettre en place un dispositif national de surveillance des domaines de compétence réglementaire des régions (comme le commerce de détail et l'aménagement du territoire).	Pas de changement.

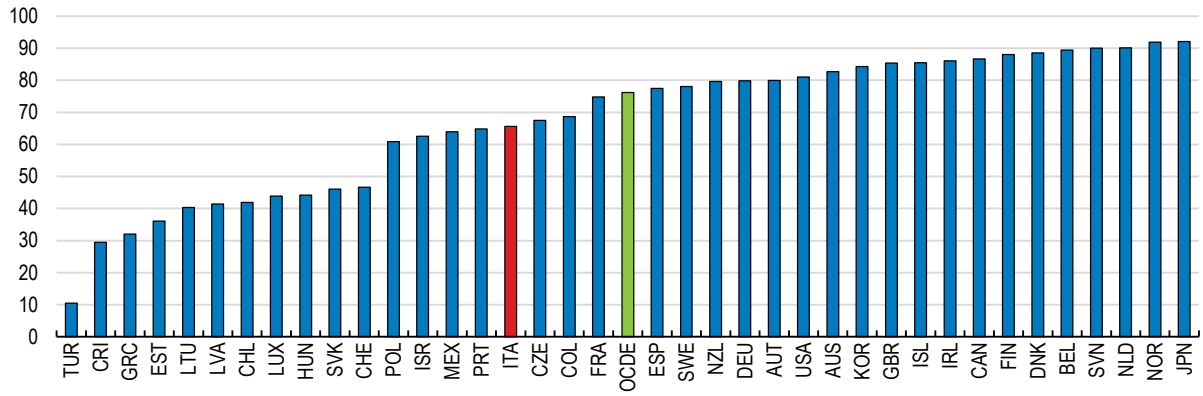
Il faudrait mettre en œuvre le code sur l'insolvabilité qui doit bientôt entrer en vigueur, tout en adoptant des mesures pour renforcer son efficacité

En 2019, l'Italie a entrepris une réforme exhaustive de son droit de la faillite. Cette réforme prévoit des procédures de gouvernance renforcées pour les chefs d'entreprise, des procédures simplifiées facilitant les règlements amiables, ainsi que le recours à un groupe d'experts spécialisés dans les faillites pour faciliter le règlement des différends portés devant la justice (CERVED, 2020[85]). Le système d'alerte précoce vise essentiellement à détecter les risques de faillite en se fondant sur les résultats financiers et les taux de capitalisation des entreprises, dont les seuils varient en fonction de leur taille et de leur statut juridique (Orlando et Rodano, 2020[86]). Les évaluations sont réalisées à la demande de l'entreprise ou

peuvent être requises par les créanciers institutionnels ou les organes de contrôle, tels que les commissaires aux comptes. Il appartient ensuite à l'organisme de gestion des défaillances d'entreprises (OCRI, *Organismo di Composizione della Crisi d'Impresa*) de la chambre de commerce locale de déterminer si des mesures doivent être prises. Des mesures incitatives ont été mises en place pour encourager les entrepreneurs à signaler plus rapidement leurs difficultés. La réforme devait permettre de réduire le temps passé dans les tribunaux et les mécanismes d'alerte précoce devraient contribuer à raccourcir les délais nécessaires pour prendre des mesures correctives concernant les entreprises en difficulté. Ces changements pourraient améliorer les taux de recouvrement dans le cadre des procédures d'insolvabilité, qui sont très bas en Italie (Graphique 1.35). Initialement prévue en 2020, la mise en œuvre de cette réforme a été reportée à septembre 2021 en raison de la crise liée au COVID-19.

Graphique 1.35. Les faibles taux de recouvrement peuvent freiner la création d'entreprises et alourdir le coût des récessions

Taux de recouvrement, en cents par dollar



Note : Le taux de recouvrement est exprimé en cents par dollar recouvrés par les créanciers garantis après une réorganisation, une liquidation ou une procédure de recouvrement de dette (saisie ou mise sous séquestre). La valeur indiquée pour l'OCDE est la médiane de ses pays membres.
Source : Banque mondiale (2020), « Règlement de l'insolvabilité », *Doing Business 2020*.

StatLink https://stat.link/idzq9f

La rationalisation et la numérisation de certains processus d'alerte précoce permettraient d'éviter la surcharge du système. Selon (Orlando et Rodano, 2020[86]), le système d'alerte précoce permettrait de signaler 13 000 entreprises, soit quatre fois plus que le nombre d'entreprises qui seraient normalement identifiées comme présentant un risque d'insolvabilité. Le fait d'automatiser le classement par priorité des dossiers à soumettre à des groupes d'experts en gestion permettrait au système de devenir opérationnel sans être saturé. Les Pays-Bas ont mis en œuvre des réformes concernant la faillite malgré la pandémie, ce qui a permis au système de s'adapter avant l'augmentation du nombre de faillites attendue à la suite de la crise liée au COVID-19. L'envoi d'informations et de lignes directrices non contraignantes et normalisées aux entreprises signalées par le système d'alerte précoce, concernant les options qui s'offrent à elles, avant qu'elles ne doivent être formellement évaluées par la chambre de commerce locale, pourrait permettre d'améliorer les initiatives prises par leurs dirigeants avant que des interventions plus coûteuses et complexes ne soient nécessaires.

L'efficacité de la justice civile doit être améliorée

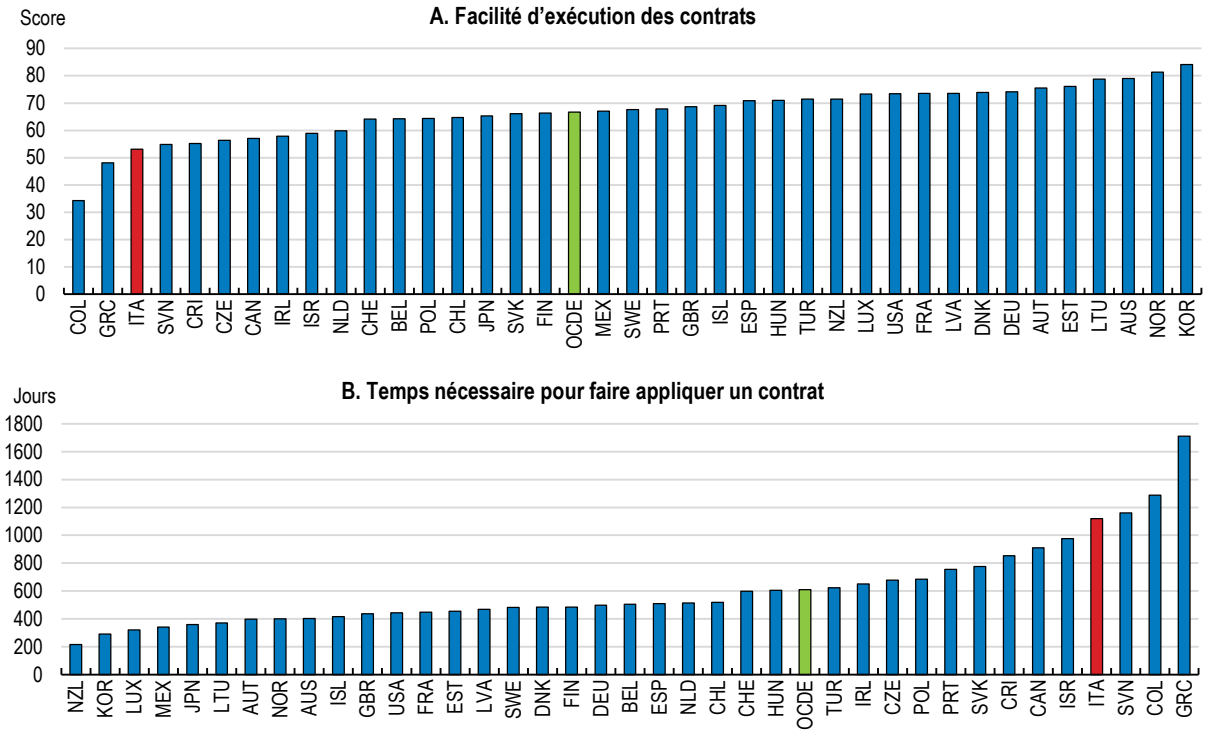
La réforme du système de justice civile a permis d'abaisser le délai de traitement des affaires civiles en cours de jugement de 13 à 11 mois entre 2014 et 2019 et les procédures civiles en instance devant les tribunaux ont reculé de 23.7 % sur la même période. Les affaires en souffrance dans les cours d'appel et

tribunaux ont diminué respectivement de 50 % et 43 % sur cette période (Ministère de la Justice, 2020[87]). Le système reste néanmoins aux prises avec un grand nombre d'affaires en attente (Conseil de l'Europe, 2020[88]). Les affaires contentieuses en matière civile et commerciale se caractérisent toujours par des retards importants et une forte incertitude (Graphique 1.36.). En 2019, les procédures devant la plus haute juridiction italienne ont duré 1 293 jours, ce qui constitue un record en Europe, où leur durée moyenne est de 207 jours (Ministère de la Justice, 2020[87]). Il est essentiel d'améliorer l'efficience du système judiciaire pour accroître la productivité (OCDE, 2019[53]) ; (OCDE, 2017[80]) ; (Ciapanna, Mocetti et Notarpietro, 2020[42]).

Les autorités proposent d'augmenter temporairement les effectifs du système de justice civile, afin de s'attaquer aux affaires en souffrance. La somme de 2.3 millions EUR allouée par le plan national pour la reprise et la résilience semble minime au regard des répercussions de ces dossiers en souffrance, qui aggravent l'incertitude et diminuent les rendements et la productivité. Un montant de 0.5 milliard EUR par an en moyenne sera consacré à 8 000 contrats à durée déterminée et 1 000 magistrats honoraires qui aideront les juges à rédiger les jugements, pendant deux cycles consécutifs de 2.5 ans (Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia, 2020[89]). Le budget annuel total affecté au système de justice atteint 5.5 milliards EUR pour le personnel.

Les effectifs employés doivent être assortis de méthodes de travail plus efficaces. Le Parlement examine actuellement diverses propositions de réforme du système de justice civile qui devraient être approuvées rapidement afin de limiter l'augmentation probable du nombre de contentieux juridiques différés et du nombre d'affaires judiciaires liées à la crise du COVID. Le projet de loi au parlement comprend des propositions concernant le raccourcissement du temps passé devant les juridictions d'appel, la procédure d'exécution forcée (qui accélèrera les affaires de faillite) et les règles sur les solutions alternatives de règlement des différends, qui ont été abordées dans les études antérieures (OCDE, 2019[53]) ; (OCDE, 2017[80]). Le projet de loi prévoit notamment de faciliter le dépôt et le paiement en ligne exclusifs auprès des tribunaux civils, de réduire le nombre d'affaires nécessitant plusieurs juges et de renforcer le contrôle de la gestion administrative des juges, notamment leur gestion des délais de procédure (Commission européenne, 2020[90]). Une commission a été créée afin d'établir un rapport sur la justice fiscale et les affaires fiscales en souffrance. Des tribunaux spécialisés pourraient réduire les risques de recours. Mieux faire connaître les nombreux mécanismes alternatifs de règlement des différends en Italie pourrait aussi contribuer à réduire la charge de travail et les affaires en souffrance dans les tribunaux.

Graphique 1.36. En pratique, le système judiciaire de l'Italie réduit l'efficacité de son cadre relatif aux droits de propriété



Note : L'indicateur relatif à l'exécution des contrats mesure la durée et le coût du règlement d'un litige commercial par un tribunal local de première instance, et intègre un indice de qualité des procédures judiciaires, qui correspond à la mesure dans laquelle chaque économie a adopté une série de bonnes pratiques favorisant la qualité et l'efficacité du système judiciaire. Sa valeur est d'autant plus faible que l'exécution des contrats est difficile. Les indices correspondent aux enquêtes réalisées par des experts dans certaines villes ; dans le cas de l'Italie, il s'agit de Rome. Les données se rapportent à 2018/19. Le dernier cycle de collecte des données a été achevé en mai 2019.
Source : Banque mondiale (2020), « Règlement de l'insolvabilité », *Doing Business 2020*.

StatLink https://stat.link/kfzsv7

Recommandations antérieures de réformes de l'OCDE relatives à la justice civile et à la faillite

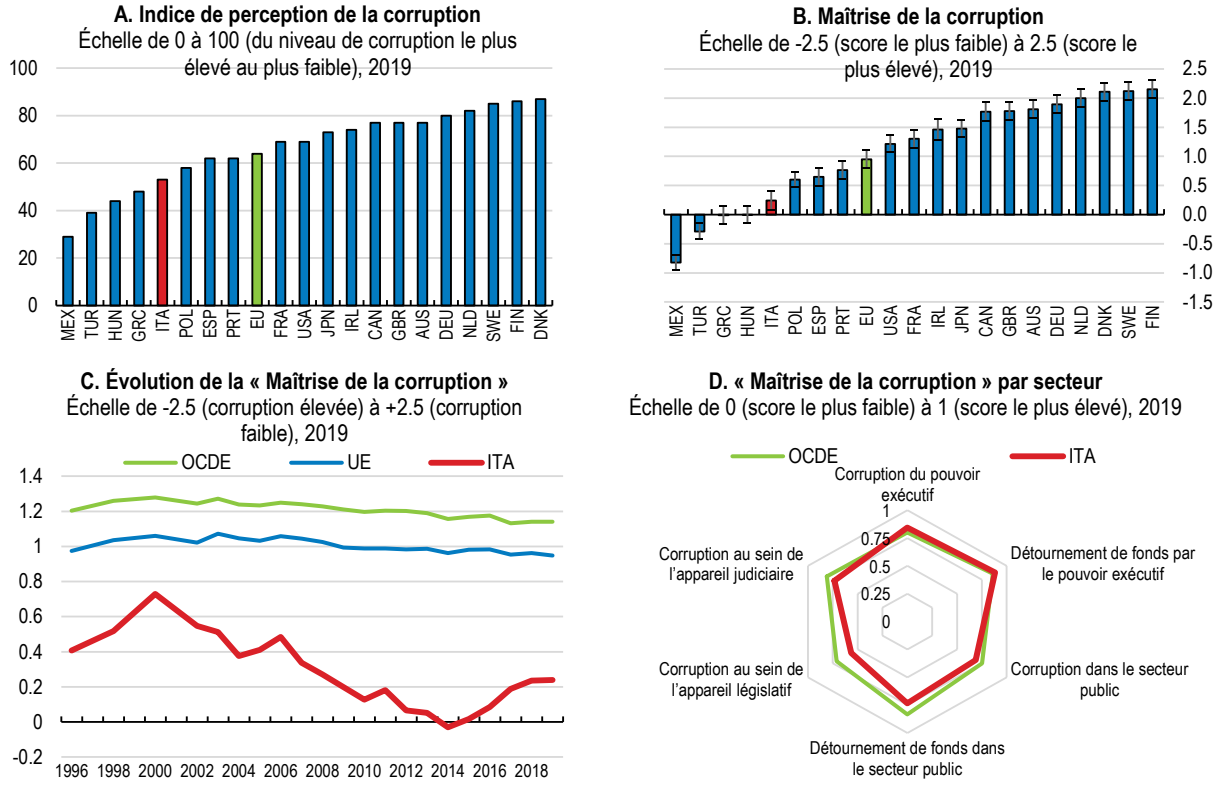
Recommandations antérieures	Mesures prises depuis 2019
Poursuivre la rationalisation du système judiciaire, en renforçant la spécialisation des tribunaux le cas échéant ; recourir davantage à la médiation ; et améliorer le suivi du fonctionnement des tribunaux	Des systèmes numériques ont été adoptés dans certaines affaires civiles. La médiation a été encouragée mais son utilisation reste limitée. De nouveaux juges ont été nommés et peuvent être déployés au cas par cas là où les besoins sont les plus importants. Recrutement régulier de 300 juges et magistrats par an.
Achever la réforme du régime d'insolvabilité.	Le régime d'insolvabilité sera mis en œuvre à partir de septembre 2021.

La lutte contre la corruption pourrait contribuer à renforcer la confiance

Le régime juridique italien de lutte contre la corruption, considérablement renforcé en janvier 2019 avec la loi anticorruption (« *spazza corrotti* »), très strict, vise à dissuader les personnes morales et physiques de se livrer à la corruption en prévoyant de très longues peines de prison, de nouvelles dispositions pour mener des opérations d'infiltration et inciter les témoins à coopérer, ainsi qu'un alourdissement des sanctions en cas de corruption dans le secteur privé (Maggio, 2020[91]) ; (Commission européenne, 2020[90]) ; (Nations Unies, 2018[92]). Malgré ces efforts, le niveau de corruption perçue reste élevé et la

confiance dans les institutions faible (Graphique 1.37). Mettre davantage l'accent sur l'adoption de règles plus simples, mises en application plus efficacement, comme on le verra au chapitre 2, pourrait permettre de simplifier les conditions d'activité des entreprises, d'alléger le poids des exigences qui pèsent sur les fonctionnaires et, partant, de limiter l'étendue de la corruption.

Graphique 1.37. Le niveau de corruption perçue est encore élevé par rapport à d'autres pays de l'OCDE

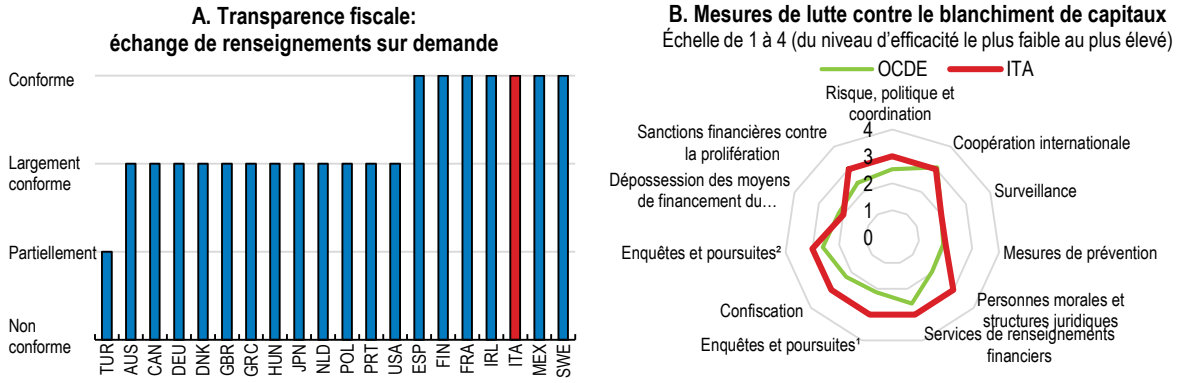


Note : La partie B du graphique présente des estimations ponctuelles et leur marge d'erreur. La partie D met en évidence les sous-composantes par secteur de l'indicateur de « Maîtrise de la corruption » du Projet Varieties of Democracy (V-Dem).
Source : Partie A : Transparency International ; Parties B et C : Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de gouvernance ; Partie D : Institut V-Dem ; Université de Göteborg ; et Université de Notre-Dame.

StatLink https://stat.link/hngfqv

Pour que le niveau de corruption perçue s'améliore, il est nécessaire de contrôler davantage l'intégrité et la transparence des hauts fonctionnaires détenteurs de pouvoirs, tels que les magistrats ou les hommes et femmes politiques (Cantone et Caringella, 2017[93]) ; (Carelli, 2019[94]). Le cadre juridique relatif au lobbying, fragmentaire et opaque, ne peut éliminer les risques de conflits d'intérêts liés au recours de plus en plus généralisé aux financements privés des partis politiques. Une étude de 2019 a montré les limites de l'autodiscipline exercée par les magistrats ; il est donc nécessaire d'améliorer les normes d'intégrité et les garanties dans ce domaine en vigueur au sein de leur organisme de tutelle. Pour préserver l'indépendance et l'impartialité réelles et supposées du pouvoir judiciaire, il conviendrait de mettre en œuvre des règles strictes relatives à la participation des magistrats à la vie politique (Commission européenne, 2020[90]) ; (Carelli, 2019[94]). Il faut également mettre en place des systèmes contraignants de déclaration de patrimoine et de contrôle des hauts fonctionnaires (Nations Unies, 2018[92]).

Graphique 1.38. L'Italie a pris des mesures efficaces pour lutter contre le blanchiment de capitaux



Note : La partie A du graphique offre un aperçu de l'évaluation globale de la mise en œuvre concrète de l'échange de renseignements à des fins fiscales, réalisée dans le cadre des examens par les pairs du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Ces examens par les pairs permettent d'évaluer la capacité des juridictions membres du Forum de garantir la transparence de leurs entités et constructions juridiques, et de coopérer avec les autres administrations fiscales conformément à la norme reconnue à l'échelle internationale. Le graphique illustre les résultats du premier cycle d'examens, sachant qu'un deuxième cycle est en cours. La partie B du graphique correspond aux notations attribuées au pays considéré dans le cadre du processus d'évaluation mutuelle du Groupe d'action financière (GAFI), qui est mené pour chacun de ses membres afin d'évaluer la mesure dans laquelle ils appliquent les Recommandations du GAFI. Ces notations indiquent le niveau d'efficacité des mesures prises par ce pays au regard de 11 résultats immédiats. « Enquêtes et poursuites¹ » se rapporte au blanchiment de capitaux. « Enquêtes et poursuites² » a trait au financement du terrorisme.
Source : Calculs effectués par le Secrétariat de l'OCDE à partir de données provenant du Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales ; et Groupe d'action financière (GAFI) de l'OCDE.

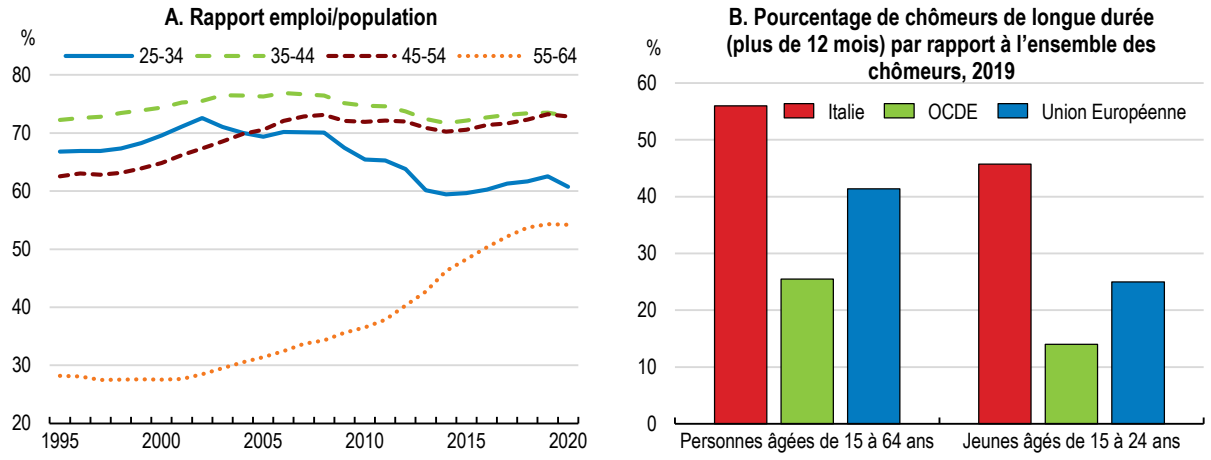
StatLink https://stat.link/uhv27x

La formation d'une large alliance anticorruption début 2021 est une bonne chose. Son efficacité dépendra de la capacité de ses membres à traduire en actes ses recommandations. Une équipe d'experts universitaires issus de divers domaines, présidée par un représentant du ministère public et le gouverneur de la Banque d'Italie, réfléchira aux questions soulevées dans le plan national pour la reprise et la résilience, telles que : la qualité de la réglementation des marchés publics ; la simplification des règles et procédures ; la qualité des contrôles administratifs et comptables ; l'utilisation des technologies numériques pour limiter l'ampleur de la corruption ; les lacunes des réglementations ayant trait aux activités de lobbying ; les conflits d'intérêts (Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia, 2020[89]).

Faire progresser l'emploi, en particulier chez les femmes et les jeunes

Il faut rehausser l'intensité d'emploi de la croissance pour remédier durablement à la faiblesse du niveau de l'emploi et à l'ampleur du chômage de longue durée (Graphique 1.39). La principale stratégie pour l'emploi des pouvoirs publics a consisté à réduire temporairement le coût du travail pour les entreprises. Pour étayer le plan national pour la reprise et la résilience, le gouvernement a accordé des allègements de cotisations de sécurité sociale pour une durée de 18 à 36 mois aux entreprises conservant ou recrutant des travailleurs dans le sud, ainsi qu'à celles embauchant des jeunes et des femmes sous contrat permanent dans tout le pays de 2021 à 2023. Il a aussi pérennisé le crédit d'impôt sur les revenus du travail dont le montant peut aller jusqu'à 1 200 EUR par an, contribuant ainsi à réduire le coin fiscal sur les revenus du travail de près de 2 points de pourcentage.

Graphique 1.39. L'accès à l'emploi est profondément inégal et le chômage est persistant



Source : ISTAT ; et OCDE (2021), Statistiques de la population active (base de données).

StatLink https://stat.link/tcql67

Les récents allègements temporaires de prélèvements obligatoires réduisent de manière bienvenue l'ampleur du coin fiscal sur les revenus du travail, qui place l'Italie au cinquième rang des pays de l'OCDE. Des baisses de cotisations sociales devraient contribuer à réduire le coin fiscal pour les travailleurs concernés et à améliorer leurs perspectives d'emploi (Graphique 1.40). D'après des données récentes, les aides à l'embauche ont des effets positifs en Italie : (Sestito et Viviano, 2018[95]) estiment qu'une mesure de 2015 a soutenu 20 % des créations d'emplois ayant eu lieu au premier semestre de 2015, tandis que (Brunetti et al., 2020[96]) parviennent à la conclusion que les mesures d'incitation en faveur de l'emploi adoptées en 2017 ont entrainé une hausse des embauches de 6.5 % dans l'industrie et de 4 % dans les services. En France également, les aides à l'embauche ont été jugées efficaces pour favoriser la création de nouveaux emplois lorsque l'économie commence à sortir d'une phase de récession. (Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon, 2019[97]) ont constaté des effets particulièrement positifs sur les travailleurs faiblement rémunérés en 2009, tandis que (Martin et Rathelot, 2021[98]) et (Dares, 2021[99]) ont rapporté des effets positifs sur l'emploi des jeunes à la suite des mesures liées au COVID-19. Des données sur l'impact à long terme des aides à l'embauche en France laissent néanmoins à penser qu'elles sont moins susceptibles de favoriser la création d'emplois si elles sont maintenues indéfiniment (Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon, 2019[97]).

Au lieu de recourir à des aides à l'embauche, les autorités pourraient procéder à une réduction pérenne du coin fiscal sur le travail, fondée sur une baisse des cotisations de sécurité sociale ou un réaménagement du régime d'imposition des revenus des personnes physiques, afin de favoriser une hausse des taux d'activité et d'emploi. Les seuils d'admission au bénéfice de nombreux crédits d'impôt, allocations et transferts se caractérisent par une forte dégressivité, ce qui se traduit par des taux marginaux d'imposition effectifs élevés et des effets de contre-incitation au travail, en particulier pour les travailleurs faiblement rémunérés (UPB, 2021[100]). Une diminution plus progressive des prestations liées à l'exercice d'un emploi à mesure que les revenus augmentent renforcerait l'équité et les incitations des bénéficiaires ayant des revenus modestes à travailler davantage pour et gagner plus. (OCDE, 2019[53])

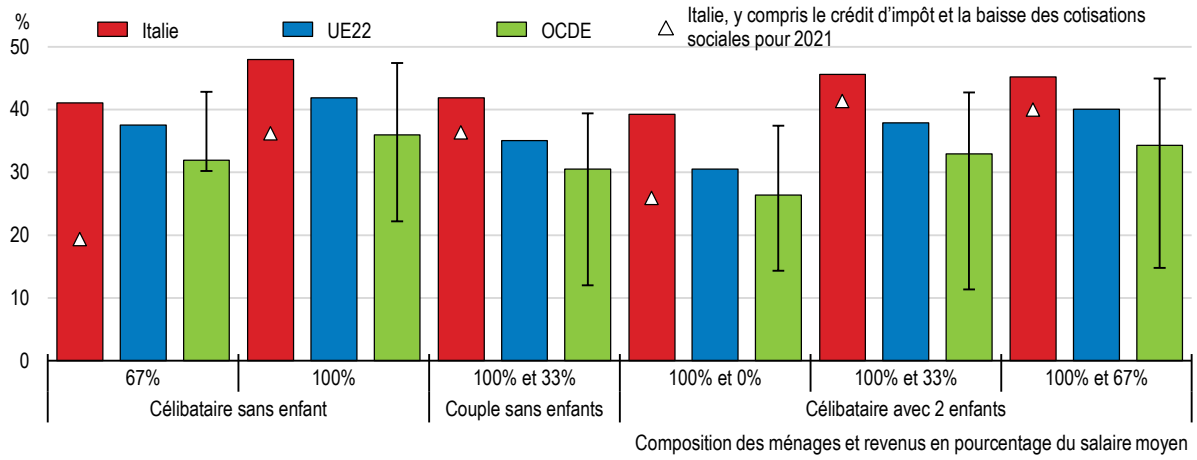
L'avantage fiscal mensuel de 100 EUR lié à l'exercice d'un emploi, qui a été mis en place en 2021, se présente sous la forme de crédit d'impôt, et son barème de dégressivité va de pair avec une évolution beaucoup plus graduelle du taux marginal d'imposition effectif des bénéficiaires que celui du dispositif précédent. À partir de 2023, il est prévu d'allouer 7 milliards EUR (0.4 % du PIB) à l'allocation universelle pour enfant dont la création est projetée, qui combinera un ensemble d'incitations et sera disponible sous la forme d'un crédit d'impôt ; le nombre de travailleurs pouvant en bénéficier sera ainsi plus élevé. Bien

que sa conception ne soit pas encore finalisée, elle visera à éviter les fortes hausses des taux marginaux d'imposition effectifs. Il a été proposé d'adopter un dispositif d'ajustement à titre provisoire jusqu'à la mise en place du dispositif officiel en 2022. Bon nombre de ces prestations étant déterminées sur la base des revenus des ménages, elles peuvent générer des taux marginaux effectifs d'imposition élevés pour les deuxièmes apporteurs de revenus, les dissuadant d'entrer sur le marché du travail. Dans de nombreux systèmes fiscaux de l'OCDE, le second apporteur de revenus a un taux d'imposition effectif inférieur à celui du premier apporteur pour la plupart des taux.

En s'attelant aux politiques sociales, il serait possible de renforcer la participation des femmes au marché du travail. En ce qui concerne les femmes des classes d'âge de forte activité, le fait d'être parent exerce une influence déterminante sur la décision d'entrer sur le marché du travail. En 2020, 70 % des femmes âgées de 25 à 49 ans sans enfant exerçaient un emploi, contre 55 % du même groupe d'âge avec au moins un enfant de moins de 6 ans. Cette situation résulte de l'absence ou de l'insuffisance de mesures sociales telles que les structures d'accueil des jeunes enfants ou des personnes âgées, un problème particulièrement marqué dans le Sud (ISTAT, 2020[101]) ; (Ferragina, 2020[102]). Pour accélérer et améliorer le déploiement des services d'accueil des jeunes enfants, les autorités devraient augmenter le nombre de structures disponibles, tout en assurant un suivi de leur qualité et la diffusion d'informations cohérentes à ce sujet, comme indiqué au chapitre 2. Pour favoriser l'accès à des structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) de qualité, il est prévu dans le plan national pour la reprise et la résilience d'affecter 4.6 milliards EUR supplémentaires aux dépenses consacrées à l'EAJE.

Graphique 1.40. Les coins fiscaux sur le revenu sont maintenant proches de la moyenne de l'UE pour les travailleurs ayant bénéficié des récentes réformes adoptées en Italie

Coin fiscal moyen sur le travail, 2019



Note : La mention « Italie, y compris le crédit d'impôt et la baisse de cotisations sociales de 2021 » ne concerne que les salariés pouvant bénéficier de ces mesures, et non l'ensemble de la population active. Les valeurs indiquées pour l'UE-22 et l'OCDE sont des moyennes simples. Les moustaches (traits verticaux) représentent la fourchette entre le premier et le dernier déciles des pays de l'OCDE. Les triangles (« Italie, y compris le crédit d'impôt et la baisse de cotisations sociales de 2021 ») représentent une simulation de l'effet du crédit d'impôt destiné aux salariés et de l'allègement des cotisations patronales de sécurité sociale de 6 000 EUR maximum par an accordé aux entreprises embauchant des femmes, des personnes de moins de 35 ans et des travailleurs dans les régions méridionales, tels qu'ils sont prévus par le plan national pour la reprise et la résilience. Le coin fiscal sur le travail désigne l'écart entre le coût total du travail que représente un salarié pour son employeur et la rémunération nette effectivement perçue par ce salarié, rapporté à son coût total du travail. On le calcule en tenant compte des impôts sur les revenus du travail acquittés, des crédits d'impôt obtenus et des cotisations de sécurité sociale versées par les salariés et les employeurs. Sont également pris en compte le type de ménage auquel appartient le salarié et son niveau de rémunération, qui est exprimé en pourcentage du salaire moyen dans le pays considéré.
Source : Base de données fiscales de l'OCDE ; ministère italien de l'Économie et des Finances ; et estimations de l'OCDE pour 2021.

StatLink https://stat.link/6jdec9

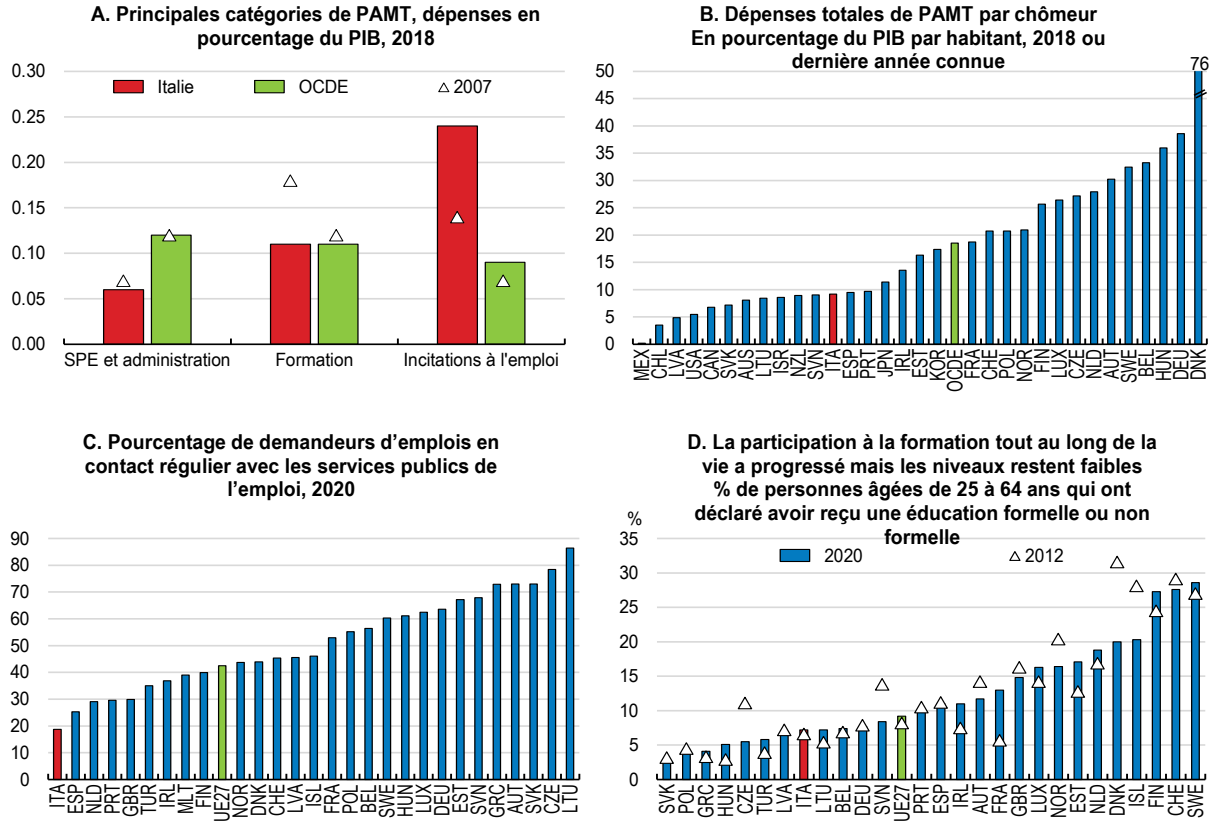
Il conviendrait de prendre davantage en considération les autres moyens de réduire les coûts non salariaux du travail. Alors que l'interdiction temporaire des licenciements pendant la crise liée au COVID-19 était une contrepartie au renforcement de la protection des salaires, certaines données laissent à penser qu'une réduction des coûts de licenciement peut en fait renforcer l'emploi. La loi sur le marché du travail (dite « *Jobs Act* ») a introduit une nouvelle forme de contrat, qui a réduit l'incertitude relative aux coûts de licenciement potentiels pour les entreprises de plus de 15 salariés. Ce contrat a permis une évolution durable de la propension de ces entreprises à conclure des contrats à durée indéterminée (Sestito et Viviano, 2018[103]) ; (Pigini et Staffolani, 2021[104]). En revanche, les petites entreprises qui n'ont pas eu cette possibilité ont eu tendance à recourir aux emplois temporaires en l'absence de cotisations de sécurité sociale avantageuses (Sestito et Viviano, 2018[103]).

La main-d'œuvre hautement qualifiée est moins exposée au risque de chômage de longue durée et renforce les capacités d'innovation et de croissance des entreprises. En Italie, les jeunes enregistrent des taux d'abandon des études élevés et de mauvais résultats scolaires ; ces problèmes sont plus marqués dans le sud où la qualité de l'enseignement est inférieure (OCDE, 2019[53]). Le plan national pour la reprise et la résilience alloue des ressources supplémentaires aux établissements scolaires. Les efforts devraient être concentrés sur la modernisation des infrastructures ainsi que sur le soutien à la formation et à la motivation des enseignants (Visco, 2020[70]). Les compétences en sciences, technologie, ingénierie et mathématiques (STEM) doivent faire l'objet d'une attention particulière. Le recrutement récent de 3 000 enseignants dûment qualifiés en STEM qui débuteront en septembre 2021 va dans le bon sens. La réforme de l'enseignement technique professionnel doit être plus ambitieuse compte tenu de sa réussite dans l'accompagnement des jeunes pour trouver un emploi.

Élargir l'accès à la formation des adultes

L'amélioration du niveau des qualifications de la population active actuelle est également une nécessité urgente. Selon les estimations de l'OCDE, 15.2 % des emplois en Italie sont exposés à un risque d'automatisation élevé tandis que 35.5 % supplémentaires pourraient se voir profondément transformés (Nedelkoska et Quintini, 2018[105]). Les niveaux de qualification des adultes sont faibles (Graphique 1.41.) et 25 % seulement des adultes participent à des activités de formation liées à l'emploi, soit un peu plus de la moitié de la moyenne de l'OCDE. Les fonds pour la formation ont diminué en proportion du PIB. Bien qu'elles soient désormais alignées sur la moyenne de l'OCDE, les dépenses globales par chômeur comptent parmi les plus faibles de l'OCDE (Graphique 1.41.). Il est nécessaire d'adopter une stratégie visant dans un premier temps à améliorer, puis à renforcer les ressources allouées à la formation dans un cadre budgétaire très contraint.

Graphique 1.41. Les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT) ont augmenté, mais il faut aller plus loin pour remédier au chômage élevé et aux déficits de compétences



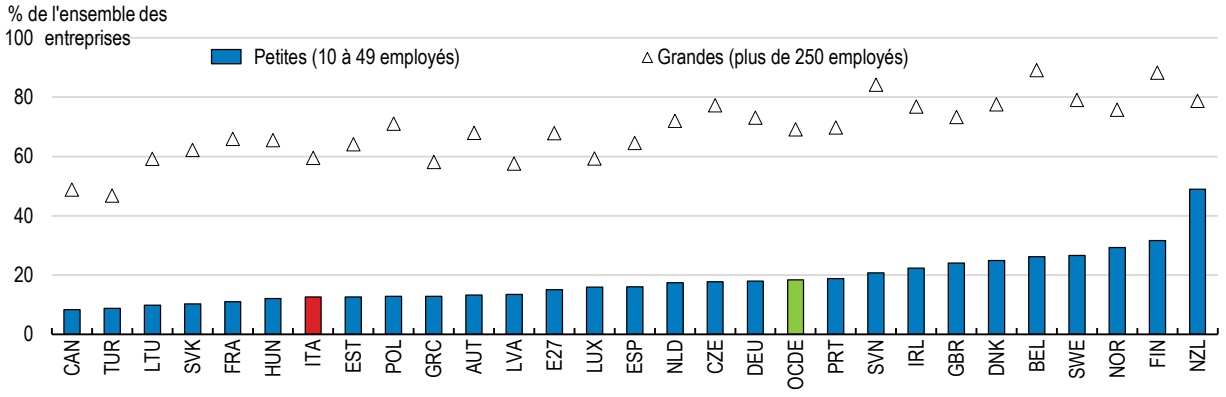
Note : Dans la partie B du graphique, la valeur indiquée pour l'OCDE est la moyenne des données relatives aux pays qui y sont représentés.
Source : OCDE (2021), Statistiques sur les programmes du marché du travail (base de données) ; OCDE (2021), Statistiques de la population active (base de données) ; OCDE (2020), Statistiques sur les comptes nationaux (base de données) ; OCDE (2019), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* ; OCDE (2019), *L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes*, Annexe A.

StatLink https://stat.link/po3s7n

Les fonds pour la formation assurent l'essentiel de la formation des travailleurs. Bien qu'il s'agisse d'une composante importante des coûts salariaux, le taux d'utilisation de ces fonds est faible, surtout parmi les petites entreprises – seulement 6.2 % d'entre elles ont recours à ces fonds, contre 64.1 % des entreprises de plus de 1 000 salariés (OCDE, 2019[106]). La lourdeur des démarches administratives, les coûts d'opportunité élevés des travailleurs en formation, l'absence de culture de la formation parmi les dirigeants des petites entreprises et la méconnaissance de ces fonds limitent leur utilisation par les petites entreprises (OCDE, 2021[107]) ; (OCDE, 2019[53]). La formation est souvent procédurale, laissant une large place à la sécurité et l'hygiène au travail plutôt qu'aux compétences techniques malgré les niveaux relativement faibles de formation au numérique dans les entreprises (Graphique 1.42.). Une plus grande attention devrait être accordée aux compétences numériques. Il serait notamment possible de privilégier les comptes personnels de formation au lieu d'adopter une approche centrée sur l'entreprise pour déterminer les besoins de formation, et de faire en sorte que les fonds pour la formation offrent des cours plus normalisés aux employés de PME, afin de simplifier le processus de demande et d'approbation. Le système national de certification des compétences pourrait jouer un plus grand rôle en matière de reconnaissance de la formation en cours d'emploi et d'identification des besoins des travailleurs.

Graphique 1.42. La formation au numérique dispensée par les entreprises à leurs salariés est insuffisante

Pourcentage d'entreprises dispensant à leurs salariés une formation aux TIC, selon leur taille, 2020 ou dernière année connue



Note : Entreprises d'au moins 10 salariés ayant dispensé tout type de formation pour développer leurs compétences liées aux technologies de l'information et de la communication (TIC) au cours des 12 derniers mois. La valeur indiquée pour l'OCDE est la moyenne des données relatives aux pays représentés sur le graphique.
Source : OCDE (2020), Accès et utilisation des TIC par les entreprises (base de données).

StatLink https://stat.link/ahnyg5

Les partenaires sociaux, qui gèrent les fonds pour la formation, pourraient accorder aux PME des remboursements plus rapides et à des taux plus élevés et simplifier les procédures de demande (OCDE, 2021[107]). En mettant davantage l'accent sur la formation à la gestion, il serait possible d'améliorer les pratiques des PME en matière d'investissement et d'embauche (Visco, 2020[70]). Pour contribuer à alléger les coûts de formation des entreprises, le gouvernement a mis en place le fonds pour les nouvelles compétences (*Fondo Nuove Competenze*) dans le cadre de la loi de finances 2020. Outre les deux milliards EUR prévus par le plan national pour la reprise et la résilience, ce fonds prévoit d'indemniser les entreprises pour le temps consacré par leurs salariés à la formation. Bien que la formation représente un coût considérable pour les petites entreprises, il n'est pas certain qu'elles puissent utiliser ce dispositif (OCDE, 2021[107]). Le fait de réserver une partie du fonds aux PME selon le principe du « premier venu, premier servi », parallèlement à des procédures de demande simplifiées, pourrait améliorer la probabilité que les microentreprises et les petites entreprises les utilisent. Un accompagnement ou des réseaux permettraient de sensibiliser les PME aux outils à leur disposition pour planifier et mettre en œuvre la formation de leurs salariés (OCDE, 2021[107]).

Les services publics de l'emploi doivent être mieux gérés

Les services publics de l'emploi constituent un outil potentiel important de formation et de placement des chômeurs. En Italie, leur bon fonctionnement est entravé par des structures organisationnelles manquant de clarté, des écarts de performance importants entre régions et un niveau de financement insuffisant. Dans le cadre du plan national pour la reprise et la résilience, les autorités ont proposé un nouveau programme national de garantie de l'employabilité des travailleurs (GOL, *Garanzia di occupabilità dei lavoratori*), à l'intention des chômeurs et des salariés des entreprises en procédure de restructuration ou de faillite (« en transition »). L'objectif de ce dispositif est d'améliorer le profilage et la sélection de formations correspondant aux possibilités d'emploi. Il s'appuie largement sur les progrès accomplis dans le cadre du système national de certification des compétences, qui permet la reconnaissance des acquis de l'expérience. Le cadre institutionnel sera déterminant pour la réussite du projet. Comme le souligne le

chapitre 2, on pourrait obtenir de meilleurs résultats en améliorant la communication et la coopération entre les régions et les prestataires publics et privés, en recrutant un personnel plus qualifié et en exploitant les possibilités offertes par le numérique, notamment pour l'enregistrement et le soutien en ligne ainsi que l'utilisation d'outils efficaces de gestion de bases de données et de communication. Des pays comme l'Autriche et les Pays-Bas ont utilisé des outils numériques, notamment des canaux informels comme des vidéos de formation et tests auxquels il est possible d'accéder librement *via* les sites des services publics de l'emploi (OCDE, 2020[108]) ; (OCDE, 2020[108]).

Recommandations antérieures de l'OCDE visant à renforcer l'emploi et les compétences

Recommandations antérieures	Mesures prises depuis 2019
Réduire le coin fiscal sur les revenus d'activité pour les travailleurs faiblement rémunérés et les deuxièmes apporteurs de revenu, en réduisant les cotisations patronales de sécurité sociale et en réformant le système de prélèvements et de prestations, tout en préservant la progressivité du système fiscal.	La dernière loi budgétaire a prolongé de 4 années supplémentaires la réduction des cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs du Sud. Les entreprises qui recruteront de nouveaux salariés de moins de 36 ans entre 2021 et 2023 pourront bénéficier d'une réduction des cotisations de sécurité sociale de 100 %, dans la limite de 6 000 EUR. En 2021 et 2022, les employeurs qui recruteront des femmes pourront également bénéficier de cette réduction de 100 %, mais pendant une période plus courte (18 mois pour un emploi à temps plein et 12 mois pour un emploi temporaire).
Accroître l'offre de services d'accueil des très jeunes enfants de qualité et d'un coût abordable au regard du salaire moyen, en donnant la priorité aux régions où le taux d'emploi des femmes est faible.	L'État a prévu d'accroître le financement budgétaire alloué aux structures d'EAJE et d'augmenter le nombre de places dans le Sud.
Élaborer et mettre en œuvre un plan pluriannuel pour refondre les services publics de l'emploi, en faisant appliquer des normes de service minimales et en augmentant les investissements dans les systèmes informatiques, les outils de profilage et les ressources humaines. Accroître l'efficience des services publics de l'emploi en abaissant le ratio demandeurs d'emploi/conseillers. Recourir à des outils de profilage et à des conseillers spécialisés.	Le nombre de conseillers pour soutenir la recherche d'emplois a été augmenté, mais les résultats sont mitigés.
Accorder à l'Agence nationale pour les politiques actives du marché du travail (ANPAL, Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro) le pouvoir de restructurer les services publics de l'emploi qui sont de manière répétée en deçà des objectifs de performances définis d'un commun accord. Conférer à l'ANPAL le pouvoir de coordonner les agences locales du service public de l'emploi et fixer des normes nationales pour les services d'aide à la recherche d'emploi et de formation. Procéder à une évaluation systématique de l'effet sur le marché du travail des programmes d'activation et affecter des financements à ceux qui donnent de bons résultats	L'ANPAL fournit des lignes directrices relatives aux normes de qualité minimales des services publics de l'emploi, mais son pouvoir d'influence sur les résultats des services publics de l'emploi reste limité.
Faciliter la mobilité de la main-d'œuvre entre les régions, les professions et les secteurs au moyen de mécanismes de reconnaissance des compétences et d'évaluation des compétences.	La certification des compétences gagne du terrain parmi les parties prenantes aux Fonds de formation. Le système national de certification des compétences (« Linee guida del sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze ») est entré en vigueur en janvier 2021.
Renforcer le système d'enseignement et de formation professionnels (EFP) postsecondaire sur le modèle des Istituti Tecnici Superiori. Établir un organisme national chargé de l'EFP, auquel participeront les entreprises et les parties prenantes afin d'améliorer la formation.	Les enveloppes budgétaires de l'EFP ont augmenté, mais restent relativement modestes. Aucun organisme national n'a encore été établi. Cependant, les relations entre les entreprises et les principaux acteurs sont en train d'être renforcées afin de mieux établir le lien entre le volet formation de l'EFP et l'apprentissage.
Définir des normes minimales de qualité des formations à l'intention des entreprises qui accueillent des apprentis et des stagiaires.	Aucune mesure n'a été prise.
Axer la formation permanente sur les personnes peu qualifiées en facilitant leur intégration dans le système d'enseignement formel au moyen de programmes postsecondaires à temps partiel d'EFP.	Un programme pilote est en cours dans les services publics de l'emploi et dans les centres régionaux d'éducation des adultes, dont l'objet est l'auto-évaluation des adultes sur la base du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC).
Développer les compétences numériques à tous les niveaux des systèmes d'éducation et de formation.	Les compétences numériques ont été développées dans le cadre des programmes scolaires nationaux. Des crédits d'impôt pour la formation des travailleurs ont été prévus dans le cadre du plan Transizione 4.0 / Impresa 4.0, mais une formation au numérique spécifique n'est pas obligatoire.

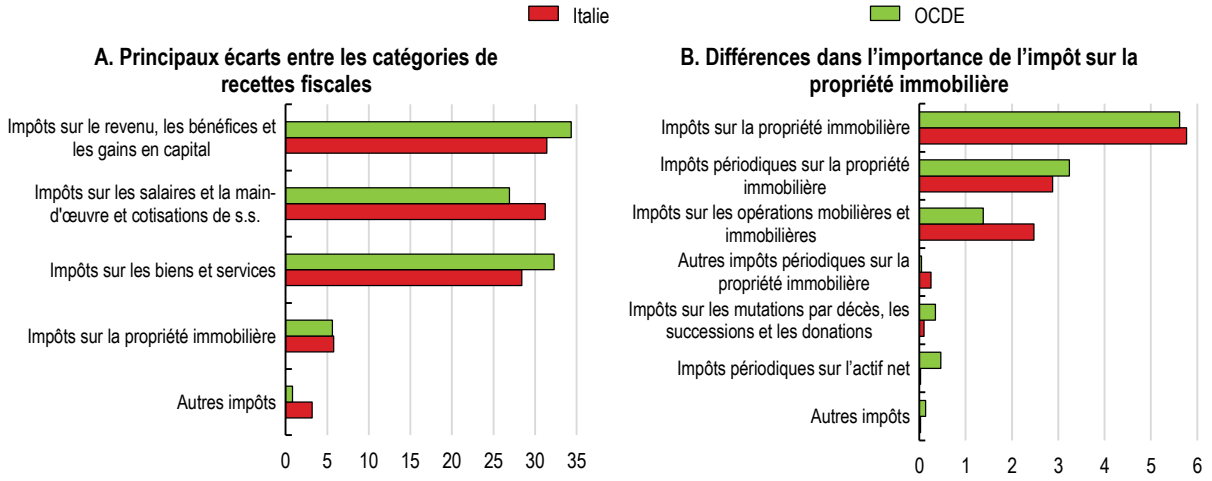
Recommandations antérieures	Mesures prises depuis 2019
Pour le personnel enseignant, élaborer un système fondé sur la carrière doté d'un dispositif d'évaluation des enseignants efficace qui permette d'attirer et retenir les professionnels les plus compétents et d'améliorer leurs perspectives de carrière.	Des financements continuent d'être alloués aux besoins de formation des enseignants et à leur développement professionnel.
Établir des partenariats entre les établissements scolaires et les entreprises pour offrir aux élèves des formations en milieu de travail de bonne qualité, ainsi qu'il est prévu dans la réforme « Buona Scuola ».	Depuis 2018/2019, les instituts professionnels et les acteurs régionaux de l'enseignement et de la formation professionnels font partie du réseau national d'établissements d'enseignement professionnel.

Une réforme fiscale pourrait financer une réduction du coin fiscal sur le travail

En Italie, les recettes fiscales ont représenté 42.4 % du PIB en 2019, ce qui est considérable au regard de la moyenne de l'OCDE qui s'établissait à 33.8 %. Revoir leur composition en réduisant les impôts les plus dommageables pour la croissance peut stimuler la croissance économique (Arnold et al., 2011[109]) ; (Brys et al., 2016[110]). L'assiette fiscale de l'Italie prévoit une pondération des cotisations de sécurité sociale plus élevée que dans les autres pays de l'OCDE, ce qui pèse lourdement sur l'embauche tandis que les impôts sur la consommation, les successions et les donations sont faibles (Graphique 1.43). L'incidence de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sur les personnes à revenu intermédiaire s'est accrue (UPB, 2021[100]). Les ménages les plus riches ont bénéficié d'exonérations plus élevées et de taux marginaux effectifs plus faibles en matière de droits de succession (OCDE, 2021[111]) (OCDE, 2018[112]).

Graphique 1.43. La structure fiscale de l'Italie repose moins sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et davantage sur les cotisations de sécurité sociale que celles de pays comparables

Pourcentage des recettes fiscales totales, 2019



Note : Faute de données disponibles, la moyenne simple des données relatives aux pays de l'OCDE n'intègre pas le Costa Rica.
Source : OCDE (2021), Recettes fiscales (base de données).

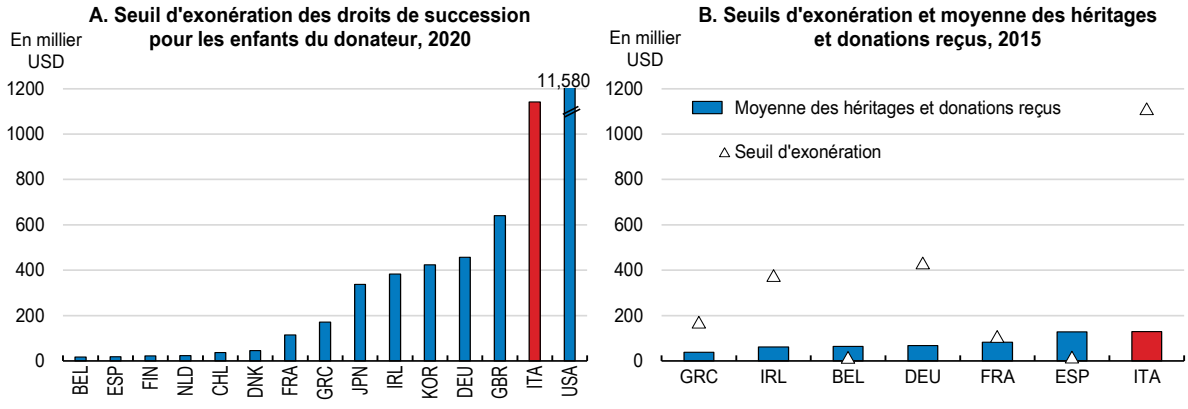
StatLink https://stat.link/ytlfaw

La réforme fiscale devrait accorder la priorité à un plus grand respect des obligations fiscales et à un réaménagement de la composition des impôts dans une optique plus favorable à la croissance. Les impôts sur la consommation sont généralement plus favorables à la croissance que les impôts sur le travail (Arnold et al., 2011[109])– mais, en Italie, l'obstacle principal à la hausse des recettes de TVA est le respect des obligations. En 2018, selon les autorités, l'écart entre les impôts dus et les impôts versés a représenté 5.9 % du PIB (Ministère de l'Économie et des Finances, 2020[113]). Près d'un tiers de cette somme était dû au déficit de 33.3 milliards des recettes de TVA. L'accélération de la transformation numérique à la suite de la crise du COVID permettrait de mettre un frein au non-respect des obligations, après l'adoption de la facturation électronique qui a permis de générer 2.1 milliards EUR de paiements supplémentaires en 2018

(Ministère de l'Économie et des Finances, 2020[113]). En outre, le seuil d'exemption de la TVA qui est parmi les plus élevés des pays de l'OCDE (OCDE, 2020[114]) pourrait être abaissé progressivement avec le temps. Les progrès des technologies numériques, l'aide généreuse de l'État en faveur des investissements technologiques et les efforts entrepris pour limiter l'utilisation des espèces comme moyen de paiement devraient alléger les contraintes que représente le respect des règles pour les entreprises.

Les droits de succession ont généralement des effets plus limités sur l'épargne que les autres impôts prélevés sur les contribuables fortunés, ainsi que des effets positifs sur les héritiers, qui sont incités à travailler, et sur les dons de nature caritative (OCDE, 2021[111]). Les droits de succession sont faibles en Italie (Graphique 1.43) et ils sont assortis d'un seuil d'exonération relativement élevé (Graphique 1.44) (OCDE, 2021[111]). (Acciari et Morelli, 2021[115]) estiment que les successions et donations se sont hissées de 8.4 % du revenu national en 1995 à 15.1 % en 2016, tandis que les recettes de droits de succession sont passées de 0.14 % à 0.06 % des recettes fiscales totales. Les droits de succession peuvent avoir un impact négatif sur la probabilité de transmission des entreprises familiales, mais ils peuvent aussi limiter les risques de transmission de capital à des héritiers moins qualifiés (OCDE, 2021[111]). L'Irlande accorde aux bénéficiaires une exemption à vie sur le transfert de patrimoine, ce qui favorise une plus grande équité. En sus d'une hausse des droits de succession, une augmentation des recettes d'impôts sur la propriété immobilière permettrait d'accroître les recettes fiscales tout en limitant l'effet de freinage induit sur l'investissement et l'activité. Si la valeur imposable des biens immobiliers était plus étroitement liée à leur valeur vénale, conformément aux recommandations antérieures de l'OCDE, il pourrait en résulter un accroissement des recettes et une plus grande équité (OCDE, 2019[53]) ; (Cammeraat et Crivelli, 2020[116]). Les taux marginaux d'imposition effectifs des biens immobiliers sont nettement inférieurs à ceux des autres actifs (Graphique 1.45.).

Graphique 1.44. Les seuils d'exonération des droits de succession appliqués en Italie sont élevés par rapport à ceux observés dans les pays comparables de l'OCDE et par rapport aux legs moyens reçus

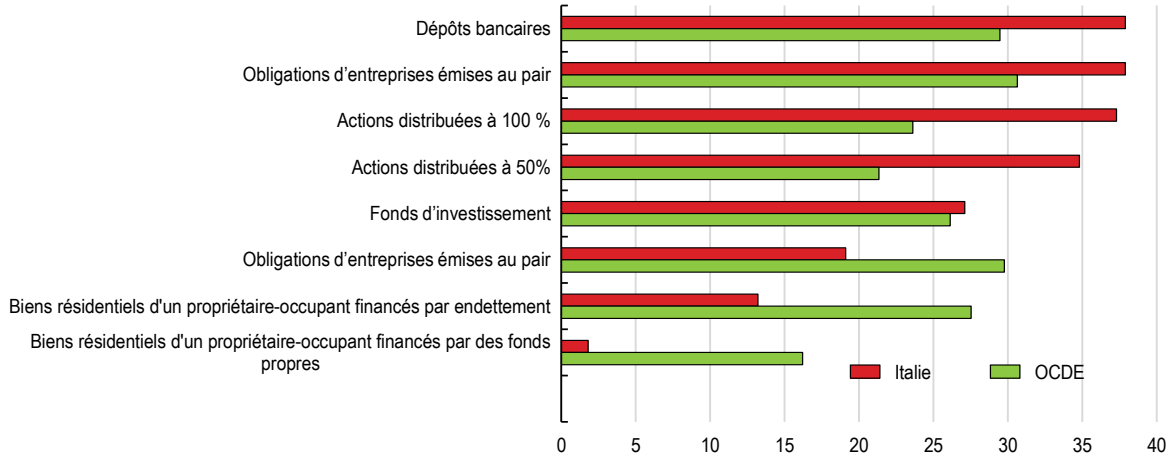


Note : Partie A : Les seuils d'exonération fiscale sont indiqués en USD de 2020. En Hongrie, en Lituanie, en Pologne, au Portugal, en Slovénie et en Suisse, les enfants du donateur sont exonérés de droits de succession. Dans ce graphique, on part de l'hypothèse que les bénéficiaires sont des adultes et ne sont pas invalides. Belgique : se rapporte à la Région de Bruxelles-Capitale. Luxembourg : les seuils d'exonération dépendent de la valeur de la succession ; les enfants sont exonérés d'impôt sur l'héritage qu'ils se seraient vu recevoir en vertu de la loi sur les successions ab intestat (sans testament), c'est-à-dire sur une part de la succession, et sont imposés au-delà de ce montant. Suisse : se rapporte au canton de Zurich. Royaume-Uni : on part de l'hypothèse que le donateur utilise l'abattement sur la succession de sa résidence (*residence nil-rate band*), mais pas l'abattement transférable (*transferable nil-rate band*) (qui peut être appliqué si le conjoint du donateur est déjà décédé et n'avait pas fait entièrement usage de l'abattement dont il était en droit de bénéficier). Partie B : Les données de 2015 sur les héritages et les donations moyens reçus sont tirées de la base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses (oe.cd/wealth).
Source : OCDE (2021), *Impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE*, https://doi.org/10.1787/33d40568-fr.

StatLink https://stat.link/dhbygp

Graphique 1.45. Taux marginaux d'imposition effectifs des biens immobiliers

Taux marginaux d'imposition effectifs par type d'actif, 2016



Note : Faute de données disponibles, la moyenne simple des données relatives aux pays de l'OCDE n'intègre pas le Costa Rica.
Source : OCDE (2018), *Taxation of Household Savings*.

StatLink https://stat.link/vw4n1f

Les dépenses fiscales ont constitué un outil important pour faire face à la crise liée au COVID-19, puisque 69 nouvelles mesures ont été mises en œuvre (Ministère de l'Économie et des Finances, 2020[117]), mais une fois que la reprise sera engagée, elles devraient être rationalisées. Les dépenses fiscales totales devraient s'élever à 68.1 milliards EUR en 2021, et d'après les prévisions du gouvernement, leur coût devrait ensuite diminuer légèrement pour s'établir à 65.1 milliards EUR en 2023 (Senato della Repubblica et Camera dei Deputati, 2021[118]). Au total, près de 180 dépenses fiscales concernent l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui représente un montant annuel moyen de 40 milliards EUR de dépenses fiscales entre 2021 et 2023 (Bratta, 2021[119]). Il conviendrait d'évaluer leurs effets redistributifs, et de déterminer si le meilleur moyen d'atteindre les objectifs visés par les pouvoirs publics est une exonération fiscale, ou s'il vaut mieux recourir à d'autres instruments. Une augmentation des dépenses publiques, des instruments de réglementation mieux conçus, une sécurité juridique accrue ou une meilleure coordination entre les différents échelons de l'administration pourraient être plus efficaces, comme indiqué au chapitre 2. Un régime de déduction fiscale simplifié pourrait aussi faciliter l'identification des impôts dus par les travailleurs indépendants mais non recouvrés, dont le montant est estimé à 31.7 milliards EUR.

Pour faciliter le recouvrement des impôts, une plateforme intégrée d'analyse des données commune à l'ensemble de l'administration fiscale italienne, qui est très fragmentée, pourrait favoriser l'adoption d'une approche plus stratégique de l'identification des risques et de la mise en application de la législation fiscale. Il conviendrait d'éviter les amnisties fiscales répétées, car elles sont préjudiciables au recouvrement de l'impôt. Des amnisties fiscales permanentes ou des remises d'impôts (comme l'annulation, en mars 2021, de 5 000 EUR de dettes fiscales portant sur la période 2000-2010) pèsent lourdement sur les contribuables respectueux des règles et limitent les incitations à respecter les obligations, quel que soit le taux de la pénalité.

Recommandations antérieures de l'OCDE sur la politique fiscale

Recommandations antérieures	Mesures prises depuis 2019
Abaisser le plafond pour les paiements en espèces.	Le développement de la facturation électronique se poursuit. Le plafond de paiement en espèces a été abaissé à 2 000 EUR en juillet 2020 et sera ramené à 1 000 EUR en janvier 2020.
Continuer d'améliorer la coordination entre les services de l'administration fiscale	La facturation numérique obligatoire a été étendue et le profilage avancé des contribuables a été adopté en 2019 afin d'améliorer le respect des obligations fiscales. Le plan « Italia Cashless » a été lancé à la fin de 2020 pour favoriser le passage des paiements en espèces aux paiements numériques.
Supprimer les dépenses fiscales qui sont mal ciblées ou qui répondent à des objectifs obsolètes.	Aucune mesure n'a été prise.
Continuer d'améliorer le respect spontané des obligations fiscales et éviter de multiplier les amnisties fiscales.	Le respect spontané des obligations est facilité par les formulaires préremplis pour les contribuables et le système d'information anticipée des contribuables. Les amnisties fiscales ont été introduites en 2019. En 2021, les contribuables redevables d'un montant inférieur à 5 000 EUR pour la période comprise entre 2000 et 2010 ont bénéficié d'une amnistie. Une loterie avait été mise en place pour encourager l'utilisation des cartes bancaires ; celle-ci a été remplacée par des incitations à réduire les coûts supportés par les commerçants avec les terminaux de paiement.

Principales conclusions et recommandations

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS
Mesures en faveur d'une reprise plus forte et plus résiliente après la crise liée au COVID-19	
La croissance économique devrait retrouver son niveau de 2019 d'ici au premier semestre de 2022. Une suppression prématurée des aides aux particuliers et aux entreprises entraînerait une multiplication des faillites, une baisse de l'emploi et une augmentation de la pauvreté. La dette des administrations publiques se hissera à près de 160 % du PIB en 2021, et le vieillissement de la population pèsera sur les finances publiques.	**Continuer d'appliquer les mesures de soutien budgétaire jusqu'à ce que le redressement de l'activité économique et de l'emploi soit bien engagé et cibler de plus en plus ces mesures.** **Annoncer à l'avance un plan budgétaire à moyen terme à mettre en œuvre une fois que la reprise sera autonome afin de réduire le ratio d'endettement public, en tenant compte des effets du vieillissement démographique.**
La multiplication des cas d'insolvabilité après la crise liée au COVID-19 accentuera les risques pesant sur les bilans des banques. Bien que la résilience du secteur bancaire se soit améliorée, l'encours de prêts non performants demeure élevé pour un pays de l'OCDE. Le marché bien développé des prêts non performants peut jouer un rôle fondamental dans le redéploiement du crédit durant la phase de redressement postérieure à la crise liée au COVID-19. Le système judiciaire et les mécanismes d'alerte précoce en matière d'insolvabilité risquent d'être submergés au moment où l'économie sortira de la crise. Des réformes visant à améliorer encore l'efficience de la justice civile sont en cours d'examen au Parlement.	**Mettre en place des normes applicables à l'ensemble du marché pour la valorisation des prêts dont le remboursement est jugé improbable**. Continuer d'encourager les banques à céder leurs expositions non performantes au moyen d'une surveillance rigoureuse et de garanties, et inciter à la titrisation de ces actifs. **Augmenter la dotation en ressources des tribunaux pour qu'ils puissent mieux gérer les affaires en souffrance, et améliorer la rapidité et l'efficience des procédures civiles.** Mettre en œuvre le projet de loi réformant la justice civile. Renforcer les mécanismes d'alerte précoce en matière d'insolvabilité grâce à des procédures numériques afin de réduire le nombre d'affaires à moyen terme, et promouvoir le recours aux procédures de règlement extrajudiciaire, y compris au moyen d'incitations financières.
Des réformes des finances publiques sont nécessaires pour accélérer le rythme de la croissance et créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité	
En dépit du niveau relativement élevé des dépenses publiques, celles qui pourraient le mieux soutenir la croissance et le bien-être sont faibles et diminuent. Les subventions versées au titre de « Next Generation EU » sont conséquentes et représentent 13.5 % du PIB de 2020. La lenteur qui caractérise de longue date l'absorption des fonds de l'Union européenne (UE) est due à des obstacles inhérents à la conception, l'approbation et la mise en œuvre des programmes. Les procédures de passation des marchés publics sont lentes, la concurrence est limitée et les capacités varient considérablement.	**Améliorer la composition des dépenses publiques pour promouvoir la croissance et la création d'emplois.** Améliorer la coordination entre les organismes publics mettant en œuvre les projets d'investissement public afin de rehausser le niveau des sommes décaissées. **Regrouper les activités de passation de marchés publics des petits organismes publics pour les confier à des organismes dotés de capacités plus importantes.**
Les tensions qui s'exercent sur les dépenses liées au vieillissement et sur les charges d'intérêts sont fortes et appelées à s'accentuer à long terme. Le gouvernement s'est engagé à revenir au niveau d'endettement d'avant la pandémie.	**Maîtriser les dépenses de retraite en laissant expirer en décembre 2021 le régime de retraite anticipée (« Quota 100 ») et l'option offerte aux femmes de prendre une retraite anticipée selon certaines modalités, et rétablir immédiatement le lien entre l'espérance de vie et l'âge de la retraite.**

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS
Mesures en faveur d'une reprise plus forte et plus résiliente après la crise liée au COVID-19	
La part des recettes fiscales que représentent les prélèvements sur le travail est plus élevée en Italie que dans les pays comparables de l'OCDE, tandis que celles de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des droits de succession sont moins importantes. Le coin fiscal sur le travail est élevé, mais il a été réduit par des allègements d'impôt sur le revenu, des réformes des allocations familiales et des allègements temporaires de cotisations de sécurité sociale. Le gouvernement a l'intention de réformer le système d'imposition. Le taux d'activité a nettement baissé en 2020 et reste particulièrement faible pour les femmes, notamment celles qui ont des enfants.	**Mettre en œuvre une réforme globale du système d'imposition visant à le rendre moins complexe et à alléger durablement la fiscalité du travail, qui serait financée grâce à une amélioration de la discipline fiscale, à une réduction des dépenses fiscales et à une hausse des impôts sur la propriété immobilière et des droits de succession.** Abaisser les taux marginaux d'imposition effectifs appliqués aux seconds apporteurs de revenu. **Améliorer l'accès à des services d'accueil des jeunes enfants de qualité dans toutes les régions.**
Dans le plan de relance, il est prévu de consacrer 6.5 % du PIB à des projets verts. La tarification du carbone reste favorable au gazole et à l'industrie.	**Définir un plan à long terme pour harmoniser et relever progressivement les prix du carbone, en prévoyant les mesures et le temps nécessaires pour réduire les coûts de transition connexes sur le plan social et de la compétitivité.**
Les petites et moyennes entreprises (PME) n'ont pas suffisamment recours aux fonds pour la formation. Les ressources et structures existantes ne permettront pas de remédier à la faiblesse des taux de formation des adultes et des niveaux de compétences numériques.	**Élargir l'accès à l'acquisition de compétences chez les adultes, en améliorant les procédures de dépôt de demandes auprès des fonds pour la formation et en assurant une meilleure coordination des services publics de l'emploi.**
Rehausser l'investissement et la productivité	
Les mesures d'incitation des pouvoirs publics, notamment la récente augmentation temporaire de la déduction pour fonds propres, ne compensent qu'en partie les obstacles réglementaires à une augmentation de l'investissement. Les services sont à la traîne du secteur manufacturier en termes de productivité, et les chiffres de croissance des entreprises sont inférieurs à ceux enregistrés dans les pays comparables de l'OCDE. La réglementation revêt souvent un caractère anticoncurrentiel.	**Réduire les obstacles réglementaires à l'entrée dans les services professionnels, notamment en remplaçant les systèmes d'autorisation par des mécanismes de certification qui génèrent moins de distorsions.** Mettre en place un conseil national de la productivité afin qu'il détermine et fasse connaître les coûts et les avantages à attendre des réformes, et fasse émerger un consensus national. Veiller à ce que la déduction pour fonds propres soit suffisamment prévisible et généreuse pour réduire le biais de la fiscalité en faveur du financement par emprunt, plutôt que par capitaux propres.
Les sanctions applicables aux actes de corruption ont été renforcées en 2019.	**Renforcer la surveillance des élus et des magistrats et leur obligation de rendre des comptes, pour améliorer la qualité de l'action publique et susciter la confiance de la population.**

Références

Accetturo, A. et G. de Blasio (2012), « Policies for local development: An evaluation of Italy's "Patti Territoriali" », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 42/1-2, http://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2011.04.005. [231]

Acciari, P. et S. Morelli (2021), *Wealth Transfers and Net Wealth at Death: Evidence from the Italian Inheritance Tax Records*, https://www.nber.org/system/files/chapters/c14451/c14451.pdf (consulté le 15 juin 2021). [115]

Acharya, V. et al. (2019), « Whatever It Takes: The Real Effects of Unconventional Monetary Policy », *American Historical Review*, vol. 124/2, pp. 3366-3411, http://dx.doi.org/10.1093/rfs/hhz005. [15]

Adalet McGowan, M., D. Andrews et V. Millot (2017), « Insolvency Regimes, Zombie Firms and Capital Reallocation », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 1399, OCDE, Paris, http://www.oecd.org/fr/eco/documentsdetravaildudepartementdesaffaireseconomiques.htm. [230]

Agence européenne pour l'environnement (2019), *The European environment - state and outlook 2020: Knowledge for transition to a sustainable Europe*, http://dx.doi.org/10.2800/96749. [50]

Agenzia per la coesione territoriale (2018), *Rapporto sui Tempi di Attuazione delle Opere Pubbliche*, http://www.agenziacoesione.gov.it/it/Notizie_e_documenti/Focus/I_tempi_delle_opere_pubbliche/index. (consulté le 2 juin 2021). [229]

Agovino, M., M. Ferrara et A. Garofalo (2016), « An exploratory analysis on waste management in Italy: A focus on waste disposed in landfill », *Land Use Policy*, vol. 57, http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.06.027. [228]

Albanese, G., G. Blasio et A. Locatelli (2021), « Does EU regional policy promote local TFP growth? Evidence from the Italian Mezzogiorno », *Papers in Regional Science*, vol. 100/2, http://dx.doi.org/10.1111/pirs.12574. [33]

Albarea, A. et al. (2020), « Income Underreporting and Tax Evasion in Italy: Estimates and Distributional Effects », *Review of Income and Wealth*, vol. 66/4, pp. 904-930, http://dx.doi.org/10.1111/roiw.12444. [227]

Allain-Dupré, D., C. Hulbert et M. Vincent (2017), « Subnational Infrastructure Investment in OECD Countries: Trends and Key Governance Levers », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2017/05, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/e9077df7-en. [226]

Alsina Naudi, A. (2018), « Endeavours towards a plain legal language: The case of Spanish in context », *International Journal of Legal Discourse*, vol. 3/2, pp. 235-268, http://dx.doi.org/10.1515/ijld-2018-2010. [225]

Amici, M. et al. (2015), « Red tape reduction and firm entry: evidence from an Italian reform », *Occasional Papers*, n° 285, Banca d'Italia, Rome, http://ssrn.com/abstract=2728301. [224]

Andini, M. et G. de Blasio (2016), « Local development that money cannot buy: Italy's Contratti di Programma », *Journal of Economic Geography*, vol. 16/2, http://dx.doi.org/10.1093/jeg/lbu048. [223]

Andrews, D., M. Adalet McGowan et V. Millot (2017), « Confronting the zombies: policies for productivity revival », *Economic Policy Paper*, n° 21, OCDE, Paris. [47]

Andrews, D., C. Criscuolo et N. Gal (2016), « The best versus the rest: the global productivity slowdown, divergence across firms and the role of public policy », *Productivity Working Papers*, n° 5, OCDE, Paris. [65]

Andrews, D., G. Nicoletti et C. Timiliotis (2018), « Digital technology diffusion: A matter of capabilities, incentives or both? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1476, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/7c542c16-en. [76]

Anfia (2020), « The Italian automotive industry during 2019 », https://www.anfia.it/data/studi-e-statistiche/dati-statistici/settore-industriale/ANFIA-Report_Italian_Automotive_Industry_2019_DEF_ENG.pdf (consulté le 13 juin 2021). [52]

Arnold, J. et al. (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *The Economic Journal*, vol. 121/550, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02415.x. [109]

Arriola, C. et al. (2020), « The trade impact of the UK's exit from the EU Single Market », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1631, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/682c2995-en. [11]

Artinger, F., S. Artinger et G. Gigerenzer (2018), « C. Y. A.: frequency and causes of defensive decisions in public administration », *Business Research*, vol. 12/1, pp. 9-25, http://dx.doi.org/10.1007/s40685-018-0074-2. [222]

Association des constructeurs européens d'automobiles (2021), *Average age of the EU vehicle fleet, by country*, https://www.acea.auto/figure/average-age-of-eu-vehicle-fleet-by-country/ (consulté le 13 juin 2021). [51]

Attrey, A., C. Lesher et C. Lomax (2020), « The role of regulatory sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age », *Going Digital Policy Toolkit Policy Note*, vol. 2, https://goingdigital.oecd.org/toolkitnotes/the-role-of-sandboxes-in-promoting-flexibility-and-innovation-in-the-digital-age.pdf. [221]

Bambalaite, I., G. Nicoletti et C. von Rueden (2020), « Occupational entry regulations and their effects on productivity in services: Firm-level evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1605, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/c8b88d8b-en. [71]

Banca d'Italia (2021), *Annual Report 2020*, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2020/rel_2020.pdf (consulté le 4 juin 2021). [36]

Banca d'Italia (2021), « Credito e liquidità per famiglie e imprese », *communiqué de presse*, Banca d'Italia, Rome, https://www.bancaditalia.it/media/comunicati/documenti/2021-01/CS_Congiunto_TaskForce_24marzo2021.pdf (consulté le 13 avril 2021). [5]

Banca d'Italia (2021), « Financial Stability Report 2021 », vol. 1. [12]

Banca d'Italia (2020), « Rapporto sulla stabilità finanziaria », n° 2, Banca d'Italia, Rome, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita/2020-2/RSF_2_2020.pdf (consulté le 13 avril 2021). [219]

Banca d'Italia (s.d.), « Financial Stability Report (1) », *1*, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita (consulté le 13 juin 2021). [220]

Banca d'Italia et al. (2021), « Credito e liquidità per famiglie e imprese », https://www.bancaditalia.it/media/comunicati/documenti/2021-01/cs_TaskForce_3giugno2021.pdf (consulté le 13 juin 2021). [26]

Banks, G. (2015), « Institutions to promote pro-productivity policies: Logic and lessons. », *OECD Productivity Working Papers*, n° 1. [82]

Banque européenne d'investissement (2017), *Municipal Infrastructure: EIB Investment Survey*, BEI, https://www.eib.org/attachments/efs/eibis_2017_municipality_en.pdf (consulté le 11 juin 2021). [218]

Banque mondiale (2020), *Public sector wage premium (compared to all private employees) | Data Catalog*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://datacatalog.worldbank.org/public-sector-wage-premium-compared-all-private-employees (consulté le 19 avril 2021). [217]

Banque mondiale (s.d.), *The Future of Business Regulation: Case Study: Promoting compliance – and going beyond*, Groupe de la Banque mondiale. [239]

Bassanini, F. (2010), « Twenty years of administrative reform in Italy », *Astrid Rassegna*, vol. 4, http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bass/Bassanini_Review_Economic_Conditions_Italy_3_09.pdf (consulté le 4 avril 2021). [216]

Battini, S. et F. Decarolis (2019), « L'amministrazione si difende », *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 1, https://www.irpa.eu/articolo/lamministrazione-si-difende/ (consulté le 23 avril 2021). [215]

Bazzoli, M. et al. (2020), *Size, heterogeneity and distributional effects of self-employment income tax evasion in Italy*, http://irvapp.fbk.eu. [214]

Berestycki, C. et A. Dechezleprêtre (2020), « Assessing the efficiency of environmental policy design and evaluation: Results from a 2018 cross-country survey », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1161. [63]

Blanc, F. (2020), « Regulation, Regulatory Delivery, Trust and Distrust: Avoiding Vicious Circles », dans *The crisis of confidence in legislation*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, http://dx.doi.org/10.5771/9783748907244-307. [211]

Blanc, F. (2012), *Inspection Reforms: Why, how and what results*, OCDE, https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf (consulté le 24 février 2021). [212]

Blanc, F., C. Kauffman et M. Amaral (2020), *Removing administrative barriers, improving regulatory delivery*, http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/removing-administrative-barriers-improving-regulatory-delivery-6704c8a1/. [210]

Blanc, F., G. Ottimofiore et A. Knutov (2019), « Comparative analysis of the legislative framework regulating inspection and supervision activities in the Russian Federation at the federal and municipal levels vis-à-vis international standards and good practices », *Conseil de l'Europe*, vol. Technical Paper ECCD-PRECOP II-TP-9/2018. [213]

Blöchliger, H. et J. Kim (dir. pub.) (2016), *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en. [278]

Blöndal, J., L. von Trapp et E. Hammer (2016), « Budgeting in Italy », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 15/3, https://dx.doi.org/10.1787/budget-15-5jm0qg8kq1d2. [209]

Bobbio, E. (2016), « Tax evasion, firm dynamics and growth », *Occasional Paper*, n° 357, Banca d'Italia, Rome, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0357/QEF_357_16.pdf?language_id=1 (consulté le 13 avril 2021). [208]

Boeri, T. et S. Rizzo (2020), *Riprendiamoci lo Stato. Come l'Italia può ripartire doi*, Feltrinelli. [207]

Bonomi Savignon, A., L. Costumato et B. Marchese (2019), « Performance Budgeting in Context: An Analysis of Italian Central Administrations », *Administrative Sciences*, vol. 9/4, p. 79, http://dx.doi.org/10.3390/admsci9040079. [206]

Bounds, G. (2012), *Public Investment across Levels of Government: The Case of Victoria, Australia*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/victoria_edited.pdf (consulté le 23 avril 2021). [205]

Bova, E., R. Ercoli et X. Bosch (2020), « Spending Reviews: Some Insights from Practitioners », *European Economy Discussion Papers*, n° 135, Commission européenne, Bruxelles, http://dx.doi.org/10.765/616187. [204]

Braiotta, A. et al. (2015), *Tax gap and redistributive aspects across Italy*, https://www.researchgate.net/publication/275949809. [203]

Branzoli, N. et A. Caiumi (2020), « How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns », *International Tax and Public Finance*, vol. 27/6, pp. 1485-1519, http://dx.doi.org/10.1007/s10797-020-09609-2. [49]

Bratta, B. (2021), *Reforming Tax Expenditures in Europe*, https://www.cepweb.org/wp-content/uploads/2021/02/BRATTA-Italian-Tax-Expenditure-report-Feb21.pdf (consulté le 13 avril 2021). [119]

Bratta, B., L. Romano et P. Acciari (2020), *The Impact of Digitalization Policies. Evidence from Italy's Hyper-depreciation of Industry 4.0 Investments*. [43]

Briguglio, D. et al. (2019), *Private investment in Italy, Discussion paper n° 8, septembre 2019*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dp108_en_private_invest_in_it.pdf (consulté le 5 mars 2021). [41]

Brosio, G. (2018), « Ambition beyond feasibility? Equalization transfers to regional and local governments in Italy », *Documento de Trabajo*, n° 2018/0, Université de Turin, Turin, https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2018/dt2018-09.pdf (consulté le 14 avril 2021). [202]

Brunetti, I. et al. (2020), « Evaluating hiring incentives: Evidence from Italian firms Student evaluation of teachers View project », n° 52, INAPP - Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche, https://www.researchgate.net/publication/344321436. [96]

Bruno, B. et E. Carletti (2021), « Moratoria sì, moratoria no in tempi di pandemia », *https://www.lavoce.info/archives/72770/moratoria-si-moratoria-no-in-tempi-di-pandemia/*. [17]

Brys, B. et al. (2016), « Tax Design for Inclusive Economic Growth »*, Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité,*, n° 26. [110]

Brys, B. et al. (2016), « Tax Design for Inclusive Economic Growth »*, Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, n° 26, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en. [201]

Bugamelli, M. et al. (2018), « Productivity growth in Italy: a tale of a slow-motion change »*, Occasional Papers*, n° 422, Banca d'Italia, Rome, http://www.bancaditalia.it. [66]

Bulman, T. et R. Doino (à paraître), « What helps Italian municipal governments effectively deliver public goods and services? An empirical investigation », vol. Technical Background Paper. [200]

Cahuc, P., S. Carcillo et T. Le Barbanchon (2019), « The effectiveness of hiring credits », *Review of Economic Studies*, vol. 86/2, pp. 593-626, http://dx.doi.org/10.1093/restud/rdy011. [97]

Calligaris, S. et al. (2016), *Italy's Productivity Conundrum A Study on Resource Misallocation in Italy - discussion paper n° 030 | May 2016*, http://dx.doi.org/10.2765/970192. [199]

Cammeraat, E. et E. Crivelli (2020), *Toward a Comprehensive Tax Reform for Italy Toward a Comprehensive Tax Reform for Italy 1 Prepared by Emile Cammeraat 2 and Ernesto Crivelli*. [116]

Canino, I. et al. (2020), *State of the art of the Italian liquidity measures-Keeping Italian Companies Alive?*, White & Case, https://www.whitecase.com/sites/default/files/2020-07/COVID-19-Italian-Governmental-Support-for-Companies-200714.pdf (consulté le 13 juin 2021). [18]

Cantó Sánchez, O. et al. (2021), *Welfare Resilience at the Onset of the COVID-19 Pandemic in a Selection of European Countries: Impact on Public Finance and Household Incomes*. [6]

Cantone, R. et F. Caringella (2017), *La corruzione spuzza. Milan: Mondadori*, Mondadori, Milan. [93]

Card, D., J. Kluve et A. Weber (2017), « What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations », *Journal of the European Economic Association*, vol. 16/3, pp. 894-931, http://dx.doi.org/10.1093/jeea/jvx028. [198]

Carelli, D. (2019), « The Focal Power of Anticorruption Law: Insights from Italian State-Building ». [94]

Carta, F. (2019), « Female labour supply in Italy: the role of parental leave and child care policies »*, Questioni di Economia e Finanza*, n° 539, Banca d'Italia, Rome, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0539/QEF_539_19.pdf?language_id=1 (consulté le 12 avril 2021). [197]

Cavalleri, E. (2017), *A revised approach to trend employment projections in long-term scenarios*, OCDE, Paris, http://www.oecd.org/eco/workingpapers. [196]

Cavalleri, M. et Y. Guillemette (2017), « A revised approach to trend employment projections in long-term scenarios »*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1384, Éditions OCDE, Paris. [29]

Cavatorto, S. et A. La Spina (2020), *The Politics of Public Administration Reform in Italy*, Springer International Publishing, Cham, http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-32288-5. [195]

CERVED (2020), « Fallimenti, pecedure e chiusura dímpresa », *Osservatorio*, n° 42 (3Q), CERVED, https://know.cerved.com/wp-content/uploads/2020/12/Osservatorio-fallimenti-procedure-e-chiusure-di-impresa_3q2020-1.pdf (consulté le 13 avril 2021). [85]

Cialani, C. et R. Mortazavi (2020), « The Cost of Urban Waste Management: An Empirical Analysis of Recycling Patterns in Italy », *Frontiers in Sustainable Cities*, vol. 2, http://dx.doi.org/10.3389/frsc.2020.00008. [58]

Ciani, E. et G. de Blasio (2015), « European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy », *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 4/1, http://dx.doi.org/10.1186/s40173-015-0047-4. [194]

Ciapanna, E., S. Mocetti et A. Notarpietro (2020), *The effects of structural reforms: Evidence from Italy*. [42]

Comité européen du risque systémique (2021), *Italy: Measures taken in response to coronavirus (COVID-19) pandemic*, https://www.esrb.europa.eu/home/search/coronavirus/countries/html/esrb.covidpmc_Italy.en.html (consulté le 13 avril 2021). [25]

Commission européenne (2021), « Analysis of the recovery and resilience plan of Italy », *document de travail des services de la Commission*, n° SWD(2021) 165, https://ec.europa.eu/info/system/files/com-2021-344_swd_en.pdf (consulté le 24 juin 2021). [37]

Commission européenne (2021), « Debt Sustainability Monitor 2020 », *Institutional Papers*, n° 143, http://dx.doi.org/10.2765/862465. [21]

Commission européenne (2021), *Italy - Early Childhood Education and Care, Eurydice*, https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-education-and-care-39_en (consulté le 14 avril 2021). [191]

Commission européenne (2021), « Rapport sur l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19 conformément à l'article 14 du règlement (UE) 2020/672 du Conseil - SURE: inventaire après six mois », *COM*, n° 148, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5e136d5f-8b09-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-en (consulté le 23 avril 2021). [190]

Commission européenne (2021), « The 2021 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), Bruxelles. », http://dx.doi.org/10.2765/84455. [24]

Commission européenne (2020), « 2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Italy », *document de travail des services de la Commission*, Commission européenne. [90]

Commission européenne (2020), « Assessment of the final national energy and climate plan of Italy », *document de travail des services de la Commission*, n° 911, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/staff_working_document_assessment_necp_italy.pdf (consulté le 13 avril 2021). [193]

Commission européenne (2020), « Country Report Italy 2020 », *document de travail des services de la Commission*, Commission européenne, Bruxelles. [14]

Commission européenne (2020), *Country Report Italy 2020*, Commission européenne, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0511&from=EN. [287]

Commission européenne (2020), « Educational inequalities in Europe and physical school closures during Covid-19 », *Fairness Policy Briefs Series*, n° 4, Commission européenne, Bruxelles, https://ec.europa.eu/jrc/en/research/crosscutting-activities/fairness. [8]

Commission européenne (2019), « Rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la recommandation du Conseil du 20 septembre 2016 sur la création de conseils nationaux de la productivité », *Rapport de la Commission au Conseil*, n° 152, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:be796da7-3b67-11e9-8d04-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF (consulté le 15 juin 2021). [84]

Commission européenne (2019), *Clear writing for Europe 2019 - Conference Notes*, https://ec.europa.eu/info/events/CWC2019_en (consulté le 10 février 2021). [192]

Commission européenne (2018), *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, http://dx.doi.org/10.765/615631. [189]

Commission européenne (2017), *Italy - Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances*, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/italy_sm_published_07032018.pdf (consulté le 15 juin 2021). [75]

Commission européenne (2016), *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds*, Commission européenne, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1082259-0202-11e6-b713-01aa75ed71a1. [243]

Commission européenne/EACEA/Eurydice (2019), *Chiffres clés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe : Édition 2019*, Commission européenne, Luxembourg, http://dx.doi.org/10.2797/966808. [188]

Conseil de l'Europe (2020), *European judicial systems - CEPEJ Evaluation Report 2020: Evaluation cycle (2018 data)*, Conseil de l'Europe, https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058 (consulté le 14 juin 2021). [88]

Conseil des ministres (2021), *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/PNRR_2021_0.pdf (consulté le 13 avril 2021). [187]

Conseil des ministres (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. [31]

Conseil européen (2016), « Recommandation du Conseil du 20 septembre 2016 sur la création de conseils nationaux de la productivité », *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 349/01. [81]

Crescenzi, R., M. Giua et G. Sonzogno (2021), « Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU », *Journal of Policy Modeling*, vol. 43/2, http://dx.doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.03.002. [39]

Dares (2021), « Quels ont été les effets de l'aide à l'embauche des jeunes sur l'emploi des jeunes ? », *Analyses*, n° 22. [99]

Darvas, Z. (2020), *Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding?*, Bruegel Blog, https://www.bruegel.org/2020/09/will-european-union-countries-be-able-to-absorb-and-spend-well-the-blocs-recovery-funding/ (consulté le 13 avril 2021). [40]

Davidson, P., C. Kauffmann et M. de Liedekerke (2021), « How do laws and regulations affect competitiveness: The role for regulatory impact assessment », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n° 15, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/7c11f5d5-en. [186]

De La Cruz, A., A. Medina et Y. Tang (2019), *Owners of the World's Listed Companies*, OCDE, http://www.oecd.org/corporate/Owners-of-the-Worlds-Listed-Companies.htm. [185]

de Mooij, R. et M. Devereux (2011), « An applied analysis of ACE and CBIT reforms in the EU », *International Tax and Public Finance*, vol. 18/1, pp. 93-120, http://dx.doi.org/10.1007/s10797-010-9138-8. [184]

De Mooij, R. et S. Hebous (2017), « Curbing Corporate Debt Bias: Do Limitations to Interest Deductibility Work? », *Working Papers*, n° WP/17/22, FMI, Washington, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/01/30/Curbing-Corporate-Debt-Bias-44605 (consulté le 13 avril 2021). [183]

Deloitte (2021), *La semplificazione amministrativa Come migliorare il rapporto tra PA e imprese*, Deloitte, Milan, https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/public-sector/LaSemplificazioneAmministrativa_Deloitte.pdf (consulté le 23 avril 2021). [182]

Demmou, L. et al. (2021), « Insolvency and debt overhang following the COVID-19 outbreak: assessment of risks and policy responses », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1651, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/747a8226-en. [10]

Depalo, D., R. Giordano et E. Papapetrou (2015), « Public–private wage differentials in euro-area countries: evidence from quantile decomposition analysis », *Empirical Economics*, vol. 49/3, pp. 985-1015, http://dx.doi.org/10.1007/s00181-014-0900-0. [181]

di Giuseppe, F., L. Landi et P. Lattarulo (2020), *Il procurement dei lavori pubblici alla luce delle recenti riforme*, Ufficio parlamentare di bilancio, https://en.upbilancio.it/wp-content/uploads/2020/06/Nota-appalti-2_2020.pdf. [180]

Dipartimento del Tesoro (2021), *Weighted Average Life of Government Debt*, http://www.dt.mef.gov.it/en/debito_pubblico/dati_statistici/vita_media_ponderata/index.html?selezione-anno=2014#selezione-anno (consulté le 13 avril 2021). [20]

Dougherty, S. et K. Forman (2021), « Evaluating fiscal equalisation: Finding the right balance », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 36, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/253da2b8-en. [179]

Downes, R., D. Moretti et S. Nicol (2017), « Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 17/1, https://dx.doi.org/10.1787/budget-17-5jfnx7fj38r2. [178]

Education and Employment References Committee (2018), *Jobactive: Failing those it is intended to serve*, The Senate, Commonwealth of Australia, https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/reportsen/024217/toc_pdf/Jobactivefailingthoseitisintendedtoserve.pdf;fileType=application%2Fpdf (consulté le 27 février 2020). [177]

Ehrenberg-Sundi, B. (s.d.), *Plain Language in Sweden, the Results After 30 Years*, plainlanguage.gov, https://www.plainlanguage.gov/resources/articles/plain-language-in-sweden/ (consulté le 10 février 2021). [176]

Fadic, M., P. Garda et M. Pisu (2019), « The effect of public sector efficiency on firm-level productivity growth: The Italian case », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1573, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/6d20b56d-en. [175]

Faiella, I. et L. Lavecchia (2021), « Households' energy demand and the effects of carbon pricing in Italy », *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, n° 614, Banca d'Italia, Rome, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0614/QEF_614_21.pdf (consulté le 13 juin 2021). [60]

Ferragina, E. (2020), « Family policy and women's employment outcomes in 45 high-income countries: A systematic qualitative review of 238 comparative and national studies », *Social Policy and Administration*, vol. 54/7, pp. 1016-1066, http://dx.doi.org/10.1111/spol.12584. [102]

Fertig, M. et N. Ziminiene (2017), *PES Network Benchlearning Manual*, Commission européenne, http://dx.doi.org/10.2767/254654. [174]

Figari, F. et E. Narazani (2019), « The joint decision of female labour supply and childcare in Italy under costs and availability constraints », *Economia Politica*, vol. 37/2, pp. 411-439, http://dx.doi.org/10.1007/s40888-019-00160-w. [173]

ForumPA (2017), *Burocrazia difensiva. Come ne usciamo? Una ricerca di FPA*, Forumpa, https://www.forumpa.it/riforma-pa/burocrazia-difensiva-come-ne-usciamo-una-ricerca-di-fpa/ (consulté le 22 avril 2021). [289]

G20 peer review teams (2019), *Italy's effort to phase out and rationalise its fossil-fuel subsidies: A report on the G20 peer-review of inefficient fossil-fuel subsidies that encourage wasteful consumption in Italy*. [54]

Gallone, E. et al. (2020), « The 2017 deregulation of pharmacies in Italy: Introducing non-pharmacist ownership », *Health Policy*, vol. 124/12, pp. 1281-1286, http://dx.doi.org/10.1016/j.healthpol.2020.08.013. [172]

Gal, P. et al. (2019), « Digitalisation and productivity: In search of the holy grail – Firm-level empirical evidence from EU countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1533, Éditions OCDE, Paris. [77]

Gerson, D. (2020), « Leadership pour une haute fonction publique performante : Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 40, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/f87e7397-fr. [171]

Ghisellini, P. et S. Ulgiati (2020), « Circular economy transition in Italy. Achievements, perspectives and constraints », *Journal of Cleaner Production*, vol. 243, http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118360. [56]

Giordano, C., G. Toniolo et F. Zollino (2017), « Long-run trends in Italian productivity », *Occasional Papers*, n° 406, Banca d'Italia, Rome. [68]

Giua, M. (2017), « Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU regional policy: the case of Italian objective 1 regions », *Journal of Regional Science*, vol. 57/1, http://dx.doi.org/10.1111/jors.12300. [170]

Global Infrastructure Hub (2019), *Leading Practices in Governmental Processes Facilitating Infrastructure Project Preparation*, https://cdn.gihub.org/umbraco/media/2344/gih_project-preparation_full-document_final_art_web.pdf. [272]

Gourinchas, P. et al. (2020), « COVID-19 and SME Failures », *Working Paper*, n° 27877, NBER, Cambridge, Massachusetts, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w27877/w27877.pdf (consulté le 13 avril 2021). [169]

Guillemette, D. (2021), *The long game: fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform*, OCDE. [168]

Guillemette, E. (2018), *Saving, Investment, Capital Stock and Current Account Projections in Long-Term Scenarios*, OCDE. [166]

Guillemette, E. (2017), *A revised approach to productivity convergence in long-term scenarios*, OCDE. [167]

Guillemette, Y., A. De Mauro et D. Turner (2018), « Saving, investment, capital stock and current account projections in long-term scenarios », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1461, Éditions OCDE, Paris. [30]

Guillemette, Y. et al. (2017), « A revised approach to productivity convergence in long-term scenarios », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1385, Éditions OCDE, Paris. [28]

Guillemette, Y. et D. Turner (2021), « The long game: fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE (à paraître)*, Éditions OCDE, Paris. [38]

Guillemette, Y. et D. Turner (2018), « The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060 », *OECD Economic Policy Papers*, n° 22, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-long-view_b4f4e03e-en?_ga=2.18989688.1943566575.1623590112-1594724912.1617704849 (consulté le 14 juin 2021). [27]

Hall, D. et N. Lutsey (2020), *Electric vehicle charging guide for cities C4O CITIES*, http://www.theicct.org. [55]

Halligan, J. (2013), *Reform of Public Sector Governance in Australia*, Conference, Towards a comprehensive reform of public governance in Portugal, https://www.cfp.pt/uploads/eventos_horario_ficheiros/john_halligan_paper.pdf (consulté le 27 avril 2021). [165]

Huerta Melchor, O. (2008), « La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE : Un premier aperçu général », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 12, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/227138426766. [164]

Hyee, R. et al. (2020), *The OECD Tax-Benefit Model for Italy: Description of policy rules for 2020*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Italy-2020.pdf (consulté le 12 avril 2021). [163]

ICON-INSTITUT Public Sector (2018), *Assessment Report on PES Capacity, European Network of Public Employment Services (Ad Hoc Module to the 2018 PES Capacity Questionnaire Survey report)*, Commission européenne, Bruxelles, https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20575&langId=en. [162]

INPS (2021), *CIG: i dati INPS aggiornati al 31 marzo 2021*, https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/Accessibile_dati_CIG_31_marzo.pdf (consulté le 13 avril 2021). [3]

Institute of Public Management and Economic Development (2011), *Generation Y and Public Management: Issues and Implications*, Ministrère de l'Économie, http://www.economie.gouv.fr/files/pmo_38.pdf. [277]

ISTAT (2020), *Il numero di pubblica utilita 1522 durante la pandemia (periodo Marzo-Ottobre 2020)*, https://www.istat.it/it/archivio/250804 (consulté le 13 avril 2021). [9]

ISTAT (2020), *Nidi e servizi educativi per l'infanzia*, https://www.istat.it/it/files/2020/06/report-infanzia_def.pdf (consulté le 15 juin 2021). [101]

ISTAT (2020), « Situazione e prospettive delle imprese nellémergenza sanitaria COVID-19 », *Statistiche Report*, Istat, Rome, https://www.istat.it/it/files//2020/12/REPORT-COVID-IMPRESE-DICEMBRE.pdf (consulté le 13 avril 2021). [4]

ISTAT (2018), « Ricerca e sviluppo in Italia 2016-2018 », *Statistiche Report*, https://www.istat.it/it/files/2018/09/Report-Ricerca-e-sviluppo_Anni-2016_2018.pdf (consulté le 13 avril 2021). [44]

Istat (2020), *Le Partecipate Pubbliche in Italia: 2018*, Istat, Rome, https://www.istat.it/it/archivio/252150#:~:text=Le%20unit%C3%A0%20economiche%20partecipate%20dal,amministrazione%20pubblica%20regionale%20o%20locale. (consulté le 5 mars 2021). [161]

Istat (2020), *Local public administrations and ICT: 2018*, Istat, Rome, https://www.istat.it/it/files//2020/05/LocalPA_and_ICT.pdf (consulté le 22 mars 2021). [160]

Istat (2019), *Supply of Services for the Early Childhood Education: School Year 2017/2018*, Istat, Rome, https://www.istat.it/it/files//2020/04/REPORT_asili-nido_EN.pdf (consulté le 8 avril 2021). [240]

Johansson, Å. (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, n ° 620, Éditions OCDE, Paris*, https://doi.org/10.1787/241216205486. [159]

Johansson, Å. et al. (2008), *Taxation and Economic Growth*. [158]

Karantounias, V. et D. Pinelli (2016), « Local State-Owned Enterprises in Italy: Inefficiencies and Ways Forward », *Economic Brief*, n° 010, http://dx.doi.org/10.765/266052. [157]

Keller, A. (2018), « 2018 OECD Performance Budgeting Survey: Key findings and trends », *Présentation, 14ème réunion annuelle du Réseau des hauts responsables du budget de l'OCDE sur la performance et les résultats*, https://www.slideshare.net/OECD-GOV/international-trends-in-performance-budgeting-anne-keller-oecd. [156]

Lisciandra, M. et E. Millemaci (2015), « The Economic Effect of Corruption in Italy: A Regional Panel Analysis », *Regional Studies*, vol. 51/9, pp. 1387-1398, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2568136. [155]

Lorenzani, D. et V. Reitano (2015), « Italy's Spending Maze Runner: An analysis of the structure and evolution of public expenditure in Italy », *European Economy Discussion Papers*, n° 23, Commission européenne, Bruxelles, http://dx.doi.org/10.765/296530. [154]

Lotti, F. et E. Sette (2019), « Frontier and superstar firms in Italy », *Occasional papers*, n° 537, Banca d'Italia, Rome. [67]

Maggio, P. (2020), « A critical analysis of corruption and anti-corruption policies in Italy », *Journal of Financial Crime*, http://dx.doi.org/10.1108/JFC-12-2019-0168. [91]

Martin, P. et R. Rathelot (2021), « Évaluation de l'aide à l'embauche des jeunes à partir des déclarations préalables à l'embauche », *Focus*, n° 060-2021, https://www.cae-eco.fr/staticfiles/pdf/cae-focus060.pdf (consulté le 15 juin 2021). [98]

Matheson, A. et al. (2007), « Étude sur la participation politique aux décisions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 6, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/111168253630. [153]

MEF tax expenditures (2020), *Commissione per le spese fiscali*. [152]

Ministère de l'administration publique (2020), *Semplificazione per la Ripesa: Agenda 2020-2023*, http://www.italiasemplice.gov.it/media/2635/agenda_semplificazione_2020-2023.pdf (consulté le 1 mars 2021). [151]

Ministère de l'Économie et des Finances (2021), « Documento di Economia e Finanza », *Sezione 1, Programma di Stabilita*. [19]

Ministère de l'Économie et des Finances (2020), *Documento programmatico di bilancio 2021*. [22]

Ministère de l'Économie et des Finances (2020), « Mid/ Long-term trends for the pension, health and long-term care systems: Projections of the State General Accounting Department », n° 21 (update), Ragioneria Generale dello Stato, Rome, https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/ENGLISH-VE/Institutio/Social-exp/Forcast-ac/Rapporto-n.-21-Nota-Aggiornamento-ENG-22122020.pdf (consulté le 13 avril 2021). [150]

Ministère de l'Économie et des Finances (2020), *Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020*, https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2021/Rapporto-spese-fiscali-nov-2020.pdf (consulté le 14 juin 2021). [117]

Ministère de l'Économie et des Finances (2020), *Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche*, Ministère de l'Économie et des Finances, Dipartimento del Telsoro, http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Rapporto_sugli_esiti_della_Revisione_straordinaria_DEF_maggio_2019.pdf (consulté le 5 mars 2021). [250]

Ministère de l'Économie et des Finances (2020), « Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributive ». [113]

Ministère de l'Innovation et de la Transition numérique et Ministère du Développement économique (2021), *Strategia Italiana per la Banda Ultralarga « Verso la Gigabit Society »*, https://assets.innovazione.gov.it/1622021525-strategia-bul.pdf (consulté le 13 juin 2021). [78]

Ministère de la Justice (2021), « Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2020, ai sensi dell'art. 86, R.D. 30 gennaio 1941, n° 12 ». [149]

Ministère de la Justice (2020), *Statistiques fournies par les autorités*. [87]

Ministère de la Justice, Suède (2006), *Plain Legal Language: Sweden's approach to clearly written laws*, https://www.oecd.org/mena/governance/37788778.pdf (consulté le 10 février 2021). [256]

Ministère des Finances, S. (2018), *Lessons Learned from 25 Years of Carbon Taxation in Sweden*, https://www.government.se/48e9fb/contentassets/18ed243e60ca4b7fa05b36804ec64beb/lessons-learned-from-25-years-of-carbon-taxation-in-sweden.pdf#mce_temp_url (consulté le 13 juin 2021). [61]

Mocetti, S., L. Rizzica et G. Roma (2019), « Regulated occupations in Italy: Extent and labor market effects », *Occasional Papers*, n° 495, Banca d'Italia, Rome, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0495/QEF_495_19.pdf?language_id=1 (consulté le 13 avril 2021). [74]

Montén, A. et C. Thater (2011), « Determinants of Efficiency in Child-Care Provision », *FinanzArchiv*, vol. 67/4, p. 378, http://dx.doi.org/10.1628/001522111x614178. [148]

Murtin, F. et al. (2018), « Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment », *OECD Statistics Working Papers*, n° 2018/2, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/869ef2ec-en. [147]

Nations Unies (2018), *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption Executive summary: Italy*. [92]

Nedelkoska, L. et G. Quintini (2018), *Automation, skills use and training*, https://www.oecd-ilibrary.org/employment/automation-skills-use-and-training_2e2f4eea-en (consulté le 13 juin 2021). [105]

Nicoletti, G. et al. (2021), « Spurring growth and closing gaps through digitalisation: policies to LIFT all boats », *Groupe de travail n° 1 chargé de l'analyse des politiques macro-économiques et structurelles*, vol. ECO/CPE/WP1(2021)13. [146]

Noman, Z. (2008), « Performance budgeting in the United Kingdom », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 8/1, https://dx.doi.org/10.1787/budget-v8-art4-en. [145]

NZ Productivity Commission (2013), « Primer on local government coordination: online appendix to the inquiry into local government regulatory performance », https://www.productivity.govt.nz/assets/Documents/6aa777749b/Online-appendix-Primer-on-local-government-coordination.pdf. [254]

OCDE (2021), *Impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 28, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/33d40568-fr. [111]

OCDE (2021), *OECD Economic Surveys: Spain 2021*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/79e92d88-en. [263]

OCDE (2021), *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2021: Times of Crisis and Opportunity*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/75f79015-en. [45]

OCDE (2021), *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, mars 2021*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/01954fa3-fr. [258]

OCDE (2021), *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2021 Numéro 1*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/631c1b44-fr. [13]

OCDE (2021), « Raising skills in SMES in the digital transformation: A review of policy instruments in Italy (à paraître) ». [107]

OCDE (2021), *Supporting jobs and companies: A bridge to the recovery phase*. [141]

OCDE (2021), « The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 45, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/4e7c3f58-en. [237]

OCDE (2021), « The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), http://dx.doi.org/10.1787/4e7c3f58-en. [238]

OCDE (2020), « Annual Report on Competition Policy Developments in Italy », *Comité de la concurrence de la Direction des affaires financières et des entreprises*, n° 17, OCDE, Paris, https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2020)17/en/pdf (consulté le 13 avril 2021). [143]

OCDE (2020), *Examiner la réglementation existante*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eb656b8d-fr. [281]

OCDE (2020), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2020: An OECD Scoreboard*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/061fe03d-en. [280]

OCDE (2020), *Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations?*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/c3e5cb8a-en. [275]

OCDE (2020), *Green budgeting and tax policy tools to support a green recovery*, Éditions OCDE, https://doi.org/10.1787/bd02ea23-en (consulté le 13 juin 2021). [59]

OCDE (2020), *Increasing Adult Learning Participation: Learning from Successful Reforms*, Getting Skills Right, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/cf5d9c21-en. [108]

OCDE (2020), *Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/02682b01-en. [273]

OCDE (2020), « Italy: Business Dynamics », *Insights on Productivity and Business Dynamics*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/sti/ind/oecd-business-dynamics-insights-italy.pdf (consulté le 13 avril 2021). [69]

OCDE (2020), *OECD Capital Market Review of Italy 2020: Creating Growth Opportunities for Italian Companies and Savers*, OCDE, http://www.oecd.org/corporate/OECD-Capital-Market-Review-Italy.htm. [269]

OCDE (2020), *OECD Capital Markets Review: Creating Growth Opportunities for Italian Companies and Savers*. [48]

OCDE (2020), *OECD Economic Surveys: Germany 2020*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/91973c69-en. [268]

OCDE (2020), *Tendances des impôts sur la consommation 2020 : TVA/TPS et droits d'accises – taux, tendances et questions stratégiques*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/3f06ea4d-fr. [114]

OCDE (2019), *Adult Learning in Italy: What Role for Training Funds ?*, Getting Skills Right, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264311978-en. [106]

OCDE (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264311732-en. [292]

OCDE (2019), « Les barrières à la sortie », OCDE, Paris, https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2019)15/fr/pdf (consulté le 13 avril 2021). [73]

OCDE (2019), *OECD Economic Surveys: Italy 2019*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/369ec0f2-en. [53]

OCDE (2019), *OECD Economic Surveys: New Zealand 2019*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/b0b94dbd-en. [264]

OCDE (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/c90b0305-en. [262]

OCDE (2019), *Panorama des administrations publiques 2019*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/8be847c0-fr. [259]

OCDE (2019), « Pension Policy Notes: Italy », http://www.oecd.org/pensions/policy-notes-and-reviews.htm. [23]

OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0445. [247]

OCDE (2019), *Réforme des marchés publics : Progrès de mise en œuvre de la Recommandation 2015 de l'OCDE*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/621e6366-fr. [245]

OCDE (2019), *Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/551847c0-fr. [244]

OCDE (2019), *Strengthening Active Labour Market Policies in Italy*, Connecting People with Jobs, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/160a3c28-en. [241]

OCDE (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/059814a7-en. [236]

OCDE (2019), *Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9ea76a8f-en. [234]

OCDE (2018), « Annual Report on Competition Policy Developments in Italy », *Comité de la concurrence de la Direction des affaires financières et des entreprises*, OCDE, Paris, https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2018)39/en/pdf (consulté le 13 avril 2021). [144]

OCDE (2018), *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/705e3dc1-fr. [291]

OCDE (2018), *Des emplois de qualité pour tous dans un monde du travail en mutation : La stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/4e6a92fa-fr. [285]

OCDE (2018), *Developing Robust Project Pipelines for Low-Carbon Infrastructure*, Green Finance and Investment, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264307827-en. [284]

OCDE (2018), *OECD Performance Budgeting Survey*, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=PB_2018. [261]

OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264305458-fr. [255]

OCDE (2018), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 26, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264290303-en. [112]

OCDE (2017), *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en. [276]

OCDE (2017), *OECD Economic Surveys: Italy 2017*, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2017-en (consulté le 13 juin 2021). [80]

OCDE (2017), *OECD Economic Surveys: Italy 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2017-en. [265]

OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr. [260]

OCDE (2017), *Petite enfance, grands défis 2017 : Les indicateurs clés de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*, Petite enfance, grands défis, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264300491-fr. [257]

OCDE (2017), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en. [253]

OCDE (2017), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-en. [252]

OCDE (2017), *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280663-en. [235]

OCDE (2016), *Broadening the Ownership of State-Owned Enterprises: A Comparison of Governance Practices*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264244603-en. [290]

OCDE (2016), *Dataset on Public Procurement*, Organisation de coopération et de développement économiques, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_PUBPRO_2016 (consulté le 15 janvier 2021). [286]

OCDE (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en. [282]

OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en. [233]

OCDE (2015), *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Édition 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264244221-fr. [271]

OCDE (2015), *OECD Economic Surveys: Italy 2015*, OCDE, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2015-en (consulté le 13 juin 2021). [79]

OCDE (2015), *Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire*, https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-du-conseil.pdf (consulté le 15 February 2021). [248]

OCDE (2015), *The Future of Productivity*, https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf (consulté le 13 avril 2021). [64]

OCDE (2014), *Contrôle et mise en œuvre de la réglementation*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264208926-fr. [288]

OCDE (2014), *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales*, OCDE, http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm. [246]

OCDE (2013), *OECD Economic Surveys: Italy 2013*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2013-fr. [267]

OCDE (2013), « What makes civil justice effective? », *Notes de politique économique du Département des affaires économiques*, n° 18, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/economy/growth/Civil%20Justice%20Policy%20Note.pdf (consulté le 14 juin 2021). [140]

OCDE (2012), *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264167179-en. [270]

OCDE (2012), *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en. [251]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264209039-fr. [249]

OCDE (2010), *Modernising the Public Administration - A Study on Italy*, OCDE, Paris, https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-12/Modernising%20the%20Public%20Administration%20-%20A%20Study%20on%20Italy.pdf (consulté le 8 avril 2021). [142]

OCDE (2021, à paraître), *Economic Survey of the European Union*, Éditions OCDE, Paris. [283]

OCDE (s.d.), *OECD Economic Surveys: Italy 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2015-en. [266]

OCDE/KDI (2018), *Understanding the Drivers of Trust in Government Institutions in Korea*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264308992-en. [232]

OCDE/KDI (2017), *Improving Regulatory Governance: Trends, Practices and the Way Forward*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280366-en. [274]

OCDE/KIPF (2016), *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en. [279]

OCDE-CdR (2015), *Results of the OECD-CoR Consultation of Sub-national Governments - Infrastructure planning and investment across levels of government: current challenges and possible solutions*, OCDE, Paris, https://portal.cor.europa.eu/europe2020/pub/documents/oecd-cor-jointreport.pdf (consulté le 11 juin 2021). [139]

Office fédéral de l'environnement (Suisse) (2020), *Taxe sur le CO2*, https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/mesures-reduction/taxe-co2.html (consulté le 13 juin 2021). [62]

Op de Beeck, S. et A. Hondeghem (2010), *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future, Public Governance and Territorial Development, Directorate Network on Public Employment and Management*, OCDE, https://www.oecd.org/gov/pem/paper-managing-competencies-in-government-state-of-the-art-practices-and-issues.pdf (consulté le 6 avril 2021). [138]

OPSI (2020), *OPSI COVID-19 Innovative Response Tracker*, https://oecd-opsi.org/response-badge/open-data/. [137]

Orlando, T. et G. Rodano (2020), « Firm undercapitalization in Italy: business crisis and survival before and after COVID-19 », *Occasional Papers*, n° 590, Banca d'Italia, Rome, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2020-0590/QEF_590_20.pdf?language_id=1 (consulté le 13 avril 2021). [86]

Palumbo Crocco, C. et D. Crocco (2020), *Smart procurement. Idee per un protocollo anticrisi (Input)*, Rubbettino, http://ISBN 10: 8849864183. [136]

Papagni, E. et al. (2021), « Public investment and growth: Lessons learned from 60-years experience in Southern Italy », *Journal of Policy Modeling*, vol. 43/2, http://dx.doi.org/10.1016/j.jpolmod.2019.12.003. [32]

Peña-Lévano, L. et C. Escalante (2020), « Perspectives on the Economics of the Environment in the Shadow of Coronavirus: Oil Consumption, Air Quality and Health Risks During the COVID-19 Pandemic », *Environmental and Resource Economics*, vol. 76/4, http://dx.doi.org/10.1007/s10640-020-00493-2. [135]

Pigini, C. et S. Staffolani (2021), « Firing Costs and Job Loss: The Case of the Italian Jobs Act », *Italian Economic Journal*, http://dx.doi.org/10.1007/s40797-021-00156-1. [104]

Pisu, M., P. Hoeller et I. Joumard (2012), « Options for Benchmarking Infrastructure Performance », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 956, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5k9b7bnbxjwl-en. [134]

Présidence du Conseil des ministres (2021), *National Recovery and Resilience Plan: #nextgenerationitallia*, Rome, Italie, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf (consulté le 31 mai 2021). [133]

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021), *Il Piano Vaccinale AntiCOVID*, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/210313_Piano_Vaccinale_marzo_2021_1.pdf (consulté le 13 avril 2021). [1]

Prontera, A. (2021), « The dismantling of renewable energy policy in Italy », *Environmental Politics*, http://dx.doi.org/10.1080/09644016.2020.1868837. [132]

PwC (2016), *Stock-taking of administrative capacity, systems, and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving the European Structural and Investment (ESI) funds*, Commission européenne, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9e89d76-e041-11e5-8fea-01aa75ed71a1. [242]

Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia (2020), *Sintesi della Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2020*. [89]

Renda, A. et S. Dougherty (2017), « Pro-Productivity Institutions: Learning From National Experience », *OECD Productivity Working Papers*, n° 7, OCDE. [83]

Rexed, K. et al. (2007), « Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 3, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/210083427643. [131]

Rizzica, L. (2020), « The Italian public sector workforce: recent evolution in the light of the rules on turnover », *Questioni di Economia e Finanza*, n° 560, Banca d'Italia, Rome, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2020-0560/QEF_560_20.pdf?language_id=1 (consulté le 1 juin 2021). [130]

Rodano, G. et E. Sette (2019), « Zombie firms in Italy: a critical assessment », *Occasional papers*, n° 483, Banca d'Italia, Rome, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0483/QEF_483_19.pdf?language_id=1 (consulté le 13 avril 2021). [129]

Rondinelli, C. et F. Zanichelli (2021), « The main results of the fourth wave of the special survey of Italian households », *COVID-19 Note*, Banca d'Italia. [2]

Schick, A. (2014), « The metamorphoses of performance budgeting », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13/2, https://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8. [128]

Schivardi, F. et G. Romano (2020), « A simple method to estimate firms' liquidity needs during the Covid-19 crisis with an application to Italy », *COVID Economics Vetted and Real-Time Papers* 35, pp. 51-69. [16]

Senato della Repubblica et Camera dei Deputati (2021), *La tassazione in Italia: lo stato dell'arte*. [118]

Servizio del Bilancio del Senato (2021), « A.S. 2207: « Conversione in legge del decreto legge 6 maggio 2021, n. 59, recante misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti » XVIII legislatura », *Nota di lettura*, n° 223. [34]

Sestito, P. et E. Viviano (2018), « Firing costs and firm hiring: evidence from an Italian reform », *Economic Policy*, vol. 33/93, pp. 101-130. [95]

Sestito, P. et E. Viviano (2018), « The « Jobs Act »: the Reform in the Context of the Italian Labour Market », dans Schivardi, F. (dir. pub.), , Economia Italiana, Rome. [103]

Shaw, R. et I. Richet (2012), « La nouvelle gestion publique en Australie : passé, présent et futur », *Pouvoirs*, vol. 141/2, p. 117, http://dx.doi.org/10.3917/pouv.141.0117. [127]

Taguma, M. et al. (2017), *Starting Strong IV: Monitoring quality in early childhood education and care - Italy*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/education/school/ECECMN-Italy.pdf (consulté le 13 avril 2021). [126]

The European House - Ambrosetti (2019), *La P.A. (Pubblica Amministrazione) da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese*, The European House - Ambrosetti, https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/ricerca-PA-2.pdf (consulté le 23 avril 2021). [125]

Thum-Thysen, A. et E. Canton (2017), « Estimating Mark-ups and the Effect of Product Market Regulations in Selected Professional Services Sectors: A Firm-level Analysis », *Discussion Paper*, n° 046, Commission européenne, Bruxelles, http://dx.doi.org/10.765/672172. [72]

Turco, A. (2020), *« No more EU funds for incinerators and landfills. » Europe prioritises the circular economy*, https://economiacircolare.com/basta-fondi-ue-a-inceneritori-e-discariche-leuropa-da-priorita-alleconomia-circolare/. [124]

Ubaldi, B. et al. (2019), « State of the Art in the Use of Emerging Technologies in the Public Sector », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 31, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/932780bc-en. [123]

Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) (2021), « L'impatto finanziario del piano nazionale di ripresa e resilienza », *Flash Report*, n° 1, https://www.upbilancio.it/flash-n-1-21-maggio-2021/ (consulté le 13 juin 2021). [35]

Ufficio Valutazione Impatto (2018), *The Uncompleted Evaluation of Legislative Acts in Italy: Critical Issues, Prospects and Good Practice*, Senato della Repubblica, Rome, http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01082854.pdf (consulté le 6 avril 2021). [122]

UNESCO (2021), *School closures caused by Coronavirus (Covid-19)*, https://fr.unesco.org/covid19/educationresponse (consulté le 13 juin 2021). [7]

UPB (2021), *Audizione sulla riforma dell'Irpef e altri aspetti del sistema tributario Sintesi*. [100]

Visco, I. (2020), « Economic growth and productivity: Italy and the role of knowledge », *PSL Quarterly Review*, vol. 73/294, pp. 205-224, http://dx.doi.org/10.13133/2037-3643_73.294_1. [70]

Von Trapp, L. et al. (2017), *OECD Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF)*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/gov/budgeting/airef-review-en.pdf (consulté le 8 avril 2021). [121]

Welby, B. (2019), « The impact of digital government on citizen well-being », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 32, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/24bac82f-en. [120]

WWF (2019), *Stop the plastics flood: A guide for policy-makers in Italy*, https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/06062019_wwf_italy_guidebook.pdf (consulté le 14 juillet 2021). [57]

Zangari, E. (2020), *An economic assessment of the evolution of the corporate tax system in Italy*. [46]

2 Renforcer l'efficacité du secteur public italien

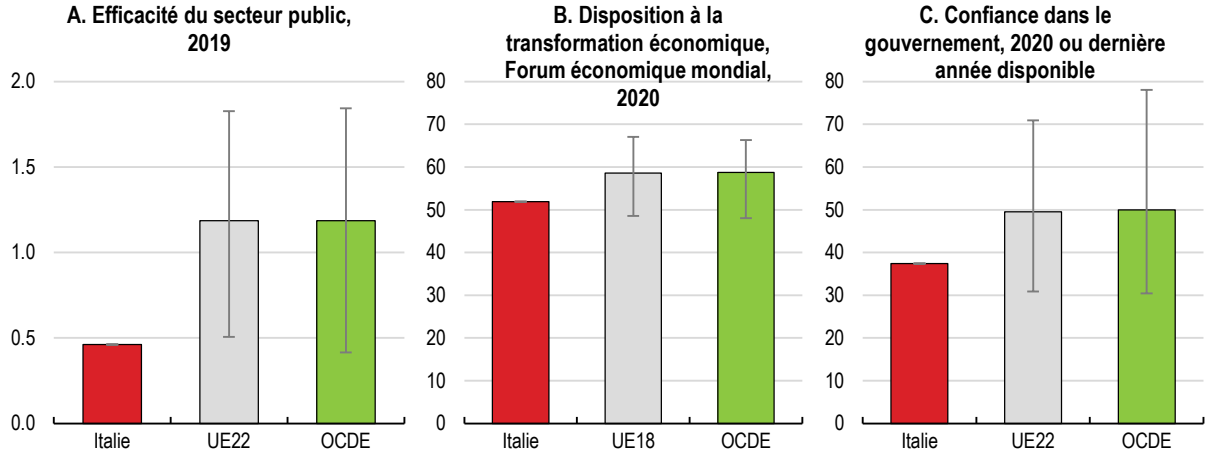
Renforcer l'efficacité du secteur public italien est plus urgent que jamais. Il sera essentiel de relancer l'investissement et la productivité, et d'améliorer l'accès des plus vulnérables à des services publics de qualité. La qualité des biens et services publics est hétérogène, ce qui réduit la résilience de l'Italie face aux chocs comme la crise du COVID-19, ainsi que sa capacité à assurer une reprise plus durable et inclusive. L'excès de réglementations, dont la mise en application est par ailleurs onéreuse, accroît les coûts d'exploitation des entreprises. La confiance dans les institutions publiques et la prestation de services publics est l'une des plus faibles des pays de l'OCDE. Au cours des prochaines années, l'Italie aura une occasion unique d'améliorer l'efficacité de son secteur public au travers du Plan de relance et de résilience, du renouvellement des effectifs du secteur public et du potentiel d'innovations technologiques. Le présent chapitre propose des pistes de renforcement de l'efficacité du secteur public en examinant *la nature* des interventions du secteur public dans l'économie, *la manière* dont le service public mobilise ses effectifs, fournit biens et services, et exploite les atouts de la numérisation, et les *acteurs* intervenant à travers les différents échelons administratifs ainsi qu'entre le secteur public et le secteur privé. Il ressort de cette analyse que l'acquisition et le développement des compétences nécessaires par les effectifs, le suivi des performances et la promotion des efforts de coordination seront essentiels pour améliorer les crédits budgétaires et l'environnement réglementaire, et pour assurer une offre de biens et services publics de qualité.

Pour relever les défis qui l'attendent, l'Italie doit améliorer l'efficacité de son secteur public

Le renforcement de l'efficacité du secteur public italien, qui s'impose depuis longtemps, a été rendu encore plus urgent par la crise du COVID-19. La qualité de nombreux services publics qui s'avéreront particulièrement importants pour la reprise de l'après-crise sanitaire, comme l'éducation et la formation, est faible. De nombreux problèmes existent de longue date, comme le fardeau que représentent pour les entreprises les réglementations et leur mise en application. L'hétérogénéité des capacités administratives selon les régions empêche les mesures prises récemment d'améliorer la résilience et l'inclusivité, qu'il s'agisse du déploiement d'un revenu minimum national garanti lié à la recherche d'emploi, de la reconversion ou des aides sociales. Les fonctionnaires affirment que les procédures bureaucratiques pèsent de plus en plus sur la prise de décision et l'action. La perception, par les investisseurs et les ménages, de l'intégrité et de l'efficacité des institutions publiques compte parmi les plus basses des pays de l'OCDE, et la satisfaction des ménages à l'égard de nombreux services publics comme l'éducation, la sécurité et la prévention de la criminalité, ainsi que la protection de l'environnement, est plus faible que dans les autres pays de l'OCDE (Graphique 2.1) (Murtin et al., 2018[1]).

L'Italie a une rare occasion de résoudre ces problèmes au cours des années à venir. Après une décennie marquée par une marge de manœuvre budgétaire très étroite, le Plan de relance et de résilience offre au pays la possibilité d'investir dans l'efficacité de son secteur public. Les fonctionnaires italiens vieillissent et seront de plus en plus nombreux à partir en retraite durant les prochaines années, creusant le déficit de compétences et rendant d'autant plus urgent le transfert d'expérience vers une nouvelle génération d'agents. Les innovations numériques et technologiques, ainsi que la pénétration croissante d'internet dans le pays, peuvent révolutionner l'accessibilité, la réactivité et le fonctionnement du secteur public. L'Italie a la possibilité, en saisissant ces occasions, de se doter d'une administration plus propice à une croissance plus résiliente, et de plus large portée.

Graphique 2.1. La perception de l'efficacité du secteur public est inférieure à celle d'autres pays de l'OCDE



Note : Les moustaches (traits verticaux) représentent la fourchette entre le premier et le dernier déciles des pays de l'OCDE et de l'Union européenne à vingt-deux (UE-22). Les bâtons « OCDE » et « UE-22 » représentent la moyenne pondérée des pays membres de l'OCDE, pour le premier, et celle des pays à la fois membres de l'OCDE et de l'Union européenne, pour le second. Partie A : cet indicateur de gouvernance reflète la perception de la qualité des services publics, de la fonction publique et de son degré d'indépendance par rapport aux pressions politiques, de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, ainsi que la crédibilité des engagements gouvernementaux à l'égard de ces politiques. Partie B : cet indicateur est une moyenne simple d'indicateurs de gouvernance, vision à long terme et prestations des institutions publiques ; infrastructures visant à accélérer la transition énergétique et l'accès aux TIC ; fiscalité progressive et imposition des entreprises ; éducation et investissement dans les compétences pour l'emploi de demain ; réglementation du travail et protection sociale au regard de l'évolution de la population active ; prise en charge des personnes âgées, des enfants et de la santé ; financement des investissements à long terme ; politique concurrentielle ; « marchés de demain », y compris la coopération public-privé ; recherche et innovation ; incitations à l'intention des entreprises pour favoriser la diversité, l'égalité et l'inclusion ; la Colombie, le Costa Rica, l'Islande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Norvège et la Slovénie ne sont pas couverts. Partie C : la confiance dans le gouvernement renvoie à la part de sondés déclarant avoir confiance dans leur gouvernement national.
Source : Banque mondiale (2020), indicateurs de gouvernance mondiaux (base de données) ; Forum économique mondial (2021), *The Global Competitiveness Report 2020* ; OCDE (2021), Comment va la vie ? Bien-être (base de données). D'autres informations et analyses concernant la confiance dans les indicateurs gouvernementaux sont proposées par Murtin et al. (2018[1]).

StatLink https://stat.link/iczeds

Durant plusieurs décennies, l'Italie a entrepris de vastes réformes pour améliorer l'efficacité de son secteur public. Les mesures du plan national pour la reprise et la résilience (PNRR, voir Encadré 2.1) et du Décret de simplification de 2020 sont les dernières d'une longue série d'initiatives de large portée visant à simplifier les processus, accélérer l'action administrative et améliorer les prestations de service public. Les réformes passées ont permis de modifier les structures et de moderniser les règles et réglementations, tout en améliorant les modalités d'élaboration et d'approbation. Les réformes visaient à améliorer le processus et la viabilité budgétaires, accroître la qualité des dépenses et leur efficacité en termes de coût, et rapprocher les prestataires de service des usagers tout en assurant une qualité plus homogène sur l'ensemble du territoire national. Certains efforts de réforme se sont caractérisés par l'adoption d'approches innovantes et ont placé l'Italie en tête de nombreux pays de l'OCDE – c'est par exemple le cas de l'affectation de financements aux collectivités territoriales en fonction de leurs besoins, ou du développement de la Consip, la centrale d'achats de l'administration publique. Les récents progrès accomplis dans la numérisation d'une partie de l'administration publique ont abouti à la mise en place d'une architecture particulièrement bien adaptée à la diversité des ressources à travers les multiples échelons administratifs du pays.

Dans certains domaines cependant, l'amélioration des pratiques et des résultats n'a pas été à la hauteur des ambitions des efforts de réforme passés. L'adoption par le pouvoir législatif de réformes en profondeur de l'administration prend des années, tout comme la mise en application complète de ces législations. En

attendant, certaines mesures doivent souvent être adaptées sur la base de l'expérience acquise et des retours d'information. En Italie, des réformes qui, au départ, bénéficiaient d'un large soutien bipartisan sont devenues sujettes à controverses sur le plan politique, l'affrontement d'intérêts particuliers bloquant le processus, et les changements de gouvernement aboutissant à l'annulation des projets. Dans le même temps, les ressources budgétaires initialement disponibles pour procéder aux réformes se sont raréfiées au fil du cycle économique et de l'évolution des objectifs budgétaires (Bassanini, 2010[2]; Boeri and Rizzo, 2020[3]; Cavatorto and La Spina, 2020[4]; OECD, 2010[5]; OCDE, 2019[6]; OCDE, 2014[7]; OCDE, 2015[8]). En conséquence, le processus budgétaire n'encourage toujours pas le financement des postes de dépenses les plus à même de soutenir la croissance. La lourdeur des processus ralentit l'action des administrations, qui pâtit aussi des incitations dont font l'objet les agents publics. L'étroitesse des stratégies de recrutement, la lenteur du renouvellement des effectifs et le caractère limité des formations ont creusé le déficit de compétences. Une grande partie des réformes qui visaient à améliorer la qualité des passations de marchés a été annulée. L'hétérogénéité des ressources et les chevauchements de responsabilité continuent de limiter l'efficacité des multiples échelons administratifs du pays. L'Encadré 2.2 présente certaines caractéristiques des programmes de réforme du secteur public ayant produit des résultats dans divers pays de l'OCDE.

Le présent chapitre identifie les priorités d'amélioration de l'administration publique italienne, en analysant les enjeux essentiels liés à trois questions centrales : *quel est le rayon d'action* du secteur public dans l'économie, que ses interventions soient directes, au travers des crédits budgétaires, ou passent par la réglementation ; *de quelle manière* le service public assure-t-il, par l'intermédiaire de ses agents, les processus de passation de marchés et leur numérisation ; et *qui* produit ces biens et services à travers les multiples échelons administratifs italiens, et entre les entreprises publiques et privées. Ces questions transversales sont appliquées à la mise en place de programmes actifs du marché du travail, à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants, et aux investissements publics des collectivités locales, car ces services illustrent bien de nombreux défis auxquels fait face le secteur public italien, et influenceront considérablement la capacité de l'Italie à s'assurer une croissance durable et à mettre en application le plan national pour la reprise et la résilience du gouvernement. Pour chacune de ces trois questions, les priorités communes sont l'acquisition et le développement des compétences nécessaires, le suivi des performances et la promotion des efforts de coordination.

Encadré 2.1. Le renforcement de l'efficacité du secteur public, objectif central du Plan de relance et de résilience

Le plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) de l'Italie présente l'utilisation qui sera faite des fonds issus de l'instrument Next Generation EU, et les réformes structurelles qui y seront associées sur la période 2021-26 en vue de retrouver le chemin d'une croissance économique viable et durable. Cette stratégie s'articule autour de la modernisation de l'administration publique, le PNRR prolongeant ou développant dans ce domaine un grand nombre des mesures d'assouplissement ou d'accélération des processus administratifs prévues par le « Décret de simplification » de juillet 2020. Les mesures du PNRR seront en grande partie précisées au fil de l'élaboration des lois d'application.

Le renforcement des ressources humaines et du dynamisme du secteur public constitue l'une des priorités. Le PNRR finance le recrutement de milliers de nouveaux agents publics afin de remédier à l'insuffisance des ressources à travers l'ensemble de l'administration, en particulier dans les communes et dans le sud du pays. Les réformes du mode de sélection visent à attirer des candidats qui se distinguent par leurs compétences exceptionnelles, ou leurs trajectoires professionnelles variées, plutôt que par leur connaissance du droit administratif. Un plus grand rôle sera accordé au cadre de compétences dans la détermination des priorités de l'administration publique en matière de recrutement, de mobilité et de formation.

La simplification des lois et réglementations constitue une autre priorité. Les réformes du droit et des réglementations applicables aux administrations publiques, de la passation de marchés et de la concurrence se situent au cœur du PNRR, qui vise aussi à améliorer l'efficacité des réglementations dans la prévention des fraudes ou de la corruption. La révision des normes et procédures à tous les échelons administratifs, l'extension de la règle selon laquelle « le silence vaut consentement », et l'amélioration de l'interopérabilité et de l'accès aux données à travers les administrations ont pour but de simplifier, d'accélérer et de rationaliser les processus de l'administration publique, en particulier ceux qui s'appliquent à la mise en œuvre des autres éléments du PNRR. Le recours à l'étalonnage concurrentiel, le suivi des résultats et les incitations visent à accélérer les processus, par exemple en identifiant les domaines où les performances sont insuffisantes. La modification des systèmes de comptabilité et de gestion des finances publiques doit permettre une amélioration du suivi des décaissements.

Le PNRR doit favoriser la modernisation de l'administration publique en accélérant la numérisation. Du point de vue technique, le plan se concentre sur le développement de l'informatique en nuage et le renforcement de la cybersécurité. Les administrations pourront choisir de participer à l'infrastructure publique nationale d'informatique en nuage (« Pôle stratégique national ») ou d'utiliser des services de « cloud » commerciaux. Le plan consolide le principe de la démarche unique (« once only »), ce qui nécessitera une meilleure interopérabilité, ainsi qu'un renforcement de l'identité numérique, et l'augmentation des services proposés aux citoyens. Il simplifie les processus d'acquisition de technologies. Parallèlement à ces évolutions techniques, le PNRR accorde la priorité au développement des compétences des agents publics afin qu'ils puissent exploiter le potentiel des technologies numériques.

Source : (Presidency of the Council of Ministers, 2021[9])

Encadré 2.2. Exemples de stratégies de réforme du secteur public ayant porté leurs fruits dans les pays de l'OCDE

Les pays de l'OCDE ont lancé de nombreuses réformes du secteur public au cours des dernières décennies, afin d'améliorer la qualité des biens et services proposés tout en limitant les coûts. Les axes de priorité de ces réformes ont évolué au fil du temps. De la fin des années 1980 environ jusqu'aux années 2000, les pays anglophones, dont l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, ont été à l'avant-garde de réformes visant à introduire au sein du secteur public une concurrence s'inspirant du marché, pour recentrer ses acteurs sur la performance et l'efficacité. Des difficultés de mise en œuvre et la demande permanente de services publics de meilleure qualité ont récemment conduit à l'annulation de certaines de ces réformes, les priorités étant réorientées vers le développement de ressources internes permettant au secteur public d'assurer sa mission et l'évaluation des performances au regard d'un plus large éventail d'objectifs. Les réformes menées par d'autres pays de l'OCDE ont souvent suivi ces tendances, en s'adaptant aux enjeux locaux aux niveaux institutionnel et budgétaire et en termes de service rendu.

Les réformes majeures du secteur public en Italie depuis les années 1990 ont suivi une trajectoire largement comparable. Des projets ambitieux se sont également heurtés à des difficultés de mise en œuvre considérables, les modifications apportées sur le terrain s'avérant bien en deçà des aspirations réformatrices dans certains domaines majeurs, dont ceux mis en lumière dans le présent chapitre. Le programme de réformes exposé dans le plan national pour la reprise et la résilience (PNRR), qui s'appuie sur un grand nombre de mesures prévues par le Décret de simplification de 2020 et sur le Programme pluriannuel de simplification, reflète une volonté renouvelée d'accroître la contribution du secteur public à la croissance durable et au bien-être en Italie.

L'expérience d'autres pays de l'OCDE livre des enseignements susceptibles de contribuer au dernier programme de réformes en date de l'Italie :

- L'importance du pilotage : les programmes de réformes fructueux se caractérisent par un pilotage solide sur le plan politique et managérial. Ce pilotage intègre les cadres en poste au sein des services publics, qui sont essentiels à la mise en œuvre des réformes. Les experts techniques jouent un rôle de conseil central auprès des responsables du pilotage politique et managérial, mais les programmes de réformes dirigés par ce type de spécialistes se sont avérés moins fructueux.
- Intégrer l'innovation, l'évaluation et l'adaptation au programme de réformes. Réformer implique d'innover, ce qui conduit invariablement à des adaptations. Les programmes de réformes qui réussissent comportent des mesures prévoyant l'évaluation de nouvelles approches dans certains domaines avant la généralisation de leur déploiement. Dans les pays aux multiples échelons administratifs comme l'Italie, il peut être utile de tester certaines réformes dans quelques régions représentatives, avant d'en lancer l'application à l'échelle nationale, laquelle entraîne des coûts et des perturbations.
- Investir dans des capacités de mise en œuvre : les programmes de réforme du secteur public qui réussissent passent par une formation en amont des cadres chargés de l'application des réformes. Cette mesure assure une large compréhension des objectifs visés. De multiples séances de formation permettent aux cadres de partager leurs expériences et leurs stratégies, et de faire part de leurs commentaires sur les réformes. La Finlande a ainsi établi que des séances fréquentes de formation aidaient les cadres à entretenir leur motivation à poursuivre les réformes en cours, tout en communiquant des observations pour adapter les programmes de réformes.

- Réformer est un processus à long terme. Bâtir un large consensus communautaire autour des priorités visées peut soutenir la mise en œuvre de réformes complexes à phases multiples malgré les changements de dirigeants et les aléas du cycle politique. Les agences indépendantes qui élaborent le programme de réformes et en communiquent les avantages, comme les conseils de la productivité mentionnés au chapitre 1, peuvent contribuer à façonner et entretenir ce consensus.

Source : (Huerta Melchor, 2008[10]) (Shaw and Richet, 2012[11]) (Cavatorto and La Spina, 2020[4]) (Halligan, 2013[12])

Repenser la nature des interventions du secteur public dans l'économie

Choisir quels biens et services financer, et ce qu'il convient de réglementer, est fondamental pour l'efficacité du secteur public italien. Souvent dus à d'anciennes décisions, les choix actuels sont plutôt l'héritage de la progressivité du processus budgétaire et du stock de réglementations passées, par exemple, que le reflet des enjeux d'action publique les plus prioritaires actuellement ou de l'identification des domaines dans lesquels le secteur public est le plus efficace. Rompre avec ces usages peut être difficile, mais constitue une étape essentielle des vastes réformes à mener pour améliorer l'efficacité du secteur public.

Réformer les processus budgétaires pour financer le soutien à la croissance

Si les dépenses globales de l'Italie augmentent, celles qui favorisent la croissance sont faibles

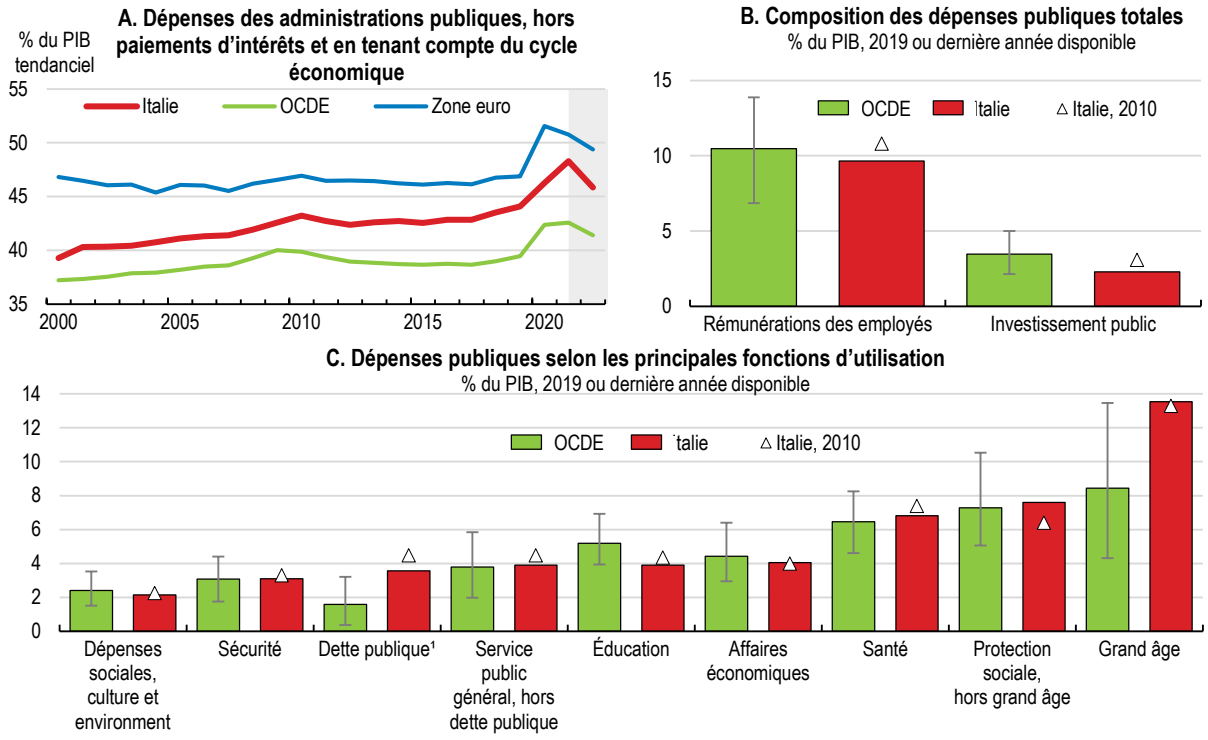
Les dépenses publiques sont élevées en Italie et suivent une tendance à la hausse depuis de nombreuses années (Graphique 2.2, partie A). À 48.6 % du PIB en 2019, elles placent l'Italie au septième rang des membres de l'OCDE affichant les plus fortes dépenses publiques, alors que le pays occupait le douzième rang en 2000. Cette augmentation est principalement imputable à l'importance et à la croissance des dépenses liées à l'âge (Graphique 2.2, partie C). L'ampleur des dépenses liées à l'âge est un reflet du système de retraite italien, relativement généreux, et du nombre de retraités par rapport aux actifs, relativement élevé. Ce système se distingue des régimes contributifs privés ou professionnels de nombreux autres pays de l'OCDE, qui ne comptent pas parmi les dépenses publiques. Les dépenses moyennes de l'Italie en transferts sociaux hors retraites sont proches de la moyenne de l'OCDE. Le niveau élevé des dépenses liées à la dette reflète l'ampleur du stock de dette publique. Les dépenses discrétionnaires en biens et services publics, en particulier ceux qui contribuent le plus à la productivité et à l'emploi, sont plus faibles que dans la plupart des pays de l'OCDE et ont diminué (Graphique 2.2, parties B et C). À 7.2 % du PIB en 2019, soit 0.6 % de moins qu'en 2013, les dépenses d'éducation, d'investissement public et de recherche et développement se situent au troisième rang des plus faibles de l'OCDE.

En termes de résultats économiques et d'impact sur le bien-être, les dépenses publiques italiennes affichent une performance mitigée, après prise en compte du niveau de dépenses du pays par rapport à d'autres membres de l'OCDE (Graphique 2.2, partie C, et Graphique 2.3) (Lorenzani and Reitano, 2015[13]). Les taux de pauvreté des familles et des enfants sont élevés, une grande partie des dépenses sociales, globalement importantes, étant affectée aux pensions relativement généreuses versées par le régime de retraite public, tandis que d'autres postes sont moins efficacement couverts. Les résultats en matière d'éducation, ainsi que le montrent les évaluations internationales des compétences des adolescents et des adultes comme PIAAC et PISA, sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE, reflétant pour partie le niveau relativement faible des dépenses affectées à l'éducation. Au regard de certains critères de référence, la qualité des infrastructures est plus faible que dans d'autres pays de l'OCDE, ce qui concorde

avec le niveau relativement bas de l'investissement public, notamment depuis la crise financière mondiale. En comparaison, les résultats en matière de santé, après prise en compte des différences de régime alimentaire et de conditions de vie, sont bien supérieurs à la moyenne de l'OCDE, alors que les dépenses ne sont que légèrement plus élevées. Globalement, il ressort de cette analyse qu'un soutien à une croissance plus vigoureuse et plus inclusive nécessitera une réaffectation de certaines dépenses ainsi qu'une amélioration de l'efficacité des dépenses existantes.

Modifier l'affectation des dépenses publiques peut servir à réorienter des ressources dont l'usage a un impact limité afin de porter l'effort sur des postes prioritaires. Le processus budgétaire de l'Italie, résumé dans l'Encadré 2.3, pourrait mieux flécher les dépenses en établissant et communicant clairement les plafonds de dépenses des ministères au début du cycle budgétaire, et en dotant ceux-ci de capacités spécialement destinées à la coordination, à l'évaluation et à la hiérarchisation des projets de dépenses. Une meilleure intégration des indicateurs de performance et des examens réguliers des dépenses dans le processus budgétaire permettraient au secteur public de mieux affecter les ressources limitées dont il dispose. Ces mesures se sont avérées payantes dans d'autres pays de l'OCDE, notamment lorsqu'elles sont coordonnées par l'État central et que les ministères fonctionnels y participent pleinement (Graphique 2.4).

Graphique 2.2. Les coûts des retraites et du service de la dette sont plus élevés en Italie que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, tandis que les dépenses favorisant la croissance y sont plus faibles



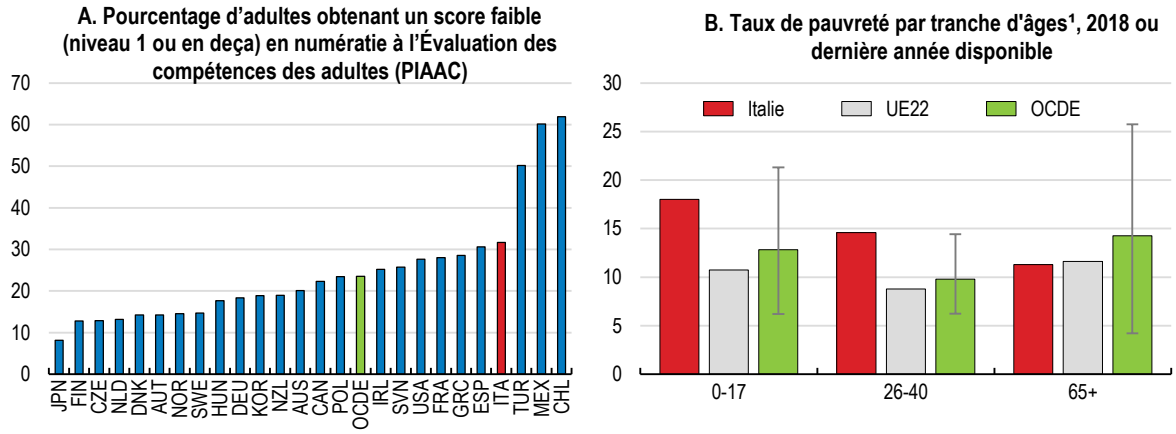
Note 1. Les dépenses liées à la dette publique comprennent le paiement des intérêts ainsi que les frais associés à l'émission des emprunts publics.

Note 2. Parties B et C : les graphiques présentent les dépenses publiques selon les principales fonctions d'utilisation. Les moyennes de l'OCDE ne sont pas pondérées et n'incluent pas le Canada, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Turquie ; les moustaches (traits verticaux) représentent la fourchette entre le premier et le dernier déciles (non pondérés) des pays de l'OCDE.

Source : OCDE (2021), *Perspectives économiques de l'OCDE* (base de données) ; OCDE (2021), Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données).

StatLink https://stat.link/b6z9j2

Graphique 2.3. En termes de performances des dépenses publiques, l'Italie est à la traîne dans certains domaines, comme le développement de compétences et la réduction des taux de pauvreté des enfants et des familles



Note 1: Les moustaches (traits verticaux) représentent la fourchette entre le premier et le dernier déciles des pays de l'OCDE.
Note 2. Le seuil de pauvreté étant fixé à 50 % du revenu équivalent médian après impôts et transferts.
Source : OCDE (2019), *L'importance des compétences, Résultats supplémentaires de l'évaluation des compétences des adultes*, Annexe A ; OCDE (2021), base de données sur la distribution des revenus.

StatLink https://stat.link/9gp0xo

Encadré 2.3. Le processus budgétaire de l'administration centrale italienne

Le processus budgétaire annuel de l'administration centrale commence par la définition du plafond de dépenses globales par le ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Les différents ministères présentent ensuite au MEF une mise à jour de leurs dépenses de référence pour les programmes existants, et des demandes de financement supplémentaire, sans toutefois se référer au plafond de dépenses globales ni au plafond qui leur est propre. Souvent, les ministères ne consolident ni ne hiérarchisent les demandes de leurs diverses agences. Celles-ci fournissent généralement des informations limitées sur leurs résultats. Le MEF auditionne ensuite les délégations des ministères fonctionnels présentant leurs demandes. Après révision des prévisions de ressources totales, le Premier ministre et le ministre de l'Économie et des Finances s'accordent sur les crédits budgétaires, y compris les modifications des programmes et objectifs d'économies des ministères, lesquels sont informés de manière bilatérale de ces décisions. Dans le budget soumis au Parlement, les économies peuvent être présentées en tant qu'objectifs globaux, mais les ministres peuvent aussi désigner nommément les programmes faisant l'objet de coupes budgétaires.

Source : (Blöndal, von Trapp and Hammer, 2016[14])

Faire bon usage des indicateurs de performance pour améliorer les décisions en matière de dépenses

Le processus budgétaire italien pourrait s'appuyer davantage sur les informations relatives aux performances (Graphique 2.4) en calibrant mieux les indicateurs existants et en intégrant davantage la performance dans le processus budgétaire. Ce processus serait ainsi conforme aux pratiques dont d'autres pays de l'OCDE ont vérifié l'efficacité (Encadré 2.4 et Encadré 2.5). Les réformes menées à la fin des années 1990 et en 2009 visaient à simplifier la structure du budget et les informations présentées au

Parlement, tout en introduisant des indicateurs de production et de résultat. Ces données sont théoriquement liées au Programme national de réformes et au cadre du bien-être, ce qui est considéré comme une bonne pratique (OECD, 2015[15]) ; (OECD, 2019[16]). Néanmoins, ces informations, fournies en abondance, ne sont pas bien organisées ni comparables dans le temps ou d'une entité à l'autre. De nombreux indicateurs renvoient à des activités administratives davantage qu'à des biens ou services proposés ou aux avantages de ces derniers. Ils n'ont guère d'influence sur les crédits budgétaires ou d'autres décisions de gestion (Blöndal, von Trapp and Hammer, 2016[14]). Dans le même temps, l'Italie développe depuis 2016 la budgétisation par sexe et les documents budgétaires doivent faire état d'objectifs et d'indicateurs de bien-être, y compris sur la durabilité environnementale, l'égalité économique, la santé et l'éducation. Ceux-ci sont présentés parallèlement au budget plutôt qu'intégrés au processus budgétaire. L'intégration en bonne et due forme de ces indicateurs à la prise de décision budgétaire a constitué un défi pour d'autres pays également (Encadré 2.5).

Fournir régulièrement des informations succinctes et pertinentes sur les performances dans le cadre du processus budgétaire améliorerait les décisions liées aux propositions de dépenses des ministères fonctionnels et au budget qui leur est affecté, et aiderait à la réalisation des examens des dépenses évoqués ci-après (Bonomi Savignon, Costumato and Marchese, 2019[17]). Dans sa *Recommandation sur la gouvernance budgétaire* de 2015, le Conseil de l'OCDE énonce les bonnes pratiques permettant aux ministères fonctionnels de refaçonner leurs indicateurs de performance. Compte tenu des contraintes de calendrier et des pressions politiques qui caractérisent la préparation et l'approbation des budgets, les indicateurs de performance sont plus susceptibles d'influer sur les décisions s'ils sont très pertinents, bien compris, et qu'ils inspirent confiance. Pour être efficaces, les indicateurs de performance doivent être en nombre limité, pertinents au regard de chaque programme ou domaine d'action des pouvoirs publics, clairs et faciles à comprendre, et doivent permettre d'évaluer les résultats par rapport aux objectifs fixés et aux critères de référence. Lier les indicateurs de performance au plan national pour la reprise et la résilience contribuerait à la réalisation des objectifs de ce plan.

Encadré 2.4. Intégrer les indicateurs de performance aux décisions budgétaires : l'expérience de différents pays de l'OCDE

Depuis plusieurs décennies, de nombreux pays de l'OCDE cherchent à réorienter leur processus budgétaire fondé sur les entrées par poste budgétaire vers un modèle utilisant les informations sur la performance pour répartir les ressources à travers divers biens et services publics. La budgétisation axée sur la performance passe par le recours systématique à des données de performance dans la prise de décision budgétaire. Elle doit permettre de lier les décisions budgétaires aux résultats produits par les biens et services publics, plutôt qu'à l'ajustement progressif de l'affectation des ressources à des postes budgétaires dont la liste s'allonge toujours davantage.

Ce modèle de budgétisation a pour principe central d'éclairer, voire d'orienter, l'affectation des ressources. En outre, il peut soutenir l'évaluation des performances, la gestion ainsi que les examens des dépenses, et contribuer à associer les citoyens au processus budgétaire. Il peut également s'adapter à d'autres objectifs, en termes d'égalité des sexes, de bien-être ou d'environnement, par exemple. Dans les pays qui l'utilisent, la budgétisation axée sur la performance évolue constamment, ce qui reflète en partie la difficulté de mettre en place un système satisfaisant l'ensemble des besoins et des usagers. L'analyse de l'OCDE distingue quatre types de budgétisation axée sur la performance :

1. La budgétisation présentationnelle : elle sépare les indicateurs de production, de résultat et de performance du document budgétaire principal. Ce format favorise la transparence sur les priorités de politique publique du gouvernement et est facile à mettre en place. Le fait que les informations sur les performances soient séparées des crédits budgétaires limite l'influence de la performance sur les dépenses. Le modèle de budgétisation axée sur la performance utilisé par l'Italie appartient à cette catégorie.
2. La budgétisation éclairée par la performance : cette approche plus ambitieuse intègre des paramètres de performance dans le document budgétaire et structure le budget sur la base de programmes. Ce modèle est adapté aux gouvernements qui souhaitent réorganiser de manière plus ambitieuse la hiérarchisation de leurs dépenses en fonction de la performance, et laisser aux responsables des programmes davantage de contrôle sur le budget. Cette approche est suivie par de nombreux pays de l'OCDE comme l'Autriche, la France, le Japon, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Suède.
3. La budgétisation fondée sur la performance d'encadrement : l'accent est mis sur l'impact de l'encadrement et la modification des comportements organisationnels résultant à la fois de l'utilisation du budget et des informations y afférentes en termes de performance. Le Canada, la Finlande, le Mexique et le Royaume-Uni comptent parmi le plus petit nombre de pays de l'OCDE à suivre cette approche.
4. La budgétisation directement axée sur la performance : elle établit un lien direct entre les résultats et les ressources, souvent de manière contractuelle, avec des conséquences budgétaires en cas de non-réalisation ou de dépassement des objectifs. Si aucun pays de l'OCDE n'en fait un usage général, certains adoptent cette approche pour le financement de volets spécifiques d'un petit nombre de services publics, dans la santé ou l'éducation par exemple.

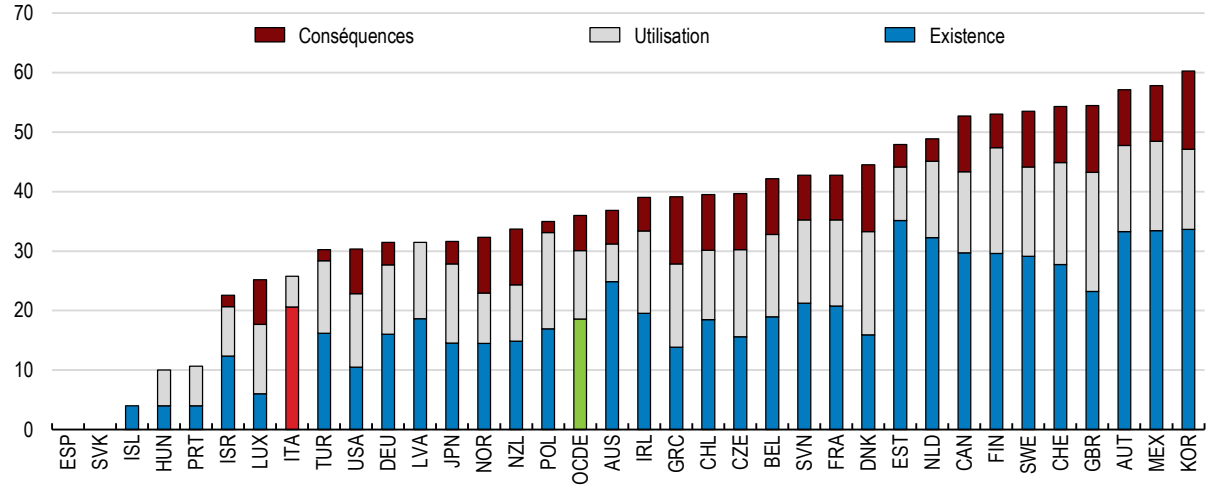
Source : (Keller, 2018[18]) ; (OECD, 2015[15]) ; (OECD, 2019[16]) ; (Schick, 2014[19]). (Cavatorto and La Spina, 2020[4])

Intégrer des indicateurs de performance utiles dans le processus budgétaire constituerait un pas vers le développement d'une plus vaste culture de la performance dans le secteur public. Garantir qu'il existe un niveau de ressources suffisant pour l'évaluation de la performance, que les informations soient précises, accessibles et à jour, et que les fonctionnaires disposent des compétences et outils adéquats pour utiliser les informations sur la performance concourrait à cet objectif. Le soutien des responsables politiques de

premier plan est essentiel tout au long de ce processus. La structure de la « mission » budgétaire, introduite par les réformes de 2009, peut encadrer ces indicateurs de performance et en resserrer les liens avec les objectifs nationaux de développement. L'Institut national de statistique (ISTAT, *Istituto Nazionale di Statistica*) peut apporter un soutien précieux aux ministères dans l'établissement de tels indicateurs substantiels, grâce à sa manière innovante d'évaluer des produits et des résultats difficiles à quantifier (OECD, 2019[16]). Pour être utilisables, les indicateurs doivent être limités en nombre, comme l'a montré l'expérience du Royaume-Uni ou de la Commission européenne, qui ont élaboré des centaines d'indicateurs de performance avant de devoir simplifier leur dispositif (Noman, 2008[20]; Downes, Moretti and Nicol, 2017[21]).

Graphique 2.4. L'Italie a élaboré un grand nombre d'indicateurs de performance, qui n'ont cependant guère d'influence sur le choix des biens et services publics financés par le budget

Indice de la budgétisation axée sur la performance, 2016



Note : L'indice 2016 de la budgétisation axée sur la performance est un indice composite, conçu à l'aide des informations relatives à 10 variables. Ces variables couvrent la disponibilité et le type d'informations collectées sur la performance, le traitement de ces informations à des fins de suivi et de communication des résultats, et le fait que les informations sur la performance soient ou non utilisées (et de quelle manière) dans la conduite des négociations budgétaires. La moyenne de l'OCDE est une moyenne non pondérée des pays membres disponibles.
Source : Enquête de l'OCDE de 2016 sur la budgétisation axée sur la performance.

StatLink https://stat.link/pni0md

L'élaboration et l'utilisation d'indicateurs de performance nécessiteront le développement de ressources dans les ministères fonctionnels. Actuellement, ceux-ci ne disposent pas des capacités de préparation et d'analyse budgétaires typiquement observées chez leurs homologues d'autres pays de l'OCDE. Pour sa part, le département du budget du ministère italien de l'Économie et des Finances (MEF), la *Ragioneria Generale della Stato*, compte des annexes dans chaque ministère fonctionnel, auxquelles il incombe par exemple de consolider et transmettre les demandes budgétaires des ministères dans le cadre du cycle budgétaire annuel du MEF (Encadré 2.3). Doter tous les ministères fonctionnels de capacités de préparation budgétaire et d'analyse des performances renforcerait la faculté de chacun d'entre eux à examiner ses dépenses au regard des objectifs de performance et de politique publique, et à hiérarchiser et évaluer ses propositions et activités (Blöndal, von Trapp and Hammer, 2016[14]). Chaque ministère peut, à l'aide de ses indicateurs de performance, utiliser l'analyse de ses dépenses et de ses performances pour faciliter l'établissement de priorités au sein des demandes budgétaires présentées par ses agences. Une fois les capacités et procédures en place, les indicateurs de performance peuvent être intégrés au processus de préparation budgétaire interne, et servir à accroître la qualité des discussions budgétaires

bilatérales entre chaque ministère et le MEF. Les indicateurs de performance font aujourd'hui partie intégrante des discussions entre les agences centrales de financement et les ministères fonctionnels au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande ou au Canada. Ces pays ont observé que le fait de récompenser les agences et ministères qui se servent efficacement des indicateurs de performance au cours du processus de négociation budgétaire jusqu'aux décisions d'affectation des ressources encourage l'usage de ces indicateurs (OECD, 2018[22]). Au-delà des organes centraux du gouvernement, la budgétisation et l'affectation des ressources des collectivités territoriales profitent aussi de l'élaboration de données solides et utiles sur les performances et du développement de capacités d'analyse.

Encadré 2.5. Intégration du bien-être dans la prise de décision budgétaire : l'exemple de la Nouvelle-Zélande

Les pays de l'OCDE ont commencé à intégrer des indicateurs de bien-être dans leurs processus budgétaires habituels, ces dernières années, en utilisant différents types d'indicateurs et d'approches. Tout comme les réformes de la loi budgétaire en Italie en 2015, les législations adoptées ces dernières années en France, en Écosse et au Pays-de-Galles obligent les gouvernements à communiquer des indicateurs de bien-être dans le cadre de leur prise de décision, et le Canada prévoit de mettre en place lui aussi ce type de mécanisme. Néanmoins, ces informations n'ont souvent pas encore d'influence substantielle sur l'affectation des ressources.

La Nouvelle-Zélande compte parmi les pays de l'OCDE qui ont le plus intégré les indicateurs de bien-être dans le processus budgétaire. Le Trésor (ministère des Finances) s'appuie sur des données en matière de bien-être pour fixer les priorités budgétaires, encourager la collaboration entre ministères et évaluer les propositions d'utilisation de ressources budgétaires supplémentaires (4 % environ du total des dépenses publiques de base). De récentes modifications de la Loi sur les finances publiques exigent que le budget annuel fasse état des progrès réalisés au regard des objectifs de bien-être.

La mise en place de mécanismes de responsabilisation peut contribuer à garantir que les exigences législatives en termes de communication sur le bien-être soient associées à de réels changements dans les pratiques de la fonction publique et du Parlement, à l'élaboration de données solides et au développement de capacités permettant aux agents d'utiliser les indicateurs. La Nouvelle-Zélande et le Pays-de-Galles ont créé des postes de commissaires chargés de veiller à l'intégration de ces indicateurs dans les processus de prise de décision gouvernementaux.

Source : (OCDE, 2019[23])

Utiliser les examens des dépenses pour la réaffectation des crédits budgétaires

Les examens des dépenses complètent l'élaboration d'indicateurs de performance en aidant les gouvernements à réaffecter une part importante des crédits budgétaires et à améliorer l'efficacité de la dépense publique. Ces examens ont permis à l'Italie de rompre avec le processus de budgétisation habituel, marqué par les réaffectations progressives de dépenses (Schick, 2014[19]). L'administration centrale a mené de multiples examens des dépenses depuis la crise financière mondiale et en a fait un exercice régulier en 2018. Ces examens ont aidé le gouvernement à atteindre ses objectifs d'économies, mais n'ont pas permis de préserver l'affectation de ressources aux dépenses les plus à même de soutenir la croissance et l'inclusivité (OCDE, 2017[24]). Le plan national pour la reprise et la résilience prévoit des examens renforcés des dépenses.

L'Italie a connu plusieurs modèles d'examen des dépenses. Certains étaient menés par des experts extérieurs, ou du bureau du Premier ministre, et leur recherche d'économies a varié selon les secteurs et les échelons administratifs. Les services centraux, généralement le ministère de l'Économie et des Finances, jouent un rôle de coordination. L'Italie pourrait adopter l'approche d'autres pays de l'OCDE en

mettant en place des unités dédiées au sein des agences centrales de financement, chargées de soutenir celles-ci et de travailler avec elles à la réalisation des examens, ou bien en créant un organe indépendant hautement spécialisé, tel qu'un conseil budgétaire ou un conseil de la productivité, pour procéder aux examens des dépenses (voir l'encadré 1.8). À côté de cette coordination centralisée, la plupart des pays de l'OCDE visent à présent à développer les capacités des ministères fonctionnels et leur collaboration aux examens des dépenses, estimant que cela améliore la qualité de l'analyse, le ciblage des ajustements de dépenses et la disposition des ministères à mettre en application les conclusions des examens (Noman, 2008[20]). Si l'Italie créait des unités budgétaires dédiées au sein des ministères fonctionnels, celles-ci deviendraient essentielles à ces travaux.

Les examens des dépenses contribuent le plus à améliorer la qualité des dépenses lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une perspective à moyen terme en matière d'objectifs politiques et budgétaires. Promouvoir un cadre de dépenses robuste à moyen terme, comme le recommandait la dernière *Étude économique* de l'Italie (OCDE, 2019[6]), permettrait d'adopter une approche plus systématique de l'affectation des ressources tenant compte des priorités et des résultats qui n'apparaissent qu'après plusieurs années. Un cadre de dépenses à moyen terme qui placerait les priorités de dépense et les contraintes budgétaires strictes en regard des programmes sectoriels qui peuvent être élaborés et perfectionnés, par exemple à un horizon de trois ans, complèterait les objectifs de politique publique fixés dans le plan national pour la reprise et la résilience. Viser une perspective de moyen terme dans le cadre budgétaire général permettrait aux futurs examens des dépenses de cibler les économies et réaffectations de ressources et aiderait l'Italie à éviter de refaire l'expérience des coupes budgétaires généralisées et de l'affaiblissement de l'administration publique qui avaient suivi les examens des dépenses du début des années 2010 (European Commission, 2020[25]).

Les collectivités territoriales ne jouent guère de rôle régulier dans les examens des dépenses de l'Italie comme cela est le cas dans d'autres pays de l'OCDE, malgré la grande part de dépenses publiques qu'elles représentent et bien qu'elles aient été au cœur de certains examens passés. La fragmentation des données et le caractère limité des outils et capacités d'analyse, notamment dans les régions moins développées, pèsent sur la faculté des collectivités territoriales de participer aux examens des dépenses. Ces collectivités pourraient bénéficier du soutien d'une agence centrale. L'Autorité indépendante pour la responsabilité budgétaire, en Espagne, est un exemple d'institution gouvernementale centrale apportant ce type de soutien de manière croissante (Encadré 2.6). Elle a commencé par élaborer des séries de données et des outils analytiques, puis conçu des mécanismes de coordination et d'association des multiples échelons administratifs. Ces éléments constituent une base sur laquelle peuvent être établies des recommandations qui auront plus d'influence sur l'affectation des dépenses des gouvernements régionaux et la qualité des dépenses.

Encadré 2.6. Soutenir l'analyse des dépenses des collectivités territoriales : l'exemple espagnol de l'Autorité indépendante pour la responsabilité budgétaire, (AIReF)

À l'instar de l'Italie, l'Espagne est un pays décentralisé comptant de nombreux échelons administratifs impliqués dans l'affectation et l'exécution des dépenses publiques. Comme en Italie, l'évaluation de l'efficacité des dépenses constitue une pratique relativement récente, et les régions en particulier disposent de ressources limitées pour évaluer les politiques publiques. En 2013, l'Espagne a créé l'Autorité indépendante pour la responsabilité budgétaire, l'AIReF, afin de suivre et d'évaluer les dépenses publiques.

L'étendue du mandat de l'AIReF en ce qui concerne les dépenses des collectivités territoriales est unique au sein des institutions budgétaires indépendantes des pays de l'OCDE. L'AIReF est chargée d'assurer le suivi de l'ensemble du cycle de politique budgétaire des collectivités territoriales, et la quasi-totalité de ses rapports comporte une dimension infranationale. L'institution s'est taillé un rôle d'« intermédiaire » entre les organes nationaux et infranationaux de coordination budgétaire. En outre, les collectivités territoriales peuvent solliciter des études de l'AIReF sur des sujets particuliers, comme la restructuration du secteur public d'une région, ou les défis de l'investissement en infrastructures. Les parties prenantes affirment que l'AIReF a permis aux collectivités territoriales de mieux se conformer aux règles budgétaires et a amélioré l'exécution budgétaire, et que son évaluation des régions et des communes est bien accueillie.

Entre la moitié et les trois quarts des activités de suivi et d'analyse de l'AIReF étant consacrés aux finances infranationales, l'institution a eu beaucoup plus besoin de personnel spécialisé que les autorités budgétaires indépendantes d'autres pays dont l'analyse ne porte que sur la politique budgétaire de l'administration centrale. À cette fin, l'AIReF a affecté davantage de ressources à la conception d'ensembles de données et de modèles destinés aux finances des administrations régionales et, de plus en plus, des administrations locales. Outre le développement de capacités techniques et d'ensembles de données, l'AIReF a observé qu'il était essentiel de mettre en place des systèmes de coordination solides. Associer différents échelons administratifs et en recueillir les informations a souvent nécessité de nombreuses réunions multilatérales. En recourant aux mécanismes de coordination, l'AIReF a pu convaincre des organes réfractaires de prendre part aux examens des dépenses.

La mise en œuvre par les collectivités territoriales des recommandations de l'AIReF a été inégale, et il est peut-être trop tôt pour identifier un impact global sur la qualité des dépenses des collectivités territoriales. Un examen a montré que le fait de demander aux collectivités d'expliquer pourquoi elles ne suivaient pas certaines des recommandations pourrait être un moyen d'améliorer le respect de celles-ci. Une autre suggestion était de présenter les analyses de manière plus accessible et non technique en vue d'améliorer l'implication et l'adhésion des acteurs concernés.

Source : (Bova, Ercoli and Bosch, 2020[26]) ; (Von Trapp et al., 2017[27]) ; (OCDE, 2021[28])

Améliorer le système réglementaire et en réduire la lourdeur administrative

Le stock de réglementations et le contrôle de leur application pèsent sur l'activité des secteurs public et privé en Italie

Déterminer efficacement les interventions réglementaires de la puissance publique dans l'économie est une fonction essentielle des gouvernements. Des réglementations bien conçues peuvent améliorer le bien-être, assurer une protection contre les intérêts particuliers, accroître la compétitivité et la productivité, et limiter les dommages environnementaux et sanitaires. Des réglementations bien conçues visent l'équilibre entre les risques et les contraintes liées à leur respect. Les pays caractérisés par un moindre poids des exigences réglementaires et une plus grande confiance dans les autorités de régulation ont eu tendance

à montrer une meilleure résilience face aux retombées économiques et sociales de la crise du COVID-19 (Blanc, Kauffman and Amaral, 2020[29]).

En Italie, la réglementation dont font l'objet les entreprises et les individus peut constituer un lourd fardeau dans certains secteurs d'activité (voir chapitre 1). La réglementation est particulièrement contraignante en ce qui concerne la création et le fonctionnement des petites et moyennes entreprises (PME), les services et en particulier les services professionnels, le commerce de détail et l'économie collaborative (Graphique 2.5, partie C). La complexité des procédures, la fragmentation des responsabilités et les goulots d'étranglement en matière d'autorisations alourdissent le fardeau réglementaire. En 2019, les PME ont consacré, selon les estimations, 550 heures aux procédures administratives ; celles-ci ont coûté 4 % de leur chiffre d'affaires aux PME, et 2 % aux grandes entreprises cette même année (The European House - Ambrosetti, 2019[30]), et les comparaisons entre pays semblent indiquer que de nombreuses procédures réglementaires sont relativement longues en Italie. Les contraintes administratives liées au respect des réglementations tendent à être plus importantes dans les régions moins développées, ce qui pèse sur la productivité des entreprises (Deloitte, 2021[31]; Fadic, Garda and Pisu, 2019[32]). Or, ce fardeau réglementaire ne se traduit pas par de meilleurs résultats, les conditions de travail ou environnementales étant à bien des égards moins favorables en Italie que dans de nombreux autres pays de l'OCDE où le poids de la réglementation est inférieur.

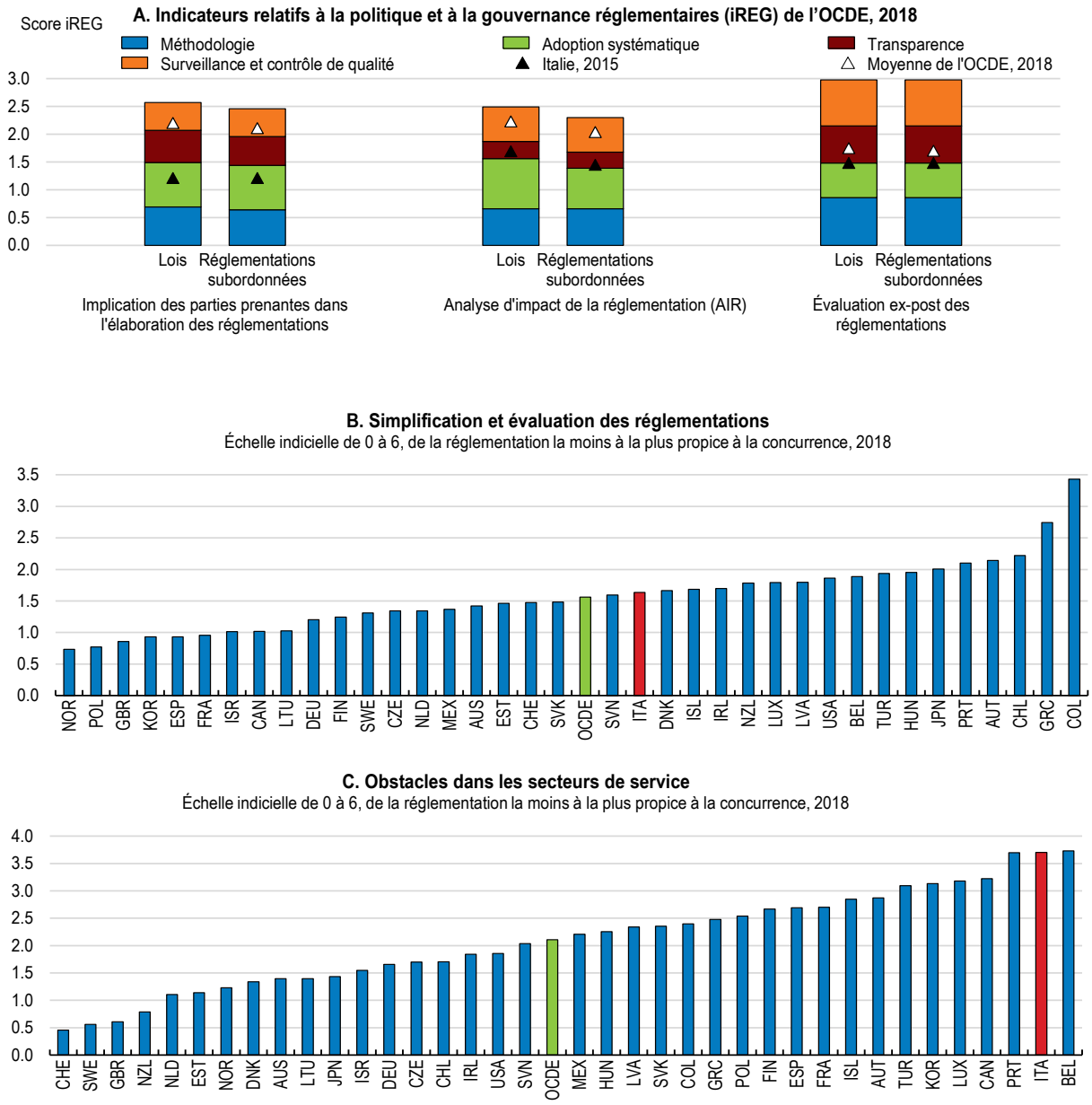
Les mesures réglementaires de lutte contre les risques de corruption posent particulièrement problème. Elles peuvent en effet créer un cercle vicieux. Des réglementations complexes ou plus contraignantes, et leur stricte mise en application visant à décourager les activités répréhensibles, peuvent alimenter la corruption en réduisant la transparence et en laissant une marge de contrôle discrétionnaire, tout en augmentant les coûts pour les entreprises et en diminuant la confiance. Des réglementations plus complexes ralentissent le système judiciaire en accroissant le nombre de dossiers longs à traiter (OECD, 2013[33]). Renforcer la réactivité du système judiciaire constitue une autre priorité pour améliorer l'environnement des affaires en Italie, comme évoqué au chapitre 1.

En Italie, si les réglementations issues de la législation suivent généralement les bonnes pratiques, la mise en application des règles, des processus et des procédures de même que les approches adoptées par les autorités de contrôle peuvent aboutir à des résultats bien inférieurs. Un régime réglementaire de piètre qualité peut entraver la capacité du secteur public à agir de manière efficace et rapide. Des processus multiples et complexes, nécessitant l'approbation de différents agents répartis dans plusieurs services, ralentissent l'activité et la mise en application. Lorsque des mesures doivent être prises d'urgence, l'Italie allège ses réglementations, de manière généralement provisoire toutefois. Des commissaires spéciaux chargés des projets prioritaires ou urgents – comme l'Exposition universelle à Milan ou la reconstruction du pont de Gênes – ont le pouvoir de contourner les obligations réglementaires. Néanmoins, ces arrangements destinés aux projets à haute visibilité ne remédient pas aux faiblesses des projets d'investissement ordinaires. Le Décret de simplification, qui a été pris face aux urgences de la crise du COVID-19, assouplit certaines procédures réglementaires de façon à accélérer la réponse à la crise et les mesures de relance des secteurs public et privé. Il prévoit ainsi une accélération temporaire des autorisations nécessaires aux produits de santé. Le plan national pour la reprise et la résilience comporte un allégement de certaines obligations réglementaires, par exemple en ce qui concerne les essais d'innovations pilotes et les projets de numérisation dans le cadre du programme « Sperimentazione Italia ».

Le chevauchement de responsabilités réglementaires et les inspections intrusives accroissent les coûts de mise en conformité pour les acteurs privés. Le processus de décentralisation lancé à la fin des années 1990 a transféré certaines fonctions de mise en application des réglementations aux collectivités territoriales. Les contraintes les plus lourdes en termes d'inspection visent les petites entreprises et les services de détail (Blanc, 2012[34]). Ainsi, un commerce de détail de produits alimentaires peut faire l'objet d'inspections de deux autorités centrales, de réglementations sur la santé et la sécurité au travail supervisées par différentes agences nationales et infranationales, et de réglementations sur la santé

publique et la sécurité alimentaire contrôlées également aux niveaux national et infranational. L'Encadré 2.7 donne des exemples de la manière dont d'autres pays de l'OCDE ont allégé le poids de ce type d'inspections.

Graphique 2.5. L'Italie a nettement amélioré son mode d'élaboration des réglementations, mais certains secteurs restent lourdement réglementés



Note : Un score iREG élevé indique que le pays a mis en application davantage de pratiques réglementaires préconisées dans les Recommandations de l'OCDE sur la politique et la gouvernance réglementaires. Les indicateurs concernant l'implication des parties prenantes et l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) pour les lois ne couvrent que celles à l'initiative de l'exécutif (soit 88 % de l'ensemble des lois en Italie).

Source : OCDE (2018), Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018, Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG), http://oe.cd/ireg ; OCDE (2020), Réglementation des marchés de produits (base de données).

StatLink https://stat.link/zbexdo

Encadré 2.7. Réformer les pratiques des autorités de contrôle pour soutenir le respect des règles : les exemples de la France, de la Lituanie et du Royaume-Uni

Un certain nombre de pays de l'OCDE ont réformé la manière dont leurs autorités administratives mettent en application les réglementations en vue d'alléger les contraintes à la fois pour les entreprises et pour l'administration publique.

Au **Royaume-Uni**, les collectivités locales effectuent la plupart des inspections et opérations de contrôle, parfois en plus ou aux côtés des autorités nationales. Ce modèle peut conduire à des divergences d'interprétation et de contrôle des réglementations selon les régions, accroissant les coûts et la complexité du respect des règles. Face à ce problème, le Royaume-Uni a créé en 2008 le dispositif d'Autorité primaire, placé sous la responsabilité d'un service portant aujourd'hui le nom d'Agence des normes et de la sécurité des produits (*Office for Product Safety and Standards*). Ce dispositif permet aux entreprises de conclure un partenariat statutaire avec une collectivité locale spécifique. Celle-ci conseille ensuite les autres services réglementaires locaux supervisant d'autres divisions de la même entreprise sur la conduite des inspections ou le traitement des cas de non-respect de la réglementation. Les accords peuvent couvrir de vastes domaines ou des points spécifiques touchant à la législation sur l'environnement, la santé, la sécurité incendie ou les normes commerciales et permis d'activité, et le dispositif a peu à peu été étendu à de nouveaux pans de la réglementation et à l'ensemble des entreprises. Depuis 2015, même de petites entreprises exerçant leur activité dans une seule localité peuvent bénéficier de ce régime au travers de leur association professionnelle, ce qui a soutenu le recours au dispositif.

La **Lituanie** a profondément réformé ses modalités d'inspection réglementaire à la suite de la crise financière mondiale et dans le cadre de l'alignement de ses réglementations nationales avec les règles et pratiques de l'Union européenne. Ces réformes, menées sous le slogan « Conseiller plutôt que sanctionner », comportent plusieurs innovations :

- Les autorités de contrôle ont signé une déclaration commune selon laquelle elles ne recourraient aux sanctions qu'en dernier ressort lorsqu'elles mènent des inspections auprès d'entreprises qui ont moins d'un an d'existence. Cette mesure vise à laisser le temps aux nouvelles entreprises de se familiariser avec les réglementations et processus d'application qui les concernent, et à mieux équilibrer la nécessité pour les autorités de protéger les intérêts du public avec l'adoption d'une approche collaborative de leur relation avec les entreprises. Plus des trois quarts des entreprises reçoivent des conseils de la part d'inspecteurs durant leur première d'année d'activité.
- Les autorités de contrôle ont investi dans le conseil aux entreprises. Elles ont mis en place des lignes d'assistance téléphonique et publié les réponses aux questions qui leur étaient fréquemment posées. Ces lignes reçoivent près d'un million d'appels par an.
- Les autorités ont élaboré des listes de vérification réglementaire destinées aux entreprises pâtissant le plus d'asymétrie de l'information ou d'incertitudes, comme les PME, les petits exploitants du secteur alimentaire, la restauration ou les ateliers de réparation.

En **France**, de récentes réformes permettent aux agents économiques de demander à l'administration des douanes de vérifier la conformité de leurs pratiques. La demande est adressée à la direction régionale des douanes par formulaire électronique. Après chaque vérification, les agents des douanes fournissent des conclusions écrites et indiquent si les activités sont conformes ou non aux obligations réglementaires. Ces conclusions sont contraignantes pour d'autres services en cas de contrôle ultérieur, sauf en ce qui concerne les questions de santé publique, de sécurité des personnes et des biens, et de protection de l'environnement.

Source : (World Bank, n.d.[35]); (Blanc, Ottimofiore and Knutov, 2019[36])

Réviser et réduire le stock de réglementations et de procédures afin d'en améliorer l'efficacité

L'Italie a fait de nets progrès dans la manière dont elle conçoit ses réglementations, et le Plan national pour la relance et la résilience comporte des mesures supplémentaires en termes de révision et de simplification des réglementations nouvelles ou existantes (Graphique 2.5). Les réformes récemment engagées ont amélioré la façon dont les parties prenantes sont associées à l'élaboration des réglementations. Elles ont aussi renforcé la qualité des analyses d'impact de la réglementation en établissant des critères d'évaluation, notamment en termes d'effets économiques, sociaux et environnementaux, en créant une entité indépendante chargée de ces examens et en autorisant une analyse simplifiée pour les propositions à faible impact.

Ces améliorations en matière d'élaboration de nouvelles réglementations sont les bienvenues. Cependant, les réglementations et mesures de contrôle déjà en place sont celles qui affectent le plus les entreprises et les individus. Selon les estimations, l'Italie compterait 160 000 lois en vigueur, contre 7 000 en France et 5 500 en Allemagne (The European House - Ambrosetti, 2019[30]). Ces lois ont pour beaucoup été adoptées dans des contextes technologiques et réglementaires différents. Une révision régulière et systématique de ces textes peut garantir que la réglementation demeure « efficace par rapport à son coût et cohérente, et qu'elle répond aux objectifs politiques recherchés », comme le préconisent les *Recommandations concernant la politique et la gouvernance réglementaires* de 2012 (OCDE, 2012[37]; OCDE, 2018[38]).

Faire le bilan de l'ensemble des réglementations existantes en accordant la priorité aux secteurs sur lesquels pèsent le plus de contraintes et qui sont essentiels à la reprise du pays après la crise du COVID-19 pourrait permettre une avancée. Un bilan complet couvrirait toutes les strates du système réglementaire, du niveau supérieur de législation jusqu'aux règles d'applications, en passant par les procédures de contrôle des différentes autorités. Le récent examen par l'Italie des procédures d'enregistrement des entreprises du secteur alimentaire a montré les avantages de ce type d'exercice. En Australie, la Commission indépendante sur la productivité a procédé durant une dizaine d'années au bilan de 1 600 textes de loi, ce qui a conduit à la révision ou à la suppression de la plupart d'entre eux (OECD/KDI, 2017[39]). Une mise à jour de l'enquête de 2012 de l'Italie sur les inspections réglementaires pourrait apporter des informations utiles à l'établissement d'un bilan, et le recours à des instruments tels que les *Principes de bonne pratique de l'OCDE pour la politique de la réglementation – Contrôle et mise en œuvre de la réglementation* pourrait servir à établir des recommandations (OCDE, 2018[40]; 2014[41]). Pour donner davantage d'élan à ce bilan, l'Italie pourrait suivre l'exemple de pays comme le Royaume-Uni et exiger qu'au moins une réglementation existante soit supprimée pour chaque nouvelle réglementation mise en place.

Développer des ressources spécialisées pour l'examen des réglementations avant et après leur mise en application pourrait améliorer la qualité et la rapidité de ces exercices. Actuellement, le Département des affaires juridiques et législatives (DAGL) de la Présidence du conseil des ministres examine les évaluations des projets de réglementation, avec le soutien de spécialistes externes de la Division indépendante de l'analyse d'impact. Des services du Sénat, de la Chambre des députés et du Conseil d'État sont également associés à l'examen des évaluations. Le Bureau de la simplification administrative et sa division d'exécution au sein du Département de l'administration publique dirigent une grande partie du programme gouvernemental de réduction des contraintes bureaucratiques (Ministro per la Pubblica Amministrazione, 2020[42]). Cependant, certains utilisateurs de premier plan estiment que ces examens peuvent eux-mêmes aboutir à davantage de bureaucratie qu'à des résultats substantiels (Ufficio Valutazione Impatto, 2018[43]).

Le Conseil de la productivité mentionné dans l'Encadré 1.8 pourrait jouer un rôle majeur de préparateur et coordinateur des évaluations tant pour les réglementations existantes que pour les projets de réglementation, comme le font les organes de ce type dans un certain nombre de pays de l'OCDE tels que l'Australie et la Nouvelle-Zélande (OCDE, 2020[44]). Ces examens sont efficaces lorsqu'ils tiennent compte de l'ensemble du cadre d'« exécution réglementaire », dépassant les réglementations formelles pour

inclure les mandats et le cadre juridique des autorités réglementaires, ainsi que les structures et les ressources (OCDE, 2014[41]). Un organe de ce type analyserait les réglementations existantes et en projet de manière plus homogène dans tous les domaines, en consultant de manière systématique les services de contrôle ainsi que ceux qui sont affectés par les réglementations à différents échelons administratifs, de même que des experts des questions techniques et économiques (OECD, 2019[45]). Cet organe pourrait établir des indicateurs de performance réglementaire et mesurer les effets sur l'ensemble des utilisateurs, y compris en termes de compétitivité (OECD, 2019[46]; Davidson, Kauffmann and de Liedekerke, 2021[47]; OECD, 2012[48]).

Les examens réglementaires sont aussi l'occasion de rendre la réglementation plus accessible, en en améliorant la rédaction notamment par une formulation plus claire. Le programme de simplification poursuivi par le gouvernement intègre ces objectifs. L'Encadré 2.8 explique comment d'autres pays de l'OCDE ont promu un « langage clair ». Les examens réglementaires offrent également la possibilité de redéfinir la réglementation selon les résultats visés plutôt qu'en termes de mesures à mettre en place, et d'orienter l'interprétation et le contrôle selon une approche proportionnée, fondée sur les risques (OCDE, 2018[40]). Cette redéfinition prolongerait les mesures du Décret de simplification de 2020 et du plan national pour la reprise et la résilience afin d'éliminer les menaces de poursuites judiciaires et de sanctions pénales pesant sur les fonctionnaires, lesquelles peuvent favoriser la prise de décisions défensives plutôt que proactives (Blanc, 2020[49]).

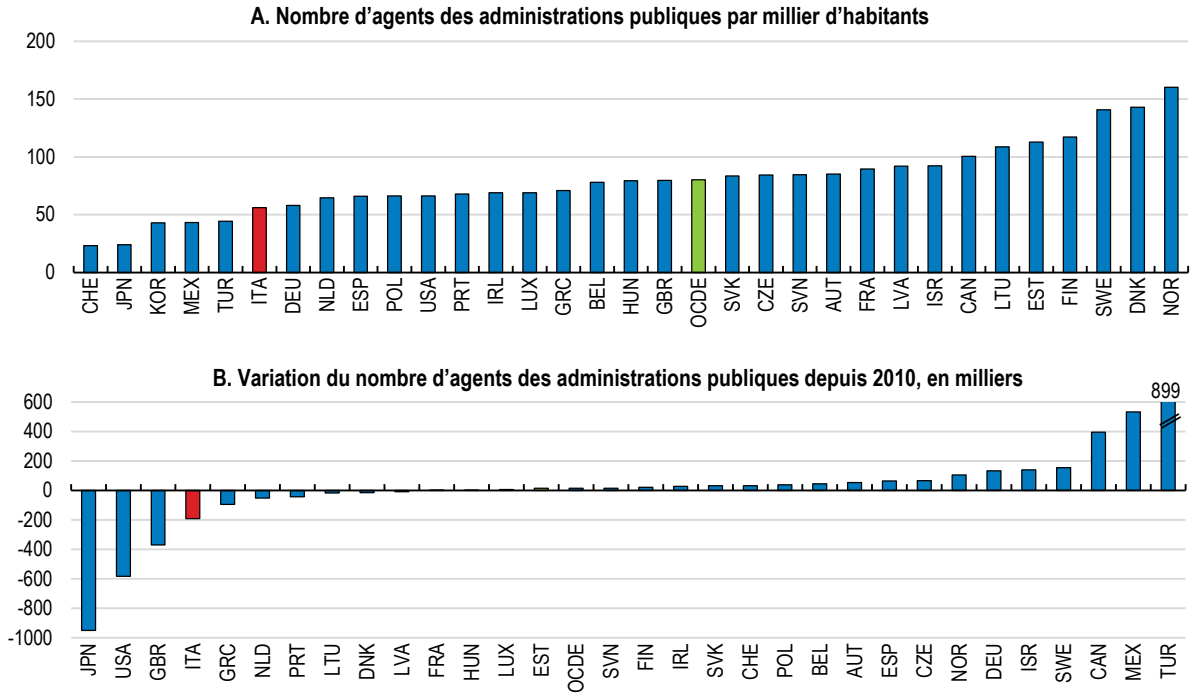
Améliorer le mode de prestation de services du secteur public

Un service public agile, en mesure de fournir les services

L'administration publique italienne est de taille relativement restreinte ; ses effectifs vieillissent rapidement et sont dépourvus de maintes compétences indispensables. Des vagues de réformes de la gestion du secteur public depuis les années 90 ont amené les effectifs à mettre davantage l'accent sur la prestation de biens et de services publics, plutôt qu'à percevoir ce secteur comme étant essentiellement une source d'emplois et de revenus (Cavatorto and La Spina, 2020[4]). Des restrictions à l'embauche durant la décennie 2010 visaient à restreindre les dépenses publiques, particulièrement dans les administrations infranationales, et à réduire le nombre de fonctionnaires jusqu'à l'un des pourcentages de la population les plus bas dans la zone OCDE ; en outre, la masse salariale du secteur public est tombée sous la moyenne de l'OCDE (Graphique 2.6 ; Graphique 2.2, partie B). Ces mesures ont donné lieu à une répartition plus uniforme des fonctionnaires entre les régions, bien que leur nombre ait le plus chuté dans certaines des régions où la prestation des services publics est la plus faible (Rizzica, 2020[50]).

Graphique 2.6. Les effectifs du secteur public italien ont été réduits à l'un des seuils les plus bas de la zone OCDE

2020 ou données les plus récentes disponibles



Note : Les agents des administrations publiques correspondent aux salariés de ces administrations tels qu'ils sont enregistrés dans les comptes nationaux. Les données concernant la zone OCDE constituent la moyenne non pondérée des pays membres de l'OCDE qui sont inclus dans le graphique. Les données de la base ILOSTAT sont utilisées pour la Corée, la Finlande, le Japon, le Mexique et la Turquie.
Source : base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* ; et Organisation internationale du travail (OIT), ILOSTAT (base de données), Emploi public par secteurs et sous-secteurs des comptes nationaux.

StatLink https://stat.link/2rfytp

Encadré 2.8. Un « langage simple » pour une communication plus claire et une meilleure réglementation : l'expérience de l'Italie, du Portugal et de la Suède

L'Italie reconnaît depuis longtemps qu'il importe que l'État communique clairement avec ses citoyens. Au début des années 2000, des textes législatifs et des directives ont établi des exigences destinées à simplifier l'écriture, et la simplification du langage administratif constitue l'un des éléments du programme de simplification du gouvernement pour la période 2020- 23. Les agents publics peuvent trouver des orientations dans des manuels ainsi que dans un dictionnaire de termes simples qui comporte 7 000 mots. Certaines régions (notamment, la Toscane, le Piémont et la Lombardie) ont explicitement établi comme prioritaire l'amélioration de leurs communications avec les citoyens. Toutefois, les textes juridiques et les communications officielles en Italie sont souvent difficiles à comprendre pour les non- spécialistes. La longueur des phrases et des paragraphes, la complexité des structures syntaxiques et les références fréquentes à des textes non indiqués dans le texte principal peuvent rendre les communications officielles inaccessibles ou inefficaces.

Ces dernières décennies, de nombreux pays de l'OCDE ont pris des mesures concertées pour amorcer un virage vers le « langage simple » dans leurs communications administratives. Selon les conclusions de recherche en linguistique, les lecteurs lisent les textes plus rapidement et en faisant moins d'erreurs lorsqu'ils sont guidés par des sous- titres informatifs, à travers des textes subdivisés en brèves sections, où les phrases sont rédigées dans un mode positif et à la voix active. Le langage simple élargit l'accès aux communications officielles et peut épargner aux citoyens le souci de retenir les services d'avocats ou d'autres experts en interprétation de textes. Au Portugal, une campagne en faveur de la simplification des communications menée à la fin des années 2000 a engendré des économies considérables pour l'entreprise Telecom en réduisant les interactions, ainsi qu'une diminution de moitié des plaintes déposées auprès de l'autorité de la sécurité routière, et a amené des partis politiques à employer un langage simple dans leurs plateformes politiques. Le mouvement du « langage simple » a eu une importante incidence sur la rédaction des textes législatifs et les communications administratives dans les pays anglo- saxons. Dans les pays dont les traditions juridiques sont similaires à celles de l'Italie, les efforts déployés par la Suède depuis les années 80 pour simplifier le langage sont devenus un modèle.

À l'instar de l'Italie, la Suède a établi une exigence législative concernant la simplicité de style et a fourni à ses agents publics des matériels de référence. En outre, la Division de la révision juridique et linguistique de la Suède révise toutes les versions préliminaires des textes législatifs, ordonnances, projets de loi et mandats des comités. Des avocats et des linguistes collaborent entre eux à la révision des textes, font des commentaires aux rédacteurs et prévoient du temps pour les discussions et les révisions. La Division épaule également la réforme des lois et règlements en vigueur. Elle offre régulièrement des formations et des ateliers et elle gère un site internet destiné à fournir un soutien aux agents publics relativement à d'autres communications.

La Suède a constaté qu'il était essentiel de modifier les perceptions de ce qui constitue un style correct. Un appui clair et soutenu des dirigeants politiques et des autorités officielles aux efforts de simplification du langage a conféré de la légitimité à ce mouvement et a permis aux rédacteurs de modifier les modèles qu'ils appliquaient de longue date. Un groupe qui a fait campagne pour la simplification du langage, et qui avait des contacts dans presque tous les organismes publics, a favorisé une hausse de la demande et de l'acceptation d'un langage simple en diffusant de l'information, en assurant un suivi et en produisant des rapports sur la lisibilité des communications officielles, et en décernant des prix aux textes qui constituaient de bons exemples. Ces efforts, tout comme une campagne très en vue menée au Portugal en faveur de la simplification du langage, contribuent à transformer les attentes des législateurs et des autres utilisateurs à l'égard du style des écrits officiels. La participation des usagers

des textes juridiques et des communications administratives aux examens de la simplification du langage peut améliorer la qualité du style. Enfin, les réformateurs suédois soulignent qu'ils ont dû faire preuve d'une ténacité à long terme pour obtenir ces résultats.

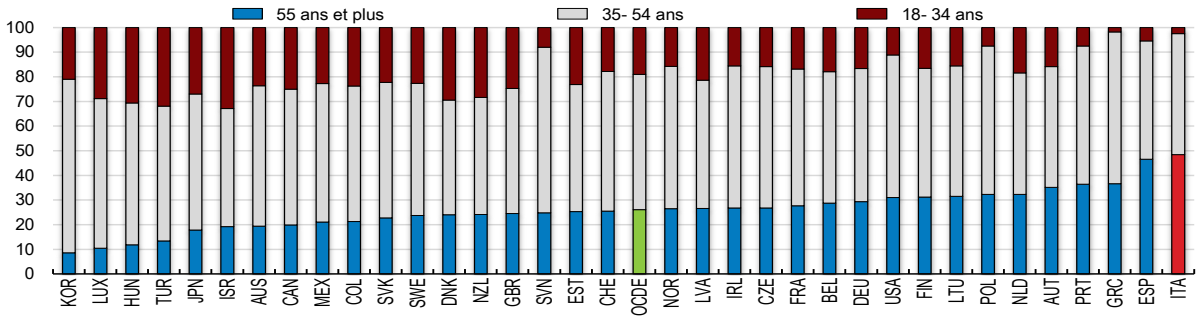
L'Italie peut renforcer la réalisation de ses objectifs d'utilisation d'un langage simple pour la période 2020-23 en retenant les services de linguistes et d'autres experts de la simplicité langagière afin qu'ils prêtent assistance aux rédacteurs du Département des affaires juridiques et législatives de la Présidence du Conseil des ministres. Cela pourrait comprendre la création d'un bureau ayant pour objet d'encourager et d'aider les administrations infranationales à modifier leur approche de la communication, en s'inspirant du genre de réseau établi en Suède.

Source : (Ministry of Justice, Sweden, 2006[51]; Ehrenberg-Sundi, n.d.[52]; Alsina Naudi, 2018[53]; European Commission, 2019[54]; Ministro per la Pubblica Amministrazione, 2020[42])

Les agents publics italiens sont les plus âgés de toute la zone OCDE et le nombre de ces fonctionnaires qui deviendra admissible à la retraite s'accéléra au cours des années à venir (Graphique 2.7). Une partie de cette perte de capital humain et de connaissances institutionnelles pourra être transmise à une nouvelle génération si les nouveaux agents recrutés entrent en fonction avant le départ des retraités. Le départ des fonctionnaires plus âgés qui, du fait de leur ancienneté, ont droit à des taux de rémunération plus élevés pourra également libérer une partie de l'espace budgétaire pour embaucher des agents publics pourvus de nouvelles compétences donnant lieu à des avantages salariaux. À l'heure actuelle, trop peu d'agents publics possèdent les aptitudes dont la fonction publique a désormais besoin. En Italie, le pourcentage des agents publics titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur est plus faible que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, même lorsqu'on tient compte de la proportion moindre de la main-d'œuvre nationale qui a fait des études supérieures. Ensemble, ces problèmes viennent affaiblir la prestation des services publics et constituent d'importantes contraintes à la fourniture de biens et services publics, notamment dans des domaines qui nécessitent des compétences en ingénierie, en technologies de l'information et en analyse de données, compétences qui se trouvent au cœur du Plan national pour la reprise et la résilience (Boeri and Rizzo, 2020[3]). Par exemple, à l'échelle des administrations communales, des effectifs publics moins scolarisés et plus âgés sont associés à une prestation moins efficiente des services administratifs et d'éducation de la petite enfance, ainsi qu'à un rythme plus lent de dépenses d'investissement public (Bulman and Doino, Forthcoming[55]).

Graphique 2.7. Les effectifs vieillissants de la fonction publique italienne seront bientôt à l'origine d'une perte d'expérience et d'une occasion de renouvellement

Répartition des personnes employées au sein de l'administration centrale par groupe d'âge, 2020



Source : OCDE (2020), Enquête sur la composition des effectifs des administrations centrales ou fédérales.

StatLink https://stat.link/yfg4hs

Lever les obstacles qui empêchent les agents publics d'agir avec confiance

Les obligations légales des agents publics et la crainte de poursuites, voire de sanctions pénales, à l'encontre de leurs décisions peuvent engendrer des incitations à s'abstenir d'agir ou de prendre des décisions. Même dans les institutions publiques exposées à un risque limité de sanctions judiciaires, les incitations internes peuvent encourager la prise de décisions à caractère défensif (Artinger, Artinger and Gigerenzer, 2018[56]). En Italie, les mesures prises pour réduire les risques de corruption exposent les hauts fonctionnaires au risque de procédures judiciaires qui peuvent entraîner de lourdes sanctions et le nombre de procédures judiciaires contre les hauts fonctionnaires s'est notablement accru depuis le début des années 2000. Tout en poursuivant un objectif d'intégrité, ces mesures découragent les agents publics d'agir ou de briguer des postes de responsabilité. Par exemple, les agents publics qui relèvent d'administrations ayant récemment fait l'objet d'enquêtes judiciaires sont moins susceptibles d'agir de manière proactive (ForumPA, 2017[57]). Les agents publics sont davantage susceptibles d'appliquer des processus de marchés publics plus simples et axés sur le moindre coût, qui ne tiennent pas compte de la qualité des soumissions concurrentes (cette question est examinée plus en détail plus loin) lorsqu'ils perçoivent un plus grand risque de poursuites pour abus de pouvoir (Battini and Decarolis, 2019[58]).

Le Décret de 2020 relatif à la simplification prescrit des mesures destinées à lutter contre ce problème de « bureaucratie défensive ». Le Décret assouplit temporairement la responsabilité personnelle des agents publics devant la Cour des comptes et le Plan national pour la reprise et la résilience reconduit certaines de ces mesures jusqu'à la fin de 2023. En outre, le Décret fournit de manière permanente une description plus détaillée des fautes qui peuvent entraîner une responsabilité pénale pour « abus de pouvoir » par les agents publics et il instaure une responsabilité plus grande dans les cas d'inaction délibérée. Cette réforme ne s'applique que temporairement à un ensemble limité de procédures administratives. Même si la réforme en question est de portée limitée, les réformes de ce genre constituent un important pas, car elles modifient des concepts profondément ancrés de faute et de responsabilité potentielle des agents publics. Les effets de cette modification méritent un suivi attentif. Si de telles mesures ne portent pas notablement préjudice à l'intégrité, il serait possible de les étendre à d'autres domaines ou de les rendre permanentes.

Plutôt que la menace de sanctions judiciaires, le développement d'un solide ensemble de valeurs et de normes éthiques peut contribuer à encourager les pratiques efficaces, réduire la fréquence des décisions à caractère défensif, favoriser l'intégration de nouveaux agents publics et motiver les fonctionnaires en place. De telles normes peuvent renforcer la gestion des ressources humaines, par exemple en fournissant le cadre des évaluations de la performance. Selon les *Recommandations sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique* de l'OCDE (2019[59]), ces normes se rapportent à la redevabilité, l'impartialité, l'état de droit, l'intégrité, la transparence, l'égalité et l'inclusivité. Le développement de la prise de parole des employés et l'offre d'une approche constructive vis-à-vis de l'échec sont associés à une démarche plus proactive de prise de décision (Artinger, Artinger and Gigerenzer, 2018[56]). Permettre à une bonne performance d'accroître les perspectives de promotion améliorerait également les incitations à agir de manière proactive et assurerait un certain équilibre par rapport à la menace de congédiement pour mauvaise performance qui entre en jeu actuellement en Italie (OCDE, 2019[60]).

Un leadership solide et impartial constitue un moteur de l'efficacité du secteur public (OECD, 2016[61]; Gerson, 2020[62]). Bien que les agents publics soient constitutionnellement protégés contre l'ingérence politique, l'influence politique sur les nominations, les congédiements et d'autres événements liés à la carrière s'exerce sur une plus grande proportion des échelons supérieurs de l'administration publique italienne que dans bien d'autres pays de l'OCDE (Matheson et al., 2007[63]; Boeri and Rizzo, 2020[3]). Cela risque d'affaiblir la qualité de la prestation de conseils ou de ralentir l'exécution, et cela peut conduire à l'attribution de postes de niveau supérieur pour des raisons autres que les compétences techniques et en gestion. Par exemple, près des deux tiers des fonctionnaires rapportent que leur travail se trouve souvent bloqué par l'absence de prise de décisions par les décideurs (ForumPA, 2017[57]). L'expérience à l'échelle des pays de l'OCDE indique que le fait de limiter les interventions politiques aux seuls fonctionnaires des

échelons les plus élevés, de concert avec un processus hybride de nomination selon lequel le décideur politique sélectionne les candidats à partir d'une courte liste axée sur les compétences techniques et de gestion et dressée par un organe indépendant, peut assurer un meilleur équilibre entre la sensibilité politique et les compétences. L'introduction d'accords de performance établissant des indicateurs mesurables et réalistes des résultats ou des produits, et étayés par des évaluations à 360 degrés, peut accroître la redevabilité pour les résultats ainsi que développer le professionnalisme et le leadership.

Récompenser la performance, renforcer les compétences et appuyer la mobilité

Des taux de rémunération concurrentiels peuvent contribuer à attirer des compétences et motiver les agents publics. En Italie, la structure globale de rémunération est plus plane que dans le secteur privé. Les écarts de rémunération par rapport au secteur privé peuvent être considérables dans le cas des postes des échelons intermédiaires qui nécessitent des compétences élevées, mais les postes auxquels sont associés les niveaux de scolarité les plus bas sont mieux rémunérés que dans le secteur privé (Graphique 2.8, parties A et B) (Depalo, Giordano and Papapetrou, 2015[64]; World Bank, 2020[65]). Quant aux agents publics des échelons supérieurs, les réformes effectuées au cours des années 2000 ont fait passer les taux de rémunération à des niveaux qui se situent parmi les plus élevés dans les pays de l'OCDE et qui sont comparables à ceux de leurs homologues du secteur privé (Graphique 2.8, partie C) (OCDE, 2017[24]).

En Italie, le régime d'indemnisation du secteur public comporte moins de catégories d'emplois que dans beaucoup d'autres pays, par exemple entre différents groupes de postes administratifs, de gestion et professionnels. Si un système de rémunération simplifié favorise la mobilité et la transparence dans l'ensemble du secteur public, éléments qui sont à encourager en Italie, il limite la flexibilité de rémunération et peut creuser les écarts par rapport au secteur privé. Les échelles de rémunération sont d'application nationale, même si le coût de la vie varie grandement d'une région à l'autre, ce qui accroît la concurrence pour les postes situés dans le sud du pays. L'avantage salarial conféré par le secteur public aux travailleurs peu qualifiés peut créer des « cages dorées » qui emprisonnent les employés dans leur poste : ils n'ont pas les qualifications nécessaires pour progresser dans la hiérarchie, ils n'ont pas accès à des incitations financières qui les amèneraient à rechercher des emplois plus gratifiants ailleurs, et ils sont démotivés (OECD, 2016[61]). En revanche, la création de catégories d'emplois supplémentaires pour les travailleurs moyennement et hautement qualifiés peut permettre de mieux récompenser la performance, et d'attirer et de maintenir en poste les travailleurs les plus qualifiés, innovants et productifs sans qu'il faille les promouvoir à des postes de gestion (Rexed et al., 2007[66]; OCDE, 2012[67]). Ayant dépolitisé les négociations salariales du secteur public, l'organisme négociateur pour la fonction publique (ARAN, *Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni*) pourrait désormais travailler avec des partenaires sociaux afin de réformer la structure de rémunération dans le cadre de plus vastes réformes du secteur public qui consisteraient notamment à développer une culture plus solide de la performance. La création d'une marge de manœuvre pour la décentralisation du processus de rémunération, à tout le moins jusqu'au niveau des administrations individuelles comme aux Pays- Bas, laisserait place à une différenciation accrue et permettrait aux gestionnaires des opérations d'adapter leur système de rémunération en fonction des besoins opérationnels ; toutefois, il faudrait alors veiller à assurer l'équilibre entre cette décentralisation et la nécessité que les différences dans les taux de rémunération n'entravent pas la mobilité dans le secteur public. Certains pays scandinaves ont élaboré des systèmes de délégation de la détermination de la rémunération dans le secteur public et l'Italie pourrait s'inspirer d'éléments de leurs approches (Encadré 2.9).

L'accès limité à la formation ou à la mobilité dans l'ensemble du secteur public réduit la capacité des fonctionnaires à développer leur carrière et réduit la capacité de l'administration publique à ajuster ses ressources humaines en fonction de l'évolution des besoins. Durant la décennie 2010, les dépenses en matière de formation ont diminué de près de moitié pour passer à 48 EUR par année par agent public (Presidency of the Council of Ministers, 2021[9]). Près de 30 % des agents des administrations publiques

en Italie indiquent qu'ils n'ont pas accès à des documents de référence tels que des instructions, guides, manuels de procédure ou fiches d'information ; cela se compare à une moyenne européenne inférieure à 10 % (European Commission, 2016[68]). L'Italie fait partie d'une minorité de pays de l'OCDE qui ne disposent pas de plans de formation dans chaque organisation au sein de l'administration publique centrale et qui n'imposent pas aux agents publics de suivre des plans de formation individuels établissant les composantes d'une formation ainsi que d'un perfectionnement des compétences. Certains organismes publics ont lancé des initiatives de formation, mais leurs ressources et leurs ambitions sont généralement limitées. Le Plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) envisage que l'accès à la formation devienne un droit pour les agents publics et que la formation soit davantage axée sur des compétences priorisées telles que l'utilisation des nouvelles technologies et la numérisation ; cette question est examinée plus en détail plus loin. L'apprentissage à distance par le truchement de plateformes numériques peut accroître l'accès à la formation, comme l'a démontré l'expérience dans le contexte de la COVID- 19. Outre le renforcement de la formation formelle, l'encouragement d'échanges informels peut favoriser le transfert de connaissances entre les employés de longue date et les recrues, et permettre à des collègues d'apprendre comment exploiter au mieux les nouveaux outils numériques. Les communautés de pratique ou les séances d'échange d'informations peuvent contribuer à l'acquisition d'habitudes d'échange et de collaboration à caractère informel (OECD, 2021[69]).

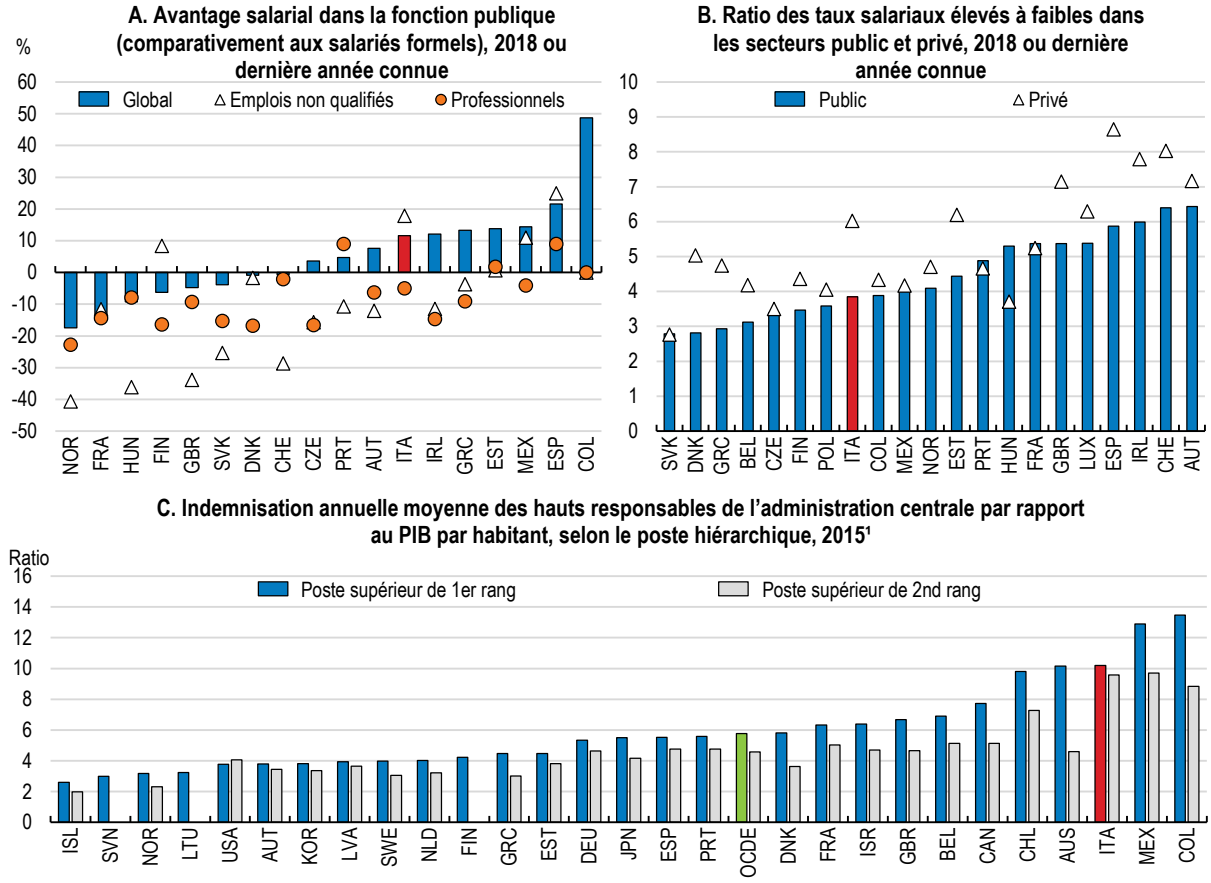
La promotion de la mobilité à travers le secteur public italien et entre les effectifs des secteurs public et privé peut aussi améliorer l'adéquation entre les compétences et les emplois ainsi que l'avancement professionnel. Elle peut contribuer à la mise en œuvre de la forte hausse des investissements et des projets de réforme prévue dans le PNRR. Les mesures de promotion de la mobilité au sein du secteur public peuvent comprendre la mise en place d'un système d'annonces des postes vacants à l'échelle du secteur public entier, l'élimination des règles qui empêchent les mutations entre les organismes et entre les niveaux d'administration, et le partage des évaluations de la performance (Gerson, 2020[62]; OECD, 2019[59]). Les employés du secteur privé pourraient être plus susceptibles de postuler à des emplois publics si les longs et stricts délais de carence (deux ans) étaient assouplis et davantage axés sur des cas spécifiques où les risques pour l'intégrité sont significatifs.

Encadré 2.9. Accroître la flexibilité des rémunérations par la détermination décentralisée des salaires

Le Danemark et la Finlande possèdent des systèmes de détermination des rémunérations au sein du secteur public qui figurent parmi les plus décentralisés de la zone OCDE. Dans les deux pays, cette détermination décentralisée fait partie d'un modèle consensuel de fixation des salaires. Une convention collective centrale qui s'applique à tous les employés de l'administration centrale est négociée avec les partenaires sociaux, puis est mise en œuvre par le truchement de négociations secondaires à l'échelon des organismes ou à d'autres échelons infranationaux. Les clauses de la convention centrale établissent les paramètres pour les ajustements à ces échelons inférieurs afin d'assurer une cohérence dans l'ensemble du secteur public. Les responsables de l'action gouvernementale peuvent choisir de rendre ces clauses très prescriptives, ou encore très générales afin de conférer une plus grande latitude aux autorités des niveaux inférieurs.

Source : (Rexed et al., 2007[66])

Graphique 2.8. Les taux salariaux dans la fonction publique sont comprimés, les agents peu qualifiés et les agents de l'échelon supérieur obtenant des rémunérations relativement élevées



Note : Japon : Les données sont fournies pour le niveau d'entrée et le niveau maximal de rémunération totale. Une moyenne arithmétique a été établie pour les besoins du graphique.
Source : Banque mondiale (2020), Tableau de bord des indicateurs mondiaux de la bureaucratie ; et OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*.

StatLink https://stat.link/pcgmxn

Une embauche agile et réactive pour rajeunir les effectifs, transmettre l'expérience et combler les lacunes dans les compétences

En raison du vieillissement rapide des effectifs et des lacunes considérables sur le plan des compétences, il est urgent d'étendre et de renforcer le recrutement dans le secteur public. Les réformes antérieures dans ce secteur ont apporté peu de changements à la fonction de recrutement, car elles visaient en partie à abaisser les coûts en réduisant le personnel (Bassanini, 2010[2]). Afin de rajeunir les effectifs de la fonction publique, les organismes publics se lancent à présent dans des campagnes d'embauche et ciblent des compétences nécessaires comme celles liées aux technologies numériques. Le PNRR prévoit le recrutement de milliers d'agents publics pour combler les lacunes en matière de compétences dans les différentes fonctions et les différents niveaux de l'administration, notamment dans les administrations infranationales où la capacité de dotation en personnel est devenue particulièrement faible. Par exemple, les ministères de l'administration centrale ont lancé une campagne en vue de recruter 2 800 agents publics pour les collectivités locales du sud du pays et ont créé un programme d'assistance technique qui fournira

1 000 experts techniques pour aider les administrations infranationales à remédier aux goulets d'étranglement dans l'exécution des projets. L'entrée en fonction des recrues avant que les fonctionnaires actuels ne prennent leur retraite constituerait un investissement d'une précieuse utilité pour la transmission des compétences et de l'expérience à la nouvelle génération.

En Italie, comme dans bien des pays de l'OCDE, le recrutement est entravé par le grand nombre de demandes, les longues procédures, les multiples étapes d'évaluation et la rigueur de la réglementation. Presque tous les employés de l'administration possèdent le statut d'agent public et sont sous contrat à durée indéterminée. Ils ont amorcé leur carrière en se préparant et en réussissant le concours commun d'entrée dans la fonction publique, qui ne prend pas en compte la spécialité technique des candidats. Ce concours met l'accent sur les processus administratifs et les lois et est supervisé par des commissaires bénévoles plutôt que par des spécialistes du recrutement employés à temps plein. Les organismes sélectionnent des candidats parmi ceux qui ont réussi le concours, bien que cette sélection puisse se produire bon nombre d'années après le concours. Une importante exception à ce processus concerne les hauts fonctionnaires, qui peuvent également être embauchés au moyen d'un concours direct plutôt que via l'examen général d'entrée dans la fonction publique.

Des processus de recrutement plus souples et des programmes expressément conçus pour attirer de jeunes talents, par exemple des programmes destinés aux titulaires de diplômes universitaires, pourraient mieux permettre de recruter des jeunes et d'attirer dans la fonction publique un groupe plus diversifié de candidats (OCDE, 2020[70]). Plusieurs pays de l'OCDE, parmi lesquels figurent tant des pays anglo- saxons que d'autres pays dont les traditions sont plus proches de celles de l'Italie en ce qui a trait à la fonction publique, ont délaissé les examens d'entrée pour adopter des stratégies de recrutement davantage axées sur l'entrepreneuriat. De telles stratégies semblent être particulièrement importantes pour ce qui est d'attirer des membres de la « génération Y » et de la « génération du millénaire » (OECD, 2016[61]; Institute of Public Management and Economic Development, 2011[71]). Ces approches s'inspirent des stratégies proactives de « chasse aux talents » des grandes entreprises de services professionnels du secteur privé. Par exemple, les représentants des organismes assistent aux salons des carrières et recherchent les candidatures de diplômés d'université dans les domaines appropriés qui ont obtenu des notes élevées et qui ont démontré qu'ils possédaient des compétences « relationnelles », puis ils invitent les candidats ciblés à des événements sociaux tout en procédant à une série d'évaluations.

Bien qu'une évaluation commune puisse toujours éclairer la procédure de recrutement, une part plus importante du processus de sélection pourrait être axée sur les compétences techniques et « relationnelles » requises par les organismes recruteurs ; dans ce cas, il faudrait s'assurer que ces évaluations ne mènent pas à une discrimination latente dans le choix des candidats. Les services publics ont élaboré diverses stratégies pour déterminer si les candidats possèdent ou non les capacités requises : en Australie et en Suisse, les recruteurs disposent de fiches qui résument les capacités et les indicateurs comportementaux associés nécessaires pour certains postes ; la Belgique a élaboré des tests spécifiquement adaptés pour établir si les candidats possèdent les compétences nécessaires (Op de Beeck and Hondeghem, 2010[72]). En pratique, le fait qu'une nouvelle recrue possède les compétences intangibles ou relationnelles nécessaires pour réussir en tant qu'agent public ne sera souvent confirmé qu'un certain temps après son entrée en fonction. On pourrait améliorer la qualité des effectifs en intégrant la période probatoire dans le processus de sélection, par exemple en évitant les confirmations automatiques et en permettant la prolongation des probations, tout en assurant un encadrement et en procurant aux candidats des occasions de démontrer leurs compétences.

Afin de combler les lacunes temporaires en matière de compétences, notamment celles qui surviendront dans le cadre de la mise en œuvre du PNRR, le recours accru à des contrats de durée déterminée, s'il est géré soigneusement, pourrait contribuer à alléger le processus de recrutement et y ajouter de la flexibilité. Les réformes des années 90 ont également permis d'embaucher des agents publics en vertu de contrats temporaires, et cette approche est adoptée par certains organismes indépendants à vocation très technique (par exemple, l'Équipe de la transformation numérique) et lorsqu'il faut augmenter d'urgence les

effectifs, notamment dans le cadre de l'expansion des services publics de l'emploi (voir plus loin). Dans la pratique, peu d'agents publics ont été embauchés sous contrat de durée limitée et, dans certains cas, des contrats de courte durée ont été utilisés pour accroître rapidement les effectifs dans des secteurs qui auraient plutôt requis des investissements à long terme dans le recrutement et le développement d'effectifs qualifiés, par exemple dans le cadre de l'expansion des services publics de l'emploi, pour favoriser l'accès au revenu minimum garanti et la mise en œuvre de politiques actives du marché du travail (voir l'Encadré 2.11).

La recherche de l'équilibre entre la souplesse et l'insécurité qui est associée aux contrats de durée limitée (faible sécurité d'emploi pour les employés, risques liés à la conservation des compétences pour les employeurs) a constitué un défi pour de nombreux organismes publics. En consultation avec les partenaires sociaux, l'administration pourrait améliorer cet équilibre en délimitant des domaines où les lacunes peuvent être comblées par des contrats de durée limitée, la priorité étant accordée aux besoins techniques temporaires. Les employés embauchés pour une durée limitée dont le contrat a été renouvelé à de multiples reprises pourraient se voir ouvrir une voie menant à la fonction publique régulière. Les *Recommandations sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique* de l'OCDE (2019[59]) donnent des orientations sur les moyens d'améliorer le recours aux contrats temporaires.

Des exercices de planification des effectifs contribueraient à la définition des priorités concernant le recrutement en fournissant des prévisions des besoins en compétences de la fonction publique après les prochaines vagues de départs à la retraite et en fonction de l'évolution de la nature du travail. De tels exercices permettraient de déterminer quels postes vacants liés aux départs peuvent ne pas être pourvus et être plutôt redistribués dans des secteurs touchés par des pénuries. Par exemple, l'Italie affiche un ratio gestionnaires/employés beaucoup plus élevé que dans le secteur public d'autres pays et que dans son propre secteur privé (Boeri and Rizzo, 2020[3]), ce qui laisse penser qu'il serait possible de laisser ces postes arriver à leur terme, puis de les remplacer par des postes de personnel technique de rang supérieur. Cette mesure nécessiterait une collaboration entre les organismes, chacun se fondant sur sa connaissance spécialisée de son champ d'activité, sous la coordination d'un organe central spécifique qui pourrait les aider à évaluer leurs besoins en fonction de leurs objectifs et arbitrer entre les besoins en compétences de chacun (Op de Beeck and Hondeghem, 2010[72]).

Renforcer le système des marchés publics pour assurer la passation, en temps plus opportun, de marchés de meilleure qualité

Du simple fait de l'ampleur des marchés publics, toute amélioration apportée à ce système peut augmenter considérablement l'efficacité des dépenses, contribuer à la poursuite d'objectifs plus larges et accroître la confiance des citoyens à l'égard des institutions. La crise de la COVID- 19 met en évidence l'importance des processus réactifs et efficaces de passation des marchés. En Italie, le secteur public a dépensé 10.3 % du PIB pour acheter des produits et services en 2018, soit légèrement en deçà de la moyenne des pays de l'OCDE. Pour mettre en œuvre la hausse considérable des investissements publics prévue dans le PNRR, équivalant à 13.5 % du PIB de 2020, le système de passation des marchés devra agir avec célérité et conclure des marchés de grande qualité.

En Italie, comme dans bien d'autres pays de l'OCDE, le cadre du système de passation des marchés reconnaît que des marchés publics efficaces peuvent aider à atteindre des objectifs stratégiques plus larges tout en respectant l'objectif premier de l'utilisation efficace des ressources. L'Italie a déjà mis en place une série de mesures destinées à favoriser les achats par les nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) du pays et à permettre au système des marchés publics d'appuyer des objectifs environnementaux ainsi que la conduite responsable des entreprises (OECD, 2020[73]; OECD, 2016[74]). L'organisme central italien des marchés publics et certains organismes régionaux similaires ont pris des mesures visant expressément à encourager les soumissions innovantes, lesquelles ont fait l'objet d'une utilisation plus intensive durant la crise de la COVID- 19 (OECD, 2020[73]). Encourager l'innovation dans

les marchés publics peut entraîner une hausse de la qualité et du rapport coût- efficacité de produits existants déjà utilisés par le secteur public (OECD, 2017[75]).

De nombreux aspects des processus d'achat de l'Italie affichent de bons résultats par rapport aux niveaux de référence de l'OCDE, ce qui témoigne des vastes réformes effectuées ces dernières années (OCDE, 2019[76]). Toutefois, le système de passation des marchés continue d'entraver la prestation des services publics et les investissements en Italie et il fait obstacle, en particulier, à l'utilisation des fonds de l'UE ainsi qu'à la réalisation d'investissements publics par les administrations infranationales (voir plus loin) (OECD, 2021, forthcoming[77]). Les délais moyens de passation de marchés pour les projets sont trop longs pour permettre d'atteindre bon nombre des objectifs du PNRR et sont plus lents que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. S'agissant des travaux publics, l'élaboration et l'adjudication des marchés nécessitent en moyenne 11 mois pour les petits projets, et jusqu'à 25 mois pour les grands projets. Après l'adjudication des marchés, au moins la moitié des projets de travaux publics subissent des retards dont la moyenne correspond à au moins 50 % de la durée du contrat (di Giuseppe, Landi and Lattarulo, 2020[78]). En moyenne, les travaux sont achevés six ans après que le mandat d'élaboration du projet a été assigné (Agenzia per la coesione territoriale, 2018[79]). Pour les projets importants et urgents, l'administration fait appel à des commissaires spéciaux qui négocient les contrats en marge des processus habituels et elle prévoit de faire à nouveau appel à de tels commissaires pour la mise en œuvre du PNRR (Palumbo Crocco and Crocco, 2020[80]; Presidency of the Council of Ministers, 2021[9]). Le tableau de bord du marché unique de la Commission européenne a régulièrement évalué le système de marchés publics de l'Italie comme étant « insatisfaisant », en partie à cause de la fréquence relativement élevée, et croissante, de l'adjudication de marchés alors qu'il y a un seul soumissionnaire, ainsi que de la proportion élevée des marchés adjugés sans appel d'offres. Les petites et moyennes entreprises obtiennent une part relativement modeste des marchés, en dépit des mesures d'envergure prises pour appuyer leurs soumissions. Les compétences techniques et administratives inégales des organismes des marchés publics constituent une source potentielle d'irrégularités. Les mécanismes de mise en œuvre se révèlent faibles au chapitre de la réprobation et de la répression systématiques des cas de non- conformité (European Commission, 2020[25]).

Des réformes de vaste portée des marchés publics ont été annulées à cause de la lenteur de la mise en œuvre et des contraintes de capacité

En 2016 et 2017, l'Italie a remplacé son cadre juridique des marchés publics et a introduit de nombreuses mesures généralement reconnues comme étant des pratiques efficaces qui établissent l'équilibre entre la flexibilité et l'agilité d'une part et, d'autre part, une intégrité accrue. Ces réformes ont été saluées dans des études économiques de l'Italie antérieurement menées par l'OCDE (2019[6]) et ont mis l'Italie en conformité avec les Directives européennes de 2014 sur la passation des marchés publics. Une innovation majeure a consisté à réglementer les marchés publics au moyen d'instructions et de directives fournies dans des dispositions non contraignantes (« normes incitatives ») émises par l'Autorité nationale anticorruption (ANAC, *Autorità Nazionale Anticorruzione*) plutôt qu'au moyen d'un unique code réglementaire prescriptif. Afin de mieux prendre la qualité en compte, les réformes préconisaient l'adjudication des marchés à « l'offre la plus économiquement avantageuse », restreignaient les adjudications fondées sur le prix le plus bas aux soumissions de faible valeur, et permettaient aux entités adjudicatrices de choisir leur processus d'appel d'offres. Ces réformes exigent des autorités des marchés publics qu'elles possèdent des compétences techniques et une capacité considérables. Pour assurer une capacité adéquate, les réformes confiaient à l'ANAC la responsabilité d'autoriser les entités adjudicatrices après évaluation de leur capacité à concevoir, attribuer et contrôler les marchés publics, tout en autorisant automatiquement les plus importantes entités adjudicatrices. Ce processus visait à encourager les petits organismes acheteurs de biens et services à mener davantage d'activités d'achat par l'intermédiaire de ces plus importantes organisations spécialisées d'acquisition de produits et services, plutôt qu'en interne. Afin d'améliorer les évaluations et la transparence, les réformes prescrivaient aux entités adjudicatrices de dissocier la

conception des projets et les marchés de mise en œuvre, et elles instituaient un registre de performance des sociétés adjudicatrices.

Des retards prolongés dans les processus d'achat et les difficultés des entités adjudicatrices à s'adapter au nouveau système ont entraîné l'annulation, en 2019, d'une bonne part des réformes de 2016-17. Le processus de passation des marchés a été recodifié et le critère de l'attribution des marchés d'une valeur dépassant un seuil défini à « l'offre économiquement la plus avantageuse » est redevenu une solution de rechange facultative à l'adjudication au soumissionnaire le moins-disant, au lieu de constituer l'approche par défaut. Aucune autre mesure n'a été prise pour encourager les petits organismes à regrouper leurs activités d'achat au sein des entités adjudicatrices de plus grande capacité. Avec la crise de la COVID-19 et dans le cadre du PNRR, l'administration a plutôt temporairement simplifié et davantage accéléré les processus de passation des marchés, en particulier pour les secteurs essentiels à la lutte contre la COVID-19, en permettant une utilisation accrue des adjudications directes ou des procédures négociées pour les achats dans les domaines prioritaires. Ces mesures destinées à accélérer les processus engendrent un risque d'approvisionnements de piètre qualité et leurs effets méritent un suivi attentif. L'attribution d'une importance plus grande à la qualité dans la sélection des offres retenues rendrait le processus des marchés plus concurrentiel et soutiendrait l'innovation, de même que d'autres objectifs stratégiques de plus grande portée, ce qui serait conforme aux objectifs du PNRR et aux recommandations de l'*Étude économique de l'Union européenne* de 2021 (OECD, 2021, forthcoming[77]).

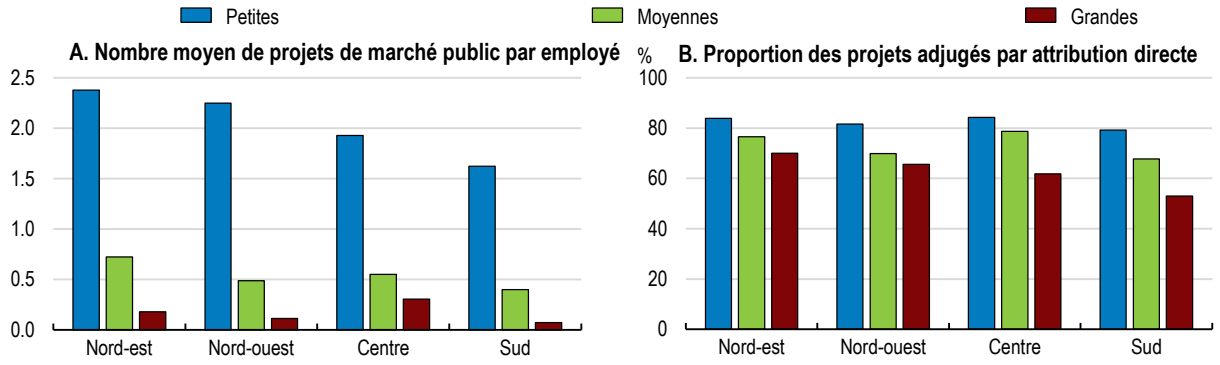
Pour améliorer la performance du système de passation des marchés, il faut renforcer le personnel et les organismes

Les capacités des autorités de passation des marchés varient fortement à travers l'Italie. Il est bien établi qu'il est essentiel de renforcer les capacités pour améliorer l'efficacité des marchés publics, en Italie aussi bien que dans la plupart des pays de l'OCDE (PWC, 2016[81]; di Giuseppe, Landi and Lattarulo, 2020[78]; OCDE, 2019[76]). L'organisme des marchés publics de l'administration centrale, le CONSIP, et les organismes spécialisés analogues des administrations régionales effectuent la majeure partie des achats courants des administrations publiques. Ces organismes possèdent généralement une profonde capacité spécialisée et ont élaboré des approches innovantes. Pour les projets appuyés par le PNRR, la passation des marchés sera coordonnée par une « salle de commande » au sein du cabinet du Premier ministre. Au-delà des entités principales, la passation des marchés est répartie entre 30 000 organismes et les autorités infranationales sont à l'origine des trois quarts des dépenses au titre des marchés publics. Dans ces organismes, le personnel traite un plus grand nombre de marchés ; toutefois, la plupart de ces marchés sont de faible valeur et un plus grand nombre d'entre eux peut être adjugé directement plutôt que par le truchement d'un appel d'offres ouvert (Graphique 2.9). Le PNRR vise à encourager le regroupement des marchés publics dans un nombre plus restreint d'entités adjudicatrices, ce qui constituerait une étape bienvenue dans la voie du regroupement des capacités d'achat.

L'accroissement des capacités et de l'efficacité des organismes des marchés publics pourrait débuter par la reconnaissance en tant que profession de la fonction d'achats publics (OECD, 2017[82]). Des descriptions de poste précises, qui énoncent les produits escomptés des titulaires, pourraient améliorer le recrutement et l'évaluation continue de la performance. La professionnalisation de la fonction des marchés publics suppose également l'élaboration d'un cadre juridique qui protège les fonctionnaires contre les pressions hiérarchiques, assure des incitations financières spéciales et des salaires confortables et fixe des obligations en matière d'éthique, de prévention des conflits d'intérêts, d'années de service et de délais de carence consécutifs à la cessation d'emploi. La Nouvelle-Zélande, par exemple, a élaboré un programme en 24 points destiné à professionnaliser et habiliter ses effectifs de passation des marchés (OECD, 2016[83]).

Graphique 2.9. Les petites communes ont des capacités moindres en matière de marchés publics et ont plus souvent recours aux achats directs

Indicateurs par taille des communes et par région, 2019



Note : Les projets de marchés publics relèvent des services municipaux chargés de la gestion des routes, de l'urbanisme et de l'environnement. La population des "grandes" municipalités est supérieure à 250 000 habitants, celle des "moyennes" municipalités se situe entre 20 000 et 250 000 habitants et celle des "petites" municipalités est inférieure à 20 000 habitants.
Source : OpenCivitas ; et calculs de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/rja42s

L'augmentation des capacités nécessite également le perfectionnement des compétences individuelles des membres du personnel. Les écoles italiennes d'administration publique offrent une formation à la passation des marchés et les autorités régionales peuvent élaborer leurs propres plans de formation. La plupart des employés suivent régulièrement une formation et signalent que celle- ci est utile ; cependant, ils affirment également ne pas posséder les compétences clés nécessaires pour exercer les fonctions de leur poste (PWC, 2016[81]). Dans le cas des nombreux agents publics des petits organismes, l'Italie pourrait adapter le Cadre européen de compétence destiné aux acheteurs publics, qui englobe les aptitudes et compétences requises sur l'ensemble du cycle de passation des marchés, à savoir les étapes du cycle commercial que sont la période préalable au marché, la recherche des sources d'approvisionnement, la conclusion du marché et la gestion des fournisseurs. Le Cadre appuie l'élaboration de descriptions d'emploi aux fins du recrutement et de l'évaluation de la performance du personnel. Le site <læringsplattformen.difi.no> de la Norvège offre un modèle de plateforme d'apprentissage en ligne pour la fonction des achats publics à l'intention des petits organismes (OECD, 2017[82]). Pour une formation plus ciblée, la Direction des achats de l'État, en France, offre un modèle de programmes de formation adaptés en fonction du poste et du contexte des fonctionnaires (OCDE, 2019[76]).

Il est également essentiel de renforcer la capacité organisationnelle. En Italie, les réformes de 2016 et le PNRR visent en partie à regrouper les achats publics au sein de plus grands organismes, objectif qui mérite d'être poursuivi. Toutefois, une grande partie de l'activité de passation de marchés est susceptible de rester aux mains des petits organismes. Il pourrait être utile de simplifier les tâches administratives, en intégrant par exemple les codes de marchés publics et de comptabilité budgétaire afin de faciliter le suivi du déroulement des projets. L'Italie pourrait s'inspirer de l'approche adoptée par l'Australie, à savoir coordonner, sans les centraliser, les mesures d'approvisionnement relatives aux technologies de l'information entre les multiples échelons d'administration et organismes publics. Les organismes de passation des marchés au niveau des États australiens (l'équivalent des régions d'Italie) sont encouragés, mais non contraints à communiquer entre eux, mettre leur expérience en commun et coordonner leur action à l'égard, en particulier, de marchés complexes comme ceux relatifs aux systèmes logiciels. Dans la mesure du possible, ils sont invités à adopter les descriptions de projet d'autres organismes plutôt que de requérir de nouveaux produits conçus sur mesure. Dans le cadre des objectifs du PNRR qui consistent

à stimuler les marchés publics dans le domaine de la transformation numérique, l'Italie pourrait instituer une conférence des organismes de passation des marchés de différentes administrations. L'Autorité nationale anticorruption (ANAC) pourrait fournir un secrétariat à cette conférence, compte tenu de son rôle directeur dans l'encadrement des règles des marchés publics à la suite des réformes de 2016.

Enfin, un cadre stable régissant les marchés publics est essentiel pour que les compétences et les organismes puissent conserver leur pertinence. Les modifications profondes et fréquentes du cadre du système de marchés publics créent de l'incertitude, ralentissent les processus et affaiblissent les compétences des agents. Lorsque les réglementations et directives connexes auront été mises en place et que les responsables de la passation des marchés auront reçu une formation adéquate, l'Italie pourra remettre en place les innovations clés des réformes de 2016- 17 et tirer profit de ses mesures pour accroître la qualité des opérations de dépenses publiques.

Réaliser le potentiel de l'ère du numérique en faveur d'un secteur public plus efficace

L'expérience des pays de l'OCDE montre que les données et les technologies numériques peuvent jouer un rôle déterminant dans la reconsidération du mode de fonctionnement du secteur public, l'amélioration de la qualité et du rapport coût- efficacité des services publics, l'élargissement de l'accès aux institutions publiques et l'augmentation de la confiance des citoyens à l'égard de celles- ci (OECD/KDI, 2018[84]; Nicoletti et al., 2021[85]; Welby, 2019[86]). L'intégration du passage au numérique dans la réforme de services publics clés, par exemple les politiques actives du marché du travail (PAMT), peut accélérer l'amélioration de la prestation et de la qualité des services (Encadré 2.11). Les données créées par la conversion au numérique peuvent également contribuer à prévenir les fraudes, à accroître l'efficacité de la mise en œuvre des réglementations et à améliorer le respect des obligations fiscales. La transformation numérique dans le secteur public contribue à un cercle vertueux en encourageant les entreprises privées et les particuliers à adopter le numérique dans leurs activités, ce qui constitue une priorité pour l'Italie, comme exposé au chapitre 1 ; cette question est également abordée dans l'Encadré 2.10. L'Italie reconnaît depuis longtemps ces avantages potentiels et le passage au numérique figure dans le PNRR, tout comme dans de multiples programmes de réforme du secteur public.

Encadré 2.10. Comment le passage du secteur public au numérique peut engendrer un plus vaste mouvement de transformation numérique

Le passage des services publics au numérique peut contribuer à stimuler la transformation numérique dans l'économie en général et, ainsi, créer un cercle vertueux amenant en retour le secteur public à élargir son utilisation du numérique. Par exemple, le passage de beaucoup de pays de l'OCDE à l'utilisation de services en ligne pour la transmission d'informations fiscales et pour les paiements encourage les entreprises et les ménages à recourir au numérique pour un plus grand nombre de leurs activités et, en particulier, pour leur gestion financière. L'insertion préalable d'informations publiquement disponibles dans les déclarations fiscales et la connexion des plateformes fiscales à des systèmes comptables standards réduisent le temps qu'il faut aux contribuables pour remplir les déclarations de revenus, favorise le respect des règles et encourage les contribuables à recourir au numérique pour actualiser leurs activités.

Ces dernières années, les programmes d'identité numérique ont constitué une priorité dans le programme de conversion au numérique de l'administration italienne. Au Royaume- Uni, l'application GOV.UK Verify permet aux entreprises privées de valider l'identité des clients, ce qui les aide à faire plus facilement des affaires en ligne.

La numérisation des documents publics et la constitution de plateformes de « données ouvertes » élargissent l'accès à des informations d'une précieuse utilité et, de plus, permettent aux entreprises de mieux concevoir leurs activités. Par exemple, la numérisation des énormes collections de la Bibliothèque nationale de France a élargi l'éventail d'usagers et accru l'accès à ces collections.

Le processus de conversion du secteur public au numérique peut fournir un incubateur à de jeunes pousses privées innovantes du secteur de l'économie numérique. Par exemple, le programme BrazilLAB est similaire à des programmes mis en œuvre dans plusieurs pays de l'OCDE. Ces programmes relient les entrepreneurs du secteur numérique aux secteurs de la fonction publique qui sont mûrs pour l'adoption de solutions technologiques innovantes.

L'entière réalisation des avantages que représente, pour le secteur privé, la conversion du secteur public au numérique peut nécessiter des mesures supplémentaires d'aide ciblée. En France, le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie a numérisé une importante somme d'informations sur les attributs des bâtiments dans le domaine de l'efficacité énergétique en vue d'aider les entreprises de construction à mieux concevoir leurs interventions en la matière. Ce sont plutôt les grandes entreprises de construction qui ont utilisé ces informations, au lieu des petits constructeurs, qui ne disposent pas des capacités techniques nécessaires à cette fin. Pour surmonter cet obstacle, le projet « France Num », qui fait partie du PNRR de la France, vise à soutenir le passage au numérique de 300 000 petites et moyennes entreprises.

Les programmes efficaces de passage au numérique sont des éléments constitutifs de stratégies plus générales de modernisation du secteur public, comme le reconnaît la *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales* de l'OCDE (2014[87]). Les programmes d'implantation du numérique ne se limitent pas aux investissements techniques dans les technologies voulues, mais s'étendent à la réforme des modes de fonctionnement du secteur public, tout en favorisant la cohérence et l'intégration à travers les domaines de prestation des services. Afin d'être efficaces, les programmes de transformation de l'administration publique doivent être accompagnés par une expansion de l'accès à l'internet rapide et l'amélioration des compétences numériques au sein du secteur public et dans l'ensemble de la société, ainsi que le priorise le PNRR.

La crise de la COVID- 19 a accéléré les progrès rapides de l'Italie dans la transformation numérique des services publics, particulièrement au niveau central. Du jour au lendemain, de nombreuses tâches

administratives sont devenues impossibles à accomplir autrement qu'en ligne et les fonctionnaires se sont convertis au télétravail. Les initiatives de données ouvertes ont promu les activités innovantes de recherche- développement et ont favorisé la confiance à l'égard des services publics en améliorant la transparence et la redevabilité (OPSI, 2020[88]). L'Italie obtient un score supérieur à la moyenne de l'OCDE au titre de l'Indice de l'administration numérique (DGI, *Digital Governance Index*), en particulier pour ce qui est du développement de la gouvernance et des cadres qui deviennent des fondements de l'administration numérique, notamment le système d'identité numérique. L'intelligence artificielle et les chaînes de blocs démontrent leur utilité dans des domaines spécialisés comme la passation des marchés publics ou la certification des diplômes de l'enseignement supérieur. En dépit des progrès du secteur public, la demande de services publics numériques de la part des utilisateurs est à la traîne et a progressé moins rapidement que dans d'autres pays de l'OCDE (Graphique 2.10, partie B). Cela reflète en partie les problèmes de nature plus générale qu'éprouve l'Italie en matière de conversion au numérique, tels que la lenteur de l'adoption des services à large bande et des ordinateurs domestiques (comme exposé au chapitre 1). Cela dénote également que de nombreux services publics numériques s'adressent aux entreprises. La nouvelle application IO.it, qui est conçue pour permettre aux citoyens d'avoir accès aux services publics par smartphone et qui constitue un élément de la stratégie du PNRR, est susceptible d'entraîner une expansion du numérique.

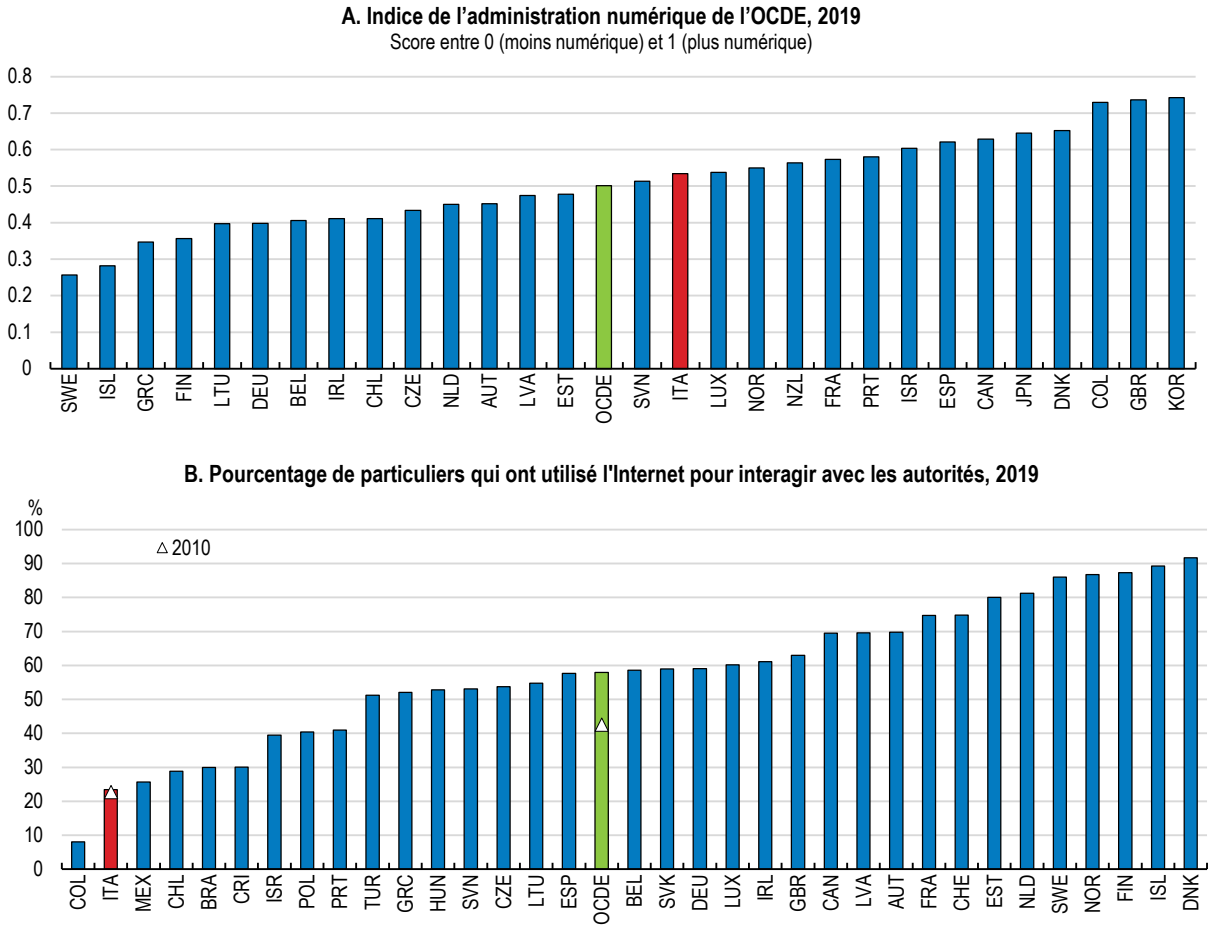
Les rapides progrès de l'Italie ont été menés dans une large mesure par l'« Équipe de la transformation numérique ». Depuis 2016, cette équipe a élaboré l'écosystème numérique du secteur public et l'a appliqué aux services publics, en ce qui concerne notamment le registre de la population, l'identité numérique et les paiements effectués au secteur public – comme l'indique l'*Étude économique de l'OCDE* de 2019 sur l'Italie (2019[6]) (Graphique 2.10, partie A). Depuis, les réformes institutionnelles ont pérennisé l'intégration de l'Équipe dans le cabinet du Premier ministre, et l'Équipe s'est vu conférer le mandat d'appuyer toutes les administrations publiques, comme le recommandait l'*Étude* de 2019. Dans les années à venir, le gouvernement a programmé 9.75 milliards EUR (0.6 % du PIB de 2020) pour la mise en œuvre de programmes relatifs à l'administration numérique et aux technologies émergentes ainsi que pour le développement des capacités, par le truchement du Décret- loi concernant la simplification et l'innovation numérique, du Programme de simplification pour 2020- 23 et du Programme *2025 Italia* ; en outre, le PNRR fournira une somme additionnelle de 11.15 milliards EUR. L'Indice de l'administration numérique, qui reflète la situation antérieure à la crise de la COVID- 19, laisse penser que les prochaines priorités de l'Italie devraient consister à renforcer la fonction de plateforme de l'administration, en équipant et en habilitant les organismes du secteur public aux fins du passage au numérique, ainsi qu'à élaborer les outils et services numériques qui permettront aux innovateurs privés de contribuer aux projets liés à l'administration numérique. Les mesures prévues dans le PNRR concernant la transformation numérique du secteur public donneront lieu à des injections de fonds et à la prestation d'un appui en ce sens.

Le nouveau ministère de l'Innovation technologique et de la Transition numérique est bien placé pour stimuler la transformation numérique dans les multiples administrations publiques et échelons d'administration de l'Italie. Certaines administrations sont des chefs de file de l'innovation, tandis que d'autres traînent derrière, faute de capacités ou de priorisation. Selon l'analyse des communes italiennes, celles qui investissent davantage dans le passage au numérique fournissent les services administratifs de manière plus efficace et dépensent une plus grande partie de leurs fonds de l'UE affectés aux projets d'investissement (Graphique 2.11, partie A). En revanche, l'adoption limitée du numérique a freiné l'efficacité des services publics italiens de l'emploi (OECD, 2019[89]) (voir à ce sujet l'Encadré 2.12). Une approche efficace consisterait à poursuivre la stratégie de non-imposition de l'adoption d'un système uniforme aux organismes et de développement d'une plateforme commune destinée à coordonner et favoriser la conversion au numérique dans l'ensemble du secteur public, en offrant des plateformes, orientations et normes communes afin d'homogénéiser les processus de transformation, ainsi qu'une architecture numérique et de données commune, que différentes administrations pourraient utiliser en y reliant aisément leurs systèmes ou en l'adaptant à leurs propres besoins. La stratégie du PNRR de développement d'une administration publique « en nuage », tout en permettant aux administrations de

recourir à leurs autres solutions, semble conforme à cette approche flexible. En tant qu'organisme central, le Ministère pourrait contribuer à supprimer les obstacles à la coordination tels que la thésaurisation des données, et aider les organismes à élaborer leurs dossiers de justification des projets de gouvernance numérique.

Il est essentiel d'attirer des talents du secteur numérique et de développer des compétences à jour à travers l'administration publique afin que celle-ci accélère son utilisation des technologies numériques et autres (OECD, 2021[69]). Les administrations publiques en Italie, comme dans bien d'autres pays de l'OCDE, n'ont pas de compétences suffisantes pour élaborer, mettre en œuvre et tenir à jour les technologies numériques, ni pour exploiter à leur plein potentiel les outils numériques. Par exemple, pour pouvoir utiliser efficacement les données produites par le passage au numérique, il faut posséder des compétences en traitement, analyse et interprétation, dont maints fonctionnaires sont dépourvus. Même si de nombreuses entreprises privées italiennes sont également affligées de telles pénuries d'aptitudes, les gels des embauches et la faiblesse des stratégies de planification des compétences ont accentué les lacunes du secteur public en la matière. Puisque les travailleurs qui possèdent de telles compétences sont rares, obtiennent un avantage salarial et tendent à mener une carrière dynamique, le secteur public a besoin de dispositifs plus agiles de recrutement et de gestion de carrière afin de les attirer et de les maintenir en poste, comme exposé plus haut. En parallèle, peu d'agents publics ont la possibilité d'acquérir les compétences pertinentes : par exemple, seuls 9.5 % des employés des administrations communales ont suivi une formation en technologies de l'information et de la communication en 2018, et cette formation portait principalement sur des applications spécifiques et la sécurité des technologies de l'information (Istat, 2020[90]). Le PNRR prévoit un programme de recrutement, de formation et de renforcement en général des compétences numériques du secteur public. L'expansion de ce programme afin qu'il perfectionne également les compétences des agents publics en fait d'utilisation des avantages du numérique, notamment concernant l'analyse des données, aiderait le virage numérique à conduire à une transformation plus profonde du secteur public. L'offre et la qualité des activités internes de formation de la fonction publique pourraient être améliorées par l'élaboration d'options provenant tant de Formez (l'organisme interne de formation) que des fournisseurs privés, de même que par la diffusion d'informations plus claires sur la qualité et la pertinence de la formation.

Graphique 2.10. L'Italie a réalisé des progrès considérables dans la transformation des services publics par le truchement des données et des technologies numériques, mais la participation de la population traîne de l'arrière

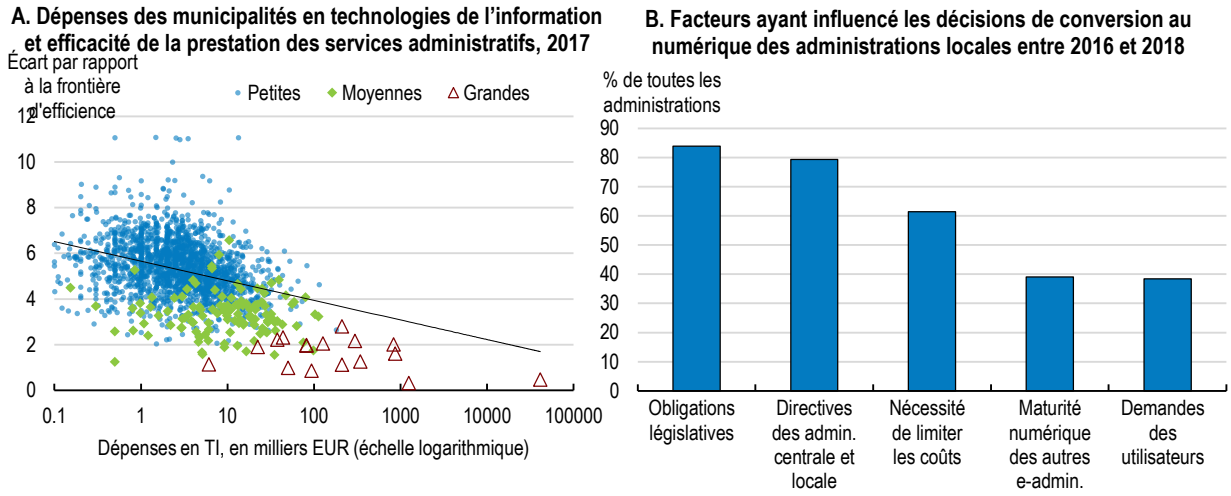


Note : L'Indice de l'administration numérique de l'OCDE a pour objet de mesurer la transformation numérique du secteur public au niveau de l'administration centrale, étant entendu que cette transformation consiste en une transition de l'administration électronique à l'administration numérique, dans six dimensions.
Source : Enquête de l'OCDE sur l'administration numérique 1.0. https://www.oecd.org/gov/digital-government-index-4de9f5bb-en.htm.

StatLink https://stat.link/cfr04m

Un cadre réglementaire efficace aide le secteur public à devenir « numérique par conception » plutôt que « numérique par défaut », et peut favoriser l'adhésion par les utilisateurs. La réglementation peut être un élément moteur du passage au numérique, en particulier dans les cas où les capacités sont rares ou les incitations au changement sont faibles. En fait, la coercition a été le principal élément moteur du passage au numérique pour bon nombre d'administrations infranationales d'Italie (Graphique 2.11, partie B). La réglementation peut également appuyer la demande de services publics numériques, en assurant par exemple aux utilisateurs que leurs données personnelles sont protégées tout en étant stratégiquement utilisées pour améliorer les services, l'intégrité et la transparence (OCDE, 2019[91]). L'évolution rapide des technologies émergentes signifie que des réglementations prescriptives telles que les normes techniques deviennent rapidement désuètes et peuvent entraver la transformation numérique. Des parties du Code de l'administration numérique risquent de subir ce sort. Une réglementation efficace devrait être formulée en termes de résultats minimums à atteindre, tout en encourageant les utilisateurs à innover sur le plan des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir (Ubaldi et al., 2019[92]; Attrey, Lesher and Lomax, 2020[93]).

Graphique 2.11. Les collectivités locales qui passent au numérique sont plus efficaces, mais la plupart n'entreprennent cette transformation que lorsqu'elles y sont forcées



Note : Partie A : Les communes les plus proches de la frontière d'efficience (définie comme correspondant aux services fournis par rapport aux dépenses, après neutralisation des attributs de la commune) sont plus proches de la commune la plus efficiente. Les services administratifs englobent les services communaux techniques, d'urbanisme, du logement et de registre foncier. Les dépenses de TI comprennent les dépenses relatives aux ordinateurs et au matériel informatique, aux logiciels, aux bases de données et aux licences. Les facteurs neutralisés pour l'établissement de ce rapport comprennent les attributs des communes, notamment leur taille. La population des « petites » communes est inférieure à 50 000 habitants, celle des communes « moyennes » se situe entre 50 000 et 250 000 habitants et celle des « grandes » communes est supérieure à 250 000 habitants. Partie B : Proportion des administrations locales indiquant qu'un facteur a « plutôt » ou « grandement » influencé leurs décisions de conversion au numérique entre 2016 et 2018, en pourcentage de toutes les administrations.
Source : OpenCivitas ; ISTAT et calculs de l'OCDE ; et ISTAT (2020), Local public administrations and ICT: 2018.

StatLink https://stat.link/59brn8

Encadré 2.11. Renforcer les effectifs et la transformation numérique pour mettre en œuvre de plus efficaces politiques actives du marché du travail

Ces dernières années, le gouvernement italien a effectué des investissements bienvenus dans l'élaboration de politiques actives du marché du travail (PAMT) qui soient accessibles, modernes et efficaces, et le PNRR de l'Italie poursuit ces efforts. Si certaines régions offrent des PAMT innovantes et de grande qualité, leur accès et leur efficacité sont limités dans bon nombre des zones où les besoins du marché du travail sont les plus grands (OCDE, 2019[6]). Des PAMT efficaces peuvent contribuer à remédier aux lacunes du marché du travail en termes de participation et de compétences, en particulier dans les régions à la traîne et chez les jeunes et les femmes (Card, Kluve and Weber, 2017[94]). Elles peuvent améliorer la résilience de la main- d'œuvre face aux crises en favorisant la requalification et l'accès à des opportunités d'emploi émergentes (OCDE, 2018[95]). Dans bien des pays, les services publics de l'emploi offrent une protection sociale, et l'Italie a fait des services publics de l'emploi, et des éléments connexes que sont la recherche d'emploi, le soutien social et l'éducation des adultes, des éléments centraux du déploiement national du système de revenu minimum garanti.

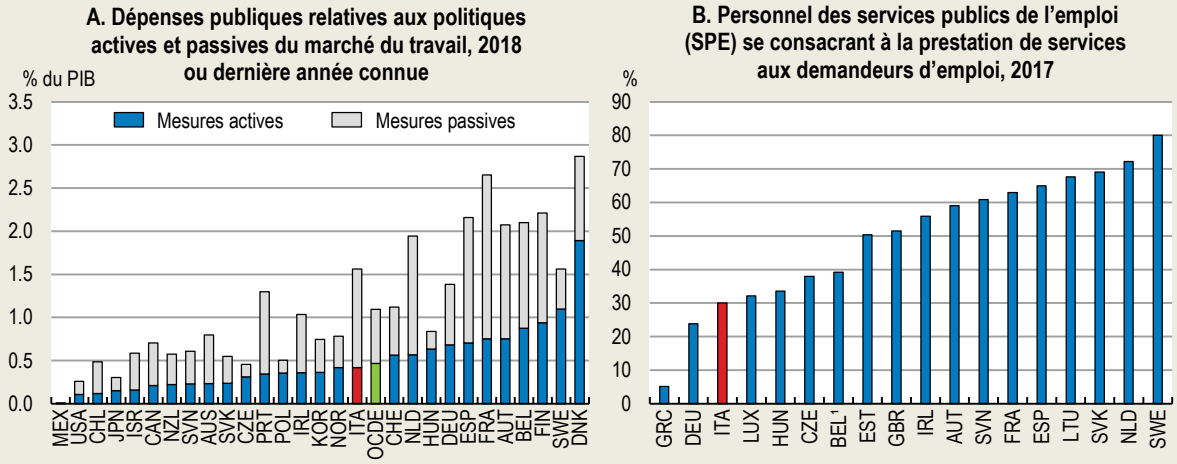
Afin d'accroître l'efficacité des PAMT en Italie, il faudra remédier à bon nombre des problèmes qui affligent de manière plus générale l'efficacité du secteur public et dont il est fait état dans le présent chapitre. Les dépenses globales relatives aux PAMT sont proches de la moyenne des pays de l'OCDE ; cependant, la réaffectation de fonds aux politiques les plus performantes pourrait améliorer les résultats (OCDE, 2018[95]). Les dépenses globales de l'Italie au titre des politiques du marché du travail font la part belle aux mesures passives telles que les prestations de chômage et les mesures connexes de protection sociale (Graphique 2.12, partie A). Bien que les aides à l'embauche et les subventions salariales puissent

encourager les employeurs à recruter des membres de groupes qui, sinon, ne pourraient pas trouver d'emploi, et à leur fournir une expérience de travail, le ciblage peut être inadéquat. Les évaluations dans l'ensemble des pays de l'OCDE indiquent que les mesures actives telles que le placement sur le marché du travail ou les programmes de formation et de développement des compétences présentent un meilleur rapport coût-efficacité pour ce qui est de faire accéder à long terme un plus grand nombre de travailleurs à des emplois de meilleure qualité. Les dépenses de l'Italie au titre des programmes actifs du marché du travail par chômeur sont faibles et le pays pourrait réexaminer et modifier régulièrement la répartition de ses dépenses consacrées à l'emploi.

L'Italie a recruté pour une durée déterminée 3 000 « navigateurs » des services d'emploi à l'intention des services publics régionaux de l'emploi, en vue d'inverser la tendance à la rareté et à la diminution des effectifs. Les contrats de ces recrues viendront à échéance à la fin de 2021 et une nouvelle vague de recrutement suivra. En Italie, dans l'ensemble des services publics de l'emploi, le nombre de dossiers à traiter est plus grand, et la proportion de travailleurs qui fournissent des services aux demandeurs d'emploi est plus faible, que dans d'autres pays de l'OCDE (Graphique 2.12, partie B). La plupart des membres du personnel des services publics de l'emploi étaient déjà en place depuis longtemps et ne possédaient ni la formation ni les compétences nécessaires pour fournir des services d'emploi modernes, particulièrement dans les régions à fort taux de chômage (OECD, 2019[89]). La stratégie actuelle d'embauche de personnel contractuel pourrait contribuer à une harmonisation rapide des effectifs dans l'ensemble des bureaux. Toutefois, une embauche et une formation ciblées de travailleurs qualifiés, et l'offre à ces travailleurs de perspectives de carrière et d'incitations liées à la performance, aideraient à développer des effectifs plus efficaces et plus professionnels.

Le renforcement et le regroupement de services de TI tels que l'enregistrement et le soutien en ligne, des outils efficaces de gestion de bases de données et de communication, ainsi que l'exploitation de l'intelligence artificielle pourraient accroître considérablement les capacités et la qualité des PAMT et permettre à un plus grand nombre de membres du personnel de délaisser l'administration pour passer au soutien aux demandeurs d'emploi. Un nouveau système national de TI élaboré en 2017 a été abandonné en raison de difficultés techniques. Au lieu de ce système, l'ANPAL pourrait élaborer des systèmes de TI pourvus d'une architecture flexible pouvant aider, par exemple, les divers organismes publics et privés à développer et relier leurs bases de données et leurs systèmes d'information et de gestion, s'inspirant de l'approche de l'Équipe de la transformation numérique décrite plus haut.

Graphique 2.12. L'Italie a une marge de manœuvre qui lui permettrait d'affecter plus de ressources aux politiques actives du marché du travail, en accordant une plus grande priorité aux services aux demandeurs d'emploi



Note 1 : Les politiques passives du marché du travail comprennent les dispositifs de garantie de revenu tels que les programmes d'indemnisation du chômage et de retraite anticipée. Les dépenses liées aux politiques actives du marché du travail comprennent toutes les dépenses sociales (autres que les dépenses d'éducation) qui visent à améliorer les chances des bénéficiaires de trouver un emploi rémunéré ou encore d'accroître leur rémunération. Elles incluent les dépenses consacrées à l'administration et aux services publics de l'emploi, à la formation professionnelle, aux programmes spéciaux en faveur des jeunes qui passent de l'école à la vie active, aux dispositifs destinés à assurer ou à faciliter l'emploi des chômeurs et d'autres personnes (à l'exclusion des jeunes et des handicapés), et aux programmes spéciaux pour les handicapés.

Note 2 : Les données relatives à la Belgique correspondent à la moyenne pondérée des SPE Actiris, FOREM et VDAB.

Source : OCDE (2021), Statistiques sur les programmes du marché du travail, Emploi (base de données) ; et Commission européenne (2017), Assessment Report on PES Capacity 2017, http://doi.org/10.2767/880082.

StatLink 2 https://stat.link/5mwaji

Optimiser la répartition entre les administrations des compétences en matière de services publics et d'investissement

Contribution d'une administration à plusieurs niveaux à l'efficacité du secteur public

En 25 ans, l'Italie est devenue un pays moyennement décentralisé (Graphique 2.13). Au sein de son administration à plusieurs niveaux, elle a progressivement transféré les responsabilités administratives et budgétaires, principalement de l'État et des administrations provinciales à ses administrations régionales (Blöchliger and Kim, 2016[96]). Pour être efficace, la décentralisation doit concilier la proximité de l'administration avec les usagers et les contribuables, l'échelle pour un fonctionnement efficient et les écarts de qualité des services acceptables dans un pays. L'efficacité du secteur public peut être améliorée en attribuant des compétences aux administrations infranationales tout en les rendant redevables des biens et services publics qu'elles fournissent. Bien que certaines régions de l'Italie aient mis à profit leur autonomie croissante pour innover et fournir des biens et services publics dont la qualité figure parmi les plus élevées de l'OCDE, la décentralisation a, dans l'ensemble, moins contribué qu'attendu à l'amélioration des services et a laissé les disparités régionales anciennes se creuser, comme le décrit l'*Étude économique de l'OCDE* de 2019 consacrée à l'Italie (2019[6]).

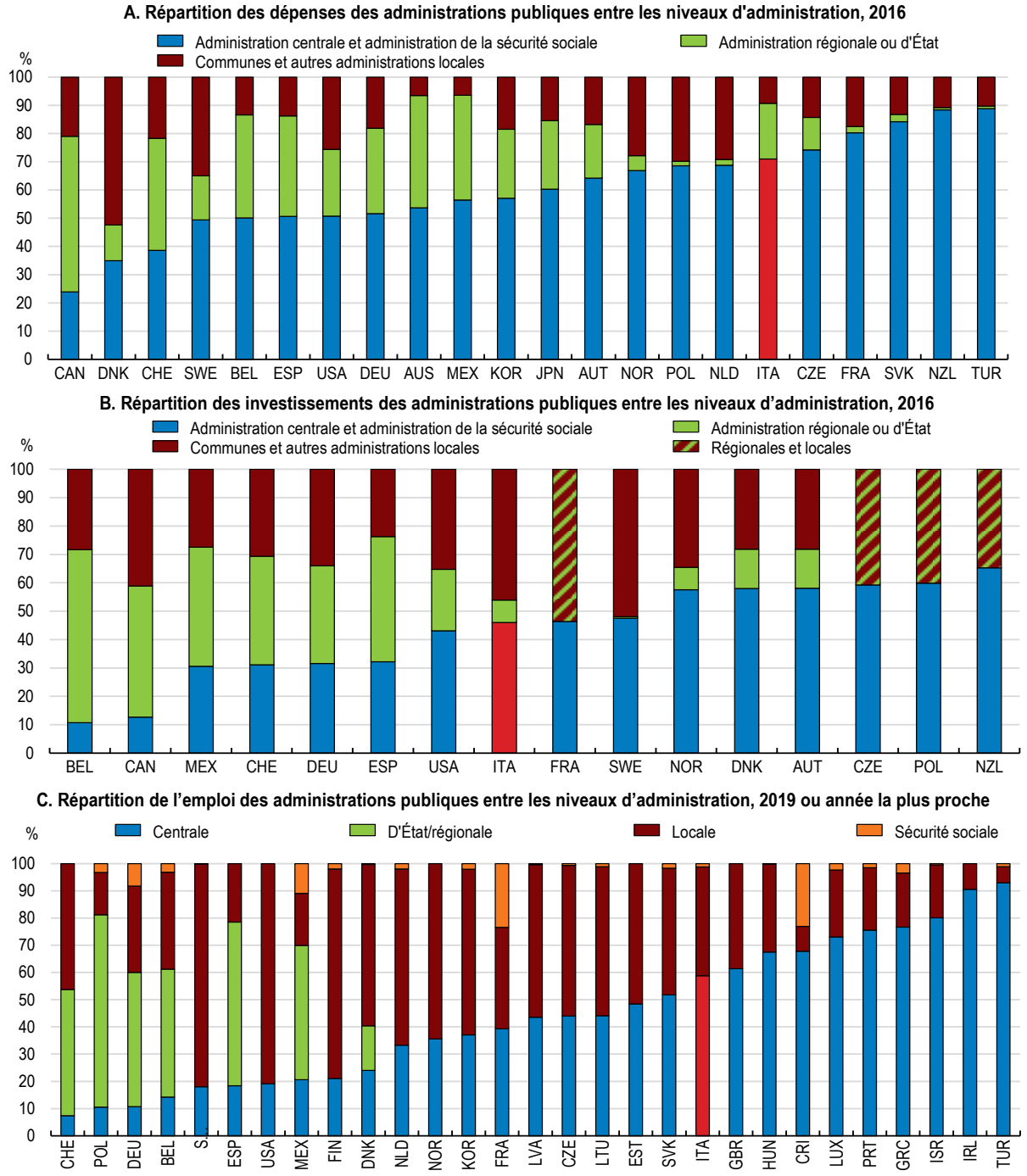
En Italie, le chevauchement des compétences en matière de fixation des normes et de fourniture des biens et services publics conjugué aux capacités variables des différentes administrations diminue les bénéfices apportés par son administration à plusieurs niveaux et nuit souvent à l'efficacité du secteur public. Cette situation pèse sur les prestations de services dans des domaines prioritaires tels que les politiques actives

du marché du travail ou la qualité des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (voir Encadré 2.12). Par ailleurs, l'administration est fractionnée entre l'État, 20 régions dont cinq sont des régions autonomes à statut spécial, 110 provinces et 7 900 communes. Les communes demeurent compétentes pour la fourniture de nombreux biens et services publics, et pour la majeure partie des dépenses publiques d'investissement, mais la plupart sont de petite taille – 92 % des 7 900 communes italiennes comptent moins de 15 000 habitants (Graphique 2.14). Les autorités métropolitaines, de création assez récente, ont démontré leur efficacité dans certains domaines, mais elles n'ont pas reçu toutes les compétences fonctionnelles ou, dans certains cas, elles ne couvrent pas la totalité du territoire correspondant à la zone métropolitaine effective, ce qui limite leur contribution à l'amélioration des biens et services publics (OCDE, 2019[6]). Le référendum constitutionnel de 2016 a rejeté les propositions tendant à rationaliser les compétences et les niveaux d'administration et a laissé les administrations provinciales en place, malgré le peu de compétences qu'elles conservent. Une relance de la rationalisation des compétences et une simplification de la structure des organismes publics, comme le regroupement des petites communes en zones urbaines, pourraient aider à consolider les capacités du secteur public et à améliorer les services.

La répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration est la pierre angulaire d'une décentralisation réussie (OCDE, 2019[97]). En Italie, l'existence de compétences concurrentes pour de nombreux services engendre des difficultés de coordination entre les différents organismes publics. L'État fixe les normes nationales de services que les collectivités locales sont chargées d'atteindre. Bien que cette approche soit commune à plusieurs pays décentralisés, elle engendre des difficultés lorsque les collectivités locales ont des capacités organisationnelles ou financières très différentes. Dans certains domaines, comme les politiques actives du marché du travail ou l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (voir Encadré 2.13), la fourniture des services est d'autant plus difficile que les compétences sont transférées des provinces ou communes aux organismes régionaux ou que ces normes sont élaborées et mises en œuvre, en particulier dans les régions à la traîne (voir Encadré 2.12 et Encadré 2.13). Bien que des modifications législatives et des décisions de justice aient un peu réduit l'incertitude, une nouvelle clarification de la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration améliorera l'efficacité. Les compétences méritent d'être régulièrement revues et redistribuées au fur et à mesure de l'évolution des besoins et du contexte.

La mise en place d'organismes et de pratiques qui aident les différents organismes publics à se coordonner et à coopérer exploiterait mieux les bénéfices d'une administration à plusieurs niveaux, par exemple en aidant à trouver des solutions pragmatiques aux déséquilibres présents dans l'attribution formelle des compétences en Italie. Les Conférences, qui réunissent l'État et les administrations territoriales et locales, sont censées jouer ce rôle. Leur portée pourrait être élargie à d'autres domaines de l'action publique, et leurs ressources d'analyse et d'appui aux capacités pourraient être accrues pour leur permettre de mieux identifier les pratiques efficaces et de soutenir leur adoption.

Graphique 2.13. L'Italie est modérément décentralisée et les administrations infranationales jouent un rôle important dans la réalisation des investissements publics



Note : Les Parties A et B utilisent les comptes nationaux et des sources nationales qui complètent les données des comptes nationaux, bien que celles-ci n'aient pas été totalement consolidées, pour permettre l'identification des données des administrations régionales. La Partie C provient d'ILOSTAT et suit les définitions institutionnelles des comptes nationaux, qui peuvent ne pas spécifier les administrations régionales dans les pays non fédéraux.

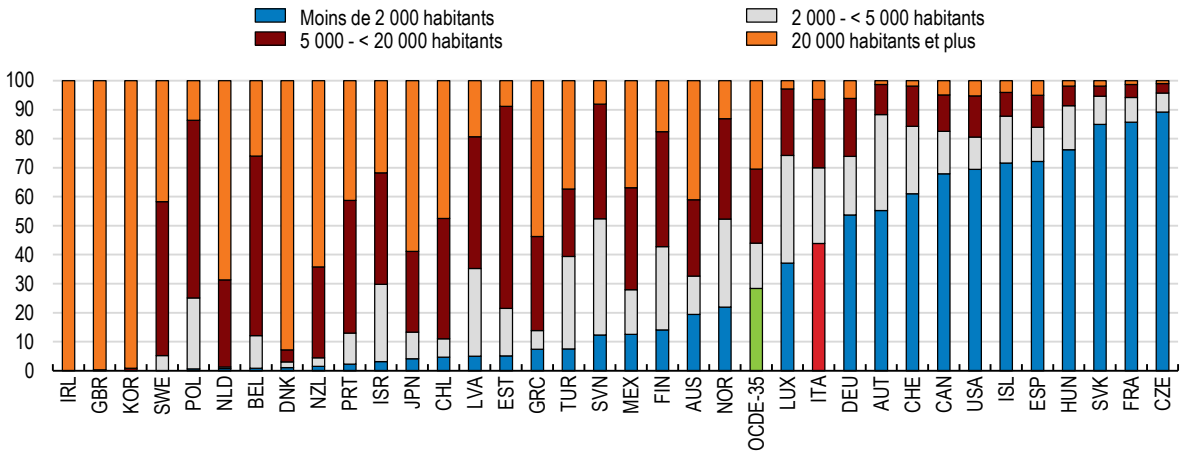
Source : OCDE (2021), base de données sur les finances et l'investissement des collectivités territoriales (REGOFI, *Regional Government Finance and Investment*). (Parties A et B) ; Organisation internationale du Travail (OIT), ILOSTAT (base de données), Emploi public par secteurs et sous-secteurs des comptes nationaux (Partie C).

StatLink https://stat.link/0nyrc8

L'Italie a réalisé d'importants progrès sur le plan de la réduction des déséquilibres entre les compétences de ses différents niveaux d'administration en matière de recettes et de dépenses. Cependant, ces progrès ont surtout été réalisés en réduisant de plus de moitié les transferts de l'État aux administrations infranationales, et surtout locales, entre 2007 et la fin des années 2010, ce qui, pour les administrations infranationales, a accru l'importance relative de leurs propres recettes. L'État a mis en place un système de péréquation sophistiqué qui évalue le coût de la fourniture des services publics, le coût réel exposé ainsi que les besoins et les capacités de chaque organisme public à fournir ces services, bien qu'il ne s'applique qu'à une très petite faction des dépenses et que ces mesures ne résolvent pas les inégalités globales des recettes (Dougherty and Forman, 2021[98]). Les données indiquent que ce système améliore les affectations et la capacité des administrations infranationales à fournir des biens et services, surtout celles qui sont confrontées à des besoins plus élevés ou à des conditions de fonctionnement plus difficiles (Brosio, 2018[99]). Une utilisation plus large de ce système de péréquation, même si elle suppose d'utiliser des calculs moins complexes, accroîtrait ces avantages.

Graphique 2.14. La plupart des 7 900 communes italiennes sont de taille modeste

Répartition des communes par taille de population, 2016



Source : OCDE (2018), Gouvernements infranationaux des pays de l'OCDE : Données clés (base de données).

StatLink https://stat.link/y6zxct

Une plus grande transparence et une redevabilité accrue expliquent nombre des bénéfices apportés par une administration à plusieurs niveaux. Dans de nombreux domaines, l'Italie dispose d'abondantes données sur les performances des administrations infranationales, comme les données OpenCivitas générées par le système des subventions de péréquation. Poursuivre la collecte de ces données et les efforts d'analyse dans les différents domaines de l'action publique et niveaux d'administration, et développer davantage ces données et l'analyse pour toutes les régions et provinces ayant un statut autonome spécial favoriserait la redevabilité. En outre, une meilleure utilisation de ces données pour établir des rapports comparatifs aisément communicables des performances des différentes administrations favoriserait le dialogue avec les citoyens et inciterait davantage les administrations à améliorer leurs performances.

Améliorer la réalisation des investissements publics par les administrations infranationales

Les dépenses publiques d'investissement de l'Italie ont chuté de 35 % en termes nominaux entre leur plus haut niveau de 2009 et 2014 pour atteindre 2.3 % du PIB, un taux qui ne suffit même pas à entretenir le stock de capital public existant. L'investissement public s'est progressivement redressé les années suivantes, mais il restait inférieur de 23 % en 2019 à ce qu'il était dix ans plus tôt. Les capacités

administratives sont un frein reconnu depuis longtemps à l'investissement public. Lorsque les budgets publics d'investissement étaient réduits, de nombreuses administrations n'ont pu mettre en œuvre ne serait-ce que la partie résiduelle des projets. Ainsi, l'Italie a déboursé moins des fonds européens structurels, sociaux et d'investissement que la moyenne des autres pays de l'UE, elle-même décevante, surtout sur la période 2014-2020 (voir l'analyse au chapitre 1). Les mesures prises pour réduire les risques de corruption et renforcer l'intégrité ont rendu les procédures plus administratives et on leur a imputé en partie cette insuffisance de dépenses, même si elles incorporent ou dépassent généralement les normes internationales et gèrent les risques d'intégrité perçus.

Encadré 2.12. Une meilleure collaboration entre les différents niveaux d'administration pour la mise en œuvre des politiques actives du marché du travail.

La gestion des politiques actives du marché du travail a suivi les tendances et difficultés plus générales de l'Italie à fournir des services au sein de multiples niveaux d'administration. Les compétences, qui étaient précédemment attribuées à plus d'une centaine de provinces, ont été regroupées au sein de 21 organismes régionaux. Le plan prévoyant de poursuivre le regroupement des compétences au sein de l'Agence nationale pour les politiques actives du marché du travail (ANPAL, *Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro*) a été abandonné à la suite de l'échec du Référendum constitutionnel de 2016. Depuis, l'ANPAL s'est efforcée de renforcer les services publics de l'emploi en élaborant des normes minimales nationales, en suivant les indicateurs et en soutenant les agences régionales. Depuis 2019, l'État fournit des financements importants aux régions afin de renforcer leurs services publics de l'emploi. Cependant, la coordination entre les politiques actives du marché du travail régionales doit être renforcée. La confiance et la communication entre les différentes institutions font souvent défaut (OECD, 2019[89]). La coordination entre les différentes politiques actives du marché du travail (services sociaux, formation des adultes et formation professionnelle) reste limitée (European Commission, 2020[25]), car les autorités régionales pensent que les marchés du travail régionaux sont très différents les uns des autres.

Pour surmonter ces difficultés, l'ANPAL peut mieux intégrer le personnel des agences régionales qu'elle a absorbé et qui se consacre à la mise en œuvre des politiques sur le terrain. Elle peut évaluer les opérateurs régionaux, recenser et diffuser les pratiques efficaces sur l'ensemble du territoire et encourager les agences régionales à les adopter par des incitations financières. Le réseau européen des services publics de l'emploi offre un modèle pour ces comparatifs, ces échanges et l'apprentissage continu (Fertig and Ziminiene, 2017[100]). L'Espagne, où la fragmentation des politiques actives du marché du travail entre les régions est comparable à celle de l'Italie, a adopté ce modèle avec succès et favorisé la coopération par des plateformes de communication et d'échange.

Plusieurs régions ont développé des quasi-marchés des services publics de l'emploi qui permettent de compléter les services publics par des services privés et offrent un fort potentiel d'élargissement de l'accès. À titre d'exemple, l'« assegno di ricollocazione », un bon pour la recherche d'emploi mis en place en 2017, autorise les demandeurs d'emploi à choisir un prestataire de services publics ou un prestataire privé. Des problèmes de conception ont initialement limité le succès de ce dispositif, notamment l'offre de services restreinte à laquelle les utilisateurs pouvaient accéder, les conditions d'activation plus strictes pour les utilisateurs bénéficiant de transferts sociaux et le fonctionnement parallèle de dispositifs régionaux et nationaux. Si elle tire les leçons de ces difficultés et accroît le rôle des prestataires privés dans toutes les régions, l'Italie pourra rapidement élargir l'accès aux politiques actives de marché du travail et renforcer leur qualité. Le développement de la coopération entre les services de l'emploi publics et privés, associé à des mesures pratiques telles que la communication entre les bases de données et les systèmes des différents services, améliorerait l'appariement entre les demandeurs d'emploi et les employeurs. La Finlande et l'Espagne ont démontré les bienfaits de ce type d'approches (ICON-INSTITUT Public Sector, 2018[101]). Les organismes centraux peuvent soutenir

la collaboration public-privé en veillant à mettre en place l'infrastructure informatique nécessaire et à collecter, analyser et utiliser les données relatives aux résultats afin d'encourager les performances. Une supervision et des contrôles solides et indépendants sont essentiels au succès de ce type de système hybride, comme le montre l'évolution de l'externalisation des services de l'emploi en Australie (Education and Employment References Committee, 2018[102]).

Encadré 2.13. Mesures visant à améliorer les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants dans les localités à la traîne

En Italie, le taux d'inscription des enfants âgés de 3 ans et plus dans des structures d'éducation et d'accueil est élevé, proche de 100 %, mais il n'y a de places que pour un quart des enfants de moins de 2 ans. Les écarts entre les régions sont importants, certaines régions du Nord disposant de places pour près de la moitié des enfants, tandis que la Campanie en offre moins d'une pour dix (Graphique 2.15, partie A) (Istat, 2019[103]). Bien que le nombre de places ait augmenté au cours des dix dernières années, l'Italie est encore loin des places disponibles pour un tiers des enfants que d'autres pays de l'OCDE fournissent en moyenne ou que l'Italie avait voulu atteindre avant 2010.

L'élargissement de l'accès à la prise en charge des jeunes enfants peut permettre de relever plusieurs défis à long terme. L'augmentation de 3,9 milliards d'euros allouée par le plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) au financement de l'accueil des jeunes enfants peut développer l'offre tout en garantissant une qualité minimale homogène. L'accès à une prise en charge des très jeunes enfants abordable et de qualité accroît la probabilité que les femmes cherchent un emploi, en particulier dans les ménages à bas revenus, ce qui peut améliorer l'inclusivité du marché du travail italien et réduire les inégalités de genre (Figari and Narazani, 2019[104]; Carta, 2019[105]). D'autre part, le temps passé en structure d'accueil améliore les performances des enfants tout au long de leur éducation et peut être particulièrement bénéfique pour ceux qui sont issus de ménages défavorisés (OCDE, 2017[106]). Lorsqu'il n'y a pas de structure d'accueil à prix abordable ou que les structures n'inspirent pas confiance, les familles se tournent souvent vers leur famille élargie pour la prise en charge des enfants. Bien que cette solution puisse réduire les coûts, elle est souvent moins pédagogique, et compter sur ce type de garde peut compliquer le déménagement des familles dans des régions offrant de meilleures perspectives d'emploi.

Les faibles taux d'inscription illustrent davantage la rareté des places que des frais élevés à la charge des utilisateurs. Les listes d'attente sont longues, même dans les régions les mieux dotées en places (Carta, 2019[105]; European Commission/EACEA/Eurydice, 2019[107]). Le coût net moyen supporté par les ménages est proche de la moyenne de l'OCDE, à environ 20 % du coût du service d'éducation et d'accueil des jeunes enfants. Les ménages paient en moyenne 300 euros par mois pour une place dans une structure publique et à peu près le double dans une structure privée, tandis que les communes peuvent facturer moins cher les places en structures publiques pour les ménages à faible revenu. Depuis 2012, l'Italie subventionne les frais de garde des ménages, actuellement par le biais d'une allocation liée au revenu ou un crédit d'impôt plafonné (Hyee et al., 2020[108]).

Mieux utiliser le personnel et ajuster l'externalisation pour accroître le nombre de places de qualité

Le coût des services d'accueil des enfants est très variable sur le territoire italien, ce qui témoigne d'importants écarts dans la qualité et l'efficacité de la fourniture des services d'accueil (Bulman and Doino, Forthcoming[55]). Une amélioration de l'efficience des régions à la traîne accroîtrait le nombre de places disponibles avec les ressources existantes. Les crèches traditionnelles concentrent environ 80 % des places disponibles, réparties pratiquement à égalité entre les prestataires communaux et les

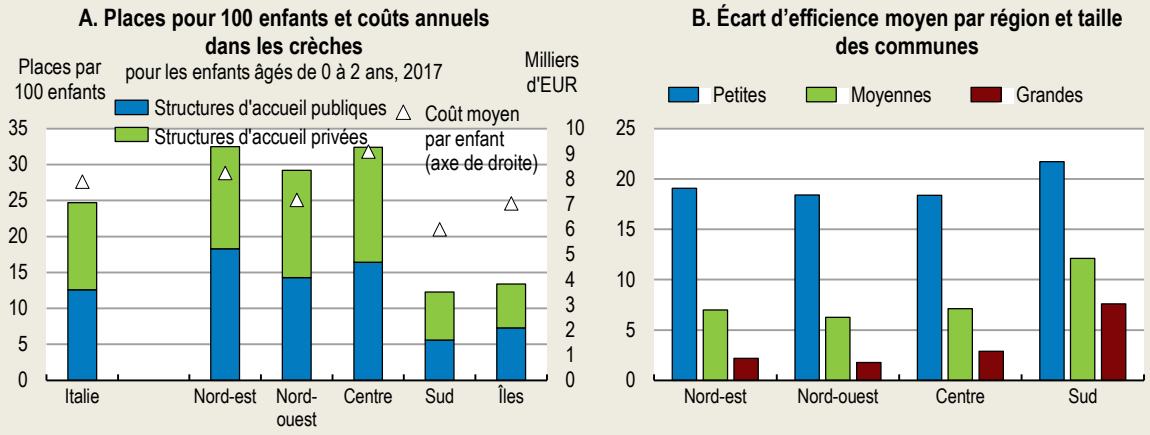
prestataires privés. Concernant le nombre de places en crèche, les données d'OpenCivitas au niveau des communes indiquent que celles qui parviennent le mieux à fournir des places en crèche sont des villes de taille moyenne situées dans le nord-ouest.

Pour accroître le nombre de places disponibles en structure d'accueil, il semble qu'il soit plus efficace de recruter des puéricultrices publiques qualifiées et d'augmenter la superficie des crèches publiques que d'augmenter le personnel et la superficie des structures privées. En général, les villes qui offrent plus de places fournissent ces places avec plus d'efficience en termes de coût horaire du personnel, de prix au m² et d'administration par place. Les communes qui fournissent des services de garde plus efficients tendent à avoir du personnel administratif plus jeune, ayant effectué des études plus longues. Ce constat souligne l'importance de recruter du personnel possédant des qualifications appropriées et à jour, et corrobore les constats d'études similaires réalisées en Saxe (Montén and Thater, 2011[109]). L'externalisation des services à des prestataires privés réduit l'efficience de la garde d'enfants, bien que les prestataires privés aient généralement des coûts de personnel inférieurs à ceux des services publics. Cela peut indiquer que les crèches privées allouent davantage de personnel et de surface par enfant que les crèches publiques, ou signaler des écarts de qualité qui ne sont pas mesurés.

Coordonner les niveaux d'administration pour garantir des services homogènes et de qualité

Il est essentiel de veiller à la qualité des places d'accueil afin d'encourager les parents à confier leurs enfants aux structures. Veiller à ce que les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants soient supérieurs à une norme nationale minimale, notamment sur le plan du contenu pédagogique, aiderait à redresser les écarts de qualité entre les régions et encouragerait le recours à ces structures. Des services d'éducation et d'accueil de moindre qualité peuvent dissuader les ménages d'utiliser les services publics, surtout pour les ménages appartenant aux groupes socio-économiques élevés. Le ministère national de l'Éducation a récemment établi des lignes directrices éducatives ainsi qu'un cadre de surveillance national commun pour les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants. Il alloue également des financements aux collectivités locales et demande depuis 2020 que le personnel des services d'éducation et d'accueil ait au minimum un niveau d'études correspondant à un baccalauréat approprié (Taguma et al., 2017[110]; European Commission/EACEA/Eurydice, 2019[107]). Le ministère du Travail et des Politiques sociales et le Département des politiques pour la famille sont responsables de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants jusqu'à 3 ans, mais les autorités régionales organisent et surveillent les prestations de services sur leur territoire. Les services de l'État pourraient aider les organismes régionaux à utiliser un outil national de suivi et apporter une aide ciblée aux administrations locales qui n'atteignent pas ces normes. La publication régulière d'indicateurs clairs de la qualité des structures d'accueil, comme le nombre d'employés et la superficie par enfant, et la certification que les centres satisfont aux normes de qualité nationales minimales amélioreraient la transparence et le choix des centres pour les utilisateurs.

Graphique 2.15. Une plus grande efficience des services de garde d'enfants aiderait à augmenter l'accès



Note : Partie A : coût annuel par place en crèche. Partie B : plus l'écart d'efficience est faible, plus la commune est proche de celle qui fournit des places au prix unitaire le plus bas. La relation est estimée au moyen d'une analyse empirique menée selon la méthode de l'enveloppement avec un score d'efficience axé sur les résultats et des rendements d'échelle non croissants et en tenant compte du nombre d'enfants âgés de 0 à 2 ans au sein de la population et des prix des intrants. Voir Bulman et Ruggero (à paraître), « What helps Italian municipal governments effectively deliver public goods and services ? An empirical investigation », document d'information technique. Les communes de « petite taille » ont une population inférieure à 50 000, les communes de taille « moyenne » entre 50 000 et 250 000 habitants et les communes de « grande » taille, plus de 250 000 habitants.
Source : ISTAT (2019), Supply of Services for the Early Childhood Education : School Year 2017/2018 ; base de données OpenCivitas et calculs de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/pr8cod

Au niveau de l'État, l'Italie a mis en place de nombreux mécanismes pour des investissements publics efficaces, en particulier dans les infrastructures de transport (OECD, 2017[111]). Ainsi, il existe des lignes directrices à jour pour évaluer l'investissement public sur la base d'analyses coûts-avantages tenant compte des impacts sociaux et environnementaux. Les accords de partenariat public-privé ont été standardisés à tous les niveaux d'administration, État et administrations infranationales. Pourtant, dans la pratique, les problèmes qui pèsent sur les projets publics d'investissement dans la plupart des pays de l'OCDE sont souvent plus marqués en Italie (OCDE, 2019[6]), notamment les importants retards de livraison des projets, les dépassements de coûts et les évaluations peu rigoureuses effectuées avant le démarrage des projets, voire après leur achèvement.

L'augmentation de l'investissement public en Italie tient une place centrale dans le plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) et sera vitale pour soutenir la transition vers une économie peu carbonée et combler les carences d'infrastructures, surtout dans les régions à la traîne (OCDE, 2019[6]). L'investissement public, des bâtiments scolaires à l'infrastructure pour l'administration électronique, peut contribuer à améliorer plus largement l'efficacité des services publics. Le PNRR alloue près de 11 % du PIB 2020 à de nouveaux investissements publics sur la période 2021-2026 (examinés au chapitre 1). Il prévoit un portefeuille détaillé de projets à moyen terme qui s'inscrivent dans des objectifs plus larges, notamment de soutien à la transition vers une productivité accrue, au numérique et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cette approche est conforme aux *Recommandations sur l'investissement public efficace* de l'OCDE (OECD, 2018[112]).

Pour accélérer les décaissements, le décret de simplification de 2020 et les mesures prévues dans le PNRR allègent temporairement les exigences en matière de passation des marchés, rationalisent les procédures d'exécution et accroissent les capacités administratives associées. Un bureau central au sein du bureau du Premier Ministre supervisera l'exécution et sera secondé par un secrétariat technique, l'objectif étant de déceler rapidement et de résoudre les obstacles à la réalisation des investissements prévus par le PNRR. Des bureaux dédiés de ce type au centre du gouvernement se sont avérés efficaces pour réaliser des projets complexes de grande ampleur en Italie et dans d'autres pays de l'OCDE. Une comparaison des contributions des projets au bien-être social au fur et à mesure de leur achèvement peut éclairer les ajustements à apporter sur le portefeuille de projets et leur mise en œuvre (Pisu, Hoeller and Joumard, 2012[113]).

Renforcer la capacité des administrations infranationales à réaliser des investissements publics

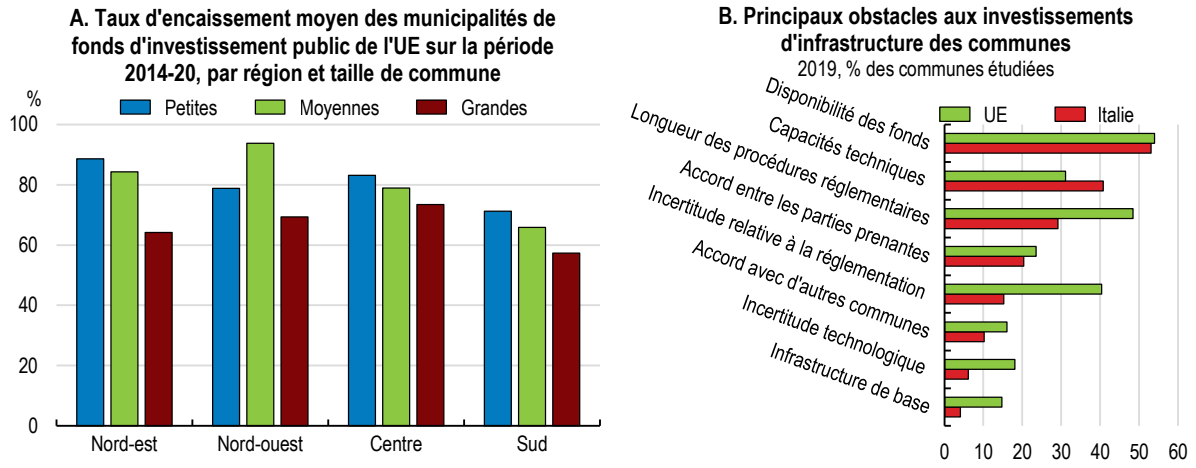
Les administrations infranationales ont un rôle essentiel à jouer dans l'amélioration des performances globales de l'investissement public en Italie comme dans d'autres pays de l'OCDE ayant des difficultés à accroître l'investissement public, tels que l'Allemagne (OCDE, 2021[114]). Les collectivités locales italiennes dépensent 55 % du budget national d'investissement (Graphique 2.13, Partie C). La mauvaise exécution dans les communes de grande taille explique la majeure partie de l'insuffisance des dépenses publiques d'investissement des collectivités locales. Les communes de petite taille tendaient davantage que les grosses à décaisser la totalité des fonds de leurs projets d'investissement financés par l'UE à la fin de la période 2014-2020 (Graphique 2.16). Les stratégies de recrutement et de sélection des projets des communes peuvent améliorer leurs taux de décaissement. L'analyse économétrique indique que les communes ont des taux de décaissement plus élevés lorsque leurs employés sont jeunes, que leur administration est plus petite (après prise en compte de la taille de la population), si elles entreprennent des projets moins nombreux et plus modestes ou si elles investissent davantage en informatique (Bulman and Doino, Forthcoming[55]). Ces constats laissent à penser qu'une sélection plus judicieuse des projets et le soutien aux capacités amélioreraient les décaissements des communes afférents à l'investissement public. Les investissements ciblés du PNRR en capacités du personnel et en soutien à l'exécution sont des mesures qui vont dans le bon sens et qui méritent peut-être d'être développées si elles s'avèrent efficaces.

Développer les mécanismes de coopération entre les différents niveaux de l'administration italienne aiderait à saisir les opportunités d'investissement public et à résorber les goulets d'étranglement en la matière, à coordonner les compétences politiques et réglementaires qui se chevauchent, et à garantir que les ressources et les capacités sont en place pour entreprendre les projets d'investissement. Dans l'ensemble, les communes italiennes tendent davantage à se concerter avec d'autres organismes lors de la conception et de l'implantation des investissements publics que les communes de la plupart des autres pays d'Europe. Cependant, la longueur des procédures d'approbation est un obstacle nettement plus significatif à l'investissement (European Investment Bank, 2017[115]). Les différences de réglementation et de procédures entre les administrations infranationales sont particulièrement citées comme un facteur retardant l'approbation et l'exécution des projets publics d'investissement (OECD-CoR, 2015[116]). Des pays comme l'Australie constatent que l'association de mécanismes de coordination formels et informels est particulièrement efficace, car ils se complètent pour instaurer la confiance et la communication entre différents acteurs (Bounds, 2012[117]). La Nouvelle-Zélande a mis en place des groupes de collectivités locales, tandis que la Suisse a conçu des projets plurijuridictionnels afin de mettre en commun les capacités, de développer la spécialisation, d'accroître la cohérence et l'efficience et de partager les connaissances (Allain-Dupré, Hulbert and Vincent, 2017[118]; NZ Productivity Commission, 2013[119]).

Une approche qui pourrait être envisagée en Italie serait de renforcer les Conférences qui réunissent différents niveaux d'administration. Ces conférences pourraient recenser les domaines dans lesquels des divergences de réglementation et de procédures freinent les projets d'infrastructure, et négocier des accords pour aligner ces réglementations et approches. De même, les efforts déployés au milieu des

années 2010 pour regrouper les capacités communales de passation des marchés au sein d'agences de plus grande taille méritent d'être poursuivis, car ces agences sont plus aptes à concevoir et évaluer la plus grande complexité des projets d'investissement public et à gérer les litiges lorsque les soumissionnaires contestent les décisions d'attribution des contrats, ce qui retarde souvent les projets.

Graphique 2.16. Les communes de grande taille réalisent une part plus faible de leurs projets publics d'investissement



Note : Les communes de « petite » taille comptent moins de 50 000 habitants, les communes de taille « moyenne » entre 50 000 et 250 000 habitants et les communes de « grande » taille, plus de 250 000 habitants.
Sources : base de données OpenCivitas et calculs de l'OCDE ; Banque européenne d'investissement (2020), Enquête de la BEI sur l'investissement.

StatLink https://stat.link/7bjfuy

La collaboration et l'appui aux capacités entre divers organismes publics peuvent contribuer à combler les insuffisances de capacités. Investalia, une nouvelle agence établie pour aider les différents organismes publics à concevoir des projets d'investissement, obtenir les autorisations nécessaires et mettre en œuvre les projets, est un modèle qui, s'il était pleinement développé et s'avérait efficace dans les premières phases, pourrait mériter de monter en puissance parallèlement à l'augmentation des effectifs des administrations infranationales prévue par le PNRR. L'ajustement des compétences et de la couverture des autorités métropolitaines par des accords avec d'autres niveaux d'administration pourrait être un autre moyen d'améliorer les capacités dans les grandes zones communales, comme le recommande l'édition 2019 d'*Études économiques de l'OCDE – Italie* (OCDE, 2019[6]). Les agences d'exécution peuvent aussi mieux mobiliser l'expertise et l'appui du secteur privé pour les aspects techniques de l'exécution des projets. Le risque de « confiscation » par des entrepreneurs privés peut être atténué si ces accords sont soigneusement conçus et en veillant à ce que les agents de la fonction publique aient les compétences nécessaires pour exercer une surveillance efficace des prestataires privés.

Pour attirer du personnel technique et professionnel vers les fonctions de planification locales, il faudra introduire de la flexibilité en matière de recrutement et de rémunération afin de rendre ces postes attractifs, comme on l'a vu plus haut. Le PNRR envisage de recruter d'importants effectifs de personnel technique pour combler le déficit de capacités au sein des administrations infranationales. À plus long terme, développer un flux de postes techniques permettrait aux autorités publiques de rivaliser pour les ingénieurs civils ou d'autres professionnels très demandés. Outre l'aide au recrutement, l'État peut aider les communes à développer les compétences de leurs agents en proposant des formations centralisées, suivant par exemple l'approche de l'autorité britannique chargée des infrastructures et des projets, qui travaille avec l'Oxford Saïd Business School (Global Infrastructure Hub, 2019[120]).

Veiller à ce que les entreprises publiques fournissent effectivement des biens et services publics

Les entreprises publiques jouent un rôle significatif dans l'économie italienne (Graphique 2.17, Partie A). En 2018, l'État était présent dans le capital de 8 500 entreprises employant 924 000 salariés et générant plus de 7 % de valeur ajoutée totale (Istat, 2020[121]). La plupart sont de petites entreprises détenues en tout ou partie par des communes ou d'autres collectivités territoriales (Graphique 2.18) : 84 % des entreprises publiques emploient moins de 50 employés et 43 % ont un chiffre d'affaires annuel moyen inférieur à 500 000 euros. Le ministère des Finances détient une participation majoritaire ou de contrôle dans 20 sociétés industrielles cotées et non cotées représentant 12 % du marché actions italien à fin 2017 et qui emploient la plupart des travailleurs dans des entreprises publiques. Ces participations ont augmenté à la suite des injections de fonds propres destinées à soutenir les entreprises pendant la crise du COVID-19 (De La Cruz, Medina and Tang, 2019[122]; Ministry of Economy and Finance, 2020[123]; OECD, 2017[124]).

De nombreuses entreprises publiques ont été initialement créées par une ou plusieurs collectivités locales pour distribuer l'eau, l'énergie et gérer les déchets, et ces activités étaient les activités principales d'environ 23 % des entreprises publiques en 2018 (Graphique 2.18). Certaines autorités infranationales ont créé des entreprises pour fournir des biens et services, comme des services informatiques, hors des contraintes de budget et d'emploi imposées aux principales administrations au début des années 2010, qui ont étendu ces règles en matière de dépenses et d'emploi aux entreprises publiques. Trente pour cent des entreprises publiques fournissent des services administratifs, professionnels et techniques ou informatiques, mais elles sont généralement détenues par plusieurs administrations infranationales (Graphique 2.17, Partie B et Graphique 2.18) (Istat, 2020[121]).

Le large champ d'activité, la structure de l'actionnariat et la réglementation complexes des entreprises publiques italiennes ainsi que leur grand nombre nuisent à l'efficacité de leurs prestations de services et compliquent l'amélioration de leurs performances. Les biens et les services fournis par des entreprises publiques enregistrent des hausses de prix plus rapides et une satisfaction client plus faible que d'autres biens et services ou que dans d'autres pays européens membres de l'OCDE. Les collectivités locales attribuent souvent des contrats directement aux entreprises publiques, et les obligations imposées par les réformes de 2016 en matière de passation des marchés (analysées plus haut) ne s'appliquent pas aux nombreuses entreprises publiques, même lorsqu'elles sont partiellement détenues par des investisseurs privés. La passation directe des marchés est généralement associée à une moindre efficience des services (Bulman and Doino, Forthcoming[55]). Les entreprises publiques sont régies par le droit des sociétés privées, bien que depuis le milieu des années 2010, elles soient soumises aux contraintes en matière de dépenses et d'emploi qui s'appliquent à l'administration publique générale. Les dérogations au droit des sociétés privées constituent des contraintes pour la gouvernance des entreprises publiques, par exemple en régissant la rémunération de leurs directeurs, le recours à des conseils extérieurs, la manière dont elles recrutent et gèrent leur personnel et les soumettent à des audits officiels. En outre, leur actionnariat public peut avoir l'effet de limiter leurs capacités à restructurer, à fermer des activités ou à licencier des employés. Malgré ces restrictions pesant sur leur gestion, les performances financières globales des entreprises publiques se sont améliorées au cours des années 2010, en particulier dans les régions du Nord (Ministry of Economy and Finance, 2020[123]).

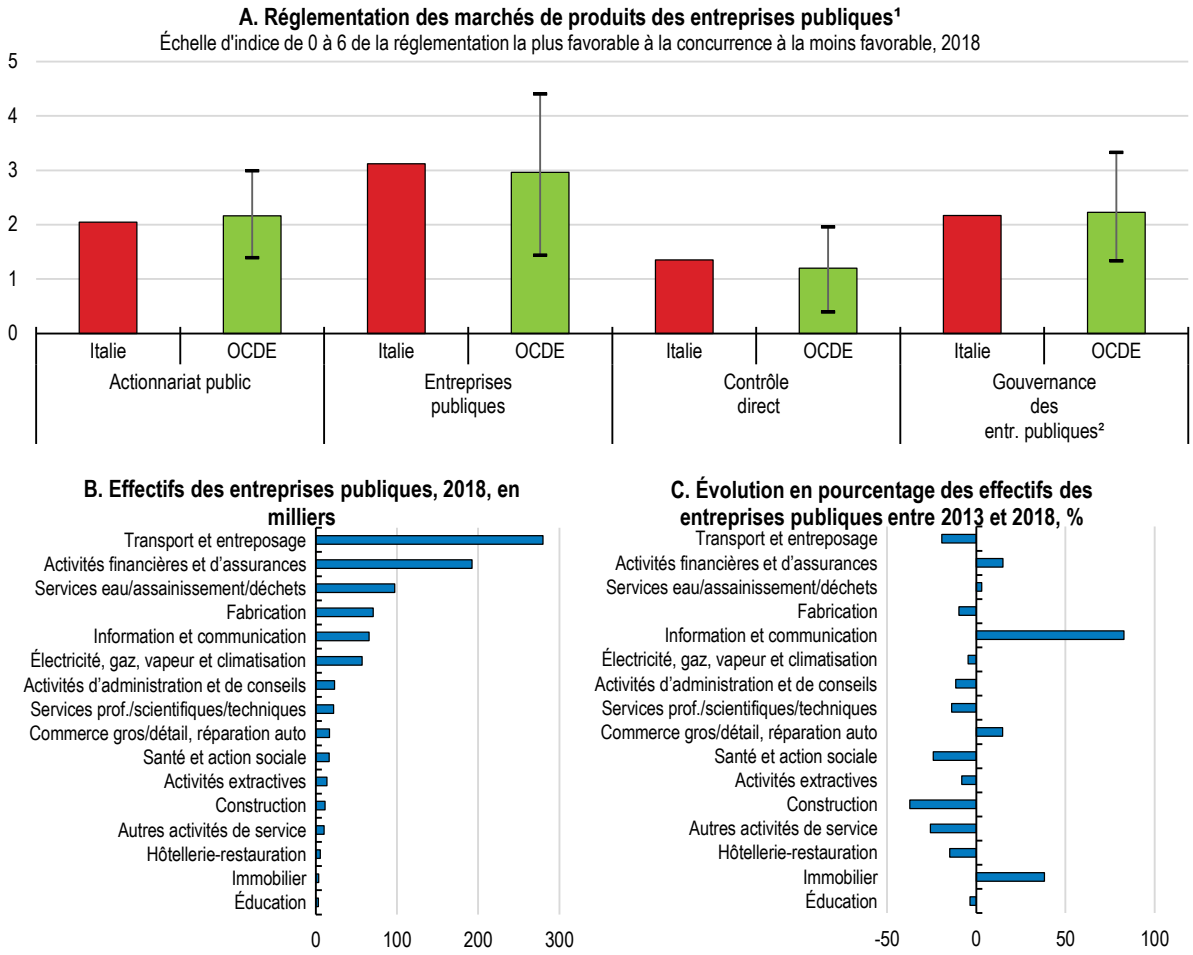
Depuis 2015, l'État impose aux autorités publiques de réduire leurs participations dans des entreprises publiques en fermant ou en cédant celles qui ne remplissent pas les critères d'une fourniture financièrement viable de biens ou de services publics. Le nombre des entreprises publiques a diminué de 20 % entre 2012 et 2018. Pour évaluer les progrès, le ministère des Finances et de l'Économie a entrepris des audits annuels des entreprises publiques. Parmi celles dont le ministère des Finances et de l'Économie a jugé qu'elles ne remplissent pas les critères financiers et de prestations de services pour être conservées, les autorités publiques ne comptaient qu'en céder la moitié et souhaitaient conserver les

autres. Il était prévu qu'elles cèdent 750 entreprises entre 2015 et 2020 sur les 2500 qu'elles détenaient. En fait, elles en ont cédé 392, générant 430 millions d'euros, tandis que les autres ont été conservées du fait de procédures de vente rigides ou parce que les autorités n'ont pas pris les mesures nécessaires pour les vendre ou les fermer. En 2019, l'État a prolongé jusqu'à fin 2021 le délai laissé aux autorités publiques pour céder les entreprises publiques et a suspendu l'obligation de vendre celles qui étaient rentables même si elles ne fournissaient pas des biens et services publics essentiels.

La stratégie du gouvernement consistant à se retirer des entreprises publiques qui ne fournissent pas de biens et services publics ou qui engendrent des risques budgétaires significatifs mérite d'être poursuivie. Ce sera particulièrement important après la crise de la COVID-19, qui pourrait accroître les participations du secteur public dans les entreprises. Le gouvernement peut améliorer les performances des entreprises publiques essentielles tout en libérant d'autres entreprises des contraintes de l'actionnariat public et en liquidant les entreprises défuntes ou les sociétés écrans. Pour les entreprises qui restent aux mains du secteur public, la gouvernance pourrait être améliorée en s'assurant que les entreprises publiques suivent les *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance d'entreprise des entreprises publiques* (2015[125]). Identifier les petites entreprises publiques qui sont financièrement viables et qui bénéficieraient d'une consolidation augmenterait leur taille, ce qui favoriserait la productivité et la qualité de la gestion.

Parallèlement à la consolidation des petites entreprises publiques, encourager les entreprises publiques de plus grande taille et financièrement viables à s'introduire en bourse peut améliorer leur gouvernance, car les sociétés cotées doivent satisfaire à des normes de gouvernance plus élevées. Néanmoins, les sociétés cotées qui ont un actionnaire public ont tout de même besoin d'une supervision supplémentaire pour favoriser l'intégrité et un fonctionnement efficient (OECD, 2016[126]). L'introduction en bourse des entreprises publiques peut améliorer leur accès au financement, et leur permettre ainsi d'investir et d'améliorer leur productivité tout en réduisant les risques budgétaires pour les contribuables (OECD, 2020[127]). Elle contribuerait aussi à approfondir les marchés financiers italiens. Pour y parvenir, le ministère de l'Économie et des Finances et son unité de détention des entreprises publiques pourraient mieux soutenir les organismes infranationaux par un processus visant à améliorer la gouvernance, consolider et éventuellement introduire en bourse ou vendre autrement leurs entreprises publiques.

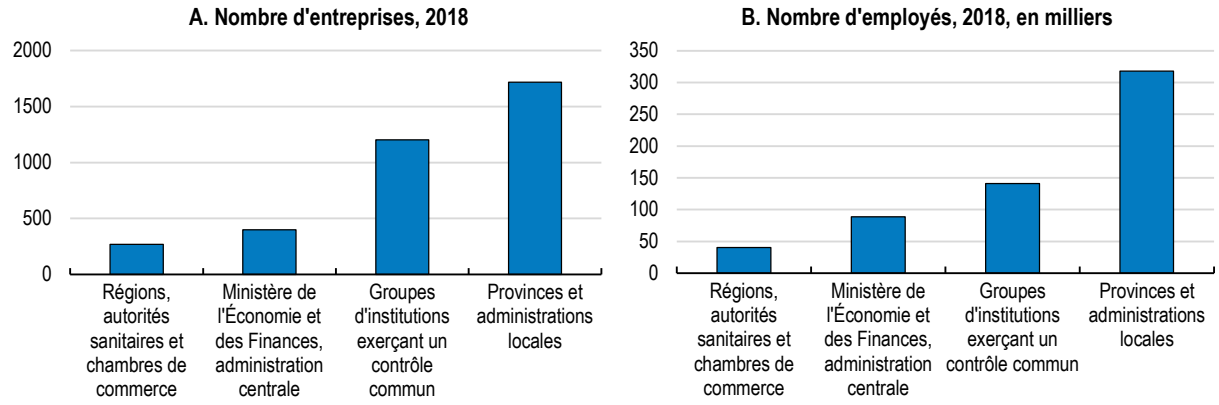
Graphique 2.17. Les entreprises publiques jouent un rôle important en Italie, et leur gouvernance peut être améliorée



Note 1 : Les moustaches (traits verticaux) représentent la fourchette entre le premier et le dernier déciles des pays de l'OCDE.
Note 2 : L'indicateur relatif à la gouvernance des entreprises publiques indique dans quelle mesure les pays membres de l'OCDE sont en phase avec les meilleures pratiques essentielles décrites dans les *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques* de 2015. Il ne représente pas une position officielle de l'OCDE sur la mise en œuvre de ces lignes directrices dans chaque pays. Pour plus d'informations, voir la page du site internet de l'OCDE consacrée à la réglementation des marchés de produits (RMP).
Sources : base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits ; ISTAT, *Le Partecipate Pubbliche In Italia*, éditions 2015 et 2020.

StatLink https://stat.link/5r0y6m

Graphique 2.18. La plupart des entreprises publiques sont détenues par des collectivités locales et beaucoup ont peu d'employés



Source : ISTAT, *Le Partecipate Pubbliche In Italia*, édition 2020.

StatLink https://stat.link/5x4sej

Recommandations à l'intention des pouvoirs publics

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS (Principales recommandations en gras)
Ce que fait le secteur public	
En dépit du niveau relativement élevé des dépenses publiques, celles qui pourraient le mieux soutenir la croissance et le bien-être sont faibles et diminuent. Les procédures budgétaires ne permettent pas de réaffecter les crédits à des postes de dépenses plus efficients.	**Améliorer l'affectation des ressources et l'efficacité des dépenses en renforçant les examens des dépenses et en utilisant un ensemble succinct d'indicateurs de résultat de l'action publique.** Développer des capacités d'analyse des dépenses dans les ministères sectoriels.
Les procédures d'élaboration des instruments de réglementation se sont améliorées, mais le nombre élevé de ces instruments et leur application restent pesants.	**Procéder à un inventaire des réglementations affectant les secteurs prioritaires.** Développer les capacités d'analyse et de consultation pour procéder à des examens de la réglementation. Élaborer des indicateurs de l'efficacité de la réglementation. Améliorer la qualité de la réglementation et en supprimer les dispositions inutiles. Adopter un langage clair pour rédiger les textes législatifs et autres communications officielles.
Comment fonctionne le secteur public	
Le vieillissement et la réduction de la main-d'œuvre, conjugués aux pénuries des compétences nécessaires, limitent la capacité du secteur public de s'acquitter de sa mission. Les taux de rémunération des professionnels les plus compétents ne sont pas compétitifs, et les systèmes d'évaluation des performances ne sont pas appropriés à un système de rémunération liée aux résultats. La crainte de sanctions réglementaires ou judiciaires conduit les fonctionnaires à se tenir sur la défensive.	**Rajeunir les effectifs du secteur public grâce à une gestion plus souple des recrutements, de la formation et des carrières, en s'attachant en priorité à satisfaire les besoins de compétences, notamment pour la transformation numérique du secteur public.** Soutenir la mobilité dans le secteur public, et entre le secteur public et le secteur privé, en adoptant des pratiques plus transparentes en matière de vacances d'emplois, de recrutement et d'évaluation des performances, et en reconnaissant et récompensant davantage la mobilité professionnelle. Élaborer un socle solide de valeurs et de normes éthiques pour encourager les agents de la fonction publique à agir dans l'intérêt du public et à moins adopter une attitude défensive, et pour faciliter l'intégration des nouveaux agents et motiver le personnel en place. Accroître la granularité des échelles salariales, et les lier aux performances, aux taux de rémunération du secteur privé pour des fonctions équivalentes et au coût de la vie local. Surveiller la mesure temporaire consistant à pouvoir tenir les fonctionnaires responsables non plus seulement d'un acte, mais d'une inaction délibérée, dans le but d'étendre cette mesure à d'autres domaines et de la rendre permanente.
La pandémie de COVID-19 a accéléré les progrès de l'Italie vers la transformation numérique du secteur public et l'utilisation des technologies émergentes, au profit de services publics plus efficaces. Pourtant, l'adoption de ces technologies nouvelles reste lente.	Continuer d'offrir une architecture et des plateformes permettant d'accompagner et de coordonner la transformation numérique dans différents organismes publics. Donner la priorité aux recrutements et au développement des compétences du personnel en place pour mettre en place et utiliser les outils numériques. Adopter des réglementations pour encourager les autorités publiques à passer au numérique, tout en veillant à ce que ces réglementations soient souples, axées sur les résultats et propres à augmenter la confiance des utilisateurs dans les services publics numériques.
Les subventions versées au titre de « Next Generation EU » sont conséquentes et représentent 13.5 % du PIB de 2020. L'absorption des fonds de l'UE a toujours été longue en raison des obstacles à la conception, l'approbation et la mise en œuvre des programmes. Les procédures de passation des marchés publics sont lentes, la concurrence réduite et les capacités de gestion varient considérablement. L'Italie est revenue sur d'importantes réformes des marchés publics récemment adoptées, sapant ainsi les efforts déployés pour attribuer les marchés sur la base de critères de qualité ou d'objectifs plus larges de l'action publique.	**Regrouper les activités de passation de marchés publics des petits organismes publics pour les confier à des organismes dotés de capacités plus importantes.** Remettre en place les principaux éléments des réformes de 2016-17 (recours généralisé au critère du mieux-disant économique pour l'attribution des contrats ; fixation de seuils raisonnables pour le recours à des procédures négociées ; tenue d'un registre des entreprises soumissionnaires), en veillant à fournir des instructions de mise en œuvre complètes et à mettre en place des formations adéquates, et viser à stabiliser les mécanismes des marchés publics. Professionnaliser le personnel travaillant dans les principaux organismes de marchés publics. Développer l'aide au renforcement des capacités et améliorer la coordination et la communication au sein des autres organismes de l'État engagés dans des marchés publics, notamment pour renforcer la contribution des marchés publics aux objectifs plus larges des autorités.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS (Principales recommandations en gras)
Qui fournit les biens et services publics	
Le système de décentralisation hybride en place en Italie et les chevauchements de compétences sont source d'innovation, mais peuvent bloquer la mise en œuvre des politiques publiques ou la fourniture de biens et services publics cohérents et de qualité.	**Clarifier les compétences respectives des différents niveaux d'administration, en s'appuyant sur des organismes qui s'emploient à repérer, diffuser et promouvoir des pratiques efficaces.** Exploiter davantage les informations portant sur la qualité et l'efficience économique relatives de la fourniture de services publics par les collectivités infranationales afin d'encourager l'adoption de pratiques efficaces.
En Italie, le champ d'action des nombreuses entreprises publiques est large. Les entreprises publiques obtiennent souvent des résultats médiocres en termes de fourniture de biens et de services publics. Si elles ont permis aux autorités de gérer des contraintes en termes d'embauche et de dépenses, elles ont aussi affaibli l'efficacité du secteur public. Les efforts visant à consolider et à améliorer leur gouvernance ont été bloqués par les collectivités infranationales et ont été suspendus.	Une fois la crise liée au COVID-19 passée, relancer le processus de rationalisation des entreprises publiques obsolètes et regrouper et vendre celles qui ne sont pas financièrement viables ou qui ne fournissent pas des biens ou services publics essentiels. Aider les autorités infranationales à améliorer la gouvernance des entreprises publiques. Chaque fois que possible, chercher à introduire en bourse les entreprises publiques, afin de les soumettre aux normes les plus élevées en matière de gouvernance et de transparence.

Références

Agenzia per la coesione territoriale (2018), *Rapporto sui Tempi di Attuazione delle Opere Pubbliche*, http://www.agenziacoesione.gov.it/it/Notizie_e_documenti/Focus/I_tempi_delle_opere_pubbliche/index. (accessed on 2 June 2021). [79]

Allain-Dupré, D., C. Hulbert and M. Vincent (2017), "Subnational Infrastructure Investment in OECD Countries: Trends and Key Governance Levers", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2017/05, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/e9077df7-en. [118]

Alsina Naudi, A. (2018), "Endeavours towards a plain legal language: The case of Spanish in context", *International Journal of Legal Discourse*, Vol. 3/2, pp. 235-268, http://dx.doi.org/10.1515/ijld-2018-2010. [53]

Artinger, F., S. Artinger and G. Gigerenzer (2018), "C. Y. A.: frequency and causes of defensive decisions in public administration", *Business Research*, Vol. 12/1, pp. 9-25, http://dx.doi.org/10.1007/s40685-018-0074-2. [56]

Attrey, A., C. Lesher and C. Lomax (2020), "The role of regulatory sandboxes in promoting flexiblity and innovation in the digital age", *Going Digital Policy Toolkit Policy Note*, Vol. 2, https://goingdigital.oecd.org/toolkitnotes/the-role-of-sandboxes-in-promoting-flexibility-and-innovation-in-the-digital-age.pdf. [93]

Bassanini, F. (2010), "Twenty years of administrative reform in Italy", *Astrid Rassegna*, Vol. 4, http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bass/Bassanini_Review_Economic_Conditions_Italy_3_09.pdf (accessed on 4 April 2021). [2]

Battini, S. and F. Decarolis (2019), "L'amministrazione si difende", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Vol. 1, https://www.irpa.eu/articolo/lamministrazione-si-difende/ (accessed on 23 April 2021). [58]

Blanc, F. (2020), "Regulation, Regulatory Delivery, Trust and Distrust: Avoiding Vicious Circles", in *The crisis of confidence in legislation*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, http://dx.doi.org/10.5771/9783748907244-307. [49]

Blanc, F. (2012), *Inspection Reforms: Why, how and what results*, OECD, https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf (accessed on 24 February 2021). [34]

Blanc, F., C. Kauffman and M. Amaral (2020), *Removing administrative barriers, improving regulatory delivery*, http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/removing-administrative-barriers-improving-regulatory-delivery-6704c8a1/. [29]

Blanc, F., G. Ottimofiore and A. Knutov (2019), "Comparative analysis of the legislative framework regulating inspection and supervision activities in the Russian Federation at the federal and municipal levels vis-à-vis international standards and good practices", *Council of Europe*, Vol. Technical Paper ECCD-PRECOP II-TP-9/2018. [36]

Blöchliger, H. and J. Kim (eds.) (2016), *Fiscal Federalism 2016 : Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en. [96]

Blöndal, J., L. von Trapp and E. Hammer (2016), "Budgeting in Italy", *OECD Journal on Budgeting*, https://dx.doi.org/10.1787/budget-15-5jm0qg8kq1d2. [14]

Boeri, T. and S. Rizzo (2020), *Riprendiamoci lo Stato. Come l'Italia può ripartire doi*, Feltrinelli. [3]

Bonomi Savignon, A., L. Costumato and B. Marchese (2019), "Performance Budgeting in Context: An Analysis of Italian Central Administrations", *Administrative Sciences*, Vol. 9/4, p. 79, http://dx.doi.org/10.3390/admsci9040079. [17]

Bounds, G. (2012), *Public Investment across Levels of Government: The Case of Victoria, Australia*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/victoria_edited.pdf (accessed on 23 April 2021). [117]

Bova, E., R. Ercoli and X. Bosch (2020), "Spending Reviews: Some Insights from Practitioners", *European Economy Discussion Papers*, No. 135, European Commission, Brussels, http://dx.doi.org/10.2765/616187. [26]

Brosio, G. (2018), "Ambition beyond feasibility? Equalization transfers to regional and local governments in Italy", *Documento de Trabajo*, No. 2018/0, Universita´di Torino, Turin, https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2018/dt2018-09.pdf (accessed on 14 April 2021). [99]

Bulman, T. and R. Doino (Forthcoming), "What helps Italian municipal governments effectively deliver public goods and services? An empirical investigation", *Economics Department Working Paper*. [55]

Card, D., J. Kluve and A. Weber (2017), "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16/3, pp. 894-931, http://dx.doi.org/10.1093/jeea/jvx028. [94]

Carta, F. (2019), "Female labour supply in Italy: the role of parental leave and child care policies", *Questioni di Economia e Finanza*, No. 539, Banca d'Italia, Rome, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0539/QEF_539_19.pdf?language_id=1 (accessed on 12 April 2021). [105]

Cavatorto, S. and A. La Spina (2020), *The Politics of Public Administration Reform in Italy*, Springer International Publishing, Cham, http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-32288-5. [4]

Davidson, P., C. Kauffmann and M. de Liedekerke (2021), "How do laws and regulations affect competitiveness : The role for regulatory impact assessment", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 15, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/7c11f5d5-en. [47]

De La Cruz, A., A. Medina and Y. Tang (2019), *Owners of the World's Listed Companies*, OECD, http://www.oecd.org/corporate/Owners-of-the-Worlds-Listed-Companies.htm. [122]

Deloitte (2021), *La semplificazione amministrativa Come migliorare il rapporto tra PA e imprese*, Deloitte, Milan, https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/public-sector/LaSemplificazioneAmministrativa_Deloitte.pdf (accessed on 23 April 2021). [31]

Depalo, D., R. Giordano and E. Papapetrou (2015), "Public–private wage differentials in euro-area countries: evidence from quantile decomposition analysis", *Empirical Economics*, Vol. 49/3, pp. 985-1015, http://dx.doi.org/10.1007/s00181-014-0900-0. [64]

di Giuseppe, F., L. Landi and P. Lattarulo (2020), *Il procurement dei lavori pubblici alla luce delle recenti riforme*, Ufficio parlamentare di bilancio, https://en.upbilancio.it/wp-content/uploads/2020/06/Nota-appalti-2_2020.pdf. [78]

Dougherty, S. and K. Forman (2021), "Evaluating fiscal equalisation : Finding the right balance", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 36, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/253da2b8-en. [98]

Downes, R., D. Moretti and S. Nicol (2017), "Budgeting and performance in the European Union : A review by the OECD in the context of EU budget focused on results", *OECD Journal on Budgeting*, https://dx.doi.org/10.1787/budget-17-5jfnx7fj38r2. [21]

Education and Employment References Committee (2018), *Jobactive: Failing those it is intended to serve*, The Senate, Commonwealth of Australia, https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/reportsen/024217/toc_pdf/Jobactivefailingthoseitisintendedtoserve.pdf;fileType=application%2Fpdf (accessed on 27 February 2020). [102]

Ehrenberg-Sundi, B. (n.d.), *Plain Language in Sweden, the Results After 30 Years*, plainlanguage.gov, https://www.plainlanguage.gov/resources/articles/plain-language-in-sweden/ (accessed on 10 February 2021). [52]

European Commission (2020), *Country Report Italy 2020*, European Commission, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0511&from=EN. [25]

European Commission (2019), *Clear writing for Europe 2019 - conference notes*, https://ec.europa.eu/info/events/CWC2019_en (accessed on 10 February 2021). [54]

European Commission (2016), *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds*, European Commission, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1082259-0202-11e6-b713-01aa75ed71a1. [68]

European Commission/EACEA/Eurydice (2019), *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe 2019 Edition*, European Commission, Luxembourg, http://dx.doi.org/10.2797/966808. [107]

European Investment Bank (2017), *Municipal Infrastructure: EIB Investment Survey*, EIB, https://www.eib.org/attachments/efs/eibis_2017_municipality_en.pdf (accessed on 11 June 2021). [115]

Fadic, M., P. Garda and M. Pisu (2019), "The effect of public sector efficiency on firm-level productivity growth : The Italian case", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1573, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/6d20b56d-en. [32]

Fertig, M. and N. Ziminiene (2017), *PES network benchlearning manual*, European Commission, http://dx.doi.org/10.2767/254654. [100]

Figari, F. and E. Narazani (2019), "The joint decision of female labour supply and childcare in Italy under costs and availability constraints", *Economia Politica*, Vol. 37/2, pp. 411-439, http://dx.doi.org/10.1007/s40888-019-00160-w. [104]

ForumPA (2017), *Burocrazia difensiva. Come ne usciamo? Una ricerca di FPA*, Forumpa, https://www.forumpa.it/riforma-pa/burocrazia-difensiva-come-ne-usciamo-una-ricerca-di-fpa/ (accessed on 22 April 2021). [57]

Gerson, D. (2020), "Leadership pour une haute fonction publique performante : Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 40, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/f87e7397-fr. [62]

Global Infrastructure Hub (2019), *Leading Practices in Governmental Processes Facilitating Infrastructure Project Preparation*, https://cdn.gihub.org/umbraco/media/2344/gih_project-preparation_full-document_final_art_web.pdf. [120]

Halligan, J. (2013), *Reform of Public Sector Governance in Australia*, Conference, Towards a comprehensive reform of public governance in Portugal, https://www.cfp.pt/uploads/eventos_horario_ficheiros/john_halligan_paper.pdf (accessed on 27 April 2021). [12]

Huerta Melchor, O. (2008), "La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE : Un premier aperçu général", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 12, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/227138426766. [10]

Hyee, R. et al. (2020), *The OECD Tax-Benefit Model for Italy: Description of policy rules for 2020*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Italy-2020.pdf (accessed on 12 April 2021). [108]

ICON-INSTITUT Public Sector (2018), *European Network of Public Employment Services Ad Hoc Module to the 2018 PES Capacity Questionnaire Survey report*, European Commission, Brussels, https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20575&langId=en. [101]

Institute of Public Management and Economic Development (2011), *Generation Y and Public Management: Issues and Implications*, Ministrère de l'ÉEconomie, http://www.economie.gouv.fr/files/pmo_38.pdf. [71]

Istat (2020), *Le Partecipate Pubbliche in Italia: 2018*, Istat, Rome, https://www.istat.it/it/archivio/252150#:~:text=Le%20unit%C3%A0%20economiche%20partecipate%20dal,amministrazione%20pubblica%20regionale%20o%20locale. (accessed on 5 March 2021). [121]

Istat (2020), *Local public administrations and ICT: 2018*, Istat, Rome, https://www.istat.it/it/files//2020/05/LocalPA_and_ICT.pdf (accessed on 22 March 2021). [90]

Istat (2019), *Supply of Services for the Early Childhood Education: School Year 2017/2018*, Istat, Rome, https://www.istat.it/it/files//2020/04/REPORT_asili-nido_EN.pdf (accessed on 8 April 2021). [103]

Karantounias, V. and D. Pinelli (2016), "Local State-Owned Enterprises in Italy: Inefficiencies and Ways Forward", *Economic Brief*, No. 010, http://dx.doi.org/10.2765/266052. [128]

Keller, A. (2018), "2018 OECD Performance Budgeting Survey: Key findings and trends", *Presentation, 14th Annual Meeting of the OECD SBO Performance and Results Network*, https://www.slideshare.net/OECD-GOV/international-trends-in-performance-budgeting-anne-keller-oecd. [18]

Lorenzani, D. and V. Reitano (2015), "Italy's Spending Maze Runner An analysis of the structure and evolution of public expenditure in Italy", *European Economy Discussion Papers*, No. 23, European Commission, Brussels, http://dx.doi.org/10.2765/296530. [13]

Matheson, A. et al. (2007), "Étude sur la participation politique aux décisions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 6, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/111168253630. [63]

Ministro per la Pubblica Amministrazione (2020), *Semplificazione per la Ripesa: Agenda 2020-2023*, http://www.italiasemplice.gov.it/media/2635/agenda_semplificazione_2020-2023.pdf (accessed on 1 March 2021). [42]

Ministry of Economy and Finance (2020), *Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche*, Ministry of Economy and Finance, Department of Treasury, http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Rapporto_sugli_esiti_della_Revisione_straordinaria_DEF_maggio_2019.pdf (accessed on 5 March 2021). [123]

Ministry of Justice, Sweden (2006), *Plain Legal Language: Sweden's approach to clearly written laws*, https://www.oecd.org/mena/governance/37788778.pdf (accessed on 10 February 2021). [51]

Montén, A. and C. Thater (2011), "Determinants of Efficiency in Child-Care Provision", *FinanzArchiv*, Vol. 67/4, p. 378, http://dx.doi.org/10.1628/001522111x614178. [109]

Murtin, F. et al. (2018), "Trust and its determinants : Evidence from the Trustlab experiment", *OECD Statistics Working Papers*, No. 2018/2, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/869ef2ec-en. [1]

Nicoletti, G. et al. (2021), "Spurring growth and closing gaps through digitalisation: policies to LIFT all boats", *Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis*, Vol. ECO/CPE/WP1(2021)13. [85]

Noman, Z. (2008), "Performance budgeting in the United Kingdom", *OECD Journal on Budgeting*, https://dx.doi.org/10.1787/budget-v8-art4-en. [20]

NZ Productivity Commission (2013), "Primer on local government coordination: online appendix to the inquiry into local government regulatory performance", https://www.productivity.govt.nz/assets/Documents/6aa777749b/Online-appendix-Primer-on-local-government-coordination.pdf. [119]

OCDE (2021), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne 2020 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/426491ec-fr. [114]

OCDE (2021), *Études économiques de l'OCDE : Espagne 2021 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/79175037-fr. [28]

OCDE (2020), *Examiner la réglementation existante*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eb656b8d-fr. [44]

OCDE (2020), *La gouvernance au service des jeunes, de la confiance et de la justice intergénérationnelle : Des politiques adaptées à toutes les générations ?*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/57092ccc-fr. [70]

OCDE (2019), *Axer le secteur public sur les données : marche à suivre*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/0090312e-fr. [91]

OCDE (2019), *Études économiques de l'OCDE : Italie 2019 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/26305710-fr. [6]

OCDE (2019), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande 2019 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/c79319d8-fr. [23]

OCDE (2019), *Panorama des administrations publiques 2019*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/8be847c0-fr. [60]

OCDE (2019), *Réforme des marchés publics : Progrès de mise en œuvre de la Recommandation 2015 de l'OCDE*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/621e6366-fr. [76]

OCDE (2019), *Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/551847c0-fr. [97]

OCDE (2018), *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/705e3dc1-fr. [40]

OCDE (2018), *Des emplois de qualité pour tous dans un monde du travail en mutation : La stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/4e6a92fa-fr. [95]

OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr. [38]

OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr. [24]

OCDE (2017), *Petite enfance, grands défis 2017 : Les indicateurs clés de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*, Petite enfance, grands défis, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264300491-fr. [106]

OCDE (2015), *Études économiques de l'OCDE : Italie 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/g2g502b8-fr. [8]

OCDE (2015), *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Édition 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264244221-fr. [125]

OCDE (2014), *Contrôle et mise en œuvre de la réglementation*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264208926-fr. [41]

OCDE (2014), *Études économiques de l'OCDE: Italie 2013*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2013-fr. [7]

OCDE (2012), *Compensation dans le secteur public .... tbc*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/g2g1dc23-fr. [67]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr. [37]

OECD (2021), "The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 45, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/4e7c3f58-en. [69]

OECD (2020), *Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/02682b01-en. [73]

OECD (2020), *OECD Capital Market Review of Italy 2020: Creating Growth Opportunities for Italian Companies and Savers*, OECD, http://www.oecd.org/corporate/OECD-Capital-Market-Review-Italy.htm. [127]

OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264311732-en. [45]

OECD (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/c90b0305-en. [16]

OECD (2019), *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445. [59]

OECD (2019), *Strengthening Active Labour Market Policies in Italy*, Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/160a3c28-en. [89]

OECD (2019), *Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9ea76a8f-en. [46]

OECD (2018), *Developing Robust Project Pipelines for Low-Carbon Infrastructure*, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264307827-en. [112]

OECD (2018), *OECD Performance Budgeting Survey*, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=PB_2018. [22]

OECD (2017), *Getting Infrastructure Right : A framework for better governance*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en. [111]

OECD (2017), *Public Procurement for Innovation : Good Practices and Strategies*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en. [75]

OECD (2017), *Public Procurement in Peru : Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-en. [82]

OECD (2017), *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280663-en. [124]

OECD (2016), *Broadening the Ownership of State-Owned Enterprises : A Comparison of Governance Practices*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264244603-en. [126]

OECD (2016), *Dataset on Public Procurement*, Organisation for Economic Cooperation and Development, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_PUBPRO_2016 (accessed on 15 January 2021). [74]

OECD (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en. [61]

OECD (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia : Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en. [83]

OECD (2015), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf (accessed on 15 February 2021). [15]

OECD (2014), *OECD Recommendation on Digital Government Strategies*, OECD, http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm. [87]

OECD (2013), "What makes civil justice effective?", *Economics Department Policy Notes*, No. 18, OECD, Paris, https://www.oecd.org/economy/growth/Civil%20Justice%20Policy%20Note.pdf (accessed on 14 June 2021). [33]

OECD (2012), *Measuring Regulatory Performance : A Practitioner's Guide to Perception Surveys*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264167179-en. [48]

OECD (2010), *Modernising the Public Administration A Study on Italy A Study on Italy*, OECD, Paris, https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-12/Modernising%20the%20Public%20Administration%20-%20A%20Study%20on%20Italy.pdf (accessed on 8 April 2021). [5]

OECD (2021, forthcoming), *Economic Survey of the European Union*, OECD Publishing. [77]

OECD/KDI (2018), *Understanding the Drivers of Trust in Government Institutions in Korea*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264308992-en. [84]

OECD/KDI (2017), *Improving Regulatory Governance : Trends, Practices and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280366-en. [39]

OECD-CoR (2015), *Results of the OECD-CoR Consultation of Sub-national Governments - Infrastructure planning and investment across levels of government: current challenges and possible solutions*, OECD, Paris, https://portal.cor.europa.eu/europe2020/pub/documents/oecd-cor-jointreport.pdf (accessed on 11 June 2021). [116]

Op de Beeck, S. and A. Hondeghem (2010), *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future Public Governance and Territorial Development Directorate Network on Public Employment and Management*, OECD, https://www.oecd.org/gov/pem/paper-managing-competencies-in-government-state-of-the-art-practices-and-issues.pdf (accessed on 6 April 2021). [72]

OPSI (2020), *OPSI COVID-19 Innovative Response Tracker*, https://oecd-opsi.org/response-badge/open-data/. [88]

Palumbo Crocco, C. and D. Crocco (2020), *Smart procurement. Idee per un protocollo anticrisi (Input)*, Rubbettino, http://ISBN 10: 8849864183. [80]

Pisu, M., P. Hoeller and I. Joumard (2012), "Options pour évaluer la performance des infrastructures", *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, No. 956, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5k9b7bnbxjwl-en. [113]

Presidency of the Council of Ministers (2021), *National Recovery and Resilience Plan: #nextgenerationitallia*, Republic of Italy, Rome, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf (accessed on 31 May 2021). [9]

PWC (2016), *Stock-taking of administrative capacity, systems, and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving the European Structural and Investment (ESI) funds*, European Commission, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9e89d76-e041-11e5-8fea-01aa75ed71a1. [81]

Rexed, K. et al. (2007), "Gouvernance de la détermination décentralisée des rémunérations dans certains pays membres de l'OCDE", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 3, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/108045522604. [66]

Rizzica, L. (2020), "The Italian public sector workforce: recent evolution in the light of the rules on turnover", *Questioni di Economia e Finanza*, No. 560, Banca d'Italia, Rome, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2020-0560/QEF_560_20.pdf?language_id=1 (accessed on 1 June 2021). [50]

Schick, A. (2014), "The metamorphoses of performance budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, https://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8. [19]

Shaw, R. and I. Richet (2012), "La nouvelle gestion publique en Australie : passé, présent et futur", *Pouvoirs*, Vol. 141/2, p. 117, http://dx.doi.org/10.3917/pouv.141.0117. [11]

Taguma, M. et al. (2017), *Starting Strong IV: Monitoring quality in early childhood education and care - Italy*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/education/school/ECECMN-Italy.pdf (accessed on 13 April 2021). [110]

The European House - Ambrosetti (2019), *La P.A. (Pubblica Amministrazione) da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese*, The European House - Ambrosetti, https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/ricerca-PA-2.pdf (accessed on 23 April 2021). [30]

Ubaldi, B. et al. (2019), "State of the art in the use of emerging technologies in the public sector", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 31, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/932780bc-en. [92]

Ufficio Valutazione Impatto (2018), *The Uncompleted Evaluation of Legislative Acts in Italy: Critical Issues, Prospects and Good Practice*, Senato della Repubblica, Rome, http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01082854.pdf (accessed on 6 April 2021). [43]

Von Trapp, L. et al. (2017), *OECD Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF)*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/budgeting/airef-review-en.pdf (accessed on 8 April 2021). [27]

Welby, B. (2019), "The impact of digital government on citizen well-being", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 32, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/24bac82f-en. [86]

World Bank (2020), *Public sector wage premium (compared to all private employees) | Data Catalog*, World Bank, Washington, DC, https://datacatalog.worldbank.org/public-sector-wage-premium-compared-all-private-employees (accessed on 19 April 2021). [65]

World Bank (n.d.), *The Future of Business Regulation: Case Study: Promoting compliance – and going beyond*, World Bank Group. [35]

Études économiques de l'OCDE

ITALIE

L'économie italienne sort de la crise liée au COVID-19 en progressant régulièrement, grâce au déploiement de la campagne de vaccination et aux mesures généreuses de soutien budgétaire adoptées en faveur des ménages et des entreprises. D'importants risques pèsent cependant sur les perspectives, liés notamment aux variants et à la trajectoire des taux d'intérêt dans le monde. Pour que la croissance et l'emploi retrouvent leurs niveaux d'avant la pandémie, il va falloir améliorer la composition des dépenses publiques. Une telle évolution, conjuguée à la mise en œuvre des plans nationaux de relance et de résilience qui prévoient des mesures essentielles en matière de réformes structurelles et d'investissements, contribuera à accélérer la transition vers une économie plus verte et plus numérique. Pour y parvenir, il faudra mener à bien d'ambitieuses réformes législatives et administratives. Il sera indispensable d'améliorer la justice civile, l'administration de l'impôt et l'investissement public pour stimuler la croissance des revenus. Utiliser de manière plus efficace les informations sur les performances et les résultats des examens des dépenses pourrait aider à réaffecter les dépenses publiques en direction des activités les plus propices à la croissance. Dresser l'inventaire du stock de réglementations en vigueur et examiner la manière dont elles sont mises en œuvre permettrait d'améliorer l'environnement des entreprises. Des modes de recrutement agiles et des mécanismes permettant de mieux évaluer, récompenser et accompagner les performances des fonctionnaires permettraient d'atténuer les écarts de compétences qui se creusent au sein de la fonction publique. Améliorer la collaboration entre les multiples échelons de l'administration italienne permettrait d'améliorer la fourniture des services publics, par exemple s'agissant de l'accueil des jeunes enfants ou des politiques actives du marché du travail.

THÈME SPÉCIAL : RENFORCER L'EFFICACITÉ DU SECTEUR PUBLIC

Volume 2021/16
Septembre 2021

IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-90128-5
PDF ISBN 978-92-64-43315-1

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2021
(18 NUMÉROS)

9 789264 901285