



Bruxelles, le 15.11.2013  
C(2013) 8005 final

**AVIS DE LA COMMISSION**

**du 15.11.2013**

**concernant le projet de plan budgétaire de l'ITALIE**

{SWD(2013) 606 final}

## AVIS DE LA COMMISSION

du 15.11.2013

### concernant le projet de plan budgétaire de l'ITALIE

#### CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro et à veiller à ce que les budgets nationaux soient cohérents avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et du semestre européen pour la coordination des politiques économiques.
2. L'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 prévoit que les États membres soumettent chaque année à la Commission et à l'Eurogroupe, au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire présentant les principaux aspects de la situation budgétaire des administrations publiques et de leurs sous-secteurs pour l'année suivante.

#### CONSIDÉRATIONS CONCERNANT L'ITALIE

3. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2014 présenté le 15 octobre par l'Italie, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
4. L'Italie est soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et doit réaliser des progrès suffisants en vue de la réalisation de son objectif à moyen terme. Étant donné que sa dette, à 127 % du PIB, dépassait la valeur de référence (60 % du PIB) en 2012, année au cours de laquelle elle a corrigé son déficit excessif, elle est également soumise, durant les trois années suivant la correction du déficit, aux dispositions transitoires en ce qui concerne la conformité avec le critère de la dette. Au cours de cette période, elle doit réaliser des progrès suffisants en direction des objectifs.
5. Le redressement du PIB réel prévu pour 2014 dans le programme de stabilité d'avril dernier a été revu légèrement à la baisse dans le projet de plan budgétaire de l'Italie. Les projections de croissance continuent de reposer principalement sur l'accélération de la demande extérieure, la croissance de la consommation privée et de l'investissement ayant été revue à la baisse. Dans ses prévisions de l'automne 2013, la Commission prévoit une croissance du PIB réel en 2014 plus faible que celle indiquée dans le projet de plan budgétaire de l'Italie (0,7 % contre 1,1 %), avec une composition assez proche, mais une hausse plus modérée de la consommation privée et des exportations ainsi qu'un dynamisme légèrement plus faible des investissements. Les projections macroéconomiques pour 2014 du projet de plan budgétaire semblent donc relativement optimistes. Des aléas susceptibles d'avoir un impact négatif sur les prévisions sont clairement décelables et correspondent à des facteurs extérieurs (par exemple une expansion plus faible des marchés de l'exportation et une appréciation du taux de change plus forte) ainsi qu'à une pénurie de crédit persistante.
6. Le règlement n° 473/2013 exige que le projet de budget soit fondé sur des prévisions macroéconomiques établies ou approuvées par des organismes indépendants. Les projections macroéconomiques et budgétaires du projet de plan budgétaire ont été

élaborées par le gouvernement, sans participation d'autres institutions. Le projet de plan budgétaire indique qu'à partir de l'année prochaine, les prévisions seront approuvées par le bureau parlementaire du budget, nouvellement créé et indépendant, qui sera chargé, en particulier, d'évaluer les prévisions macroéconomiques et budgétaires, de contrôler leur conformité avec les règles budgétaires (et le déclenchement des mécanismes de correction) et d'établir des rapports sur la viabilité budgétaire à long terme.

7. Le projet de plan budgétaire de l'Italie prévoit que le déficit public passera de 3 % du PIB en 2012 et 2013 à 2,5 % du PIB en 2014, soit 0,7 point de pourcentage de plus que le chiffre mentionné dans le programme de stabilité. Cette différence s'explique en partie (environ 0,5 point de pourcentage du PIB) par des perspectives économiques plus mauvaises pour 2013-2014. Un quart de point de pourcentage supplémentaire est dû aux investissements plus élevés prévus dans le projet de plan budgétaire liés à l'application de la «clause d'investissement» demandée par le gouvernement. Les recettes totales devraient diminuer en 2014. Cette diminution devrait être légèrement supérieure à celle prévue en avril, en raison de l'expiration de mesures ponctuelles et à cause de nouvelles mesures prévues par le projet de plan budgétaire. En ce qui concerne les dépenses, la contraction prévue du ratio dépenses primaires/PIB est plus faible que celle prévue dans le programme de stabilité, en partie en raison de nouvelles mesures (par exemple, des investissements supplémentaires) et en partie en raison d'un PIB plus bas. Enfin, les dépenses d'intérêts en pourcentage du PIB devraient se stabiliser en 2014, grâce notamment à l'hypothèse d'une baisse de la prime de risque. Sur le plan structurel (à savoir le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, hors mesures ponctuelles et temporaires, recalculé au moyen de la méthode commune par les services de la Commission sur la base des informations fournies dans le projet de plan budgétaire), les projections du gouvernement supposent une hausse globale de 0,5 point de PIB en 2013 et de 0,2 point de PIB 2014 (contre 2,25 points de PIB en 2012), la position budgétaire structurelle restant déficitaire en 2014 (-0,7 % du PIB).
8. Dans les prévisions de la Commission, le déficit pour 2014 est attendu à 2,7 % du PIB (contre 3 % en 2013), soit 0,2 % du PIB de plus que le niveau prévu dans le projet de plan budgétaire. Cela s'explique principalement par la croissance économique plus faible, de sorte que le solde structurel correspond au solde structurel du projet de plan budgétaire, tel que recalculé par les services de la Commission. Les aléas susceptibles d'avoir une incidence négative sur les projections budgétaires correspondent à une mise en œuvre incomplète des mesures qui figurent déjà dans la législation et à l'affaiblissement du projet de plan budgétaire au Parlement.
9. Le projet de plan budgétaire prévoit que la dette publique brute culmine à environ 133 % du PIB en 2013 et se stabilise ensuite en 2014. Pour 2013-2014, l'apurement en cours des arriérés de dettes commerciales ajoute environ 3 points de pourcentage du PIB à la dette définie dans la procédure de déficit excessif. À cela vient encore s'ajouter un point de pourcentage du PIB lié au soutien aux autres États membres de la zone euro. À l'inverse, les projets de privatisation du gouvernement réduisent le ratio de la dette de 0,5 % du PIB en 2013 et 2014. Dans les prévisions de la Commission, le taux d'endettement continue d'augmenter en 2014, en particulier en raison de perspectives économiques moins favorables et d'une inflation plus basse (déflateur du PIB). En outre, les recettes des privatisations ne sont pas comptabilisées, les projets du gouvernement à cet égard étant trop peu détaillés.

10. Le projet de plan budgétaire comprend plusieurs mesures visant à soutenir la croissance et l'emploi, qui ne sont compensées qu'en partie par des mesures de financement. En conséquence, le solde budgétaire nominal se détériore d'environ 0,2 % du PIB en 2014, pour atteindre -2,5 %, contre une projection de -2,3 % en l'absence de modification de la législation. Les prévisions de la Commission intègrent une évaluation similaire de l'incidence du projet de plan budgétaire pour 2014. Les mesures visant à stimuler la croissance impliquent des dépenses supplémentaires à hauteur d'environ 0,4 % du PIB, également réparties entre dépenses courantes et dépenses d'investissement, et une baisse de recettes à hauteur de 0,4 % du PIB, visant principalement à réduire la pression fiscale sur les revenus du travail au moyen de réductions accrues de l'impôt des personnes physiques (ciblant les faibles revenus) et d'une baisse des cotisations versées par les employeurs pour la santé et la sécurité des travailleurs. Les mesures sont financées en partie, à hauteur de 0,4 % du PIB, par une augmentation des recettes fiscales résultant de la réforme de la déductibilité fiscale des provisions pour pertes sur prêts, qui aura une incidence budgétaire positive dès son lancement en 2014, et par une augmentation des droits de timbre sur le patrimoine financier des ménages, ainsi que par des économies en matière de dépenses à hauteur de 0,2 % du PIB.
11. En 2013 et 2014, l'Italie se trouve en période de transition en ce qui concerne l'évaluation de la conformité au critère de la dette. Sur la base d'une évaluation globale du projet de plan budgétaire, l'Italie accomplit des progrès suffisants en vue de respecter le critère de la dette en 2013. Toutefois, ses progrès sont insuffisants pour 2014 en raison d'un manque d'ajustement structurel d'après les prévisions de la Commission (0,12 point de pourcentage du PIB, contre 0,66 requis).
12. Le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance exige des États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif à moyen terme de réaliser un ajustement structurel d'au moins 0,5 point de pourcentage du PIB afin d'accomplir des progrès suffisants en vue d'y parvenir. En outre, la recommandation de juillet enjoignait l'Italie d'atteindre l'objectif à moyen terme de l'équilibre budgétaire en termes structurels en 2014. Au lieu de cela, le projet de plan budgétaire reporte à 2015 la réalisation de l'objectif à moyen terme, prévoyant un ajustement structurel de seulement 0,2 point de pourcentage du PIB en 2014, en raison de l'augmentation des dépenses d'investissement adoptée dans le projet de plan budgétaire du fait de la demande d'application de la «clause d'investissement». Toutefois, selon les prévisions de la Commission, l'Italie ne respectera pas le critère de la dette en 2014, ce qui fait qu'elle ne peut invoquer la clause d'investissement. En conséquence, l'Italie doit continuer, également en 2014, à faire des progrès suffisants en vue de réaliser son objectif à moyen terme en garantissant un ajustement structurel d'au moins 0,5 point de pourcentage du PIB. Même si l'analyse des dépenses, hors mesures discrétionnaires dans le volet des recettes, indique des taux de croissance correspondant à la trajectoire d'ajustement structurel nécessaire pour atteindre les objectifs à moyen terme en 2013-2014, l'évaluation globale du projet de plan budgétaire de l'Italie met en évidence un écart concernant le solde structurel en 2014 qui, s'il se reproduisait l'année suivante, pourrait être considéré comme significatif et pourrait menacer la conformité avec les exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance.
13. La légère réduction de la pression fiscale sur les revenus du travail et l'augmentation de l'abattement fiscal sur les nouveaux fonds propres mentionnées dans le nouveau projet de plan budgétaire sont les premières étapes de la mise en œuvre de la

recommandation en matière d'efficacité fiscale adressée à l'Italie en juillet dernier dans le cadre du semestre européen. Toutefois, le nouvel impôt sur les services locaux qui sera introduit en 2014 devrait générer moins de recettes que l'impôt foncier et les taxes sur la collecte des déchets qu'il doit remplacer, ce qui réduit encore la marge de manœuvre pour un rééquilibrage plus marqué de la fiscalité. Les pouvoirs locaux disposeront d'une certaine souplesse pour générer des recettes supplémentaires grâce au nouvel impôt, mais la réforme du système cadastral reste une priorité, notamment parce qu'il convient d'en améliorer l'équité. En ce qui concerne l'impôt sur la consommation, la hausse d'un point de pourcentage du taux de TVA de base (celui-ci passant ainsi à 22 %) dès octobre 2013 ne compense pas l'érosion de l'assiette fiscale due à l'application fréquente de taux réduits (10 % ou 4 %). Un nouveau commissaire spécial au réexamen des dépenses sera chargé de mettre en œuvre les mesures recommandées pour accroître l'efficacité et la qualité des dépenses publiques.

14. De manière générale, sur la base des prévisions de l'automne 2013, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire pour 2014 risque de ne pas respecter les règles du pacte de stabilité et de croissance. En particulier, ledit projet risque de ne pas permettre de réduire suffisamment le ratio dette publique/PIB pour remplir le critère de réduction de la dette. La Commission est également d'avis que l'Italie a peu progressé en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires émises par le Conseil dans le cadre du semestre européen. Elle invite les autorités à prendre les mesures qui s'imposent dans le cadre de la procédure budgétaire nationale afin de garantir que le budget 2014 respectera pleinement le pacte de stabilité et de croissance, et notamment de prévenir les risques recensés par la Commission dans son évaluation du projet de plan budgétaire. En outre, elle invite les autorités à progresser plus rapidement vers la mise en œuvre des recommandations budgétaires émises dans le cadre du semestre européen.

Fait à Bruxelles, le 15.11.2013

*Par la Commission*  
*Olli REHN*  
*Vice-président*