



Bruxelles, le 13.5.2015
COM(2015) 262 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2015
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2015**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2015

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2015

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,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

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 l'emploi et la croissance fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques. Cette stratégie se concentre sur les principaux domaines dans lesquels des mesures sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Sur la base de 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

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2015) 262.

⁴ P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à prendre en compte ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

- (3) Le 8 juillet 2014, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de l'Italie pour 2014 et a émis un avis sur la version actualisée de son programme de stabilité pour 2014. Le 28 novembre 2014, conformément au règlement (UE) n° 473/2013⁵, la Commission a présenté son avis sur le projet de plan budgétaire de l'Italie pour 2015⁶.
- (4) Le 28 novembre 2014, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁷, qui marque le lancement du semestre européen 2015 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁸, dans lequel l'Italie a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (5) Le 18 décembre 2014, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stimulation de l'investissement, l'accélération des réformes structurelles et un assainissement budgétaire responsable et propice à la croissance.
- (6) Le 26 février 2015, la Commission a publié son rapport 2015 pour l'Italie⁹, Elle y évaluait les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées le 8 juillet 2014. Le rapport inclut également les résultats du bilan approfondi effectué conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que l'Italie connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs qui requièrent un suivi spécifique et l'adoption de mesures décisives. En particulier, il est essentiel de s'attaquer aux causes profondes de la persistance d'une basse productivité de la main-d'œuvre et d'une faible compétitivité et de placer la dette publique nationale sur une trajectoire descendante. Il est particulièrement nécessaire de prendre des mesures pour réduire les risques de retombées négatives sur l'économie italienne et, compte tenu de la taille de celle-ci, sur l'Union économique et monétaire plus largement.
- (7) Le 28 avril 2015, l'Italie a présenté son programme national de réforme pour 2015 et son programme de stabilité pour 2015. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (8) L'Italie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions transitoires de la règle relative à la dette pour la période 2013-2015. Le 27 février 2015, la Commission a élaboré un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, étant donné qu'il n'était pas attendu que l'Italie accomplisse des progrès suffisants en vue du respect du critère de réduction de la dette au cours de la période 2014-2015. Elle a conclu dans son analyse que le critère de la dette devait être considéré comme rempli à cette date.
- (9) Le 30 avril 2015, après la date de clôture des prévisions économiques de printemps, la Cour constitutionnelle italienne a jugé non constitutionnel un gel temporaire des

⁵ JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.

⁶ C(2014) 8806 final.

⁷ COM(2014) 902 final.

⁸ COM(2014) 904 final.

⁹ SWD(2015) 31 final.

retraites plus élevées en 2012 et 2013. L'incidence budgétaire exacte de cet arrêt dépendra des modalités de son exécution par le gouvernement italien, qui doivent encore être précisées. Compte tenu de ce nouveau développement, l'élaboration d'un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE pourrait être considérée comme justifiée à un stade ultérieur. Abstraction faite de ce développement et dans l'attente de nouvelles précisions le concernant, les conclusions du rapport de février peuvent être jugées valides dans leur ensemble à ce stade.

- (10) Dans son programme de stabilité pour 2015, l'Italie a demandé que lui soit accordé un écart temporaire de 0,4 point de pourcentage du PIB par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme en 2016 afin qu'il soit tenu compte des grandes réformes structurelles ayant une incidence positive sur la durabilité à long terme des finances publiques. Ces réformes ont été détaillées dans le programme national de réforme de l'Italie pour 2015. Les domaines de réforme présentés dans le programme comme ayant une incidence sur les finances publiques sont: i) l'administration publique et la simplification; ii) les marchés de produits et de services; iii) le marché du travail; iv) la justice civile; v) l'éducation; vi) un glissement de la fiscalité; et vii) l'examen des dépenses en tant que mesure de financement. Les autorités estiment l'incidence de ces réformes sur le PIB réel à 1,8 point de pourcentage du PIB d'ici 2020, ce qui est une estimation plausible. Si elles sont mises en œuvre intégralement et en temps voulu, ces réformes auront une incidence positive sur la viabilité des finances publiques. Pour autant que le gouvernement italien prenne les mesures nécessaires en 2015 pour compenser de manière adéquate les effets permanents de l'arrêt susmentionné de la Cour constitutionnelle: i) l'Italie continue de relever du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance; ii) une marge de sécurité appropriée par rapport à la valeur de référence du traité est préservée; et iii) l'objectif à moyen terme sera atteint au cours de la période de quatre ans couverte par le programme de stabilité. On peut considérer, au stade actuel, que l'Italie remplit les conditions pour bénéficier de l'écart temporaire demandé en 2016, pour autant qu'elle mette en œuvre de manière adéquate les réformes convenues, lesquelles feront l'objet d'un suivi dans le cadre du semestre européen.
- (11) Selon le programme de stabilité pour 2015, le déficit nominal devrait s'améliorer progressivement, passant à 2,6 % du PIB en 2015 et même à 1,8 % du PIB en 2018. Dans son programme de stabilité pour 2015, le gouvernement prévoit d'atteindre l'objectif à moyen terme (une position budgétaire en équilibre en termes structurels) d'ici 2017. Cependant, le solde structurel recalculé¹⁰ atteindra l'objectif à moyen terme en 2018. La réalisation de l'objectif à moyen terme d'ici 2017 semble appropriée, compte tenu de la demande de recours à la clause des réformes structurelles ainsi que des engagements inscrits dans le programme de stabilité pour 2015.
- (12) Le ratio de la dette publique au PIB devrait culminer à 132,5 % en 2015, avant de revenir progressivement à 120 % en 2019. Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires est plausible. Le gouvernement doit encore spécifier les réductions de dépenses supplémentaires qui lui permettront d'éviter d'appliquer en 2016 la hausse de la TVA adoptée par voie législative.

¹⁰ Le solde structurel tel que recalculé par la Commission sur la base des données figurant dans le programme de stabilité, selon une méthode commune.

- (13) L'Italie devrait améliorer son solde structurel de 0,25 % du PIB en 2015. Selon les prévisions du printemps 2015 de la Commission, l'ajustement structurel prévu pour tendre vers l'objectif à moyen terme, qui est de 0,3 % du PIB en 2015, est conforme aux obligations incombant à l'Italie au titre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. En 2016, le pays devrait améliorer son solde structurel d'au moins 0,1 % du PIB, compte tenu de l'écart autorisé sur la base de la clause des réformes structurelles. Toutefois, dans l'hypothèse de politiques inchangées, la prévision de la Commission indique une détérioration de 0,2 % du PIB et, partant, un risque d'écart. De nouvelles mesures seront donc nécessaires. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité et compte tenu des prévisions du printemps 2015 de la Commission, le Conseil est d'avis que l'Italie risque de ne pas se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (14) En dépit de sa contribution attendue à l'effort de réduction de la dette, qui est un défi essentiel pour l'Italie, l'ambitieux programme de privatisation présenté par les autorités italiennes a connu quelques retards dans sa mise en œuvre en 2014; par conséquent, le produit de la privatisation en 2014 s'est élevé à 0,2 % du PIB, en deçà de l'objectif fixé à 0,7 % par an.
- (15) Au cours de l'année écoulée, l'Italie a adopté des mesures importantes en vue d'alléger la pression fiscale sur le travail, qui demeure toutefois élevée. Le nombre et la portée des dépenses fiscales, notamment les taux réduits de TVA, sont encore trop importants. En ce qui concerne la fiscalité immobilière, les progrès n'ont guère été rapides pour ce qui est de la réforme du cadastre, dans le cadre de laquelle il est particulièrement nécessaire de réviser les valeurs cadastrales dépassées. En outre, les problématiques de la révision de la fiscalité environnementale et de l'élimination des subventions nuisibles à l'environnement sont restées sans réponse. L'Italie a institué une commission chargée de la fiscalité environnementale. Ces différents aspects sont couverts par la loi d'habilitation concernant la réforme fiscale, dont la mise en œuvre a toutefois été retardée par l'absence de décrets législatifs. Malgré l'adoption de quelques mesures dans ce domaine, l'efficacité du système fiscal en Italie est également mise à mal par un niveau de respect des obligations fiscales qui reste faible et coûteux et par un niveau élevé de fraude fiscale (estimés par les autorités à 91 000 000 000 EUR par an, soit 5,6 % du PIB). Le gouvernement a présenté des mesures visant à garantir l'exactitude des déclarations d'impôts qui doivent à présent être pleinement mises en œuvre.
- (16) Seules des mesures limitées ont été prises pour améliorer durablement l'efficacité et la qualité des dépenses publiques à tous les niveaux de pouvoir. Les économies budgétaires fixées par voie législative, y compris aux niveaux régional et local, ne sont pas à la hauteur des économies envisagées dans le programme national de réforme pour 2014. Le fait que l'examen des dépenses ne fasse pas encore partie intégrante de la procédure budgétaire pèse sur l'efficacité globale à long terme de l'exercice. De sérieuses lacunes continuent de nuire à la gestion des fonds de l'UE, en particulier dans les régions du Sud. Un plan stratégique national pour les ports et les activités logistiques est en cours d'élaboration, mais seules des mesures partielles ont été prises pour améliorer la gestion des ports et leurs connexions avec l'arrière-pays.
- (17) L'administration publique italienne se caractérise toujours par d'importants problèmes d'efficacité qui pèsent sur l'environnement des entreprises et sur la capacité du pays à mettre en œuvre efficacement les réformes. Des efforts visant à améliorer le cadre institutionnel et la qualité globale de l'administration publique ont

été réalisés et sont poursuivis. Une réforme ambitieuse de la Constitution, visant notamment à clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir, est attendue pour la fin de l'année 2015. Une réforme globale de l'administration publique portant sur la rotation, la mobilité et la rémunération du personnel est en cours. Bien qu'un certain nombre de mesures aient été prises pour favoriser la transparence et donner les moyens requis à l'autorité nationale de lutte contre la corruption, la révision du régime de prescription - également considérée par d'autres organisations internationales comme un des piliers de la lutte contre la corruption en Italie - n'a pas encore eu lieu. Les autorités ont pris des mesures importantes ces dernières années pour améliorer le service de la justice, en modifiant la répartition des tribunaux et en créant des juridictions spécialisées, et pour réduire le nombre de recours à la justice, en promouvant le règlement extrajudiciaire des litiges. La durée des procédures judiciaires demeure un problème majeur et les réformes entreprises doivent encore porter leurs fruits.

- (18) Depuis la fin de 2008, la proportion des prêts improductifs du secteur bancaire italien a fortement augmenté, principalement à cause de l'exposition des banques au risque représenté par les entreprises. Jusqu'à présent, le taux de liquidation des actifs dépréciés a été trop faible et leur élimination est restée limitée. Cela s'explique en partie par le sous-développement du marché italien des créances sinistrées du secteur privé. Une législation adoptée récemment s'attaque aux faiblesses de la gouvernance d'entreprise des plus grandes coopératives bancaires (*banche popolari*), mais le rôle des fondations et celui des petites banques coopératives (*banche di credito cooperativo*) sont régis par des accords à caractère non contraignant et autorégulateur. La poursuite du processus de restructuration et de consolidation du secteur bancaire italien se justifie par la nécessité de renforcer l'efficacité de l'intermédiation financière et de favoriser la reprise économique.
- (19) Le «Jobs Act», une vaste loi d'habilitation concernant la réforme du marché du travail qui a été adoptée en décembre 2014, maintient le cap des réformes antérieures. Il prévoit notamment des modifications de la législation en matière de protection de l'emploi, du système d'allocations de chômage, de la gestion et du fonctionnement des politiques actives et passives du marché du travail et de l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle. La bonne mise en œuvre de cette loi dépendra avant tout de l'adoption des décrets d'application requis, qui portent sur le recours aux régimes de complément salarial, la révision des accords contractuels, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et le renforcement des politiques actives du marché du travail. La négociation salariale de second niveau, qui pourrait contribuer à mieux aligner les salaires sur la productivité et encourager l'adoption de solutions innovantes au sein des entreprises, ne concerne toujours qu'une minorité de sociétés. L'accord de janvier 2014 fixant les modalités de mesure de la représentativité syndicale dans le secteur manufacturier pourrait contribuer à promouvoir la négociation de second niveau, mais il n'est pas encore applicable. La participation des femmes au marché du travail, bien qu'en hausse, reste l'une des plus faibles de l'UE. En outre, le chômage des jeunes a atteint près de 43 % au troisième trimestre de 2014 et le pourcentage de jeunes âgés de 15 à 24 ans qui sont sans emploi et ne suivent ni enseignement ni formation est le plus élevé de l'UE. Le système éducatif, qui continue de produire des résultats scolaires inférieurs à la moyenne de l'UE, et le taux relativement élevé de jeunes qui arrêtent prématurément leurs études, expliquent en partie cette situation. À peine 54,6 % des personnes âgées de 15 à 34 ans qui ont obtenu un diplôme de premier et deuxième cycles de l'enseignement supérieur au cours des trois années précédentes occupaient un

emploi, contre une moyenne de 78,6 % pour l'UE. L'Italie a enregistré l'une des plus fortes hausses des niveaux de pauvreté et d'exclusion sociale dans l'UE, les enfants étant particulièrement touchés. Les programmes d'assistance sociale restent fragmentés et inefficaces face à cette situation, ce qui témoigne d'une faible efficacité des dépenses.

- (20) Une série de restrictions de la concurrence continuent d'entraver le bon fonctionnement des marchés de produits et de services. Une loi portant sur certains obstacles existant dans diverses branches, dont celle des assurances, des télécommunications et de la distribution de carburants, est toujours en cours d'examen au Parlement. Des obstacles significatifs demeurent dans d'autres branches importantes, y compris les services publics locaux, les aéroports et les ports, les services juridiques, les services bancaires, les pharmacies et les soins de santé. D'importantes lacunes subsistent dans le domaine des marchés publics, en dépit d'un recours élargi aux marchés centralisés. Les services publics locaux, qui affichent d'évidents problèmes d'efficacité, restent à l'abri de la concurrence, ce qui a également des répercussions négatives sur les finances publiques. Si des procédures d'appel d'offres ouvertes sont utilisées pour une petite partie des passations de marchés, la grande majorité d'entre elles se font en interne ou dans le cadre de procédures similaires.
- (21) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse exhaustive de la politique économique de l'Italie, qu'elle a publiée dans son rapport 2015 pour le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme et les suites données aux recommandations qu'elle a adressées à l'Italie au cours des années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Italie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 6 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (22) 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 avis¹¹.
- (23) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme et le programme de stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent dans les recommandations 1 à 6 ci-dessous.
- (24) 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 la base de cette analyse, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. L'Italie devrait également veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile ces recommandations,

RECOMMANDE que l'Italie s'attache, au cours de la période 2015-2016:

1. à opérer un ajustement budgétaire d'au moins 0,25 % du PIB en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme en 2015 et de 0,1 % du PIB en 2016 en prenant les

¹¹ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

mesures structurelles requises tant en 2015 qu'en 2016, compte tenu de l'écart autorisé pour la mise en œuvre des réformes structurelles majeures; à mettre en œuvre rapidement et de manière exhaustive le programme de privatisation et à utiliser les recettes exceptionnelles obtenues afin de progresser davantage sur la voie qui conduit à placer le ratio de la dette publique sur une trajectoire descendante appropriée; à mettre en œuvre la loi d'habilitation concernant la réforme fiscale d'ici septembre 2015, notamment la révision des valeurs cadastrales et des dépenses fiscales et les mesures visant à améliorer le respect des obligations fiscales;

2. à adopter le projet de plan stratégique national pour les ports et les activités logistiques, notamment afin de contribuer à la promotion du transport intermodal par de meilleures connexions; à veiller à ce que l'Agence pour la cohésion territoriale soit pleinement opérationnelle, de manière à améliorer sensiblement la gestion des fonds de l'Union européenne;
3. à adopter et à mettre en œuvre les lois pendantes visant à améliorer le cadre institutionnel et à moderniser l'administration publique; à réviser le régime de prescription d'ici le milieu de l'année 2015; à veiller à ce que les réformes adoptées pour améliorer l'efficacité de la justice civile contribuent à réduire la durée des procédures;
4. à mettre en place des mesures contraignantes d'ici à la fin de 2015 pour combler les lacunes subsistant dans la gouvernance d'entreprise des banques, en particulier le rôle des fondations, et à prendre des mesures visant à accélérer la réduction généralisée des prêts improductifs;
5. à adopter les décrets législatifs portant sur le recours aux régimes de complément salarial, la révision des accords contractuels, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et le renforcement des politiques actives du marché du travail; à mettre en place, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, un cadre effectif pour la négociation de second niveau; dans le cadre de la lutte contre le chômage des jeunes, à adopter et à mettre en œuvre le projet de réforme de l'enseignement et à étendre l'enseignement supérieur à vocation professionnelle;
6. à mettre en œuvre le programme de simplification pour 2015-2017 afin d'alléger la charge administrative et réglementaire; à adopter des mesures visant à renforcer la concurrence dans tous les secteurs régis par le droit de la concurrence et à prendre des mesures décisives pour éliminer les obstacles restants; à veiller à ce que les marchés de services publics locaux qui sont non conformes aux exigences en matière de passation de marchés interne soient rectifiés au plus tard à la fin de l'année 2015.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*