COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.6.2014
COM(2014) 413 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2014

{SWD(2014) 413 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2014

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 économiques[1], 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 macroéconomiques[2], et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne[3],

vu les résolutions du Parlement européen[4],

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 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 sont nécessaires 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

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2014) 413 final.
4 P7_TA(2014)0128 et P7_TA(2014)0129.

membres, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir 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, aux niveaux national, de l'Union 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 9 juillet 2013, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de l'Italie pour 2013 et a émis un avis sur le programme de stabilité de l'Italie pour la période 2012-2017. Le 15 novembre 2013, conformément au règlement (UE) n° 473/2013[5], la Commission a présenté son avis sur le projet de plan budgétaire de l'Italie pour 2014[6].

(5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance[7], qui marque le lancement du semestre européen 2014 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'alerte[8] dans lequel l'Italie a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

(6) Le 20 décembre 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 d'assurer un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt 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 5 mars 2014, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi concernant l'Italie[9], conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Son analyse l'amène à conclure que l'Italie connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs qui requièrent une surveillance particulière et une action politique forte. Plus particulièrement, la dette publique toujours élevée, conjuguée à une compétitivité extérieure faible due à une augmentation trop lente de la productivité et exacerbée par une croissance qui reste atone, méritent que l'on s'y attarde et appellent une action résolue.

(8) Le 22 avril 2014, l'Italie a présenté son programme national de réforme et son programme de stabilité pour 2014. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(9) La stratégie budgétaire définie dans le programme de stabilité vise à réaliser l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire équilibrée en termes structurels d'ici 2016 tout en respectant la règle concernant la dette pendant la période de transition 2013-2015. Le programme confirme l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire équilibrée en termes structurels, ce qui reflète les exigences du

5 JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.
6 C(2013) 8005 final.
7 COM(2013) 800 final.
8 COM(2013) 790 final.
9 SWD(2014) 83 final.

pacte de stabilité et de croissance. L'ajustement structurel (recalculé) prévu par le programme est de, respectivement, 0,2 et 0,4 point de pourcentage du PIB pour 2014 et 2015. Selon le programme, cet ajustement limité en direction de l'objectif à moyen terme se justifie par la conjoncture économique difficile et par l'effort à fournir pour mettre en œuvre un programme ambitieux de réformes structurelles. Parmi les réformes structurelles prévues, plusieurs devraient plus particulièrement avoir un effet positif sur la croissance économique potentielle et, au final, réduire le ratio dette publique/PIB dans les années à venir. L'ajustement structurel prévu par le programme devrait permettre à l'Italie de respecter le critère de réduction de la dette sur la période de transition 2013-2015, en partie grâce à un ambitieux programme de privatisation qui devrait être mis en œuvre entre 2014 et 2017 (0,7 % du PIB chaque année). Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires contenues dans le programme, qui n'a pas été approuvé par un organisme indépendant, est légèrement optimiste, notamment pour les dernières années de la période de programmation. Un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif à moyen terme est prévu pour 2014. S'il se reproduit l'année prochaine, il pourrait être jugé significatif, notamment au regard du critère des dépenses. De plus, la réalisation des objectifs budgétaires n'est pas entièrement accompagnée de mesures suffisamment détaillées, notamment à partir de 2015. Les prévisions établies par la Commission au printemps 2014 indiquent que le critère de réduction de la dette ne sera pas respecté en 2014, car l'ajustement structurel projeté (0,1 point de pourcentage du PIB seulement) est insuffisant par rapport à l'ajustement structurel requis de 0,7 point de pourcentage du PIB. Sur la base de l'évaluation du programme et des prévisions établies par la Commission conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que des efforts supplémentaires s'imposent, dès 2014, pour respecter les exigences du pacte de stabilité et de croissance.

(10) Les mesures prises récemment pour alléger la taxation des facteurs de production sont plutôt limitées. Il est donc possible de déplacer davantage la charge fiscale vers la consommation, la propriété et l'environnement dans le strict respect des objectifs budgétaires. En ce qui concerne la consommation, il est impératif, pour améliorer la structure du système fiscal, de revoir les taux réduits de TVA et les dépenses fiscales directes en veillant à minimiser les éventuels effets distributifs. Pour ce qui est de la propriété, une révision des valeurs cadastrales sur la base des valeurs actuelles du marché rendrait plus équitable la taxation récurrente des biens immobiliers. Une loi d'habilitation récemment adoptée concernant la réforme fiscale offre une occasion à ne pas manquer de réaliser ces réformes indispensables. Vu l'importance de l'enjeu, les dispositions prises pour modifier la composition de la structure fiscale doivent s'accompagner de mesures supplémentaires destinées à améliorer le fonctionnement de l'administration fiscale et le respect des obligations fiscales, ainsi que de mesures énergiques contre la fraude fiscale, l'économie souterraine et le travail non déclaré, qui continuent à peser sur les finances publiques et à alourdir la charge fiscale supportée par les contribuables qui respectent leurs obligations. À cet égard, la loi d'habilitation concernant la réforme fiscale prévoit plusieurs mesures pour renforcer l'administration fiscale, à savoir la mise en place d'un système global de suivi et d'évaluation du manque à gagner fiscal, des mesures de simplification, des actions visant à améliorer les relations avec les contribuables, des mesures destinées à améliorer le recouvrement des créances fiscales au niveau local et le renforcement des contrôles fiscaux. La décision d'introduire les déclarations fiscales préremplies dès 2015 constitue un pas supplémentaire vers l'amélioration du respect des obligations fiscales.

(11) La mise en œuvre complète et rapide des mesures adoptées reste une gageure pour l'Italie, qui doit combler les lacunes existantes et éviter d'accumuler de nouveaux retards. Une répartition plus efficiente des compétences et une meilleure coordination entre les différents niveaux de pouvoir sont l'une des clés qui lui permettront d'améliorer ses performances en matière de mise en œuvre et, de manière générale, d'appliquer ses politiques de manière plus harmonieuse. Une action dans ce sens pourrait également avoir des effets bénéfiques sur la gestion des fonds européens qui, jusqu'ici, n'a fait l'objet que de mesures partielles ou incomplètes, particulièrement dans les régions méridionales. La gestion des fonds de l'UE continue par ailleurs de pâtir d'une capacité administrative insuffisante, ainsi que d'un manque de transparence, d'évaluations et de contrôles de la qualité. Une plus grande efficacité et une réorientation de la gestion des ressources humaines vers un meilleur sens du service seraient également bénéfiques pour la qualité du service public. La corruption pèse toujours lourdement sur le système productif italien et sape la confiance à l'égard des milieux politiques et des institutions. Il est nécessaire de revoir le régime de prescription. Pour que la lutte contre la corruption soit efficace, il faut aussi doter de compétences suffisantes l'autorité nationale chargée de la lutte contre la corruption et de l'évaluation et de la transparence de l'administration publique. D'importants problèmes d'efficience persistent dans le domaine de la justice civile et les effets des mesures adoptées doivent faire l'objet d'un suivi attentif.

(12) Au vu des résultats de l'examen ciblé de la qualité des actifs réalisé l'an dernier sous les auspices de la Banque d'Italie, il reste important d'améliorer la gestion des actifs toxiques et d'encourager leur élimination afin que les banques soient à nouveau en mesure d'augmenter l'offre de crédit à l'économie réelle. En ce qui concerne l'accès au financement, les mesures prises jusqu'à présent ont principalement consisté à faciliter l'accès des entreprises au crédit, mais les instruments de financement autres que les prêts bancaires sont encore peu développés, notamment pour les petites et moyennes entreprises. Les initiatives qui ont été prises dans le domaine de la gouvernance des banques - notamment les nouveaux principes récemment publiés par la Banque d'Italie - sont les bienvenues, mais elles ne produiront leurs effets que si elles sont dûment mises en œuvre par les banques. Il reste plus particulièrement nécessaire de surveiller étroitement les plus grandes coopératives bancaires («banche popolari»).

(13) La situation s'est encore détériorée sur le marché du travail en 2013. Le chômage a grimpé jusqu'à 12,2 % et le chômage des jeunes a atteint 40 %. Il est essentiel de veiller à la bonne mise en œuvre des réformes du marché du travail et du système de fixation des salaires qui ont été adoptées et de suivre attentivement leurs effets pour qu'elles produisent les bienfaits escomptés, à savoir une plus grande souplesse de fin de contrat, une souplesse à l'embauche mieux réglementée, un système plus global d'allocations de chômage et un meilleur alignement des salaires sur la productivité. La mise en œuvre des plans destinés à améliorer l'efficacité des services de placement en renforçant les services publics de l'emploi accuse du retard et doit être accélérée. Les dispositions qui ont été prises pour favoriser la création d'emplois à court terme doivent être complétées par des mesures visant à remédier à la segmentation. De manière générale, le marché italien du travail reste caractérisé par la segmentation et une faible participation, notamment des femmes et des jeunes. Il convient donc d'étendre les mesures limitées qui ont été prises jusqu'ici en tenant compte, entre autres, des objectifs d'une garantie pour la jeunesse. L'Italie est confrontée à une diminution du revenu disponible des ménages conjuguée à une augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui touchent plus

particulièrement les familles avec enfants. Les dépenses sociales restent fortement orientées vers les personnes âgées et peu vers les mesures d'activation, ce qui réduit les possibilités d'action contre le risque d'exclusion sociale et de pauvreté. Le dispositif d'assistance sociale récemment mis en place à titre d'expérience pilote vise à offrir une couverture sociale. Pour l'étendre à tout le pays ainsi qu'il est prévu, il faudra améliorer l'efficacité des dépenses et des services sociaux sur l'ensemble du territoire.

(14) Des efforts sont nécessaires pour améliorer les performances du système éducatif et pour renforcer le capital humain à tous les niveaux d'enseignement, à savoir primaire, secondaire et supérieur. La profession d'enseignant se caractérise par un profil de carrière unique et offre peu de possibilités de développement professionnel. Conjuguées à une généralisation des évaluations du système éducatif, la diversification des profils de carrière proposés aux enseignants et une évolution de la carrière davantage liée au mérite et aux performances pourraient se traduire par de meilleurs résultats scolaires. Pour garantir une transition harmonieuse entre l'école et le monde du travail, il est indispensable de renforcer et de multiplier les formations pratiques, au niveau tant de l'enseignement secondaire supérieur qu'à celui de l'enseignement supérieur, en accordant plus de place à l'apprentissage en milieu professionnel dans la formation et l'enseignement professionnels. À la suite du décret législatif en la matière adopté en 2013, il est essentiel d'établir un registre national des qualifications pour garantir la reconnaissance des compétences à l'échelle nationale. Poursuivre sur la lancée des mesures initiales qui ont été prises pour allouer les fonds publics aux universités sur la base de leurs performances en matière de recherche et d'enseignement aurait le mérite, tout à la fois, de contribuer à améliorer la qualité des universités et d'accroître éventuellement le potentiel de recherche et d'innovation du pays, domaine dans lequel l'Italie reste à la traîne.

(15) Un certain nombre de mesures ont été élaborées pour créer un environnement plus favorable aux entreprises et aux citoyens, mais des retards dans leur adoption finale et des lacunes dans leur mise en œuvre les empêchent de produire tous leurs effets. Divers goulets d'étranglement subsistent en matière de concurrence (domaines d'activité réservés, régimes de concessions/d'autorisation, etc.) dans les services professionnels, les assurances, la distribution de carburant, le commerce de détail et les services postaux. Le système de marchés publics présente certaines faiblesses auxquelles il faudrait également remédier. Le renforcement de la concurrence dans le domaine des services publics au niveau local constitue une autre priorité. Ainsi, la législation en vigueur en vertu de laquelle les contrats en cours qui ne sont pas conformes aux dispositions de l'UE concernant les critères applicables à la passation de marchés interne doivent être modifiés au 31 décembre 2014 au plus tard demande à être mise en œuvre.

(16) Les goulets d'étranglement des infrastructures entravent le bon fonctionnement du marché de l'énergie. Dans le secteur des transports, le manque d'infrastructures intermodales, de même que le manque de synergies et de connexions entre les ports italiens et l'arrière-pays méritent l'attention et requièrent des mesures particulières. Pour ce qui est de la couverture à haut débit, les zones non urbaines d'Italie sont encore mal desservies.

(17) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Italie. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme. 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 européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 8 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

(18) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de l'Italie et la recommandation au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[10].

(19) 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 8 ci-dessous.

(20) 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 2014-2015:

1. à renforcer les mesures budgétaires pour 2014 au vu de l'apparition de l'écart, mis en évidence par les prévisions du printemps 2014 de la Commission, par rapport aux exigences du pacte de stabilité et de croissance, à savoir notamment la règle de réduction de la dette; à resserrer de manière significative sa stratégie budgétaire en 2015 pour garantir le respect du critère de réduction de la dette; à veiller ensuite à ce que le déficit public suive une trajectoire suffisamment descendante; à exécuter l'ambitieux programme de privatisation; à mettre en œuvre des mesures d'ajustement budgétaire propices à la croissance, fondées sur les importantes économies annoncées résultant d'une amélioration durable de l'efficacité et de la qualité des dépenses publiques à tous les niveaux de pouvoir, tout en préservant les dépenses qui favorisent la croissance, notamment celles en faveur de la R&D, de l'innovation, de l'éducation et des projets d'infrastructures essentiels; à garantir l'indépendance du conseil budgétaire et à lui donner les moyens d'exercer pleinement sa mission, dans les plus brefs délais et au plus tard en septembre 2014, à temps pour l'évaluation du projet de plan budgétaire pour 2015;

2. à continuer de déplacer la charge fiscale pesant sur les facteurs de production vers la consommation, la propriété et l'environnement, dans le respect des objectifs budgétaires, et, à cet effet, à évaluer l'efficacité de la réduction récente des prélèvements obligatoires sur les revenus du travail et à garantir son financement pour 2015, à réexaminer le champ d'application des dépenses fiscales directes et à élargir l'assiette fiscale, notamment pour la fiscalité de la consommation; à envisager l'alignement des accises frappant le gazole sur celles qui frappent l'essence et à les indexer sur l'inflation, et à supprimer les subventions dommageables à l'environnement; à mettre en œuvre la loi d'habilitation concernant la réforme fiscale d'ici mars 2015, notamment en adoptant les décrets relatifs à la réforme du système cadastral, afin de garantir l'efficacité de la réforme de la taxation des biens immobiliers; à continuer d'améliorer le respect des obligations fiscales en renforçant la prévisibilité du système fiscal, en simplifiant les procédures, en améliorant le recouvrement des créances fiscales et en modernisant l'administration fiscale; à

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

poursuivre la lutte contre la fraude fiscale et à prendre des mesures supplémentaires contre l'économie souterraine et le travail non déclaré;

3. à préciser les compétences des différents niveaux de pouvoir dans le cadre de l'amélioration générale de l'efficience de l'administration publique; à veiller à une meilleure gestion des fonds de l'UE en prenant des mesures énergiques destinées à améliorer la capacité administrative, la transparence, les évaluations et le contrôle de la qualité au niveau régional, principalement dans les régions méridionales; à continuer d'améliorer l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption, notamment en revoyant le régime de prescription d'ici la fin de 2014, et en renforçant les compétences de l'autorité nationale chargée de la lutte contre la corruption; à surveiller en temps opportun les effets des réformes adoptées pour améliorer l'efficience de la justice civile, en vue d'en garantir l'efficacité et de prendre des mesures complémentaires si nécessaire;

4. à renforcer la résilience du secteur bancaire et à lui donner la capacité de gérer et d'éliminer les actifs toxiques, afin de relancer le financement de l'économie réelle; à faciliter l'accès des entreprises, notamment des petites et moyennes entreprises, au financement non bancaire; à continuer d'encourager et de superviser la mise en place de pratiques efficientes en matière de gouvernance d'entreprise dans l'ensemble du secteur bancaire, en accordant une attention particulière aux grandes banques coopératives («banche popolari») et aux fondations, en vue d'améliorer l'efficacité de leurs opérations d'intermédiation financière;

5. à évaluer, d'ici la fin de 2014, l'effet des réformes du marché du travail et du système de fixation des salaires sur la création d'emplois, sur les procédures de licenciement, sur la dualité du marché du travail et sur la compétitivité en matière de coûts, et à déterminer si des mesures supplémentaires sont nécessaires; à œuvrer à la mise en place d'un système complet de protection sociale pour les travailleurs sans emploi tout en limitant le recours aux régimes de complément salarial pour faciliter la redistribution du travail; à renforcer les liens entre les politiques actives et passives du marché du travail, en commençant par adopter, d'ici septembre 2014, une feuille de route détaillant les mesures à prendre, et à renforcer la coordination et l'efficacité des services publics de l'emploi dans l'ensemble du pays; à prévoir des actions concrètes pour promouvoir l'emploi des femmes en adoptant des mesures visant à réduire les régimes fiscaux dissuasifs pour les secondes sources de revenu d'ici mars 2015 et en proposant des services adaptés de garde d'enfants; à proposer, dans l'ensemble du pays, d'ici la fin de 2014, des services adaptés aux jeunes qui ne sont pas inscrits auprès des services de l'emploi et à faire en sorte que le secteur privé s'investisse davantage et offre des contrats d'apprentissage et des formations de qualité, en tenant compte des objectifs d'une garantie pour la jeunesse; à lutter contre le risque de pauvreté et d'exclusion sociale en amplifiant le dispositif pilote d'assistance sociale sans incidence sur le budget, tout en garantissant un ciblage adéquat, le respect de conditions strictes et une application uniforme sur l'ensemble du territoire et en renforçant le lien avec les mesures d'activation; à améliorer l'efficacité des programmes d'aide aux familles et à mettre en place des services de qualité en faveur des ménages à faible revenu avec enfants;

6. à mettre en œuvre le système national d'évaluation du système éducatif afin d'améliorer les résultats des écoles et, de ce fait, de réduire les taux de décrochage scolaire; à accorder plus de place à l'apprentissage en milieu professionnel dans la formation et l'enseignement professionnels de niveau secondaire supérieur et à renforcer l'enseignement supérieur à vocation professionnelle; à créer un registre

national des qualifications pour garantir une reconnaissance généralisée des compétences; à faire en sorte que les fonds publics récompensent davantage la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche;

7. à adopter la législation en attente visant à simplifier l'environnement réglementaire applicable aux entreprises et aux citoyens, et à remédier aux lacunes dans la mise en œuvre de la législation en vigueur; à encourager l'ouverture du marché et à lever les derniers obstacles et les restrictions à la concurrence dans les services professionnels et les services publics locaux, les assurances, la distribution de carburant, le commerce de détail et les services postaux; à renforcer l'efficacité de la passation de marchés publics, principalement en simplifiant les procédures, notamment en recourant aux procédures de passation de marchés en ligne, en rationalisant les centrales d'achat et en veillant au respect des règles applicables avant et après l'attribution du marché; à mettre en œuvre, dans le domaine des services publics locaux, la législation qui prévoit la modification, d'ici le 31 décembre 2014, des contrats qui ne sont pas conformes aux règles en matière de passation de marchés interne;

8. à faire en sorte que l'autorité des transports soit pleinement opérationnelle d'ici septembre 2014; à approuver la liste des infrastructures stratégiques dans le secteur de l'énergie et à améliorer la gestion des ports et leurs connexions avec l'arrière-pays.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président