



Bruxelles, le 13 juin 2022
(OR. fr, en)

9759/22

ECOFIN 548
UEM 152
SOC 343
EMPL 225
COMPET 446
ENV 544
EDUC 216
RECH 339
ENER 255
JAI 809
GENDER 88
ANTIDISCRIM 68
JEUN 99
SAN 344

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	9411/22 - COM(2022) 616 final
Objet:	Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2022

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, fondé sur la proposition COM(2022) 616 final de la Commission, tel que revu et approuvé par différents comités du Conseil.

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2022

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 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 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

- (1) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil³ établissant la facilité pour la reprise et la résilience est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apporte un soutien financier à la mise en œuvre des réformes et des investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribue à la reprise économique et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et propices à la croissance, favorisant en particulier les transitions écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle contribue également à renforcer la soutenabilité des finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience sera actualisée en juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.
- (2) Le 24 novembre 2021, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2022 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte de l'engagement social de Porto signé le 7 mai 2021, consistant à poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2022 de la croissance durable le 25 mars 2022. Le 24 novembre 2021, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Italie est mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2022, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro⁴ (ci-après dénommée "recommandation pour la zone euro de 2022") le 5 avril 2022 et le rapport conjoint sur l'emploi le 14 mars 2022.

³ Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

⁴ Recommandation du Conseil du 5 avril 2022 concernant la politique économique de la zone euro (JO C 153 du 7.4.2022, p. 1).

- (3) L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a suivi la pandémie mondiale, a fortement dégradé la situation géopolitique et économique. L'impact de l'invasion sur les économies des États membres se fait sentir, entre autres, par la hausse des prix de l'énergie, des denrées alimentaires et des matières premières, ainsi que par des perspectives de croissance plus faibles. La hausse des prix de l'énergie pèse en particulier lourdement sur les ménages les plus vulnérables exposés à la précarité énergétique ou au risque de précarité énergétique, ainsi que sur les entreprises les plus vulnérables aux augmentations des prix de l'énergie. L'Union connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Les répercussions économiques de la guerre d'agression menée par la Russie ont pesé de manière asymétrique sur les États membres. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive 2001/55/CE du Conseil⁵ a été activée pour la première fois par la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil⁶, ce qui a permis d'accorder aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'Union et de leur conférer l'accès à l'éducation et à la formation, au marché du travail, aux soins de santé, au logement et à la protection sociale.
- (4) Compte tenu de l'évolution rapide de la situation économique et géopolitique, le Semestre européen reprend sa vaste coordination des politiques économiques et de l'emploi en 2022, tout en évoluant conformément aux exigences de mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, comme cela est décrit dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable. La mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience adoptés est essentielle à la réalisation des objectifs liés aux priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble ou une partie non négligeable des recommandations par pays émises lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre européen. Les recommandations par pays pour 2019 et 2020 restent également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241, en plus de toutes autres recommandations par pays émises jusqu'à la date de présentation desdits plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés.

⁵ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001, p. 12).

⁶ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

- (5) La clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance est active depuis mars 2020. Dans sa communication du 3 mars 2021 intitulée "Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire", la Commission a exposé son point de vue selon lequel 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 un critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'Union ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). Un climat d'incertitude accrue et des risques élevés de dégradation des perspectives économiques dans le contexte de la guerre en Europe, de hausses des prix de l'énergie sans précédent et de la poursuite de la désorganisation de la chaîne d'approvisionnement justifient la prorogation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance en 2023.
- (6) Selon l'approche exposée dans la recommandation du Conseil du 18 juin 2021⁷ portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2021, la meilleure façon de mesurer l'orientation budgétaire globale est actuellement la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et à l'exclusion des mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme⁸. Au-delà de l'orientation budgétaire globale, pour évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique, une attention particulière est également accordée à l'évolution des dépenses primaires courantes financées au niveau national⁹ (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et à l'exclusion des mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) et des investissements.

⁷ Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2021 (JO C 304 du 29.7.2021, p. 53).

⁸ Les estimations relatives à l'orientation budgétaire et à ses composantes figurant dans la présente recommandation sont des estimations de la Commission fondées sur les hypothèses qui sous-tendent ses prévisions du printemps 2022. Les estimations de la Commission relatives à la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'incidence positive des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle.

⁹ Non financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience ou d'autres fonds de l'Union.

- (7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations générales pour la conduite de la politique budgétaire en 2023 (ci-après dénommées "orientations budgétaires"), visant à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et, ce faisant, à renforcer la coordination des politiques. La Commission a relevé que, sur la base des perspectives macroéconomiques des prévisions de l'hiver 2022, le passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020–2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique, semblerait approprié en 2023. La Commission a annoncé que les recommandations budgétaires pour 2023 devraient continuer à être différenciées d'un État membre à l'autre et tenir compte des éventuelles retombées transnationales. La Commission a invité les États membres à tenir compte des orientations dans leurs programmes de stabilité et de convergence. La Commission s'est engagée à suivre de près l'évolution de la situation économique et à ajuster ses orientations en fonction des besoins et, au plus tard, dans son paquet de printemps du Semestre européen de fin mai 2022.
- (8) En ce qui concerne les orientations budgétaires, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la détérioration des perspectives économiques, du climat d'incertitude accrue et d'autres risques de dégradation, ainsi que de l'inflation plus élevée par rapport aux prévisions de l'hiver 2022 de la Commission. Au vu de ces considérations, la réponse budgétaire doit accroître les investissements publics dans les transitions écologique et numérique et la sécurité énergétique, et soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables afin d'atténuer l'incidence de la hausse des prix de l'énergie et de contribuer à limiter les pressions inflationnistes résultant d'effets de second tour, par des mesures ciblées et temporaires. La politique budgétaire doit rester flexible pour pouvoir s'adapter à l'évolution rapide des circonstances, y compris les défis liés à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine en ce qui concerne la défense et la sécurité, et elle doit être différenciée entre les États membres en fonction de leur situation budgétaire et économique, y compris au regard de leur exposition à la crise et à l'afflux de personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

- (9) Le 30 avril 2021, l'Italie a présenté à la Commission son plan national pour la reprise et la résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. Conformément à l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 13 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision d'exécution relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Italie¹⁰. La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, énonçant que l'Italie a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.
- (10) Le 27 avril 2022, l'Italie a présenté son programme national de réforme pour 2022 et, le 27 avril 2022, son programme de stabilité pour 2022, conformément au délai fixé à l'article 4 du règlement (CE) n° 1466/97. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués conjointement. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2022 tient également compte des rapports semestriels de l'Italie sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience.
- (11) La Commission a publié le rapport par pays 2022 pour l'Italie le 23 mai 2022. Elle a évalué les progrès accomplis par l'Italie dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil en 2019, 2020 et 2021 et a dressé le bilan de la mise en œuvre, par l'Italie, de son plan pour la reprise et la résilience, en se fondant sur le tableau de bord de la reprise et de la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent, notamment à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il a également évalué les progrès accomplis par l'Italie dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

¹⁰ Doc. 10160/21; doc. 10160/21 ADD 1 REV 2.

- (12) La Commission a procédé à un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011 pour l'Italie et publié ses résultats le 23 mai 2022. La Commission est parvenue à la conclusion que l'Italie connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs. En particulier, l'Italie présente toujours des vulnérabilités liées au niveau élevé de la dette publique et à la faible croissance de la productivité, ainsi que des fragilités sur le marché du travail et certaines faiblesses dans le secteur financier.
- (13) Le 23 mai 2022, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité. Ce rapport examinait la situation budgétaire de l'Italie, dont le déficit public a dépassé en 2021 la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut (PIB) prévue par le traité, tandis que sa dette publique s'est établie au-dessus de la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité et n'a pas respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette. Le rapport a conclu que les critères du déficit et de la dette n'étaient pas remplis. Conformément à la communication du 2 mars 2022, la Commission a considéré, dans le cadre de son évaluation de tous les facteurs pertinents, que le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette supposerait un effort budgétaire concentré en début de période trop contraignant, qui risquerait de compromettre la croissance. Par conséquent, de l'avis de la Commission, le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette n'est pas justifié dans la situation économique exceptionnelle actuelle. Comme cela a été annoncé, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir de nouvelles procédures pour déficit excessif au printemps 2022 et elle réévaluera la nécessité de proposer l'ouverture de telles procédures à l'automne 2022.

(14) Dans sa recommandation du 20 juillet 2020¹¹, le Conseil a recommandé à l'Italie de prendre en 2020 et 2021 toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale, pour lutter efficacement contre la pandémie de COVID-19, 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. Selon les données validées par Eurostat, le déficit public de l'Italie est passé de 9,6 % de son PIB en 2020 à 7,2 % en 2021. La réponse de l'Italie en matière de politique budgétaire a soutenu la reprise économique en 2021, par des mesures d'urgence temporaires représentant 3,5 % du PIB (contre 4,4 % du PIB en 2020). Les mesures prises par l'Italie en 2021 ont été conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 ont été, pour la plupart, temporaires ou contrebalancées par des mesures de compensation. Celles qui ne l'étaient pas ont consisté principalement en une réduction des cotisations sociales dans les régions les plus pauvres, une prolongation du crédit d'impôt sur les revenus du travail et l'introduction d'une allocation familiale. Selon les données validées par Eurostat, la dette publique est passée de 155,3 % du PIB en 2020 à 150,8 % du PIB en 2021.

¹¹ 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).

(15) Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires du programme de stabilité pour 2022 est favorable en 2022 et réaliste par la suite. Le gouvernement prévoit une croissance du PIB réel de 3,1 % en 2022 et de 2,4 % en 2023. À titre de comparaison, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel plus faible, de 2,4 % en 2022 et de 1,9 % en 2023, en raison principalement de projections plus prudentes concernant la demande intérieure. Dans son programme de stabilité pour 2022, le gouvernement prévoit que le déficit nominal diminuera pour s'établir à 5,6 % du PIB en 2022 et à 3,9 % en 2023¹². La baisse enregistrée en 2022 correspond principalement à la croissance de l'activité économique et à la levée de la plupart des mesures d'urgence. Selon le programme de stabilité pour 2022, le ratio de la dette publique au PIB devrait baisser pour atteindre 147 % en 2022, puis décroître pour s'établir à 145,2 % en 2023. Sur la base des mesures de politique publique connues à la date de clôture des prévisions, les prévisions du printemps 2022 de la Commission annoncent un déficit public de 5,5 % du PIB pour 2022 et de 4,3 % du PIB pour 2023. Par rapport au programme de stabilité pour 2022, le déficit prévu dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission est pratiquement inchangé en 2022, mais plus élevé en 2023, en raison principalement d'une croissance économique plus faible. Dans le même temps, les prévisions du printemps 2022 de la Commission ne tiennent pas compte des mesures de soutien supplémentaires pour 2022 annoncées dans le programme de stabilité pour 2022, étant donné que les détails n'étaient pas disponibles avant la date de clôture. Les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur un ratio de la dette publique au PIB plus élevé, estimé à 147,9 % en 2022 et à 146,8 % en 2023. La différence s'explique par un déficit plus élevé et une croissance économique plus faible. Selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, la croissance de la production potentielle à moyen terme (moyenne sur dix ans) est estimée à 0,4 %. 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.

¹² Les estimations présentées dans ce considérant se fondent sur les projections budgétaires détaillées transmises par l'Italie dans le cadre du programme de stabilité pour 2022. 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 2022. Ce train de mesures, adopté le 2 mai 2022, comprenait des mesures d'aide supplémentaires en 2022 ainsi que davantage de ressources pour les projets d'investissement financés au niveau national en 2022 et dans les années à venir.

- (16) En 2022, le gouvernement a levé la majorité des mesures prises en réponse à la crise de la COVID-19, de sorte que, selon les projections, les mesures d'urgence temporaires devraient passer de 3,5 % du PIB en 2021 à 1,1 % en 2022. Le déficit public subit l'effet des mesures prises pour lutter contre les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie, mesures qui, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, sont estimées à 0,5 % du PIB en 2022 et supprimées progressivement en 2023¹³. Ces mesures consistent principalement en des transferts sociaux vers les ménages pauvres, des réductions des taxes indirectes sur la consommation d'énergie et des subventions aux entreprises du secteur de l'énergie. Lesdites mesures ont été annoncées comme étant temporaires. Toutefois, dans le cas où les prix de l'énergie resteraient élevés en 2023, certaines de ces mesures pourraient être maintenues. Parmi ces mesures, certaines ne sont pas ciblées, en particulier la réduction généralisée des taxes indirectes sur la consommation d'énergie (TVA et prélèvements fixes). Le déficit public subit aussi les effets du coût lié à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, qui, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, est estimé à 0,1 % du PIB en 2022 et 2023¹⁴.
- (17) Dans sa recommandation du 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, l'Italie utilise la facilité pour la reprise et la résilience pour financer de nouveaux investissements favorisant la reprise, tout en menant une politique budgétaire prudente. Elle devrait en outre préserver les investissements financés au niveau national. Le Conseil a également recommandé à l'Italie de limiter la croissance des dépenses courantes financées au niveau national. Il a également recommandé à l'Italie, 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 soutenabilité budgétaire à moyen terme et, dans le même temps, de renforcer les investissements pour stimuler le potentiel de croissance.

¹³ Les chiffres représentent le niveau des coûts budgétaires annuels des mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et dépenses courantes ainsi que, lorsqu'il y a lieu, les mesures liées à des dépenses d'investissement.

¹⁴ On présume que le nombre total de personnes déplacées en provenance d'Ukraine atteindra progressivement 6 millions dans l'Union d'ici à la fin de 2022, et leur répartition géographique est estimée sur la base de la taille de la diaspora existante, de la population relative de l'État membre d'accueil et de la distribution réelle dans l'Union des personnes déplacées en provenance d'Ukraine à la fin de mars 2022. En ce qui concerne les coûts par personne, les estimations sont fondées sur le modèle de microsimulation Euromod du Centre commun de recherche de la Commission, en tenant compte des transferts de fonds au bénéfice desquels les personnes peuvent être admissibles ainsi que des avantages en nature, tels que la scolarité et les soins de santé.

(18) En 2022, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission et en tenant compte des informations figurant dans le programme de stabilité de l'Italie pour 2022, l'orientation budgétaire devrait être favorable, et atteindre -2,7 % du PIB¹⁵. L'Italie prévoit de continuer à soutenir la reprise en recourant à la facilité pour la reprise et la résilience pour financer des investissements supplémentaires, conformément aux recommandations du Conseil. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,9 % du PIB par rapport à 2021. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,3 point de pourcentage en 2022¹⁶. En conséquence, l'Italie prévoit de préserver les investissements financés au niveau national, conformément aux recommandations du Conseil. La croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2022 devrait avoir un effet expansionniste de 1,3 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cet effet expansionniste significatif tient compte de l'incidence supplémentaire des mesures visant à faire face aux conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie (0,2 % du PIB)¹⁷, ainsi que des coûts liés à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,1 % du PIB). La croissance des dépenses courantes correspond également à l'augmentation des dépenses relatives à la rémunération des salariés du secteur public, en raison du renouvellement des contrats publics pour la période 2019-2021, qui représentera une part importante des dépenses (¼% du PIB) en 2022, tandis que des ressources supplémentaires en faveur du secteur des soins de santé sont également inscrites au budget (0,1 % du PIB). Du côté des recettes, la réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la taxe régionale sur les activités productives (0,4 % du PIB) devraient également ajouter au caractère expansionniste de l'orientation budgétaire. Par conséquent, sur la base des estimations actuelles de la Commission, l'Italie ne limite pas suffisamment la croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national en 2022.

¹⁵ Un signe négatif de l'indicateur correspond à un excédent de la croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste.

¹⁶ Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,3 point de pourcentage du PIB. Cela s'explique par les subventions à l'investissement accordées par le gouvernement, également financées par des prêts au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, ainsi que par des dispositions supplémentaires relatives aux garanties publiques en faveur des PME.

¹⁷ En 2021, des mesures visant à remédier aux conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie étaient déjà en place en Italie, représentant 0,3 % du PIB. Ces mesures consistaient principalement en des réductions des prélèvements fixes et des taux de TVA sur les factures d'électricité et de gaz naturel et en une augmentation de la prime sociale pour les factures d'électricité et de gaz naturel.

- (19) En 2023, l'orientation budgétaire est estimée, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, à -1,2 % du PIB dans l'hypothèse de politiques inchangées¹⁸. Selon les projections, l'Italie devrait continuer à utiliser les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience en 2023 pour financer des investissements supplémentaires favorisant la reprise. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,7 point de pourcentage du PIB par rapport à 2022. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,2 point de pourcentage en 2023¹⁹. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet globalement neutre de -0,2 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cela tient compte de l'effet de la levée des mesures visant à répondre à la hausse des prix de l'énergie (0,5 % du PIB). Dans le même temps, une augmentation des transferts sociaux (0,4 % du PIB) due à leur indexation sur le taux d'inflation de l'année précédente, et des ressources supplémentaires budgétisées pour le secteur des soins de santé (0,1 % du PIB), qui ne sont pas assorties de mesures compensatoires, devraient également contribuer à la croissance des dépenses courantes nettes. En conséquence, l'effet globalement neutre des dépenses courantes financées au niveau national repose sur la levée des mesures visant à répondre à la hausse des prix de l'énergie comme cela est prévu actuellement.
- (20) Dans le programme de stabilité pour 2022, le déficit public devrait progressivement diminuer pour atteindre 3,3 % du PIB en 2024 et 2,8 % d'ici à 2025. Dès lors, il est prévu que le déficit public ne dépasse plus 3 % du PIB en 2025. Ces projections tablent sur une réduction des dépenses totales d'environ 3 points de pourcentage du PIB et une diminution des recettes totales d'environ 2 points de pourcentage du PIB entre 2023 et 2025. Selon le programme de stabilité pour 2022, le ratio de la dette publique au PIB devrait se réduire d'ici à 2025, pour atteindre précisément 143,4 % en 2024 et 141,4 % en 2025. L'analyse de la Commission fait apparaître des risques élevés pour la soutenabilité de la dette à moyen terme.

¹⁸ Un signe négatif de l'indicateur correspond à un excédent de la croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste.

¹⁹ D'autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet neutre de 0,0 point de pourcentage du PIB.

(21) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2021/241 et à l'annexe V, critère 2.2, dudit règlement, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements à mettre en œuvre qui se renforcent mutuellement, assorti d'un calendrier indicatif pour la mise en œuvre, qui doit être achevée d'ici le 31 août 2026. Ceux-ci contribuent à relever l'ensemble ou une partie non négligeable des défis économiques et sociaux recensés dans les recommandations par pays adressées à l'Italie par le Conseil dans le cadre du Semestre européen en 2019 et 2020, en plus de toutes les recommandations par pays émises jusqu'à la date d'adoption d'un plan pour la reprise et la résilience. En particulier, la mise en œuvre efficace et rapide du plan pour la reprise et la résilience est susceptible d'entraîner des changements structurels durables et, partant, d'avoir une incidence durable sur l'économie et la société italiennes. Un large éventail de réformes dans des domaines d'action clés devrait permettre de lever les obstacles de longue date à la croissance économique. En particulier, le plan pour la reprise et la résilience contient des réformes visant à encourager des changements structurels dans le fonctionnement de l'administration publique et du système judiciaire et à améliorer l'environnement général des entreprises. Les réformes et les investissements prévus dans les secteurs de l'éducation, du développement des compétences et de la recherche sont susceptibles de renforcer le capital humain et les capacités de recherche à long terme. Les réformes du marché du travail et les investissements prévus pour améliorer les perspectives d'emploi, en particulier pour les jeunes et les femmes, sont susceptibles d'accroître l'offre de main-d'œuvre, de garantir l'égalité d'accès aux compétences et, à terme, de soutenir la croissance économique. Les réformes dans des secteurs tels que les transports et la gestion de l'eau devraient permettre d'améliorer structurellement l'efficacité économique, notamment par le recours plus systématique à des procédures de concours pour attribuer les contrats de services.

- (22) La mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience de l'Italie devrait contribuer à la réalisation de progrès supplémentaires en matière de transitions écologique et numérique. Les mesures de soutien aux objectifs climatiques en Italie représentent 37,5 % de l'enveloppe totale du plan pour la reprise et la résilience, contre 25 % pour les mesures de soutien aux objectifs numériques. La mise en œuvre complète du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles pertinents, aidera l'Italie à se remettre rapidement des conséquences de la crise de la COVID-19, tout en renforçant sa résilience. La participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées demeure importante pour la réussite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.
- (23) L'Italie a présenté le 17 janvier 2022 les documents de programmation de la politique de cohésion pour l'accord de partenariat prévu par le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil²⁰ et a soumis ses premiers programmes de la politique de cohésion, prévus par ledit règlement, à la Commission européenne. Conformément au règlement (UE) 2021/1060, l'Italie doit tenir compte des recommandations par pays pertinentes dans la programmation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021–2027. Il s'agit là d'une condition préalable à l'amélioration de l'efficacité et à la maximisation de la valeur ajoutée du soutien financier provenant des fonds de la politique de cohésion, tout en promouvant la coordination, la complémentarité et la cohérence de ces fonds de la politique de cohésion avec les autres instruments et fonds de l'Union. La bonne mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience et des programmes de la politique de cohésion dépend également de la suppression des obstacles à l'investissement visant à soutenir les transitions écologique et numérique et un développement territorial équilibré.

²⁰ Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds "Asile, migration et intégration", au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159).

- (24) En plus des problèmes économiques et sociaux abordés par le plan pour la reprise et la résilience, l'Italie fait face à un certain nombre de défis supplémentaires liés au système fiscal. Les politiques budgétaires visant à améliorer l'efficacité du système fiscal peuvent contribuer, entre autres, à remédier aux déséquilibres macroéconomiques de longue date. À moyen et à long terme, un système fiscal plus propice à la croissance et plus efficace contribuerait à réduire la dette publique élevée, favoriserait la croissance de la productivité et soutiendrait la création d'emplois, en particulier pour les femmes.
- (25) La charge fiscale pesant sur le travail en Italie est élevée et le profil des taux d'imposition marginaux effectifs sur le revenu des personnes physiques se caractérise par de fortes discontinuités. À la fin de 2021, l'Italie a pris des mesures pour relever ces défis, notamment en introduisant une allocation familiale universelle et en réduisant l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ces mesures devraient permettre d'accroître modérément l'offre de main d'œuvre, en particulier parmi les femmes. La pression fiscale sur le travail reste très élevée à tous les niveaux de revenu par rapport aux autres États membres. Dans le même temps, d'autres sources de recettes, moins préjudiciables à la croissance, sont sous-utilisées, ce qui laisse la possibilité de réduire encore la pression fiscale sur le travail sans incidence sur le plan budgétaire. Les valeurs cadastrales, qui servent de base au calcul de la taxe foncière, sont largement dépassées. Le nombre et la taille des dépenses fiscales, notamment pour la TVA, sont élevés, et des mesures devraient être prises pour les rationaliser. Enfin, malgré les recettes relativement élevées tirées des taxes sur l'énergie en Italie, leur conception ne favorise pas suffisamment la transition vers des technologies plus propres, notamment en raison du recours massif à des subventions dommageables à l'environnement. Ces différents aspects sont couverts par la loi d'habilitation pour la réforme fiscale, présentée par le gouvernement fin 2021 et qui, après son adoption, devrait être mise en œuvre par des décrets législatifs.
- (26) Faisant suite au mandat donné par les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union dans la déclaration de Versailles, la proposition de la Commission relative au plan REPowerEU vise à défaire progressivement l'Union de sa dépendance aux importations de combustibles fossiles à l'égard de la Russie, et ce dès que possible. À cette fin, la Commission entend recenser les projets, les investissements et les réformes les plus adaptés aux niveaux national, régional et de l'Union en concertation avec les États membres. Ces mesures visent à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à abandonner les importations de combustibles fossiles depuis la Russie.

(27) L'Italie est fortement dépendante des importations d'énergie depuis la Russie, en particulier du gaz, avec 43 % de gaz importé de Russie (ce qui est légèrement inférieur à la moyenne de l'Union, située à 44 %) et 42 % de gaz dans son bouquet énergétique. La dépendance au pétrole brute importé de Russie est plus réduite (11 %) et inférieure à la moyenne de l'Union (26 %) (le pétrole représente 32 % du bouquet énergétique de l'Italie)²¹. Bien que l'Italie ne connaisse pas de problèmes importants en matière de sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel à court terme, compte tenu de ses importantes capacités de stockage et des liaisons par gazoducs avec l'Afrique du Nord et l'Azerbaïdjan, l'invasion de l'Ukraine par la Russie pourrait poser des problèmes à moyen et à long terme. L'Italie a la possibilité de surmonter les goulets d'étranglement pour accroître sa capacité de transport d'énergie, tant à l'intérieur du pays que depuis les pays voisins. Il est recommandé que les nouveaux investissements dans les infrastructures et les réseaux liés au gaz soient conçus en pensant à l'avenir lorsque cela est possible, afin de faciliter leur durabilité à long terme en permettant leur réaffectation future aux combustibles durables. L'Italie diversifie actuellement son bouquet énergétique en augmentant la part des énergies renouvelables, notamment des énergies solaire et éolienne, ainsi que de l'hydrogène et du biométhane durable. Néanmoins, compte tenu également des défis potentiels découlant de la situation géopolitique actuelle, il est possible d'accélérer et d'amplifier le déploiement des sources d'énergie renouvelables prévues dans le plan national en matière d'énergie et de climat. L'Italie a la possibilité de prendre des mesures supplémentaires pour faciliter l'autorisation de projets dans le domaine des énergies renouvelables. En outre, les objectifs de l'Italie en matière d'efficacité énergétique pourraient ne pas être suffisants pour relever ces défis ou pour répondre aux ambitions du paquet "Ajustement à l'objectif 55". La stratégie en matière d'efficacité énergétique pour le secteur de la construction repose principalement sur des mesures temporaires et devrait être complétée par une stratégie à moyen et à long terme, comprenant des mesures d'efficacité énergétique plus fortes dans les entreprises, en particulier dans l'industrie. En outre, il est nécessaire d'accélérer la décarbonation du secteur des transports, notamment en accélérant le déploiement de bornes de recharge pour les véhicules électriques et en faisant avancer des projets clés dans les domaines du transport ferroviaire, du vélo et des transports publics. L'Italie devra relever ses ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi que d'augmentation des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique pour être en conformité avec les objectifs du paquet "Ajustement à l'objectif 55".

²¹ Eurostat (2020), part des importations depuis la Russie dans les importations totales de gaz naturel, pétrole brut. Pour la moyenne de l'EU-27, les importations totales sont basées sur les importations hors EU-27. Pour l'Italie, les importations totales incluent les échanges intra-UE. Le pétrole brut ne comprend pas les produits pétroliers raffinés.

- (28) Étant donné que l'accélération de la transition vers la neutralité climatique et vers l'abandon des combustibles fossiles entraînera des coûts de restructuration importants dans plusieurs secteurs, l'Italie peut recourir au mécanisme pour une transition juste dans le contexte de la politique de cohésion, afin d'atténuer l'impact socio-économique de la transition dans les régions les plus touchées. Elle peut également recourir au Fonds social européen plus, établi par le règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil²², pour améliorer les possibilités d'emploi et renforcer la cohésion sociale.
- (29) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2022, et son avis²³ est exprimé dans la recommandation figurant au point 1.
- (30) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre les recommandations énoncées dans la recommandation pour la zone euro de 2022. Pour l'Italie, cela se traduit en particulier dans les recommandations 1 et 2.
- (31) À la lumière du bilan approfondi de la Commission et de son évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2022 et le programme de stabilité pour 2022. Ses recommandations figurant aux points 1 et 2 correspondent à ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Les recommandations 1 et 2 contribuent également à la mise en œuvre de la recommandation pour la zone euro de 2022, en particulier ses première, deuxième et quatrième recommandations. Les politiques budgétaires mentionnées dans la recommandation 1 contribuent, entre autres, à remédier aux déséquilibres liés au niveau élevé de la dette publique. Les politiques mentionnées dans la recommandation 2 contribuent, entre autres, à remédier aux déséquilibres liés au niveau élevé de la dette publique et à la faiblesse persistante de la productivité, dans un contexte caractérisé par la fragilité du marché du travail et certaines faiblesses du secteur bancaire,

²² Règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen plus (FSE+) et abrogeant le règlement (UE) no 1296/2013 (JO L 231 du 30.6.2021, p. 21).

²³ Tel que prévu à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDE que l'Italie s'attache, en 2022 et 2023:

1. à mener une politique budgétaire prudente en 2023, en particulier en limitant la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national à un niveau inférieur à celui de la croissance de la production potentielle à moyen terme, en tenant compte de la poursuite du soutien temporaire et ciblé visant les ménages et les entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie ainsi que les personnes fuyant l'Ukraine; à se tenir prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation; à accroître l'investissement public en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, en tenant compte de l'initiative REPowerEU, y compris en ayant recours à la facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'Union; pour la période postérieure à 2023, à mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à assurer une réduction de la dette progressive et crédible ainsi que la soutenabilité budgétaire à moyen terme grâce à un assainissement progressif, à l'investissement et aux réformes; afin de réduire encore la fiscalité sur le travail et d'accroître l'efficacité du système, à adopter et mettre en œuvre de manière appropriée la loi d'habilitation pour la réforme fiscale, notamment en révisant les taux d'imposition marginaux effectifs, en adaptant les valeurs cadastrales aux valeurs actuelles du marché, en rationalisant et en réduisant les dépenses fiscales, y compris pour la TVA, et les subventions dommageables à l'environnement, tout en garantissant l'équité, et en réduisant la complexité du code fiscal;
2. à procéder à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021; à conclure rapidement les négociations avec la Commission sur les documents de programmation de la politique de cohésion 2021–2027 en vue d'entamer leur mise en œuvre;
3. à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à diversifier les importations d'énergie; à surmonter les goulets d'étranglement pour accroître la capacité de transport interne de gaz, développer les interconnexions électriques, accélérer le déploiement de capacités supplémentaires en matière d'énergies renouvelables et adopter des mesures visant à accroître l'efficacité énergétique et à promouvoir la mobilité durable.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président / La présidente