RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 13 juillet 2018

concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2018

(2018/C 320/11)

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) nº 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 ([1]), et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ([2]), et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

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 22 novembre 2017, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui a marqué le lancement du Semestre européen 2018 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 22 novembre 2017, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Italie était mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. À la même date, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 14 mai 2018, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ([3]) (ci-après dénommée «recommandation pour la zone euro»).

(2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, l'Italie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 et 4 ci-dessous.

(3) Le rapport 2018 pour l'Italie a été publié le 7 mars 2018. Il évaluait les progrès accomplis par l'Italie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017 ([4]), les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les progrès réalisés par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi le bilan approfondi effectué

([1]) JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
([2]) JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
([3]) JO C 179 du 25.5.2018, p. 1.
([4]) JO C 261 du 9.8.2017, p. 1.

en vertu de l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 7 mars 2018. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que l'Italie connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs. En particulier, le niveau élevé de la dette publique et l'atonie persistante de la productivité constituent des risques pour l'avenir, dont l'incidence dépasse les frontières nationales, dans un contexte marqué par un encours élevé, quoiqu'en baisse, de prêts improductifs et un chômage élevé, mais en voie d'amélioration. Il est particulièrement important de prendre des mesures pour réduire les risques de retombées négatives sur l'économie italienne et sur l'Union économique et monétaire, compte tenu de la taille et de l'influence de l'économie du pays au-delà de ses frontières.

(4) Le 16 mai 2018, l'Italie a présenté son programme national de réforme pour 2018 et son programme de stabilité pour 2018. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.

(5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) nº 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil ([1]), lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait ladite disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique.

(6) L'Italie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions de la règle en matière de dette. Le programme de stabilité pour 2018 présenté par le gouvernement sortant repose sur un scénario tendanciel fondé sur l'hypothèse d'une législation inchangée. Le déficit nominal devrait, selon les autorités italiennes, s'améliorer et passer de 2,3 % du PIB en 2017 à 1,6 % en 2018, puis à 0,8 % en 2019, et atteindre une position budgétaire globalement équilibrée d'ici à 2020. L'objectif budgétaire à moyen terme, fixé à une position budgétaire à l'équilibre en termes structurels, devrait être atteint pour 2020 et maintenu en 2021, tandis que le solde structurel recalculé ([2]) laisse entrevoir un léger déficit structurel (0,2 % du PIB) pour ces deux exercices. Après avoir légèrement diminué en 2017 (retombant à 131,8 % du PIB, contre 132,0 % en 2016), le ratio de la dette publique au PIB devrait, selon le programme de stabilité pour 2018, diminuer d'un point de pourcentage du PIB pour s'établir à 130/8 % en 2018 et atteindre 122,0 % en 2021, également grâce aux recettes attendues des privatisations (0,3 % par an sur la période 2018-2020). Toutefois, les résultats en matière de privatisation ont été inférieurs, ces dernières années, à ceux escomptés. S'appuyant sur l'hypothèse de politiques inchangées, les prévisions du printemps 2018 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel plus faible et sur un déficit plus élevé pour 2019 que ce qui était prévu dans le programme de stabilité pour 2018. De fait, les prévisions de la Commission ne tiennent pas compte d'une augmentation de la TVA (0,7 % du PIB) adoptée par voie législative comme «clause de sauvegarde» pour réaliser les objectifs budgétaires en 2019.

(7) Le 23 mai 2018, la Commission a présenté un rapport élaboré conformément à l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, l'Italie n'ayant, à première vue, pas respecté les dispositions de la règle en matière de dette en 2016 et 2017. Ce rapport concluait, à l'issue d'une évaluation de tous les facteurs pertinents, que le critère relatif à la dette, tel que défini dans le traité et dans le règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil ([3]), devait être considéré comme actuellement respecté et que l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif ne se justifiait donc pas, compte tenu, en particulier, du respect ex post, par l'Italie, du volet préventif en 2017. La Commission réévaluera le respect de ce critère sur la base des données ex post pour 2018 à communiquer au printemps 2019.

(8) Le programme de stabilité pour 2018 indique que l'afflux exceptionnel de réfugiés et la protection contre les risques sismiques ont un impact significatif sur le budget et donne des éléments de preuve suffisants de l'étendue et de la nature de ces coûts budgétaires supplémentaires. Selon la Commission, les dépenses supplémentaires éligibles en 2017 représentaient 0,16 % du PIB pour l'afflux exceptionnel de réfugiés et 0,19 % du PIB en ce qui concerne la protection contre les risques sismiques. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses supplémentaires, étant donné que l'afflux de réfugiés et les risques sismiques sont liés à des circonstances inhabituelles, que leur incidence sur les finances publiques italiennes est importante et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si l'on autorisait un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. Par conséquent, l'ajustement requis en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2017 a été revu à la baisse de façon à tenir compte de ces coûts supplémentaires.

([1]) Règlement (UE) nº 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) nº 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

([2]) Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures uniques et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

([3]) Règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6).

(9) Le 11 juillet 2017, le Conseil a recommandé à l'Italie de garantir un taux de réduction nominal des dépenses publiques primaires nettes ([1]) d'au moins 0,2 % en 2018, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. Parallèlement, il était précisé que l'évaluation du projet de plan budgétaire 2018 et l'évaluation ultérieure des résultats budgétaires de 2018 devraient tenir dûment compte de l'objectif consistant à parvenir à une orientation de la politique budgétaire contribuant à la fois à renforcer la reprise en cours et à garantir la viabilité des finances publiques. À la suite de l'évaluation, par la Commission, de la vigueur de la reprise en Italie compte tenu des problèmes de viabilité budgétaire, effectuée dans le cadre de son avis sur le projet de plan budgétaire de l'Italie pour 2018, un effort structurel budgétaire d'au moins 0,3 % du PIB est nécessaire pour 2018, sans aucune marge supplémentaire d'écart sur une période d'un an. Cela correspond à un taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ne dépassant pas 0,5 %. Compte tenu de ce qui précède dans l'évaluation globale, sur la base des prévisions du printemps 2018 de la Commission, il existe un risque d'écart important par rapport à la trajectoire recommandée d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2018.

(10) En 2019, dans la perspective d'un taux de la dette publique de l'Italie supérieur à 60 % du PIB et d'un écart de production prévu de 0,5 %, le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser 0,1 %, ce qui correspond à l'ajustement structurel de 0,6 % du PIB découlant de la matrice d'exigences dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart important par rapport à l'ajustement demandé en 2019 et pour les exercices 2018 et 2019 considérés conjointement. Selon les prévisions, l'Italie ne devrait pas respecter, à première vue, les dispositions de la règle en matière de dette en 2018 et 2019. En outre, s'établissant à environ 130 % du PIB, le taux élevé de la dette publique italienne signifie que des ressources importantes sont affectées au service de la dette, au détriment de postes davantage porteurs de croissance, notamment l'éducation, l'innovation et les infrastructures. De manière générale, le Conseil estime que les mesures nécessaires doivent être prises dès 2018 pour se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Il serait prudent d'utiliser des recettes exceptionnelles pour réduire davantage le taux de la dette publique.

(11) Les dépenses de pensions de vieillesse de l'Italie, qui avoisinent les 15 % du PIB, figurent aujourd'hui parmi les plus élevées de l'Union. Les passifs implicites liés au vieillissement démographique ont été réduits grâce aux réformes mises en œuvre par le passé en matière de retraites, ce qui a permis d'améliorer la viabilité budgétaire à long terme de l'Italie, grâce également à l'ajustement progressif de l'âge de la retraite par rapport à l'espérance de vie. Toutefois, tant le budget de 2017 que celui de 2018 contenaient des dispositions annulant partiellement ces réformes. La part de la population de plus de 65 ans en Italie est plus élevée que la moyenne de l'Union. Selon les projections, elle devrait encore s'accroître avec le temps, ce qui fera croître le taux de dépendance des personnes âgées en Italie. Par conséquent, les dépenses de retraite devraient augmenter à moyen terme. La part élevée des pensions de vieillesse dans les dépenses publiques entraîne aussi des restrictions au niveau des autres dépenses sociales, notamment en matière de lutte contre la pauvreté, et des postes de dépenses de nature à stimuler la croissance, comme l'éducation, dont la part dans les dépenses diminue depuis le début des années 2000. Tout en respectant les principes d'équité et de proportionnalité, l'Italie pourrait réaliser d'importantes économies en agissant au niveau des droits à pension élevés qui ne sont pas compensés par les cotisations.

(12) Le système fiscal italien pèse lourdement sur le capital et le travail, ce qui a une incidence négative sur la croissance économique. En dépit de la récente extension des incitations fiscales ciblées, la charge fiscale pesant sur les facteurs de production reste l'une des plus élevées de l'Union, ce qui décourage l'investissement et l'emploi. Il est possible de la réduire de manière neutre sur le plan budgétaire, par un transfert de la charge fiscale vers d'autres bases d'imposition moins préjudiciables pour la croissance, comme la propriété et la consommation. La taxe foncière récurrente sur la résidence principale a été abrogée en 2015, y compris pour les ménages les plus aisés. En outre, les valeurs cadastrales sont largement dépassées et une réforme visant à les aligner sur les valeurs actuelles du marché se fait toujours attendre. Le nombre et la taille des dépenses fiscales, notamment dans le cas des taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée, sont particulièrement importants et leur rationalisation a de nouveau été reportée, alors qu'elle était imposée par la législation nationale. Il est également possible de réduire la charge qui pèse sur les entreprises et les ménages qui respectent leurs obligations fiscales en réduisant la complexité du code des impôts et en relevant le niveau général de respect des obligations fiscales. L'extension de la facturation électronique obligatoire à toutes les opérations du secteur privé à partir de 2019 est une étape positive sur cette voie. Toutefois, les seuils légaux pour les paiements en espèces ont été revus à la hausse, ce qui pourrait décourager l'utilisation des paiements électroniques dont le caractère obligatoire est susceptible d'améliorer le respect des obligations fiscales. L'institut national italien de la statistique estime que l'économie souterraine représente environ 12,6 % du PIB en 2015, mais aucune mesure stratégique n'a été prévue pour s'attaquer à ce problème. Environ 15,9 % de l'emploi total est partiellement ou entièrement non déclaré, des niveaux records proches de 50 % étant enregistrés dans certains secteurs.

([1]) Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

(13) Les investissements ont fortement diminué pendant la crise et n'ont pas encore retrouvé leur niveau de 2007. Même s'il a augmenté en 2017, le niveau des investissements reste bas par rapport à d'autres pays de l'Union. Les investissements privés ont été particulièrement faibles en raison de facteurs structurels tels qu'un environnement des entreprises moins favorable, des contraintes financières liées aux marchés des capitaux insuffisamment développés, des prêts bancaires improductifs et un manque de travailleurs hautement qualifiés en raison, entre autres, de la fuite des cerveaux et des lacunes en matière d'apprentissage tout au long de la vie. Les actifs incorporels tels que la recherche et le développement, l'innovation et la formation des travailleurs, sont essentiels pour la productivité et la croissance économique et peuvent contribuer à expliquer les différences de productivité entre pays. Toutefois, les investissements dans ces actifs restent inférieurs à la moyenne de l'Union. Cela s'explique par le grand nombre de micro-entreprises, le manque de spécialisation de l'Italie dans les secteurs à forte intensité de connaissances, ainsi que les lacunes en matière de numérisation et de compétences numériques. Dans le même temps, les dépenses publiques globales dans le domaine de la recherche et du développement ont été réduites. Le financement des petites et moyennes entreprises reste fortement tributaire du secteur bancaire et l'activité de prêt reste atone en dépit des niveaux historiquement bas des coûts de financement. Il existe aussi d'importantes différences régionales en matière d'investissement dans la recherche et le développement, d'adoption de mesures d'incitation récentes en faveur des entreprises innovantes, ainsi que de qualité de l'enseignement. Sur la base de l'évaluation actuelle des résultats des différentes mesures sectorielles prises dans le cadre des initiatives «financement pour la croissance» et «industrie/entreprise 4.0», il semblerait opportun de mettre en place un cadre stratégique à long terme pour soutenir des investissements qui soient à même de renforcer les différents facteurs qui soutiennent l'innovation, tels que la disponibilité du crédit, une base de recherche solide, un niveau d'éducation élevé et des compétences adéquates. Il semblerait également opportun d'examiner les différences existant entre les systèmes régionaux en matière de travail et d'enseignement.

(14) L'efficacité du système judiciaire italien ne s'est que légèrement améliorée au cours des dernières années et la durée des procédures judiciaires, en particulier devant les instances supérieures, demeure une source de préoccupation. Par exemple, en 2016, le temps nécessaire pour trancher les litiges civils et commerciaux reste parmi les plus longs de l'Union, quel que soit le degré de juridiction. L'arriéré judiciaire à la Cour de cassation (*Corte suprema di Cassazione*) a continué d'augmenter, demeurant parmi les plus élevés de l'Union par habitant. Une importante loi d'habilitation rationalisant les règles de procédure civile et instaurant des mesures de dissuasion plus fermes contre les procédures judiciaires abusives est en cours d'examen au Parlement italien depuis deux ans. En outre, parmi les mesures adoptées pour limiter les procédures judiciaires et renforcer la discipline en matière de procédure, la procédure simplifiée (*rito sommario*) n'est pas devenue la procédure ordinaire devant les cours d'appel, et l'utilisation du filtre d'irrecevabilité pour les recours reste inégale et limitée en deuxième instance, ne faisant pas baisser comme escompté le nombre d'affaires nouvelles. Au contraire, en 2016, le nombre de nouvelles affaires civiles a augmenté tant en première qu'en deuxième instance en raison, également, de la hausse constante des taux de recours. Une part croissante des pourvois en cassation a été déclarée irrecevable en 2016, ce qui confirme la tendance à la hausse observée récemment. Il a également été porté atteinte à la capacité de la Cour de cassation à faire face à l'afflux d'affaires a dans le contexte d'une augmentation sensible du nombre de nouvelles affaires non pénales principalement à caractère fiscal (ce qui pourrait la décrédibiliser). Un contrôle approprié du respect des règles procédurales, notamment pour lutter contre le recours abusif aux procédures judiciaires, pourrait également contribuer à une administration saine et efficace de la justice.

(15) La corruption reste un problème de taille pour l'environnement des entreprises et les marchés publics en Italie. L'Italie a amélioré son cadre de lutte contre la corruption en révisant son régime de prescription, en étendant la protection des lanceurs d'alerte aux travailleurs du secteur privé et en alignant davantage l'infraction de corruption entre parties privées sur les normes internationales. La réforme adoptée en matière de délais de prescription ne met certes pas un terme au délai de prescription après une condamnation en première instance, ainsi que l'a recommandé le groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe, mais est susceptible de réduire les possibilités de procédure pénale abusive engagée à des fins dilatoires par les avocats devant des instances supérieures. En effet, elle permet de dissiper la crainte ressentie de longue date que les affaires de corruption tombent sous le coup de la prescription après la condamnation en première instance. La répression de la corruption pourrait être améliorée par un renforcement de l'efficacité de la justice pénale. En 2014, l'Italie comptait le plus grand nombre d'affaires pénales nouvelles et pendantes dans l'Union en deuxième et en troisième instance, ce qui s'expliquait également par le fait qu'elle affichait l'un des taux les plus élevés de pourvois en cassation. En conséquence, l'Italie est l'un des pays où les procès pénaux sont les plus longs. Des mesures visant à encourager l'application de procédures accélérées et à décourager le recours abusif aux procès permettraient d'accroître l'efficacité de la justice pénale et de la lutte contre la corruption. En outre, l'autorité nationale de lutte contre la corruption a un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre du nouveau cadre de lutte contre la corruption.

(16) L'amélioration de la qualité de l'administration publique italienne aurait une incidence positive sur l'environnement des entreprises et sur les investissements et la capacité des entreprises à exploiter les possibilités d'innovation. Les fortes disparités régionales en matière de réactivité des administrations vis-à-vis des entreprises donnent à penser que, dans certaines régions, les entrepreneurs se heurtent à des obstacles plus importants dans le cadre de leurs activités commerciales. En 2015, une loi d'habilitation générale réformant l'administration publique a été adoptée, offrant la possibilité d'améliorer l'efficience de cette dernière au bénéfice de l'économie.

La réforme a été achevée à la fin de 2017 et il convient à présent de veiller à sa mise en application, en particulier dans les régions affichant les performances les plus faibles. S'agissant des entreprises publiques, la réforme vise à faire en sorte de mieux faire concorder les règles les régissant et celles des entités privées. Les objectifs déclarés sont les suivants: rationaliser les entreprises publiques au moyen de fusions, de consolidations des entreprises non rentables et de privatisations; accroître l'efficacité des autres entreprises; et éviter la prolifération d'entreprises publiques non essentielles. La mise en œuvre du nouveau cadre est indispensable à la réalisation de ces objectifs. En outre, les services publics locaux sont à l'abri de la concurrence (sur et pour le marché), ce qui a un impact sur l'efficacité et la qualité des services et engendre un mécontentement chez les consommateurs. La réforme de l'administration publique de 2015 prévoyait aussi un nouveau cadre réformant la gestion des services publics locaux. Toutefois, en novembre 2016, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la procédure suivie pour l'adoption de certains décrets, notamment celui sur les services publics locaux. Le décret ayant expiré en novembre 2016, une nouvelle initiative législative est nécessaire.

(17) L'amélioration de l'environnement des entreprises favoriserait l'esprit d'entreprise, tandis que de meilleures conditions-cadres de concurrence permettraient une allocation plus efficace des ressources et des gains de productivité. La loi annuelle sur la concurrence de 2015 a été adoptée en août 2017 et doit être mise en œuvre de manière adéquate. Toutefois, des obstacles importants à la concurrence subsistent dans certains domaines, tels que les services professionnels, les transports publics locaux, le transport ferroviaire et le commerce de détail. L'amélioration des procédures de mise en concurrence pour l'attribution des contrats de service public et de concessions pour l'accès aux biens publics aurait une incidence positive sur la qualité des services. Dans le domaine des marchés publics, les avantages de la réforme récente dépendront de l'achèvement de cette dernière en temps utile, de l'application cohérente des plans pour la passation électronique des marchés publics et l'agrégation et de l'activation effective de l'organisme central d'agrégation pour la coordination des politiques (*Cabina di regia per gli appalti pubblici*).

(18) La confiance du marché dans les banques italiennes a augmenté à la suite des mesures prises en 2017 à l'égard de plusieurs banques plus fragiles. Sous l'effet de l'amélioration des conditions économiques et de la pression exercée par la surveillance, des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la réduction des prêts improductifs, mais les encours accumulés restent élevés. Ces facteurs pèsent sur la rentabilité des banques et leur capacité à générer du capital en interne. Le rythme de cession de prêts improductifs, qui implique l'approfondissement du marché secondaire pour les prêts de ce type, doit être maintenu afin de continuer à renforcer la stabilité financière et l'offre de crédit à l'économie réelle. La poursuite de la restructuration et de l'assainissement des bilans, y compris pour les petites banques et les banques de deuxième rang, doit également être soutenue. Il s'agit notamment de remédier à la faiblesse structurelle de la rentabilité des banques par une réduction importante des coûts et l'optimisation du modèle économique.

(19) Alors que les différentes réformes de la gouvernance d'entreprise sont en cours, la mise en œuvre intégrale des réformes des grandes banques coopératives et des petites banques mutualistes consoliderait l'état de santé général du secteur bancaire. Les cadres en matière d'insolvabilité et de saisie n'encouragent toujours pas suffisamment la liquidation et la restructuration rapides des prêts improductifs. L'adoption et la mise en œuvre rapides des mesures législatives nécessaires pour la réforme des procédures d'insolvabilité contribueraient à remédier aux faiblesses structurelles. Les mesures adoptées en 2016 pour accélérer l'exécution des garanties par les banques ne sont pas encore appliquées. Le cadre régissant l'exécution extrajudiciaire des garanties ne s'applique toujours pas pleinement aux ménages et seulement depuis peu aux entreprises.

(20) Malgré les progrès accomplis grâce à plusieurs mesures adoptées au cours des dernières années, les difficultés d'accès au financement demeurent un obstacle important à l'investissement et au financement de la croissance, en particulier pour les petites et moyennes entreprises. Les entreprises continuent à se financer principalement auprès des banques, tandis que le marché des capitaux est peu développé par rapport à d'autres pays de l'Union. La part des petites et moyennes entreprises financées sur fonds propres est particulièrement faible par rapport à la moyenne de l'Union. L'introduction de la «déduction pour capital à risque» a constitué une réforme importante, mais le taux de référence a été abaissé par la suite, atténuant ainsi son incidence positive. L'amélioration de l'accès au financement des entreprises fondé sur le marché serait un élément essentiel de la diversification des sources de financement des entreprises afin de soutenir la croissance et l'investissement.

(21) Les institutions du marché du travail ont fait l'objet d'une réforme approfondie au cours des dernières années. La situation du marché du travail continue de s'améliorer, les effectifs employés ayant augmenté de 1,2 % en 2017 pour atteindre plus de 23 millions de personnes, soit le niveau d'avant la crise. Le taux d'emploi (des 20-64 ans) a augmenté pour s'établir à plus de 62 % l'an dernier, même si cette hausse est en grande partie portée par les emplois temporaires. Toutefois, ce chiffre est encore nettement inférieur à la moyenne de l'Union. Le taux de chômage est tombé à 11,2 % en 2017, mais le total des heures travaillées est toujours nettement inférieur au niveau d'avant la récession. Malgré des améliorations, le chômage de longue durée et le chômage des jeunes restent élevés, ce qui présente des risques pour la cohésion sociale et la croissance. S'établissant à 20,1 % en 2017, la part des jeunes sans emploi et ne suivant ni études ni formation était toujours parmi les plus élevées de l'Union, les disparités régionales restant importantes.

(22) La négociation au niveau de l'entreprise ou au niveau territorial reste limitée, notamment en raison de la prédominance des petites entreprises en Italie, ce qui risque d'empêcher l'adaptation rapide des salaires aux conditions économiques locales. À la fin de février 2018, Confindustria et les trois grandes organisations syndicales italiennes (Cgil, Cisl et Uil) ont signé un accord-cadre, soulignant le rôle de la négociation collective de second niveau, lequel accord renforce la sécurité juridique en fixant des règles plus claires en matière de représentation des partenaires sociaux dans les négociations. Les réductions d'impôt sur les hausses de salaire liées à la productivité fixées par les accords de second niveau ont été renforcées en 2017, mais leur efficacité est difficile à évaluer. Si le nombre total de conventions collectives est en hausse, seule une petite partie d'entre elles ont été signées par les principales organisations syndicales et patronales.

(23) La réforme des politiques actives du marché du travail esquissée par la loi sur les emplois n'a que peu progressé en 2017. La formation et la reconversion sont particulièrement importantes à la lumière de l'accroissement de la flexibilité sur le marché du travail italien et de l'augmentation de la part des contrats temporaires. Des normes de service généralement contraignantes n'ont pas encore été mises en œuvre et les services de l'emploi manquent d'effectifs et de contrôle adéquat, bien que la nouvelle loi budgétaire pour 2018 ait alloué aux régions des ressources financières et humaines supplémentaires pour les services publics de l'emploi. L'augmentation des effectifs et la volonté de les doter des qualifications appropriées aux services de l'emploi et aux services sociaux sont aussi d'une importance capitale pour la bonne mise en œuvre du programme de lutte contre la pauvreté mis en place en 2018 et pour la garantie pour la jeunesse, qui vise à fournir aux jeunes en difficulté un emploi adéquat ou une offre de formation appropriée en temps utile.

(24) La part des femmes participant au marché du travail, bien qu'en hausse, reste l'une des plus faibles de l'Union. L'incidence des mesures récentes, centrées sur le paiement d'une somme en espèces non soumise à des conditions de ressources à l'occasion de la naissance d'un enfant, n'a pas été évaluée par les autorités italiennes. Tout porte à croire que ces transferts en espèces risquent de ne pas suffire pour accroître la participation des femmes au marché du travail. En outre, ils ne sont pas de nature à relever le taux de natalité, qui stagne à des niveaux très bas depuis 20 ans. Une stratégie globale permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle fait défaut. Ces lacunes transparaissent dans le manque d'équilibre entre les hommes et les femmes dans la conception du congé parental, le régime de travail flexible et l'offre insuffisante de services de garde d'enfants et de services de soins adéquats, abordables et de qualité.

(25) L'instauration de mesures visant à renforcer le capital humain et les compétences contribuerait à améliorer l'employabilité et à répondre aux besoins futurs du marché du travail. La qualité globale de l'enseignement en Italie s'améliore, mais de grandes différences régionales subsistent. La proportion d'étudiants quittant le système scolaire sans diplôme reste supérieure à la moyenne de l'Union, en particulier parmi les étudiants nés à l'étranger (30,1 % contre 19,4 % en moyenne dans l'Union). La mise en œuvre de la réforme scolaire est globalement en bonne voie et l'enseignement et la formation professionnels s'améliorent. L'enseignement supérieur, cruellement sous-financé, avec des fonds publics représentant moins de 0,4 % du PIB, se caractérise par des taux élevés de décrochage scolaire et un allongement des périodes d'études. Par conséquent, le niveau d'instruction est un des plus bas de l'Union (26,9 % de la population âgée de 30 à 34 ans). Le taux de participation aux programmes d'éducation et de formation des adultes est en augmentation, mais il reste l'un des plus bas de l'Union, en particulier chez les adultes peu qualifiés. Il convient d'encourager le perfectionnement professionnel et la reconversion professionnelle, tout en incitant les employeurs à offrir davantage de possibilités d'apprentissage aux travailleurs. La mise en œuvre de la stratégie nationale globale en matière de compétences lancée en octobre 2017 sera d'une importance capitale.

(26) À l'opposé de la tendance observée dans l'Union, le taux de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale a continué d'augmenter; s'élevant à 30 % en 2016, il était largement supérieur à la moyenne de l'Union. Cette tendance concerne plus particulièrement les enfants, les travailleurs temporaires et les migrants. Les inégalités de revenus sont criantes et se creusent. En 2016, le revenu des 20 % des ménages les plus riches était 6,3 fois supérieur à celui des 20 % les plus pauvres. Ce rapport est encore plus élevé pour les personnes en âge de travailler, les effets redistributifs des retraites n'étant pas pris en compte. L'introduction d'un nouveau régime permanent de lutte contre la pauvreté (*Reddito di Inclusione*) représente un grand pas en avant dans les politiques sociales. Conçu comme un mécanisme de transfert universel en faveur des personnes remplissant certaines conditions de pauvreté, ce régime devrait renforcer l'incidence, actuellement faible, des prestations sociales sur la réduction de la pauvreté. Ce régime se fonde sur de solides mécanismes de gouvernance et fera l'objet d'une évaluation systématique. Qui plus est, il prévoit aussi un renforcement substantiel des services sociaux, en sous-effectif. Une coopération plus étroite entre les services sociaux et les services publics de l'emploi, ainsi que l'allocation de ressources suffisantes, seront capitales pour la bonne mise en œuvre de la réforme. Ce régime intègre l'ancien régime d'assistance-chômage (ASDI), première étape vers la rationalisation des dépenses sociales. Le système italien de soins de santé garantit une couverture universelle et l'état de santé de la population est bon dans l'ensemble; néanmoins, les besoins en soins médicaux non satisfaits déclarés par les patients sont élevés et les différences entre régions en matière d'organisation et de qualité des soins dispensés persistent. L'Italie a consenti des efforts pour assurer un accès approprié aux soins de santé, notamment en révisant et en élargissant les prestations légales minimales de services de soins.

(27) Dans le cadre du Semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Italie, qu'elle a publiée dans son rapport 2018 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2018, le programme national de réforme pour 2018, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à l'Italie les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Italie, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.

(28) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2018, et son avis ([1]) est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant ci-dessous au point 1,

(29) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2018 et le programme de stabilité pour 2018. Les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que l'Italie s'attache, en 2018 et 2019:

1. à veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 0,1 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB; à utiliser des recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du taux de la dette publique; à alléger la fiscalité du travail, notamment en réduisant les dépenses fiscales et en réformant les valeurs cadastrales dépassées; à redoubler d'efforts pour lutter contre l'économie souterraine, notamment en renforçant l'utilisation obligatoire des paiements électroniques grâce à un abaissement des seuils légaux pour les paiements en espèces; à réduire la part des pensions de vieillesse dans les dépenses publiques afin de créer des marges pour les autres dépenses sociales;

2. à réduire la durée des procès civils, quel que soit le degré de juridiction, en appliquant et en simplifiant les règles procédurales, notamment celles examinées par le législateur; à accroître l'efficacité de la prévention et de la répression de la corruption en réduisant la durée des procès pénaux et en mettant en œuvre le nouveau cadre de lutte contre la corruption; à garantir le contrôle de l'application du nouveau cadre pour les entreprises publiques et accroître l'efficacité et la qualité des services publics locaux; à remédier aux restrictions de concurrence, notamment dans les services, également par l'élaboration d'une nouvelle loi annuelle sur la concurrence;

3. à maintenir le rythme de réduction de l'encours élevé des prêts improductifs et à continuer à soutenir la restructuration et l'assainissement des bilans des banques, notamment pour les petites banques et les banques de taille moyenne, et à mettre en œuvre rapidement la réforme en matière d'insolvabilité; à améliorer l'accès au financement des entreprises fondé sur le marché;

4. à accélérer la mise en œuvre de la réforme des politiques actives du marché du travail afin de garantir l'égalité d'accès à une aide efficace à la recherche d'emploi et à la formation; à encourager la participation des femmes au marché du travail en mettant en œuvre une stratégie globale, en rationalisant les politiques de soutien aux familles et en augmentant la couverture des structures de garde d'enfants; à stimuler la recherche, l'innovation, les compétences numériques et le développement d'infrastructures au moyen d'investissements mieux ciblés et à accroître la participation à l'enseignement supérieur axé sur les activités professionnelles.

Fait à Bruxelles, le 13 juillet 2018.

Par le Conseil
Le président
H. LÖGER

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