



Bruxelles, le 29.5.2013
COM(2013) 362 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2013

**et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour la période 2012-
2017**

{SWD(2013) 362 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2013

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour la période 2012-2017

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne³,

vu les résolutions du Parlement européen⁴,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres⁵, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2013) 362 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 et P7_TA(2013)0053.

⁵ Décision 2013/208/UE du Conseil du 22 avril 2013.

compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

- (3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un Pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, au niveau des États membres, de l'UE et de la zone euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.
- (4) Le 6 juillet 2012, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de l'Italie pour 2012 et a émis un avis sur la version actualisée de son programme de stabilité pour la période 2011-2015.
- (5) Le 28 novembre 2012, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁶, qui marque le lancement du semestre européen 2013 de coordination des politiques économiques. Le 28 novembre 2012 également, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁷ dans lequel l'Italie est mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 14 mars 2013, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité de prendre des mesures en faveur d'un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de rétablir des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (7) Le 10 avril 2013, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi⁸ concernant l'Italie, conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Son analyse l'amène à conclure que l'Italie connaît des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent une action déterminée de la part des pouvoirs publics. La perte de compétitivité extérieure et la dette publique élevée, le tout sur fond de croissance atone prolongée, restent plus particulièrement considérées comme les principaux déséquilibres macroéconomiques du pays.
- (8) Le 11 avril 2013, l'Italie a présenté son programme de stabilité 2013 pour la période 2012-2017 et son programme national de réforme pour 2013. Le nouveau gouvernement nommé le 28 avril a ensuite exprimé son intention de renforcer le programme de réformes structurelles tout en confirmant les objectifs budgétaires fixés dans le programme de stabilité. Le 17 mai, l'Italie a adopté un décret-loi contenant de nouvelles dispositions relatives à l'impôt foncier et à la prorogation du régime de complément salarial pour les travailleurs sous-employés. Vu leur interdépendance, les deux programmes et les nouvelles mesures adoptées par le gouvernement ont été évalués simultanément.
- (9) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité 2013-2017 réalisée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires contenues dans le

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 118 final.

programme est optimiste pour 2014 comparé aux prévisions établies par la Commission au printemps 2013. Il est plausible à partir de 2015, mais uniquement dans l'hypothèse d'une mise en œuvre intégrale des réformes structurelles adoptées, ce qui reste une gageure. La stratégie budgétaire définie dans le programme a été confirmée par le nouveau gouvernement et approuvée par le Parlement. Cette stratégie vise à maintenir le déficit en deçà des 3 % du PIB pendant toute la période couverte par le programme, à atteindre l'objectif à moyen terme (OMT) en 2013 et à infléchir à la baisse le ratio dette/PIB à partir de 2014. Le programme confirme l'OMT d'une position budgétaire équilibrée en termes structurels, ce qui est conforme au pacte de stabilité et de croissance. Le déficit a été ramené à 3 % du PIB en 2012 et devrait, selon les prévisions de la Commission du printemps 2013, publiées le 3 mai, rester en dessous de la valeur de référence sur la période 2013-2014. D'après l'évaluation qui en a été faite et pour autant que leur mise en œuvre soit cohérente, les dispositions adoptées le 17 mai par le gouvernement italien ne devraient avoir aucun impact significatif sur le déficit. Partant de l'hypothèse selon laquelle la stratégie adoptée ne sera plus modifiée, après s'être amélioré de 2,7 points au total entre 2009 et 2012, le solde structurel exprimé en pourcentage du PIB devrait encore gagner un point en 2013 pour atteindre - 0,5 % avant de connaître une légère détérioration en 2014. Le solde primaire structurel devrait avoisiner les 5 % du PIB en 2014. Les prévisions d'ajustement structurel pour 2013 sont correctes, y compris sur la base d'une analyse des dépenses hors mesures discrétionnaires dans le volet des recettes, tandis que, pour 2014, elles s'écartent de la trajectoire d'ajustement devant permettre d'atteindre l'OMT. Le programme prévoit que la dette publique atteindra son point culminant en 2013 avant de commencer à baisser grâce, entre autres, au produit attendu des opérations de privatisation qui devrait représenter un point de pourcentage du PIB par an. Selon les prévisions, toutefois, le ratio dette/PIB devrait continuer d'augmenter de quelque 2,5 points de pourcentage sur la période 2013-2014, en raison, notamment, du règlement de la dette commerciale. Ces prévisions ne tiennent pas compte du produit des opérations de privatisation, dont le détail n'a pas encore été précisé. S'agissant du critère de la dette, l'Italie entrera en 2013 dans une période de transition de trois ans et la trajectoire de la dette prévue dans le programme de stabilité garantit la réalisation de progrès suffisants sur la voie du respect de ce critère. Toutefois, les prévisions du déficit et de la dette exposées dans le programme reposent sur l'hypothèse d'une mise en œuvre intégrale des mesures budgétaires et des réformes structurelles adoptées, qui sont essentielles pour asseoir la confiance du marché et stimuler la croissance et l'emploi.

- (10) D'importantes réformes ont été adoptées pour promouvoir la viabilité budgétaire et stimuler la croissance, mais leur pleine mise en œuvre se heurte à de multiples problèmes et l'Italie a encore fort à faire. Parmi les mesures essentielles proposées, plusieurs n'ont pas encore été adoptées ou n'ont pas encore franchi l'étape législative et le suivi de leur application concrète risque de manquer de cohérence entre les différents niveaux de pouvoir. L'administration publique est peu performante du point de vue du cadre réglementaire et procédural, de la qualité de la gouvernance et de la capacité administrative, et ces faiblesses importantes affectent la réalisation des réformes et l'environnement des entreprises.
- (11) Il est nécessaire d'achever la réforme de la justice civile en mettant rapidement en œuvre la révision de l'organisation juridictionnelle, ainsi qu'en réduisant la longueur excessive des procédures, l'arriéré judiciaire et le nombre élevé de contentieux, afin d'améliorer l'environnement des entreprises. À la suite de l'arrêt sur la médiation rendu par la Cour constitutionnelle en octobre 2012, des mesures doivent être prises pour

promouvoir les mécanismes de résolution extrajudiciaire des litiges. La corruption est particulièrement préoccupante. Impliquant des coûts estimés à 4 % du PIB, elle sape sérieusement le potentiel de relance économique. La loi anticorruption de novembre 2012 requiert des mesures de suivi et la répression effective de la corruption pourrait encore être améliorée, notamment en ce qui concerne les délais, actuellement courts, de la prescription extinctive.

- (12) La stratégie ambitieuse d'assainissement budgétaire adoptée par l'Italie s'est accompagnée de l'introduction d'une règle relative à l'équilibre budgétaire dans la Constitution en avril 2012 et de mesures destinées à améliorer l'efficacité et la qualité des dépenses publiques. Cependant, en raison de lacunes dans leur mise en œuvre, ces mesures n'ont pas pu produire leur plein effet, notamment en ce qui concerne l'efficacité de l'emploi dans le secteur public et la réduction du nombre de provinces. Le plan d'action pour la cohésion a permis d'accélérer l'absorption des fonds structurels, soit un montant de 12,1 milliards d'EUR octroyés en trois tranches consécutives. Néanmoins, bien que meilleure, la gestion globale des fonds pêche toujours par manque d'ambition, notamment dans le sud du pays, ce qui suscite de vives inquiétudes pour la période de programmation 2014-2020. L'Italie dispose donc encore d'une marge importante pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques.
- (13) Les banques italiennes jouent traditionnellement un rôle déterminant de soutien de l'activité économique, notamment en accordant des prêts aux petites entreprises, mais la longue récession économique a affaibli leur capacité à assumer ce rôle. La hausse du risque de crédit, provoquée par des volumes importants et croissants de prêts improductifs, a contribué à une contraction des crédits et érode la rentabilité des banques, déjà faible. En réaction, la Banque d'Italie procède actuellement à des contrôles sur place afin d'évaluer l'adéquation du provisionnement des prêts improductifs. Certaines caractéristiques propres à la gouvernance d'entreprise des banques italiennes peuvent limiter l'efficacité de leurs opérations d'intermédiation financière. Des mesures ont été prises pour encourager le recours aux circuits de financement non bancaires, notamment au financement par fonds propres, et renforcer la capacité d'innovation, mais leur portée reste limitée et elles n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre. La transposition de la directive de l'UE sur les retards de paiements dans les transactions commerciales et la résorption prévue de l'encours cumulé de la dette commerciale contribueront à améliorer la liquidité des entreprises.
- (14) Une vaste réforme a été adoptée en juin 2012 pour remédier aux rigidités et à la segmentation du marché du travail. Cette réforme demande à être menée à terme avec l'adoption de la législation de mise en œuvre en attente et les modalités de son application concrète sur le terrain devront faire l'objet d'un suivi attentif. De plus, les services publics de l'emploi doivent encore être intégrés dans l'administration débitrice des allocations de chômage afin de soutenir la mise en œuvre de stratégies d'activation efficaces. Sur la période 2011-2013, les partenaires sociaux ont adopté plusieurs accords successifs définissant un nouveau système de fixation des salaires. Ce système s'accompagne d'incitations fiscales visant à favoriser un meilleur alignement des salaires sur la productivité et sur les conditions du marché local de l'emploi. Il demande à être effectivement mis en œuvre et devra être progressivement ajusté sur la base du suivi de ses résultats.
- (15) Le nombre de jeunes chômeurs et la proportion de jeunes qui ne travaillent pas, ne font pas d'études ou ne suivent pas de formation ont continué d'augmenter, atteignant respectivement 37 et 21,1 % à la fin de 2012. Tant le taux de diplômés de l'enseignement supérieur que le taux d'emploi des jeunes diplômés de cet

enseignement sont les plus faibles de l'UE, ce qui montre que les compétences des jeunes diplômés sont peu adaptées au marché de l'emploi. En dépit d'une tendance modérée à la baisse, le taux d'abandon scolaire reste élevé, ce qui suscite des inquiétudes quant à la qualité du système éducatif. L'une des clés du problème est la profession d'enseignant qui se caractérise actuellement par une seule voie de carrière et offre peu de possibilités de développement professionnel. La participation des femmes au marché du travail reste faible et l'écart entre les hommes et les femmes en matière d'emploi est l'un des plus importants de l'UE. Le risque de pauvreté et d'exclusion sociale, notamment de dénuement matériel extrême, s'accroît de manière sensible, alors que le système de protection sociale éprouve des difficultés croissantes à faire face aux besoins sociaux, ce qui s'explique par la prépondérance des dépenses consacrées au paiement des pensions de retraite et par le fait que les transferts sociaux hors pensions de retraite ne sont pas suffisamment centrés sur la lutte contre la pauvreté et la promotion de l'inclusion sociale.

- (16) La structure du système fiscal reste complexe et caractérisée par une pression fiscale élevée sur le travail et le capital. Après les mesures adoptées en 2010 et 2011, l'effort visant à déplacer la charge fiscale des facteurs productifs vers la consommation, la propriété et l'environnement s'est quelque peu relâché. Des mesures restent nécessaires pour simplifier le système fiscal, rationaliser les dépenses fiscales, aligner l'assiette de l'impôt foncier sur les valeurs de marché, améliorer le respect des obligations fiscales et décourager la fraude. Dans l'attente d'une révision des valeurs cadastrales, la réforme de l'impôt foncier envisagée par l'Italie visera à plus d'équité dans les limites imposées par la stratégie budgétaire définie dans le programme de stabilité. Une réduction de la taille de l'économie souterraine et du travail non déclaré peut être bénéfique pour les finances publiques et avoir des effets positifs en termes d'équité. Il se peut qu'il soit nécessaire d'apporter quelques ajustements aux transferts sociaux pour minimiser l'effet distributif du réexamen des exonérations ou réductions de taux de TVA et des dépenses fiscales directes.
- (17) Des efforts remarquables ont été consentis en matière de libéralisation du secteur des services. Néanmoins, la réforme des professions réglementées doit être poursuivie afin de lever les restrictions encore applicables. Il convient par ailleurs d'en préserver les grands principes et d'éviter tout retour en arrière notamment dans le cadre de la réforme des professions juridiques. Il importe également de prendre des mesures pour ouvrir les services publics locaux à la concurrence à la suite de l'arrêt rendu en juillet 2012 par la Cour constitutionnelle.
- (18) La réforme des industries de réseau est en cours pour ce qui est de l'ouverture de l'accès au marché et de l'amélioration de la capacité des infrastructures, mais il reste encore beaucoup à faire. La dissociation dans le secteur du gaz devrait être menée à bien d'ici septembre 2013 et la stratégie nationale pour l'énergie, adoptée en mars 2013, demande à être mise en œuvre. L'ouverture des télécommunications à la concurrence constitue un autre champ d'action potentiel. L'Italie doit encore mettre en place la nouvelle autorité des transports, chargée des autoroutes, des aéroports, des ports et du système ferroviaire, qui devra être indépendante, dotée des ressources nécessaires à son fonctionnement et investie d'un pouvoir de sanction. Elle doit également faire face à un grave problème de carences des infrastructures nationales et transfrontalières et à des disparités nord-sud qui contribuent à des prix élevés de l'énergie, une faible pénétration du haut débit et des goulets d'étranglement dans les transports.

- (19) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Italie. Elle a examiné le programme de stabilité et le programme national de réforme et a présenté un bilan approfondi. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Italie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Ses recommandations dans le cadre du semestre européen se reflètent dans les recommandations 1 à 6 ci-après.
- (20) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de l'Italie et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁹.
- (21) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de l'Italie et son programme de stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques se reflètent en particulier dans les recommandations 1 à 6 ci-après.
- (22) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a aussi effectué une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur cette base, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. L'Italie devrait elle aussi veiller à ce que ces recommandations soient mises en œuvre intégralement et dans les délais,

RECOMMANDE que l'Italie s'attache, au cours de la période 2013-2014:

1. à faire en sorte que le déficit reste en deçà des 3 % du PIB en 2013 en mettant intégralement en œuvre les mesures adoptées; à poursuivre l'ajustement structurel à un rythme approprié en adoptant des mesures d'assainissement budgétaire propices à la croissance de manière à atteindre l'OMT à partir de 2014 et à s'y maintenir; à constituer les excédents primaires structurels prévus de manière à infléchir durablement à la baisse le ratio dette/PIB, qui est très élevé (selon les prévisions, la dette devrait représenter 132,2 % du PIB en 2014); à continuer d'améliorer durablement l'efficacité et la qualité des dépenses publiques en mettant pleinement en œuvre les mesures adoptées en 2012 et à poursuivre sur cette voie en procédant périodiquement à des réexamens de dépenses approfondis à tous les niveaux de pouvoir;
2. à mettre en œuvre, sans délai, les réformes en cours en adoptant rapidement les actes législatifs nécessaires à leur mise en œuvre, en veillant à leur concrétisation à tous les niveaux de pouvoir et par l'ensemble des parties prenantes et en mesurant leurs effets; à renforcer l'efficacité de l'administration publique et à améliorer la coordination entre les différents niveaux de pouvoir; à simplifier le cadre administratif et réglementaire applicable aux citoyens et aux entreprises et à réduire la durée des procédures en justice, ainsi que le nombre, élevé, de contentieux portés devant la justice civile, notamment en encourageant les procédures de résolution extrajudiciaire des litiges; à renforcer le cadre juridique de la répression de la corruption, notamment en revoyant les règles régissant les délais de prescription; à adopter des mesures structurelles pour améliorer la gestion des fonds de l'UE dans le sud du pays au cours de la période de programmation 2014-2020;

⁹ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

3. à promouvoir des pratiques de gouvernance d'entreprise susceptibles d'améliorer l'efficacité et la rentabilité du secteur bancaire afin de soutenir le flux de crédit en faveur des activités productives; à poursuivre l'examen de la qualité des actifs du secteur bancaire et à faciliter la recherche de solutions au problème des prêts improductifs qui figurent au bilan des banques; à continuer d'encourager le développement des marchés de capitaux en vue de diversifier les modes de financement et d'améliorer l'accès des entreprises au financement, notamment aux fonds propres, de manière à renforcer leur capacité d'innovation et à favoriser leur croissance;
4. à garantir la mise en œuvre effective des réformes du marché du travail et du système de fixation des salaires, de manière à permettre un meilleur alignement des salaires sur la productivité; à prendre de nouvelles mesures pour encourager la participation, principalement des femmes et des jeunes, par exemple au moyen d'une garantie pour la jeunesse, au marché du travail; à améliorer l'enseignement et la formation professionnels, à garantir un fonctionnement plus efficace des services publics de l'emploi et à améliorer les services de conseil et d'orientation destinés aux étudiants de l'enseignement supérieur; à réduire les aspects financiers qui dissuadent de travailler pour apporter un deuxième salaire au ménage et à améliorer l'offre de services de soin et d'accueil des enfants en âge scolaire; à redoubler d'efforts pour prévenir l'abandon scolaire et à améliorer la qualité et les résultats des écoles, y compris en revoyant la carrière et les possibilités de développement professionnel des enseignants; à assurer l'efficacité des transferts sociaux, notamment en ciblant mieux les bénéficiaires des prestations pour toucher, en priorité, les ménages à faible revenu avec enfants;
5. à déplacer la charge fiscale pesant sur le travail et le capital vers la consommation, la propriété et l'environnement d'une manière neutre pour le budget; à redéfinir, dans cette optique, le champ d'application des exonérations et des réductions de taux de TVA, ainsi que des dépenses fiscales directes et à réformer le système cadastral pour aligner l'assiette de l'impôt foncier récurrent sur les valeurs de marché; à poursuivre la lutte contre la fraude fiscale, à améliorer le respect des obligations fiscales et à prendre des mesures énergiques contre l'économie souterraine et le travail non déclaré;
6. à garantir la bonne mise en œuvre des mesures visant à ouvrir le marché dans le secteur des services; à supprimer les dernières restrictions à la prestation des services professionnels et à favoriser l'accès au marché, par exemple dans le secteur des services publics locaux où il convient d'encourager le recours aux marchés publics (en lieu et place des concessions directes); à poursuivre la mise en place des mesures adoptées pour améliorer les conditions d'accès au marché dans les industries de réseau, notamment en créant, en priorité, l'autorité des transports; à augmenter la capacité des infrastructures en mettant l'accent sur les interconnexions énergétiques, sur le transport intermodal et sur les télécommunications haut débit, en vue, également, de mettre fin aux disparités persistantes entre le nord et le sud du pays.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*