



Bruxelles, le 2.6.2021  
COM(2021) 512 final

Recommandation de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2021**

{SWD(2021) 501 final}

Recommandation de

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

### portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2021

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

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 économiques<sup>1</sup>, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale<sup>2</sup> du pacte de stabilité et de croissance<sup>3</sup>. Dans sa communication, la Commission a exposé son point de vue selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue du fait de la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire générale étaient remplies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord avec cette évaluation de la Commission. La clause dérogatoire générale a accordé aux États membres une certaine flexibilité budgétaire pour faire face à la crise. Elle a facilité la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Son activation permet aux États membres de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement conduisant à la réalisation de leur objectif budgétaire à moyen terme, pour autant que cela ne mette pas en péril leur viabilité budgétaire à moyen terme. Le 17 septembre 2020, la Commission a annoncé, dans le cadre de sa stratégie annuelle pour une croissance durable, que la clause dérogatoire générale resterait en vigueur en 2021<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> Cette clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique.

<sup>3</sup> Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, 20 mars 2020, COM(2020) 123 final.

<sup>4</sup> Communication de la Commission – Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, Bruxelles, 17 septembre 2020, COM(2020) 575 final.

- (2) Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé à l'Italie<sup>5</sup> de prendre toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale, pour lutter efficacement contre la pandémie, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra. Il a également recommandé à l'Italie, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en favorisant les investissements.
- (3) Dans sa recommandation concernant la politique économique de la zone euro, le Conseil indique qu'il convient que tous les États membres de la zone euro continuent d'appliquer des politiques budgétaires de soutien durant toute l'année 2021 et que les mesures de politique publique devraient être adaptées aux circonstances propres à chaque pays et être rapides, temporaires et ciblées<sup>6</sup>. Lorsque les conditions épidémiologiques et économiques le permettront, il conviendra de supprimer progressivement les mesures d'urgence, tout en atténuant l'impact de la crise sur le plan social et sur le marché du travail. Il conviendra également de poursuivre les politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en favorisant l'investissement. Les États membres devraient mener des réformes qui renforcent la couverture, l'adéquation et la viabilité des systèmes de santé et de protection sociale pour tous.
- (4) Le 18 novembre 2020, la Commission a adopté ses avis sur les projets de plans budgétaires 2021 des États membres de la zone euro, sur la base d'une évaluation qualitative des mesures budgétaires. La Commission a estimé que le projet de plan budgétaire de l'Italie était globalement conforme aux recommandations de politique budgétaire adoptées par le Conseil le 20 juillet 2020 et que la plupart des mesures exposées dans ce plan soutenaient l'activité économique dans un contexte de considérable incertitude. Néanmoins, certaines mesures ne semblaient être ni temporaires ni contrebalancées par des mesures de compensation.
- (5) Next Generation EU, notamment grâce à la facilité pour la reprise et la résilience, garantira une reprise durable, inclusive et équitable. Le règlement (UE) 2021/241 établissant la facilité pour la reprise et la résilience<sup>7</sup> est entré en vigueur le 19 février 2021. Cette facilité apportera un soutien financier à la mise en œuvre de réformes et à l'investissement, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'UE. Elle contribuera à la reprise économique et à la réalisation d'investissements et de réformes durables et propices à la croissance, favorisant notamment les transitions écologique et numérique, et renforcera la résilience et le potentiel de croissance des économies. Elle aidera ainsi les finances publiques à retrouver à court terme une position plus favorable et contribuera à renforcer leur viabilité, ainsi que la croissance et la création d'emplois, à moyen et à long terme.
- (6) Le 3 mars 2021, la Commission a adopté une communication fournissant de nouvelles orientations visant à faciliter la coordination des politiques budgétaires et l'élaboration

---

<sup>5</sup> Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2020 (JO C 282 du 26.8.2020, p. 74).

<sup>6</sup> Dans l'attente de son adoption définitive par le Conseil, après approbation par le Conseil européen. Le texte approuvé par l'Eurogroupe le 16 décembre 2020 est disponible à l'adresse suivante:

<sup>7</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/fr/pdf>  
JO L 57 du 18.2.2021, p. 17.

des programmes de stabilité ou de convergence des États membres<sup>8</sup>. L'orientation budgétaire globale, compte tenu des budgets nationaux et de la facilité pour la reprise et la résilience, devrait continuer à soutenir l'activité économique en 2021 et 2022. Cependant, une normalisation progressive de l'activité économique étant attendue pour le second semestre de 2021, il conviendrait que les politiques budgétaires des États membres soient davantage différenciées en 2022. Ces politiques devraient tenir compte de l'état de la reprise, de la viabilité budgétaire et de la nécessité de réduire les disparités économiques, sociales et territoriales. Eu égard à la nécessité de favoriser une reprise durable dans l'UE, les États membres présentant de faibles risques en matière de viabilité budgétaire devraient établir leur budget de manière à maintenir une politique budgétaire de soutien en 2022, en tenant compte des effets de la facilité pour la reprise et la résilience. Les États membres affichant un endettement élevé devraient mener des politiques budgétaires prudentes tout en préservant les investissements financés au niveau national et en utilisant les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience pour financer de nouveaux projets d'investissement de qualité et des réformes structurelles supplémentaires. Pour la période postérieure à 2022, les politiques budgétaires devraient continuer à prendre en compte la vigueur de la reprise, le degré d'incertitude économique et les considérations de viabilité budgétaire. Un recentrage des politiques budgétaires en vue de parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme, notamment en éliminant progressivement les mesures de soutien le moment venu, contribuera à garantir la viabilité budgétaire à moyen terme.

- (7) Dans sa communication du 3 mars 2021, la Commission estime par ailleurs que la décision relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont le critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'UE ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). Le 2 juin, la Commission a estimé, sur la base de ses prévisions du printemps 2021, que les conditions permettant de maintenir en vigueur la clause dérogatoire générale en 2022 et de la désactiver en 2023 étaient remplies. Les situations propres à chaque pays continueront d'être prises en considération après la désactivation de la clause dérogatoire générale<sup>9</sup>.
- (8) Le 30 avril 2021, l'Italie a présenté son programme de stabilité pour 2021, conformément à l'article 4 du règlement (CE) n° 1466/97.
- (9) En 2020, d'après les données validées par Eurostat, l'Italie a affiché un déficit public de 9,5 % du PIB, tandis que sa dette publique a augmenté jusqu'à atteindre 155,8 % du PIB. La variation annuelle du solde budgétaire primaire s'est élevée à 8,0 % du PIB, compte tenu notamment des mesures budgétaires discrétionnaires de relance de l'économie et du jeu des stabilisateurs automatiques. L'Italie a également mis en place des mesures de soutien à la trésorerie des entreprises et des ménages (telles que des garanties et des reports d'impôt, qui n'ont aucune incidence budgétaire directe et immédiate), estimées à 24,8 % du PIB.

Le 2 juin 2021, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ce

---

<sup>8</sup> Communication de la Commission au Conseil – Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire, Bruxelles, 3 mars 2021, COM(2021) 105 final.

<sup>9</sup> Communication de la Commission – Coordination des politiques économiques en 2021: surmonter la COVID-19, soutenir la reprise et moderniser notre économie, Bruxelles, 2 juin 2021, COM(2021) 500 final.

rapport examine la situation budgétaire de l'Italie, dont le déficit public a dépassé en 2020 la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, tandis que sa dette publique s'établissait au-dessus de la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité et n'a pas diminué à un rythme satisfaisant. Le rapport a conclu que le critère du déficit n'était pas rempli et que le critère de la dette n'était pas respecté.

- (10) Le scénario macroéconomique sur lequel reposent les projections budgétaires des autorités est réaliste en ce qui concerne 2021 et 2022. Le programme de stabilité pour 2021 prévoit une croissance du PIB réel de 4,5 % en 2021 et de 4,8 % en 2022. À titre de comparaison, les prévisions du printemps 2021 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel quelque peu inférieure de 4,2 % en 2021 et de 4,4 % en 2022, principalement en raison d'une utilisation attendue des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience moindre en 2021 et en 2022, eu égard aux indications plus récentes qui figurent dans le plan national pour la reprise et la résilience.
- (11) Dans son programme de stabilité pour 2021, le gouvernement anticipe une détérioration du déficit public, qui passerait de 9,5 % du PIB en 2020 à 11,8 % du PIB en 2021, et une augmentation du ratio d'endettement, qui s'établirait à 159,8 % du PIB en 2021. Selon le programme, en 2021, la variation du solde budgétaire primaire par rapport au niveau enregistré avant la crise (2019) devrait représenter 10,4 % du PIB, compte tenu des mesures budgétaires discrétionnaires de relance de l'économie et du jeu des stabilisateurs automatiques. Ces projections sont conformes aux prévisions du printemps 2021 de la Commission.
- (12) En réponse à la pandémie de COVID-19 et à la récession économique qui en découle, l'Italie a adopté des mesures budgétaires pour accroître la capacité de son système de santé, contenir la pandémie et venir en aide aux personnes et aux secteurs qui ont été particulièrement touchés. Cette réponse énergique a atténué la contraction du PIB, ce qui a limité l'augmentation du déficit public et de la dette publique. Les mesures budgétaires devraient maximiser le soutien à la reprise sans compromettre les futures trajectoires budgétaires. Il convient dès lors d'éviter qu'elles ne créent une charge permanente pour les finances publiques. Lorsqu'ils mettent en place des mesures permanentes, les États membres devraient les financer de manière appropriée afin de garantir la neutralité budgétaire à moyen terme. Les mesures prises par l'Italie en 2020 et 2021 sont conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Néanmoins, certaines des mesures discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 ne semblent être ni temporaires ni contrebalancées par des mesures de compensation. Au-delà de la période couverte par les prévisions de la Commission, en 2023, l'impact subsistant de ces mesures non temporaires est estimé, à titre provisoire, à environ 1 % du PIB, principalement sous la forme d'une réduction des cotisations de sécurité sociale dans les régions les plus pauvres, d'une extension du crédit d'impôt sur le revenu du travail et de l'introduction d'une allocation familiale. Ces mesures non temporaires comprennent également des investissements représentant environ  $\frac{1}{3}$  % du PIB, qui sont censés favoriser la croissance potentielle à moyen terme et, ainsi, la soutenabilité budgétaire.
- (13) Le programme de stabilité pour 2021 prévoit des investissements et des réformes financés par des subventions provenant de la facilité pour la reprise et la résilience à hauteur de 0,6 % du PIB en 2021, 0,9 % en 2022, 1,4 % en 2023, 0,5 % en 2024 et 0,2 % en 2025. Le programme prévoit également des investissements et des réformes financés par des prêts au titre de la facilité pour la reprise et la résilience à hauteur de 0,3 % du PIB en 2020, 0,8 % du PIB en 2021, 0,9 % en 2022, 0,7 % en 2023, 1,3 % en 2024, 1,2 % en 2025 et 1,0 % en 2026. Les prévisions de printemps de la Commission

ne tiennent pas pleinement compte de ces subventions dans les projections budgétaires, suivant les indications plus récentes contenues dans le plan national pour la reprise et la résilience, qui a été finalisé après le programme de stabilité. Les prévisions de la Commission tablent plutôt sur l'hypothèse que les investissements et les réformes financés par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience s'élèveront à 0,3 % du PIB en 2021 et à 0,7 % du PIB en 2022.

- (14) Les indicateurs d'ajustement budgétaire établis par le règlement (CE) n° 1466/97 doivent être examinés au regard des circonstances actuelles. Premièrement, d'importantes incertitudes subsistent quant à l'estimation des écarts de production. Deuxièmement, la politique budgétaire doit être en mesure de s'adapter rapidement à l'évolution de la pandémie et de passer d'une aide d'urgence à des mesures plus ciblées, une fois que les risques sanitaires auront diminué. Troisièmement, le contexte actuel se caractérise par l'ampleur des mesures de soutien à l'activité économique prises par les pouvoirs publics. Lorsque les transferts du budget de l'UE (tels que ceux de la facilité pour la reprise et la résilience) sont de taille importante, les indicateurs établis ne rendent pas pleinement compte de l'impulsion donnée à l'économie par les politiques budgétaires. Par conséquent, le solde structurel ne semble pas adapté dans les circonstances actuelles. La référence en matière de dépenses doit quant à elle être adaptée<sup>10</sup> et complétée par des informations supplémentaires, afin que l'orientation de la politique budgétaire puisse être pleinement appréhendée.

Premièrement, suivant l'approche retenue dans l'évaluation des projets de plans budgétaires pour 2021, les mesures d'urgence temporaires n'ont pas été incluses dans l'agrégat des dépenses. Ces mesures d'urgence temporaires liées à la crise correspondent au soutien apporté aux systèmes de santé et à l'indemnisation des travailleurs et des entreprises pour les pertes de revenus résultant des mesures de confinement et des perturbations de la chaîne d'approvisionnement; leur abandon par les pouvoirs publics dépend du retour à la normale de la situation sanitaire et économique.

Deuxièmement, pour pouvoir évaluer l'orientation budgétaire globale à ce stade, il convient d'inclure les transferts importants provenant du budget de l'UE (par exemple de la facilité pour la reprise et la résilience) dans l'agrégat de dépenses concerné.

Par conséquent, l'orientation budgétaire est donc mesurée par la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise), y compris les dépenses financées par des subventions provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE.

Au-delà de l'orientation budgétaire globale, cette analyse vise aussi à déterminer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique. C'est la raison pour laquelle une attention particulière est accordée à l'évolution des investissements et des dépenses primaires courantes qui sont financés au niveau national.

- (15) Dans son programme de stabilité pour 2021, l'Italie prévoit que son déficit public diminuera pour atteindre 5,9 % du PIB en 2022, principalement en raison de l'arrêt des

---

<sup>10</sup> En particulier, le lissage des investissements sur quatre ans utilisé pour la référence en matière de dépenses ne permet pas d'évaluer correctement le soutien budgétaire que les investissements financés au niveau national apportent à la reprise.

mesures de soutien temporaires adoptées en 2020 et 2021 et du soutien moindre apporté par les stabilisateurs automatiques. Le ratio de la dette publique devrait également diminuer et passer à 156,3 % du PIB en 2022. Ces projections sont conformes aux prévisions du printemps 2021 de la Commission.

Si l'on se base sur les prévisions de la Commission, l'orientation budgétaire globale telle que définie ci-dessus – compte tenu également de l'effet exercé en 2022 sur la demande globale par les investissements financés par le budget national et par le budget de l'UE, notamment la facilité pour la reprise et la résilience – est estimée à -2,2 % du PIB<sup>11</sup>. La contribution positive des dépenses financées par des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE devrait augmenter de 0,4 point de pourcentage du PIB. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,3 point de pourcentage du PIB<sup>12</sup>. Les dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) devraient, quant à elles, avoir un effet expansionniste de 1,3 point de pourcentage du PIB.

- (16) La qualité des mesures budgétaires des États membres est particulièrement importante. Des réformes budgétaires structurelles visant à améliorer la composition des budgets nationaux peuvent soutenir la croissance potentielle, créer les marges budgétaires indispensables et contribuer à assurer la viabilité à long terme des finances publiques, eu égard, notamment, au changement climatique et aux défis à relever sur le plan sanitaire. Du côté des recettes, la crise de la COVID-19 a renforcé l'importance des réformes portant sur la mise en place de systèmes de recettes publiques plus efficaces et plus équitables. Du côté des dépenses, elle a rendu plus crucial encore le relèvement du niveau et de la qualité des investissements durables propices à la croissance, compatibles avec les objectifs de renforcement du potentiel de croissance et de la résilience économique et sociale, ainsi qu'avec les objectifs de la double transition écologique et numérique. Les plans pour la reprise et la résilience permettront d'améliorer la composition des budgets nationaux.
- (17) Selon les plans budgétaires à moyen terme du programme, le déficit public devrait diminuer pour passer de 4,3 % du PIB en 2023 à 3,4 % du PIB en 2024. Il n'est donc pas prévu que le déficit public repasse sous la barre des 3 % du PIB au cours de la période couverte par le programme.

Si l'on se base sur le programme, l'orientation budgétaire globale – compte tenu également de l'effet sur la demande globale des investissements financés par le budget national et par le budget de l'UE, notamment la facilité pour la reprise et la résilience – est estimée à 0,4 % du PIB en moyenne, en 2023 et 2024<sup>13</sup>. La contribution positive des dépenses financées par des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE devrait diminuer de 0,4 point de pourcentage du PIB. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de

---

<sup>11</sup> Si cet indicateur prend une valeur négative, cela signifie que la croissance des dépenses primaires dépasse la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste.

<sup>12</sup> Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,2 point de pourcentage du PIB.

<sup>13</sup> Les estimations présentées dans ce point se fondent sur les projections budgétaires détaillées transmises par l'Italie dans le cadre du programme de stabilité pour 2021. À l'exception des chiffres globaux relatifs au déficit et à la dette publics, les projections transmises par l'Italie ne tiennent pas compte du paquet budgétaire annoncé pour mai 2021. Ce train de mesures, adopté le 20 mai 2021, comprenait une aide d'urgence supplémentaire en 2021 ainsi que davantage de ressources pour les projets d'investissement financés au niveau national dans les années à venir.

0,2 point de pourcentage du PIB<sup>14</sup>. Les dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) devraient, quant à elles, avoir un effet neutre.

L'estimation actuelle de la croissance nominale potentielle moyenne sur 10 ans est de 2 %<sup>15</sup>. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de l'incidence des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle de l'Italie.

- (18) Le ratio de la dette publique devrait, quant à lui, diminuer et passer de 155 % du PIB en 2023 à 152,7 % en 2024. Compte tenu de son taux d'endettement élevé, qui ne devrait diminuer que progressivement au fil du temps, il est considéré que l'Italie est exposée à des risques élevés en matière de viabilité des finances publiques à moyen terme, selon la dernière analyse de soutenabilité de la dette<sup>16</sup>.
- (19) Vu le degré encore exceptionnellement élevé d'incertitude qui prévaut, il convient que les orientations en matière de politique budgétaire restent de nature essentiellement qualitative. Des orientations quantifiées plus précises devraient être fournies en 2022 pour les années suivantes, si les incertitudes se sont suffisamment dissipées.

Le Conseil a évalué le programme de stabilité pour 2021 et les suites données par l'Italie à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020,

#### RECOMMANDÉ À L'ITALIE:

1. en 2022, d'utiliser la facilité pour la reprise et la résilience pour financer de nouveaux investissements favorisant la reprise, tout en menant une politique budgétaire prudente; de préserver les investissements financés au niveau national; de limiter la croissance des dépenses courantes financées au niveau national;
2. lorsque les conditions économiques le permettront, de mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir la viabilité à moyen terme des finances publiques; dans le même temps, de renforcer les investissements pour stimuler le potentiel de croissance;
3. d'accorder une attention particulière à la composition des finances publiques, sur le plan tant des recettes que des dépenses, et à la qualité des mesures budgétaires, pour garantir une reprise durable et inclusive; de donner la priorité aux investissements durables et propices à la croissance, notamment à ceux qui favorisent la transition écologique et numérique; de donner la priorité aux réformes structurelles budgétaires qui concourent au financement des priorités des politiques publiques et de contribuer à la viabilité à long terme des finances publiques, notamment en renforçant la couverture, l'adéquation et la viabilité des systèmes de santé et de protection sociale pour tous.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil  
Le président*

---

<sup>14</sup> Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet restrictif de 0,2 point de pourcentage du PIB.

<sup>15</sup> Estimation de la Commission, effectuée selon la méthode commune.

<sup>16</sup> Voir le document des services de la Commission intitulé «Statistical Annex providing background data relevant for the assessment of the 2021 Stability and Convergence Programmes».