

© OECD, 2003.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

IV. Des réformes structurelles pour accélérer la croissance et alléger la charge fiscale

Introduction

L'Italie est aujourd'hui confrontée à deux enjeux majeurs à moyen terme : comment augmenter le taux de croissance tendanciel et comment gérer les finances publiques de façon à réduire les niveaux élevés d'endettement et à maintenir le déficit au-dessous de la limite de 3 pour cent du PIB fixée en vertu du Pacte de stabilité et de croissance. Ces objectifs ne sont pas incompatibles à long terme : l'accélération de la croissance à la fois générerait davantage de recettes fiscales pour des taux d'imposition donnés et réduirait automatiquement le rapport de la dette au PIB dans des délais plus rapides. Les principales réformes que l'administration s'est engagée à réaliser dans les domaines de l'éducation, du marché du travail et de la fiscalité auront vraisemblablement des effets positifs sur la croissance, mais leur introduction supposera, au départ, d'importants coûts budgétaires. Il importe donc que ces réformes soient échelonnées dans le temps, la priorité étant donnée aux mesures qui peuvent être mises en œuvre à relativement moindre coût et se traduire assez rapidement par des résultats plus significatifs.

Le présent chapitre passe en revue les réformes récentes et envisagées qui pourraient contribuer à relever le taux de croissance potentiel de l'Italie, en les évaluant par rapport aux contraintes budgétaires. On examinera tout d'abord celles destinées à accroître les taux d'emploi, pour passer ensuite à l'analyse des mesures à même de susciter une progression de la productivité de la main-d'œuvre, en laissant de côté la concurrence sur les marchés de produits qui fait l'objet du chapitre III. Sont étudiées pour finir les réformes qui ont des conséquences essentiellement budgétaires.

Accroissement des taux d'emploi

Marché du travail

Emploi et chômage

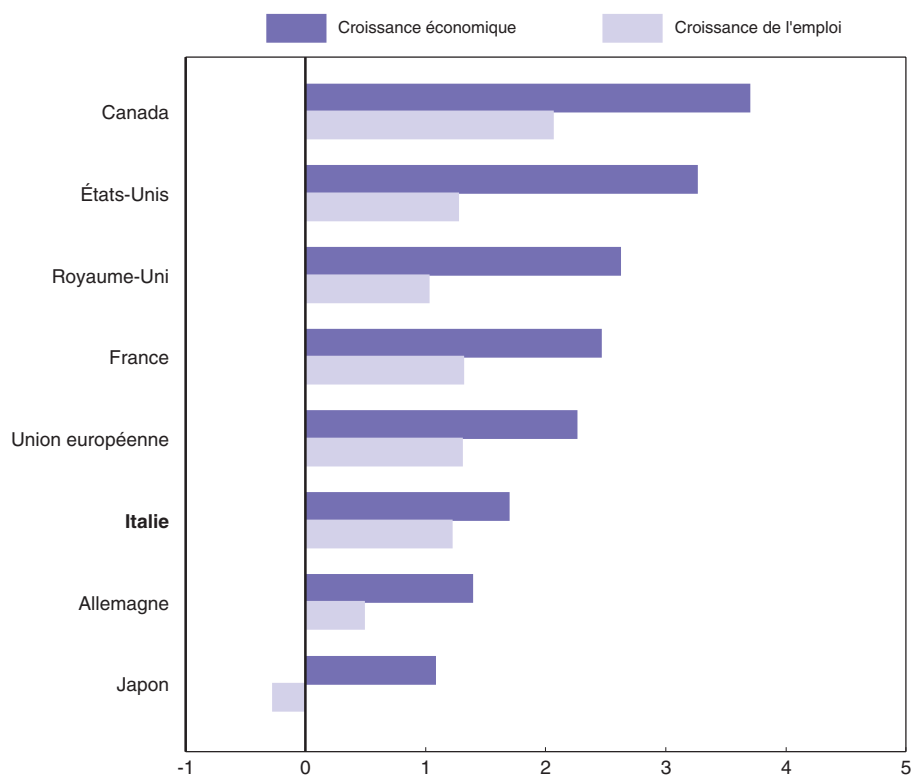
Au cours des six années de la période 1996-2002, la progression annuelle moyenne de l'emploi a été supérieure à 1 pour cent pour une croissance annuelle moyenne du PIB de moins de 2 pour cent, soit une élasticité relativement satisfaisante par comparaison avec les autres pays (graphique 30). Trois raisons ont été avancées pour expliquer l'assez forte élasticité de l'emploi par rapport à la croissance⁸⁹. *Premièrement*, l'accord de 1993 entre l'État et les partenaires sociaux a conduit à une nouvelle politique des revenus qui s'est traduite par une modération des salaires et des prix par rapport au passé. *Deuxièmement*, les réformes structurelles, en particulier depuis le milieu des années 90, ont fait baisser les coûts d'embauche et accru la flexibilité sur le marché du travail. Elles ont encouragé un processus d'approfondissement du marché du travail, qui semble s'être poursuivi malgré le ralentissement actuel. *Enfin*, d'octobre 2000 à juillet 2002, les autorités ont accordé des crédits d'impôt généreux aux entreprises embauchant des travailleurs sur des contrats permanents. Le nombre de bénéficiaires, y compris ceux qui sont passés de contrats temporaires à des contrats permanents, s'est situé aux alentours de 190 000, soit 0.8 pour cent de la population active⁹⁰.

Malgré tout, avec un taux de chômage de 9 pour cent, l'Italie se situait encore en 2002 bien au-dessus des moyennes de l'OCDE et de l'UE (tableau 24). En 2001, le chômage de longue durée représentait un peu moins des deux tiers du chômage total, la plus forte proportion de tous les pays de l'OCDE alors que le taux de chômage des jeunes était près de deux fois supérieur à celui enregistré dans l'UE ou dans la zone de l'OCDE. Le taux d'emploi était encore relativement faible, en particulier parmi les femmes et les travailleurs âgés (plus de 55 ans). Malgré une plus forte croissance de l'emploi dans le Sud ces quelques dernières années, les disparités régionales restent marquées sur le marché du travail. A la fin des années 90, le taux de chômage dans le *Mezzogiorno* était non seulement sensiblement plus élevé que celui observé dans l'ensemble du pays mais dépassait aussi de 3½ points de pourcentage celui enregistré dans les régions relativement pauvres bénéficiant des fonds de l'Objectif 1 de l'UE (graphique 31). Il est donc évident que le marché du travail italien se caractérise par une segmentation régionale, avec des taux d'emploi relativement élevés et des taux de chômage faibles au Nord et l'inverse au Sud.

Flexibilité des salaires

Les taux d'emploi pour les groupes marginaux et pour les personnes vivant dans les régions où la productivité diffère de la moyenne peuvent être

Graphique 30. **Croissance de l'emploi et croissance du PIB, 1996-2002**
Taux annuels moyens



Source : OCDE, *Statistiques de la population active*.

influencés par la différenciation des salaires. En Italie, cependant, cette possibilité est limitée par un système de négociation salariale très centralisé. En principe, ce système comprend deux niveaux : un niveau national, où est déterminée l'évolution des salaires eu égard à l'inflation (nationale) et, deuxièmement, un niveau décentralisé où les salaires sont fixés en fonction de la productivité des entreprises. Cependant, le système – tel qu'il est mis en œuvre actuellement – comporte plusieurs inconvénients : *a)* le salaire fixé au niveau national constitue de fait un salaire minimum applicable dans l'ensemble du pays ; *b)* les ajustements pour tenir compte de la productivité ne peuvent donc intervenir qu'au-dessus de ce minimum et *c)* le deuxième niveau s'applique principalement aux grandes entreprises. Dans ces conditions, la dispersion des salaires en Italie est

Tableau 24. **Indicateurs du marché du travail, 2001**
Valeurs en pourcentage

	Italie	UE	OCDE
Taux de chômage ¹	9.0	7.6	6.9
Chômage de longue durée ²	63.4	43.7	27.5
Taux de chômage des jeunes	27.0	13.9	12.4
Taux d'emploi – hommes âgés de 25-54 ans ³	81.7	86.8	87.5
Taux d'emploi – femmes âgées de 25-54 ans ³	49.5	66.0	63.9
Taux d'emploi des travailleurs plus âgés (55-64 ans)	28.0	38.6	48.4

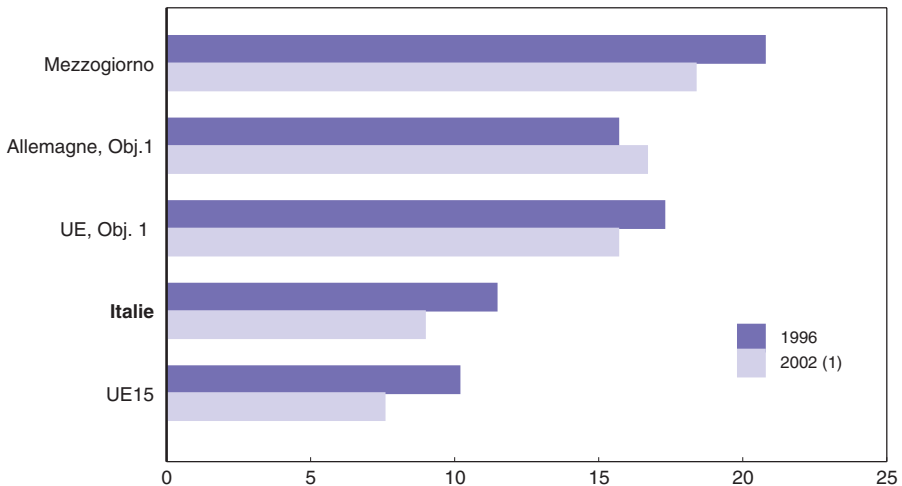
1. Les données concernent 2002.

2. En pourcentage du chômage total.

3. Pour l'Italie, la fourchette d'âge est 25-60 ans.

Source : EUROSTAT et OCDE.

Graphique 31. **Taux de chômage dans certaines régions, 1996-2002**



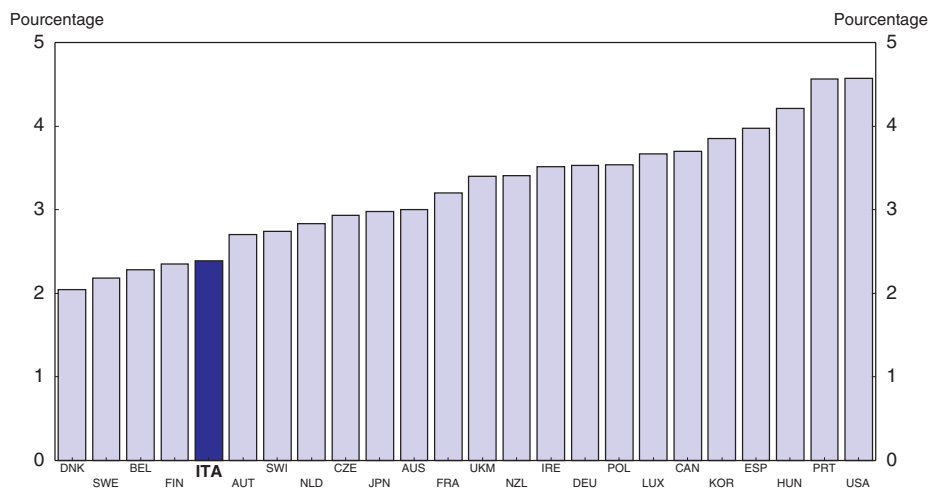
1. 1999 pour les régions concernées par l'objectif 1.

Source : Eurostat, ISTAT.

très faible et comparable seulement à celle des pays scandinaves (graphique 32), où le degré de centralisation des négociations et de coordination n'est cependant pas le même. Dans la pratique, donc, le système centralisé de fixation des salaires contribue à une très faible différenciation des salaires réels dans le pays malgré de grandes différences au niveau de la productivité et des conditions locales du marché du travail, accentuant ainsi les écarts de taux de chômage entre le Nord et le Sud⁹¹. Ce système fait aussi obstacle à la mobilité géographique, qui pourrait servir de mécanisme d'équilibrage du marché du travail⁹².

Graphique 32. **Dispersion des gains dans les pays de l'OCDE, du milieu à la fin des années 90**

Rapport entre les gains du 9^e décile et du 1^{er} décile pour l'ensemble des travailleurs à plein-temps

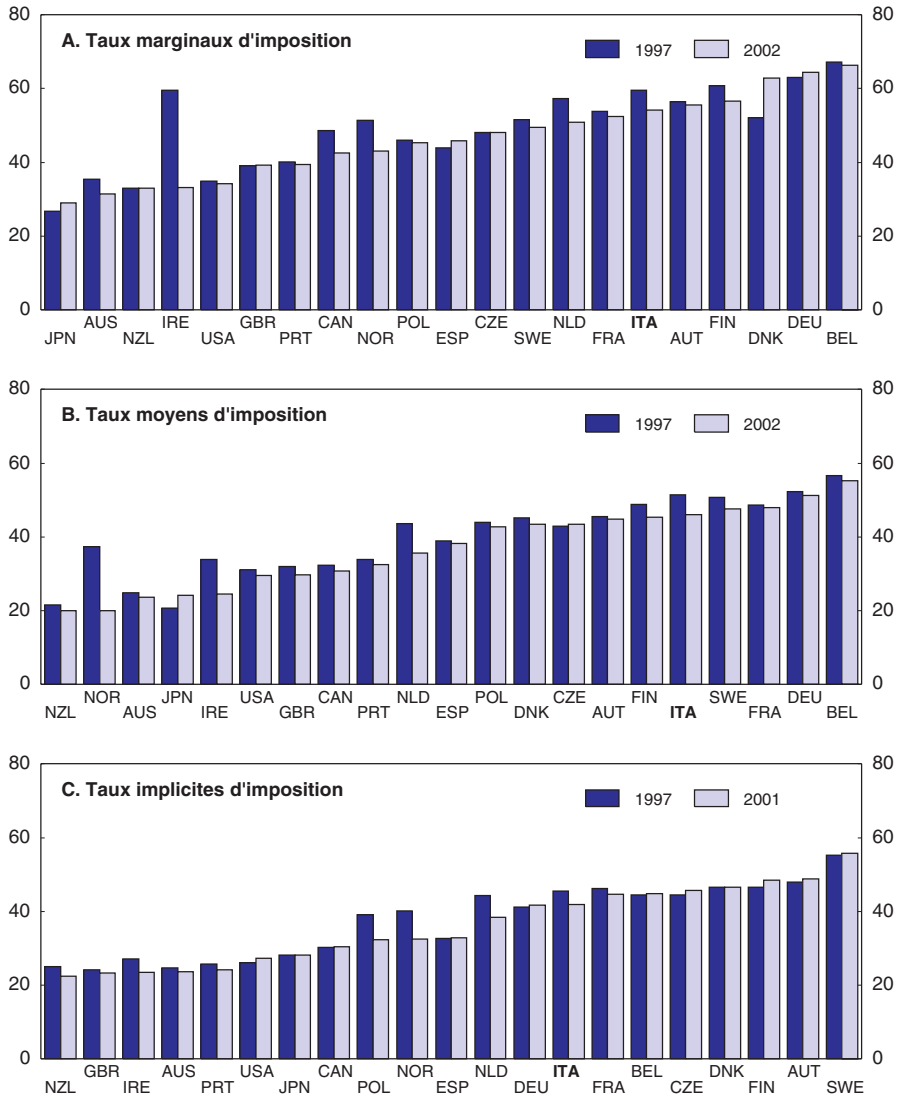


Source : OCDE (2001), *Panorama de la société*.

En outre, malgré certaines interventions visant à réduire les cotisations de sécurité sociale dans les années 90, le coin fiscal sur le travail reste important (graphique 33). Le niveau élevé des impôts et des cotisations limite non seulement la demande de main-d'œuvre mais pourrait aussi favoriser une internalisation généralisée des services aux ménages, en particulier en ce qui concerne la garde des enfants et des personnes âgées. Ainsi, l'important coin fiscal associé à l'offre inadéquate de services par le secteur public comme par le secteur privé – à laquelle s'ajoutent des doutes quant à la qualité des services fournis – contribue à un faible taux d'activité du deuxième apporteur de revenu⁹³.

Législation de protection de l'emploi

Il existe aujourd'hui en Italie une diversité de contrats offrant des degrés de flexibilité différents et se traduisant par une adéquation satisfaisante entre les travailleurs et les entreprises et de faibles coûts d'embauche pour ces derniers⁹⁴. Les contrats flexibles sont utilisés pour l'essentiel par les nouveaux venus sur le marché du travail, qui souvent passent à un emploi plus permanent par la suite⁹⁵. Cependant, la législation de protection de l'emploi applicable aux contrats permanents n'a été que marginalement assouplie ces dernières années et reste l'une des plus strictes de l'OCDE, de sorte que les coûts de licenciement

Graphique 33. Coins fiscaux sur le travail¹

1. Pour une personne célibataire percevant le revenu moyen d'un ouvrier. Le coin fiscal est calculé en exprimant la somme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des cotisations salariales et patronales de sécurité sociale et des éventuelles taxes sur les salaires en pourcentage des coûts de main-d'œuvre. L'effet des impôts indirects n'est pas pris en compte.

Source : OCDE (2002), *Les impôts sur les salaires*.

liés à ces contrats restent élevés. La rigueur de la législation de protection de l'emploi pourrait avoir des effets plus négatifs sur la situation du marché du travail au Sud qu'au Nord. D'après le FMI (2002a), il pourrait continuer d'en être ainsi pour deux raisons : *a)* les dispositions de la législation de protection de l'emploi semblent être appliquées plus strictement dans le Sud, où les taux plus élevés de chômage influent davantage sur les décisions des tribunaux ; *b)* les procédures légales durent plus longtemps dans le Sud de sorte que, dans les cas de licenciements abusifs, la compensation monétaire versée par les entreprises aux travailleurs est plus élevée (la compensation étant proportionnelle à la longueur des procédures).

Politiques actives du marché du travail

Les politiques actives du marché du travail ont pris beaucoup plus d'ampleur ces quelques dernières années. Les ressources publiques qui leur sont consacrées ont été augmentées durant la deuxième moitié des années 90 et sont aujourd'hui comparables au niveau dépensé à ce titre dans les autres pays de l'UE⁹⁶. La majeure partie des financements vont à des subventions à l'embauche, qui ont un caractère automatique, entraînant d'importantes pertes sèches pour l'économie. En revanche, le financement de la formation des adultes et les services aux groupes désavantagés est encore négligeable et peu efficace. Le soutien public apporté aux jeunes semble avoir contribué à une augmentation de l'emploi de cette catégorie de travailleurs, mais les possibilités d'aider sélectivement les groupes les plus défavorisés, en particulier dans le Sud, restent très limitées.

Le « Pacte pour l'Italie »

En 2002, les autorités ont lancé plusieurs initiatives pour améliorer encore la performance du marché du travail. En juin, elles ont approuvé le Plan national d'action pour l'emploi et l'ont soumis à la Commission européenne. Il s'agit notamment d'accroître de 4 points de pourcentage le taux d'emploi d'ici à 2005, avec des objectifs plus ambitieux pour les personnes âgées et les femmes (12 et 5 points de pourcentage, respectivement). En juillet, le gouvernement et les partenaires sociaux (à l'exception du plus grand syndicat) ont signé un « Pacte pour l'Italie » (*Patto per l'Italia*). Les objectifs globaux du Pacte sont les suivants : *a)* mettre en place un marché du travail moderne et efficient ; *b)* réduire l'économie souterraine (voir chapitre I) ; *c)* renforcer l'éducation et la formation ; *d)* alléger la pression fiscale, en particulier pour les familles à faible revenu, et accroître ainsi l'offre de main-d'œuvre grâce à une valorisation du travail ; et *e)* appliquer des politiques régionales visant l'offre dans le Mezzogiorno. Pour accroître l'efficacité du marché du travail, les mesures à mettre en œuvre sont la restructuration des services publics de l'emploi et une plus grande ouverture des services de placement aux agences privées, l'assouplissement de certaines procédures de

licenciement sur une base expérimentale associée à la rationalisation et au renforcement du système d'indemnisation du chômage, une plus grande flexibilité dans l'utilisation des contrats à temps partiel, l'introduction de nouveaux types de contrats (« emploi à la demande » et « location de personnel »⁹⁷) et une réorganisation et un meilleur ciblage des aides à l'embauche.

Les services publics de placement continuent d'être décentralisés aux niveaux régional et local – processus qui a débuté voilà cinq ans. Les régions du Sud sont généralement à la traîne alors même qu'elles utilisent relativement plus de ressources humaines⁹⁸. Le projet de réseau électronique national (*Sistema Informativo Lavoro*) connectant tous les bureaux publics de placement régionaux et locaux et facilitant la mise en correspondance des entreprises et des travailleurs des différentes régions a pris du retard. Sa mise en place a été accélérée récemment et devrait aboutir à un système au sein duquel des opérateurs publics et privés pourront coopérer à la diffusion d'informations tout en se faisant concurrence. De fait, c'est le système de placement privé qui s'est développé rapidement, contribuant à un large recours aux contrats temporaires.

En octobre 2002, le gouvernement a approuvé des mesures pour réformer le fonctionnement du service public de l'emploi. Le décret fixe des délais pour la fourniture par le service public de l'emploi d'une aide et d'une formation personnalisées aux personnes licenciées. En outre, il précise les conditions dans lesquelles les chômeurs peuvent bénéficier de mesures actives ou passives (notamment l'obligation d'accepter une formation ou, le cas échéant, une offre d'emploi « correcte »), conditions que le service public de l'emploi est tenu de vérifier. Enfin, la réforme simplifie les formalités administratives à remplir par les entreprises qui embauchent. De nombreux aspects de la gouvernance et du comportement du service public de l'emploi ont été confiés aux régions de manière à pouvoir être mieux adaptés aux besoins locaux. L'ouverture aux opérateurs privés et le rôle d'insertion du service public de l'emploi auprès des demandeurs d'emploi sont désormais garantis par des règles définies au niveau national. Néanmoins, la répartition des responsabilités en matière de gouvernance entre différents niveaux d'administration et l'attribution d'un rôle aussi novateur au service public de l'emploi italien représentent un défi.

Toutes les autres mesures du marché du travail énumérées dans le Pacte sont reprises dans deux lois cadres, dont l'une a été approuvée en février 2003 et l'autre est encore en cours d'examen par le Parlement. La loi approuvée permet aux agences d'intérim d'offrir tous les types de services d'emploi et de placement, y compris des services de formation, et envisage une réglementation plus souple pour les contrats à temps partiel, la mise en place d'autres contrats flexibles et une réforme des contrats temporaires liés à la formation. L'autre projet de loi prévoit la suppression de l'obligation pour les entreprises de réembaucher un travailleur en cas de licenciement jugé abusif par celui-ci lorsque peut être invo-

quée une « cause juste » ou une « raison justifiée »⁹⁹, remplaçant cette obligation par une indemnisation financière. Cette obligation n'est actuellement imposée qu'aux entreprises comptant plus de 15 salariés. Sa suppression est mise en œuvre à titre expérimental, la mesure n'étant applicable que pour une période de trois ans aux petites entreprises employant plus de 15 salariés. Cette expérience doit permettre de vérifier si la suppression conduit effectivement à une augmentation des embauches dans les petites entreprises. Le même projet de loi comporte aussi des dispositions tendant à renforcer les prestations de chômage et à réorganiser les subventions à l'embauche.

Recommandations

La stratégie globale envisagée dans le Pacte pour l'Italie, si elle est totalement mise en œuvre, représentera une nouvelle avancée vers un meilleur fonctionnement du marché du travail. L'introduction de plus de flexibilité dans les contrats à temps partiel et l'instauration de nouveaux types de contrats permettront aux entreprises et aux travailleurs d'obtenir une meilleure adéquation de l'offre et de la demande. Pour exploiter au maximum les possibilités ainsi offertes d'une augmentation du taux d'activité, l'État devrait aussi encourager le développement et l'amélioration des structures d'accueil des enfants et des autres personnes à charge, par exemple en allongeant et en assouplissant les heures d'ouverture des institutions publiques d'accueil et en libéralisant les horaires des institutions privées.

L'accent mis par l'État sur l'efficacité du système de placement est une évolution bienvenue. Dans la mise en œuvre de la réforme du service public de l'emploi, les autorités devraient accorder la priorité au Sud où les besoins sont plus grands mais où les évolutions actuelles sont moins satisfaisantes. Un système de primes pourrait être envisagé pour les régions où la réforme est le plus rapidement mise en œuvre et où des services de meilleure qualité sont fournis. En outre, la mise en place du *Sistema Informativo Lavoro* – qui a commencé voilà cinq ans – devrait être accélérée. Les autorités devraient aussi s'assurer que le plus grand rôle accordé aux services privés de placement n'entre pas en conflit avec la nécessité de fournir des services adéquats à tous les travailleurs, en particulier les moins qualifiés¹⁰⁰. Dans cette optique, on pourrait soit axer plus particulièrement le travail des agences publiques vers les travailleurs peu qualifiés, y compris leur formation, soit accorder à toutes les agences de placement des incitations financières liées à leur capacité de trouver un emploi aux travailleurs peu qualifiés, comme le fait aujourd'hui l'Australie, par exemple.

L'expérience de suppression de l'obligation de réembauche en cas de licenciement abusif a suscité un grand intérêt en Italie en 2002. Cependant, les résultats de cette expérience seront difficiles à apprécier pour plusieurs raisons. *Premièrement*, la majeure partie des petites entreprises comptent bien moins de

15 salariés. *Deuxièmement*, d'autres raisons peuvent pousser les entreprises à ne pas se développer, par exemple le rationnement du crédit (qui est plus courant en période de ralentissement de l'activité) ou un contrôle plus strict de la fraude fiscale (qui serait souhaitable après la série d'amnisties fiscales consenties dans la dernière loi de finances). Enfin, les incertitudes entourant la poursuite du programme au-delà de trois ans pourraient suffire à empêcher les entreprises de tirer parti de la mesure temporaire.

En tout état de cause, une approche plus généralisée devrait être envisagée pour simplifier les procédures de protection de l'emploi. Un système bien conçu de prestations de chômage et d'indemnités de licenciement permettrait sans doute d'éviter des conflits longs et coûteux. Il faudrait s'employer davantage à résoudre les différends dans le cadre d'accords bilatéraux ou dans le cadre de comités multilatéraux associant les partenaires sociaux, où des solutions peuvent être trouvées plus rapidement et à moindre coût à la fois pour les entreprises et les travailleurs. Le recours au système judiciaire devrait être limité aux cas qui ne peuvent être résolus par les procédures simplifiées¹⁰¹.

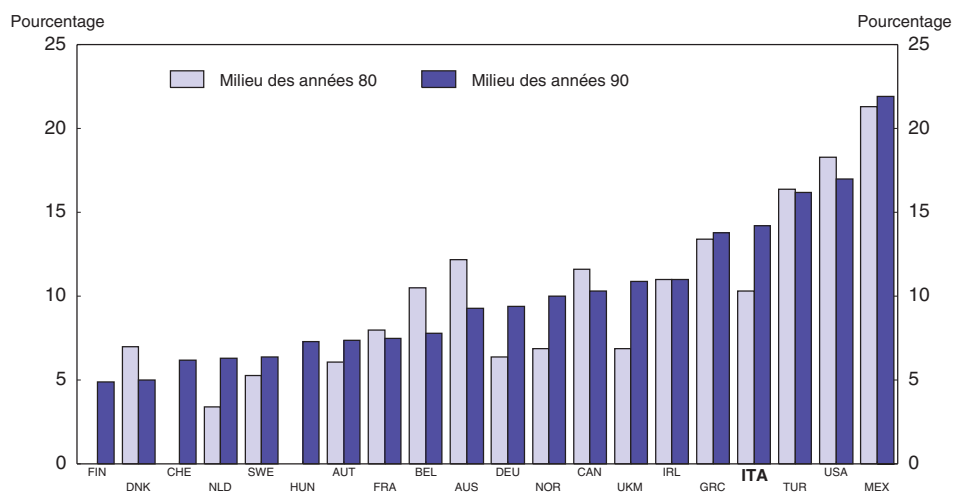
Enfin, l'État devrait encourager une plus grande différenciation des salaires en incitant les partenaires sociaux à introduire un système de négociations salariales plus flexible, y compris dans le secteur public. Même dans le système actuel à deux niveaux, par exemple, on pourrait envisager d'ajuster les salaires à la hausse ou à la baisse au deuxième niveau en fonction de la productivité. Un système de négociations salariales plus flexible renforcerait les liens entre les salaires et la productivité à l'échelon régional, ce qui contribuerait à la réduction des écarts des taux de chômage et d'emploi. Pour éviter que les travailleurs très qualifiés privilégient le Nord, les autorités devraient en outre redoubler d'efforts pour améliorer l'infrastructure publique et la fourniture de services publics dans le Sud.

Plus généralement, toutefois, aussi bien l'importance de la législation de protection de l'emploi que la faible différenciation des salaires sont la contrepartie d'un système d'indemnisation du chômage et des services publics de placement qui sont impuissants à assurer adéquatement tous les travailleurs contre une perte de revenu temporaire, à actualiser leur formation et à les aider à trouver un emploi convenable. En conséquence, des mesures d'accompagnement propres à favoriser une plus grande flexibilité du marché du travail, comme la simplification et le renforcement du système de prélèvements et de prestations de façon à réduire la perte de revenu durant le chômage, l'inégalité des revenus et les risques de pauvreté, sont requises.

Assurance contre le risque de chômage et filet de sécurité sociale

Dans les années 90, la proportion des personnes ayant des revenus relativement faibles s'est sensiblement accrue en Italie par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 34). En outre, malgré la compression des salaires, la dispersion

Graphique 34. Proportion de personnes vivant dans une pauvreté relative



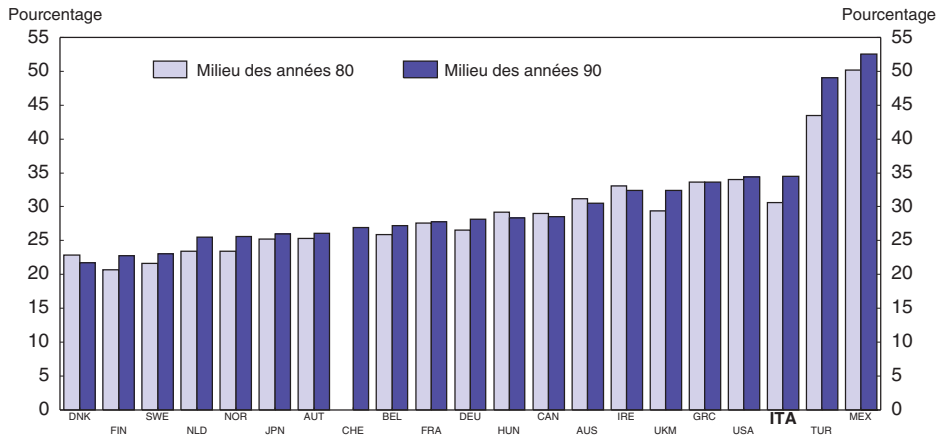
Note : Données indisponibles pour la Finlande, la Hongrie et la Suisse au milieu des années 80. Pour le Mexique, le milieu des années 80 est représenté par 1989.

Source : OCDE (2001), *Panorama de la société*.

des revenus est l'une des plus fortes des pays de l'OCDE, se situant à peu près au niveau observé aux États-Unis (graphique 35)¹⁰². Les dernières données d'ISTAT montrent un taux de pauvreté relatif légèrement inférieur à 14 pour cent en 2001, alors que le pourcentage de personnes vivant dans une pauvreté absolue – c'est-à-dire avec un revenu mensuel inférieur à 560 euros – est de 5.3 pour cent. Les deux tiers des ménages relativement pauvres vivent dans le Sud, dont la population représente un tiers de la population totale¹⁰³.

Généralement, le principal objectif du système italien de sécurité sociale a été d'assurer une protection des personnes âgées ou handicapées contre la perte de revenus¹⁰⁴. En 2001, une grande partie (2.2 pour cent du PIB) des dépenses considérables au titre des pensions sont en fait allées à l'assistance sociale – essentiellement destinée aux personnes âgées – et ont été financées sur les recettes fiscales générales¹⁰⁵. La part des dépenses publiques utilisée pour couvrir le risque de chômage et d'exclusion sociale (pauvreté et dissociation du marché du travail) est bien inférieure à la moyenne de l'UE¹⁰⁶. En outre, le risque de pauvreté avant et après les transferts sociaux n'est que très légèrement différent¹⁰⁷. Ce modèle de protection sociale n'est pas satisfaisant pour lutter contre la pauvreté, en particulier dans le cas des personnes n'ayant pas de puissantes attaches familiales.

Graphique 35. **Inégalité des revenus dans les pays de l'OCDE**
Variation de coefficient de Gini



Note : Données indisponibles pour la Suisse au milieu des années 80. Pour le Mexique, le milieu des années 80 est représenté par 1989.

Source : OCDE (2001), *Panorama de la société*.

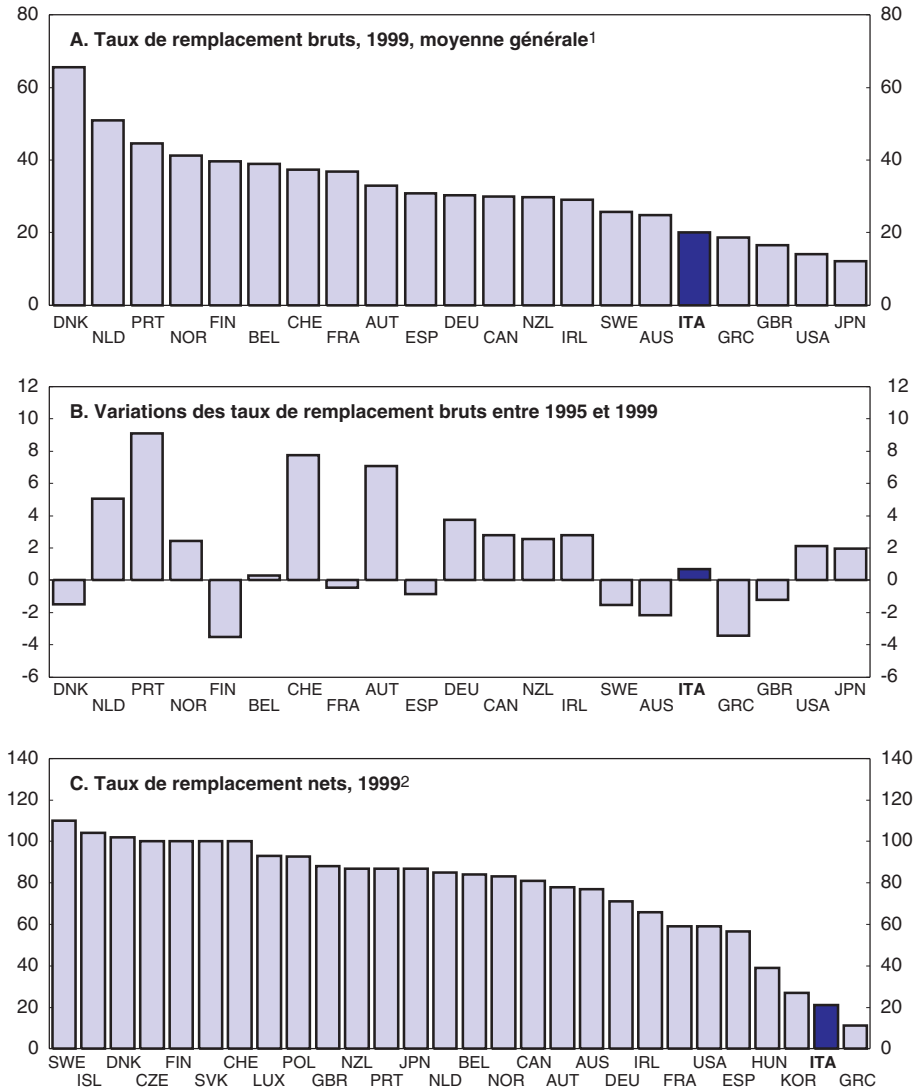
Le système d'indemnisation du chômage se caractérise par un grand nombre de régimes différents. A ces instruments gérés par l'administration publique, il faut ajouter le système obligatoire d'indemnités de fin de carrière (*trattamento di fine rapporto*, TFR), qui est géré sous la forme d'une réserve comptable par les entreprises et assure un revenu en cas de licenciement ou de départ volontaire – ainsi qu'en cas de départ en retraite. Certains de ces instruments – en général les plus généreux – concernent les grandes entreprises de l'industrie et de la construction. Les travailleurs du secteur des services ou des petites entreprises – où les contrats flexibles sont en général plus répandus – n'ont accès qu'aux indemnités de chômage ordinaires, qui sont moins généreuses que dans la plupart des pays de l'OCDE. En outre, les chômeurs indemnisés ne bénéficient guère de dispositifs de conseil, de contrôle et d'incitation en matière de recherche d'emploi¹⁰⁸. Un troisième modèle caractérise principalement les travailleurs du secteur agricole, qui bénéficient d'indemnités *a posteriori* si, au cours d'une année donnée, le montant cumulé de leurs cotisations n'atteint pas un certain niveau. Enfin, les personnes dont l'expérience professionnelle est inexistante ou très limitée, à savoir la majorité des chômeurs en Italie, n'ont guère accès aux prestations et doivent essentiellement compter pour leur subsistance sur les autres membres de leur famille.

Pour ce qui est de l'aide sociale, les changements apportés en 2001 à la Constitution donnent un pouvoir législatif exclusif aux régions dans ce domaine.

L'autorité centrale détermine quant à elle la qualité minimale des services sociaux à fournir par toutes les régions dans l'ensemble du pays. Un processus de rationalisation des ressources et de décentralisation a déjà commencé en 2000 avec la création d'un seul fonds budgétaire, par l'intermédiaire duquel l'administration centrale transfère chaque année aux autorités locales les ressources nécessaires pour le financement et la gestion des services sociaux¹⁰⁹. Un programme – novateur pour l'Italie – financé par le fonds s'est soldé par l'introduction à titre expérimental d'un « revenu minimum d'insertion sociale » (*reddito minimo di inserimento*) dans environ 300 communes, du Sud pour la plupart. Ce programme a permis des transferts monétaires aux familles leur garantissant un revenu mensuel minimum d'environ 270 euros (hors allocations familiales), sous réserve de leur participation à divers programmes destinés à les faire sortir de façon permanente de la pauvreté. Cette expérience a eu des résultats très divers. Dans certaines communes, l'étendue de la pauvreté et la difficulté d'évaluer de façon appropriée les nombreuses demandes soumises dans le contexte d'une activité souterraine très développée se sont soldées par une très forte participation¹¹⁰. Dans nombre d'entre elles, la quantité et la qualité des services d'insertion sociale n'ont pas été suffisantes et n'ont pas permis une augmentation significative du taux de sortie du programme. Cela s'explique en partie par l'insuffisance des ressources financières mises à la disposition des communes – pour la plupart parmi les plus pauvres d'Italie – qui n'ont pas pu organiser des services d'insertion de haute qualité. Les évaluations réalisées jusqu'ici donnent à penser que le programme a contribué à réduire les inégalités¹¹¹, mais aussi que le volet insertion a été difficile à mettre en œuvre. En outre, il s'est révélé difficile au niveau local de gérer les risques de contre-incitation au travail et de préserver l'équité dans le contexte d'une forte incidence des activités souterraines, ainsi que de mettre en place une structure de gestion des fonds publics qui soit à la fois efficiente et compatible avec les incitations.

Le *Patto per l'Italia* prévoyait des mesures – introduites pour partie ultérieurement dans la loi de finances 2003 – destinées à renforcer l'assurance chômage et l'insertion sociale. Le Pacte vise surtout l'introduction d'allègements fiscaux ciblés plus particulièrement sur les familles à faible revenu. En outre, le taux de remplacement des indemnités de chômage ordinaires sera porté à 60 pour cent (au lieu de 40 pour cent) du dernier salaire au cours des six premiers mois et à 40 et 30 pour cent (au lieu de zéro) au cours des deux trimestres suivants. Les taux de remplacement bruts, mais surtout nets, étaient précédemment bien inférieurs à la moyenne de l'OCDE (graphique 36). Les bénéficiaires des transferts doivent participer à des programmes de formation spécifiques. Les transferts sont aussi subordonnés à l'acceptation, le cas échéant, d'une offre d'emploi. En outre, l'établissement de systèmes d'absorption des chocs directement gérés par les entreprises et les travailleurs sera encouragé par des incitations fiscales dans les secteurs où il n'y a en pas pour le moment. Enfin, il a été envisagé de remplacer le *reddito minimo di inserimento* décrit ci-dessus par un filet de

Graphique 36. Estimation des taux de remplacement bruts et nets de l'indemnité chômage



1. Taux bruts moyens pour différentes situations de famille, différents niveaux de revenu et différentes durées de chômage.

2. Après impôts, y compris les allocations de logement et les allocations familiales pour les bénéficiaires de longue durée ; situation correspondant à un couple avec deux enfants et un seul apporteur de revenu percevant 66.7 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen.

Source : OCDE (2002), Base de données sur les prestations et salaires.

protection sociale dont les détails ne sont pas encore fixés. Davantage de responsabilités seront transférées aux régions et aux autorités locales dans ce qui concerne son financement et sa gestion.

Il est opportun que le Pacte mette l'accent sur la lutte contre la pauvreté grâce à des allègements d'impôt, car la réalisation de l'objectif d'insertion sociale doit passer par un renforcement des incitations au travail et à la recherche d'un revenu dans l'économie formelle. Néanmoins, les allègements d'impôts en faveur des bas salaires ne devraient pas être la seule mesure visant la lutte contre la pauvreté pour plusieurs raisons : 1) un système de protection sociale fondé essentiellement sur de faibles taux d'imposition pour les bas salaires est moins contre-cyclique que l'assurance chômage ou un système d'aide ; et 2) un système de déductions fiscales pour les bas salaires était déjà en place en Italie avant l'introduction des derniers allègements d'impôts, de sorte que les familles se situant dans les deux premiers déciles de la distribution des revenus payaient déjà peu d'impôts, voire pas du tout¹². Les nouvelles mesures pourraient donc ne pas avoir suffisamment de poids pour inverser à elles seules la tendance à l'aggravation de la pauvreté.

La décentralisation plus poussée des programmes d'aide sociale pourrait conduire à une utilisation plus efficace des ressources publiques. Pourtant, il sera sans doute indispensable que l'État veille à ce que les régions pauvres ayant une faible base d'imposition aient des ressources suffisantes pour lutter contre la pauvreté. Dans cette optique, la réduction de 6 pour cent du fonds budgétaire central pour l'aide sociale – prévue par la loi de finances 2003 – pourrait conduire à la cessation de nombreux programmes de lutte contre l'exclusion sociale, sauf si les transferts budgétaires sont concentrés dans les régions les plus pauvres du pays. Enfin, la plus grande générosité des indemnités de chômage ordinaires est une mesure importante dans le sens d'un système de sécurité sociale plus moderne, qui pourrait, cependant, faire perdre de vue la nécessité de rationaliser auparavant les instruments existants pour s'assurer que les travailleurs ayant les mêmes besoins bénéficient des mêmes prestations, ainsi que pour renforcer les institutions de façon à inciter davantage les bénéficiaires à rechercher et à trouver un nouvel emploi.

Les autorités devraient prendre des mesures supplémentaires pour réformer l'assurance chômage et les systèmes de protection sociale. La priorité de la réforme devrait rester la promotion de l'insertion sociale par l'exercice d'une activité professionnelle, essentiellement grâce à des réformes du marché du travail (voir la section consacrée à cette question). Il faudra continuer de mettre l'accent sur l'assujettissement des prestations à des conditions de ressources¹³. En outre, la capacité des institutions publiques compétentes – par exemple des services publics de l'emploi – devrait être consolidée de façon à s'assurer que la participation aux programmes ne soit que transitoire et débouche sur un nouvel emploi. Pour favoriser la recherche d'un emploi, l'accès aux prestations de chômage

devrait être strictement limité dans le temps. Le processus de décentralisation dans ces domaines devrait aller de pair avec le suivi continu par l'administration centrale de l'efficacité-coût des mesures d'aide sociale. Enfin, les autorités devraient envisager de rationaliser encore davantage les systèmes d'indemnisation du chômage, en évitant toutefois une dégradation des finances publiques et des taux d'imposition marginaux effectifs élevés, en particulier au bas de l'échelle des revenus¹¹⁴.

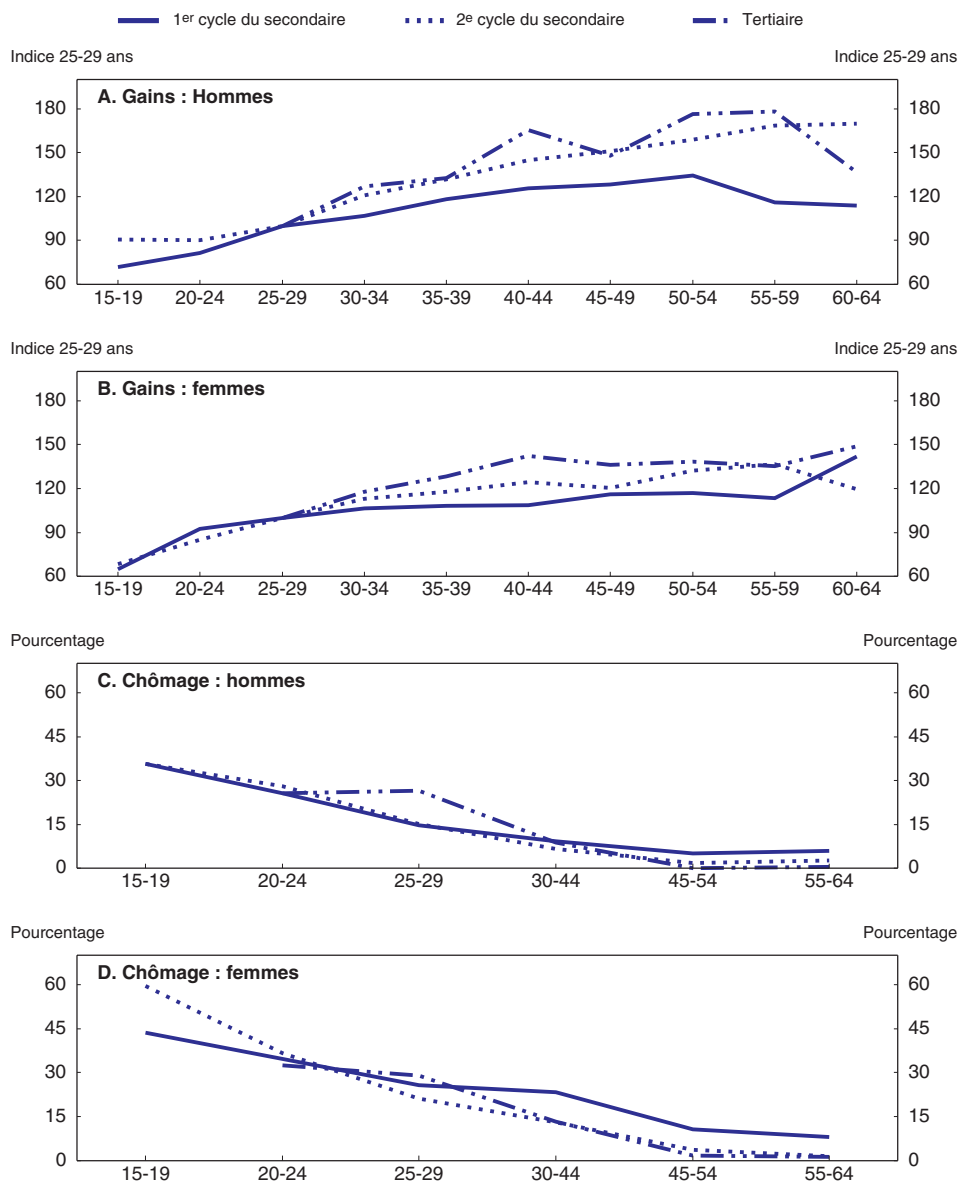
Réformes visant à accroître la productivité du travail en améliorant le capital humain

Système éducatif

Malgré des améliorations importantes ces dernières années, la part des 25 à 64 ans ayant poursuivi leurs études au moins jusqu'au deuxième cycle du secondaire n'était que de 43 pour cent en 2001, soit 20 points de pourcentage de moins que la moyenne de l'OCDE. Même pour la cohorte des 25 à 34 ans, la part est bien inférieure à la moyenne de l'OCDE (57 pour cent contre 74 pour cent)¹¹⁵. Dans cette même classe d'âge, la proportion de personnes ayant au moins suivi un enseignement tertiaire n'est que de 10 pour cent, l'un des taux les plus faibles de l'OCDE. Les taux d'entrée dans les universités sont assez élevés (40 pour cent des jeunes de 19 ans en 1999), mais le taux d'abandon est aussi très élevé, puisque un peu plus de 40 pour cent seulement des étudiants inscrits achèvent leurs études¹¹⁶. En outre, 85 pour cent environ des diplômés obtiennent leur diplôme après un nombre d'années d'études supérieures à la normale¹¹⁷. La faible proportion de jeunes qui poursuivent leurs études non seulement représente une occasion manquée d'amélioration du capital humain, mais peut aussi se traduire par un problème social car la recherche d'un emploi peut se révéler difficile pour les jeunes peu qualifiés¹¹⁸.

L'une des raisons de cette faible proportion d'étudiants – en particulier au niveau tertiaire – pourrait être l'absence de ressources publiques suffisantes après la scolarité obligatoire¹¹⁹. En fait, si les dépenses par habitant dans le primaire et le secondaire sont égales ou supérieures à celles enregistrées dans la plupart des autres pays de l'OCDE, le montant des ressources par étudiant à l'université est inférieur à la moyenne. Cette divergence est illustrée par les effectifs relativement faibles par enseignant dans le primaire et le secondaire et les effectifs par enseignant élevés dans l'enseignement tertiaire. Une autre raison importante de la faible proportion d'élèves qui poursuivent leurs études après la scolarité obligatoire est la faible rentabilité individuelle de l'éducation¹²⁰. Cela pourrait être dû à son tour à une structure des gains par âge qui n'est que marginalement affectée par l'obtention d'un diplôme de fin du secondaire ou d'un diplôme universitaire (graphique 37). En outre, ce n'est que tard dans la vie

Graphique 37. Structure des gains et chômage en fonction du niveau d'instruction



Source : OCDE (2002), *Revue économique* n° 34.

active que le risque de chômage semble être d'autant moindre que le niveau d'instruction est élevé. Un autre obstacle à la poursuite des études après la scolarité obligatoire pourrait être le mode traditionnel d'aide à l'éducation en Italie, c'est-à-dire la fourniture de services peu coûteux à l'ensemble des étudiants, avec un nombre limité de bourses et pratiquement aucune possibilité de prêts (bonifiés ou non). Ces modalités de financement sont particulièrement défavorables aux élèves qui ont des problèmes financiers, qui se situent généralement dans la partie inférieure ou moyenne de la distribution des revenus.

En mars 2003, le Parlement a approuvé une réforme de l'enseignement primaire et secondaire. Les principales innovations sont les suivantes : a) augmentation de 10 à 12 années de la scolarité obligatoire¹²¹ ; b) introduction d'une nouvelle filière professionnelle à côté des lycées (*licei*) existants pour les élèves ayant achevé le premier cycle du secondaire¹²² ; c) enseignement d'une et de deux langues étrangères durant le primaire et le secondaire, respectivement ; d) élimination de l'examen national à la fin de l'enseignement primaire ; e) évaluation des élèves tous les deux ans et non tous les ans ; f) introduction de stages dans les programmes de cours ; g) obligation pour les enseignants du primaire et du secondaire d'être titulaire d'un diplôme universitaire et, éventuellement, titularisation seulement après une période d'essai de deux ans ; et h) organisation de programmes de formation pour les enseignants actuellement en poste. La réforme sera mise en œuvre au niveau local sur la base de directives et de normes élaborées au niveau central. La législation régionale pourrait compléter les décisions prises au niveau central. Les autorités régionales seront aussi chargées d'une partie du programme des écoles. La mise en place du nouveau système scolaire aura lieu progressivement et en fonction des financements débloqués chaque année dans le cadre de la loi de finances. En outre, le *Patto per l'Italia* souligne la nécessité de permettre davantage aux établissements professionnels postsecondaires (établis en 1998) de renforcer les liens entre l'éducation et le marché du travail, également au moyen d'une implication plus directe des partenaires sociaux. La création d'un enseignement technique supérieur pourrait contribuer à décongestionner les universités et à accroître le nombre de titulaires d'un diplôme de l'enseignement post-secondaire. Enfin, la loi de finances de 2003 a introduit un crédit d'impôt pour les ménages choisissant des établissements privés pour leurs enfants, alors que certaines administrations régionales ont institué des chèques éducation dans le même objectif.

Les mesures de réforme envisagées représentent un progrès notable vers le renforcement et l'amélioration du capital humain en Italie. L'allongement de la scolarité obligatoire aura des effets bénéfiques sur le PIB potentiel¹²³. Le nouveau système facilitera aussi, par le biais de la nouvelle filière professionnelle, la transition de l'école au travail, avec pour double résultat de limiter le nombre de jeunes qui ne sont ni dans le système scolaire ni dans l'emploi et de réduire les inadéquations sur le marché du travail. En outre, les autres mesures envisagées,

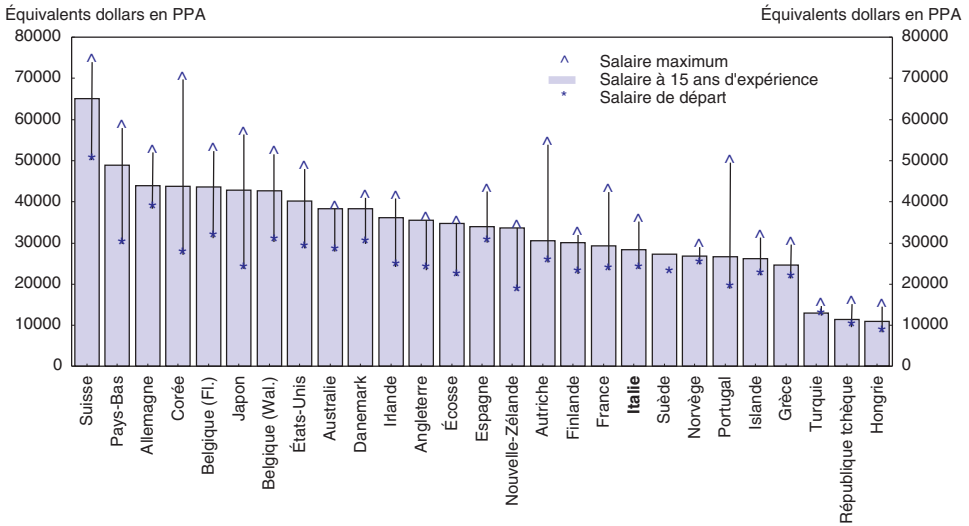
comme la réduction de la fréquence des évaluations, pourraient contribuer à réduire les taux d'abandon. Cependant, les autorités devraient s'assurer que certaines des mesures n'aient pas d'effets non souhaités. Par exemple, une décision trop précoce par les élèves entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel pourrait être trop influencée par le niveau d'instruction des parents, ce qui aurait des conséquences négatives sur l'accès ultérieur des étudiants venant de familles relativement à l'enseignement tertiaire, freinant l'ascension sociale¹²⁴. Des services d'orientation appropriés et les instruments préconisés à cet égard par la réforme devraient être rapidement mis en place.

Il faudrait s'attacher tout particulièrement à introduire des mesures favorisant l'enseignement privé. En moyenne, les établissements publics sont à l'heure actuelle de meilleure qualité que les établissements privés, encore que cela pourrait bien entendu changer si les établissements privés étaient en mesure d'entrer directement en concurrence avec les établissements publics pour l'obtention de ressources¹²⁵. Introduire des mesures pour favoriser l'inscription dans des établissements privés pourrait être justifié en principe pour des raisons d'équité car jusqu'ici seuls les plus nantis ont eu la possibilité d'y inscrire les enfants à faible potentiel, qui ne sont pas en mesure de poursuivre des études dans les établissements publics. Dans les établissements privés, ils peuvent obtenir un diplôme de fin d'études leur donnant accès, par exemple, à l'enseignement tertiaire ou à des examens nationaux pour un grand nombre d'emplois publics. De même, l'expérience aux États-Unis a montré que les chèques éducation peuvent contribuer à améliorer la qualité des établissements scolaires en introduisant la concurrence dans le système. Le crédit d'impôt, pour sa part, pourrait être d'une utilité limitée dans le cas des familles pauvres, qui paient déjà peu, voire pas, d'impôts, alors que l'expérience des chèques éducation devrait être soigneusement étudiée avant d'être plus largement appliquée.

Les autorités accordent, à juste titre, une importance prioritaire à l'amélioration du système d'éducation. D'autres mesures pourraient être envisagées pour renforcer l'efficacité de la réforme récemment approuvée, sous réserve du maintien de finances publiques viables. Pour accroître la demande d'éducation, comme cela a déjà été recommandé dans l'*Étude 2002*, un système associant une participation financière des étudiants assujettie à des conditions de ressources, des bourses accordées sur la base des résultats scolaires ou des prêts privés directs ou garantis aux ménages ayant des problèmes financiers devrait être mis en place.

Pour améliorer la qualité de l'offre, des systèmes d'avancement et de rémunération fondés sur les résultats devraient être appliqués aux enseignants et aux gestionnaires d'établissements. En fait, les rémunérations ne progressent actuellement que dans une mesure limitée en fonction de l'ancienneté et ne sont liées ni à la performance ni à la qualité de l'enseignement (graphique 38). Des

Graphique 38. **Rémunérations des enseignants du deuxième cycle du secondaire**
Année 2000



Source : OCDE (2002), *Regards sur l'éducation*.

indicateurs de résultats pour les établissements scolaires au niveau central ou local devraient être rapidement mis en place et développés afin de comparer les meilleures pratiques et d'aider les ménages et les étudiants dans leurs choix éducatifs. Enfin, les autorités devraient veiller à ce que le processus de transfert des responsabilités au niveau régional dans ce domaine n'empêche pas la réalisation des objectifs globaux en matière de finances publiques.

Réformes visant à accroître la productivité en améliorant l'allocation du capital

Les travaux réalisés à l'OCDE et ailleurs ont montré que le niveau de développement et les caractéristiques institutionnelles des secteurs financiers peuvent avoir des effets indépendants sur les taux potentiels de croissance et la productivité totale des facteurs¹²⁶. Lorsque le secteur financier est profond, liquide et efficace, l'épargne disponible peut être dirigée vers les projets d'investissement les plus productifs, le secteur financier lui-même n'absorbant pas trop de ressources dans sa fonction d'intermédiation. Un système financier qui fonctionne bien permet aussi généralement de contrôler plus efficacement la direction d'une entreprise et ses projets d'investissement et pour un coût moindre qu'un contrôle par les actionnaires individuels. Enfin, il apparaît que les pays où le marché boursier est actif et important tendent à connaître une croissance plus rapide, et inversement.

Le système actuel de financement et de contrôle des sociétés*Marchés des valeurs mobilières*

Le marché du financement par fonds propres est sous-développé en Italie par rapport à la plupart des autres pays du G7 en termes relatifs de même qu'en pourcentage du PIB, malgré le marché haussier au niveau mondial de ces dernières décennies (tableau 25). Le marché des obligations de sociétés est aussi relativement limité. Seul un petit nombre d'entreprises sont suffisamment grandes pour s'introduire en bourse. La culture d'entreprise en Italie attache une grande valeur au contrôle familial, qui est plus facile à maintenir dans des entreprises de petite taille. Les petites entreprises préfèrent aussi peut-être éviter la transparence comptable qui est une obligation normale pour l'accès au marché des valeurs mobilières et qui implique une surveillance de la part des autorités publiques, sans possibilité de se soustraire aux lourdes charges fiscales et réglementaires nationales. La responsabilité personnelle excessive dans les procédures de faillite (voir ci-après) pourrait aussi rendre les entrepreneurs moins prompts à prendre des risques d'investissement et à se développer. En outre, beaucoup de grandes entreprises choisissent de ne pas s'introduire sur le marché. Des entreprises cotées ont, pour leur part, réussi à maintenir un contrôle interne par le biais de la vingtaine de groupes industriels familiaux et de systèmes pyramidaux complexes de participations assurant un important pouvoir de contrôle (droits tout à fait disproportionnés par rapport aux fonds propres exposés à des risques). La concentration de la structure du capital qui en résulte est de loin supérieure à celle observée dans les autres pays de l'OCDE (tableau 26).

Tableau 25. **Encours des actifs financiers**
Pourcentage du PIB

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹
Or monétaire, monnaie et dépôts transférables	129.4	119.0	123.6	122.4	117.7	114.2
Valeurs à court terme	16.3	14.3	12.3	9.8	10.6	10.9
Obligations	126.5	140.1	143.5	147.8	149.9	153.6
Produits dérivés	5.6	6.2	5.3	6.7	9.0	8.7
Prêts à court terme	57.4	57.2	64.6	70.4	71.2	67.8
Prêts à moyen et long termes	58.8	58.3	62.1	63.2	64.7	66.7
Actions et autres participations au capital	100.5	130.2	178.2	194.4	173.1	156.8
Parts des OPCVM	21.3	38.1	48.1	45.0	39.6	36.7
Réserves techniques d'assurance	23.2	25.1	28.3	30.5	32.1	33.7
Autres	25.7	25.6	27.2	25.5	26.4	24.9
Total	564.6	614.0	693.1	715.7	694.5	673.8

1. Pour 2002, les données concernent septembre.

Source : Banca d'Italia.

Tableau 26. **Concentration du capital-actions¹**
Données de fin d'année

	2000	2001	2002
Principal actionnaire	44.0	42.2	40.7
Autres grands actionnaires	9.4	9.2	8.0
Marchés	46.6	48.6	51.2
Total	100.0	100.0	100.0

1. En pourcentage de la valeur marchande totale du capital-actions ordinaire des sociétés cotées en bourse fin décembre.

Source : Consob (2002), Rapport annuel.

Les contre-incitations à l'émission de titres privés du côté de la demande ont renforcé celles qui jouent du côté de l'offre, car la protection des investisseurs a généralement été faible, même si cette déficience a été atténuée dans une certaine mesure par le contrôle réglementaire exercé au moyen des audits externes des entreprises cotées (alors qu'aux États-Unis, l'autorégulation est la règle). D'autre part, la convergence au sein de l'UEM et, en conséquence, l'attrait considérablement réduit des titres d'État italiens en tant qu'instruments de placement, ont entraîné une augmentation de la part des titres de sociétés privées dans les portefeuilles des ménages, ce qui a bénéficié dans une large mesure aux émissions intérieures liées aux privatisations ainsi qu'aux actions étrangères tout au long des années 90, et plus récemment aux obligations de sociétés (tableau 27). Dans certains cas, les banques ont répondu à la demande des consommateurs en leur transférant des titres à hauts risques sans leur donner d'informations adéquates, comme des obligations en souffrance de l'Argentine (détenues pour un quart par des ménages italiens) et d'une grande entreprise agroalimentaire nationale¹²⁷.

Tableau 27. **Instruments d'épargne des ménages**
En pourcentage

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹
Dépôts bancaires	9.7	6.1	4.1	3.9	4.0	4.1
Numéraire et autres dépôts	24.4	23.1	21.2	20.8	23.5	23.9
Obligations	23.2	21.0	16.9	18.7	21.4	26.3
Titres d'État	13.2	9.6	6.6	7.0	7.1	9.3
Titre de Sociétés ²	10.1	11.3	10.3	11.8	14.3	17.0
Actions	31.7	38.8	46.6	44.4	36.7	29.2
Émises par les résidents	28.7	35.3	41.4	38.6	31.6	24.9
Émises par le reste du monde	3.0	3.5	5.2	5.8	5.1	4.3
Réserves techniques d'assurance	10.8	10.9	11.1	12.0	14.2	16.2
Autres comptes à payer et à recevoir	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1. Les données concernent septembre 2002.

2. Y compris les IFM et les autres résidents.

Source : Banca d'Italia.

Les éléments mentionnés ci-dessus pourraient avoir une incidence négative sur la performance économique. On peut considérer que la concentration du capital ne va pas nécessairement de pair avec une direction inefficace. De fait, les « coûts d'agence » (manque de concordance des intérêts des propriétaires et de ceux des gestionnaires en raison d'asymétries d'informations) devraient être moindres que dans un système où le contrôle est dispersé¹²⁸. Cependant, les recherches ont montré que la rotation des gestionnaires dans les sociétés cotées – pourtant fréquente – n'est nettement corrélée à aucune mesure de la performance, ce qui ne permet pas de cerner facilement les véritables objectifs des groupes exerçant le contrôle¹²⁹. Avec des droits de contrôle excédant les droits de propriété, ces groupes peuvent tirer d'importants avantages « privés » de ce contrôle, au détriment du petit actionnaire¹³⁰. L'écart anormalement important des cours en Italie entre les actions majoritaires et les actions minoritaires (surcote sur les négociations de larges paquets d'actions majoritaires) en témoigne également¹³¹. Les actionnaires minoritaires sont donc ainsi découragés de participer à la gestion des sociétés pour protéger leurs intérêts ; de fait, les moyens légaux de le faire, accordés par les réformes de 1998 des sociétés cotées, ont été largement inutilisés¹³². Au niveau macroéconomique, les avantages privés excessifs tirés du contrôle renforcent le *statu quo*, c'est-à-dire le sous-développement des marchés de capitaux, impliquant une inefficace importante, pas seulement en termes de répartition¹³³.

Il est aussi possible que les opérations entre initiés sur les marchés du travail, des produits et des capitaux soient toutes liées. Des travaux empiriques ont montré que, dans les systèmes financiers où la participation au capital est dispersée, les marchés du travail tendent à être moins rigides car les travailleurs, en tant qu'actionnaires, ont intérêt à ce que les entreprises soient efficaces et concurrentielles, ce qui influe sur leur opinion quant à la nécessité de préserver les emplois à tout prix. Inversement, dans les systèmes où la propriété du capital est plus concentrée, la protection de l'emploi est en général plus forte et la détermination des salaires plus centralisée. Encourager les travailleurs à détenir davantage d'actions de façon dispersée est donc un bon moyen de faire en sorte qu'ils soient favorables à des marchés du travail et des produits structurellement adaptables¹³⁴. En Italie, les travailleurs participent parfois à des systèmes d'intéressement dans les entreprises dans lesquelles ils travaillent, arrangement qui, malgré certains avantages, pourrait contribuer à accroître la résistance des entreprises aux disciplines du marché, comme les OPA hostiles.

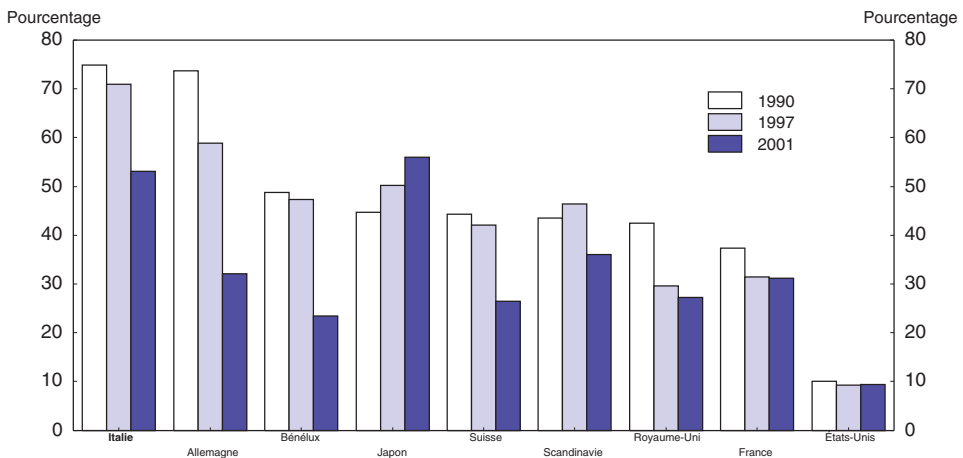
Un marché des produits concurrentiel freinerait aussi naturellement la recherche d'avantages privés dans la mesure où les distorsions ainsi créées risqueraient davantage de menacer la survie de l'entreprise¹³⁵. Inversement, l'absence de contestabilité du contrôle sociétal empêche une concurrence plus dynamique entre les entreprises et pourrait avoir contribué aux difficultés actuelles du capitalisme italien. En particulier, le contrôle familial pourrait ne pas être

bien adapté aux exigences de la concurrence mondiale fondée sur l'innovation et le changement technologique, un peu comme le contrôle d'État était jugé inadapté il y a une décennie.

Crédit bancaire

Le crédit bancaire est important pour les grandes entreprises comme pour les petites, bien qu'il soit proportionnellement plus important pour ces dernières, compte tenu du fait qu'elles n'ont pas accès aux marchés des valeurs mobilières. Même si l'on fait abstraction des petites entreprises, qui ont un poids particulièrement important en Italie, celle-ci est l'un des pays industriels de l'OCDE où les entreprises ont le plus recours aux banques (graphique 39). Il en résulte que les banques italiennes ont tendance à être relativement spécialisées dans le crédit aux entreprises locales¹³⁶. Les grandes banques nationales tendent à privilégier les grandes entreprises dans leur clientèle, alors que les petites banques locales et régionales répondent aux besoins des PME locales. Le recours par les grandes entreprises italiennes au crédit bancaire a eu globalement tendance à diminuer en proportion de leur endettement financier total ces dernières années (graphique 39), mais certains des groupes ont dû fortement s'endetter pour financer des acquisitions, utilisant peu de fonds propres, essentiellement dans le cadre de la privatisation des industries de réseau¹³⁷. Le récent ralentissement de

Graphique 39. **Crédits bancaires¹**
En proportion de l'ensemble des financements



1. Données concernant 274 multinationales.

Source : Mediobanca, Ricerche e Studi, www.mbres.it.

l'activité économique mondiale a eu une incidence négative sur un grand nombre de ces grands groupes industriels, qui ont dû emprunter encore davantage auprès des banques pour financer leur restructuration, avec un renforcement potentiel des interactions grandes entreprises-grandes banques.

Néanmoins, la relation qui existe en Italie entre les banques et les entreprises est plus lâche, dans la plupart des cas, qu'elle ne l'est dans les autres pays de l'OCDE où les banques jouent un rôle central. Le contrôle des opérations entre initiés par les grandes banques pallie souvent, dans les systèmes fondés sur les relations, l'absence d'un marché externe du contrôle des sociétés, mais ce mécanisme n'existe pratiquement pas en Italie¹³⁸. Cette situation semble tenir aux facteurs suivants : une législation rigoureuse interdisant les participations croisées entre banques et entreprises¹³⁹, une tradition d'aides publiques en faveur des entreprises et des banques, une tendance des entreprises à entretenir des relations avec plusieurs banques¹⁴⁰ et l'utilisation d'une bonne garantie comme principal critère pour l'octroi de prêts¹⁴¹. Nombre de ces facteurs ont commencé à perdre de leur importance depuis le milieu des années 90, avec l'assouplissement d'une partie des règles interdisant les participations croisées, l'accélération de la privatisation des banques, la réduction des aides publiques aux entreprises et la moindre fréquence des relations multiples avec des banques¹⁴². On peut donc penser que les incitations fondamentales à contrôler les entreprises s'améliorent progressivement.

La contribution des banques à la croissance et au développement est un point essentiel. La moitié environ du crédit bancaire a une échéance à court terme, proportion qui est relativement importante par comparaison avec les autres pays¹⁴³ et qui s'explique en partie par le niveau élevé des taux d'intérêt réels dans le passé. Étant donné qu'une garantie doit être donnée pour les emprunts à plus long terme, les petites entreprises peuvent avoir du mal à lever des financements pour des projets d'investissement. Par le passé, les banques ont contribué au développement en finançant, au niveau local, les entreprises se regroupant pour former des grappes industrielles et compenser l'absence d'économies d'échelle. Le processus plus récent de regroupement dans le secteur bancaire a pu se traduire par un affaiblissement des liens traditionnels entre les banques locales et régionales et les petites entreprises locales. Cela pourrait être un problème particulièrement sensible dans le Sud, où la plupart des entreprises sont en général de très petite taille. Les données empiriques ne donnent guère à penser que les regroupements dans le secteur bancaire ont réduit l'offre de crédit aux petites et moyennes entreprises¹⁴⁴. Néanmoins, les caractéristiques structurelles des entreprises du Sud et les risques plus importants qui leur sont associés justifient en grande partie les écarts de taux prêteurs (tableau 28). Cette prime de risque, qui reflète en partie les différences de taille et de spécialisation des entreprises, s'explique surtout par la mauvaise qualité de l'infrastructure et l'inefficience de l'administration privée et publique dans le Sud, un très fort

pourcentage de créances improductives¹⁴⁵, des coûts fixes excessifs pour les études d'évaluation dans le cas de prêts de petite taille et un manque de transparence des entreprises. En outre, d'après des données empiriques, les banques attribuent une valeur excessive aux garanties tout en assignant un rôle marginal à la qualité des projets dans le calcul des coûts et l'accès au crédit¹⁴⁶. Ainsi, il faudrait sans doute aussi tenir compte, dans les coûts, du manque d'efficacité dans la sélection des emprunteurs et des projets et dans le contrôle par les banques des risques présentés par les entreprises. Cette situation influe sur le risque de crédit apparent des petites entreprises ayant de bonnes perspectives. Ces coûts et risques sont exacerbés par le manque de protection des droits des créanciers en cas de faillite (voir ci-après).

Tableau 28. Coût du crédit¹

	2000	2001	2002 ²
Nord-Ouest	6.22	5.66	5.31
Nord-Est	7.04	6.34	6.16
Centre	6.86	6.35	6.19
Sud	8.48	8.04	7.60
Iles	8.46	7.70	7.84
Italie	6.69	6.11	5.85

1. Taux d'intérêt à court terme.

2. Les données pour 2002 concernent septembre.

Source : Calculs de la Banca d'Italia à partir de données de la *Centrale dei rischi*.

La réforme du droit des sociétés

Le gouvernement a présenté une loi sur les sociétés qui entrera en vigueur en 2004 (encadré 5). Cette réforme concerne de nombreux aspects de la réglementation des sociétés, mais son principal objectif est d'améliorer l'efficacité et la compétitivité de l'économie italienne en encourageant l'entrepreneuriat, la protection des droits des actionnaires minoritaires et le financement par le marché des capitaux. Les mesures envisagées pour réaliser ces objectifs sont essentiellement les suivantes : *i*) accroître l'autonomie organisationnelle et opérationnelle des sociétés « agents agissant à leurs niveaux » (ou « private ordering »), en particulier dans le cas des petites entreprises et des sociétés ayant peu d'actionnaires, c'est-à-dire les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés à capital « fixe » ; *ii*) simplifier les dispositions obligatoires et les limiter essentiellement à la protection des droits des petits actionnaires et à la divulgation d'informations, en particulier pour les sociétés ayant un grand nombre d'actionnaires, c'est-à-dire les sociétés à capital « variable » ; et *iii*) élargir les possibilités de mobilisation de fonds par les sociétés sur les marchés des valeurs mobilières, y compris le financement sur le marché obligataire pour toutes les formes de sociétés.

Encadré 5. La nouvelle loi sur les sociétés

Le 17 janvier 2003, le gouvernement italien a présenté une nouvelle loi sur les sociétés (Titre V du Code civil), mettant à jour et remplaçant la loi précédente fondée essentiellement sur le code civil de 1942 qui ne laissait que peu d'autonomie aux sociétés, en particulier les petites sociétés à l'actionnariat limité qui sont la colonne vertébrale de l'économie italienne¹. En mettant en place un cadre juridique cohérent pour les sociétés cotées et non cotées, cette loi comble aussi une lacune réglementaire découlant des grandes réformes des sociétés cotées introduites par le Texte unique sur les activités financières de 1998 (réforme Draghi). Après une année de transition et d'examen, ce texte doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Les principales innovations sont les suivantes :

Organisation des sociétés. Trois formes de sociétés sont désormais possibles, avec les principales caractéristiques suivantes² :

Società a responsabilità limitata (Srl) : Les nouvelles règles concernant les sociétés à responsabilité limitée visent à encourager les entrepreneurs qui avaient précédemment choisi la société de personnes du fait de sa plus grande souplesse par rapport à l'ancien système de Srl à passer au nouveau système. Autrement dit, il devrait être désormais plus facile pour les petites entreprises de se constituer en société. Inversement, les Srl qui étaient assujetties auparavant à un grand nombre des règles plus rigides régissant le fonctionnement des sociétés par actions (la différence essentielle portant sur le montant minimum du capital à lever sur le marché) bénéficieront maintenant de nombre des anciennes réglementations plus souples applicables aux sociétés de personnes, ce qui améliorera leur autonomie. Beaucoup des aspects qui étaient auparavant réglementés seront maintenant régis par les statuts de la société, ce qui marque un passage à l'auto-régulation et à l'autonomie. Certaines dispositions obligatoires visent à maintenir la « relation fiduciaire » entre associés indispensable à cette forme de société (renforcement des droits des associés de demander des informations, d'engager des poursuites et de se retirer en cas de dissensions). L'émission de titres d'emprunt n'est autorisée qu'avec la garantie d'investisseurs professionnels soumis à un contrôle prudentiel. Les investisseurs professionnels ne peuvent pas céder ces titres à des investisseurs non professionnels et, s'ils le font, ils sont responsables vis-à-vis des détenteurs des titres en cas de défaut de l'émetteur.

Società per azioni (Spa) : Les règles obligatoires sont plus nombreuses que dans le cas des Srl, mais les sociétés par actions à capital variable (faisant appel au marché boursier) sont davantage visées que les Spa à capital fixe (concentration du capital). Les procédures de constitution en société sont simplifiées et les possibilités de mobilisation de fonds sont élargies (différents types d'actions et de prêts aux actionnaires sont autorisés, les limites à l'émission d'obligations sont assouplies). Les Spa sont aujourd'hui libres de choisir entre trois formes différentes de gouvernement d'entreprise : a) le modèle traditionnel (latin) comportant un conseil d'administration (*consiglio di amministrazione*) et un conseil d'audit (*collegio sindacale*) ; b) le modèle dualiste (allemand) caractérisé par un directoire et un conseil de surveillance ; et c) le modèle moniste (anglo-saxon) avec un conseil d'administration qui nomme une commission d'audit interne. Dans ces trois modèles

Encadré 5. **La nouvelle loi sur les sociétés** (suite)

les comptes de la société doivent être vérifiés par un auditeur externe ; les Spa « fermées » peuvent être soumises à un contrôle du conseil d'audit interne, et non d'un auditeur externe, en vertu d'une disposition expresse des statuts, si elles ne sont pas obligées d'établir un bilan consolidé. Une nette distinction est faite entre les tâches du conseil d'administration et celles de l'assemblée des actionnaires.

Coopératives : La réforme met l'accent sur le maintien de leur fonction sociale et mutualiste, en créant une catégorie de coopératives « ayant principalement un caractère de mutuelle », à savoir celles dont 51 pour cent des activités revêtent un caractère véritablement mutualiste. (L'objectif initial, énoncé dans la loi de délégation de novembre 2001, était un seuil plus élevé, par crainte que les subventions publiques ne soient utilisées pour financer le segment de l'entreprise exerçant des activités à but lucratif.) Ces entités sont aujourd'hui également autorisées à émettre des instruments de la dette et des actions.

Conflits d'intérêts. Dans le cas des SA, les membres du conseil d'administration doivent notifier les autres membres et le conseil d'audit des intérêts qu'ils peuvent avoir dans toute opération considérée. En outre, toute action engagée par les actionnaires vis-à-vis de la direction doit réunir le quorum nécessaire.

Droits minoritaires. Dans le cas des SA, diverses dispositions visent à faciliter l'implication des actionnaires minoritaires : diminution du seuil pour l'exercice des droits minoritaires, obligation de divulgation des accords d'actionnaires, simplification des règles de participation aux assemblées générales et droit d'engager des poursuites au-delà d'un certain seuil. La réforme a aussi élargi les possibilités de retrait des actionnaires qui ne sont pas d'accord. Les statuts des sociétés peuvent, dans certains cas, élargir encore ces droits.

Discipline des groupes. La notion de responsabilité de la société chef de file du groupe est établie, afin de protéger les intérêts des actionnaires et des créanciers des sociétés qui sont contrôlées au sein du groupe. Ces dernières auront le droit de prendre des mesures contre la première dans les cas où il est porté atteinte à leurs intérêts sans compensation ultérieure de la société chef de file.

Transparence. Dans le cas des groupes, les sociétés mères et les filiales doivent être clairement identifiées et recensées comme telles et le bilan consolidé du groupe doit être présenté en plus des rapports réguliers. Pour toutes les sociétés, une *nota integrativa* (information supplémentaire) doit indiquer certains postes hors bilan comme les actifs intangibles et les contrats de crédit-bail financier. La « fonction économique » sera utilisée dans une plus large mesure pour la présentation des comptes et les manipulations comptables à but essentiellement fiscal doivent être éliminées (ce qui exigera aussi des modifications appropriées du code des impôts, actuellement à l'étude).

Pactes d'actionnaires. Les pactes d'actionnaires sont des accords entre certains actionnaires et peuvent avoir différents objectifs (introduire une discipline dans l'exercice des droits de vote, fixer des limites aux cessions de parts, etc.). Ils étaient réglementés, dans le cas des sociétés cotées uniquement, en vertu de la

Encadré 5. **La nouvelle loi sur les sociétés** (suite)

réforme Draghi de 1998 et leur durée était limitée à trois ans ou était illimitée, mais alors chaque actionnaire pouvait se retirer (avec un préavis de six mois). La nouvelle loi sur les sociétés stipule que, dans le cas des sociétés non cotées, les pactes d'actionnaires peuvent avoir une durée maximale de cinq ans ou une durée illimitée, mais avec une possibilité de retrait (préavis de six mois). Elle impose aussi des règles de publicité pour les Spa « ouvertes ».

Différends juridiques. Les procédures juridiques applicables aux différends entre sociétés doivent être simplifiées à la fois pour ce qui est du contenu et des délais, servant en partie de test à une réforme judiciaire plus large prévue par l'État. En outre, une plus grande priorité doit être donnée aux comités d'arbitrage, plutôt qu'à des processus judiciaires coûteux, en tant que mécanisme de règlement des différends.

Sanctions. La partie pénale des réformes a été adoptée en février 2002. Elle a réduit les sanctions en cas de fraude comptable, en particulier pour les sociétés non cotées, où le délit a été requalifié en infraction. Bien qu'elle vise à réduire la charge réglementaire pesant sur les petites entreprises, cette partie de la réforme pourrait être incompatible avec les autres parties cherchant à améliorer la transparence comptable et à éliminer le fossé réglementaire (*scalino*) entre les sociétés cotées et les sociétés non cotées.

Suppression de la garantie de l'État dans le cas des entreprises publiques. La nouvelle loi sur les sociétés met un terme à la responsabilité illimitée de l'actionnaire unique d'une société à responsabilité limitée, ce qui va dans le sens de la libéralisation et clarifie les relations financières entre les entreprises publiques et l'État.

1. Capiello et Marano (2003). L'effort de réforme a été initié par la législature précédente (Commission Mirone).
2. Au 30 septembre 2002, 890 000 sociétés étaient enregistrées comme SARL ; 61 000 comme SA ; 1 214 000 comme sociétés de personnes ; 3 454 000 comme sociétés individuelles ; et 188 000 comme autres sociétés (source : *Il Sole 24 Ore*, 11 janvier 2003). Le rapport des SA aux SARL est beaucoup plus élevé que dans le reste de l'Europe, malgré la taille moyenne plus faible des entreprises italiennes, car le Code civil de 1942 ne fait pas de distinction adéquate entre la réglementation de ces deux formes de sociétés.

La réforme du droit des sociétés a une vaste portée et est d'une certaine manière révolutionnaire, libérant un grand nombre de sociétés italiennes des trop lourdes réglementations du passé. Néanmoins, la réalisation de ses objectifs ultimes dépendra des solutions qui seront apportées à des problèmes clés comme les droits des actionnaires minoritaires, la transparence des informations et les conflits d'intérêts. La réduction des distorsions dans ces domaines améliorerait l'aptitude des marchés des capitaux à financer, contrôler et discipliner les entre-

prises, de façon à améliorer leurs performances. Cette réforme comporte, en fait, plusieurs mesures particulièrement positives dans ce sens. Elle élargit sensiblement les pouvoirs des actionnaires minoritaires tant pour ce qui est de l'exercice du droit de vote que des possibilités de sortie. Elle encourage la transparence du marché au moyen d'un durcissement des règles comptables et des règles de divulgation d'information, en particulier pour les groupes et les pactes d'actionnaires. Elle réduit la possibilité de conflits d'intérêts au moyen d'une identification claire des intérêts des membres du conseil de surveillance.

En revanche, ces progrès importants pourraient pâtir de certaines incohérences ou lacunes. La partie pénale de la réforme décriminalise la fraude comptable dans le cas des sociétés non cotées, ce qui affaiblit les règles en matière de transparence et assouplit la discipline imposée aux groupes pyramidaux ayant à leur tête une seule famille, encourageant même un recours accru à ces systèmes pour diluer les contrôles¹⁴⁷. Comme on l'a vu, le pouvoir de contrôle excessif exercé au sein de ces groupes a contribué de façon déterminante à l'affaiblissement des droits des actionnaires minoritaires et au sous-développement des marchés de capitaux en Italie. Il importe aussi de renforcer les droits des actionnaires minoritaires en améliorant la capacité des investisseurs institutionnels d'exercer une fonction de surveillance à l'égard des gestionnaires des entreprises lorsqu'ils détiennent des participations importantes. Des risques de conflits d'intérêts, qui sortent du cadre de la réforme actuelle, entrent en jeu ici. Par exemple, en Italie, les sociétés de fonds communs de placement sont détenues pour une large part par les banques, qui fournissent à leur tour divers services consultatifs et services d'investissement aux entreprises. Ces sociétés risquent de ne pas pouvoir remplir leur fonction d'actionnaire actif si les banques qui détiennent leur capital cherchent à éviter de se heurter aux gestionnaires des entreprises¹⁴⁸. Les banques contrôlent aussi des compagnies d'assurance et vont probablement devenir propriétaires des nouvelles sociétés de gestion des fonds de pension¹⁴⁹. Il faudrait donc que les banques s'efforcent d'établir de nettes séparations entre intermédiation financière non bancaire, services de conseil et activités bancaires traditionnelles. Pour les mêmes raisons, c'est-à-dire pour éviter les conflits d'intérêt et promouvoir la concurrence sur le marché de la gestion d'actifs, il importera de veiller à ce que les fonds de pension « ouverts » et non pas les fonds de pension « fermés » (gérés par les parties prenantes à l'entreprise) soient la norme. En particulier, les incitations fiscales devraient avoir une incidence identique sur les deux catégories de fonds, et les travailleurs devraient avoir la possibilité de passer facilement d'un fonds de pension ou d'un fonds d'investissement à un autre. Renforcer l'organisme de réglementation des caisses de pensions (COVIP) serait aussi très souhaitable.

Il est par ailleurs difficile de dire comment les nouvelles dispositions devant entrer en vigueur en 2004 concernant les formes d'organisation des sociétés, qui renforcent sans conteste l'autonomie et élargissent les possibilités de

choix, serviront les objectifs plus larges d'amélioration de la transparence et de la protection des droits des actionnaires minoritaires. Par exemple, le modèle unitaire anglo-saxon récemment proposé parmi les options possibles pour les sociétés par actions diffère de celui qui existe dans les autres pays par le fait qu'il intègre une fonction d'audit interne qui peut à la fois relever ou ne pas relever du conseil d'administration. Dans le système italien, le comité d'audit (« comité de contrôle de la gestion ») a des pouvoirs de contrôle à l'égard du conseil qui sont semblables à ceux du *collegio sindacale* interne du modèle italien traditionnel. Simultanément, la nouvelle loi autorise l'un des membres du comité d'audit à être un membre indépendant du conseil d'administration. Cette disposition pourrait nuire à la responsabilité et à la transparence du conseil d'administration, clé du succès du système unitaire dans les pays où ce modèle a vu le jour. D'autres aspects de la réforme qui visent à réduire les conflits d'intérêts pourraient aussi être affaiblis¹⁵⁰. En outre, les sociétés par actions « fermées » choisissant le modèle traditionnel sont exemptées de l'obligation d'audits externes. Les barrières réglementaires entre les sociétés non cotées et les sociétés par actions cotées « ouvertes » (par exemples les nouvelles règles sur la fraude comptable) pourraient dissuader les premières de s'introduire en bourse et compromettre l'objectif ultime de développement du marché boursier¹⁵¹.

Restructuration bancaire

Des pressions de diverses sources s'exercent sur les banques italiennes pour qu'elles améliorent leurs capacités opérationnelles. Conformément à une décision prise par les banques centrales de l'UE, elles s'adaptent aux nouvelles règles de Bâle II qui imposeront une corrélation plus étroite entre les ratios de fonds propres et les risques effectifs. Les grandes banques vont sans doute mettre au point leurs propres modèles de risques, leur permettant d'évaluer les projets et de procéder à des contrôles internes (évaluation interne). Les petites banques, en revanche, vont probablement davantage recourir à des évaluations externes, ce qui pourrait se traduire par des normes de fonds propres plus élevées pour les prêts aux petites entreprises non cotées, leur principale clientèle. Les petites entreprises craignent par conséquent un rationnement du crédit, et nombre d'entre elles pourraient ne pas souhaiter fournir davantage d'informations¹⁵². C'est la raison pour laquelle des voix se sont élevées en Italie pour demander que, durant la mise en application de Bâle II, les besoins des petites et moyennes entreprises et banques soient suffisamment pris en considération¹⁵³. Simultanément, les banques doivent s'adapter au ralentissement de la croissance économique nationale, à la baisse des cours des actions, à l'instabilité financière qui a gagné certains pays d'Amérique latine, aux faillites d'entreprises internationales et aux difficultés de certaines entreprises nationales (le premier groupe industriel du pays, Fiat, fait actuellement l'objet d'un plan de restructuration). De ce fait, elles sont de plus en plus pressées d'améliorer leur évaluation et leur

contrôle des emprunteurs, tout en protégeant les épargnants contre des risques financiers excessifs grâce à des services de gestion de patrimoine plus performants.

Les politiques peuvent à plusieurs égards aider les banques à répondre à ces pressions. *Premièrement*, il importera d'appliquer intégralement Bâle II, tout en ayant à l'esprit que la plupart des entreprises italiennes sont petites et familiales, et que beaucoup de banques italiennes sont aussi de petite taille. L'objectif des nouvelles réglementations concernant les normes de fonds propres est d'exiger un meilleur suivi des risques par les banques et une meilleure sélection des emprunteurs et des projets. Dans la mesure où les banques se donnent les moyens d'évaluer plus efficacement les emprunteurs, le risque perçu de crédit aux petites entreprises ayant des véritables perspectives de développement, en particulier dans le Sud, devrait diminuer. Afin d'atténuer les coûts de transition vers le nouveau régime, des précautions ont récemment été prises par le Comité de Bâle de manière à isoler les petites entreprises et les petites banques des effets défavorables de la pondération des risques (encadré 6). *Deuxièmement*, le renforcement de la concurrence dans le secteur bancaire pourrait contribuer à en améliorer les performances. Les banques italiennes ont incontestablement accompli des progrès considérables ces dernières années en termes de participation d'intérêts privés, d'inscription à la cote, et de participation étrangère¹⁵⁴. De ce point de vue, elles sont beaucoup mieux préparées à une concurrence bancaire plus intense dans le contexte européen, mais des faiblesses subsistent : elles sont encore excessivement tournées vers le marché intérieur et la structure de leur capital souffre d'un manque de transparence et de contestabilité¹⁵⁵. L'arrivée d'un plus grand nombre de banques étrangères serait utile à cet égard, mais l'autorité de réglementation bancaire (Banca d'Italia) continue de faire preuve de conservatisme à cet égard. Les réglementations bancaires actuelles imposent des règles strictes en matière de notification d'informations sur les projets d'acquisition de banques (bien avant que la banque acquéreur ne décide elle-même d'acheter plus de 5 pour cent d'une banque italienne) et donnent à l'organisme de réglementation de larges pouvoirs discrétionnaires pour approuver ou non ces projets¹⁵⁶. Ces règles devraient être assouplies. Une meilleure gouvernance bancaire pour sauvegarder le caractère privé des fondations – qui possèdent encore la moitié du capital bancaire – est très important et, dans la mesure où les objectifs de ces fondations sont nécessairement non commerciaux, même s'il s'agit de fondations privées, une diminution continue des investissements s'impose. Un récent projet de réforme aurait, de façon inappropriée, accru le caractère public des fondations ; c'est pourquoi il a été bloqué par la Cour constitutionnelle (annexe II). *Troisièmement*, il faudra continuer à donner une place de plus en plus importante aux mécanismes du marché afin non seulement de consolider les finances publiques, mais aussi de renforcer les incitations favorisant une affectation efficiente des ressources du secteur privé. Dans le passé, les crédits subventionnés et, plus récemment, les subventions à l'investissement administrées par

Encadré 6. **La mise en application de l'accord de Bâle**

Le projet de mise en application du nouvel accord de Bâle sur les fonds propres – consistant à fixer les fonds propres des banques à un niveau minimum de 8 pour cent des actifs pondérés par les risques à compter du 1^{er} janvier 2007 – a donné lieu à un débat animé en Italie. La réforme a un double objectif : i) faire en sorte que les banques soient plus conscientes des risques liés à leurs activités de prêt et ii) inciter les banques à adopter des méthodes plus modernes et plus objectives pour évaluer et gérer les risques de crédit. Ces objectifs sont largement partagés, mais des craintes ont été exprimées en ce qui concerne d'éventuels « dommages collatéraux » provenant de quatre sources principales :

1. *Les banques de moyenne et petite dimension* craignent d'être pénalisées dans la mesure où elles sont plus susceptibles de recourir à des évaluations externes, plus simples (pondération fixe des risques suivant des catégories d'actifs très générales), ce qui ne leur permettra pas de bénéficier des « abattements » obtenus en cas d'évaluation interne, méthode qui sera plus généralement adoptée par les grandes banques. Cependant, le Comité de Bâle a proposé un ajustement pour la petite clientèle, qui pèse lourdement dans les portefeuilles des petites banques. Cela devrait se traduire par un allègement des normes de fonds propres applicables aux petites banques encore plus important que celui dont bénéficient les grandes banques.
2. *Les petites et moyennes entreprises* craignent une augmentation du coût du crédit et/ou une diminution de l'offre de crédit (rationnement du crédit). Étant donné que ces entreprises ne sont généralement pas notées, les banques devront peut-être appliquer des ratios de fonds propres plus importants lorsqu'elles leur accorderont des prêts que lorsqu'elles en consentiront à de plus grandes entreprises bien notées. Cependant, la proposition récente du Comité de Bâle prévoit un ajustement important pour ces entreprises. Simultanément, le nouvel accord de Bâle devrait encourager les banques à évaluer plus précisément les risques de contrepartie, plutôt que de regrouper ensemble toutes les entreprises de même taille ou d'une même région dans des catégories de risques données, ce qui aurait pour effet de réduire le rationnement du crédit.
3. Certains responsables de la politique gouvernementale craignent *un effet procyclique*, étant donné que les exigences de fonds propres des banques risquent désormais de varier plus fortement suivant les différentes phases du cycle économique. Par exemple, en période de ralentissement de l'activité, une augmentation des créances improductives (assorties d'un niveau de risque très élevé) accroîtrait le coût du crédit et les exigences de fonds propres des banques, risquant ainsi d'aggraver la récession. Les banques limiteraient leur niveau de fonds propres aux normes minimales nécessaires afin d'atténuer le second effet ; le premier serait plus difficile à contrecarrer.
4. Le risque très réel d'*antisélection* pourrait se traduire par une concentration des emprunteurs à haut risque parmi les banques qui adopteraient la méthode d'évaluation externe. Les entreprises présentant peu de risques seront incitées à emprunter auprès des banques qui opteront pour l'évaluation interne,

Encadré 6. La mise en application de l'accord de Bâle (suite)

dans l'espoir d'obtenir une bonne notation et donc des conditions de crédit plus avantageuses. Inversement, les entreprises à haut risque se tourneront vers les banques utilisant des évaluations externes, dans lesquelles le coefficient de pondération des risques qui leur sera appliqué sera évidemment plus faible que celui que leur attribuerait une banque procédant à sa propre évaluation.

Source : Baglioni (2003).

les banques ont empêché les banques d'évaluer et de contrôler efficacement les projets et les entreprises. La réorientation prévue des TFR, forme de crédits subventionnés, vers les nouveaux fonds de pension, devrait également être salutaire, étant donné que ces indemnités ont sans doute facilité une mauvaise affectation des ressources, les entreprises de main-d'œuvre ayant bénéficié de montants plus importants que les autres. *Quatrièmement*, une réforme du droit des faillites, permettant aux banques de faire valoir leurs créances, est encore requise d'urgence (voir ci-après), de même que l'adoption de normes comptables plus efficaces dans les entreprises.

Une autre question clé tient au point de savoir si les prêts bancaires doivent continuer d'être la seule source de financement pour les petits emprunteurs. Les sociétés de capital-risque devraient jouer un plus grand rôle car elles assurent un contrôle plus étroit, accordent une aide en matière de gestion et supportent des risques plus élevés (en contrepartie de l'anticipation d'une rentabilité élevée). Il existe des sociétés de ce type en Italie, mais encore à l'état embryonnaire, en raison de la forte aversion au risque des entrepreneurs comme des financiers. Cependant, seule une très faible minorité des entreprises sont vraisemblablement susceptibles d'être financées de cette manière en tout état de cause. Dans ces conditions, les marchés des capitaux devront être développés afin que les grandes entreprises ne soient pas les seules à trouver de l'intérêt à l'introduction en bourse et que les petites entreprises puissent émettre des obligations et des actions si elles le souhaitent, avec des organismes de notation indépendants et des règles comptables et des obligations de transparence adéquates.

Réforme des faillites

La loi italienne sur les faillites prévoit des procédures extrêmement inefficaces et coûteuses en cas de difficultés dans les entreprises. Les coûts

sont particulièrement importants dans le cas de l'économie italienne qui est caractérisée par : i) un rythme élevé de naissances et de disparitions d'entreprises, lesquelles ont donc toutes les chances d'être impliquées dans des procédures de liquidation ; ii) un financement reposant essentiellement sur les banques, de sorte que les inefficiences dans les procédures de liquidation ont une incidence élevée sur le coût du capital et sur la performance économique et iii) la prévalence des petites entreprises, qui sont déjà confrontées à des inefficiences plus sérieuses en matière de répartition des pouvoirs de contrôle en raison de problèmes d'information plus importants¹⁵⁷.

La loi de 1942 sur l'insolvabilité prévoit une procédure de liquidation judiciaire (faillite) et deux procédures de réorganisation des entreprises en difficulté (liquidation volontaire et moratoire). Une loi de 1999 a institué une procédure spéciale pour les grandes entreprises insolubles (redressement spécial) en lieu et place de la faillite. Cette procédure vise à réorganiser les entreprises insolubles en restructurant leurs activités ou en transférant leurs actifs à d'autres sociétés¹⁵⁸. Le principal problème soulevé par la législation actuelle est qu'elle offre peu de droits directifs aux financiers en cas de faillite (voir encadré 7). La procédure de faillite n'accorde guère d'attention à l'objectif de maximisation de la valeur de l'entreprise, ne prévoyant pas de dispositions pour transférer l'entreprise en tant qu'activité et ne laissant pratiquement aucune possibilité de plan de réorganisation. Les procédures de réorganisation des entreprises sont rigides et inefficaces. Les débiteurs, pour leur part, peuvent être confrontés à de graves sanctions civiles et assujettis à des procédures pénales en cas de faillite, non seulement en cas de fraude mais aussi pour négligence¹⁵⁹. Cette situation découle d'une attitude déjà entérinée dans la loi de 1942 sur les faillites selon laquelle la faillite résulte d'un comportement répréhensible du débiteur et ne saurait être imputables aux risques normaux que comporte l'exercice d'une activité, ce qui n'incite guère les débiteurs à se déclarer en faillite le moment venu, et même à prendre des risques¹⁶⁰.

La réforme du droit des faillites est donc l'une des réformes structurelles les plus importantes à entreprendre en Italie¹⁶¹. Il est aussi très urgent de compléter la réforme du droit des sociétés par une réforme plus large du système judiciaire visant à donner aux entreprises des incitations appropriées pour mener avec efficience leurs activités et permettre à l'Italie de soutenir dans des conditions d'égalité la concurrence sur le marché unique européen¹⁶². Une réforme du droit des faillites est actuellement en cours d'élaboration (Commission Trevisanato). Cependant, la présentation d'un projet pour examen par le gouvernement et adoption éventuelle a été à plusieurs reprises différée.

Encadré 7. Les droits des créanciers en vertu de la loi sur les faillites

Dans les procédures prévues par la législation actuelle, les créanciers n'ont aucun rôle directif et ne peuvent exprimer que des avis non contraignants. Dans nombre d'autres pays de l'OCDE, en revanche, les créanciers ont des droits directifs sur l'entreprise en faillite. Ainsi, en Italie, un processus judiciaire très long, très coûteux et très complexe absorbe une large part de valeur de la société, ce qui réduit d'autant les montants récupérés par les créanciers en fin de compte. En Suède, au Royaume-Uni et en Allemagne, par exemple, la longueur moyenne d'une procédure de faillite est d'environ un an et demi et en France elle est de 2 à 3 ans, alors qu'en Italie elle atteint en moyenne 6 ans (tableau 29). Dans le cas d'un défaut de paiement sur prêt, la récupération des sûretés prend 5 à 9 ans contre 2 à 3 ans en France et moins ailleurs. En outre, les banques ne sont pas incitées à se lancer dans des opérations de sauvetage préventives (pour des raisons commerciales saines) en raison du risque de lourdes responsabilités juridiques (complicité de faillite frauduleuse ; nullité ou inapplicabilité des opérations de restructuration du fait de l'application des dispositions concernant les actes préjudiciables à tous les créanciers).

Tableau 29. Coûts pour les créanciers des procédures judiciaires de récupération des actifs

	Procédures de faillite		Procédures exécutoires
	Pouvoirs des créanciers	Longueur moyenne de la procédure (mois)	Longueur de la procédure de récupération des garanties en cas de défaut de remboursement d'un prêt (années)
Suède	Directif	12	n.d.
Royaume-Uni	Directif	< 12	< 1
Allemagne	Directif	12-27	Comme en France
France	Consultatif	24-36	2-3
Italie	Consultatif	72	5-9

Source : Santella (2003).

La loi sur les faillites influe sur les sociétés non seulement *a posteriori* (lorsque la faillite intervient), mais aussi *a priori*, lorsque les entreprises choisissent leurs projets, calculent leurs risques et empruntent des fonds pour mener à bien leurs plans. L'inadéquation des droits des créanciers dans le cas de faillites pénalise donc les sociétés de diverses manières. Les créanciers s'efforcent de transférer sur les débiteurs les coûts de l'inefficience de la législation en matière de faillite, notamment sous la forme de taux d'intérêt plus élevés mais aussi sous d'autres formes d'autoprotection, comme le rationnement du crédit, des exigences très strictes en matière de garanties, le recours à des créanciers multiples, une plus courte durée moyenne des crédits ou un montant moyen plus faible. Le principal objectif de la réforme des faillites devrait être de garantir aux créanciers de véritables pouvoirs dans la gestion des crises des entreprises*.

* Santella (2002).

Réformes visant à améliorer la qualité des finances publiques

Un grand nombre des réformes proposées par le gouvernement devraient améliorer le potentiel de croissance de l'économie italienne. Cependant, la plupart d'entre elles ont des coûts à la fois transitoires et permanents. En particulier, la réforme fiscale aura un effet immédiat et durable sur les finances publiques. En outre, le programme d'infrastructures publiques pourrait entraîner une augmentation des dépenses pour l'administration publique, le secteur privé ne finançant vraisemblablement que la partie des projets économiquement rentables. Des arbitrages devront être effectués avec les autres parties du budget afin de préserver la durabilité des finances publiques. Dans la présente section, la réforme de l'impôt et le programme de développement des infrastructures publiques sont passés en revue. Les réformes susceptibles de donner aux autorités une marge de manœuvre sont aussi évaluées, notamment dans les secteurs des pensions et des soins de santé. En outre, le chapitre spécial de l'étude précédente de l'Italie intitulé « La dépense publique en Italie : Possibilité d'améliorer son efficacité » décrivait longuement les possibilités d'amélioration de l'efficacité de l'administration publique et de réduction des dépenses – entre autres – dans le domaine de la gestion des ressources humaines et des marchés publics. L'annexe III contient une évaluation *a posteriori* des dernières mesures introduites par les autorités dans ce domaine.

Réforme fiscale

Le régime fiscal italien est proche de la moyenne de l'UE pour ce qui est de la pression fiscale globale, de l'importance relative des impôts directs et indirects, des taux marginaux, des types d'exonération et des taux spéciaux d'imposition¹⁶³. En particulier, le revenu du travail est fortement taxé par rapport aux pays non membres de l'UE et le taux légal d'imposition indirecte est élevé. Cependant, du fait de l'ensemble complexe d'exonérations et des difficultés de recouvrement, les recettes fiscales ont été sensiblement inférieures à leur niveau théorique (par exemple, le taux effectif de la taxe à la valeur ajoutée, à 8 pour cent, est bien inférieur au taux légal de 20 pour cent), alors que l'une des hypothèses de base des réformes actuelles est que les travailleurs indépendants pratiquent la fraude et l'évasion fiscale sur une grande échelle.

Le gouvernement italien a lancé une réforme fondamentale de l'impôt, dont les grandes lignes sont définies dans une *Legge Delega* approuvée par le Parlement en mars 2003 et dont les premières mesures ont été déjà incorporées dans la loi de finances pour 2003. La réforme fiscale envisage une réduction substantielle de la charge fiscale globale et des changements de grande ampleur dans la structure du système d'imposition. L'impôt sur le revenu des personnes physiques (*Imposta sul reddito delle persone fisiche*), l'impôt sur le revenu des sociétés (*Imposta sul reddito delle persone giuridiche*) et l'imposition sur le revenu du capital sont

les principales catégories d'impôt concernées par le programme de réformes. En outre, il est prévu d'éliminer progressivement dans les années à venir l'impôt régional sur l'activité productive (*Imposta regionale sulle attività produttive*). La réforme sera mise en œuvre progressivement à compter de 2003 et devrait stimuler l'économie grâce à la réduction de la charge fiscale et au renforcement de l'efficacité des mesures visant à mettre à jour l'économie souterraine. Un de ses aspects importants est la défiscalisation d'une part importante du revenu. En vertu de la nouvelle réglementation, le seuil d'exonération est porté à 4 500 euros pour les travailleurs indépendants, à 7 000 euros pour les pensionnés et à 7 500 euros pour les salariés ; pour les autres revenus, le seuil est fixé à 3 000 euros. Les déductions fiscales sont réduites parallèlement à l'introduction des nouvelles exonérations. En outre, les exonérations et déductions seront calculées sur la base de l'ensemble des revenus et non sur les revenus tirés d'une activité professionnelle. Comme les exonérations, les taux marginaux ont été révisés. Le nombre de tranches d'imposition au titre des revenus des personnes physiques est toujours de cinq en 2003, comme précédemment, mais les tranches ont été modifiées (tableau 30). Lorsque la réforme aura été intégralement mise en œuvre, en 2006, l'IRPEF ne comportera plus que deux taux marginaux, à savoir 23 et 33 pour cent. Le premier sera applicable aux revenus à concurrence de 100 000 euros, et le second s'appliquera au-delà de ce montant. C'est là un niveau de revenu élevé, et on a estimé que le taux maximum s'appliquera à moins de 1 pour cent des contribuables.

Tableau 30. **Nouvelles tranches de l'IRPEF**

Revenu imposable (euros)	Taux marginal (pourcentage)
Jusqu'à 15 000	23
De 15 000 à 29 000	29
De 29 000 à 32 600	31
De 32 600 à 70 000	39
Plus de 70 000	45

Source : Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Les exonérations fiscales visent à compenser la hausse du taux marginal de la première tranche, qui passe de 18 à 23 pour cent. Les effets globaux des nouvelles déductions et de la réduction de certains allègements diffèrent selon que l'on considère les salariés ou les travailleurs indépendants, dans l'hypothèse, pas facilement vérifiable, que la fraude fiscale est plus fréquente chez les travailleurs indépendants en Italie. Néanmoins, la position relative des travailleurs indépendants s'améliore pour les catégories de revenu les plus faibles, qui ne sont plus assujettis au paiement de l'impôt. En outre, les salariés sont moins avantagés par les mesures visant ceux qui n'ont pas droit à une exonération

fiscale parce qu'ils appartiennent à des tranches de revenu plus élevées, car ils perdent les déductions auxquelles ils avaient le droit par le passé.

Une autre caractéristique importante de la réforme fiscale est la suppression de « l'impôt sur le revenu dual » ou DIT, introduite en 1997, afin de favoriser l'investissement sur fonds propres en réduisant le taux d'imposition sur les bénéfices non distribués. Suivant le niveau moyen du taux d'imposition appliqué au titre de cet impôt dual, le nouveau régime fiscal se traduira par des augmentations ou des réductions d'impôts pour les entreprises. Les nouvelles réformes réduisent aussi le taux légal de l'impôt sur les sociétés pour le ramener à 33 pour cent, contre 38 pour cent, mais l'élimination du DIT signifie que le taux effectif marginal de l'impôt sur les sociétés deviendra sensiblement positif, et non négatif comme auparavant¹⁶⁴. L'institution d'un taux unique de l'impôt sur les sociétés rendra cependant le système fiscal plus transparent. L'une des raisons de l'élimination du DIT est que cet impôt entraînait des distorsions dans l'affectation des ressources, encourageant les sociétés rentables matures à surinvestir, au lieu de distribuer les dividendes, et défavorisant les nouvelles sociétés ne faisant pas encore de bénéfices. Les autres réformes de l'impôt sur les sociétés visent à harmoniser le système fiscal italien avec ceux des autres pays européens. Elles ont en particulier pour objet de rendre les comptes consolidés des sociétés plus transparents, d'éliminer les contre-incitations à la consolidation des comptes et de mettre en place de nouvelles réglementations visant à éviter la sous-capitalisation et à exonérer les revenus de participations.

Les réformes prévoient aussi l'élimination de la taxe régionale sur les activités productives, qui génèrent actuellement des recettes représentant 2½ pour cent du PIB¹⁶⁵. Compte tenu de l'importance de cette taxe dans le financement autonome des administrations régionales, il faudra trouver d'autres sources de financement pour la remplacer avant de l'abolir. Il faudra aussi veiller à ne pas entraîner de charge supplémentaire pour le budget de l'État ; la suppression de cette taxe ne doit pas s'accompagner d'une augmentation des transferts de l'administration centrale aux administrations locales. De fait, l'élimination de la taxe sur les activités productives devrait intervenir progressivement, à mesure que les conditions budgétaires le permettent¹⁶⁶.

La réforme fiscale se traduit en outre par de légères modifications de la fiscalité des groupes. Pour la première fois, la nouvelle législation reconnaît le regroupement à des fins fiscales, si bien que les groupes seront imposés comme une seule entité au titre de l'impôt sur les sociétés. La réforme propose deux définitions du regroupement : national ou international. Pour les sociétés qui sont résidentes seulement en Italie, le regroupement national a lieu entre la société mère et ses filiales, à condition que ces dernières soient contrôlées par la société mère. On considère qu'une filiale est contrôlée si la société mère détient directement ou indirectement au moins 50.1 pour cent des droits de vote. Cependant,

chaque filiale est libre d'opter ou non pour le regroupement. Si elle le choisit, sa décision est irrévocable pendant 3 ans, à moins qu'elle ne cesse d'être contrôlée par la société mère. Cette dernière sera chargée d'établir la déclaration fiscale consolidée et d'acquitter l'impôt sur les sociétés, mais les filiales consolidées resteront solidairement responsables avec la société mère. Dans le cas du regroupement international, le régime permet le regroupement des filiales non résidentes selon les mêmes principes qu'en cas de regroupement national (la société mère doit avoir son siège en Italie), mais la décision des filiales est irrévocable pendant 5 ans. La nouvelle législation institue aussi une exonération générale des revenus de participations, en vertu de laquelle les plus-values réalisées sur la cession de parts d'autres sociétés seront exonérées d'impôts. Les dividendes distribués par des sociétés résidentes et non résidentes à des sociétés résidentes seront également exonérés à 95 pour cent. Ces nouvelles dispositions concernant la fiscalité des groupes de sociétés rendront le système à la fois plus transparent et plus simple. Les règles concernant les regroupements permettent par ailleurs une rationalisation utile de la fiscalité des sociétés. Ainsi, le manque d'efficacité associé à la petite taille de entreprises en Italie sera atténué dans une certaine mesure et les incitations à échapper à l'impôt seront réduites.

En Italie, les dividendes et intérêts d'obligations privées et publiques sont actuellement soumis à un taux d'imposition de 12½ pour cent, tandis que les intérêts sur les dépôts bancaires sont imposés à 27 pour cent. Les plus-values réalisées par les épargnants individuels sont également soumises à un prélèvement libératoire de 12½ pour cent. Les plus-values sur les actifs financiers sont imposées sur la base des droits constatés. Cependant, avec l'adoption de la réforme fiscale, les plus-values seront imposées au moment de la réalisation, pratique couramment appliquée dans la majorité des pays où les plus-values sont imposables. En outre, la réforme se traduira par la suppression du taux maximum applicable aux intérêts perçus et tous les revenus financiers seront soumis à un taux d'imposition uniforme de 12½ pour cent. Néanmoins, cette nouvelle disposition pourrait amplifier les possibilités d'arbitrage fiscal créées par l'écart entre l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le capital¹⁶⁷. Bien que certaines règles aient été envisagées dans le but de restreindre les transactions de ce type, l'uniformisation des taux d'imposition applicables aux revenus des sociétés et aux revenus financiers pourrait supprimer une source de distorsion et permettre une rationalisation utile de la fiscalité de l'activité d'entreprise.

Les autorités ont déjà pris des mesures pour mettre en œuvre les réformes dans le contexte de la loi de finances 2003. Les allègements d'impôt, consistant pour l'essentiel en réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les familles à bas revenu, devraient représenter ½ pour cent du PIB en 2003. Avec l'introduction d'une clause de sauvegarde *ad hoc*, qui donne le droit aux contribuables de se prévaloir des dispositions passées dans les cas où ils sont pénalisés par la réforme, les changements apportés à l'impôt sur le revenu des

personnes physiques garantissent à tous si ce n'est une amélioration de leur situation, du moins l'assurance d'une non dégradation¹⁶⁸. D'après les micro-simulations réalisées par l'ISAE (2002), la première phase de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne touche pas la moitié des ménages situés dans le dernier quintile de revenu, essentiellement parce qu'ils ne paient déjà pas d'impôt compte tenu de leur faible niveau de revenu. D'un autre côté, le taux d'activité des deuxièmes apporteurs de revenu et des travailleurs à bas salaire pourrait être renforcé par les réductions d'impôts déjà programmées et, au total, plus de 80 pour cent des ménages bénéficieraient de cette réforme, alors que seulement 2½ pour cent risquent d'en souffrir, le reste n'étant pas touché. Cependant, le risque de dégradation de la situation peut aussi être évité en faisant jouer la clause de sauvegarde.

Investissements publics d'infrastructure

En Italie, les investissements publics ont été faibles par rapport à la moyenne de l'UE, surtout depuis 1993, en raison du passage à des règles et à une gestion plus transparentes qui a fait suite aux mesures de lutte contre la corruption (*tangentopoli*) et à leur incidence sur la mauvaise utilisation des ressources publiques. La législation applicable aux travaux publics a commencé d'être révisée à compter de 1994 dans le cadre d'une série d'initiatives visant à rendre l'accès aux travaux publics plus ouvert, plus transparent et plus efficient (lois Merloni)¹⁶⁹. La capacité de programmation des travaux publics s'améliorant, les investissements publics se sont redressés depuis 1996, même si l'écart par rapport au niveau du début des années 90 reste marqué.

Le retard est particulièrement prononcé dans le Mezzogiorno. En fait, le déficit d'infrastructures présente d'importantes différences régionales. Par exemple, le Sud de l'Italie est en retard de 23 pour cent par rapport à la moyenne pour ce qui est de l'accès au réseau d'assainissement et d'alimentation en eau¹⁷⁰. Pour combler les lacunes, les gouvernements italiens successifs ont cherché à susciter une plus grande participation privée au financement et à la gestion des projets d'infrastructure et ont établi à cet effet plusieurs Livres blancs. D'après le Document de planification économique et financière (DPEF) 2000-2003, « la participation du secteur privé au financement, à la construction et à l'exploitation des infrastructures et des services d'utilité publique est une priorité, en particulier pour le Sud de l'Italie ». Le DPEF 2002-2006 souligne aussi la nécessité d'améliorer les investissements d'infrastructure, principal moteur de la croissance économique.

Les investissements publics peuvent avoir un effet significatif sur la croissance de la production en améliorant l'environnement dans lequel opèrent les agents économiques. Par exemple, les investissements publics dans les transports, les communications et l'infrastructure peuvent contribuer à des conditions propices à l'entrepreneuriat, à l'innovation et à l'activité du secteur privé. Dans

cette optique, le gouvernement italien a élaboré de nouvelles mesures pour encourager le redressement économique du Mezzogiorno, qui occupent une large place dans le Pacte pour l'Italie (*Patto per l'Italia*). Le nouveau pacte fixe quelques objectifs concernant le Mezzogiorno, l'un des plus important étant l'amélioration des infrastructures, y compris la rénovation des systèmes d'alimentation en eau et le renforcement et la modernisation des systèmes ferroviaires et routiers. Sur ce point, les autorités ont confirmé que la construction d'un pont sur le Déroit de Messine (entre l'Italie continentale et la Sicile) commencerait dans un délai de 36 mois à compter du début de 2003¹⁷¹. Pour assurer la disponibilité des ressources économiques nécessaires à la réalisation de ces objectifs, au moins 30 pour cent des ressources affectées au secteur public dans des domaines comme le secteur ferroviaire, le secteur routier et les autres infrastructures iront au Mezzogiorno.

Dans ce contexte, la loi de finances 2003 établit deux fonds interdépendants pour les régions de l'Italie du Sud, au sein du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère des Activités productives. Le *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica* (CIPE) – présidé par le Premier ministre – est chargé de veiller à l'affectation des ressources en temps voulu entre les différents instruments d'intervention, sur la base de critères comme la rapidité et la qualité des dépenses. Les ressources supplémentaires affectées aux zones sous-utilisées (principalement dans le Sud) dans le cadre de la loi de finances 2003 – 500 millions d'euros en 2003, 750 millions en 2004 et 7 750 millions en 2005, pour un total de 9 milliards d'euros – seront regroupées dans les deux fonds. La loi de finances met aussi en réserve 1 milliard d'euros (dont 350 millions d'euros seront utilisés en 2003) pour la création d'un fonds des travaux publics et de l'infrastructure (*Fondo rotativo per opere pubbliche*, Frop), qui servira à financer ces travaux.

La mise en place de partenariats secteur public-secteur privé est considérée comme un moyen important de combler le déficit d'infrastructure dans certaines parties du pays, tout en minimisant l'incidence sur les finances publiques. La loi 415/1998, dite « Merloni Ter », a introduit la possibilité d'utiliser les techniques de financement des projets pour la construction et la gestion des infrastructures publiques. La *Unità tecnica Finanza di Progetto* (UFP) a ainsi été créée en juillet 2000 avec pour objectifs essentiels d'encourager l'utilisation par les administrations publiques de techniques de financement des infrastructures associant des capitaux privés ; d'aider le CIPE dans ses décisions concernant le financement des infrastructures ; et de fournir aux administrations un soutien direct pour mettre en évidence les différents besoins pouvant être satisfaits dans le cadre d'initiatives financées par des capitaux privés. Dans les partenariats, un rôle central revient désormais à un grand nombre d'organismes régionaux qui, à la suite de la redistribution des compétences aux régions dans le domaine des travaux publics, essayent aujourd'hui d'impliquer les régions dans les infrastructures publiques. Ces organismes sont guidés par les principes qui ont été à l'origine de la création de l'UFP.

La loi approuvée par le Parlement en août 2002, connue sous le nom de *Legge obiettivo* (Loi sur les infrastructures stratégiques) et destinée à développer les investissements publics d'infrastructure tout en stimulant les partenariats publics/privés italiens, représente une initiative de réforme importante. Elle concerne les investissements d'infrastructure considérés comme stratégiques, c'est-à-dire les projets qui sont censés jouer un rôle central dans la croissance et la modernisation du pays. Elle vise à réduire les formalités administratives et à simplifier les procédures d'autorisation administratives. Son principal objectif est de permettre au marché de s'appuyer sur des règles claires et plus simples pour les processus d'approbation administrative en suscitant une plus grande sensibilisation politique. Cependant, une stratégie fortement centralisée pour les investissements publics stratégiques sans contrôle indépendant semble incompatible avec le souci d'une plus grande transparence au niveau des dépenses. Pour que le système italien de travaux publics italien se conforme davantage aux meilleures pratiques internationales, un renforcement de la surveillance est essentiel. Ces mécanismes sont incorporés dans la loi sur les infrastructures stratégiques, mais leur efficacité reste à démontrer.

Deux nouvelles sociétés, *Infrastrutture S.p.A.* et *Patrimonio delle Stato S.p.A.*, ont été établies par l'État avec pour objectifs essentiels de financer les grands travaux publics et de valoriser les actifs publics. *Infrastrutture S.p.A.* a été créée pour accroître les dotations en faveur de l'infrastructure, alors que *Patrimonio delle Stato S.p.A.* évaluera et gèrera les actifs publics et en assurera la meilleure utilisation, entre autres en les cédant au marché soit par vente directe soit par titrisation.

Une importance particulière est attribuée au rôle que doit jouer *Infrastrutture S.p.A.* dans le financement des investissements d'infrastructure au moyen de partenariats publics/privés, compte tenu de l'expérience d'organismes similaires dans l'UE (comme KfW en Allemagne ; OKB en Autriche et ICO en Espagne)¹⁷². *Infrastrutture S.p.A.* servira d'intermédiaire financier, favorisant la construction plus rapide des infrastructures grâce à une procédure d'évaluation plus rigoureuse et surtout grâce à l'utilisation d'analyses coûts-avantages, et œuvrant à compléter et stimuler la participation du secteur privé. La société lèvera des fonds sur le marché en émettant des titres et en contractant des emprunts, qui pourront être garantis par l'État. La participation du secteur privé aux investissements d'infrastructure élargira la gamme des travaux pouvant faire l'objet d'un financement-projet qui ont été jusqu'ici de la compétence exclusive du secteur public. En 2003, la part des financements d'*Infrastrutture S.p.A.* pour les nouveaux projets devrait atteindre près de 1 pour cent du PIB¹⁷³. Cependant, l'État participant financièrement pour 50 pour cent au projet, la défaillance d'un partenaire privé entraînerait un plus grand risque pour le budget. Compte tenu de l'engagement pris par l'Italie de maîtriser son déficit budgétaire, le gouvernement devrait veiller, lorsqu'il choisit les projets possibles, à procéder à une comparaison attentive des diverses options et à soumettre régulièrement toutes les propositions à des calculs coûts-avantages, rejetant toutes celles qui ne passent pas un tel test,

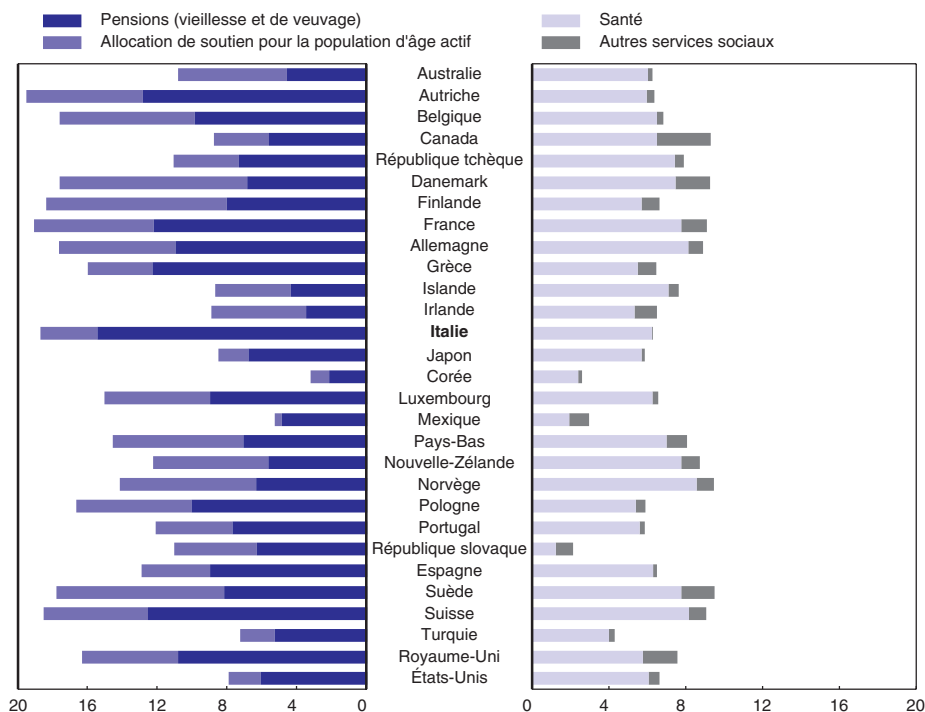
quelle que soit leur faisabilité technique ou leur visibilité politique. En outre, les autorités devront, au besoin, fournir des « fonds propres », afin d'empêcher que ces opérations ne génèrent des passifs futurs pour l'État.

Régime de pension

Le régime de pension italien a été réformé à plusieurs reprises dans les années 90, ce qui a permis de réduire sensiblement l'augmentation prévue des dépenses au titre des pensions en pourcentage du PIB¹⁷⁴. Lorsqu'il aura atteint son rythme de croisière, le nouveau système sera protégé contre les chocs macro-économiques et démographiques dans la mesure où les sommes revenant théoriquement aux travailleurs dépendent de l'évolution du PIB, et donc des cotisations sociales versées, dont les paramètres doivent être révisés tous les dix ans afin de tenir compte de l'évolution de l'espérance de vie à l'âge de la retraite. Par ailleurs, en modifiant également le système d'indexation des pensions et les règles en matière d'admissibilité pour les systèmes actuellement en vigueur, les réformes ont aussi une incidence à court terme. En fait, au cours de la période 1998-2001, les dépenses au titre des pensions en termes réels se sont accrues en moyenne annuelle de 1.6 pour cent, contre 6.1 pour cent en 1990-92 et 3.8 pour cent en 1993-97¹⁷⁵. Les dépenses au titre des pensions en pourcentage du PIB ont diminué d'1½ point de 1997 à 2001. En outre, du milieu des années 90 à 2001, l'âge moyen effectif de départ à la retraite s'est accru de 1.2 et de 1.6 année respectivement pour les salariés du secteur privé et du secteur public, et le taux d'emploi a commencé à se redresser dans le groupe des 50-54 ans (mais pas encore dans les tranches d'âge suivantes).

Des progrès doivent encore être faits, cependant. Le pourcentage du PIB absorbé par les dépenses au titre des pensions publiques est encore l'un des plus élevés des pays de l'OCDE et représente la quasi-totalité des ressources consacrées aux dépenses sociales (graphique 40). En outre, le développement des fonds de pension privés en est encore au stade embryonnaire¹⁷⁶. Une nouvelle stabilisation du rapport au PIB des dépenses au titre des pensions publiques durant la présente décennie dépend de la réalisation d'un taux annuel moyen de croissance du PIB réel de plus de 2 pour cent, ce qui est plus à la fois que les taux de croissance moyens de ces dernières années et que le PIB potentiel estimé. Les taux moyens de remplacement, pour les nouveaux retraités, ne vont pas diminuer sensiblement avant 2015, date vers laquelle se produira une brusque rupture qui pourrait poser des problèmes d'équité¹⁷⁷. De fait, lors de la réforme de 1995, les autorités ont décidé d'appliquer la méthode de calcul des pensions fondée sur les cotisations – se traduisant par des taux de remplacement plus faibles pour les nouveaux retraités – seulement aux travailleurs ayant moins de 18 années de cotisations¹⁷⁸. En outre, même si les taux de cotisation sont élevés, ils sont bien inférieurs aux taux théoriques qui équilibreraient les caisses de retraite publiques (tableau 31).

Graphique 40. **Dépenses sociales publiques**
En pourcentage du PIB, 1998



Note : Pour l'Italie, les chiffres correspondent à la définition d'Eurostat des pensions de vieillesse et de veuvage, qui diffèrent de la définition des autorités nationales en raison surtout de l'inclusion des indemnités de départ (*Trattamento di Fine Rapporto*), représentant environ 1.5 pour cent du PIB (voir Ragioneria Generale dello Stato, 2002, encadré 2.2).

Source : OCDE (2001), Base de données sur les dépenses sociales.

Tableau 31. **Régime de pension : taux de cotisation effectifs et d'équilibre, 2001**
Valeurs en pourcentage

	Taux de cotisation d'équilibre théorique	Taux de cotisation effectifs
Salariés du privé	44.1	32.7
Salariés du public	44.0	32.7
Travailleurs indépendants	30.7	16.8

Source : Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale.

Enfin, l'âge moyen de cessation d'activité était de 59½ années en 2001, l'un des plus faibles de la zone de l'OCDE. Les contre-incitations incorporées dans le régime de pension actuellement en vigueur sont en partie responsables du faible taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 ans et plus (tableau 24)¹⁷⁹. L'âge de départ à la retraite va sans doute encore augmenter encore dans les années à venir à mesure que les critères d'ancienneté deviendront progressivement plus rigoureux, étant donné que, pour des règles données, les cohortes qui vont approcher l'âge de la retraite se caractérisent de plus en plus par une entrée plus tardive sur le marché du travail et par une moindre ancienneté dans l'emploi que les cohortes précédentes. De plus, les réformes antérieures, si elles n'ont pas totalement éliminé les pensions d'ancienneté, se traduisent néanmoins par un durcissement progressif des critères d'admissibilité¹⁸⁰. Malgré cela, il est peu probable que le taux d'emploi des travailleurs de 55 ans et plus augmente rapidement et fortement en l'absence d'intervention de l'État¹⁸¹. Mises à part les contre-incitations incorporées dans le régime de pension, le faible taux d'emploi parmi les personnes âgées a aussi des raisons structurelles¹⁸² : a) beaucoup de femmes de 55 à 64 ans ont cotisé pendant une période si courte que l'exercice d'une activité ne leur ouvrira pas forcément droit à une pension ; b) un grand nombre des travailleurs âgés du sexe masculin ont quitté l'école bien avant 20 ans et n'ont pas pu acquérir les compétences actuellement requises par les entreprises ; c) cependant, comme ils ont commencé à travailler jeunes, ils ont une longue période de cotisation bien avant l'âge légal de départ à la retraite. Environ un quart des prestations totales de retraite sont versées à des travailleurs n'ayant pas atteint l'âge légal de départ à la retraite.

A la fin de 2001, les autorités ont présenté au Parlement une loi d'habilitation sur la réforme des pensions, visant à mettre en place un système de retraite public-privé plus équilibré et à encourager le maintien sur le marché du travail des travailleurs âgés. Les principales caractéristiques de ce projet de loi sont les suivantes : a) transférer les versements futurs des entreprises au titre des indemnités de fin de carrière (*trattamento di fine rapporto*, TFR) à des fonds de pension, avec l'obligation pour ceux-ci de réinvestir une partie des cotisations futures en actions des entreprises concernées ; b) pour accroître la demande de main-d'œuvre, réduire dans une proportion pouvant atteindre 5 pour cent les taux des cotisations versées au titre des travailleurs nouvellement embauchés sur des contrats permanents, sans changer leurs droits futurs à pension publique ; c) alléger les impôts sur les plus-values au titre des fonds de pension privés ; d) exonérer de cotisations les travailleurs ayant droit à une pension d'ancienneté qui décident de différer leur retraite ; e) élargir la possibilité pour les retraités de combiner revenu du travail et pension ; f) relever les taux de cotisation pour certaines catégories de travailleurs indépendants (*collaboratori coordinati e continuativi*), dont une partie ne recevrait pas, au taux actuel, une pension suffisante pour avoir un niveau de vie décent. Mise à part la mesure permettant d'associer retraite et

revenu du travail qui figure déjà dans la loi de finances 2003, les autres mesures sont encore en cours d'examen par le Parlement.

L'objectif d'une plus grande diversification du revenu à la retraite est louable et mérite d'être étudié et soutenu. Cependant, la réduction annoncée des taux des cotisations salariales pourrait être considéré comme une ingérence dans le passage à un système par répartition (équitable du point de vue actuariel) établi par les réformes des années 90¹⁸³. Les autorités estiment qu'à moyen terme cela conduirait à une augmentation des coûts de l'ordre de 0.5 à 0.8 point du PIB. Ces coûts devront être financés par de nouveaux transferts du budget central. En outre, les autres mesures envisagées pour développer les fonds de pension privées exigent des financements non négligeables du budget central. Le relèvement des taux des cotisations pour une partie des travailleurs indépendants peut compenser en partie ces coûts, mais seulement à court terme. En outre, le *trattamento di fine rapporto* joue un rôle d'absorption des chocs pour les travailleurs licenciés. Si les ressources en question sont transférées aux fonds de pension, un système d'assurance publique plus efficace pour les chômeurs devra être établi, faisant peser de nouvelles pressions sur les finances publiques (voir la section sur l'assurance du risque chômage)¹⁸⁴. Dans ces conditions, la majeure partie des coûts élevés de transition vers des fonds de pension privés sera semblé-t-il financée essentiellement à l'aide de ressources publiques, ce qui devrait aggraver encore la situation des finances publiques. Les travailleurs et les entreprises supporteront en revanche une plus grande partie des coûts de transition liés à la mise en place d'un pilier privé de retraite. En particulier, étant donné que ce sont les travailleurs relativement jeunes qui devront supporter la double charge du financement des pensions de ceux qui ont déjà pris leur retraite ainsi que de la constitution de leur propre retraite, il importe, tant du point de vue des finances publiques que du point de vue de la distribution, que les travailleurs âgés restent dans en activité beaucoup plus longtemps que ne n'est le cas à l'heure actuelle.

L'une des raisons pour lesquelles les autorités visent à développer les fonds de pension privés est la baisse attendue des taux de remplacement des pensions publiques pour les travailleurs qui prennent leur retraite sur la base du nouveau régime à cotisations définies. Pourtant, grâce aux mécanismes d'ajustement incorporés dans la nouvelle méthode de calcul, la baisse sera moins importante si les travailleurs décident de prendre leur retraite plus tard¹⁸⁵. Les autorités devraient donc se préoccuper davantage de mettre en place dès que possible les mêmes incitations dans le système actuellement en vigueur – dont les conditions d'admissibilité et taux de remplacement généreux prévaudront jusqu'aux alentours de 2015.

De même, accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés devrait être un moyen efficace d'arriver à un système plus viable sans diminuer sensiblement le revenu des travailleurs sur la durée de vie. En revanche, les pensions à l'âge de

cessation d'activité le plus faible admissible étant déjà assez généreuses, les nouvelles mesures fiscales visant à encourager un départ à la retraite différée envisagées par le gouvernement devront aussi être assez généreuses pour pouvoir influencer sensiblement sur les décisions des travailleurs concernés de cesser ou non leur activité¹⁸⁶. Dans ces conditions, les économies globales résultant de ces mesures pourraient être marginales, encore que l'incidence sur les niveaux de production pourrait être significative. En outre, les incitations fiscales sont encore affaiblies par l'autorisation donnée récemment d'associer revenu du travail et retraite, qui pourrait être une autre contre-incitation à différer la décision de départ à la retraite au-delà des nouveaux seuils fixés en vertu de cette mesure (58 ans et 37 années de cotisation)¹⁸⁷.

La priorité de la réforme des pensions devrait être de réduire les coûts permanents du système, en particulier si des ressources doivent être affectées dans le budget à une augmentation de l'excédent primaire, à de nouvelles réductions fiscales et à des réformes des autres secteurs de dépenses, comme l'enseignement, le chômage et les prestations d'aide sociale. Dans cette optique, le mieux serait d'éliminer les incitations à la préretraite, ce qui permettrait aussi d'accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés. A cet égard, l'élimination des pensions d'ancienneté (ou l'application à celles-ci de règles d'ajustement actuariel), en étendant immédiatement à l'ensemble des travailleurs le régime mixte, combinant la méthode de calcul des pensions fondée sur les salaires et celle fondée sur les cotisations et en relevant l'âge minimal d'admissibilité à la pension pour tous les travailleurs, pourraient être les principales actions à envisager en priorité par les autorités. Dans un régime mixte, de nouvelles réductions des dépenses interviendraient et la préretraite serait découragée du fait même de la révision automatique annuelle (au lieu d'un ajustement discrétionnaire tous les dix ans à l'heure actuelle) des coefficients utilisés pour le calcul des pensions fondées sur les cotisations (afin d'assurer la cohérence avec les derniers chiffres démographiques), comme on le fait en Suède. Enfin, les autorités pourraient offrir la possibilité de prendre sa retraite après 65 ans avec des prestations s'ajustant à la hausse de façon neutre du point de vue actuariel.

Pour renforcer ces réformes, les autorités devraient supprimer les obstacles à une plus grande « employabilité » des travailleurs âgés. En particulier, permettre une plus grande modulation des salaires en fonction de la productivité permettrait d'accroître la demande de travailleurs âgés par les entreprises¹⁸⁸. Les autorités devraient aussi envisager d'accorder une incitation fiscale ou une subvention aux entreprises assurant le recyclage des travailleurs âgés et de fait des travailleurs proches de l'âge de pleine activité de façon à ce que leurs compétences soient réactualisées. L'efficacité-coût de ces mesures devrait être régulièrement et soigneusement évaluée. En outre, les autorités devraient organiser des programmes spécifiques de réinsertion pour les travailleurs licenciés de plus d'un certain âge. Enfin, l'exigence d'un minimum de cotisations devrait être levée pour

les personnes n'ayant pas d'antécédent professionnel ou seulement des antécédents professionnels irréguliers et qui arrivent sur le marché du travail pour la première fois à un certain âge, leur permettant ainsi de s'affilier au nouveau régime à cotisations définies. Cette mesure pourrait encourager une plus grande participation au marché du travail des femmes âgées et, plus généralement, réduire l'ampleur de l'économie souterraine. Pour conclure, de nouvelles réformes des pensions bien ciblées, associées à des mesures visant à éliminer les obstacles à « l'employabilité » des travailleurs âgés, devraient avoir pour triple avantage de réduire les dépenses publiques, d'augmenter les recettes fiscales et d'accroître le taux d'emploi et le niveau de la production potentiel (favorisant en outre indirectement les recettes fiscales).

Assurer durablement des revenus aux retraités

D'après des estimations effectuées par l'OCDE en 1989, sous l'effet de la diminution du taux de natalité et de l'allongement de l'espérance de vie, le rapport de dépendance économique des personnes âgées aura plus que doublé à l'horizon 2040. Cependant, les réformes importantes dont le régime public de retraite a fait l'objet en 1992 et 1995, de même que la réforme limitée de 1997, vont sans doute permettre de neutraliser dans une large mesure l'impact du choc démographique sur le coût des retraites publiques¹⁸⁹. De fait, contrairement à ce que l'on prévoit pour la plupart des autres pays de l'OCDE, les dépenses au titre des retraites publiques, en proportion du PIB, devraient rester relativement stables au cours des prochaines décennies. Ce point est particulièrement remarquable dans la mesure où l'Italie est l'un des pays où le rapport de dépendance économique des personnes âgées augmente le plus rapidement (tableau 32).

Le système de retraite assure actuellement aux pensionnés des revenus élevés par rapport à ceux de la population d'âge actif. Pour les personnes qui prendront leur retraite dans le cadre du régime assis sur les gains antérieurs (jusqu'à 2013 environ), les pensions servies par l'État représenteront environ 77 pour cent de la dernière rémunération pendant la première année, si les intéressés ont été rémunérés au salaire médian pendant 40 ans, quel que soit leur âge¹⁹⁰. Le taux de remplacement devrait diminuer progressivement ensuite, à mesure que le système au prorata et le système à cotisations définies viendront remplacer le régime assis sur les gains antérieurs. Comme les revenus de placements représentent plus de 20 pour cent des ressources des personnes de plus de 65 ans, le revenu disponible moyen de ce groupe est égal à 84 pour cent de celui des ménages de moins de 65 ans (tableau 36) et peut atteindre 94 pour cent si l'on tient compte des rentes implicites dont bénéficient les personnes qui sont propriétaires de leur logement (Winqvist, 2002). Pour les couches les plus pauvres de la société, le revenu disponible des personnes âgées est même nettement plus élevé que celui des personnes d'âge actif.

Tableau 32. Indicateurs de résultats : viabilité du revenu à la retraite

	Augmentation prévue des dépenses de pension vieillesse ¹	Faible taux de revenu des personnes âgées ¹	Revenu disponible relatif des personnes âgées ¹	Caisses de retraite privées 1999	Âge de cessation d'activité 1994-1999		Taux d'activité, 2001, pourcentage		
							55-64 ans		Plus de 65 ans	Hommes	Femmes
					Variation en pourcentage du PIB 2000-2050	Pourcentage des personnes âgées ayant un revenu inférieur à 50 pour cent du revenu disponible moyen	Pourcentage du revenu disponible de l'ensemble des particuliers	Pourcentage du PIB				Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Australie	1.6	16.1	67.6	63.8	59.7	61.3	6.0	60.0	36.9
Autriche	2.2	14.9	86.6	3.6			2.8 ¹	42.1 ¹	17.5 ¹
Belgique	3.3	13.8	77.9	6.1			1.3	36.6	15.7
Canada	5.8	2.5	97.4	45.7	62.6	61.1	6.0	61.3	41.7
République tchèque	6.8			3.8			4.0	55.0	24.5
Danemark	2.7	9.2	73.0	24.4	62.4	61.5	4.6	65.5	51.8
Finlande	4.8	7.5	79.0	10.7	59.8	60.0	3.7	51.2	49.5
France	3.9	10.7	89.7	6.3	59.3	59.8	1.2	43.8	34.1
Allemagne	5.0	10.4	85.6	3.2	60.5	60.8	3.0	50.6	32.4
Grèce		29.2	76.8	4.6	61.7	62.2	5.0	57.0	23.6
Hongrie	1.2	6.0	85.2	2.2			3.1	36.3	15.4
Islande				86.0			19.9	92.8	81.7
Irlande		16.7	74.6	57.8			7.9	66.1	29.5
Italie	-0.3⁵	15.3	84.1	3.0	59.3	58.4	3.4	42.3	16.9
Japon	0.6			18.7	69.1	66.0	21.8	83.4	49.2
Corée	8.0			3.2	67.1	67.5	29.6	71.3	47.9
Luxembourg		6.7 ²		..			0.0	38.1	14.3
Mexique		32.9	85.3	2.4			30.5	80.5	27.6
Pays-Bas	4.8	1.9	86.3	119.3	61.6	60.1	3.1	52.0	26.9
Nouvelle-Zélande	5.7			..			8.6	74.6	51.7
Norvège	8.0	19.1	74.1	7.4	64.2	64.7	13.2	73.6	63.2
Pologne	-2.5	8.4 ²		..			7.5	41.5	24.1
Portugal				11.4	65.3	66.5	19.0	63.7	41.9
République slovaque							1.1	43.0	11.2

Tableau 32. Indicateurs de résultats : viabilité du revenu à la retraite (suite)

	Augmentation prévue des dépenses de pension vieillesse ¹	Faible taux de revenu des personnes âgées ¹	Revenu disponible relatif des personnes âgées ¹	Caisses de retraite privées 1999	Âge de cessation d'activité 1994-1999		Taux d'activité, 2001, pourcentage		
							55-64 ans		
					Variation en pourcentage du PIB 2000-2050	Pourcentage des personnes âgées ayant un revenu inférieur à 50 pour cent du revenu disponible moyen	Pourcentage du revenu disponible de l'ensemble des particuliers	Pourcentage du PIB	Hommes	Femmes	Plus de 65 ans	Hommes	Femmes
Espagne	8.0	11.3 ²		2.3	61.1	61.1	1.6	61.4	23.6
Suède	1.6	3.0	89.2	..	63.3	61.8	9.4	73.5	67.4
Suisse		8.4 ²		97.3 ³			11.4	82.4	56.1
Turquie		23.1	92.7	..			18.1	50.8	18.4
Royaume-Uni	-0.7	11.6	77.8	84.1	62.0	61.2	4.8	64.4	44.6
États-Unis	1.8	20.3	91.7	74.4	65.1	64.2	13.1	68.1	53.0

1. Förster and Pellizzari (2000).

2. Smeeding (2002).

3. 1998.

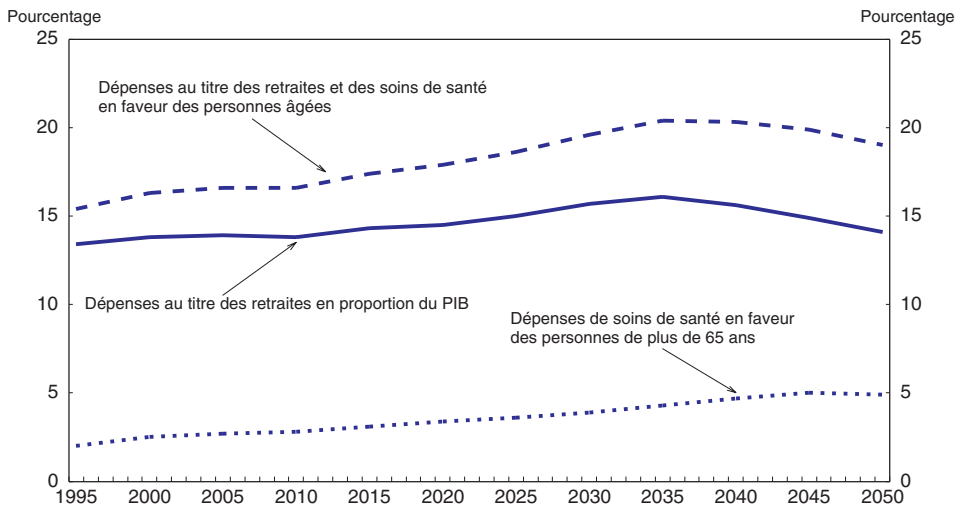
4. Dang *et al.* (2001).

5. Les dernières estimations du CPE (2001) sont de +0.3 pour l'Italie.

Source : Dang *et al.* (2001), Förster et Pellizzari (2000) ; Jesuit et Smeeding (2002), Statistiques de la population active de l'OCDE.

Les réformes des années 90 ont visé à stabiliser les dépenses au titre des retraites en proportion du PIB et à assurer la stabilité financière du système public de retraite (graphique 41). En vertu de la réforme de 1992, la durée prise en compte dans le calcul du salaire de référence a été allongée et les pensions servies ont été indexées sur les prix, et non plus sur les salaires. En outre, l'âge auquel les pensions d'ancienneté (calculées en fonction du nombre d'années d'emploi) pouvaient être servies a été porté à 55 ans, et des mesures adoptées depuis le feront progressivement passer à 57 ans pour les salariés et 58 ans pour les travailleurs indépendants. La réforme de 1995 a visé à faire en sorte que l'allongement de l'espérance de vie et les fluctuations de la croissance économique ne se traduisent pas par une augmentation des taux de cotisation. En vertu du système à cotisation « notionnelle » mis en place à la suite de cette réforme, la pension annuelle est égale aux cotisations versées pendant toute la vie, réévaluées en fonction de la croissance du PIB et transformées en rente par application de coefficients de transformation tenant compte de l'espérance de vie et des taux d'intérêt¹⁹¹. L'âge minimum de la retraite est de 57 ans, mais la pension augmente si l'intéressé continue de travailler jusqu'à 65 ans, seuil à partir duquel aucun nouvel ajustement n'est opéré. Compte tenu des coefficients de transformation actuels, le système assurerait des taux de remplacement de respectivement

Graphique 41. **Dépenses au titre des retraites et des soins de santé en faveur des personnes âgées**
En pourcentage du PIB



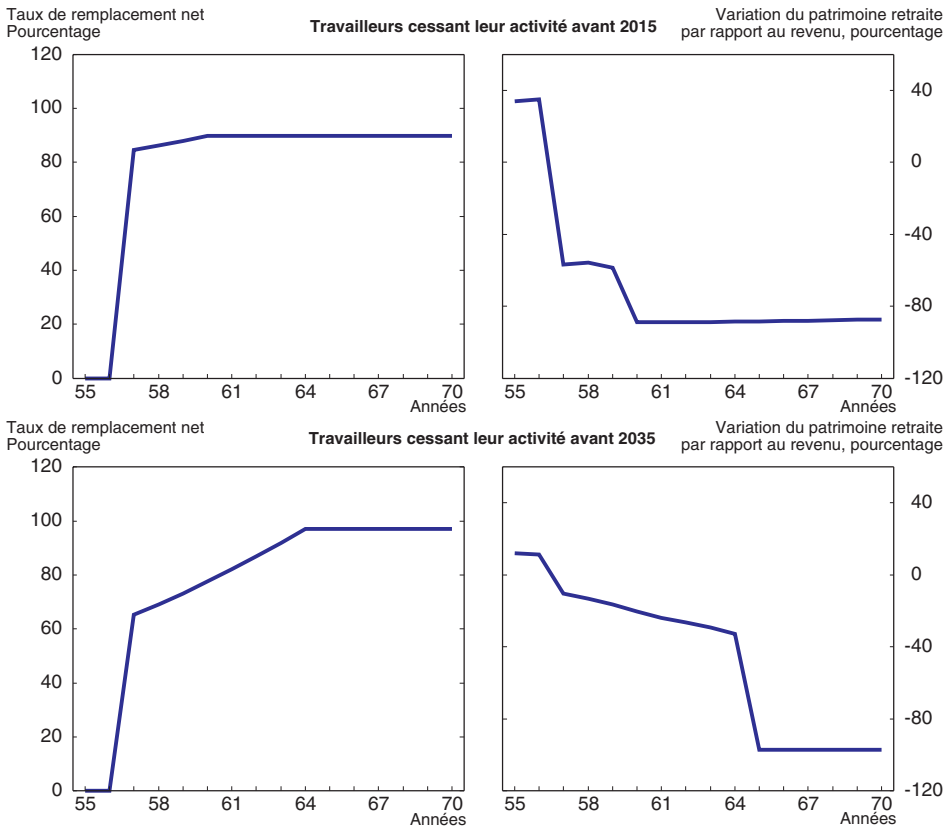
Source : *Ragionera generale dello Stato*, sur la base des hypothèses de scénario de référence du CPE (2001).

54.9 pour cent et 65.3 pour cent de la rémunération de la dernière année dans le cas d'une personne ayant travaillé de façon ininterrompue pendant 35 ans jusqu'à 60 ou 65 ans. Les taux de remplacement seront révisés tous les dix ans en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. Compte tenu des dispositions transitoires, il faudra attendre 2035 pour que les premiers retraités reçoivent des pensions intégralement calculées sur la base du nouveau système.

Les autorités s'attendent à ce que les réformes des années 90 réduisent de 30 pour cent le niveau moyen des pensions par rapport aux gains moyens d'ici à 2050. Ce serait là une des baisses les plus fortes des taux de remplacement envisagées dans la zone de l'OCDE pour cette période. Cependant, étant donné que le taux de remplacement est très élevé au départ, il est peu probable que sa réduction fasse tomber les revenus à un niveau insuffisant au moment de la retraite, en particulier si les intéressés choisissent de compenser en partie la baisse des taux de remplacement en travaillant plus longtemps et en prenant leur retraite à un âge plus tardif ou en versant des cotisations à des fonds de pension privés. De fait, même après les réformes, les taux de remplacement, pour des gains moyens, seront proches de la moyenne internationale actuelle ou la dépasseront. En outre, pour les travailleurs les plus défavorisés, un niveau de revenu suffisant sera assuré au moyen d'une pension minimum qui, en 2000, a été fixée à un niveau supérieur de 25 pour cent au niveau nécessaire pour satisfaire les besoins élémentaires (Sharpe, 2001), et qui a été revalorisée en 2002.

Les réformes des années 90 ont sensiblement réduit les contre-incitations à travailler après l'âge de 57 ans. Néanmoins, le système de sécurité sociale continuera d'encourager les travailleurs à prendre leur retraite le plus tôt possible, notamment pendant la période de transition (graphique 42). Jusqu'en 2013 environ, les travailleurs atteignant l'âge de 57 ans verront leur patrimoine retraite réduit de l'équivalent d'environ 60 pour cent des revenus obtenus grâce à une année de travail supplémentaire. Au-delà de cet âge, les années de travail supplémentaires donneront lieu à des prestations déterminées par les paramètres de la réforme de 1995. Même dans ces conditions, selon des hypothèses plausibles, les personnes de 57 ans pourraient être soumises à un taux d'imposition implicite de 10 pour cent, qui augmentera progressivement pour atteindre 30 pour cent à 64 ans¹⁹². Pour les personnes de 65 ans et plus, le taux d'imposition implicite restera de 100 pour cent. Compte tenu de la longue période de transition qui va s'écouler avant que ces réformes produisent tous leurs effets, le taux d'emploi des personnes de 55 ans à 65 ans va sans doute rester l'un des plus faibles de la zone de l'OCDE au cours de la prochaine décennie. En outre, durant cette période, le système d'ancienneté ouvrant droit à pension restera en place – ce qui permettra aux personnes ayant cotisé pendant un nombre d'années suffisant de prendre leur retraite à 55 ans (57 ans dans le cas des salariés et 58 ans dans celui des travailleurs indépendants, à compter de 2008) sans décote.

Graphique 42. Incitations à la cessation anticipée d'activité

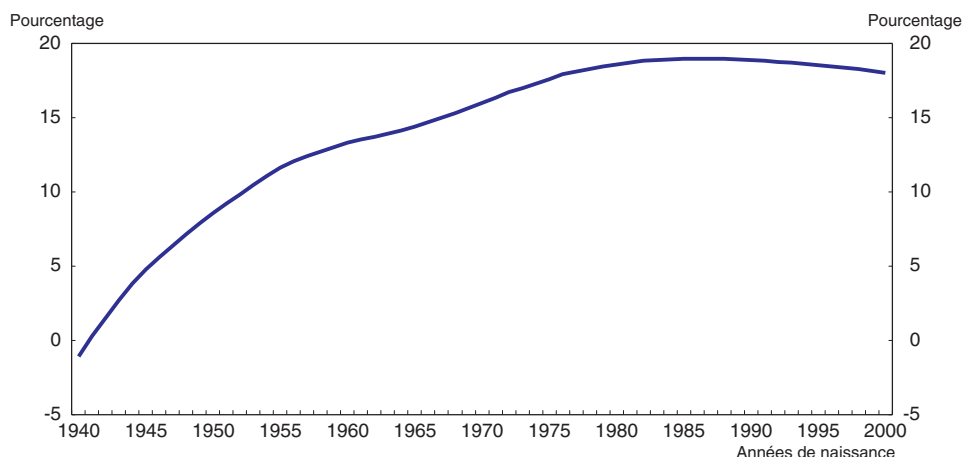


Source : OCDE.

Si les réformes ont permis d'interrompre la progression des dépenses de retraite sans compromettre le niveau des revenus des personnes âgées, elles n'ont pas complètement éliminé la contre-incitation générale à travailler due au niveau élevé des cotisations de sécurité sociale. Dans l'hypothèse d'un écart de 2,5 points de pourcentage entre les taux d'intérêt futurs et le taux de croissance de l'économie, l'écart entre les cotisations versées pendant la vie active et les prestations va augmenter régulièrement, passant de zéro pour les personnes qui sont sur le point de prendre leur retraite à 19 pour cent environ pour celles qui prendront leur retraite en 2040 (graphique 43) (Fenge et Werding, 2003)¹⁹³.

Pour contrebalancer la baisse des taux de remplacement du régime public et réduire les distorsions affectant l'offre de main-d'œuvre, une option

Graphique 43. **Taux d'imposition implicites dans le système de retraite italien¹**
Excédent des cotisations sur les prestations en pourcentage des gains de l'ensemble de la vie



1. Calculs fondés sur l'hypothèse d'un taux de rendement réel de 4 pour cent et d'une croissance de la productivité de 1.5 pour cent.

Source : Fenge et Werding, CESifo Pension Model (2003).

consisterait à transformer les fonds TFR actuels en fonds de pension gérés selon des principes actuariels classiques et à abaisser les autres pensions en conséquence. En vertu des dispositions concernant les TFR, les salariés versent une cotisation d'environ 8 pour cent de leur revenu à leur employeur, qui leur verse en échange un capital lorsqu'ils quittent leur emploi¹⁹⁴. Les entreprises investissent les cotisations dans leurs propres activités, et constituent à ce titre une réserve dans leur bilan. Les salariés bénéficient d'un intérêt nominal de 1½ pour cent par an majoré d'une prime égale aux trois-quarts du taux d'inflation. En règle générale, ce dispositif assure, au moment du départ en retraite, le versement d'un capital égal à un peu plus de 1⅓ année de salaire à l'issue d'une carrière complète auprès d'un même employeur¹⁹⁵. Ce type de deuxième pilier permettrait de compenser la réduction de taux de remplacement prévue dans le nouveau régime public.

Les précédents gouvernements ont essayé d'encourager une telle évolution, sans guère de succès. La législation actuelle permet de réaffecter une partie des cotisations au titre des fonds TFR à des fonds de pension, les salariés ayant la possibilité de verser des cotisations supplémentaires. Grâce à des avantages fiscaux, le taux de rendement de cette forme d'épargne est supérieur à son taux de rendement avant impôt¹⁹⁶. Néanmoins, en septembre 2001, 1.3 million de tra-

vailleurs seulement cotisaient à ce type de système, le montant total de leurs actifs s'élevait à 0.23 pour cent du PIB (Vernière, 2002). Si l'on a hésité jusqu'à présent à exploiter cette possibilité de créer un système par capitalisation, c'est sans doute parce que les salariés perdent ainsi leurs droits à indemnité de fin de carrière et parce que les employeurs perdent la possibilité d'emprunter des fonds à leurs salariés à des taux d'intérêt réels très faibles.

Conclusions

Les autorités semblent être parvenues à stabiliser comme elles le souhaitent les dépenses de retraite en proportion du PIB à moyen terme, mais beaucoup reste encore à faire sur le plan des retraites. Des réformes s'imposent dans quatre domaines en particulier. Premièrement, malgré les réformes de 1992 et 1995, le système d'ancienneté, permettant aux intéressés de bénéficier d'une pension au bout d'un certain nombre d'années de cotisation à condition d'avoir de 55 à 58 ans, est resté en vigueur pendant une longue période de transition. Il faudrait dans ce cas réduire les pensions pour tenir compte de l'allongement de la période pendant laquelle elles seront servies. Deuxièmement, la transition vers le nouveau système, qui réduit les contre-incitations à continuer à exercer une activité après 57 ans, est très lente et devrait être considérablement accélérée. Troisièmement, même lorsque le nouveau système aura été intégralement mis en place, il y aura encore des contre-incitations à travailler au-delà de 65 ans et ces contre-incitations devront être éliminées. Même avant cette limite d'âge, la possibilité de prendre sa retraite à partir de 57 ans pourrait l'emporter sur les incitations à retarder le départ en retraite qu'impliquent les règles d'ajustement actuariel incorporées au nouveau système et l'effet de patrimoine susceptible d'être induit par la réduction générale du patrimoine retraite. Un objectif important serait de réformer le système actuel de TFR en s'orientant vers un deuxième pilier par capitalisation pour les retraites qui se substituerait en fin de compte à une partie du système public et assurerait par conséquent avec celui-ci une plus grande équité actuarielle, sans compromettre les niveaux de revenu des plus défavorisés.

Systeme de santé

Le système de santé italien a représenté un peu plus de 8 pour cent du PIB en 2001, soit environ la moyenne de l'OCDE avec des dépenses de santé d'environ 6 pour cent du PIB, soit un peu plus que la moyenne de l'OCDE. Malgré la bonne santé de la population, mesurée par des indicateurs comme l'espérance de vie élevée et la faible mortalité infantile, plusieurs problèmes persistent dans le système de santé italien¹⁹⁷ : a) les temps d'attente pour divers services médicaux sont longs, et souvent exploités pour rationner la demande ; b) les fournisseurs sont payés après un long délai, ce qui est souvent utilisé comme instrument

de financement à court terme ; c) le nombre de médecins pour mille habitants est le plus élevé des pays de l'OCDE¹⁹⁸ alors que le nombre d'infirmières est inférieur à la moyenne ; d) bien que la rationalisation des hôpitaux ait conduit à une diminution bienvenue du nombre de lits pour mille habitants, la part consacrée aux soins de longue durée reste faible par rapport à la demande escomptée de ce type de service ; e) il est fort à craindre que bon nombre de services de soins ambulatoires soient inadaptés pour un grand nombre de groupes homogènes de malades¹⁹⁹, c'est-à-dire les pathologies qui pourraient être traitées par des traitements moins onéreux.

Au cours de la période 2000-2001, les dépenses publiques de santé se sont accrues de l'ordre de 9 à 10 pour cent en moyenne annuelle – soit sensiblement (trois fois) plus que la croissance nominale du PIB, en particulier du fait d'une augmentation des dépenses au titre des produits pharmaceutiques, des consultations de spécialistes et des achats de biens et de services. L'augmentation des dépenses pharmaceutiques s'est poursuivie dans la première moitié de 2002, essentiellement en raison de la suppression par le gouvernement des tickets modérateurs au niveau national et de l'anticipation par le public de leur réintroduction ultérieure par les autorités régionales.

Un aspect fondamental ayant une influence négative sur le système de santé est la division peu nette des responsabilités entre l'administration centrale et les administrations régionales pour ce qui est de la gestion et du financement des soins. En fait, si la santé représente un des plus gros postes de dépenses des budgets régionaux, nombre de décisions concernant la gestion et les dépenses sont prises au niveau central. Par exemple, les salaires des médecins et des infirmières sont décidés au niveau national sans guère de possibilité de modulation régionale malgré les différences du coût de la vie dans le pays. Cette stratégie s'explique par la volonté de réaliser des objectifs importants comme l'égalité de l'accès aux soins de santé et l'amélioration de la qualité des soins de façon uniforme dans l'ensemble du pays, tout en maîtrisant les coûts dans le même temps. Néanmoins, étant donné que l'amélioration de la productivité ne saurait être que limitée, les objectifs de la fourniture de davantage de soins de santé de meilleure qualité et de maîtrise des coûts peuvent parfois entrer en conflit l'un avec l'autre.

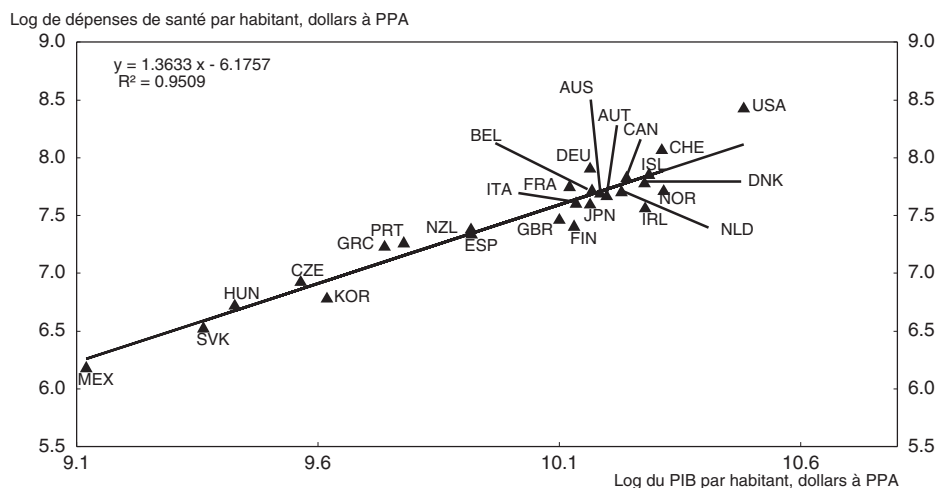
Depuis le deuxième semestre 2001, l'administration et les autorités régionales ont conclu trois accords importants. En août 2001, un accord a précisé *ex ante* le montant des ressources que l'État transférerait aux régions pour financer les dépenses de santé au cours de la période 2002-2004. Les administrations régionales doivent maintenant prendre en charge toutes les dépenses au-delà de ces montants. En cas de dépassement, elles doivent introduire des mesures spécifiques (ticket modérateur, augmentation des impôts régionaux, plafonnement des dépenses, titrisation) afin d'éviter d'accumuler des déficits comme par le passé. A la fin de 2001, un nouvel accord a établi des normes minimales pour un ensemble

détaillé de services que les régions doivent fournir au public. Le même accord a assujéti les transferts de l'État à l'introduction par les administrations régionales de mesures visant à renforcer l'efficacité et la qualité : *a*) rationalisation du réseau hospitalier (fermeture des petits hôpitaux et exploitation des économies d'échelle et de portée des plus grandes unités hospitalières) ; *b*) rééquilibrage du nombre de lits afin d'en affecter davantage aux soins de longue durée ; *c*) amélioration des soins à domicile ; *d*) transfert de 43 groupes homogènes de malades du secteur des soins institutionnels aux soins ambulatoires. Enfin, à l'issue d'un nouvel accord conclu en février 2002, il a été demandé aux régions d'introduire des mesures spécifiques pour réduire les temps d'attente pour les services médicaux. La loi de finances 2003 a mis en place de nouvelles règles spécifiques pour les régions qu'elles doivent respecter si elles veulent recevoir les transferts, notamment le licenciement des directeurs généraux des institutions sanitaires (*aziende sanitarie*) en cas de déficits. D'autres mesures d'économie ont été récemment introduites au niveau central (pour une économie annuelle estimée à 0.06 pour cent du PIB), à savoir notamment une nouvelle méthodologie fondée sur un système de prix de référence pour déterminer le prix de remboursement de certains produits pharmaceutiques par le système national de santé et un raccourcissement très graduel de la durée des brevets pharmaceutiques, qui passerait de 38 ans actuellement à 25 ans en 2029.

Ces accords représentent un pas important vers la clarification des responsabilités concernant la gestion et le financement du secteur de la santé. Pourtant, dans la mesure où ils n'excluent pas expressément le renflouement des administrations régionales en cas de déficits récurrents, ils pourraient ne pas contribuer suffisamment à éliminer les incitations à fournir des services de santé au-delà des plafonds de dépenses mais sans augmenter les impôts ou les tickets modérateurs, qui sont des mesures impopulaires. La sanction dont sont passibles actuellement les régions dans ce cas est la réduction des transferts de l'État qui sont ramenés au plus faible niveau enregistré avant l'accord de 2001. Cependant, la mise en œuvre effective de cette sanction doit encore être testée car elle ferait courir un risque à la fourniture de services sanitaires dans certaines régions, contrairement à l'objectif de l'État qui est d'assurer un niveau minimum de soins de santé dans l'ensemble du pays. Par ailleurs, les hôpitaux pourraient continuer à accumuler des arriérés.

En outre, les pressions dans le sens d'une augmentation des dépenses de santé resteront vraisemblablement fortes pour trois raisons essentielles. *Premièrement*, les dépenses de santé par habitant ont tendance à s'accroître plus vite que le revenu par habitant (graphique 44). Ainsi, dans le cadre du processus de rattrapage des régions du Sud, la demande de services de santé pourrait s'accroître sensiblement. *Deuxièmement*, l'expérience passée des pays de l'OCDE montre que les futures innovations technologiques peuvent conduire à de nouvelles pressions à la hausse sur la consommation de soins de santé par habitant, et non

Graphique 44. Dépenses de santé par habitant et revenu par habitant, 2000



Note : Les données sur les dépenses de santé en 2000 sont indisponibles, pour le Luxembourg, la Pologne, la Suède et la Turquie.

Source : OCDE (2002), Base de données sur la santé.

à des gains d'efficacité. *Troisièmement*, le vieillissement progressif de la population aura un effet significatif sur les dépenses de santé. Dans l'hypothèse où la consommation de soins de santé par habitant et par âge reste constante aux niveaux de 2001, les dépenses de santé devraient s'accroître de 2 points de pourcentage du PIB au cours des cinquante prochaines années²⁰⁰. Sauf si des mesures plus fondamentales sont rapidement introduites, cette augmentation de la demande (qui pourrait être encore plus importante²⁰¹) et la nécessité d'assurer l'égalité d'accès à un niveau minimal de soins exigeraient sans doute de nouveaux financements, avec un risque correspondant pour la réalisation des autres objectifs dans le domaine des finances publiques, comme la mise en œuvre de la réforme fiscale.

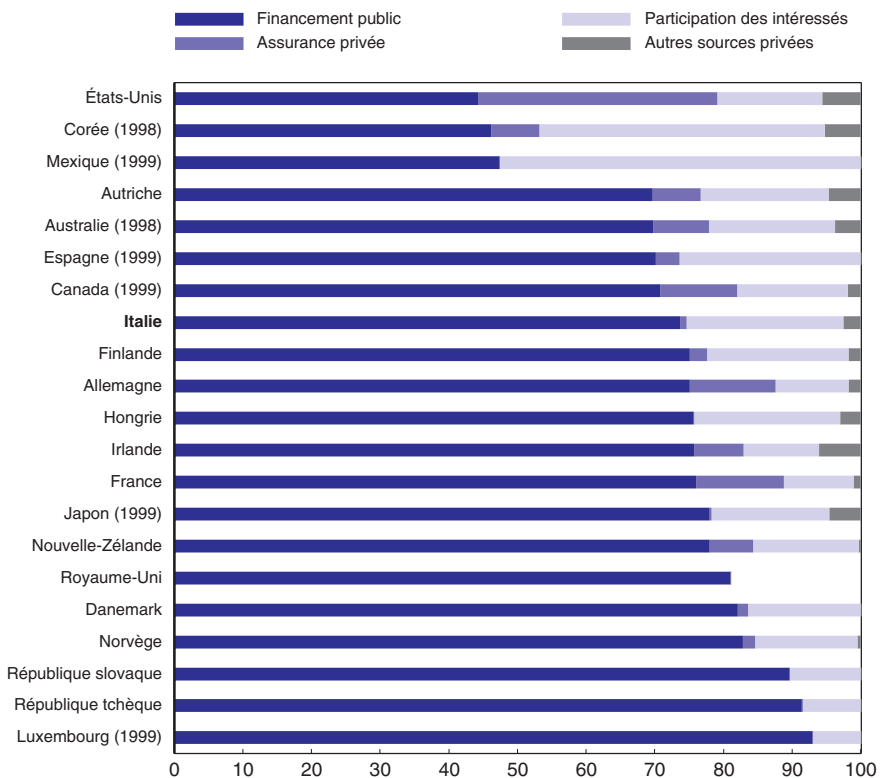
Des économies pourraient être réalisées en renforçant la responsabilité des administrations régionales à la fois dans la gestion et dans le financement du secteur des soins de santé. Les dernières mesures correctrices prises au niveau central, ainsi que les accords avec les régions, attribuent davantage de responsabilités aux administrations régionales, mais dans le cadre de directives détaillées établies par l'administration centrale. Les transferts de l'État sont subordonnés au respect de ces directives. Dans cette perspective, des améliorations sont actuellement apportées à la capacité de contrôle de l'administration centrale. Celle-ci devrait renforcer la décentralisation et établir un mécanisme plus crédible d'incitations et de sanctions pour éviter que des déficits supplémentaires soient enregistrés, comme dans le passé. Un plus grand nombre de décisions devrait être

prises au niveau local, notamment en ce qui concerne le type de contrat et les niveaux de rémunération des médecins²⁰² et des infirmières ou les produits pharmaceutiques remboursés. En cas de dépassement de dépenses par une région, toute possibilité de renflouement devrait être exclue. Un rôle important de l'administration centrale devrait être aussi de fournir des informations adéquates aux administrations régionales et aux hôpitaux sur les meilleures pratiques et mettre au point un système de comparaisons.

En outre, l'augmentation de la demande de santé pourrait exiger un accroissement significatif des financements privés. Le secteur privé paie déjà une partie relativement importante des dépenses totales de santé sous la forme de copaiements, alors que l'assurance privée n'est pas très développée (graphique 45). Un système plus équilibré de financement des soins de santé exigerait que

Graphique 45. Répartition du financement de la santé

En proportion des dépenses de santé totales, 2000



Source : OCDE (2002), Base de données sur la santé.

l'assurance privée complémentaire joue un plus grand rôle, alors qu'elle pâtit actuellement de la générosité des services fournis par le secteur public. Dans cette perspective, l'Italie pourrait aussi réfléchir à l'expérience de certains pays de l'OCDE (Allemagne, Pays-Bas et Suisse) qui ont essayé d'introduire davantage de concurrence entre les assureurs sociaux. Dans ce contexte, des avantages plus importants pourraient aussi être tirés d'une plus grande concurrence entre les prestataires – déjà introduite dans certaines régions – car un marché de l'assurance maladie compétitif est mieux à même d'inciter les prestataires à réduire les tarifs de leurs services et, en conséquence, leurs coûts, sans nuire à la qualité de ces services. Cependant, l'expérience faite jusqu'ici de l'efficacité dans la maîtrise des dépenses de santé d'une plus grande concurrence entre les assureurs et entre les prestataires n'est pas toujours concluante²⁰³.

Quelques aspects du développement durable

Il est de plus en plus à craindre que le développement durable à long terme soit compromis si les pays ne prennent pas de mesures pour assurer un équilibre entre les finalités économiques, environnementales et sociales. La présente section examine trois questions se rapportant au développement durable qui revêtent une importance particulière pour l'Italie. Dans chaque cas, des indicateurs sont utilisés pour mesurer les progrès accomplis et l'évolution des problèmes potentiels, et les politiques gouvernementales s'y rapportant font l'objet d'une évaluation. Sont d'abord examinées les politiques qui ont été mises en place pour contrôler les émissions de gaz à effet de serre. La politique en matière de pollution de l'eau est ensuite étudiée. La présente section tente aussi de déterminer si des arrangements institutionnels ont été établis pour intégrer les politiques concernant les différents aspects du développement durable (voir encadré 8).

Changement climatique

Principales questions

L'Italie participe aux efforts internationaux tendant à limiter le changement climatique dans le cadre du Protocole de Kyoto. En vertu de l'accord de partage des charges de l'UE, l'Italie s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 6.5 pour cent par rapport à leur niveau de 1990 d'ici à 2008-2012, objectif qui est légèrement inférieur à celui de l'UE dans son ensemble. Cependant, étant donné qu'en 2000, les émissions de gaz à effet de serre ont dépassé de 5 pour cent leur niveau de 1990, un effort considérable de lutte contre la pollution devra être consenti au cours des années à venir. Dans ce contexte, la principale question est de savoir comment respecter l'accord de partage des charges sans imposer un fardeau excessif à l'économie.

Encadré 8. **Intégration des politiques touchant les différents domaines du développement durable***

Les institutions capables d'intégrer les politiques économiques, environnementales et sociales sont encore en cours de constitution. La commission du développement durable, créée en 1998 dans le cadre du comité inter-ministériel pour la planification économique, devrait jouer un rôle important dans la coordination des politiques entre les différents domaines d'action. D'ores et déjà, le comité a approuvé un plan d'action pour le développement durable, qui énonce des objectifs généraux mais ne prévoit pas de mesures spécifiques. Son contenu opérationnel sera défini dans le cadre de documents de programmation quadriennaux. Il ne comporte toutefois pas d'objectifs sociaux, dans la mesure où l'on considère que l'examen des évolutions sociales est déjà pris en compte dans les délibérations du Parlement.

Le ministère de l'Environnement évalue les incidences des projets d'infrastructure sur l'environnement et a le pouvoir de faire obstacle aux projets qui provoquent des atteintes excessives. Cependant, ces évaluations n'ont lieu qu'au stade ultime de la procédure d'autorisation des projets et peuvent par conséquent entraîner des retards et des incertitudes. Pour les projets d'infrastructure, la répartition des pouvoirs de décision entre l'administration centrale, les régions et les communes a donné un poids prédominant aux préoccupations locales concernant les projets de construction. Par exemple, il a été difficile, pour les compagnies d'électricité, d'obtenir les permis nécessaires, ce qui a renchéri les projets de construction. Cette situation pourrait évoluer étant donné que les nouvelles dispositions législatives ont renforcé le pouvoir de l'administration centrale dans ce domaine, et les tribunaux ont décidé que les populations locales ne pouvaient pas s'opposer, par voie de referendum, à des projets d'intérêt national. Comme le recommandent les directives de l'Union européenne, une loi récente oblige à soumettre les grands projets et programmes à une évaluation environnementale stratégique.

L'impact économique des politiques d'environnement est examiné dans le cadre d'une analyse qui accompagne chaque projet de loi soumis au Conseil des ministres. Cette analyse économique est préparée par le ministère compétent, mais l'examen est effectué par un autre ministère, le plus souvent le ministère des Affaires économiques et des Finances. L'absence d'un cadre commun et d'un ensemble stable d'hypothèses économiques peut nuire à l'utilité de l'analyse pour les responsables gouvernementaux. Par ailleurs, un plus large recours à l'analyse coûts-avantages faciliterait l'élaboration des politiques dans ce domaine.

* Les sections du présent rapport qui concernent le changement climatique, la pollution de l'eau et les politiques concernant les revenus des retraités s'inscrivent dans le contexte des travaux que l'Organisation consacre au développement durable, conformément au mandat qui lui a été confié en mai 2001 par le Conseil réuni au niveau des ministres.

Résultats

Bien qu'elle soit encore faible en termes de niveaux, l'intensité des émissions de gaz à effet de serre dans l'économie tout entière a nettement moins diminué que dans l'ensemble de l'Union européenne depuis 1990 (tableau 33). Le découplage relativement faible entre les émissions et la croissance économique s'explique principalement par les évolutions intervenues dans le secteur de la production d'électricité, où les émissions par kWh ont baissé de façon relativement modérée et où la production d'électricité a augmenté en proportion du PIB (tableau 34). L'évolution de l'intensité des émissions dans d'autres secteurs a aussi contribué à la tendance observée au niveau macroéconomique. Ainsi, les émissions de gaz à effet de serre dues au chauffage résidentiel ont augmenté par rapport à la consommation privée, alors qu'elles ont nettement baissé dans la plupart des autres pays de l'UE. Par ailleurs, les émissions de CO₂ par véhicule ont légèrement augmenté en Italie, contrairement à l'évolution observée dans de nombreux pays voisins. Si ces tendances persistaient, l'Italie pourrait largement dépasser l'objectif de partage des charges de l'UE. De fait, d'après les prévisions établies par le gouvernement en décembre 2002, les émissions pourraient dépasser de 20 pour cent l'objectif en 2010 si aucune action n'est engagée par les autorités.

Politiques

Devant la perspective d'un net dépassement des objectifs en l'absence de modification des politiques, les autorités ont pris des mesures ou se préparent à le faire afin de réduire directement et indirectement les émissions futures de gaz à effet de serre. Ces mesures sont les suivantes : libéralisation des marchés de l'énergie, institution d'une nouvelle taxe sur les émissions dues à la production d'électricité, incitations à recourir à des sources d'énergie renouvelables et réduction des émissions provenant du chauffage et des transports. Les coûts qu'impliquent ces différentes mesures de lutte contre la pollution sont très variables, puisqu'ils sont selon les cas négligeables ou très élevés. En vertu de la loi n° 120, du 1^{er} juin 2002, portant ratification du Protocole de Kyoto, le Comité interministériel de planification économique a approuvé les « Lignes directrices révisées pour les politiques nationales et mesures concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre » et le Plan d'action national correspondant pour la réduction des niveaux d'émission de gaz à effet de serre le 19 décembre 2002.

Les niveaux des objectifs actuels ont été déterminés sur la base du « scénario d'émission de référence » :

- nouvelles centrales à cycle combiné et augmentation des importations de gaz et d'électricité ;
- utilisation accrue de sources renouvelables pour atteindre un total de 75 TWh en 2010 ;

Tableau 33. Émissions de GES et indicateurs sectoriels

Émissions totales de GES		Émissions de CO ₂ par Kwh d'électricité	Émissions manufacturières de CO ₂ par unité de production industrielle	Émissions résidentielles de CO ₂ par unité de consommation privée	Émissions de CO ₂ dans les transports routiers par véhicule	Consommation d'électricité par unité de PIB	Production industrielle par unité de PIB	
Millions de tonnes d'équivalent CO ₂ équivalent 2000	Variation annuelle moyenne en pourcentage							
	1990-2000	1990-2000	1990-2000 ¹	1990-2000 ²	1990-1999	1990-2000	1990-2000 ¹	
Australie	502	1.7	0.1	-0.8	-1.6	-0.6	-0.5	-1.6
Autriche	80	0.3	-2.8	-2.8	-3.4	-1.0	-0.4	1.5
Belgique	152	0.7	-0.8	-0.7	-1.6	-0.1	-0.5	0.0
Canada	726	1.8	0.7	-2.4	-2.7	1.2	-0.5	0.9
République tchèque	147	-2.7	1.1	-10.1	-11.5	2.6	1.4	1.3
Danemark	69	-0.1	-3.7	-3.4	-5.3	0.3	1.0	1.1
Finlande	74	-0.4	-0.5	-7.2	-7.8	-0.6	0.3	3.2
France	550	-0.2	-3.2	-1.8	-2.3	-0.1	0.7	-0.2
Allemagne	991	-2.1	-2.1	-2.6	-5.1	-0.4	-1.5	-0.4
Grèce	130	2.2	-1.9	-0.9	8.2	-1.5	2.0	-1.2
Hongrie	84	-1.8	-2.6	-13.4	8.8	0.0	1.3	7.3
Islande	3	0.7	..	..	-7.5	-1.9	2.9	..
Irlande	67	2.2	-1.1	-11.4	-5.4	2.5	-1.8	5.5
Italie	547	0.5	-1.2	-2.0	-0.7	0.3	0.8	-0.3
Japon	1 386	1.1	-0.9	0.5	-2.2	0.1	1.0	-1.6
Luxembourg	6	-7.8	-20.3	-12.5	-2.4	1.2	-8.5	-2.8
Pays-Bas	218	0.4	-0.3	-1.6	-3.9	0.2	-0.7	-0.8
Nouvelle-Zélande	77	0.5	3.7	1.8	-4.3	-1.2	-0.8	-0.8
Norvège	55	0.6	0.4	0.2	-9.4	0.3	-2.0	-2.1
Pologne	386	-3.7	-3.7	-6.4	11.7	-0.7	-2.9	3.8
Portugal	85	2.7	-0.7	1.3	1.1	-2.2	1.5	-1.4
Slovaquie	49	-4.0	-0.3	-9.1	-2.1	0.3	1.3	-1.3
Espagne	386	3.0	0.0	-0.2	1.8	0.2	1.2	-0.4

Tableau 33. Émissions de GES et indicateurs sectoriels (suite)

	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ par Kwh d'électricité	Émissions manufacturières de CO ₂ par unité de production industrielle	Émissions résidentielles de CO ₂ par unité de consommation privée	Émissions de CO ₂ dans les transports routiers par véhicule	Consommation d'électricité par unité de PIB	Production industrielle par unité de PIB							
								Millions de tonnes d'équivalent CO ₂ équivalent 2000	Variation annuelle moyenne en pourcentage					
									1990-2000	1990-2000	1990-2000 ¹	1990-2000 ²	1990-1999	1990-2000	1990-2000^{1}
Suède	69	-0.2	0.2	-4.1	-3.7	0.2	-1.7	1.9						
Suisse	53	-0.1	-4.8	0.2	-3.1	-1.0	1.0	1.5						
Royaume-Uni	649	-1.3	-3.6	-2.1	-1.2	-0.6	-0.7	-1.6						
États-Unis	7 001	1.3	0.2	-4.7	-1.9	0.9	-0.9	1.1						
Total des pays de l'OCDE ci-dessus	14 543	0.6	-0.7	-2.8	-1.8	0.2	-0.3	0.2						
OCDE sans les États-Unis	7 542	-0.1	-1.6	-1.9	-1.8	-0.3	0.3	-0.4						
Pays de l'UE	4 073	-0.3	-2.1	-2.0	-2.4	-0.2	-0.3	-0.3						

1. 1995-2000 pour la République tchèque ; 1991-2000 pour l'Allemagne ; 1992-2000 pour la Hongrie et la Slovaquie ; pas de données pour l'Islande.

2. 1991-1998 pour la République tchèque ; 1993-2000 pour la Slovaquie.

Source : GES, rapports des pays à la CCNUCC ; sources nationales et CCNUCC ; données sur le dioxyde de carbone, AIE ; production industrielle, consommation privée, OCDE.

Tableau 34. Principaux indicateurs des changements climatiques

Indicateurs de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre (GES), grammes d'équivalent CO₂ par \$PPA de PIB, aux prix de 1995.

	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ dans le secteur de l'électricité	Émissions de CO ₂ dans les transports	Autres émissions de GES	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ dans le secteur de l'électricité	Émissions de CO ₂ dans les transports	Autres émissions de GES
	Niveau, 2000				Variation annuelle moyenne en pourcentage 1990-2000			
Australie	1 061	360	159	542	-1.82	-0.46	-1.52	-2.70
Autriche	403	66	96	241	-2.05	-3.20	-0.02	-2.42
Belgique	600	105	97	398	-1.47	-1.27	-0.19	-1.81
Canada	888	156	183	549	-0.94	0.24	-0.85	-1.28
République tchèque	1 082	468	100	514	-2.77	2.54	6.33	-6.58
Danemark	501	171	88	242	-2.38	-2.73	-0.84	-2.64
Finlande	597	178	99	321	-2.56	-0.17	-1.83	-3.84
France	402	30	102	271	-2.00	-2.60	-0.02	-2.57
Allemagne	519	168	91	260	-3.92	-3.57	-1.05	-4.95
Grèce	819	275	122	422	-0.16	0.07	-0.02	-0.34
Hongrie	747	192	79	476	-2.60	-1.30	-0.24	-3.40
Islande	398	0	84	314	-1.82	..	-2.47	..
Irlande	643	152	98	392	-4.63	-2.97	0.23	-6.03
Italie	432	108	89	235	-1.06	-0.43	0.01	-1.70
Japon	441	132	81	229	-0.34	0.13	0.89	-0.99
Luxembourg	314	6	249	59	-12.47	-27.09	0.62	-23.13
Pays-Bas	553	138	80	335	-2.49	-0.95	-1.09	-3.34
Nouvelle-Zélande	1 078	82	179	817	-2.21	2.87	0.80	-3.12
Norvège	454	3	97	354	-2.91	-1.57	-2.86	-2.93
Pologne	1 109	458	74	576	-7.12	-6.48	-1.39	-8.08
Portugal	516	129	111	276	-0.06	0.85	3.47	-1.51
Slovaquie	846	249	70	526	-5.21	0.98	1.98	-7.60
Espagne	536	130	127	278	0.35	1.21	0.97	-0.28
Suède	340	35	110	195	-1.91	-1.52	-0.77	-2.56
Suisse	267	2	78	187	-0.94	-3.82	-0.40	-1.11
Royaume-Uni	512	137	106	268	-3.58	-4.30	-1.41	-3.94
États-Unis	779	273	192	315	-1.86	-0.73	-1.30	-3.04
Total OCDE	639	201	137	307	-1.88	-0.79	-0.58	-2.90
UE	491	120	100	272	-2.43	-2.36	-0.40	-3.10

Source : Émissions de gaz à effet de serre ; rapports nationaux à la CCNUCC et publications nationales. Émissions de dioxyde de carbone dans les secteurs de l'électricité et des transports : AIE (2001). PIB : OECD, base de données du SCN.

- réduction de la consommation d'énergie dans le secteur résidentiel ;
- élimination progressive des décharges et accroissement de la production d'énergie à partir des déchets ;
- nouvelles infrastructures favorisant une diminution de la part des transports routiers de passagers et de marchandises au profit des transports ferroviaires et de la navigation côtière ;
- promotion de la production et de l'utilisation de véhicules et de carburants à haut rendement ;
- optimisation des systèmes de transport privés.

Le scénario de référence tient compte également d'initiatives de la Chine, de pays d'Afrique du Nord et de pays des Balkans qui pourraient donner lieu à des crédits d'émissions en vertu du Mécanisme pour un développement propre et du Mécanisme de mise en œuvre conjointe (12 millions de tonnes d'équivalent CO₂). Les autorités considèrent que le coût net de ces mesures, à l'exception de celles qui concernent le secteur des transports, est inférieur à zéro.

La libéralisation des marchés de l'énergie permettra très probablement de réduire les émissions de gaz à effet de serre, tout en présentant des avantages sur le plan économique. En vertu de la réglementation en vigueur précédemment, il arrivait que le producteur d'électricité en situation de monopole soit incité par des subventions à investir dans des centrales au charbon et à rouvrir des mines situées sur le territoire national, même si les centrales au gaz, moins polluantes, étaient plus intéressantes d'un point de vue commercial. Par ailleurs, rien n'était vraiment fait pour développer un réseau de distribution du gaz permettant plus facilement aux utilisateurs d'acheter leur gaz à meilleur prix. Avec la libéralisation des marchés de l'énergie, les producteurs sont libres de choisir leur combustible sur la base de critères économiques, mais l'opérateur historique privatisé recevra des subventions au titre des investissements irrécupérables liés aux centrales au charbon jusqu'en 2004. Des subventions ont également été offertes pour rouvrir une mine de charbon en Sardaigne afin d'alimenter en partie une nouvelle centrale qui émettra peu de polluants atmosphériques au niveau local. Le gaz, qui sera sans doute le combustible de choix pour les nouvelles centrales, devrait entraîner moitié moins d'émissions de carbone par kilowatt que le pétrole actuellement utilisé, tout en réduisant la pollution atmosphérique. Il est probable également que les émissions au niveau national seront réduites sous l'effet de la libéralisation du marché de l'électricité au sein de l'UE, car le prix élevé de l'électricité d'origine nationale incitera sans doute les compagnies de transport d'électricité et les utilisateurs à mettre en place de nouvelles lignes afin d'accroître les importations d'électricité une fois que les obstacles réglementaires auront été réduits²⁰⁴. Étant donné que l'électricité importée par l'Italie vient principalement de France et de Suisse, où elle est produite dans des centrales nucléaires et hydrauliques, les émissions mondiales devraient être réduites par cette politique.

La taxe qu'il est prévu d'appliquer aux émissions dues à la production d'électricité permettra probablement de réduire les émissions de carbone pour un coût relativement faible. En 1997, l'AEEG a institué une nouvelle règle pour calculer les tarifs sur une période de quatre ans, ce qui a permis de ramener de 55 à 34 pour cent de la part du pétrole dans la production d'électricité. Dans un marché de l'énergie libéralisé, la taxe sur les émissions encouragera les producteurs à se tourner vers des combustibles à plus faible teneur en carbone et à améliorer le rendement thermique de leurs centrales. Le taux uniforme de la taxe sur les émissions, qui devrait être au départ de 5 à 10 euros par tonne de dioxyde de carbone (18 à 27 euros par tonne de carbone), est une nette amélioration par rapport au dispositif antérieur, car la taxe sur les combustibles instituée en 1999 se traduisait par des taux implicites différents suivant les combustibles et leur utilisation. Néanmoins, la nouvelle taxe ne sera pas d'une efficacité optimale puisqu'elle ne s'appliquera qu'aux gros producteurs d'électricité.

Contrairement aux réductions d'émissions découlant de la libéralisation du marché de l'énergie et de la taxe sur les émissions, les coûts liés à la poursuite du développement de l'utilisation des énergies renouvelables seront sans doute très élevés. Un ensemble d'incitations mises en place au début des années 90 a permis de répondre à près d'un quart de l'augmentation de la demande d'électricité durant les années 90 par un accroissement de la production provenant de sources d'énergie renouvelables, tandis que la cogénération, subventionnée, a aussi augmenté rapidement. Les coûts de réduction des émissions de carbone ont été variables suivant les sources d'énergie renouvelables, mais ils ont atteint jusqu'à 1 100 euros par tonne de carbone²⁰⁵. Les incitations très généreuses ont été financées par un prélèvement sur les tarifs généraux de l'électricité. En 2000, l'autorité de régulation a estimé que ce prélèvement majorait de plus de 7 pour cent le prix moyen de l'électricité. Le prix de l'électricité est en général largement supérieur à la moyenne européenne, tandis que le prix du gaz ne dépasse que légèrement celle-ci. La différence s'explique en partie aux taxes ainsi que, dans le cas de l'électricité, aux coûts d'exploitation élevés et aux incitations en faveur des sources d'énergie renouvelables, le prix de l'énergie reste supérieur à la moyenne européenne même si l'on fait abstraction de ces charges supplémentaires.

Un nouveau système de tarification de l'électricité, non discriminatoire et d'un coût sans doute moins élevé, mais encore considérable, a été adopté. Tous les producteurs et importateurs d'électricité sont désormais tenus de présenter des certificats prouvant que les sources d'énergie renouvelables équivalent à 2 pour cent de leur chiffre d'affaires, pourcentage qui sera progressivement porté à 4.5 pour cent d'ici à 2012. Les certificats doivent être obtenus auprès de producteurs d'électricité utilisant des sources d'énergie renouvelables, dont les installations sont agréées et ont été construites après 1999. En 2002, l'autorité de régulation a fixé le tarif à 8.4 centimes par kWh, contre 1 à 1½ centime par kWh sur les marchés

irlandais et danois. De fait, une telle majoration implique un coût de réduction des émissions de carbone de 700 euros par tonne de carbone – ce qui est largement supérieur à la taxe proposée sur les émissions excessives et aux tarifs probables des permis sur le marché de l'UE²⁰⁶ (AIE, 2002, et Criqui *et al.*, 2002). Un autre problème soulevé par l'énergie éolienne tient au fait que la plupart des régions dans lesquelles les vents sont suffisamment forts sont situées sur des îles assez mal raccordées au réseau continental.

Les réglementations et subventions destinées à réduire les émissions provenant des systèmes de chauffage et de transport risquent aussi de se traduire par des coûts de dépollution élevés. Des décrets ont été adoptés en 2001 pour renforcer les normes d'isolation. D'après des estimations réalisées dans d'autres pays, le coût du renforcement de l'isolation par tonne de carbone non émis est élevé. En outre, étant donné que ces règles ne concernent que les nouveaux bâtiments, elles seront sans doute beaucoup moins efficaces que des taxes, qui ont un effet incitatif sur les propriétaires de bâtiments existants. Dans le secteur des transports, les émissions sont déjà faibles en raison du niveau très élevé des taxes sur les carburants. Néanmoins, la stratégie de lutte contre le changement climatique vise à réduire les émissions au moyen de subventions en faveur des transports ferroviaires et fluviaux et d'une campagne publicitaire prônant le covoiturage. Ces mesures ne permettront sans doute pas de réaliser les économies attendues. A plus long terme, une certaine uniformisation des taux implicites de la taxe sur le carbone, notamment dans le secteur des transports et dans les autres secteurs de l'économie, surtout ceux dans lesquels existent des systèmes de permis négociable, sera sans doute nécessaire pour assurer l'efficacité de la politique de lutte contre la pollution par rapport à son coût et éviter des surinvestissements dans les technologies permettant d'économiser les combustibles. Cependant, une réduction des taxes sur les combustibles nécessiterait un relèvement des taxes dans d'autres domaines, à la fois pour assurer la neutralité des réformes en termes de recettes et pour veiller à ce que toutes les externalités et coûts d'utilisation soient pris en compte. A long terme, une taxe fondée sur le trajet parcouru par chaque type de véhicule, tenant compte des coûts externes imposés par chacun d'entre eux, pourrait constituer une nouvelle source de recettes, en particulier dans le cas des poids lourds.

Conclusions

Un effort important de lutte contre la pollution sera nécessaire pour atteindre l'objectif de partage des charges de l'UE au niveau intérieur, et il est donc indispensable de rechercher un maximum d'efficacité par rapport au coût afin d'éviter de peser trop lourdement sur l'activité économique. Dans le secteur libéralisé de l'électricité, les mécanismes du marché vont sans doute entraîner une réduction prononcée de l'intensité des émissions à mesure que le gaz naturel

se substituera aux autres combustibles, encore qu'un mouvement inverse puisse aussi se produire du fait de la baisse des prix. Aucun nouvel avantage ne devrait être consenti au titre des centrales au charbon. De même, la politique concernant les sources d'énergie renouvelables, qui se traduit en fait par des subventions massives en faveur de celles-ci, devrait être réexaminée. Les producteurs d'électricité italiens devraient être autorisés à présenter des certificats d'achat d'énergie renouvelable provenant de l'étranger, ou les quotas d'énergie renouvelable devraient être abaissés, jusqu'à ce que les prix italiens tombent à un niveau correspondant à la valeur des réductions d'émissions de carbone dans le cadre du futur système européen de permis d'émission, ainsi que la réduction de la pollution atmosphérique. La taxe proposée sur les émissions supérieures à un certain seuil dans le secteur de l'électricité pourrait se révéler intéressante, mais il est probable qu'elle sera abandonnée au profit du système d'échange de droits d'émission de l'UE. L'efficacité économique exige de ne pas mettre trop l'accent sur la réduction des émissions dans le secteur des transports étant donné que les réductions possibles pour un faible coût marginal ont déjà été réalisées grâce au niveau élevé des taxes sur les carburants. L'importation de permis d'émission pourrait par conséquent jouer un rôle utile dans le cadre d'une stratégie efficace s'inscrivant dans le prolongement de Kyoto.

Réduire la pollution de l'eau

Principales questions

Une eau de boisson propre et saine est un produit indispensable, qui dépend de la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines. En outre, l'eau est nécessaire pour diverses activités récréatives et sert de base à de nombreuses activités économiques. L'eau est généralement d'assez bonne qualité en Italie, mais on observe d'importantes différences d'un bassin hydrologique à un autre. Depuis le milieu des années 90, l'Italie a considérablement amélioré le contrôle des entités hydrologiques et a commencé à moderniser la gestion de l'eau. Le principal enjeu est de parvenir à atteindre de façon optimale l'ambitieux objectif national qui consiste à redonner à toutes les entités hydrologiques de surface et souterraines une qualité acceptable (en termes de concentrations de bromates et de trihalométhanes) d'ici à 2008.

Résultats

S'agissant des polluants pour lesquels des données sont disponibles, la qualité des eaux de surface est restée à peu près stable en Italie au cours des deux dernières décennies, à des niveaux couramment observés dans les pays de l'OCDE (tableau 35). La plupart des cours d'eau sont d'une qualité au moins acceptable, mais la situation n'est pas jugée satisfaisante sur environ un quart de

Tableau 35. Indicateurs de résultats : pollution de l'eau de certains fleuves

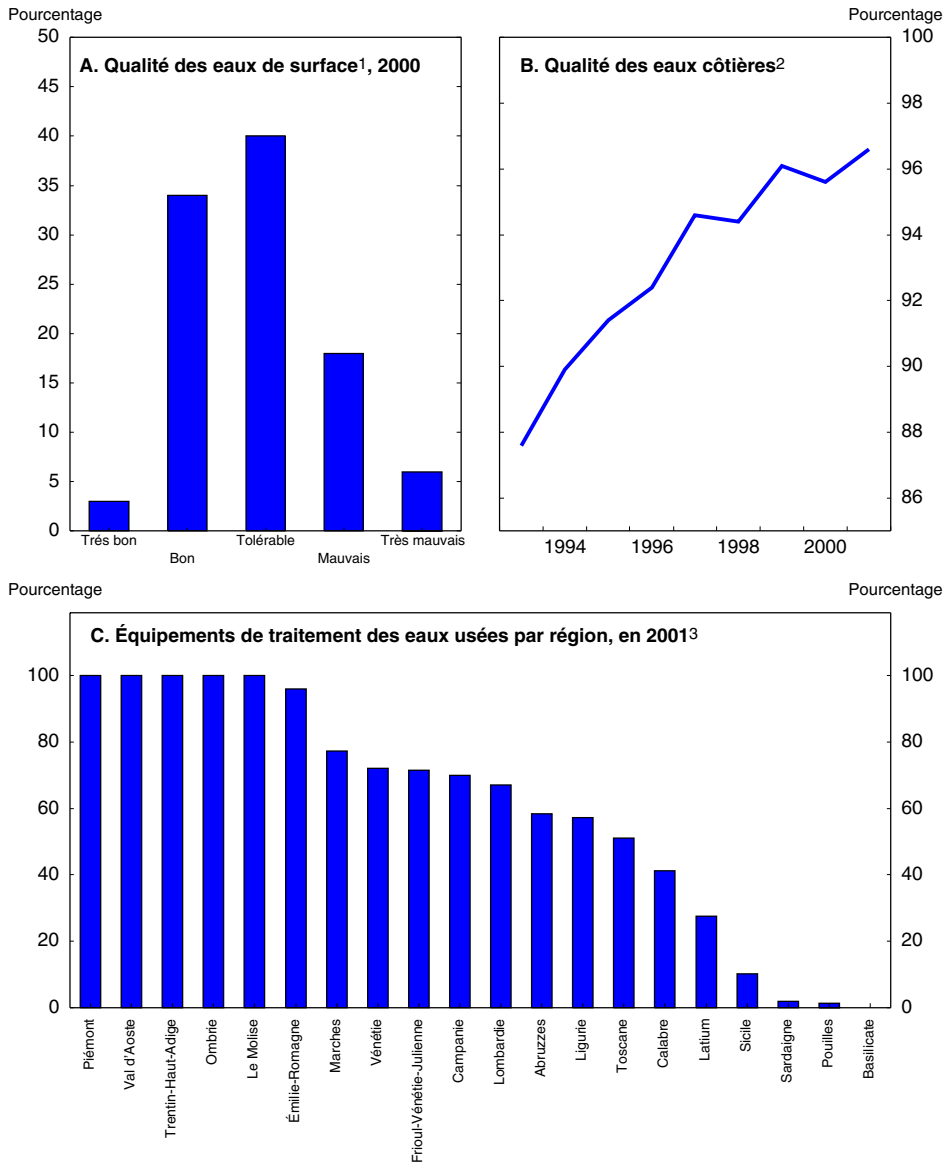
	Demande biochimique d'oxygène		Nitrates		Phosphore total	
	mg O ₂ /litre		mg N/litre		mg P/litre	
	Moyenne 1980-85	Moyenne 3 dernières années	Moyenne 1980-85	Moyenne 3 dernières années	Moyenne 1980-85	Moyenne 3 dernières années
Australie	..	..	..	..	..	..
Autriche	2.2	2.2	1.2	1.3	0.2	0.1
Belgique	6.6	..	3.8	..	0.7	..
Canada	..	..	0.1	0.1	0.1	0.0
République tchèque	8.5	4.6	5.1	3.5	..	0.3
Danemark	3.9	2.0	3.5	2.6	0.3	0.1
Finlande	..	..	0.2	0.3	0.0	0.0
France	5.2	3.2	2.8	3.1	0.4	0.4
Allemagne	3.6	2.4	3.5	3.3	0.5	0.2
Grèce	..	..	1.3	1.5	0.4	0.4
Hongrie	4.4	2.9	2.2	1.6	0.4	0.3
Islande	..	..	..	..	..	..
Irlande	1.7	1.8	2.2	2.9	0.1	0.1
Italie¹	..	..	2.0	2.1	0.3	0.2
Japon	2.3	1.4	..	..	..	..
Corée	..	2.8	..	2.6	..	0.1
Luxembourg	3.8	2.7	4.1	4.1	0.6	0.4
Mexique	3.7	15.9	1.9	0.6	..	0.1
Pays-Bas	2.8	3.1	4.4	3.3	0.5	0.2
Nouvelle-Zélande	..	..	..	..	..	..
Norvège	..	..	0.3	0.3	0.0	0.0
Pologne	5.0	4.3	1.8	1.9	0.3	0.3
Portugal	..	..	..	..	..	..
République slovaque	5.1	3.3	2.0	2.2	0.1	0.2
Espagne	4.7	3.6	1.7	3.1	0.6	0.2
Suède	..	..	0.4	0.5	0.0	0.1
Suisse	..	..	1.5	1.5	0.1	0.1
Turquie	2.1	2.7	1.3	1.0	0.3	0.2
Royaume-Uni	3.4	2.9	4.6	5.2	0.8	0.9
États-Unis	1.8	1.6	1.1	..	0.2	0.1

1. Les données sur la demande biochimique d'oxygène sont absentes des bases de données de l'OCDE et n'ont pas été notifiées jusqu'ici par les autorités nationales.

Source : OCDE.

leur cours (graphique 46). Cependant, des nitrates et un certain nombre d'autres polluants se sont accumulés dans des réservoirs souterrains, si bien qu'un quart de l'eau provenant des entités hydrologiques exploitées pour produire de l'eau de boisson (principalement situées en Toscane, en Vénétie et en Sardaigne) doit faire l'objet d'un traitement physique et chimique important avant de pouvoir être utilisée dans le réseau public. Dans certaines parties de la région du Nord²⁰⁷,

Graphique 46. Qualité de l'eau



1. Ventilation des rivières et de cours d'eau selon leur qualité au regard des principaux polluants.

2. Pourcentage de zones de baignade conformes aux valeurs fixées par l'UE.

3. Pourcentage de villes en conformité avec la réglementation en vigueur.

Source : Agenzia Nazionale per la protezione dell'ambiente e per servizi tecnici.

où la qualité générale des eaux souterraines est contrôlée de façon systématique, une contamination excessive par des coliformes humains est observée dans un quart environ des aquifères, tandis qu'une forte concentration de nitrate est également observée dans un cinquième des stations de contrôle (APAT, 2002). La qualité de l'eau de mer dans les zones de baignade côtières s'est améliorée de façon continue depuis 1993. Néanmoins, le nord de l'Adriatique reste affecté par un phénomène d'eutrophisation, situation que l'on retrouve à proximité d'un certain nombre de villes de Sicile. L'activité agricole est à l'origine d'une proportion importante de la pollution par les nitrates et les phosphates et de la moitié du transport par ruissellement de sédiments solides, qui représentent l'un des principaux polluants des eaux de surface, ainsi que de la plus grande partie des rejets de pesticides.

Politiques

Si la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines n'est pas satisfaisante, c'est en partie parce que des progrès insuffisants ont été faits face à un important déficit d'infrastructures de traitement des eaux usées. Dans une certaine mesure, cette situation est liée à la fragmentation du secteur de l'eau, aboutissant à un coût élevé du traitement des eaux usées dans certaines régions. Cependant, en vertu de la loi Galli de 1994, les communes étaient tenues de regrouper leurs services d'approvisionnement en eau sous la forme d'*ambiti territoriali ottimali* (ATO). L'objectif était de créer 91 ATO pour reprendre les services des eaux de 8 102 communes. Dix ans plus tard, les ATO sont en place mais ne sont véritablement opérationnels dans toutes les régions. Alors que 63 pour cent de la population dispose aujourd'hui du tout-à-l'égout, il existe d'importantes différences, d'une région à une autre, quant aux politiques menées en ce qui concerne les infrastructures de traitement des eaux d'égout : alors que dans certaines régions, la conformité est totale, elle est totalement inexistante dans d'autres. Même à Milan, les eaux d'égout non traitées de 2.7 millions de personnes sont rejetées dans un affluent du Pô. Un peu plus de la moitié des villes de plus de 15 000 habitants vont devoir réaliser des investissements pour se mettre en pleine conformité avec les normes en vigueur.

L'insuffisance des installations de traitement des eaux usées est en partie liée au fait que leur coût n'est pas répercuté sur les utilisateurs. Les réformes mises en œuvre dans le cadre de la loi Galli sont allées dans le sens d'une répercussion totale des coûts. Les compagnies des eaux, qui n'étaient auparavant autorisées à ne facturer que leurs dépenses courantes aux utilisateurs, peuvent maintenant accroître progressivement leurs tarifs de manière à recouvrer l'intégralité des coûts de collecte et de traitement des eaux usées, y compris les coûts de renouvellement des infrastructures, le cas échéant. En 1996, dernière année pour laquelle des données sont disponibles, 80 pour cent des coûts ont ainsi été recouverts (APAT, 2002).

Néanmoins, dans certaines régions, le niveau de service est peu élevé, si bien que les services des eaux sont peu coûteux par comparaison avec les autres pays. En outre, une tarification sociale de l'eau a été instituée en 1999 : le prix augmente en fonction du volume consommé, ce qui crée des subventions croisées en faveur des petits consommateurs, si bien que les tarifs sont très bas pour de nombreux groupes de personnes. Étant donné le coût élevé de la mise en place des infrastructures dans le Sud, l'administration centrale financera un vaste programme destiné à assurer un approvisionnement ininterrompu en eau potable et à améliorer le traitement des eaux usées dans les régions concernées.

L'activité agricole est aussi une source importante de pollution de l'eau. Elle est responsable des deux tiers environ des rejets de nitrates par ruissellement, de la moitié des rejets de sédiments solides dans les cours d'eau et d'un tiers des rejets de phosphates. De fait, entre 1990 et 1997, l'utilisation d'engrais minéraux (à base de phosphore, d'azote et de potassium) a augmenté de 25 pour cent, pour atteindre en moyenne 170 kg par ha (APAT, 2002). En outre, du fumier est épandu sur les terres et les éléments nutritifs ne peuvent pas tous être absorbés, si bien que l'excédent d'éléments nutritifs va de 17 kg par ha de terres cultivées en Basilicate à 208 kg en Lombardie²⁰⁸. Un certain nombre de régions ont institué des limites à l'épandage d'engrais organiques, en particulier dans la plaine du Pô où des restrictions sont également imposées à l'épandage d'engrais organiques en hiver dans certaines régions (OCDE, 2002e). Pour contrôler cette source de pollution, un autre instrument est utilisé : un code de conduite agricole, qui n'a cependant un caractère obligatoire que dans les régions désignées comme vulnérables par le gouvernement, lesquelles ne représentent que 2 pour cent des terres cultivées, contre une estimation de 29 pour cent par la CE. Compte tenu du caractère volontaire de ce code et de l'étendue limitée des zones vulnérables désignées, il est fort peu probable qu'il permettra de réduire la pollution due à des sources agricoles. De fait, l'un des principaux indices d'une bonne conduite en la matière, à savoir le pourcentage de temps pendant lequel le sol n'est pas recouvert par la végétation, est particulièrement élevé en Italie. Des autorités de bassin ont été créées pour gérer les ressources en eau, et elles doivent poursuivre leur action dans le cadre d'un plan intégré, commençant par une réduction de la pollution par les nitrates et les phosphates. Ce plan devrait s'appuyer sur des instruments économiques déterminés en fonction des avantages apportés par la réduction de la pollution aux divers intervenants. Un régime plus rigoureux s'applique aux sources industrielles, contrôlées au moyen de permis de rejet qui ne peuvent pas faire l'objet d'échanges, même à l'intérieur d'un même bassin hydrologique.

Conclusions

Pour réduire encore la pollution de l'eau, les autorités devront concentrer leur action sur deux domaines, à savoir le traitement des eaux usées domestiques

et l'agriculture. A l'heure actuelle, il existe peu d'incitations économiques à réduire les rejets provenant des systèmes d'assainissement. En outre, l'approche retenue en ce qui concerne la réduction de la pollution d'origine agricole semble reposer sur des mesures isolées. Or, la législation en vigueur comporte une structure permettant une approche plus intégrée, qui devrait être utilisée plus largement. Les autorités de bassin devraient élaborer des plans intégrés afin de réduire la pollution au moyen d'instruments économiques incitant les autorités locales à traiter les eaux usées et les agriculteurs à réduire au minimum leurs rejets par ruissellement. Dans ce dernier domaine, une action plus intense que celle qui a été menée jusqu'à présent semble nécessaire, mais l'expérience d'autres pays donne à penser que les programmes administratifs destinés à réduire le ruissellement diffus sont très coûteux et que les programmes volontaires ont un impact limité. D'autres pays ont institué une taxe sur les excédents d'éléments nutritifs de chaque exploitation agricole, option qui semble constituer un moyen efficace de réduire la pollution de l'eau par l'agriculture, et qui devrait donc être développée par les autorités de bassin. Le système de tarification de l'eau limite les possibilités de financement d'investissements dans des installations d'épuration par les compagnies des eaux car, pour des raisons sociales, les utilisateurs qui consomment de petites quantités d'eau ne paient qu'une petite fraction du prix pratiqué dans les autres pays de l'OCDE, les autorités utilisant la politique de tarification de l'eau pour redistribuer les revenus entre les ménages gros consommateurs d'eau et les autres. La tarification de l'eau ne doit pas être utilisée pour promouvoir des objectifs de politique sociale, car des instruments beaucoup plus efficaces sont disponibles à cette fin. Ainsi, le prix de l'eau pourrait se rapprocher davantage de son coût effectif.

Encadré 9. Progrès des réformes structurelles et recommandations

Domaine/Objectif	Mesures récentes/prévues	Recommandations
I. Réforme du marché du travail		
Accroître le taux d'activité	Simplification des obligations administratives imposées aux entreprises lors de l'embauche ; plus grande flexibilité dans l'utilisation des contrats à temps partiel ; introduction de nouveaux types de contrats (« emploi à la demande » et « location de personnel ») ; exemption de cotisation pour les travailleurs ayant droit à une pension d'ancienneté qui décident de différer leur départ en retraite ; plus large possibilité, pour les retraités, de combiner pension de retraite et revenu du travail	Promouvoir une meilleure prise en charge des enfants et autres personnes à charge, par exemple en allongeant et en assouplissant les horaires des établissements publics concernés et en libéralisant les horaires des établissements privés ; accorder des incitations aux entreprises assurant le recyclage des travailleurs âgés tout en évaluant l'efficacité de ces incitations par rapport à leur coût ; offrir un soutien direct aux travailleurs licenciés d'un certain âge, par exemple en organisant des programmes spécifiques de réinsertion ; recourir à une approche fondée sur la valorisation du travail pour l'élaboration des systèmes de prélèvements et de prestations
Promouvoir une plus grande différenciation des salaires		Encourager les partenaires sociaux à envisager la possibilité d'un ajustement à la hausse ou à la baisse de l'élément des salaires déterminé au deuxième niveau en fonction de la productivité
Simplifier la législation relative à la protection de l'emploi	Remplacement, à titre expérimental, de l'obligation faite aux entreprises de plus de 15 salariés de réembaucher un travailleur licencié à tort par le versement d'une compensation financière	Élargir la portée des indemnités de chômage et de licenciement afin d'améliorer le fonctionnement du marché du travail et d'éviter les conflits entre employeurs et travailleurs en laissant plus de place à la résolution des conflits entre employeurs et travailleurs dans le cadre d'accords bilatéraux ou de commissions multilatérales réunissant les partenaires sociaux

Encadré 9. **Progrès des réformes structurelles et recommandations** (suite)

Domaine/Objectif	Mesures récentes/prévues	Recommandations
Améliorer l'adéquation de l'offre et de la demande d'emploi	Restructuration et décentralisation des services publics de l'emploi ; fixation de délais pour les activités d'assistance et de formation individuelles en faveur des licenciés ; ouverture totale des services – formation comprise – aux agences de travail temporaire	Dans le cadre de la réforme du service public de l'emploi, donner la priorité au Sud ; mettre en place un système de primes pour les régions qui appliquent les réformes plus rapidement que les autres ; accélérer la mise en œuvre du <i>Sistema Informativo Lavoro</i> ; axer essentiellement les activités des services publics sur les travailleurs peu qualifiés ; recourir aux mécanismes du marché pour améliorer la coopération entre opérateurs publics et privés ; accorder à toutes les agences pour l'emploi des incitations financières liées à leur capacité de placement de travailleurs peu qualifiés

II. Valorisation du capital humain

Améliorer la qualité de l'enseignement	Allongement de la scolarité obligatoire ; enseignement d'une langue étrangère à l'école primaire et d'une deuxième langue pendant les études secondaires ; introduction de stages dans les programmes ; obligation pour les enseignants du primaire et du secondaire d'avoir obtenu un diplôme universitaire spécialisé ; possibilité pour les enseignants d'obtenir un contrat permanent à l'issue d'une période d'essai de deux ans ; mise en œuvre de programmes de formation pour les enseignants en exercice	Mettre en place des systèmes de rémunération et d'avancement fondés sur les résultats ; instituer un système d'indicateurs de résultats pour les établissements scolaires, aux niveaux central et local, afin de définir les meilleures pratiques ; veiller à ce que la décentralisation vers les régions ne fasse pas obstacle au respect des objectifs globaux en matière de finances publiques
--	---	---

Encadré 9. **Progrès des réformes structurelles et recommandations** (suite)

Domaine/Objectif	Mesures récentes/prévues	Recommandations
Réduire le taux d'abandon scolaire	Mise en place d'une nouvelle filière professionnelle dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire ; suppression de l'examen national à l'issue de l'école primaire ; évaluation des élèves tous les deux ans et non plus tous les ans ; institution de crédits d'impôt et de chèques éducation pour les ménages choisissant des établissements privés	Mettre en place un système de participation aux coûts fondé sur des critères de ressources, des bourses au mérite et des prêts privés directs ou garanties en faveur des ménages ayant des problèmes de liquidités ; veiller à ce qu'une orientation précoce ne fasse pas obstacle aux possibilités d'ascension sociale
III. Gouvernement d'entreprise et marchés de capitaux		
Moderniser le contrôle et le financement des entreprises	Accroissement de l'autonomie opérationnelle et organisationnelle des sociétés à responsabilité limitée ; possibilité, pour les sociétés par actions, de choisir entre trois modèles de gouvernement d'entreprise ; expansion des possibilités de financement, y compris par l'émission d'obligations ; identification plus précise des intérêts des membres du conseil d'administration ; discipline au sein des groupes ; redéfinition des coopératives, élargissement des possibilités de « vote » et « sortie » pour les actionnaires	Renforcer davantage les droits des actionnaires minoritaires ; réduire encore le coût d'organisation des assemblées d'actionnaires ; réduire les conflits d'intérêts entre investisseurs institutionnels et entreprises ; renforcer le rôle de l'autorité de régulation des fonds de pension ; permettre la création de fonds de pension « ouverts » ; alourdir les sanctions en cas d'irrégularités comptables ou d'autres manquements aux obligations d'information ; examiner les risques de conflit d'intérêt dans l'adaptation de nouveaux modèles de gouvernement d'entreprise

Encadré 9. **Progrès des réformes structurelles et recommandations** (suite)

Domaine/Objectif	Mesures récentes/prévues	Recommandations
Réformer le droit des faillites	Création d'une commission chargée d'élaborer une réforme du droit des faillites	Garantir aux créanciers de véritables pouvoirs de dissuasion vis-à-vis des emprunteurs insolvables ; adopter une approche plus souple vis-à-vis des emprunteurs en faillite ; réduire la durée des procédures judiciaires ; favoriser les solutions permettant le recours à la préemption en cas de crise ; mettre au point des procédures pour la restructuration, la fusion ou la cession de sociétés si un sauvetage est possible, ou procéder à une liquidation rapide si celui-ci n'est pas possible ; achever et mettre en œuvre le projet de réforme
Restructurer le secteur bancaire	Plus large représentation des autorités locales dans les fondations bancaires ; adoption des normes de fonds propres de Bâle 2	Simplifier le cadre réglementaire des fusions et acquisitions dans le secteur bancaire afin d'éviter de décourager l'entrée de banques étrangères ; sauvegarder le caractère privé des fondations et promouvoir une diminution continue de leur participation dans le capital des banques ; décentraliser la structure des salaires dans le secteur bancaire ; mettre en œuvre Bâle 2
IV. Amélioration de la qualité des finances publiques		
Réduire la pression fiscale	Réduction des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en 2003 et de deux tranches à moyen terme ; limitation des abattements fiscaux aux bas revenus et aux revenus intermédiaires ; réduction de l'impôt sur les sociétés ; suppression progressive de l'impôt dual sur les revenus et de l'IRAP (taxe régionale sur la valeur ajoutée)	Rechercher des sources de recettes adéquates avant de remplacer l'IRAP comme source de financement au niveau régional

Encadré 9. Progrès des réformes structurelles et recommandations (suite)

Domaine/Objectif	Mesures récentes/prévues	Recommandations
Améliorer les infrastructures publiques	Réalisation de grands travaux, notamment dans le Sud, destinés à améliorer les systèmes d'alimentation en eau et à moderniser le réseau ferroviaire et le réseau routier ; création d'un fonds pour les travaux et infrastructures publiques ; promotion du développement de partenariats entre le secteur public et le secteur privé ; approbation de la Legge obiettivo, destinée à réduire les démarches nécessaires à l'obtention d'autorisations administratives ; création d' <i>Infrastrutture S.p.A.</i> , organisme chargé de promouvoir le financement privé de projets publics	Instituer un contrôle indépendant des investissements publics stratégiques ; recourir systématiquement à des analyses coûts-avantages pour choisir les projets les plus valables ; éviter d'accroître les engagements futurs en cas de défaillance du partenaire privé ; créer un fonds spécial pour le cas où un apport de fonds propres se révélerait nécessaire
Réformer le système de retraite	Transfert des fonds affectés au système d'indemnités de fin de carrière sur des fonds de pension ; réduction de 5 pour cent au maximum des taux de cotisation des salariés et une augmentation des cotisations d'une partie des travailleurs indépendants ; réduction d'impôt sur les bénéfices des fonds de pension	Étendre à tous les travailleurs le régime mixte dans lequel les prestations sont calculées à la fois sur la base des revenus antérieurs et sur celle des cotisations ; supprimer les pensions d'ancienneté ou leur appliquer des coefficients d'ajustement actuariel ; relever progressivement l'âge minimum d'ouverture des droits à pension et offrir la possibilité de partir en retraite après 65 ans ; réviser automatiquement chaque année les coefficients utilisés pour le calcul des pensions dans le cadre du régime à cotisations définies afin de tenir compte des données démographiques les plus récentes ; uniformiser le taux de cotisation notionnel utilisé pour calculer les prestations en fonction des cotisations effectivement payées par les entreprises et les travailleurs

Encadré 9. Progrès des réformes structurelles et recommandations (suite)

Domaine/Objectif	Mesures récentes/prévues	Recommandations
Améliorer l'efficacité du système de soins de santé	Détermination <i>ex ante</i> des ressources budgétaires centrales mises à la disposition des régions pour les soins de santé ; subordination des transferts à l'adoption de mesures destinées à améliorer l'efficacité et la qualité des services, grâce par exemple à une simplification du réseau hospitalier et une réduction des listes d'attente ; nouvelle méthode de détermination des prix de remboursement de certains produits pharmaceutiques ; réduction de la durée de validité des brevets dans le secteur pharmaceutique	Renforcer la responsabilité des administrations régionales en ce qui concerne la gestion et le financement du secteur de la santé ; exclure tout renflouement des administrations régionales en cas de déficits ; promouvoir le développement d'une assurance maladie complémentaire fournie par le secteur privé

Notes

1. Le PIB tendanciel par heure ouvrée en 2000 a été équivalent à celui des États-Unis (OCDE, 2003b, tableau A5.1).
2. La tendance des indicateurs de confiance des consommateurs, fortement décroissante, paraît avoir commencé à se stabiliser durant les cinq premiers mois de 2003, mais à un niveau oscillant autour des points bas historiques, tandis que la confiance des entreprises a continué de se dégrader. Par conséquent, une reprise plus nette pourrait ne commencer à se dessiner que beaucoup plus tard dans l'année.
3. En particulier, le risque de change semble déjà se concrétiser : au moment de la rédaction de la présente *Étude*, l'euro dépasse de 1.9 pour cent la parité vis-à-vis du dollar retenue comme hypothèse dans le n° 73 des *Perspectives économiques* de l'OCDE (2003a), où les prévisions et les risques concernant l'Italie et la zone de l'OCDE sont analysés dans le détail.
4. Voir Banca d'Italia (2003a), graphiques 28 et 29 et tableau 16.
5. A supposer que ceux-ci n'aient pas déjà été pris en compte dans les estimations de l'emploi non déclaré effectuées par l'Istat, qui sont incluses dans les statistiques normales du marché du travail.
6. D'après une étude de la Banca d'Italia, le choc du passage à l'euro aurait été plus prononcé en Italie que dans le reste de la zone euro. Voir Banca d'Italia (2003a), pp. 52-53.
7. Voir Ferri et Inzerillo (2002) et ISAE (2003b) ; voir également *Indagine Sole-24 Ore – Banca d'Italia sulle aspettative di inflazione e crescita*, www.bancaditalia.it/pubblicazioni/statistiche/.
8. D'après les enquêtes susmentionnées, l'insuffisance de la demande serait le principal facteur ayant freiné les investissements au cours de la période récente, suivie par un manque de financements.
9. De 1998 à 2004, le solde primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles aura diminué au total de 3 points de PIB (prévision de l'OCDE) dont près de la moitié en 2004, les réductions antérieures d'impôt exerçant pleinement leur effet. La baisse aurait été encore plus accusée si les titrisations de biens immobiliers et autres mesures exceptionnelles – qui ont des effets insignifiants sur la demande intérieure – n'étaient pas pris en compte pour évaluer l'orientation de la politique budgétaire (voir graphique 5).
10. Si l'Italie avait respecté l'objectif de 5 pour cent fixé pour le solde primaire structurel dans chaque plan à moyen terme depuis 1997 au lieu de le ramener à 2 pour cent d'ici 2004 comme le prévoit l'OCDE, sa dette aurait été nettement plus faible.
11. On trouvera dans OCDE (2003b) une analyse complète des chiffres de la croissance dans les différents pays de l'OCDE.
12. *Ibid.*

13. A supposer que la productivité potentielle des personnes qui ne sont pas dans la population active soit égale à peu près à la moitié de celle des personnes ayant actuellement un emploi.
14. Selon des estimations de Nicoletti et Scarpetta (2003), si certains pays de l'UE, notamment l'Italie, se rapprochaient de la moyenne de l'OCDE pour ce qui est de la part des entreprises appartenant à l'État dans la valeur ajoutée, la croissance de la PMF augmenterait de 0.7 point de pourcentage. Si ces pays cherchaient à s'aligner sur la moyenne de l'OCDE pour ce qui est du degré de libéralisation de l'entrée, la croissance de la PMF serait plus importante de 0.2 à 0.4 point de pourcentage.
15. OCDE (2001b).
16. Selon des estimations de l'OCDE, établies sur la base de politiques inchangées, l'effet de cohorte sur la participation de la population active serait négatif, aux alentours de -0.15 point de pourcentage dès 2008, et augmenterait progressivement (en termes absolus) pour atteindre -4.1 points de pourcentage en 2030.
17. En 2001, des études comparatives de la compétitivité plaçaient l'Italie aux rangs suivants : Merrill Lynch : 17^e sur 18 (pays) ; Forum économique mondial : 24^e sur 58 dans le classement global mais l'un des tout derniers rangs pour ce qui est des complexités administratives et de l'efficacité du système judiciaire ; enfin IMD de Lausanne : 32^e sur 49. Voir Ministero delle Attività Produttive (2003). Pour les classements effectués par l'IMD pour 2002, voir *Il Sole 24 Ore* « Competitività, l'Italia arretra ancora », 14 mai 2003.
18. Certains pourraient en conclure que l'Italie est entrée dans la zone euro à un taux de change « désavantageux ». Néanmoins, la même remarque est souvent faite à propos de l'Allemagne, dont l'écart négatif de croissance vis-à-vis de la zone euro est encore plus important, mais cette comparaison n'est guère valable dans la mesure où l'Allemagne est le principal partenaire commercial de l'Italie. Le choix d'un taux de change moins élevé aurait pu donner à l'Italie davantage de temps pour procéder aux ajustements structurels requis, mais elle aurait pu tout aussi bien retarder cet ajustement.
19. Voir Nicoletti *et al.* (2003).
20. Voir *Il Sole 24 Ore*, 3 mars 2003, p. 17.
21. Voir Nicoletti *et al.* (2003).
22. L'objectif à moyen terme des autorités est d'atteindre durablement un taux de croissance de 4 à 5 pour cent dans le Sud.
23. Voir Comitato di Sorveglianza QCS (2003).
24. La principale incitation a été la création d'une réserve répartie en fonction des performances, s'élevant à près de 5 milliards d'euros en 2003 ; voir www.dps.tesoro.it/oval_linee_premialita.asp.
25. Sur l'ensemble des dépenses en capital réalisées dans le Sud, la part des infrastructures est passée de 44 pour cent en 1998 à 60 pour cent en 2002 ; inversement, la part des aides de l'État a baissé.
26. Voir Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003).
27. Pour une vue d'ensemble des crédits subventionnés en Italie, voir Gobbi (1996). Bonaccorsi di Patti et Gobbi (2001) mettent en évidence une corrélation entre les crédits subventionnés et la mauvaise qualité du crédit.
28. Pour s'acquitter du rôle qui leur a été confié dans l'évaluation des investissements pouvant bénéficier de subventions publiques (en vertu de la loi 488/92, DLS 297/99),

- les banques ont apparemment appliqué des critères « laxistes » très différents de ceux qu'elles appliquent lorsqu'il s'agit de l'utilisation de leurs propres ressources, de manière à maximiser le nombre de programmes éligibles et leurs propres commissions. Voir Da Rin *et al.* (2000).
29. Bofondi et Gobbi (2003) présentent des données économétriques à l'appui de ce résultat théorique, en utilisant des données relatives aux marchés du crédit locaux en Italie.
 30. Les estimations de l'économie souterraine établies par l'ISTAT se placent sous l'angle de la production, essentiellement par la méthode de l'utilisation de main-d'œuvre (voir OCDE, 2002h). Si l'on se place sous l'angle de la demande de monnaie, les estimations de l'économie souterraine sont plus élevées (environ 27 pour cent du PIB officiel au cours de la période 1996-1997 selon Schneider et Enste, 2000). Une partie de la différence entre ces estimations pourrait tenir à l'inclusion d'activités illégales dans les calculs fondés sur la demande de monnaie.
 31. ISAE (2002a).
 32. CNEL (2002).
 33. Boeri (2002).
 34. Voir graphique 33, partie B. On notera que ce chiffre sous-estime la pression fiscale dans la mesure où les travailleurs acquittent une TVA de 20 pour cent lorsqu'ils achètent des biens et des services. Bien que ceci ne puisse pas expliquer la différence entre l'emploi régulier et l'emploi irrégulier, le taux effectif de la TVA en 1998 était de 8½ pour cent, ce qui donne à penser que le respect des obligations fiscales pose peut-être aussi un problème dans le cas de la fiscalité indirecte. Voir Joumar (2002). De plus, les employeurs acquittent une taxe indirecte de 5 pour cent sur la valeur ajoutée, composée pour une large partie par les coûts salariaux ; cette taxe est acquittée uniquement au titre des travailleurs réguliers mais n'apparaît pas dans le coin fiscal susmentionné.
 35. Au milieu des années 90, l'indice de Gini avant impôts et transferts était de 51 pour l'Italie et de 45 pour les États-Unis. Après impôts et transferts, il était de l'ordre de 34 pour les deux pays. Voir Burniaux *et al.* (1998), tableau 3.2.
 36. Voir OCDE (1994).
 37. Voir le chapitre IV à propos de la réforme des retraites.
 38. En 2003, le Parlement a transformé le décret en loi ordinaire, si bien que les procédures de contrôle des dépenses mises en place en vertu du décret représentent maintenant un aspect permanent du mécanisme de suivi des finances publiques.
 39. Cependant, cette mesure ne permet sans doute de maîtriser les dépenses des institutions publiques que jusqu'à un certain point étant donné que celles-ci disposent de ressources financières sous la forme non seulement de crédits budgétaires, mais aussi d'encaisses auprès du Trésor. Voir Giarda et Goretti (2003).
 40. En 2002, EUROSTAT a défini les conditions dans lesquelles le produit des opérations de titrisation pouvait être utilisé pour réduire le besoin de financement des administrations publiques. En particulier, le prix payé par la structure *ad hoc* pour l'achat d'actifs publics doit être au moins égal à 85 pour cent du prix du marché. Les opérations de titrisation réalisées en 2002 ont respecté ces conditions, contrairement à celles de 2001. Quoi qu'il en soit, toutes les opérations de titrisation et de cession d'actifs immobiliers ont contribué à réduire l'encours de la dette brute des administrations publiques.

41. La loi de finances a aussi gelé les taux d'imposition que les régions et les communes pouvaient appliquer au-delà des taux normaux de l'impôt sur le revenu. D'un autre côté, la part de l'impôt total sur le revenu que celles-ci reçoivent de l'État a augmenté. Par ailleurs, les transferts courants et en capital en faveur des communes et des administrations provinciales ont été respectivement réduits et accrus.
42. L'OCDE table actuellement sur une croissance de 1 pour cent pour 2003, soit 1.3 point de moins que la prévision officielle initiale, comme la Commission européenne. La prévision officielle actuelle retient un taux de croissance de 1.1 pour cent en 2003.
43. Le relèvement de 0.8 point de pourcentage de l'objectif de déficit budgétaire révisé se décompose comme suit : réduction de 0.9 point des recettes totales et augmentation de 0.4 point des dépenses totales hors paiements d'intérêts, en partie compensées par une réduction de 0.5 point des paiements d'intérêts.
44. Voir ISAE (2003c).
45. Les taux de pénétration des importations ne sont pas corrigés en fonction de facteurs structurels tels que la taille du pays, le PIB par habitant ou les coûts de transport. Ces facteurs, en particulier les coûts de transport, peuvent expliquer en partie les taux de pénétration plus faibles dans le cas du Japon et des États-Unis.
46. Il serait préférable de comparer les parts de marchés d'exportation étant donné que les taux d'exportation peuvent être faibles si la production pour le marché intérieur est élevée.
47. Les indicateurs de l'activité d'innovation ont tendance à être biaisés à la baisse par la composition sectorielle de la production et le grand nombre de petites entreprises. En effet, l'activité d'innovation dans les petites entreprises des industries « traditionnelles » est principalement de type marginal et non formalisée, en ne prenant pas la forme de projets formels de R-D comme dans d'autres secteurs.
48. Nicoletti (2002) examine également comment les dispositifs institutionnels en place sur le marché du travail et sur les marchés de produits se sont conjugués pour créer en Italie une situation se caractérisant par des pressions concurrentielles relativement faibles et par une distorsion de la structure industrielle (du point de vue aussi bien de la spécialisation que de la taille des entreprises) et de la structure de l'emploi (qualifications, salaires et part des travailleurs indépendants).
49. Voir certaines *Études économiques de l'Italie* et le chapitre IV de la présente *Étude* pour une analyse des réformes du marché du travail.
50. On trouvera au chapitre IV de la présente *Étude* une analyse approfondie de l'incidence des marchés de capitaux (y compris sous l'angle du gouvernement d'entreprise et du droit de la faillite) sur les performances et la croissance des entreprises.
51. Le débiteur failli est dépossédé de tous ses biens meubles et immeubles, qui sont confiés à un syndic agissant sous la supervision d'un juge. L'inscription au registre des faillites déclenche de lourdes sanctions civiles (notamment liberté de mouvement limitée et levée de la confidentialité du courrier). Le failli peut également faire l'objet de poursuites pénales, non seulement en cas de fraude, mais aussi en cas de simple négligence.
52. Par ailleurs, le coût direct de la procédure de faillite est élevé et les pertes sont énormes pour les créanciers (voir le chapitre IV de la présente *Étude*).
53. L'article 1.4 de la loi sur la concurrence précise que le droit italien doit être interprété conformément aux principes du droit de la concurrence de l'UE. Le renvoi à ces principes vise également le droit dérivé, les décisions de la Commission et la jurisprudence

- de la Cour de justice des Communautés européennes. L'Italie a pu ainsi immédiatement intégrer 30 ans de tradition doctrinale et éviter les retards et incertitudes que la mise en place de ces notions en droit italien aurait créés.
54. La loi italienne diverge légèrement sur certains points de détail des dispositions correspondantes du droit de l'UE. Par exemple, dans les critères d'exemption d'une restriction interdite, la loi italienne sur la concurrence exige que l'avantage allégué pour les consommateurs soit « substantiel », ce qui témoigne d'une attitude assez sceptique, mais elle n'exige pas que les consommateurs obtiennent une « juste part » de cet avantage, ce qui se prête à une analyse en termes de surplus total.
 55. Ces missions sont également regroupées dans d'autres pays comme le Canada, les États-Unis, la Pologne et le Royaume-Uni.
 56. L'Autorité s'était opposée à l'adjonction de ce principe dans la loi sur la concurrence, car l'enjeu n'est pas l'impact sur le marché, mais la loyauté des pratiques commerciales. Elle craignait que ce contentieux, qui est généralement tranché par voie d'arbitrage ou d'action en justice, puisse être utilisé pour entraver la concurrence et nuire à l'efficacité. L'Autorité étant maintenant habilitée à appliquer ce principe (mais dans le contexte de ses effets du point de vue de l'intérêt public), les tribunaux prendront très probablement en compte ses décisions lorsqu'ils auront à se prononcer dans le cadre d'une action en justice de droit privé.
 57. L'Autorité considère que ce résultat découle de l'article 10 du traité sur l'UE, qui dispose que « les États membres s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité » et de l'article 3, qui assigne entre autres à la Communauté la mission de mettre en place « un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur ». L'Autorité a considéré que la répartition du marché et l'accord d'approvisionnement exclusif d'un consortium industriel dans le secteur des allumettes étaient contraires à l'article 81 du traité et que les interventions de l'État ne justifiaient pas les pratiques de ce consortium. Cette décision a été rendue en juillet 2000 ; elle a fait l'objet d'un recours, qui a lui-même donné lieu à une question préjudicielle devant la Cour de Justice des Communautés européennes, qui n'a pas encore statué.
 58. Les parties peuvent – ce qu'elles font généralement – demander que l'appel soit suspensif lorsqu'une amende a été prononcée. Lorsque l'appel prenait plusieurs années, la décision sur la suspension pouvait être déterminante. Désormais, la décision en appel peut être rendue beaucoup plus rapidement, de sorte qu'on peut moins craindre que la procédure de suspension soit faussée.
 59. Ce chiffre n'est pas négligeable par comparaison internationale. Dans un grand nombre de pays, il n'y a que très peu (moins de dix) d'actions privées, voire aucune. Parmi les pays, en dehors des États-Unis, où l'action privée joue un rôle dans l'application du droit de la concurrence, on citera l'Allemagne, le Canada, la France et l'Irlande.
 60. L'Autorité a néanmoins en réserve une arme très efficace. En cas de récidive, elle peut contraindre l'entreprise à cesser ses activités durant une période maximale de 30 jours. Elle n'a pas utilisé jusqu'à présent ce pouvoir.
 61. Auparavant, l'amende était calculée en fonction du marché pertinent faisant l'objet d'une restriction ou d'un abus. La modification de la loi sur ce point est conforme à la recommandation formulée dans l'Examen de l'OCDE 2001 de la réforme de la réglementation en Italie.
 62. L'Autorité de la concurrence n'a pas mis en place de mesures de clémence parce qu'elle considère qu'un mandat législatif plus clair est indispensable pour qu'elle

puisse adopter des textes assimilables à une réglementation, c'est-à-dire un ensemble d'obligations et règles d'application générale pour l'avenir.

63. La comparaison porte sur la situation en Italie en 2000 et celle des autres pays de l'OCDE en 1998. Il en ressort que l'Italie a encore un environnement très restrictif par rapport aux autres pays. Si l'on prenait en compte les réformes mises en œuvre par les autres pays de l'OCDE au cours de la même période, la situation comparative de l'Italie serait probablement encore plus défavorable.
64. Le lien entre la concentration et l'intensité concurrentielle est complexe dans le commerce de détail et ne joue pas de la même manière que dans les autres secteurs. Dobson *et al.* (2001) font valoir qu'une plus forte concentration peut bénéficier aux consommateurs par des prix de détail plus bas, grâce au renforcement du pouvoir de monopsonne de la distribution par rapport aux producteurs qui seraient sinon en position dominante. Les possibilités de comportement anticoncurrentiel se trouvent également limitées du fait de la menace d'entrée et de la mobilité de plus en plus grande des consommateurs.
65. Les communes d'une population allant jusqu'à 12 500 habitants ne peuvent avoir qu'une pharmacie pour 5 000 habitants, la proportion étant d'une pharmacie pour 4 000 habitants dans les autres communes. En outre, une pharmacie ne peut s'ouvrir à moins de 200 mètres d'une autre officine.
66. Les heures d'ouverture ont été en particulier assouplies. Les magasins peuvent ouvrir 13 heures au maximum (entre 7 heures et 22 heures) sauf le dimanche. Ils ne peuvent ouvrir le dimanche que 8 fois par an, plus les dimanches de décembre précédant Noël.
67. Voir OFT (2001) pour une présentation des données d'observation. Parmi les études récentes, on citera celle de Nguyen-Hong (2000), qui examine les effets des réglementations sur les marges dans les services d'ingénierie et constate qu'elles aboutissent à une augmentation des prix de l'ordre de 10 à 15 pour cent dans les pays qui ont les réglementations les plus restrictives. En ce qui concerne l'Italie, Bortolotti et Fiorentini (1997) observent que les mesures de contrôle ont servi à préserver les rentes de monopole dans la profession comptable.
68. Par exemple, lorsque les organismes d'autorégulation interviennent dans l'évaluation des compétences des membres des professions concernées.
69. Les réglementations concernant l'entrée couvrent les obligations de qualification, l'affiliation à un organisme professionnel et les activités réservées. Les réglementations qui ont trait au comportement sur les marchés sont celles relatives aux prix ou tarifs, à la publicité, à la localisation et à la diversification ainsi qu'à la forme de l'entreprise.
70. Faute de données précises sur les bénéfiques, le chiffre d'affaires plus élevé par professionnel découlant d'un régime réglementaire plus restrictif peut être indirectement considéré comme l'indice de bénéfiques excessifs.
71. OCDE (2001) *Revue économique* n° 32, numéro spécial consacré à la réforme de la réglementation, rend compte dans le détail des ouvrages spécialisés et apporte de nouvelles données concernant le lien entre la réglementation et les performances dans ces secteurs. En outre, les *Examens de la réforme de la réglementation* de l'OCDE représentent une source précieuse d'informations pour ce qui est des effets des réformes sectorielles sur les performances.

72. L'État détient actuellement une participation de 67 pour cent dans ENEL et de 30 pour cent dans ENI. Il détient également une action spécifique (qui lui confère des pouvoirs statutaires spéciaux) dans ces deux sociétés et dans Telecom Italia.
73. En février 2003, la Commission européenne a demandé à nouveau à l'Italie de justifier son régime de privatisation conférant à l'État des pouvoirs spéciaux dans les sociétés privatisées. La Commission considère que ces pouvoirs spéciaux sont disproportionnés et contraires aux règles du traité.
74. La séparation verticale n'élimine pas l'incitation de l'entreprise de réseau à pratiquer une tarification de monopole. C'est pourquoi une stricte réglementation du réseau demeure nécessaire pour se prémunir contre l'abus de pouvoir monopolistique.
75. Le transfert de compétences au niveau local exigera une coordination plus poussée entre les autorités centrales et les autorités régionales/locales pour éviter que trop d'organismes interviennent dans la procédure réglementaire.
76. La délivrance des licences concerne également les licences pour la télévision. Donner cette responsabilité au ministère des Communications peut ne pas soulever de problèmes dans le secteur des télécommunications, où un grand nombre de licences ont déjà été accordées, mais dans l'audiovisuel un tel contrôle des licences pourrait conforter la faiblesse actuelle de la concurrence. Un groupe privé (Mediaset) détient une part de marché de 43 pour cent de l'audience pour la télévision et la concurrence provient seulement de la télévision publique, dont la part de marché est de 48 pour cent (AGCOM, 2002). A la différence de la plupart des pays de l'UE, il n'existe pas en Italie de réseaux développés de télévision par câble (CE, 2002b).
77. En pratique, l'augmentation du prix de location de la ligne et du droit de mise en service a été compensée par une baisse plus que proportionnelle du prix des appels. Les opérateurs mobiles ne sont soumis à aucune réglementation particulière pour la fixation du prix final, mais ils doivent notifier au régulateur tout nouveau tarif. En février 2003, AGCOM a imposé un nouveau régime de tarification aux opérateurs mobiles pour l'interconnexion fixe à mobile. Ils devront réduire les redevances de terminaison fixe à mobile de 12 pour cent le 1^{er} juin 2003, avec une nouvelle baisse de 20 pour cent fin 2005.
78. Le dégroupage de la boucle locale et des tarifs de dégroupage d'un faible niveau sont particulièrement importants pour le développement de la concurrence dans ce secteur, faute d'autres infrastructures. La concurrence sur le marché des services Internet provient donc presque exclusivement des nouveaux entrants utilisant la boucle locale des opérateurs en place.
79. Telecom Italia a intenté une action en justice contre la quasi-totalité des décisions du régulateur, ce qui est exceptionnel dans la zone de l'OCDE (OCDE, 2001b).
80. Toutefois, l'effectif actuel, de 86 agents, est nettement inférieur au maximum de 150, nombre d'employés que AEEG est autorisée à engager.
81. L'Italie applique au niveau national à toutes les sources d'énergie (y compris l'électricité) divers taux de TVA et droits d'accise, ce à quoi il faut ajouter les taxes perçues par les régions (AIE, 2003).
82. Cette décision est judicieuse, car en réunissant la propriété et le contrôle et en procédant à une séparation verticale par rapport à la production on favorisera probablement l'investissement dans le transport.
83. Ce report tient notamment à l'absence de concurrence suffisante au niveau de la production. ENEL détient une part de marché de 50 pour cent, mais elle s'est engagée

- dans des opérations stratégiques de cession d'installations de production de sorte qu'elle contrôle encore 80 pour cent des installations de niveau intermédiaire.
84. La part de marché d'ENEL est de l'ordre de 50 pour cent, alors que l'entreprise qui vient au deuxième rang, Edison, n'a qu'une part de marché de 9.4 pour cent.
 85. A l'heure actuelle, il y a uniquement séparation juridique entre la distribution et le transport.
 86. Les installations de stockage sont actuellement considérées comme un monopole légal et sont destinées à le rester pendant plusieurs années encore (AEEG, 2002).
 87. L'une des principales dispositions du décret d'application de la directive de l'UE sur le gaz fixe des limites temporaires pour la part des activités potentiellement concurrentielles qu'une entreprise peut détenir. Toutefois, ces limites de 75 pour cent (61 pour cent en 2010) paraissent élevées si le but est de créer une structure de marché caractérisée par des prix relativement concurrentiels.
 88. En vertu du décret-loi n° 164 libéralisant le secteur du gaz, le ministère de l'Industrie conserve d'importants pouvoirs réglementaires (OCDE, 2001b).
 89. Voir, par exemple, Garibaldi (2002).
 90. Voir Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2002a) et Cipollone et Guelfi (2002). Depuis 2003, les crédits ne sont accordés que sous certaines conditions et non plus automatiquement comme par le passé.
 91. Vamvakidis (2002).
 92. OCDE (2002d) montre que la mobilité interrégionale est parmi les plus faibles de l'OCDE.
 93. Les données de l'OCDE montrent que l'Italie est l'un des pays où la proportion des enfants de 1 à 3 ans allant dans des garderies est la plus faible (un peu plus de 5 pour cent). Cependant, plus de 90 pour cent des enfants de 3 à 6 ans vont dans des structures d'accueil. Del Boca (2002) présente des données selon lesquelles l'offre limitée de services d'accueil abordables pour les enfants (associée au recours relativement peu important aux contrats à temps partiel) est l'une des raisons qui expliquent à la fois le faible taux d'activité et le faible taux de fécondité des italiennes.
 94. D'après la classification statistique d'ISTAT, on distingue actuellement 38 types différents de contrats.
 95. Bernardi (2001) souligne qu'au milieu de 2001 les moins de 30 ans représentaient 60 pour cent du total des travailleurs temporaires. Barbieri (2001) montre qu'au cours de la période 1996-2001 la probabilité pour des travailleurs sur des contrats à durée déterminée de rester dans le même emploi au-delà de 12 mois se situait entre 80 et 86 pour cent. Leur probabilité de travailler encore sur la base d'un contrat permanent se situait entre 33 et 38 pour cent.
 96. D'après l'OCDE (2002a), les ressources publiques consacrées à la formation des adultes, aux jeunes travailleurs et à l'emploi subventionné représentaient 0.60 pour cent du PIB en 2000, contre 0.68 pour l'Allemagne en 2001, alors que, au cours de la même période, la France (ou le Royaume-Uni) consacrait une part beaucoup plus importante (ou moins importante) des ressources aux politiques actives du marché du travail.
 97. Par « emploi à la demande », on entend la possibilité pour les entreprises de recourir à des travailleurs uniquement lorsqu'elles en ont besoin en échange d'une indemnité. La « location de personnel » désigne la libéralisation des conditions d'embauche des

travailleurs des agences d'intérim pour ce qui est de la durée des contrats, du nombre de travailleurs requis et du type de compétences demandées.

98. ISFOL (2002).
99. Par « cause juste », on entend un comportement déloyal du travailleur alors qu'une situation de sureffectifs peut être une « raison justifiée ». Voir Bertola et Garibaldi (2002).
100. Iacus et Porro (2002) mettent en avant le risque que, pour des raisons de rentabilité, les agences d'intérim privées ne soient peu disposées à fournir des services aux travailleurs peu qualifiés.
101. En 1998, l'État et les partenaires sociaux ont commencé de s'intéresser davantage à la *conciliazione* (une procédure bilatérale impliquant aussi un comité multilatéral) et à l'*arbitrato* (un système judiciaire plus rapide) pour résoudre les différends du travail mais sans prendre de mesures décisives pour faire jouer un rôle plus large à ces institutions.
102. Voir aussi Forster et Pearson (2002). Parmi d'autres données illustrant l'accentuation de la pauvreté au milieu des années 90 par rapport au milieu des années 80, ces auteurs signalent que l'Italie est l'un des pays où, au cours de cette période, les familles dans le quintile inférieur de revenu ont vu leur part dans le revenu national se dégrader sensiblement. Enfin, les indicateurs d'EUROSTAT montrent que, malgré la compression des salaires, en 1998, le rapport entre le quatrième et le premier quintile de revenu en Italie était plus élevé qu'au Royaume-Uni en moyenne (5.9 contre 5.4). On notera qu'en utilisant cet indicateur l'inégalité des revenus était plus forte en Italie qu'au Royaume-Uni, où la dispersion des salaires est sensiblement plus grande.
103. Dipartimento Politiche di Sviluppo (2002).
104. Pour plus de précisions, voir le chapitre spécial « Améliorer l'efficacité des dépenses publiques » dans l'Étude 2002 de l'OCDE.
105. Voir Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2002b) et CE (2002d). En outre, la loi de finance 2002 a introduit une mesure visant à garantir une pension minimum d'environ 515 euros par mois aux personnes âgées. Le coût estimé de cette mesure représente chaque année 0.15 pour cent du PIB.
106. Les données d'EUROSTAT montrent qu'en 1999 la part des dépenses totales de protection sociale consacrées au chômage et à l'exclusion sociale était respectivement de 2.2 pour cent et de 0.1 pour cent, contre une moyenne de 6.8 et de 1.6 pour cent pour l'UE.
107. Voir l'indicateur structurel d'EUROSTAT sur le site <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=1-structur-EN&mode=download#Genecobgind>.
108. Voir Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2002a).
109. Pour plus de précisions sur le fonctionnement du fonds unique, voir Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (2001) et Da Roit (2002).
110. Paolini (2002).
111. Voir par exemple Berliri et Parisi (2002).
112. Baldini et Bosi (2002) montrent que, du fait des allègements fiscaux introduits dans la loi de finance 2003, le taux effectif d'imposition a diminué d'environ 1 pour cent en moyenne pour les familles italiennes. Cependant, la diminution pour les familles dans le premier décile de revenu n'a été que de 0.4 pour cent. D'après les auteurs, la réforme bénéficie essentiellement aux familles se situant entre le troisième et le septième décile. Voir aussi ISAE (2002b).

113. A la fin des années 90, un système d'admissibilité aux prestations fondé sur la richesse des familles a été introduit, remplaçant l'ancien système essentiellement fondé sur le revenu. L'ancien système pouvait conduire à une mauvaise allocation des ressources publiques en raison de la sous-notification des revenus dans les dossiers fiscaux, instrument essentiel de l'évaluation des besoins des familles.
114. Accroître la générosité de certains des absorbeurs de chocs existants pourrait devenir une priorité encore plus urgente si le projet de loi cadre sur les pensions actuellement en cours d'examen au Parlement est adopté, introduisant l'obligation de transférer le *trattamento fine rapporto* à des organismes de retraite privés (voir la section sur le régime de pension).
115. Voir OCDE (2002c).
116. ISTAT (2002a).
117. L'âge moyen d'obtention du diplôme est de 26½ ans.
118. En 2001, la part des 15 à 19 ans n'ayant ni éducation ni emploi était de 12 pour cent. La part des 20 à 24 ans dans la même situation était de 25 pour cent. Voir OCDE (2002c).
119. Jusqu'à récemment, l'âge de la scolarité obligatoire était de 14 ans. La réforme de 2000 de l'enseignement primaire et secondaire a porté cet âge à 16 ans.
120. Voir Blondal, Field et Girouard (2002). Malgré la faible qualité et la faible rentabilité, les niveaux d'entrée dans l'éducation tertiaire sont élevés, car les droits d'inscription sont relativement faibles et, en général, la participation n'est pas assujettie au suivi rigoureux d'un programme précis de cours et d'examens.
121. En outre, pour entrer dans l'enseignement primaire, les enfants devront avoir au moins 5½ ans.
122. Cette filière professionnelle dure quatre ans et une année supplémentaire, au cas où les étudiants souhaitent commencer des études universitaires. Les élèves peuvent aussi choisir de passer des établissements professionnels aux *licei* (ou vice versa), à tout moment durant le deuxième cycle du secondaire.
123. L'OCDE (2003b) estime que l'effet à long terme sur le niveau du PIB par habitant d'une année supplémentaire d'éducation se situe entre 4 et 7 pour cent.
124. Checchi (2003) constate que l'orientation précoce est fortement corrélée au niveau d'instruction des parents, c'est-à-dire que le choix d'établissements secondaires orientés vers l'université est plus fréquemment fait par les élèves dont les parents ont suivi des études universitaires. La possibilité de passer de l'enseignement professionnel aux *licei* dans les années qui suivent ou de demander à entrer à l'université directement après la formation professionnelle ne fera guère contrepoids à cette incidence. En effet, après l'orientation dans une certaine filière, le passage à un enseignement plus avancé dépend essentiellement de la scolarité antérieure. En outre, ISTAT (2002a) montre que seule une petite partie des étudiants professionnels/techniques décidant d'entreprendre des études universitaires les achèvent (23-31 pour cent contre 55 pour cent des étudiants des *licei*). En outre, les résultats du PISA donnent à penser qu'une plus grande différenciation entre les différents types d'établissements scolaires et une orientation précoce peuvent conduire à des performances des étudiants inférieures à la moyenne et à de plus grandes variations entre ces performances.
125. Voir Bertola et Checchi (2001).
126. Voir, par exemple, Tsuru (2000) et Leahy *et al.* (2001) pour des analyses des ouvrages et une étude de l'impact de l'évolution financière sur la croissance économique.

127. Dans le cas de l'entreprise agroalimentaire nationale, certaines banques ont transféré les risques importants qu'elles avaient elles-mêmes pris à l'égard de l'entreprise en difficulté à leurs clients en leur vendant des obligations à hauts risques de la même entreprise, le produit de cette vente servant à rembourser les prêts que les banques lui avaient accordés.
128. Shleifer et Vishny (1997) montrent que la concentration de la propriété peut partiellement atténuer les conflits entre les actionnaires ayant une majorité de contrôle et les autres.
129. Voir Barontini et Caprio (2002). Cependant, d'après une étude plus récente de Brunello *et al.* (2003), il existerait une relation négative entre la performance de l'entreprise et la rotation des dirigeants si (et seulement si) l'actionnaire majoritaire n'est pas le dirigeant, si bien que les actionnaires majoritaires qui ne sont pas dirigeants représentent un mécanisme de gouvernance qui se substitue à la présence de membres extérieurs dans les conseils d'administration pour faire baisser les coûts d'agence.
130. Cette pratique est souvent appelée « tunnellation » – c'est-à-dire le transfert d'actifs et de profits en dehors des entreprises pour le bénéfice des actionnaires majoritaires. Voir Johnson *et al.* (2000).
131. Voir Dyck et Zingales (2002) ; également Zingales (2000).
132. Voir CONSOB (2002).
133. Dyck et Zingales (2002) estiment que beaucoup d'autres facteurs institutionnels, en plus du cadre juridique, sont ici en jeu. D'après leurs conclusions empiriques, une large diffusion dans la presse et des mesures efficaces de recouvrement des impôts semblent être les moyens les plus efficaces de limiter les bénéfices tirés par les entreprises privées d'une position de contrôle. L'Italie, toutefois, se situe à l'extrémité inférieure de l'échelle parmi les pays de l'OCDE figurant dans leur échantillon pour ce qui est de ces deux indicateurs. En outre, dans les pays où une partie majoritaire peut s'approprier une grande partie de la valeur d'une société, les entrepreneurs seront plus réticents à s'introduire sur le marché. Dans ces conditions, une conclusion importante de cette analyse est que l'amélioration du recouvrement de l'impôt peut contribuer indirectement au développement financier.
134. Voir Pagano et Volpin (2000).
135. Voir Dyck et Zingales (2002), qui notent aussi que des marchés de produits concurrentiels rendent les prix plus transparents, faisant obstacle à l'utilisation abusive des prix de transfert pour transférer des actifs en dehors de l'entreprise.
136. Voir Giavazzi (2003a).
137. Ces secteurs doivent permettre à l'avenir de dégager des profits de monopole, qui ne sont plus envisageables dans les secteurs d'activité traditionnels des entreprises, de plus en plus assujettis à une intense concurrence mondiale. Ainsi, le groupe Benetton a aujourd'hui une importante participation dans Autostrada, le groupe Fiat dans les télécommunications et Pirelli dans l'énergie.
138. Voir Brunello *et al.* (2003).
139. Une grave crise a éclaté dans les années 30 du fait des liens étroits existant entre les banques et les entreprises et les lois ultérieures ont visé à faire en sorte que ces liens ne puissent plus être tissés. Par ailleurs, à la différence de ce qui se passe en Allemagne, les banques ne sont pas autorisées à voter pour les actions qu'elles ont en dépôt ni à solliciter des votes par procuration (*ibid.*).

140. Du point de vue des banques, l'exposition au risque de défaut d'une entreprise considérée individuellement est ainsi réduite et, du point de vue des entreprises, le coût du crédit est réduit grâce à la « concurrence » entre leurs créanciers multiples. Les relations bancaires multiples sont aussi (de façon surprenante) courantes en Allemagne. Voir Hellwig (2003). Cependant, avec le mouvement de regroupement et de déspecialisation (banque universelle) qui s'est dessiné au cours de la dernière décennie, les relations bancaires multiples sont devenues moins courantes en Italie.
141. Voir Brunello *et al.* (2003).
142. D'après les données publiées par la Banque d'Italie, 46 pour cent seulement des entreprises qui empruntent entretiennent des relations avec plus d'une banque, et 25 pour cent avec plus de deux. La grande majorité des petites entreprises non constituées en société sont en relation avec une seule banque.
143. Les prêts à court terme représentent environ 23 pour cent du montant total des prêts en France et plus de 17 pour cent en Allemagne.
144. Voir Bonaccorsi di Patti et Gobbi (2001) et Bonaccorsi di Patti et Gobbi (2003). D'après Ferri et Inzerillo (2002), qui s'appuient sur des données d'enquête, il y a pu avoir une période transitoire de rationnement du crédit sous l'effet d'une interruption des relations banques/entreprises à la suite des restructurations, mais à moyen et long terme, l'efficacité accrue des banques exerçant leurs activités dans le Sud devrait apporter des avantages permanents aux entreprises. Les mêmes auteurs concluent cependant que la restructuration du système bancaire ne semble guère avoir eu les effets bénéfiques attendus pour les petites et moyennes entreprises en termes de financement novateur et de soutien à l'internationalisation (p. 3).
145. Fin 2002, la proportion de créances improductives en pourcentage de l'ensemble des prêts à des entreprises était de 13 pour cent dans le Sud, contre 3.6 pour cent dans le Centre-Nord ; dans le cas des entreprises individuelles, elle était de 24.4 pour cent contre 7.7 pour cent (Banca d'Italia, 2003b).
146. Voir les résultats de l'enquête réalisée par *Il Sole 24 Ore*, « In banca muoiono le idee. Ai nuovi business non si dà credito », 5 mai 2003.
147. Voir Messori (2002b).
148. Voir Bianchi et Enriques (2001) ; CONSOB (2002).
149. La détention par les banques de participations dans les compagnies d'assurance risque aussi de donner lieu à des problèmes d'incompatibilité des échéances, dans la mesure où les compagnies d'assurance ont surtout des actifs à long terme, alors que les engagements des banques sont à court terme (voir Giavazzi, 2003b).
150. L'adaptation du modèle dualiste soulève le même genre de problème. Le conseil de surveillance ne participe pas, comme en Allemagne, aux décisions stratégiques de la société mais, là encore, exerce plutôt des fonctions de contrôle de gestion caractéristiques de l'ancien *colegio sindacale*. Simultanément, il approuve le budget à la place de l'assemblée des actionnaires sans être concerné par les changements intervenant dans la structure du capital de la société. En définitive, le budget est approuvé par un organe qui exerce des fonctions de contrôle interne systématique et qui pourrait par conséquent faire obstacle à la contestabilité des droits de propriété de la société. Voir Messori (2003).
151. *Ibid.*
152. Le fait d'être obligé de fournir des informations constitue déjà un obstacle majeur à l'entrée en bourse. D'après une enquête récente réalisée par les autorités boursières,

- un millier d'entreprises italiennes remplissent toutes les conditions pour s'inscrire à la cote, mais ne le font pas.
153. Voir, par exemple, l'interview du ministre de l'Économie Tremonti dans *Il Sole 24 Ore*, 25 avril 2003 ; M. Tremonti a obtenu l'accord des autres ministres des Finances, lors du sommet de Deauville, le 17 mai 2003, pour « suivre » les travaux des techniciens en ce qui concerne le passage à Bâle II (voir Baglioni, 2003). Le gouvernement a aussi fait observer que les règles de Bâle II ne tiennent pas compte du partage des risques qui s'opère du fait des relations que de nombreuses entreprises italiennes entretiennent avec des créanciers multiples. Voir par exemple *Corriere della Sera*, « Tremonti : troppo tecnocrazia », 16 mai 2003.
 154. La part de l'actif total attribuable aux banques dans lesquelles l'État ou des fondations détenaient des participations majoritaires est tombée à 10 pour cent, contre 58 pour cent au milieu des années 90. Le nombre de banques inscrites à la cote a augmenté et représente aujourd'hui 80 pour cent de l'actif consolidé total du système bancaire. La part des activités des intermédiaires étrangers dans l'actif total est de 7 pour cent, voire plus dans certains domaines d'activité comme les services aux entreprises, la gestion d'actifs et le crédit à la consommation. Des intermédiaires étrangers (banques et compagnies d'assurance) ont des intérêts importants dans le capital des principaux groupes bancaires. La pénétration des établissements étrangers dans le secteur bancaire italien, en termes de parts de marché et d'actionariat dans les principaux groupes, est comparable à celle que l'on observe chez les grands partenaires de la zone euro.
 155. Bien que le processus intensif de consolidation bancaire des années 90 soit accompagné de gains d'efficacité et de compétitivité, il a entraîné des distorsions croissantes dans la structure du capital des banques car la concurrence a cruellement manqué sur le marché des droits de propriété. Les banques pourraient aussi être non concurrentielles dans les services non bancaires, notamment la gestion des actifs, leurs atouts étant liés à l'existence de l'important patrimoine précédemment investi dans les titres d'État. Voir Messori (2003).
 156. D'après les *Istruzioni di Vigilanza per le Banche* d'octobre 1999, si une entité souhaite acquérir au moins 5 pour cent d'une banque, soit directement soit indirectement, elle doit notifier la Banca d'Italia au moins 7 jours avant même si son conseil d'administration s'est réuni pour décider de procéder ou non à l'achat. En outre, la Banca d'Italia doit appliquer un principe assez vague de « santé financière » lorsqu'elle approuve l'achat. Les règles de notification d'information sont rigoureuses, ce qui pourrait décourager les banques de les appliquer, alors que les critères d'approbation sont assez vagues.
 157. Voir Cappiello (2002), qui note ainsi que les coûts directs de faillite sont élevés (plus de 20 pour cent des actifs) et supposent d'importantes pertes pour les créanciers (80 pour cent des créances en moyenne).
 158. Cercone (2001).
 159. Certaines des sanctions civiles les plus graves, comme la perte du caractère privé du courrier et l'imposition de contraintes à la libre circulation, sont largement jugées « excessives », mais la loi qui y mettrait un terme n'a pas encore été approuvée. Voir Cappiello (2002).
 160. Voir Marcucci (2001).
 161. Santella (2003).
 162. Cappiello (2002).

163. Voir Joumard (2002) pour une description des systèmes d'imposition de l'UE.
164. FMI (2002b).
165. La loi de finances 2003 comprend un certain nombre de mesures initiales destinées à réduire le poids de l'IRAP, consistant à abaisser le taux applicable au secteur agricole, à exclure les bourses d'études et les contrats de formation de la base d'imposition et à instituer une déduction de 2 000 euros pour chaque salarié, jusqu'à un maximum de 5 salariés, pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 400 000 euros. Cela représentera une économie de plus de 400 millions d'euros pour les entreprises.
166. Voir chapitre II les évolutions récemment intervenues dans le domaine des finances publiques régionales et locales.
167. Par exemple, une personne devra acquitter un impôt de 1.25 euro sur les intérêts qu'elle percevra sur un prêt de 100 euros à une société italienne à un taux d'intérêt de 10 pour cent ; mais en déduisant les 10 euros d'intérêts versés de l'impôt sur les sociétés, dont le taux est de 33 pour cent, la société réduit son revenu imposable de 3.3 euros. Cette transaction améliore donc la position de trésorerie du secteur privé de 2.05 euros aux dépens de l'État. Voir FMI (2002b).
168. ISAE (2002b).
169. Voir OCDE (2002d) pour plus de précisions.
170. Voir de Perris et Leone (2000).
171. Les autres objectifs pour le Mezzogiorno sont notamment les suivants : mise en œuvre de « pactes territoriaux », c'est-à-dire d'accords impliquant les autorités locales, les partenaires sociaux et les autres acteurs publics et privés et prévoyant la mise en œuvre d'un programme d'interventions locales pour encourager le développement ; des politiques visant à promouvoir la localisation des installations de production dans le Sud ; la modernisation de l'agriculture et du secteur agro-alimentaire et la promotion de nouveaux modèles d'organisation ; enfin, la simplification des procédures de crédits aux entreprises, avec la participation des banques.
172. Voir, par exemple, DPEF 2003-2006 pour plus d'informations sur ces organismes.
173. FMI (2002a).
174. Voir aussi le chapitre spécial « Faire face au vieillissement démographique » dans l'Étude de l'Italie 2000 pour une évaluation complète du régime italien de pension et des réformes des années 90.
175. Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale (2002).
176. Les données de la COVIP – Autorité de surveillance des fonds de pension privés – montrent qu'à la fin de 2001, le nombre de fonds était de 718 et le nombre de travailleurs concernés de moins de 2 millions, soit un peu plus de 9 pour cent de l'ensemble des travailleurs (salariés et travailleurs indépendants).
177. Pour des prévisions des dépenses au titre des pensions publiques à moyen et long terme, voir Ragioneria Generale dello Stato (2002).
178. Cette méthode de calcul ne s'applique intégralement qu'aux travailleurs embauchés après 1995. Pour les personnes travaillant déjà en 1993 et ayant moins de 18 années de cotisation, un système au prorata s'appliquera, associant la méthode de calcul fondée sur les salaires et la méthode fondée sur les cotisations.
179. Voir Brugiavini et Peracchi (2001).
180. Le régime en vigueur se caractérise par la présence simultanée de pensions vieillesse et de pensions d'ancienneté. Pour avoir droit à la pension vieillesse, il faut être âgé

de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes et avoir cotisé au moins 20 ans dans les deux cas. Pour avoir droit à la pension d'ancienneté, il faudra avoir 57 ans (58 pour les travailleurs indépendants) et avoir cotisé 35 ans, ou avoir cotisé pendant 40 ans quel que soit l'âge. Pour les nouveaux travailleurs affiliés au régime après 1995, un seul régime de retraite sera possible permettant la retraite entre 57 et 65 ans, avec au moins cinq années de cotisation et un droit à une pension minimum représentant au moins 1.2 fois la pension sociale (prestations d'aide sociale versées aux personnes âgées sans ressources). Dans ce nouveau régime, un ajustement progressif à la hausse est appliqué au taux de remplacement, par application de coefficients de transformation plus élevés, si les travailleurs décident de reporter leur retraite après 57 ans jusqu'à l'âge de 65 ans.

181. Voir Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2002b).

182. Reyneri (2003).

183. A long terme, ce type de mesure était déjà considéré comme risquée du fait de la révision tous les dix ans de la formule de calcul des prestations (voir ci-après la section intitulée « Assurer durablement des revenus aux retraités »).

184. Une autre priorité est le plafonnement du montant des cotisations que les fonds de pension peuvent réinvestir dans les actions des entreprises et, plus généralement, l'établissement d'un cadre réglementaire approprié pour les fonds, évitant les risques excessifs pour les travailleurs en cas de faillite des entreprises.

185. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2002b) indique qu'avec le nouveau régime à cotisations définies un travailleur âgé de 65 ans et ayant cotisé pendant 40 ans aura un taux de remplacement de 63.4 alors qu'un travailleur de 60 ans ayant cotisé 35 ans aura un taux de remplacement de 48.1 pour cent. Ces estimations reposent sur l'hypothèse que les coefficients de transformation vont être ajustés en fonction des dernières prévisions concernant l'espérance de vie. C'est la raison pour laquelle elles diffèrent de celles de la section suivante, qui s'appuient sur des coefficients de transformation inchangés.

186. FMI (2002a).

187. Un autre objectif de cette mesure est de limiter le phénomène généralisé d'emploi informel des retraités, ce qui devrait avoir une incidence favorable sur la participation au marché du travail régulier. Il convient de noter, toutefois, qu'aussi longtemps que l'ISTAT inclura une estimation des travailleurs informels et des travailleurs réguliers dans ces séries sur l'emploi, l'incidence sur le taux d'emploi des travailleurs âgés, telle qu'actuellement mesurée, pourrait être négligeable. En revanche, l'impact sur les finances publiques pourrait être important.

188. OCDE (2002b).

189. Voir Ministero del Tesoro, *Italy towards EMU*, 1998.

190. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2002b).

191. Dans le système à cotisation notionnelle définie, un compte est tenu des cotisations annuelles (patronales et salariales) individuelles versées au régime de retraite. Les cotisations sont capitalisées à un taux égal au taux de croissance nominal du PIB. Les cotisations correspondant à la totalité de la vie active de l'intéressé sont alors additionnées de manière à créer un capital retraite « notionnel ». Celui-ci est ensuite converti en pension au moyen d'un facteur qui est déterminé à partir de la probabilité moyenne qu'a l'intéressé de percevoir une pension à l'avenir, et un taux d'actualisation de 1.5 pour cent est appliqué à cette pension. Ce facteur est exprimé sous forme

de « rendement » que l'intéressé recevra sur le capital « notionnel ». Ce rendement augmente pour chaque année de travail supplémentaire jusqu'à 64 ans, parallèlement à la diminution de la durée de versement attendue de la pension. De même, le capital « notionnel » augmente parallèlement aux cotisations additionnelles. Enfin, les coefficients de transformation seront ajustés tous les dix ans en fonction des nouvelles estimations de l'espérance de vie.

192. Ces résultats concernent un ouvrier moyen et s'appuient sur les hypothèses suivantes : *a*) taux de croissance des salaires et du PIB en termes réels : 1.75 pour cent ; *b*) taux d'inflation : 2 pour cent ; *c*) taux d'intérêt réel : 2 pour cent ; *d*) âge d'entrée dans la population active : 20 ans ; *e*) tables de mortalité 2000 de l'Organisation mondiale de la santé. D'un autre côté, sur la base d'hypothèses différentes, le rapport stratégique national sur les pensions (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2002) montre que pour les personnes qui ont très peu avantage à travailler, la variation du patrimoine retraite est négative si elles décident de continuer à travailler à 57 ans dans le cadre des régimes assis sur les salaires, actuellement en vigueur, mais positive dans le cadre du nouveau régime à cotisations définies. Ces résultats concernent aussi un ouvrier et s'appuient sur les hypothèses suivantes : *a*) taux de croissance des salaires et du PIB en termes réels : 1.5 pour cent ; *b*) taux d'inflation : 2 pour cent ; *c*) taux d'intérêt réel : 2 pour cent ; *d*) âge d'entrée dans la population active : 22 ans ; *e*) tables de mortalité 2000 d'Eurostat. En outre, la stratégie nationale suppose que les coefficients de transformation qui servent à calculer les pensions sont ajustés pour refléter l'augmentation de l'espérance de vie entre la réforme de 1995 et 2000.
193. L'ampleur du déséquilibre entre les cotisations et les prestations est confirmée par des estimations des comptes intergénérationnels (Sartor *et al.*, 2001).
194. Les TFR ont été mises en place en 1982 afin d'assurer une meilleure couverture aux chômeurs. Depuis, les conditions d'attribution des allocations de chômage sont modifiées de telle manière que le motif initial pour lequel le système d'indemnités de fin de carrière avait été adopté pourrait disparaître.
195. Si les cotisations à ce système étaient virées sur un fonds de pension par capitalisation, elles assureraient à terme des prestations égales à la moitié de celles qui sont offertes dans le cadre du régime public actuel, à condition que les rendements financiers réels futurs dépassent de 1 pour cent les gains de productivité (Sartor *et al.*, 2001).
196. Les cotisations sont exonérées de l'impôt sur le revenu, les revenus de placements sont imposés à 11.5 pour cent et seul le capital-retraite est imposable. Un tel système est plus incitatif qu'un système d'imposition classique de type EET (cotisations exonérées, revenus et plus-values des organismes exonérés, prestations taxées) à condition que le taux marginal d'imposition des revenus soit supérieur à 11.5 pour cent. Il pourrait aussi offrir un meilleur rendement que l'épargne normale, puisque celle-ci est imposée à 12.5 pour cent.
197. L'Étude de l'OCDE de 2002 sur l'Italie analysait déjà les principaux problèmes rencontrés dans le système de santé italien, en particulier dans le cadre de la réforme en cours vers le fédéralisme budgétaire. En particulier, il était souligné que d'importantes possibilités d'amélioration existaient au niveau de la qualité des soins et qu'une forte croissance des dépenses était quasi inévitable après la réduction des années 90.
198. Le chiffre pour l'Italie est élevé également car il se rapporte aux médecins diplômés alors que dans les autres pays, les données concernent seulement les médecins en exercice.
199. Agenzia per i servizi sanitari regionali (2002).

200. Ragioneria Generale dello Stato (2002).
201. L'estimation de la Ragioneria Generale dello Stato (2002) ne prend en compte que les effets démographiques d'une augmentation de la part des personnes âgées dans la population. Elle ne tient pas compte des autres causes probables de l'accroissement de la demande de soins de santé, notamment la technologie.
202. La suppression possible de « l'exclusivité » (*rapporto di esclusività*) que les médecins doivent actuellement aux hôpitaux publics a fait l'objet d'un débat récemment. Aujourd'hui, les médecins doivent choisir s'ils souhaitent ou non travailler seulement pour les hôpitaux publics. S'ils décident de travailler seulement pour les hôpitaux publics, ils obtiennent un avantage salarial et la possibilité de faire carrière dans l'hôpital. En outre, ils peuvent aussi exercer une activité privée mais seulement après leur horaire de travail normal et en utilisant l'infrastructure offerte par l'hôpital public, qui en échange garde une partie de leurs bénéfices. D'après Cestone (2003), cet arrangement pourrait réduire l'aléa moral et l'asymétrie d'information, problèmes qui se posent en particulier lorsque les médecins travaillent simultanément dans le secteur public et dans le secteur privé. En revanche, imposer de trop grandes contraintes aux contrats des médecins pourrait conduire les meilleurs à passer dans le privé, sauf si les incitations introduites dépassent la perte de revenu escomptée du fait de ne pas travailler dans le secteur privé. Les régions, et en particulier les hôpitaux, semblent être mieux placées que les autorités centrales pour évaluer les avantages et les coûts des arrangements contractuels avec leurs médecins.
203. Voir Docteur et Oxley (2003) pour une évaluation complète des efforts de réforme dans les pays de l'OCDE, y compris les tentatives faites pour renforcer la concurrence entre les assureurs et entre les fournisseurs.
204. Les travaux prévus sur le réseau de transport transfrontalier devraient permettre de réduire les émissions nationales annuelles d'environ 2 pour cent, et les entreprises privées peuvent désormais construire de nouvelles lignes de transport. Un projet de construction d'une ligne de transport permettra d'accroître la capacité de 2.3 GW. Étant donné que la demande de capacité sur les liaisons transfrontalières est supérieure à l'offre, l'autorité de régulation a procédé à des enchères. Cependant, ces enchères ont été annulées par les tribunaux, qui ont exigé une répartition des capacités au prorata.
205. Les centrales utilisant l'énergie solaire, la biomasse ou des déchets s'étaient vu garantir un prix de 15 centimes par kWh, les centrales utilisant l'énergie éolienne un prix de 10.5 centimes et les petites centrales hydroélectriques un prix de 8.5 centimes. En revanche, les producteurs indépendants de gaz s'étaient vu garantir un prix de 3 centimes par kWh. Étant donné que les centrales au gaz émettent 400 grammes de dioxyde de carbone par kWh, on a estimé que la réduction des émissions pouvait atteindre jusqu'à 1 100 euros par tonne de carbone.
206. Il conviendrait également de tenir compte de la réduction des coûts de la pollution atmosphérique. Cependant, les externalités, dans le cas des centrales au gaz, se situent entre 0.3 et 0.4 centime par kWh.
207. Lombardie, Émilie-Romagne, Vénétie et Ombrie.
208. A 31 kg/ha entre 1995 et 1997, l'excédent de produits azotés était largement inférieur à la moyenne de l'UE (58 kg/ha), mais supérieur à la moyenne de l'OCDE (23 kg/ha).

Liste d'acronymes

ACRI	Associazione delle Casse di Risparmio Italiane
AEEG	Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas
AGCOM	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
AIE	Agence internationale de l'énergie
APAT	Agenzia Nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici
ATO	Zone d'encadrement optimal
CE	Communauté européenne
CNEL	Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
CONSIP	Concessionaria Servizi Informativi Pubblici
CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
COVIP	Commissione di vigilanza sui fondi pensione
Dit	Impôt dual sur le revenu
DPEF	Documento di Programmazione Economica e Finanziaria
ENEL	Ente nazionale energia elettrica
ENI	Ente nazionale idrocarburi
FMI	Fonds monétaire international
GDA	Groupe de diagnostique apparenté
GES	Gaz à effet de serre
GRTN	Gestore Rete Trasmissione Nazionale
IDE	Investissement direct étranger
IHH	Indice Herfindahl – Hirschman
IRAP	Imposta regionale sulle attività produttive
IRPEF	Imposta sul reddito delle persone fisiche
IRPEG	Imposta sul reddito delle persone giuridiche
IRPET	Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana
ISAE	Istituto di Studi e Analisi Economica
ISFOL	Istituto per lo Sviluppo della Formazione dei Lavoratori
KWh	Kilowatt heure
LAN	Ligne d'abonné numérique
LPE	Législation de protection de l'emploi
Mt	Millions de tonnes
OFT	Office of Fair Trading
PES	Service public de l'emploi
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PMF	Productivité multifactorielle
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPP	Partenariat public-privé

QCS	Quadro Comunitario di Sostegno
R-D	Recherche et développement
Spa	Società per azioni
Srl	Società a responsabilità limitata
TIME	Taux d'imposition marginal des entreprises
TFR	Trattamento di fine rapporto
UE	Union européenne
UFP	Unità tecnica Finanza di Progetto
UEM	Union monétaire européenne

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. La situation économique	29
Introduction	29
Évolution et perspectives macroéconomiques	30
Le problème qui se pose à moyen terme	37
Interactions macroéconomiques et structurelles et tensions	41
II. Questions de politique budgétaire	59
Vue d'ensemble	59
Évolution budgétaire récente	61
Évolution récente de la dette publique	68
III. Concurrence sur les marchés de produits et performance économique en Italie	71
Vue d'ensemble	71
Concurrence sur les marchés de produits et performance macroéconomique	72
Le droit de la concurrence et sa mise en œuvre	86
Politique réglementaire	91
Résumé et recommandations	117
IV. Des réformes structurelles pour accélérer la croissance et alléger la charge fiscale	121
Introduction	121
Accroissement des taux d'emploi	122
Réformes visant à accroître la productivité du travail en améliorant le capital humain	136
Réformes visant à accroître la productivité en améliorant l'allocation du capital	140
Réformes visant à améliorer la qualité des finances publiques	157
Quelques aspects du développement durable	181
Notes	202
Liste d'acronymes	219
<i>Annexes</i>	
I. Indice de Balassa	221
II. La réforme des fondations bancaires	223
III. L'efficacité de l'administration publique	230
IV. Chronologie économique	240
V. Bibliographie	243



Encadrés

1. Forces et faiblesses de la compétitivité italienne	46
2. Le programme des autorités pour lutter contre l'économie souterraine	53
3. Opérations de titrisation et cessions d'actifs immobiliers du secteur public	64
4. Intensifier la concurrence sur les marchés de produits : recommandations	118
5. La nouvelle loi sur les sociétés	147
6. La mise en application de l'accord de Bâle	153
7. Les droits des créanciers en vertu de la loi sur les faillites	156
8. Intégration des politiques touchant les différents domaines du développement durable	182
9. Progrès des réformes structurelles et recommandations	196

Annexes

A3.1. Mesures récentes de décentralisation	232
--	-----

Tableaux

1. Demande et production	31
2. Indicateurs des entreprises	32
3. Différences régionales de performance macroéconomique	48
4. Distribution du revenu en Italie, dans les autres pays de l'UE et aux États-Unis	54
5. Compte d'affectation des administrations publiques	62
6. Plan budgétaire à moyen terme	65
7. Effets estimés de la loi de finances 2003 sur le budget des administrations publiques pour 2003	66
8. Comparaisons de la dette publique brute entre les pays de l'UE	69
9. Production, emploi et productivité	73
10. Taux de pénétration des importations par secteur manufacturier	76
11. Taux d'exportation par secteur manufacturier	77
12. Indices d'Herfindahl-Hirschman de la concentration industrielle	78
13. R-D totale des entreprises, ventilée par taille d'entreprises, 1999	84
14. Ressources de l'Autorité de la concurrence, 2001	87
15. Principales caractéristiques structurelles du secteur de la distribution de détail, 2000	95
16. Entrée dans la distribution de détail, 2001	98
17. Indices de réglementation dans les services professionnels	100
18. Compétences et ressources des autorités de réglementation dans le secteur des télécommunications, 2002	103
19. Prix pour la boucle locale dégroupée, 2002	107
20. Compétences et ressources des autorités de réglementation du secteur de l'énergie	109
21. Prix de détail de l'électricité et du gaz	111
22. Indicateurs du marché de l'électricité et application de la Directive de l'UE, 2002	113
23. Indicateurs du marché du gaz et application de la Directive de l'UE sur le gaz, 2002	115
24. Indicateurs du marché du travail, 2001	124
25. Encours des actifs financiers	141
26. Concentration du capital-actions	142
27. Instruments d'épargne des ménages	142
28. Coût du crédit	146
29. Coûts pour les créanciers des procédures judiciaires de récupération des actifs	156

30. Nouvelles tranches de l'IRPEF	158
31. Régime de pension : taux de cotisation effectifs et d'équilibre, 2001	165
32. Indicateurs de résultats : viabilité du revenu à la retraite	170
33. Émissions de GES et indicateurs sectoriels	184
34. Principaux indicateurs des changements climatiques	186
35. Indicateurs de résultats : pollution de l'eau de certains fleuves	191

Annexes

A2.1. Répartition géographique des fondations bancaires	224
A3.1. Ventilation fonctionnelle de la consommation intermédiaire	236

Graphiques

1. Productivité du travail et coûts unitaires de main-d'œuvre	32
2. Indicateurs financiers des ménages	33
3. Différentiel d'inflation	34
4. Conditions monétaires	35
5. Orientation de la politique budgétaire	37
6. Croissance du PIB réel par habitant et ses composantes	38
7. PIB par habitant dans les pays industrialisés	39
8. Indicateurs de compétitivité	43
9. Résultats à l'exportation	43
10. Parts de la valeur ajoutée et de l'emploi dans les industries manufacturières	44
11. Entrées d'IDE et concurrence sur les marchés de produits	47
12. Pourcentage de travailleurs en situation irrégulière	51
13. Indicateurs budgétaires	60
14. Durée et coût moyens de la dette	70
15. Ventilation par échéance de la dette intérieure de l'État	70
16. Marges moyennes par structure des marchés, entre 1981 et la dernière année disponible	75
17. Dépenses intérieures brutes de R-D	80
18. Contribution de la réglementation des marchés de produits aux différences d'intensité de la R-D entre les pays	80
19. Sorties et entrées d'investissements directs étrangers	81
20. Part de la production dans le secteur manufacturier en fonction de l'intensité technologique	82
21. Répartition des entreprises par taille	82
22. Les réformes récentes en Italie, 1998-2000	92
23. Taux de concentration pour les cinq premières entreprises dans le commerce de détail des produits alimentaires et les produits quotidiens dans les pays de l'UE	94
24. Marges de gros et de détail dans certains pays de l'OCDE	96
25. Redevance téléphonique mensuelle moyenne	104
26. Panier de tarifs d'accès à Internet	105
27. Redevances d'interconnexion pour la terminaison des appels sur le réseau fixe	106
28. Estimation de la part de marché des opérateurs en place, 2001	108
29. Prix de l'électricité et du gaz, 1995-2002	112
30. Croissance de l'emploi et croissance du PIB, 1996-2002	123
31. Taux de chômage dans certaines régions, 1996-2002	124
32. Dispersion des gains dans les pays de l'OCDE, du milieu à la fin des années 90	125
33. Coins fiscaux sur le travail	126
34. Proportion de personnes vivant dans une pauvreté relative	131

35. Inégalité des revenus dans les pays de l'OCDE	132
36. Estimation des taux de remplacement bruts et nets de l'indemnité chômage	134
37. Structure des gains et chômage en fonction du niveau d'instruction	137
38. Rémunérations des enseignants du deuxième cycle du secondaire	140
39. Crédits bancaires	144
40. Dépenses sociales publiques	165
41. Dépenses au titre des retraites et des soins de santé en faveur des personnes âgées	172
42. Incitations à la cessation anticipée d'activité	174
43. Taux d'imposition implicites dans le système de retraite italien	175
44. Dépenses de santé par habitant et revenu par habitant, 2000	179
45. Répartition du financement de la santé	180
46. Qualité de l'eau	192
<i>Annexes</i>	
A1.1. Indice de Balassa pour l'Italie	221
A2.1. Principaux textes législatifs concernant la réforme des fondations et les participations majoritaires dans les banques	226

STATISTIQUES DE BASE DE L'ITALIE

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	301.3	Villes principales, milliers d'habitants (au 20.10.2001)	
Superficie agricole (milliers de km ²), 1995	165.2	Rome	2 547
		Milan	1 256
		Naples	1 005
		Turin	865

LA POPULATION

Population au 31.12.00, en milliers	57 844	Population active, 2002, en milliers	23 776
Nombre d'habitants au km ²	192	Emploi, 2002, en milliers	21 612
Accroissement naturel net, 2000, en milliers	-17	Agriculture	1 096
Accroissement naturel net, pour 1000 habitants, 2001	-0.2	Industrie	6 932
		Services	13 584

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2002, milliards d'euros	1 258.3	Origine du produit intérieur brut en 2002	
PIB par habitant (2002, en dollars EU)	18 795	au prix du marché en pourcentage du total :	
Formation brute de capital fixe :		Agriculture	2.2
En pourcentage du PIB en 2002	19.7	Industrie	23.9
		Construction	4.8
		Autres	69.1

L'ÉTAT

Dépenses courantes en 2002 (en % du PIB)	47.7	Engagements financiers bruts en 2001	
Recettes courantes en 2002 (en % du PIB)	45.2	(en % du PIB)	106.7
		Investissements de l'ensemble des administrations en 2002	
		(en % de l'investissement total)	9.3

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services, en pourcentage du PIB, 2002	26.9	Importations de biens et services	
Principaux produits exportés, en pourcentage des exportations totales, 2001		en pourcentage du PIB, 2002	25.8
Produits manufacturés	36.6	Principaux produits importés, en pourcentage des importations totales, 2001	
Tissus et articles en matières textiles	15.9	Produits alimentaires	6.9
Produits chimiques	9.2	Produits manufacturés	26.8
Matériel de transport	10.6	Métaux, minéraux et ferraille	9.7
Pétrole et combustibles	2.0	Produits chimiques	12.9

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Nombre d'euros par \$US, moyenne des données journalières :	
		Année 2002	1.0611
		Juin 2003	0.8569

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, 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 26 mai 2003. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 24 juin 2003.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Alexandra Bibbee, Flavio Padrini, Ali Culhá, Maria Maher et Boris Cournède sous la direction de Nicholas Vanston.

•

L'Étude précédente de l'Italie a été publiée en février 2002.

Extrait de :
OECD Economic Surveys: Italy 2003

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2003-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2003), « Des réformes structurelles pour accélérer la croissance et alléger la charge fiscale », dans *OECD Economic Surveys: Italy 2003*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2003-6-fr

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 et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.