

SM/82/167
TRADUCTION

CE DOCUMENT CONTIENT DES
RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

ITALIE

Rapport des services du Fonds pour les consultations 1982
au titre de l'article IV

Document préparé par les représentants des services du Fonds pour
les consultations 1982 avec l'Italie au titre de l'article IV

Approuvé par L.A. Whittome et C. David Finch

6 août 1982

I. Introduction

Une mission du Fonds, composée de M. H. Schmitt, Mme T. Ter-Minnassian, M. D. Lachman, M. E. Spitaeller, tous du Département Europe, de M. A. Penati, du Département des études et de Melle C. Kemzura (en qualité de secrétaire), du Département des études, a procédé à Rome, du 9 au 23 juin 1982, aux consultations avec l'Italie au titre de l'article IV. Les membres de la mission ont eu des entretiens avec les Ministres du Trésor, du budget et du commerce extérieur, ainsi qu'avec le Gouverneur de la Banque d'Italie. Ils ont également rencontré des hauts fonctionnaires de ces institutions, ainsi que du Ministère des finances, du Ministère de l'industrie, du Ministère des entreprises d'Etat et de l'Institut pour l'analyse conjoncturelle. M. Lovato, administrateur du Fonds pour l'Italie, a assisté aux réunions en qualité d'observateur. L'Italie a accepté officiellement les obligations de l'article VIII, sections 2, 3 et 4, avec effet au 15 février 1961.

Le 27 mai 1981, devant les tensions qui se manifestaient sur le marché des changes, les autorités italiennes ont imposé pour une durée de quatre mois un régime de dépôt préalable, qui a été approuvé le 7 juillet 1981 par le Conseil d'administration pour la période se terminant le 30 septembre 1981 (EBS/81/125, 9/6/81). A cette date, les autorités italiennes ont prorogé l'application de la mesure pour une nouvelle période de quatre mois, au cours de laquelle elle devait être progressivement éliminée. Le Conseil d'administration a approuvé cette prorogation le 9 octobre 1981 et le régime de dépôt préalable a été finalement éliminé le 8 février 1982, soit un mois avant la date d'expiration prévue. L'Italie impose des restrictions au montant de devises disponibles pour les voyages touristiques. Un projet de décision relatif à cette mesure figure à la section VI.

II. Renseignements d'ordre général

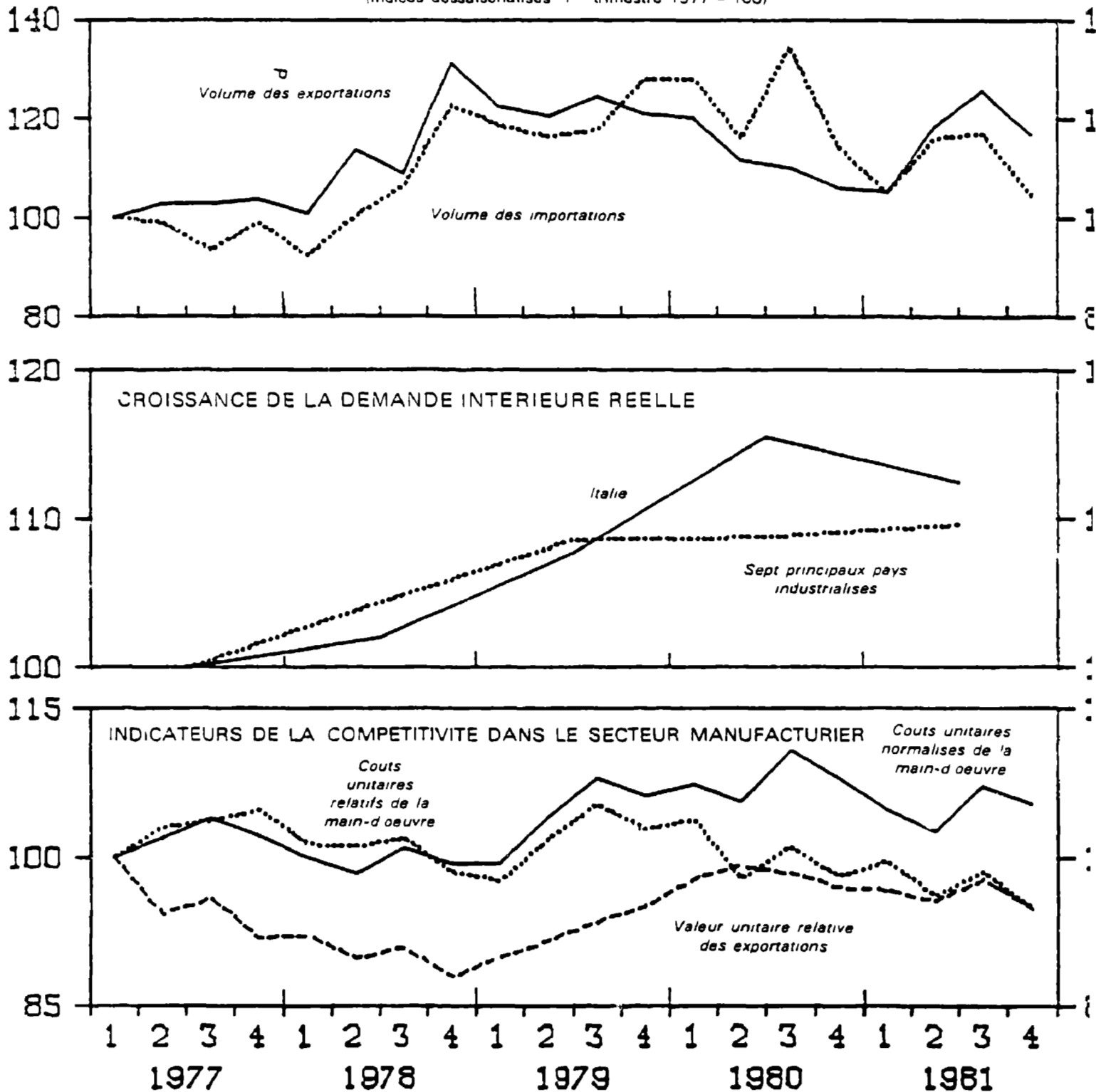
A la suite de l'effort de stabilisation déployé pendant la période 1976-77, l'économie italienne a enregistré une forte expansion de la demande et de la production entre 1978 et 1980. La reprise conjoncturelle a été suscitée dans un premier temps par la croissance des exportations, mais en 1979, la demande intérieure s'est mise à croître rapidement sous l'effet de l'orientation expansionniste de la politique financière. En 1979 et 1980, la croissance de la demande intérieure réelle a atteint en moyenne 6,5 % (Tableau 1), rythme dépassant largement celui des principaux partenaires commerciaux (Graphique 1). L'expansion de la demande s'est accompagnée d'une accélération de l'inflation, due également à une nouvelle hausse des prix internationaux du pétrole et à la dépréciation de la lire vis-à-vis du dollar E.U. Les pressions extérieures sur les coûts ont été amplifiées par le fait que le mécanisme d'indexation des salaires a continué de fonctionner et que le taux d'augmentation de l'indice du coût de la vie est passé d'une moyenne de 12 % en 1978 à plus de 21 % en 1980. Dans le même temps, le compte des opérations courantes de la balance des paiements est passé d'un excédent équivalant à 1,5 % du PIB en 1979 à un déficit de l'ordre de 2,5 % en 1980 (Tableau 2), en raison essentiellement du doublement des prix internationaux du pétrole et du déphasage progressif entre l'économie italienne et celle des principaux partenaires commerciaux du pays.

En 1981, devant la détérioration de la position extérieure, afin de réduire le taux d'inflation, la politique monétaire a été considérablement durcie. Au début de l'année, les plafonds de crédits des banques commerciales ont été réinstitué et les exonérations précédemment accordées en matière de prêts en devises ont été éliminées. Par la suite, compte tenu de l'expansion considérable des besoins d'emprunts du secteur public, les taux d'intérêt ont été portés à des niveaux nettement positifs en valeur réelle (Graphique 2). La rémunération des bons du Trésor à trois mois, qui est exonérée d'impôts, est passée de 16,75 % à la fin de 1980 à 22 % à la fin de 1981, alors qu'à cette date, le taux d'inflation sur 12 mois était de 18 %. Au premier semestre de 1982, les taux d'intérêt réels sont restés généralement inchangés en moyenne, dès lors que la baisse des taux nominaux a été, à peu de choses près, compensée par un nouveau fléchissement du taux d'inflation.

La politique monétaire a pris un tour plus restrictif en 1981 en dépit de la forte hausse des dépenses du secteur public qui, en proportion du PIB, sont passées de 47 % en 1980 à 50 % en 1981. L'augmentation des dépenses du secteur public s'explique en partie par des facteurs conjoncturels liés à un ralentissement de l'activité économique qui a également eu des répercussions défavorables sur les recettes. Toutefois, la majeure partie de l'augmentation des dépenses a été délibérée et résulte notamment de nouvelles améliorations des prestations sociales et de généreuses conventions salariales conclues dans la fonction publique. En conséquence, le déficit de trésorerie de l'Etat a augmenté de l'équivalent de plus de 2 points de pourcentage pour atteindre 13 % du PIB en 1981 (Tableau 3), tandis que le déficit de l'ensemble du secteur public (qui inclut les administrations publiques et certaines entreprises publiques) s'est situé, d'après les estimations, à 13,5 % du PIB.

GRAPHIQUE 1
ITALIE
QUELQUES INDICATEURS DES RESULTATS DU COMMERCE EXTERIEUR

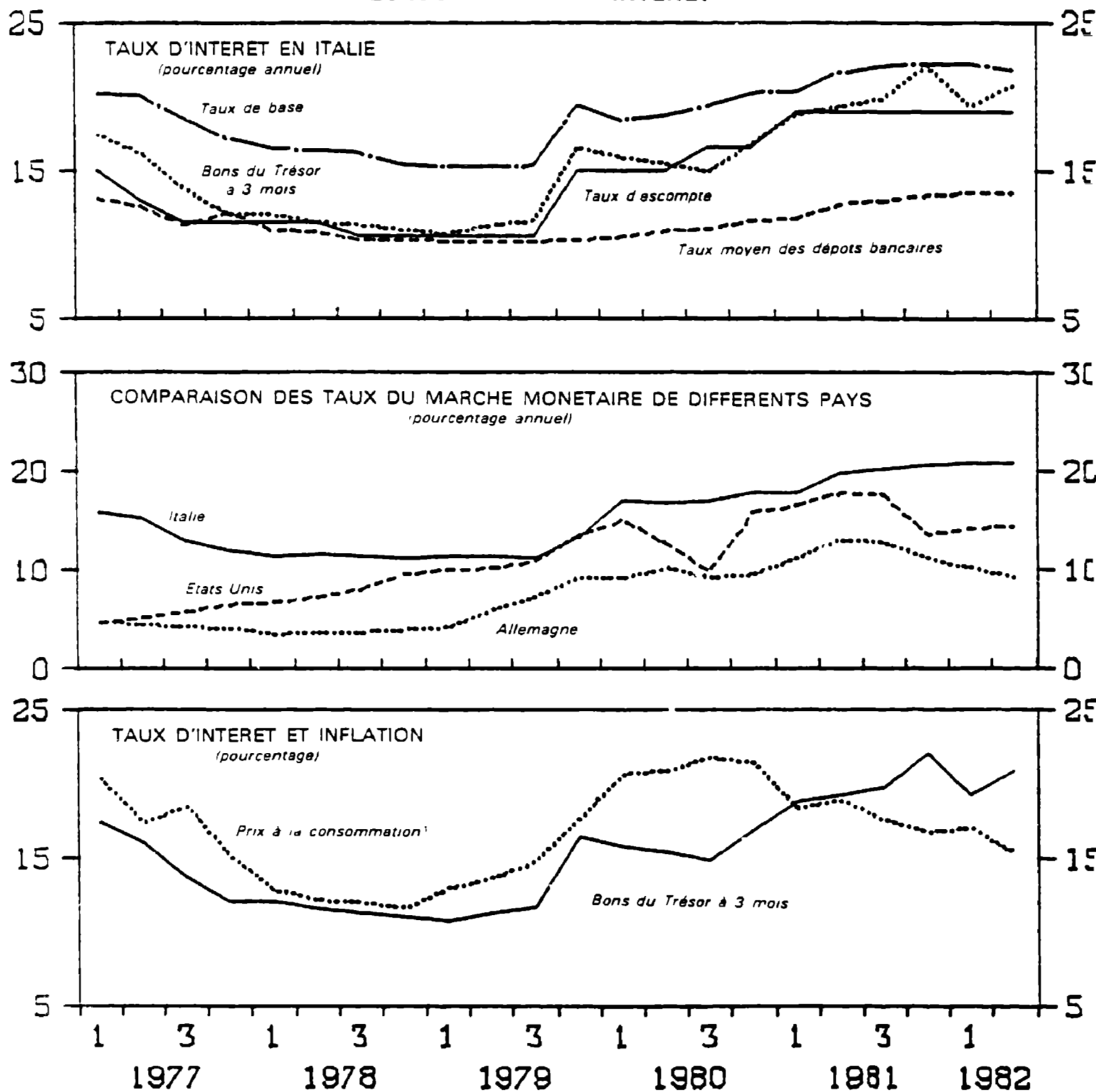
(Indices dessaisonnalisés 1^{er} trimestre 1977 = 100)



GRAPHIQUE 2

ITALIE

QUELQUES TAUX D'INTERET



Sources Banque d'Italie et FMI, *Statistiques financières internationales*

¹ Augmentation par rapport aux 12 mois précédents

Le resserrement de la politique monétaire s'est traduit par un fléchissement prononcé de la demande intérieure réelle, qui a diminué, d'après les estimations, de 2,75 % en 1981, soit bien plus que chez les principaux partenaires commerciaux de l'Italie (Graphique 1). Le resserrement du crédit et la forte hausse des taux d'intérêt ont conduit les entreprises à freiner la formation de stocks. En outre, la hausse des taux d'intérêt a contribué à une certaine augmentation du taux d'épargne, encore que le facteur principal de la moindre croissance des dépenses de consommation ait été la quasi-stagnation du revenu disponible réel des ménages. A la différence des périodes précédentes de ralentissement conjoncturel de l'activité, les dépenses d'investissement, destinées essentiellement au réaménagement industriel, se sont approximativement maintenues au niveau relativement élevé atteint en 1980. Cette situation a fait suite à deux années de forte croissance des investissements provoquée par l'augmentation des bénéfices, le dynamisme de la demande et les conditions relativement faciles du crédit. Le niveau de la production en 1981 a été soutenu grâce à l'amélioration du solde extérieur. Le volume des importations a diminué, du fait essentiellement du ralentissement de la formation de stocks, et les parts de marchés extérieurs de l'Italie ont marqué un certain redressement. Globalement, le PIB réel a diminué de 0,2 % en 1981, alors qu'il s'était accru en moyenne d'environ 4,5 % les deux années précédentes.

Le ralentissement de l'activité économique en 1981 s'est accompagné d'un fléchissement de l'inflation. Mesuré par l'indice du coût de la vie, le taux d'inflation sur 12 mois est tombé de plus de 21 % à la fin de 1980 à 18 % à la fin de 1981 et à environ 15 % en juin 1982. Ces progrès ont été essentiellement accomplis aux dépens des bénéfices, étant donné que les coûts d'importation en monnaie nationale ont considérablement augmenté du fait du redressement du dollar et que les charges salariales ont continué d'augmenter rapidement (Tableaux 1 et 2). Les marges bénéficiaires ont été considérablement réduites en 1981 et, pour la première fois depuis 1978, la part des revenus du travail dans le revenu national a fortement augmenté pour atteindre près de 70 %. D'après les estimations, les salaires par personne employée ont augmenté de 22 %, soit environ 4 % en valeur réelle, et les rémunérations dans le secteur public ont augmenté à un rythme encore plus rapide. Cette évolution reflète les effets que continue d'exercer le système d'indexation automatique (scala mobile), ainsi que les relèvements de salaires prévus par d'anciens accords contractuels et le glissement des salaires. L'incidence de ces augmentations sur les coûts a été atténuée par l'accroissement de 3 % de la productivité, et par conséquent les coûts unitaires de main-d'oeuvre ont augmenté d'un peu plus de 18 %. A la différence de périodes précédentes de ralentissement conjoncturel de l'économie, la productivité a été stimulée du fait des réductions d'effectifs plus prononcées opérées dans les entreprises au moyen de licenciements et notamment d'un plus grand recours à la Cassa Integrazione Guadagni (Caisse de compléments de salaires)¹. Par conséquent, le chômage est

¹ La Caisse de compléments de salaires, qui est en partie financée par les contributions des employeurs et en partie par le système de sécurité sociale, verse jusqu'à 85 % des salaires des travailleurs temporairement mis au chômage. Ceux-ci ne sont pas inclus dans les statistiques de chômage.

passé de 8,4 % en 1980 à 9 % à la fin de 1981, alors que le nombre de travailleurs affiliés à la Caisse augmentait pour atteindre l'équivalent de 2 % de la population active.

Bien que les prix et les coûts aient augmenté en Italie en 1981 et au premier semestre de 1982 à un rythme plus rapide que ceux des partenaires commerciaux, l'Italie a retrouvé une partie de la position concurrentielle perdue depuis le début de 1979 (Graphique 1). Sous l'effet d'une dépréciation de la lire de 25 % vis-à-vis du dollar E.U., ainsi que des réalignements de 6 % en mars 1981 et de 3 % en octobre 1981 effectués au sein du SME, le taux de change effectif nominal a diminué de plus de 13 % en 1981 (Tableau 2). Ceci a permis une amélioration de l'ordre de 3 % de la compétitivité mesurée par les coûts unitaires relatifs de main-d'oeuvre, et une augmentation plus forte si l'on se réfère aux déflateurs de la valeur ajoutée, étant donné que les entreprises ont accepté de voir leurs marges bénéficiaires diminuer tant à l'extérieur qu'à l'intérieur. Au cours des 6 premiers mois de 1982, il y eut une nouvelle dépréciation effective (de 3,5 %) du fait de la dépréciation de 13,25 % par rapport au dollar E.U. et du nouveau réalignement (de 3,25 %) effectué le 14 juin 1982 au sein du SME. Bien que cette évolution ait permis une amélioration de la position concurrentielle globale de l'Italie, le taux de change réel de la lire vis-à-vis des principales monnaies du SME reste sensiblement supérieur au niveau atteint il y a 3 ans, ce qui a contribué à une réduction considérable des parts de marché de l'Italie par rapport à ces pays.

Du fait essentiellement du fléchissement de l'activité économique, le solde extérieur réel de l'Italie s'est considérablement amélioré en 1981. Le volume des importations, sur la base des statistiques douanières, a diminué de 9,75 % en 1981, tandis que le volume des exportations a augmenté de 5,75 %. Les entreprises ayant été amenées, du fait du ralentissement de l'activité économique intérieure, à chercher plus activement des débouchés à l'étranger. Le renforcement de la balance commerciale réelle a toutefois été neutralisé par une nouvelle détérioration (de 9 %) des termes de l'échange et par la dégradation sensible du compte des services due tant à de mauvais résultats en matière de tourisme qu'à la forte augmentation de la charge de l'intérêt sur la dette extérieure. En conséquence, le déficit courant est passé de 8,3 milliards de lires en 1980 à 9,2 milliards de lires en 1981, encore qu'en proportion du PIB il ait légèrement diminué pour ne plus atteindre que 2,3 % (Tableau 2).

Le déficit courant a été plus que financé par les emprunts des entreprises publiques ou privées, et notamment par l'expansion considérable des crédits commerciaux qui a suivi l'introduction du régime des dépôts préalables à l'importation en mai 1981. Si la balance globale a enregistré un excédent de plus de 1,5 milliard de dollars E.U., les réserves officielles brutes (or exclu) ont diminué d'environ 3 milliards de dollars E.U., pour n'atteindre plus que 20,1 milliards de dollars E.U., soit l'équivalent d'environ trois mois d'importations, à la fin de 1981 (Tableau 2). Ce résultat s'explique par la réduction de l'endettement extérieur net des banques commerciales. Les réserves

sont ensuite tombées fin juin 1982 à 14,4 milliards de dollars E.U., du fait essentiellement de l'accroissement des importations dû à la reconstitution des stocks, du remboursement de crédits commerciaux après l'élimination définitive des dépôts préalables à l'importation et d'une nouvelle réduction de l'endettement extérieur net des banques commerciales.

III. Principales questions de politique économique

En établissant le cadre de la politique économique pour 1982, les autorités ont mis un accent particulier sur les objectifs de réduction de l'inflation et d'amélioration de la position extérieure. En accord avec les partenaires sociaux, elle se sont fixé pour l'inflation en 1982 un objectif de 16 %, première étape vers la réduction du taux d'inflation, qui devra être abaissé d'ici 1984 au niveau du taux moyen des principaux partenaires commerciaux de l'Italie. A cette fin, les autorités ont cherché à obtenir des syndicats qu'ils s'engagent à accepter des hausses de salaires de 16 % au maximum en 1982, indiquant qu'elles étaient prêtes pour leur part à réduire les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Dans le même temps, les politiques budgétaire et monétaire ont été élaborées en vue de contenir la demande intérieure à un niveau compatible avec les progrès souhaités en matière d'inflation et de balance des paiements.

Le projet de budget présenté au Parlement visait à limiter le déficit du secteur public à 50.000 milliards de lires, soit 10,5 % du PIB de 1982. Cet objectif devait être atteint essentiellement au moyen d'augmentations d'impôts indirects, de cotisations sociales et de la part des dépenses médicales supportée par les assurés. Les efforts visant à limiter l'ampleur du déficit devaient être complétés par la politique du crédit. Les plafonds de crédit ont été prorogés jusqu'à la fin de 1982 et fixés à des niveaux correspondant à une expansion de 13 % du crédit au secteur privé. Ces plafonds, conjugués à l'objectif de limitation des besoins d'emprunts de l'Etat, devaient permettre d'abaisser le rythme d'expansion du crédit intérieur total qui, de plus de 18 % en 1981, passerait à 15,5 % environ en 1982.

Toutefois, au premier semestre de 1982, l'évolution des finances du secteur public et la situation en matière de fixation des salaires ont gravement compromis la réalisation des objectifs que les autorités s'étaient fixés. Le processus d'approbation du budget de 1982 au Parlement s'est révélé extrêmement difficile et des modifications considérables ont dû être apportées au budget pour que celui-ci puisse être approuvé avant l'expiration du délai constitutionnel, le 30 avril 1982. Compte tenu des tendances qui se manifestent actuellement, le Trésor estime que le déficit de l'Etat augmentera considérablement en 1982, au lieu de diminuer comme initialement prévu. Un autre facteur qui assombrit les perspectives en matière d'inflation est la série de négociations salariales contractuelles qui vont s'ouvrir, dont le résultat est rendu plus incertain encore par la décision récente du patronat (Cofindustria) de ne plus être lié par l'accord d'indexation des

salaires, à dater du 1^{er} janvier 1983. Les entretiens qui ont eu lieu dans le cadre des consultations ont porté essentiellement sur les dangers inhérents à ces tendances tant en matière d'inflation qu'en matière de balance des paiements, ainsi que sur la possibilité d'adopter des mesures correctives.

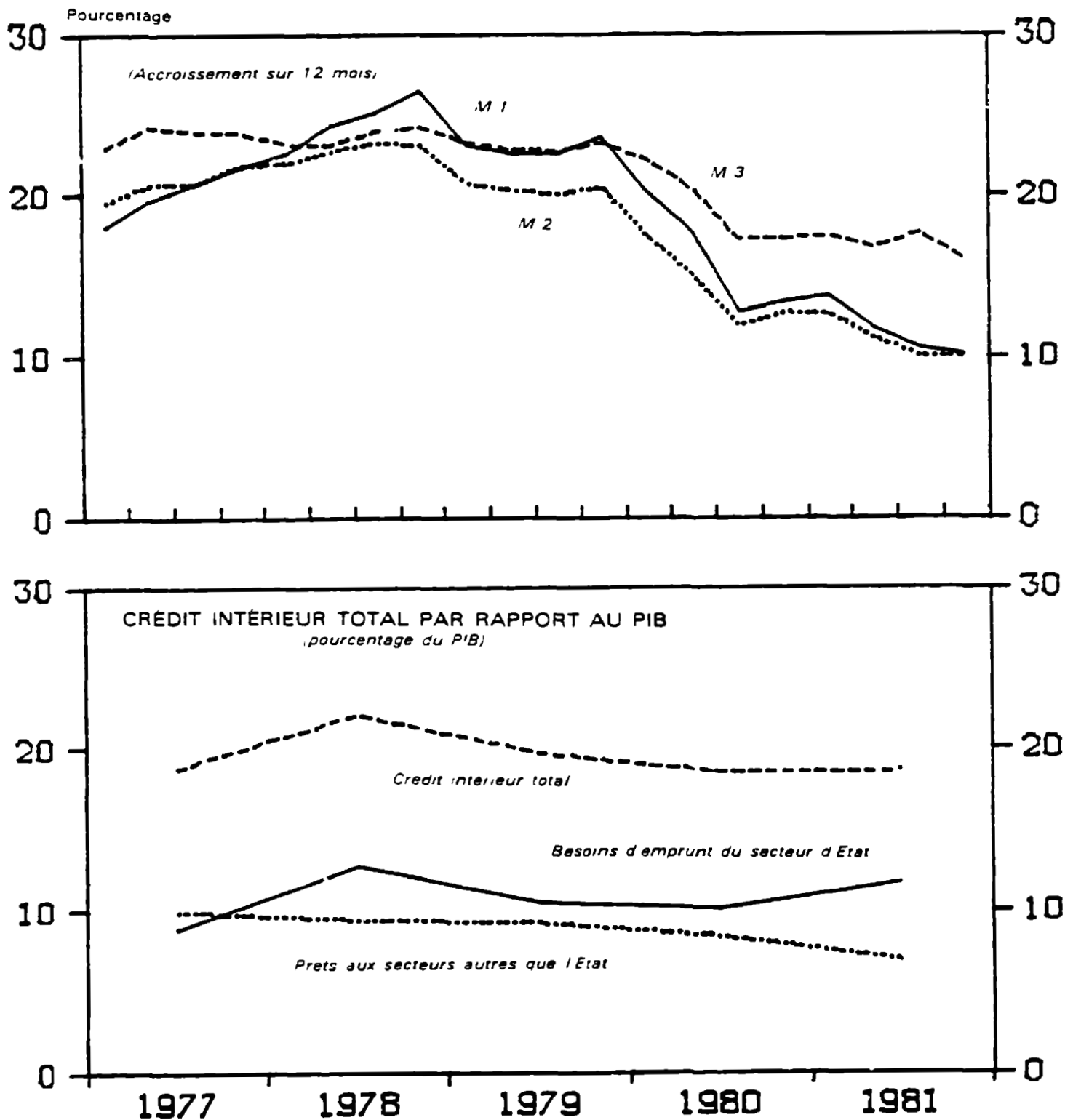
1. Politique monétaire

Au cours des dix dernières années, les rigidités qui ont sans cesse davantage caractérisé les finances du secteur public ont contraint les autorités italiennes à axer principalement sur la politique monétaire leurs efforts en vue de contenir l'inflation et de réaliser l'ajustement de la balance des paiements. Cette tendance s'est clairement manifestée en 1981 lorsque, face à une expansion considérable des besoins d'emprunts du secteur public, le crédit au secteur privé a été progressivement réduit, facilitant ainsi un nouveau ralentissement de la croissance des agrégats monétaires (Graphique 3). La conduite de la politique monétaire a reposé dans une très large mesure sur les plafonds de crédits des banques commerciales, plafonds qui, au début de 1981, ont été étendus aux prêts en devises et aux tirages sur des lignes de crédit de moins de 130 millions de lires. Toutefois, en 1981, essentiellement du fait de l'évolution de la situation à l'étranger, les taux d'intérêt ont également été considérablement relevés et leurs niveaux sont devenus positifs en valeur réelle.

Les autorités italiennes conviennent que les tendances actuelles des finances publiques risquent d'annuler les progrès obtenus au cours des deux dernières années en matière de freinage des agrégats de la monnaie et du crédit et de compromettre ainsi la réalisation de nouveaux progrès en matière d'inflation et de balance des paiements. Pour cette raison, elles privilégient l'objectif consistant à contenir les besoins d'emprunts du secteur de l'Etat à moins de 60.000 milliards de lires en 1982. De l'avis des autorités, il serait extrêmement difficile de limiter l'expansion du crédit au secteur privé à un niveau inférieur à celui de 30.000 milliards de lires initialement prévu afin de compenser la hausse des besoins d'emprunts du secteur public. "L'éviction" du secteur privé a déjà été considérable au cours des cinq dernières années puisque la part de ce secteur dans la création totale de crédit est tombée de plus de 50 % en 1977 à 37 % à peine en 1981. En outre, l'expansion du crédit au secteur privé envisagée pour 1982 suppose déjà une forte réduction en valeur réelle.

Les autorités reconnaissent que, au cas où le déficit du secteur public ne serait pas contenu, il conviendrait peut-être de relever encore le taux d'intérêt pour favoriser un renforcement de la propension du public à détenir des avoirs financiers. A cet égard, l'assouplissement de la politique des taux d'intérêt a été facilité depuis juillet 1981 par le "divorce" entre le Trésor et la Banque d'Italie, par suite duquel la Banque ne souscrit plus automatiquement aux émissions du Trésor qui n'ont pas été placées par voie d'adjudications mensuelles. D'autres modifications institutionnelles à la politique des taux

GRAPHIQUE 3
ITALIE
QUELQUES INDICATEURS DE LA MONNAIE ET DU CRÉDIT



d'intérêt sont envisagées, notamment l'abandon du système actuel d'adjudications à prix fixes au profit d'un système de prix déterminés par le marché. Les représentants de l'Italie ont fait observer qu'en 1981, les taux d'intérêt avaient été considérablement relevés et que, plus récemment, les autorités avaient résisté aux pressions exercées en faveur d'une réduction des taux d'intérêt pour que ceux-ci reflètent pleinement le ralentissement de l'inflation intérieure. A leurs niveaux actuels, les rémunérations réelles des bons du Trésor, qui sont exonérées d'impôts, sont nettement positives et correspondent généralement aux taux en vigueur à l'étranger (Graphique 2). Dans ces circonstances, les autorités s'attendent à ce que de nouvelles augmentations des taux d'intérêt nominaux fassent l'objet d'une forte résistance politique, ce qui rend la limitation du déficit du secteur public encore plus urgente.

Les autorités sont conscientes des distorsions engendrées dans le système financier par le maintien des plafonds réglementaires de crédit. Par ailleurs, ces plafonds ont progressivement perdu de leur efficacité, étant donné que le marché a trouvé des moyens de les contourner en recourant au financement extérieur ou encore à des sources intérieures d'emprunt non réglementées. Toutefois, les autorités ont indiqué qu'il serait imprudent de supprimer brusquement cette réglementation, particulièrement à un moment où les besoins de financement du déficit du secteur public soumettent déjà les aggrégats financiers à de graves tensions. Les instruments existants de régulation de la base monétaire ne sont pas jugés suffisants pour assurer le ralentissement souhaité de l'expansion monétaire en l'absence de plafonds de crédit, à moins que l'on ne soit disposé à accepter une instabilité considérable des taux d'intérêt.

La persistance de déficits élevés du secteur public jusqu'à la fin des années 70, conjuguée à la hausse et à la plus grande variabilité du taux d'inflation, s'est traduite par un raccourcissement considérable de l'échéance moyenne de la dette publique, celle-ci étant tombée de plus de sept ans en 1970 à 12 mois à peine en 1981 (voir annexe II du document consacré à l'évolution récente de l'économie). De l'avis des autorités italiennes, l'objectif fondamental de la gestion de la dette est de garantir un allongement des échéances afin de réduire les problèmes que le financement du secteur public pourrait poser pour la régulation de la base monétaire. Les autorités se sont engagées dans cette voie dès l'année dernière en relevant les taux d'intérêt servis sur les titres à long terme et en améliorant le mécanisme par lequel l'intérêt versé sur certaines émissions à moyen terme était indexé sur les taux d'intérêt des titres à court terme. Toutefois, les autorités monétaires sont réticentes à accepter les propositions faites récemment de lier la valeur du principal des bons du Trésor à un indice des prix. Les avocats de cette indexation font valoir qu'elle entraînerait non seulement une réduction du coût du financement du secteur public mais qu'elle permettrait également un allongement des échéances en éliminant les incertitudes relatives au rendement réel des placements à long terme. Parmi les raisons expliquant la réticence des autorités figure la conviction que l'émission d'obligations indexées sur le taux d'inflation serait une

mesure peu adroite sur le plan politique à un moment où le système de l'indexation des salaires est reconsidéré. En outre, les autorités craignent que l'indexation réelle des obligations ne soit interprétée comme le renoncement par le gouvernement à la lutte contre l'inflation et que cette indexation, en ayant pour effet de différer les paiements d'intérêts, n'accroisse à elle seule les dépenses du secteur public.

2. Politique budgétaire

En dépit des efforts faits par les autorités dans le passé pour apporter une amélioration durable à la situation, les finances du secteur public italien continuent de se caractériser par de graves faiblesses structurelles. Après une période de détérioration constante au cours de la première moitié des années 70, les autorités ont commencé en 1977 à prendre des mesures, dont certaines n'étaient pas appelées à se renouveler, afin d'accroître les recettes et de freiner la croissance des dépenses, notamment celles des collectivités territoriales et du système de pensions. Du fait de l'alourdissement de la charge fiscale qui en a résulté et de l'arrêt temporaire de la montée des dépenses, le déficit de l'Etat est tombé d'un point culminant d'environ 13 % du PIB en 1978 à moins de 11 % au cours des deux années suivantes (Tableau 3). Toutefois, en 1980, sous l'effet conjugué de mesures prises et d'augmentations automatiques des dépenses, la progression des dépenses publiques s'est à nouveau accélérée. L'augmentation des dépenses s'est poursuivie et encore accélérée en 1981, dépassant de loin la croissance des recettes et ramenant ainsi le déficit de l'Etat par rapport au PIB au niveau maximum atteint en 1978.

Les représentants de l'Italie ont fait observer que le projet de budget de 1982 visait à une réduction considérable du déficit. Toutefois, compte tenu des tendances qui se manifestent actuellement, le Trésor estime maintenant que le déficit de l'Etat passera à 65.000 milliards de lires, soit environ 13,5 % du PIB, en 1982. Ce dérapage est dû au fait que la croissance des recettes fiscales est plus faible qu'initialement prévu, ainsi qu'à de nouvelles lois relatives aux dépenses et à l'effet de la récession sur les transferts sociaux. En outre, les représentants de l'Italie ont reconnu que de nouveaux dépassements des dépenses des systèmes de pension et de santé, et le fait que les recettes pourraient être inférieures aux prévisions, risquaient, en l'absence de mesures correctives, d'amener le déficit à un niveau encore supérieur. Alors qu'un accord relatif à un train de mesures budgétaires faisait encore l'objet de négociations à l'époque des entretiens qui ont eu lieu dans le cadre des consultations, les autorités ont estimé que des mesures permettant d'obtenir un montant de l'ordre de 10.000 milliards de lires s'imposent. Ces mesures devront nécessairement consister pour l'essentiel en des augmentations d'impôts indirects, en effet, il n'est guère possible d'accroître l'impôt sur le revenu des personnes physiques, du fait de son caractère déjà hautement progressif et il est apparu qu'à court terme peu de résultats pourraient être obtenus en agissant sur les dépenses.

Pour la période allant au-delà de 1982, les autorités ont indiqué que toute politique de modération budgétaire susceptible de porter des fruits devrait commencer par un effort résolu en vue de contenir les dépenses correspondant aux crédits budgétaires. En outre, elles estiment que le contrôle budgétaire doit être amélioré grâce au renforcement des actuelles procédures budgétaires pluri-annuelles et grâce à un amendement de l'Article 81 de la Constitution qui permettrait d'exiger que les nouvelles propositions législatives entraînant des dépenses renouvelables soient accompagnées de mesures permettant de mobiliser un montant correspondant de recettes. La nécessité de privilégier les mesures destinées à contenir les dépenses a été renforcée par le nombre apparemment limité de possibilités d'introduire de nouveaux alourdissements considérables de la charge fiscale. Au cours des dernières années, la charge fiscale a été considérablement alourdie par l'effet de l'accroissement automatique de la pression fiscale, du fait de relèvements des taux d'imposition et en raison des améliorations apportées à l'administration fiscale et au recouvrement de l'impôt. Toutefois, la charge fiscale demeure très inégalement répartie. Certaines catégories de contribuables, notamment les travailleurs indépendants et les petites entreprises, supportent en fait une charge fiscale relativement faible, alors qu'en comparaison, les revenus des travailleurs sont lourdement imposés, ce qui a pour effet d'intensifier la demande de majorations salariales et de réduire les raisons de travailler. Reconnaissant ces facteurs, les autorités ont l'intention d'élaborer leur future politique fiscale dans l'objectif essentiel d'améliorer la répartition de la charge fiscale. Toutefois, elles ne prévoient pas que les progrès à cet égard soient très rapides étant donné l'opposition que l'on peut attendre de la part de ceux dont les activités sont soumises à des taux d'imposition effective relativement faibles.

Les représentants de l'Italie ont fait observer qu'une source importante de faiblesse qui devait être combattue par la voie législative est la rigidité croissante du budget du secteur de l'Etat. A l'heure actuelle, plus de 50 % des dépenses du budget de l'Etat consistent en transferts destinés essentiellement à d'autres échelons de l'administration publique. Ces transferts sont en général imposés par la loi, en fonction de formules prédéterminées qui n'ont souvent guère de relation avec les besoins de dépenses des bénéficiaires. Les autres grandes catégories des dépenses budgétaires, notamment les salaires et les paiements d'intérêts, sont également devenues moins sensibles à une action directe. Les taux d'intérêt reflètent actuellement plus étroitement le taux d'inflation et les modifications apportées récemment au mécanisme d'indexation des salaires et des pensions ont réduit l'écart séparant ces dépenses et l'inflation.

En dehors du budget de l'Etat, d'autres grands domaines où subsistent des faiblesses sont les finances des entreprises publiques et celles des entreprises dont l'Etat détient une partie du capital, ainsi que celles du système de sécurité sociale. La situation de plusieurs entreprises

publiques, notamment les chemins de fer et l'Office national de l'électricité, a subi l'effet défavorable de l'augmentation insuffisante des tarifs, qui s'explique en partie par l'engagement pris par les autorités vis-à-vis des syndicats de limiter les augmentations en 1982 au plafond d'inflation retenu, soit 16 %. En outre, la situation de nombreuses entreprises dont l'Etat détient une partie du capital s'est gravement détériorée au cours des toutes dernières années, du fait, d'une part, des changements intervenus dans la structure de la demande internationale, d'autre part, d'une main-d'oeuvre en surnombre et enfin de l'alourdissement du fardeau du service de la dette. Dans le domaine de la sécurité sociale, en dépit d'efforts considérables destinés à lutter contre les abus et l'inefficacité et bien que les contributions des travailleurs indépendants aient été fortement relevées, le déficit du système a continué d'augmenter. Cette situation s'explique en partie par des éléments conjoncturels tels que la montée du chômage et le recours considérablement accru des entreprises à la Cassa Integrazione Guadagni. Toutefois, plus significatives encore à cet égard ont été la pleine entrée en vigueur des modifications apportées récemment au système de pension - et notamment les améliorations des prestations - et les tendances démographiques fondamentales, qui menacent la viabilité financière de la caisse de prévoyance sociale en l'absence d'une refonte du système.

Les représentants de l'Italie ont signalé qu'une autre cause de la faiblesse de la situation budgétaire était le fossé de plus en plus large qui existe entre l'administration de l'impôt et l'ouverture des crédits budgétaires. Ces dernières années, les responsabilités des décisions en matière de crédits budgétaires ont été remaniées, notamment dans les domaines de la santé et des dépenses d'investissement, au profit des collectivités territoriales. Ce transfert de compétence en matière de dépenses ne s'est toutefois pas accompagné d'une décentralisation des pouvoirs en matière de recettes publiques, les dotations du budget de l'Etat demeurant la source principale de financement des collectivités territoriales. Ces dotations ont souvent dépassé la capacité de dépenses des bénéficiaires, provoquant ainsi l'accumulation de leurs dépôts à vue auprès du système bancaire. Au cours des deux dernières années, un effort important a été entrepris pour renvoyer une partie de ces fonds au Trésor ainsi que pour modérer la croissance des dotations versées aux entités locales. Toutefois, la réforme effective des finances locales reste à faire, laquelle permettrait de coordonner plus étroitement les compétences en matière de dépenses et de recettes et de lier la part de chaque collectivité territoriale dans l'ensemble des transferts budgétaires aux besoins, et non plus, comme à l'heure actuelle, aux niveaux passés de dépenses.

3. Mesures structurelles

Les représentants de l'Italie ont fait observer que l'industrie italienne était en train d'accroître sa productivité et d'améliorer sa compétitivité sur les marchés internationaux. En dépit de la baisse conjoncturelle de 1981, l'investissement a été maintenu à un niveau comparativement élevé et semblait être dans une large mesure destiné à améliorer les capacités de production, à accroître le coefficient capital/main-d'oeuvre et à rationaliser les entreprises existantes. En conséquence de cette évolution, ainsi que du recours accru des entreprises à la Cassa Integrazione Guadagni, la productivité de la main-d'oeuvre a considérablement augmenté. S'il est vrai que l'accroissement de la productivité a été plus sensible dans les petites et moyennes entreprises, des progrès significatifs ont également été accomplis dans un certain nombre de grandes entreprises, notamment dans le secteur privé.

Ces dernières années, les autorités ont favorisé la restructuration de l'industrie en octroyant une bonification d'intérêt sur les prêts affectés à des investissements visant au réaménagement et à la reconversion de certains secteurs de l'économie. Ces incitations étaient destinées essentiellement aux secteurs en difficulté tels que la sidérurgie et l'industrie pétrochimique. Le gouvernement a également approuvé des crédits budgétaires élevés pour financer les investissements contribuant à l'innovation et à la recherche technologiques, ainsi que des activités d'exportation. Plus récemment, le budget de 1982 a prévu un crédit de 6.000 milliards de lires pour la création d'un fonds de l'investissement et de l'emploi qui doit être géré par le Ministère du budget. Une partie du montant (2.000 milliards de lires) doit être distribuée aux organismes spécialisés dans le financement de projets d'investissement déjà approuvés; une autre partie (1.500 milliards de lires) doit être fournie aux secteurs à restructurer (industrie chimique, sidérurgie et chantiers navals), et les 2.500 milliards de lires restants doivent être investis pour l'essentiel dans les secteurs énergétique et agricole.

Etant donné que l'Italie est hautement tributaire de ses importations énergétiques, les investissements dans le secteur de l'énergie sont considérés comme un volet prioritaire de la politique de restructuration. Actuellement, l'Italie doit importer 83 % de l'énergie qui lui est nécessaire, de ce fait, l'Italie est, après le Japon, le pays industriel qui dépend le plus des sources énergétiques extérieures. Les représentants de l'Italie ont fait observer que la version révisée du plan national de l'énergie pour les années 80, qui a été approuvée en 1981, prévoit un effort considérable d'investissement dans le but essentiel de diversifier les sources d'énergie et de réduire ainsi la dépendance vis-à-vis du pétrole, et afin de porter la proportion des besoins énergétiques couverts au moyen du charbon et du gaz naturel de leur niveau actuel de 24 % à 37 % d'ici 1990 et celle des besoins couverts

par l'énergie nucléaire à plus de 4 % à cette même date. L'effort d'investissement doit être complété par des mesures destinées à ralentir effectivement la croissance de la consommation de pétrole et à l'abaisser à 1,7 % au maximum entre 1981 et 1985, après quoi la consommation de pétrole devrait diminuer. Cet objectif doit être atteint essentiellement en répercutant pleinement le renchérissement du pétrole sur les consommateurs et en incitant le secteur privé, par des mesures financières, à effectuer des investissements permettant d'économiser l'énergie. Toutefois, les autorités estiment que, compte tenu de la structure des coûts de la production d'électricité en Italie en comparaison de celle de ses principaux partenaires commerciaux, il pourrait être difficile de répercuter pleinement au cours des toutes prochaines années le coût de l'électricité sur les tarifs appliqués aux usagers industriels.

4. Politique salariale

Un élément important de la stratégie économique des autorités pour 1982 est d'assurer le ralentissement des hausses de salaires dans le cadre de la réduction du taux d'inflation. Cet élément est considéré comme une condition nécessaire tant pour réduire au minimum les répercussions de l'ajustement sur la situation de l'emploi que pour permettre le maintien du niveau d'investissement élevé nécessaire à la croissance future de la productivité et de l'emploi. A cet égard, les autorités ont cherché, au début de 1982, à obtenir l'accord de principe des partenaires sociaux sur la limitation de l'augmentation des salaires nominaux à 16 %, plafond retenu en matière d'inflation. En contrepartie, les autorités sont convenues de limiter l'augmentation des tarifs des services d'intérêt public, ainsi que de proroger jusqu'à la fin de 1982 les modifications apportées en 1981 à la structure de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et d'introduire de nouvelles réductions au cas où les objectifs de croissance des salaires seraient respectés. Toutefois, au milieu de l'année, il semblait des plus incertain que les perspectives en matière de ralentissement de hausses de salaires, conformément aux objectifs du gouvernement, seraient respectées, étant donné les augmentations relativement élevées revendiquées par les syndicats dans le cadre des importantes négociations salariales en cours. Ces revendications ont conduit le patronat (Confindustria) à décider unilatéralement de se retirer de l'accord de 1975 relatif à l'échelle mobile à dater de janvier 1983, à moins que des modifications satisfaisantes ne soient apportées à son fonctionnement.

Les représentants de l'Italie ont indiqué que des modifications fondamentales devaient être apportées au processus de fixation des salaires en Italie. Il a été reconnu que l'indexation des salaires ne peut, pour des raisons politiques, être éliminée, mais il n'en a pas moins été jugé nécessaire d'apporter des changements au système de l'échelle mobile, afin de laisser une marge plus grande pour les augmentations contractuelles de salaires tout en assurant néanmoins la modération salariale, et d'empêcher un nouveau rétrécissement de la fourchette

des salaires. Les autorités espèrent obtenir l'accord des partenaires sociaux sur la suppression de l'échelle mobile en ce qui concerne les augmentations d'impôts indirects, les tarifs du secteur public et les pertes enregistrées au niveau des termes de l'échange. Ces modifications non seulement réduiraient le champ couvert par l'échelle mobile mais permettraient également d'utiliser de manière plus souple la fiscalité indirecte et la politique de change.

Les autorités estiment qu'en dépit des différences d'opinions qui ont opposé récemment syndicats et employeurs, il est de plus en plus reconnu que certaines modifications du mécanisme d'indexation seraient bénéfiques tant pour la main-d'oeuvre que pour l'industrie. En fait, au cours des dernières années, les syndicats se sont montrés moins partisans du système de l'échelle mobile étant donné que celui-ci ne leur laisse qu'un rôle limité à jouer dans le processus de la fixation des salaires et du fait du rétrécissement excessif de la fourchette des salaires. Les représentants de l'Italie ont reconnu avec les services du Fonds que la modification du mécanisme d'indexation, quoique souhaitable en soi, devrait être complétée par des efforts de modération lors des prochaines conventions collectives, si le taux d'augmentation des charges salariales globales doit être ramené à un niveau plus proche de celui des principaux partenaires commerciaux de l'Italie. A cet égard, les autorités ont reconnu qu'il est important d'exercer un contrôle rigoureux sur la croissance des agrégats monétaires afin d'éviter l'intensification des anticipations inflationnistes au cours de la période de négociations salariales.

5. Politique extérieure

De l'avis des représentants de l'Italie, la dégradation du solde courant de l'Italie depuis 1979 est due essentiellement à la hausse des prix internationaux du pétrole et à la persistance d'une demande intérieure plus élevée que dans les principaux partenaires commerciaux de l'Italie. En 1981, la balance commerciale réelle s'était améliorée à la suite d'une baisse de la demande intérieure et d'une certaine amélioration de la position concurrentielle du pays. Toutefois, sous l'effet d'une nouvelle dégradation (de 9 %) des termes de l'échange, le déficit courant est resté de l'ordre de 2,25 % du PIB. Les autorités italiennes estiment que dans le nouveau contexte international caractérisé par une réduction des excédents de l'OPEP et par le renforcement correspondant de la position en compte courant de la plupart des grands pays industrialisés, une réduction considérable du déficit courant de l'Italie s'impose à court terme et que le compte des opérations courant doit être approximativement rééquilibré à moyen terme. C'est la raison pour laquelle la politique financière devra viser à garantir que la croissance de la demande intérieure continuera à évoluer parallèlement à celle des principaux partenaires commerciaux de l'Italie. En outre, on a estimé que le niveau de l'investissement doit être accru, notamment dans les secteurs énergétique et agricole, premiers responsables de la dégradation du solde extérieur de l'Italie.

Le financement du déficit courant au cours des dernières années a porté l'encours total de la dette italienne à 48 milliards de dollars E.U. à la fin de 1981. A cette même date, le total des avoirs extérieurs de l'Italie, or exclu, s'établissait à environ 35,2 milliards de dollars E.U. Les autorités ont indiqué que si la capacité d'emprunt de l'Italie sur les marchés financiers internationaux est considérable, l'un des objectifs essentiels de la politique économique est de réduire les besoins d'emprunt sur ces marchés afin d'alléger le fardeau du service de la dette extérieure à moyen terme. D'autres objectifs de la politique de la dette sont l'allongement des échéances de la dette et la diversification de sa structure en vue de réduire la proportion actuellement élevée de prêts libellés en dollars E.U. En outre, des mesures ont récemment été adoptées par le Trésor afin de garantir que les entreprises italiennes feront appel aux marchés financiers internationaux selon des calendriers coordonnés.

En ce qui concerne la politique des taux de change, les représentants de l'Italie ont fait observer que la position concurrentielle du pays s'était améliorée au cours des 18 derniers mois du fait de la forte appréciation du dollar et des réalignements au sein du système monétaire européen (Graphique 1). Cette amélioration n'a pas pleinement compensé la détérioration de la position concurrentielle, notamment à l'égard des partenaires commerciaux européens, intervenue entre le début de 1979 et le début de 1981, encore que le taux de change ait été inhabituellement faible au début de cette période. Les autorités ont indiqué que la volonté de l'Italie de continuer à honorer ses engagements à l'égard du S.M.E a pour objet d'inspirer une certaine discipline aux entreprises et aux syndicats, facteur considéré comme le mieux à même de garantir la compétitivité internationale du pays. Toutefois, les autorités ont également reconnu que la politique de taux de change devait conserver une certaine souplesse pour prévenir tout fort mouvement de hausse du taux de change réel à moyen terme.

En raison des tensions considérables qui se sont exercées sur les marchés des changes et afin de renforcer le programme de resserrement monétaire, les autorités ont assujéti en mai 1981 la plupart des paiements à l'extérieur à un régime de dépôt préalable de 30 %. L'application de cette disposition a été prorogée en septembre 1981 et a finalement été éliminée en février 1982. Après la suppression de l'obligation de dépôt préalable, la réapparition de tensions sur les marchés des changes en avril 1982 a amené les autorités à adopter des mesures destinées à réduire les possibilités de termaillage. De l'avis des autorités, l'incidence principale du système de dépôt préalable à l'importation a été de permettre, en retardant les paiements d'importations, des entrées de capitaux d'un niveau très élevé, qui ont culminé, selon les estimations, à environ 3,5 milliards de dollars E.U. Par ailleurs, la liquidité de l'économie a été réduite dans une certaine mesure. Les autorités ont reconnu que ces effets auraient pu être obtenus, quoique avec un certain retard, grâce aux instruments plus traditionnels de la politique monétaire. Elles se sont également déclarées

conscientes des lacunes que présente le système tant dans ses aspects internationaux qu'en ce qui concerne l'allocation des ressources et du fait du caractère réversible des améliorations qui avaient pu être ainsi obtenues. Toutefois, elles ont signalé que le régime de dépôt à l'importation avait été institué à titre temporaire, afin d'intervenir rapidement, en attendant que puissent être mises en oeuvre des mesures correctives de nature plus fondamentale.

La politique commerciale a continué en 1981 de s'inspirer essentiellement des directives formulées par la Communauté économique européenne, y compris de certaines restrictions portant notamment sur les secteurs des textiles de l'acier. En outre, des contingents relativement restrictifs ont été appliqués dans le cas de certaines importations de produits sensibles provenant de pays tiers aux Communautés européennes, telles les automobiles. En ce qui concerne l'orientation future de la politique commerciale, les autorités italiennes se sont engagées à maintenir l'ouverture du système commercial international, en dépit des pressions prévisibles dans le climat économique actuel. En réponse aux questions des services du Fonds relatives au maintien des restrictions à l'achat de devises à des fins touristiques, les autorités ont fait observer que l'objectif fondamental de ces restrictions était d'enrayer les sorties illégales de capitaux. Les restrictions ont fait l'objet d'une libéralisation en 1980 et elles continuent d'être réexaminées, dans le but de les éliminer dès que la situation de la balance des paiements le permettra.

Les représentants de l'Italie ont fait observer que l'aide publique au développement fournie par l'Italie était passée de l'équivalent de 0,17 % du PIB en 1980 à 0,23 % en 1981. Les autorités ont l'intention de rapprocher le niveau de l'aide au développement fournie par l'Italie au cours des toutes prochaines années du niveau moyen de l'aide fournie par d'autres membres du Comité d'aide au développement. Le gouvernement a l'intention de porter l'aide de l'Italie - par le biais essentiellement d'un accroissement de l'aide bilatérale - à 0,34 % du PIB d'ici 1983.

IV. Perspectives

Les prévisions des services du Fonds pour 1982 figurant au Tableau 1 diffèrent des prévisions officielles présentées à la fin de 1981 en ce sens qu'elles sont basées sur des estimations récemment révisées des finances du secteur public et non plus sur les estimations du projet de budget. Le déficit du secteur public plus élevé qu'initialement prévu supposerait, compte tenu du programme monétaire actuel relatif à l'expansion du crédit au secteur privé, une réaccélération considérable du taux de croissance des agrégats financiers au sens large. Dans la préparation des prévisions, il a été supposé que la politique des taux d'intérêt serait gérée avec souplesse de manière à ce

que le ratio avoirs financiers/PIB puisse être maintenu à son niveau moyen de 1981. Etant donné ces hypothèses, il faut s'attendre à une poussée sensible de la demande intérieure à la fin de 1982 et au cours des premiers mois de 1983. Cette évolution aurait probablement pour effet d'arrêter le ralentissement de l'inflation et de maintenir le déficit courant par rapport au PIB à un niveau proche de celui des dernières années. Un des facteurs principaux de la reprise de la demande intérieure serait un certain redressement des dépenses de consommation dû à l'augmentation du revenu disponible consécutive aux transferts budgétaires et aux augmentations contractuelles de salaires. Dans le même temps, on assisterait à une certaine reconstitution des stocks, qui étaient tombés à un niveau relativement faible en 1981, alors que la demande d'investissements fixes ne varierait guère par rapport à l'année dernière. En dépit du léger redressement de la demande intérieure, on prévoit que les parts de marchés extérieurs de l'Italie augmenteront à nouveau sous l'effet décalé de l'amélioration de la compétitivité enregistrée en 1981. Toutefois, on ne s'attend pas à ce que la contribution du solde extérieur à la croissance du PIB soit très sensible, étant donné que les importations s'accroîtront probablement sous l'effet de l'évolution de la demande intérieure. Sur cette base, le PIB réel augmenterait d'environ 2,4 % en 1982 après avoir légèrement diminué en 1981.

En ce qui concerne l'inflation, grâce au ralentissement observé au premier semestre de 1982, le niveau moyen de 16 % fixé par le gouvernement ne devrait pas être excessivement dépassé. Toutefois, l'augmentation prévue de la demande intérieure, qui aurait lieu en même temps que le renouvellement d'importantes conventions salariales, risque de provoquer une réaccélération de l'inflation vers la fin de l'année. Le déficit courant de la balance des paiements passerait, d'après les projections, de 9.200 milliards de lires en 1981 à 10.800 milliards de lires en 1982 mais resterait néanmoins généralement stable par rapport au PIB. Cette prévision s'explique par l'évolution de la balance commerciale réelle mentionnée ci-dessus, ainsi que par le fait que l'affaiblissement de la lire par rapport au dollar compensera vraisemblablement toute amélioration des termes de l'échange due à la baisse des prix internationaux des produits primaires.

V. Evaluation par les services du Fonds

En 1981, l'économie italienne a amorcé le processus nécessaire d'ajustement au second choc pétrolier, avec un certain retard toutefois par rapport aux autres grands pays industrialisés. La demande intérieure a été ramenée à un niveau plus proche de celui des principaux partenaires commerciaux de l'Italie, alors que le taux d'inflation est tombé de 21 % au milieu de 1981 à 15 % environ au milieu de 1982, première étape importante dans la voie de l'objectif fixé par le gouvernement, à savoir abaisser l'inflation au niveau moyen des pays des Communautés européennes d'ici à 1984. Dans le même temps, en dépit d'une

nouvelle détérioration considérable des termes de l'échange, le déficit courant de la balance des paiements a été réduit légèrement, pour ne plus atteindre que l'équivalent de 2,3 % du PIB en 1981. Le fléchissement des pressions exercées par la demande intérieure et l'amélioration de la position concurrentielle du pays obtenue grâce à la gestion relativement souple du taux de change ont entraîné un certain redressement des parts de marchés extérieurs de l'Italie ainsi qu'une forte réduction du volume des importations.

De l'avis des services du Fonds, les progrès accomplis jusqu'ici par les autorités italiennes ne doivent pas faire perdre de vue la nécessité de poursuivre l'ajustement. Les améliorations constatées l'année dernière en matière d'inflation et de balance des paiements ont bénéficié largement de facteurs conjoncturels et peu de progrès ont été accomplis dans la voie de la résolution des problèmes fondamentaux qui subsistent dans le domaine des finances publiques et de la détermination des revenus. Même à son niveau actuel de 15 %, l'inflation est deux fois plus élevée que l'inflation moyenne des principaux pays industrialisés, tandis que les perspectives en matière de compte courant font attendre un déficit considérable au moment où le groupe des pays industrialisés devient excédentaire. Plus préoccupante encore est l'accumulation actuelle de liquidités due à la forte hausse du déficit budgétaire qui, si elle n'est pas rapidement enrayerée, pourrait se traduire par l'annulation des progrès accomplis sur le front de l'inflation et par l'élargissement du déficit de la balance des paiements.

La réduction de l'inflation a été assurée jusqu'à présent pour l'essentiel par un resserrement considérable de la politique monétaire. Dans le contexte d'une hausse du déficit du secteur public, l'expansion du crédit au secteur privé a été sévèrement réduite, alors que les taux d'intérêt ont pu atteindre des niveaux sensiblement positifs en valeur réelle. De l'avis des services du Fonds, il faut que le taux de croissance des agrégats monétaires continue d'être progressivement réduit afin de garantir des progrès constants en matière d'inflation. La conduite de la politique monétaire a reposé jusqu'ici dans une très large mesure sur la réglementation, par exemple, les plafonds de crédit et les coefficients obligatoires d'investissement, instruments qui non seulement ont compromis l'efficacité de la répartition des ressources, mais qui ont également progressivement perdu de leur valeur car des techniques permettant de les contourner ont été trouvées. C'est pourquoi les services du Fonds se félicitent de l'importance croissante attachée aux mécanismes de régulation axés sur le marché. Ce qu'on a appelé le "divorce" du Trésor d'avec la Banque d'Italie a permis à cette dernière de disposer d'une plus grande indépendance dans la détermination de la proportion du déficit public qu'elle finance. Ceci devrait favoriser la hausse des taux d'intérêt réels qui serait nécessaire si le déficit du secteur public continue à augmenter. Un assouplissement de la politique de taux d'intérêt permettrait également l'élimination progressive des dispositions réglementaires en tant que principaux instruments de la politique monétaire.

Si des mesures radicales ne sont pas prises rapidement pour enrayer la hausse ininterrompue de la part des ressources financières et non financières absorbées par le secteur public, le maintien d'une politique rigoureuse se traduira inévitablement par l'éviction des investissements du secteur privé. En 1981, le déficit global du secteur public a représenté environ 13 % du PIB tandis que les dépenses du secteur public ont dépassé 50 % du PIB, proportion considérablement supérieure à la proportion moyenne enregistrée dans les autres pays industrialisés. Il est vrai que le projet de budget de 1982 visait la réduction du déficit par rapport au PIB, ce qui aurait permis un nouveau ralentissement de la croissance des agrégats monétaires et du crédit sans empêcher pour autant une croissance modérée du crédit au secteur privé. Toutefois, compte tenu des tendances actuelles, l'objectif que les autorités s'étaient fixé dans le budget sera largement dépassé et le déficit augmentera probablement encore en 1982 par rapport au PIB.

Au cours des dernières années, c'est essentiellement sur les recettes que s'est concentré l'effort visant à ralentir la croissance du déficit du secteur public. La charge fiscale par rapport au PIB a été considérablement accrue du fait de mesures adoptées, de l'alourdissement automatique de la pression fiscale et d'un certain succès dans la lutte contre la fraude fiscale. S'il existe une certaine marge de manoeuvre qui permettrait d'accroître légèrement la charge fiscale et d'améliorer sa répartition, ainsi que d'augmenter les recettes grâce à une tarification plus réaliste des services du secteur public, les services du Fonds partagent l'opinion des autorités selon laquelle l'effort destiné à corriger les faiblesses fondamentales des finances publiques doit se concentrer essentiellement sur le freinage des dépenses. L'effort qui s'impose pour renverser la tendance suivie par les dépenses du secteur public devra être poursuivi avec vigueur pendant plusieurs années dans un certain nombre de directions. Il serait fondamental à cet égard de réduire la croissance des crédits budgétaires pour permettre la liquidation progressive de l'encours des crédits non utilisés, compte tenu de la contrainte que représente la nécessité de ralentir la croissance des dépenses de trésorerie par rapport à leur croissance passée. Ces efforts devraient être étayés par un renforcement des procédures budgétaires pluri-annuelles de manière à ce que les lois donnant lieu à des dépenses renouvelables prévoient également des sources de financement renouvelables suffisantes. Dans le même temps, il serait justifié de procéder à une refonte du système de sécurité sociale pour assurer sa viabilité financière à moyen terme, et d'accroître considérablement la capacité des entités parapubliques, et notamment des collectivités territoriales, d'accroître leurs recettes, afin d'établir un lien plus étroit entre les décisions relatives aux dépenses et les compétences en matière de recettes.

La série d'importantes négociations salariales contractuelles prévue prochainement se tiendra dans un contexte marqué par la réduction des augmentations contractuelles de salaires à l'étranger, ce qui rend encore plus essentiel un ralentissement considérable de la croissance

des charges salariales de l'industrie italienne. De l'avis des services du Fonds, une condition importante de ce freinage serait le maintien d'une politique monétaire rigoureuse et compatible avec la poursuite du ralentissement de l'inflation. Cette orientation pourrait être utilement complétée par l'adoption de mesures spécifiques destinées à modifier le processus de fixation des salaires. L'accord de principe donné par les syndicats au début de cette année d'accepter des augmentations de salaires ne dépassant pas le niveau d'inflation retenu par le gouvernement est un premier pas dont on peut se féliciter. On doit espérer que les prochaines négociations salariales seront caractérisées par une prise de conscience plus grande que dans le passé, des intérêts communs des partenaires sociaux, et que ces négociations fourniront l'occasion de modifier le mécanisme d'indexation de manière à éliminer certaines de ses principales lacunes économiques. Il serait particulièrement souhaitable que les augmentations contractuelles puissent être modulées selon l'évolution relative de la productivité et d'éliminer du mécanisme d'indexation l'effet de la hausse des prix à l'importation et de la fiscalité indirecte, de manière à fournir aux autorités un plus grand éventail d'options de politiques économiques. Le freinage des hausses de salaires devrait également s'accompagner de mesures structurelles destinées à améliorer le fonctionnement du marché du travail et à accroître la productivité. A cet égard, il semble qu'un plus grand effort s'impose pour réduire les nombreux obstacles institutionnels à la mobilité de la main-d'oeuvre.

Bien que l'Italie enregistre un taux d'inflation des coûts et des prix plus rapide que celui de ses principaux partenaires commerciaux, elle a, au cours des 18 derniers mois, retrouvé en partie la compétitivité perdue depuis le début de 1979. Les services du Fonds partagent l'opinion des autorités selon laquelle la manière la plus souhaitable d'assurer la compétitivité internationale est d'adopter des mesures visant à freiner la hausse des coûts et des prix intérieurs. Toutefois, dans la mesure où des divergences persistent dans l'évolution en matière de coûts et de prix entre l'Italie et ses principaux partenaires commerciaux, la politique de taux de change devra conserver une certaine souplesse. Le maintien d'un taux de change concurrentiel et d'un taux de croissance de la demande intérieure s'alignant généralement sur celui des principaux partenaires commerciaux de l'Italie est, de l'avis des services du Fonds, une condition essentielle de nouveaux progrès en matière d'ajustement extérieur. Cette politique pourrait être utilement complétée par l'adoption de mesures spécifiques, notamment dans le domaine de l'investissement, destinées à réduire la dépendance énergétique de l'Italie. Les résultats de l'Italie en matière de réduction de la consommation énergétique par unité de production sont maintenant très inférieurs à ceux constatés dans les autres principaux pays industrialisés et la mise en oeuvre du plan national de l'énergie s'est faite à un rythme moins rapide qu'on aurait pu le souhaiter.

Les services du Fonds se félicitent de l'élimination du système de dépôt préalable à l'importation en février 1982 et constatent avec satisfaction l'engagement pris par l'Italie en faveur du maintien d'un système de commerce international ouvert. Depuis mai 1974, l'Italie applique des restrictions aux achats de devises pour certains types de voyages dont l'objectif essentiel est d'endiguer les sorties clandestines de capitaux. A la suite de la libéralisation de cette politique en mai 1980, les demandes de devises réellement destinées à des voyages non touristiques ont été pleinement satisfaites. Toutefois, les plafonds imposés à l'achat de devises pour des voyages touristiques demeurent une restriction exigeant l'approbation du Fonds. Les services du Fonds en regrettent le maintien et demandent instamment aux autorités de l'éliminer dès que possible. Toutefois, compte tenu de la situation actuelle de la balance des paiements de l'Italie, il est recommandé que le Fonds continue d'approuver cette restriction, soit pour une nouvelle période de 12 mois, soit jusqu'aux prochaines consultations au titre de l'article IV si ces dernières ont lieu après l'expiration de la période de 12 mois.

VI. Projet de décision

Le projet de décision suivant est soumis pour adoption au Conseil d'administration :

1. Le Fonds adopte la présente décision relative aux mesures de change prises par l'Italie qui relèvent de la section 2 de l'article VIII des Statuts, à la lumière des consultations 1982 au titre de l'article IV tenues avec l'Italie conformément à la décision n° 5392-(77/63), adoptée le 29 avril 1977 (Surveillance des politiques de taux de change).

2. L'Italie impose des restrictions au montant de devises disponibles pour les voyages touristiques, selon les modalités décrites dans le document EBS/76/152 (10/12/76) modifié par le document EBD/80/136 (13/5/80). Le Fonds prend note que les autorités ont l'intention de suivre de près l'application de cette restriction et de la supprimer dès que la situation de la balance des paiements le permettra. Dans ces conditions, le Fonds donne son approbation au maintien de cette restriction jusqu'au 30 septembre 1983 ou jusqu'aux prochaines consultations au titre de l'article IV, si elles ont lieu avant cette date.

Italie - Relations avec le Fonds

(au 30 juin 1982)

Quote-part : 1.860 millions de DTS

Encours des achats : nul

Avoirs du Fonds en
lires italiennes : 1.229,4 millions de DTS, équivalent à 66,1 % de
la quote-part

Position en DTS : 711,4 millions de DTS, équivalent à 101,3 % de
l'allocation cumulative nette

Distribution d'or : 855.829,6 onces d'or fin

Système de change : Depuis le 13 mars 1979, l'Italie participe au
mécanisme de taux de change du Système
monétaire européen; la marge de fluctuation
prévue est de 6 %. Le taux pivot de la lire a
été réduit de 6 % par rapport aux autres mon-
naies du S.M.E le 22 mars 1981, d'environ 3 % le
4 octobre 1981 puis de 3,3 % le 14 juin 1982.
Entre la date d'adhésion de l'Italie au S.M.E et
le 30 juin 1982, la lire s'est dépréciée de
22,8 % en valeur effective, et de 39,3 % par
rapport au dollar E.U. Au 30 juin 1982, le
taux de change était de 1.382 lires pour un
dollar E.U. et le même jour, l'indice MMTC
pour la lire (1975 = 100) était de 53,5.

Italie - Données de base

Superficie	302.200 kilomètres carrés
Population (milieu de 1981)	57,20 millions
Population active (moyenne de 1981)	22,67 millions
PIB par habitant (1981)	6.960.200 liras (4.920 DTS)

<u>Emploi et origine des ressources (1981)</u>	<u>Milliards de liras</u>	<u>Pourcentage</u>
Consommation privée	253.352	63,6
Consommation publique	74.085	13,6
Formation brute de capital fixe	80.836	20,3
Variation des stocks	<u>3.610</u>	<u>0,9</u>
Dépense intérieure brute	411.883	103,4
Exportations de biens et de services	98.473	24,7
Importations de biens et de services	<u>-112.231</u>	<u>-28,1</u>
Produit intérieur brut	398.125	100,0

<u>Principaux indicateurs économiques</u> <u>(pourcentage annuel de variation)</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
PIB (à prix constants)	4,9	3,9	-0,2
Consommation privée (à prix constants)	5,3	4,3	0,2
Formation brute de capital fixe (à prix constants)	5,9	9,4	-0,2
Production industrielle	6,7	5,5	-2,3
Exportations de biens (en liras)	26,1	11,3	29,0
Importations de biens (en liras)	34,9	32,2	21,4
Coût unitaires de main-d'oeuvre dans l'industrie	9,5	13,7	18,2
Prix à la consommation	14,8	21,2	17,8
Déflateur du PIB	15,9	20,8	17,6
Monnaie et quasi-monnaie (M3, en fin d'année)	23,2	17,3	16,0
Déficit global de l'Etat (en pourcentage du PIB)	10,8	10,8	13,0
<u>Balance des paiements (millions de DTS)</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
Exportations de biens (f.o.b.)	57.065	54.351	60.101
Importations de biens (f.o.b.)	-57.827	-65.904	-68.583
Services et transferts nets	<u>5.145</u>	<u>4.708</u>	<u>1.963</u>
Solde au titre des biens, services et transferts	4.383	-6.845	-6.519
Mouvements de capitaux (montant net)	<u>-2.627</u>	<u>1.571</u>	<u>7.459</u>
Balance globale	1.756	-5.274	940
Réserves officielles brutes (or exclu; en fin d'année)	14.085	17.767	17.075

Tableau 1. Italie - Principales variables économiques, 1979-82
(Pourcentage de variation)

	1979	1980	1981	1982 ¹ Estimations
Demande et production				
Consommation privée	5,3	4,3	0,2	2,5
Consommation publique	1,6	2,2	1,8	1,5
Investissement fixe	5,8	9,4	-0,2	---
Formation de stocks ²	<u>0,8</u>	<u>2,2</u>	<u>-3,1</u>	<u>0,6</u>
Demande intérieure totale	5,6	7,1	-2,7	2,5
Exportations de biens et de services	9,1	-4,3	6,0	6,0
Importations de biens et de services	<u>13,8</u>	<u>8,3</u>	<u>-5,4</u>	<u>6,0</u>
Solde extérieur ²	-0,5	-2,8	2,6	0,2
PIB	4,9	3,9	-0,2	2,6
Production industrielle	6,7	5,5	-2,3	3,5
Salaires, coûts et prix				
Rémunération horaire dans l'industrie manufacturière	19,3	19,8	23,2	21,7
Productivité dans l'industrie manufacturière	8,9	5,4	4,2	4,8
Coûts unitaires de main-d'oeuvre dans l'industrie manufacturière	9,5	13,7	18,2	16,1
Indice du coût de la vie	14,8	21,2	17,8	16,5
Déflateur du PIB	15,9	20,8	17,6	17,0
Taux de chômage	7,7	7,6	8,4	9,0
Revenu disponible des ménages	18,5	22,4	19,3	19,9

Source : Ministère du Budget et Ministère du Trésor, Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, 1980.

¹ Prévisions des services du Fonds.

² Les variations de la formation de stocks et du solde extérieur sont exprimées en pourcentage du PIB de l'année précédente.

Tableau 2. Italie - Evolution extérieure, 1979-82

	1979	1980	1981 ¹	1982 ² Estimations
Evolution des échanges commerciaux (pourcentage de variation)				
Importations, c.a.f., sur la base des déclarations en douane				
Valeur unitaire	18,5	29,5	34,0	15,0
Volume	13,1	2,1	-9,7	6,0
Exportations, f.o.b., sur la base des déclarations en douane				
Valeur unitaire	17,6	21,7	22,2	15,0
Volume	7,2	-8,7	5,7	6,0
Croissance du marché	6,4	2,7	1,9	2,3
Etat récapitulatif de la balance des paiements (milliards de lires)				
Balance commerciale, f.o.b.-f.o.b.	-791	-13.991	-12.002	-14.631
Services	4.967	4.661	1.989	1.700
Transferts privés	1.177	1.175	1.598	1.900
Transferts publics	-800	-136	-810	200
Solde courant	4.553	-8.290	-9.225	-10.831
En pourcentage du PIB	1,6	-2,4	-2,3	-2,3
Capitaux non monétaires	-2.404	2.749	11.737	...
Erreurs et omissions	-324	-716	-979	...
Balance globale	1.824	-6.258	1.533	...
Réserves officielles brutes (or exclu) ³	18.198	23.125	20.135	...
Position extérieure nette des banques commerciales ³	-8.537	-15.851	-13.391	...
Pour mémoire				
Taux de change moyens				
Lires pour un dollar E.U.	830,9	856,5	1.136,8	...
Taux de change effectif (coefficient de pondération MMTIC 1975 = 100)	69,4	67,2	58,3	...

Sources Banque d'Italie, Bollettino, FMI, Statistiques financières internationales; données communiquées par les autorités italiennes, estimations et projections des services du Fonds.

¹ Estimations provisoires.

² Prévisions des services du Fonds.

³ Fin de période, en millions de dollars E.U.

Tableau 3. Italie - Principaux indicateurs financiers, 1979-82

	1979	1980	1981	1982 ¹
<u>(En proportion du PIB)</u>				
Indicateurs budgétaires				
Secteur de l'Etat				
Recettes ²	25,5	28,6	29,7	33,5
Dont : recettes fiscales	18,6	20,4	21,5	23,6
Dépenses ²	35,4	37,2	40,4	45,0
Dépenses de fonctionnement	31,3	33,3	36,5	39,6
Dépenses d'investissement	4,1	3,9	3,9	5,4
Déficit du budget de fonctionnement	6,6	5,5	8,0	7,0
Déficit global ³	10,8	10,8	13,0	13,6
<u>(Fin de période; pourcentage de variation, sauf indication contraire)</u>				
Variables monétaires				
'12	20,4	12,7	10,0	8,7 ⁴
'13	23,2	17,3	16,0	15,1 ⁴
Expansion du total des crédits intérieurs	18,4	18,3	17,9	18,3 ⁴
Prêts des banques commerciales au secteur privé	21,6	18,9	12,7	7,7 ⁴
Proportion des crédits au secteur de l'Etat dans le total des crédits intérieurs	53,3	54,2	63,0	...
<u>(Pourcentage; moyenne de la période considérée, sauf indication contraire)</u>				
Taux d'intérêt				
Taux d'escompte (fin de période)	15,0	16,5	19,0	19,0 ⁵
Bons du Trésor à trois mois	13,5	15,9	20,0	20,3 ⁶
Taux de base	14,6	19,0	21,5	22,1 ⁶
Taux moyen des dépôts	9,3	10,9	12,7	13,5 ⁶

Sources Banque d'Italie et Ministère du Trésor.

- ¹ Prévisions officielles sur la base des tendances actuelles.
- ² Après déduction des opérations financières.
- ³ Y compris les prêts nets mais à l'exclusion de la liquidation de la dette.
- ⁴ Au 31 mars 1982.
- ⁵ Au 30 juin 1982.
- ⁶ Moyenne des cinq premiers mois de l'année.