

N° 205

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 novembre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la **rencontre** entre les **commissions des affaires européennes du Sénat de la République française et du Sénat de la République italienne** (26 et 27 octobre 2015),*

Par M. Jean BIZET, Mmes Gisèle JOURDA, Pascale GRUNY, MM. Michel BILLOUT, Jean-Yves LECONTE, Didier MARIE, Yves POZZO di BORGIO, Jean-Claude REQUIER et Simon SUTOUR,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM. Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires*, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnecarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, MM. Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Michel Mercier, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LES RÉFORMES ITALIENNES	7
A. UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL	7
1. <i>La nouvelle loi électorale</i>	7
2. <i>Le changement du statut du Sénat</i>	8
3. <i>La réforme territoriale</i>	9
B. L'ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE	12
1. <i>La réduction de la dépense publique</i>	13
2. <i>L'augmentation des recettes : la réforme en deux temps de la fiscalité</i>	16
C. LA RELANCE DE LA CROISSANCE	18
1. <i>Une réforme du marché du travail au long cours</i>	19
2. <i>Créer les conditions d'une reprise de l'activité</i>	21
II. L'ITALIE ET L'UNION EUROPÉENNE	25
A. UNE POSITION RENFORCÉE ?	25
1. <i>L'Italie et la crise des migrants</i>	25
2. <i>L'Italie au sein de l'Union économique et monétaire</i>	27
B. LA COOPÉRATION PARLEMENTAIRE AU SERVICE DU COUPLE FRANCO-ITALIEN ET DE L'UNION EUROPÉENNE	30
1. <i>La crise des migrants et la coopération euro-méditerranéenne</i>	31
2. <i>L'avenir de l'Union économique et monétaire et les politiques européennes en faveur de la croissance et l'emploi</i>	33
3. <i>L'agenda numérique et ses incidences industrielles</i>	34
4. <i>L'Union de l'énergie et le rôle de l'Union européenne en faveur de la lutte contre le changement climatique</i>	36
EXAMEN PAR LA COMMISSION	39
ANNEXES	41

AVANT-PROPOS

La crise des migrants, la refonte du volet méditerranéen de la politique de voisinage ou l'approfondissement de l'Union économique et monétaire ont été l'occasion ces dernières semaines d'un rapprochement des positions françaises et italiennes quant à l'avenir de l'Union européenne. Le volontarisme italien en la matière fait écho à l'élan réformateur qui traverse le pays au plan interne. Les trois gouvernements qui se sont succédé depuis 2011 ont entrepris une vaste révision des politiques publiques, jusqu'à redéfinir, ces dernières semaines, le cadre institutionnel pour accélérer la prise de décision et les réformes.

C'est dans ce contexte qu'une délégation de la commission des affaires européennes du Sénat s'est rendue à Florence et à Rome les 26 et 27 octobre derniers afin d'échanger sur les principaux sujets européens avec ses homologues de la commission du Sénat italien sur les politiques de l'Union européenne. Conduite par M. Jean Bizet, cette délégation était composée de Mmes Pascale Gruny et Gisèle Jourda, MM. Michel Billout, Jean-Yves Leconte, Didier Marie, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Claude Requier et Simon Sutour.

La rencontre à Rome a permis d'aborder la crise des migrants, la coopération en Méditerranée, l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, l'agenda numérique, l'Union de l'énergie et le climat. La déclaration commune adoptée à cette occasion appuie notamment les initiatives européennes en matière de relocalisation, appelle au renforcement des moyens de l'agence Frontex afin d'accompagner le retour dans les pays d'origine et l'entrée en service d'un corps de garde-côtes et de garde-frontières européens. Elle appelle également à la mise en place d'une nouvelle politique méditerranéenne audacieuse et flexible. Au plan économique, le texte insiste sur la nécessité de compléter l'Union économique et monétaire et d'en renforcer le contrôle démocratique tout en poursuivant l'intégration du marché intérieur, dans le domaine du numérique et de l'énergie notamment. Les deux commissions souhaitent enfin que la Conférence de Paris sur le climat aboutisse à un accord ambitieux, dans la lignée des engagements souscrits par l'Union européenne.

I. LES RÉFORMES ITALIENNES

Confrontée à une crise de « crédibilité » sur la scène européenne, reflet à la fois de son endettement colossal (127 % du PIB en 2011), de son absence de dynamisme économique et de son incapacité politique à se moderniser, l'Italie a, depuis novembre 2011, entrepris une vaste remise en cause de ses fondements économiques et institutionnels. Au gouvernement dit technique de Mario Monti, nommé au plus fort de la crise, ont succédé deux cabinets issus des élections générales de février 2013 remportées par le Parti démocratique (centre gauche), celui d'Enrico Letta (jusqu'en février 2014) puis celui de Matteo Renzi, sans que l'élan réformateur initial ne soit interrompu. Il semble avoir été au contraire amplifié.

La réforme du cadre institutionnel peut apparaître à cet égard comme un symbole de cette ambition, fondée sur une prise de décision rapide au service de la compétitivité et de la croissance de l'économie italienne.

A. UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL

La réforme institutionnelle lancée par le gouvernement Renzi comprend trois volets :

- la révision de la loi électorale ;
- le changement du statut du Sénat ;
- modification de l'organisation territoriale.

L'ensemble est motivé par la volonté de faciliter la prise de décision au niveau national, en limitant les conflits de compétence entre l'État et les régions et en s'appuyant sur une majorité parlementaire stable et renforcée.

1. La nouvelle loi électorale

La révision de la loi électorale a été adoptée en mai 2015 (*l'Italicum*). Celle-ci confère au parti arrivé en tête du premier tour des élections législatives une prime de majorité. La formation arrivée en tête au premier tour avec plus de 40 % des voix disposera automatiquement de 53 % des sièges, soit 340 sièges. Si aucune n'atteint ce seuil, un second tour est prévu entre les deux partis arrivés en tête pour obtenir la prime majoritaire. La loi électorale de 2005 prévoyait jusqu'alors une prime pour la coalition arrivée en tête. La Cour constitutionnelle italienne a jugé cette loi non conforme à la Constitution italienne le 4 décembre 2013, en insistant sur deux points : la prime majoritaire accordée aux listes arrivées en tête et le fait que les listes soient bloquées, sans possibilité de panachage. Aux termes d'un compromis

trouvé avec le mouvement *Forza italia* de l'ancien président du Conseil Silvio Berlusconi, la nouvelle loi électorale limite ce blocage à 100 collèges électoraux. Le seuil de représentation à la Chambre des députés est fixé à 3 %.

Combinée à la réforme du Sénat, cette modification du mode de scrutin devrait renforcer le gouvernement, dont la stabilité ne devrait plus être remise en cause par un vote de défiance au Sénat ou une majorité parlementaire relative.

2. Le changement du statut du Sénat

Depuis, l'avènement de la République en 1946, 63 gouvernements ont été formés. Les attermolements observés lors de l'élection présidentielle de 2013, conduisant à un nouveau mandat, contre son gré, de Giorgio Napolitano, faute de majorité au Parlement pour un autre candidat, a, incontestablement, contribué à la mise en place d'une telle réforme. La mise en place d'un bicamérisme parfait constituait, selon les rédacteurs de la Constitution de 1946, une réponse à toute dérive du pouvoir exécutif. À l'inverse, le président du Conseil entend avec cette réforme favoriser une prise de décision rapide (*decisionismo*).

La transformation du Sénat en « Sénat des Autonomies », véritable chambre des régions, devrait permettre de mettre fin à partir de 2018 au bicamérisme égalitaire ou parfait, régime dans lequel le Sénat de la République dispose des mêmes pouvoirs que la Chambre des députés, qu'il s'agisse de l'adoption de la loi ou du contrôle du gouvernement. Celui-ci est, en effet, responsable devant les deux chambres du Parlement. Seul le mode de scrutin, qui panache les éléments majoritaire et proportionnel, diffère d'une chambre à l'autre : candidats et listes nationaux pour la Chambre des députés et candidats et listes régionaux pour le Sénat. Par ailleurs, les citoyens doivent avoir 25 ans au moins pour voter aux élections sénatoriales.

Devenu représentant des collectivités locales, le Sénat verrait sa compétence législative limitée à l'examen des lois portant sur l'organisation territoriale, les minorités linguistiques, les modifications constitutionnelles et les traités internationaux. Les amendements proposés par le Sénat pour un texte relevant de l'organisation territoriale ne pourront être rejetés que par la majorité absolue des membres de la Chambre des députés. La chambre haute devrait émettre un avis sur les autres textes de loi, succédant dans cette fonction consultative au Conseil national de l'économie et du travail (CNEL). Cet équivalent du Conseil économique, social et environnemental français, est, quant à lui, supprimé. Il disposerait ainsi d'un délai de 30 jours après adoption d'une loi par la Chambre des députés pour proposer des amendements. La chambre basse disposerait de 20 jours pour examiner, rejeter ou retenir ces amendements. Le Sénat pourrait également voter la loi de finances, la durée d'examen étant limitée à 15 jours et le dernier mot

revenant à la Chambre des députés. Les sénateurs participeraient, en outre, à l'élection du Président de la République aux côtés des députés. En revanche, les 58 délégués régionaux qui participaient jusque-là au vote en sont désormais logiquement exclus. Le Sénat évaluerait, par ailleurs, l'impact de la législation européenne au niveau régional.

Les sénateurs, dont le nombre est ramené de 315 à 100 (contre 630 députés), ne seraient, par ailleurs, plus élus directement dans un premier temps. 95 seraient élus par les conseillers régionaux et les maires entre eux. La deuxième lecture du texte a néanmoins permis la réintroduction du principe d'une participation des citoyens. Lors des élections régionales, les électeurs indiqueraient les conseillers régionaux qu'ils souhaitent voir nommé sénateurs. 74 sénateurs devraient ainsi être désignés de cette façon. Les 21 restants représenteraient les grandes villes. La répartition des 74 conseillers régionaux dépendrait du poids de chaque région. La durée du mandat des sénateurs coïnciderait avec celle de la collectivité dont ils sont issus, soit 5 ans. 5 sénateurs seraient nommés par le Président de la République pour une durée de 7 ans non renouvelable.

La fonction ne serait pas rémunérée, seul un remboursement des frais de mandat étant opéré.

Le texte de la réforme a été approuvé par le Sénat en deuxième lecture le 13 octobre 2015 (179 votes pour, 7 abstentions et 16 contre). Il doit désormais être réexaminé en deuxième lecture par la Chambre des députés. S'il est voté sans modification, le texte sera de nouveau soumis au vote des deux chambres, qui statueront, cette fois-ci, à la majorité absolue. Conformément à l'article 138 de la Constitution, une réforme constitutionnelle, pour être approuvée définitivement, doit obtenir une majorité des 2/3 dans les deux chambres, faute de quoi, elle est soumise au référendum. Le président du Conseil a néanmoins indiqué sa volonté de présenter le texte au référendum à l'automne 2016, quelle que soit la majorité obtenue lors du passage devant les chambres. Celui-ci se déroulera après les élections municipales du printemps, qui pourraient s'avérer difficiles pour le gouvernement.

3. La réforme territoriale

Outre le changement du statut du Sénat, la réforme constitutionnelle prévoit une avancée en direction du référendum d'initiative populaire et une évolution des seuils applicables aux référendums abrogatifs visant les lois déjà adoptées. Le quorum nécessaire a été relevé à 800 000 signatures contre 500 000 auparavant. En revanche, les conditions de validité de ce référendum sont assouplies : si une majorité des électeurs ayant voté lors des dernières législatives votent, le scrutin sera validé, la majorité des inscrits était nécessaire jusqu'alors.

Elle contient surtout une modification de l'organisation territoriale qui passe, notamment, par une suppression de l'échelon des provinces, soit l'équivalent des départements.

L'Italie est actuellement maillée de la façon suivante :

- 21 régions, dont 5 disposant d'un statut de région autonome¹ ;
- 101 provinces ;
- 8 101 communes.

La réforme territoriale prévoit également une clarification du partage des compétences entre États et collectivités territoriales. Ce « néocentralisme » prévoit une suppression des compétences partagées entre État et régions, introduites dans la Constitution en 2001². L'objectif poursuivi est celui d'un partage plus strict, au profit de l'État central. Il s'agit, pour le gouvernement, de limiter le nombre de contentieux États/régions auprès de la Cour constitutionnelle, qui apparaît, dans ces conditions, engorgée. Le dispositif prévoit, en outre, une clause dite de souveraineté permettant à l'État de récupérer l'exercice d'une compétence locale en cas d'urgence ou de défaillance d'une collectivité. Les indemnités des conseillers régionaux sont, par ailleurs, plafonnées.

Une telle évolution contraste avec l'augmentation des pouvoirs accordés aux collectivités locales depuis le début des années 1990.

La décentralisation italienne

La loi n° 142 du 8 juin 1990 sur la « nouvelle réglementation des autonomies locales » transfère de nouvelles compétences aux régions, en leur accordant notamment une autonomie normative doublée d'une autonomie statutaire, également conférées aux provinces et aux communes.

¹ Sardaigne, Sicile, Trentin-Haut Adige et Vallée d'Aoste depuis 1948, Frioul-Vénétie-Julienne depuis 1963.

² Relations internationales et avec l'Union européenne des Régions ; commerce extérieur ; protection et sécurité du travail ; éducation scolaire, sans préjudice pour l'autonomie des établissements scolaires et à l'exclusion de l'éducation et de la formation professionnelle ; professions ; recherche scientifique et technologique et soutien à l'innovation pour les secteurs productifs ; protection de la santé ; alimentation ; activités sportives ; protection civile ; aménagement du territoire ; ports et aéroports civils ; grands réseaux de transport et de navigation ; système des communications ; production, transport et distribution nationale de l'énergie ; prévoyance sociale complémentaire ; harmonisation des budgets publics et coordination des finances publiques et du système fiscal ; mise en valeur des biens culturels et environnementaux ; la promotion et organisation d'activités culturelles ; caisses d'épargne, caisses rurales, établissements bancaires à caractère régional ; établissements de crédit foncier et agricole à caractère régional.

La loi n° 59 du 15 mars 1997, dite première loi Bassanini³, met en place le « fédéralisme administratif », fondé sur le principe de subsidiarité. Elle ne réserve à l'État qu'un nombre limité de domaines, généralement attribués aux États fédéraux : affaires étrangères et commerce extérieur, défense, rapports avec les confessions religieuses, monnaie, système financier, douanes, ordre public, administration de la justice, poste et télécommunications, enseignement universitaire (subsidiarité horizontale). Les régions, provinces et communes sont compétentes dans les autres domaines, à l'instar de l'industrie, de l'énergie, de la protection civile et de l'enseignement secondaire. La loi confie par ailleurs aux régions une grande part de la procédure de répartition des compétences (subsidiarité verticale).

La loi n° 127 du 15 mai 1997 supprime les contrôles préalables de la légalité des actes des communes, provinces et régions. Le secrétaire communal, jusqu'alors fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, n'appartient plus, quant à lui, à l'administration d'État. Il exerce désormais une activité de consultation juridique et administrative et n'opère plus de contrôle.

La loi constitutionnelle n° 1 du 22 novembre 1999 renforce le poids politique et institutionnel des régions en prévoyant l'élection directe du président de l'exécutif régional (la *giunta*), comme pour les provinces et les communes. Elle accorde à chaque région la possibilité de déterminer sa forme de gouvernement au travers de son nouveau statut. Celui-ci n'est plus soumis à l'approbation du Parlement et au contrôle préventif du gouvernement, qui peut uniquement introduire un recours devant la Cour constitutionnelle. En outre, la loi constitutionnelle prévoit que le système électoral et le système d'inéligibilité et d'incompatibilité du président, des autres membres de l'exécutif et des conseillers régionaux sont réglés par une loi régionale, celle-ci devant respecter les principes fondamentaux établis par une loi nationale.

La loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001, qui révisé le Titre V de la Constitution, consacre la montée en puissance des collectivités locales, en particulier des régions. La République italienne est désormais constituée des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'État. Sa nature est fédérale. Le nouvel article 117 fixe ainsi une liste des compétences exclusives du législateur national, une liste des compétences partagées entre l'État et les régions, et octroie aux régions toute matière qui ne figure pas sur les deux listes précédentes. La liste des compétences de l'État, considérée par certains comme trop restreinte, reprend celles qui sont traditionnellement réservées au pouvoir fédéral : politique étrangère, rapports avec l'Union européenne, immigration, cultes, défense et armée, monnaie, finances et détermination des niveaux essentiels des prestations sociales. L'autonomie financière des régions, des provinces et des communes est affirmée (article 119 de la Constitution), sans pour autant qu'elle ne soit confirmée dans les faits (fédéralisme fiscal).

³ Franco Bassanini était ministre de la réforme de l'État au sein des deux gouvernements Prodi entre 1996 et 2001.

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources propres qui constituent seulement 43 % de leurs revenus⁴. Elles sont constituées d'impôts disposant d'une base régionale propre mais dont l'assiette est déterminée par l'État mais aussi de revenus non-fiscaux (bénéfices des entreprises publiques détenues par les collectivités, redevances sur les véhicules ou la collecte des ordures et les tickets modérateurs appliqués sur certains soins de santé). 50 % des recettes fiscales des régions proviennent ainsi de l'IRAP, l'équivalent italien de la taxe professionnelle⁵. 47,5 % des recettes des provinces sont tirées des taxes visant les assurances automobiles et 27,7 % des transcriptions⁶. Les revenus des communes sont tirés des impôts fonciers (58 % de leurs recettes fiscales) ou des taxes sur l'élimination des déchets urbains (23 %)⁷. L'endettement (6,5 % de la dette publique) par le biais de crédits bancaires ou d'émissions de titres et les transferts de l'administration centrale (46 % des revenus des collectivités) constituent les autres sources de revenus des collectivités.

La réorganisation territoriale n'est pas non plus sans incidence financière. Les collectivités locales représentent en effet 31 % de la dépense publique (17 % pour les régions et 3 % pour les provinces), contre 29 % pour l'État. Leurs ressources sont composées à 46 % de transferts de l'État.

B. L'ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE

L'Italie n'est plus visée depuis le 21 juin 2013 par la procédure pour déficit excessif ouverte à son encontre fin 2009 par la Commission européenne. Le déficit public italien atteignait à l'époque 5,5 % de son PIB. Trois ans après, celui-ci était ramené à 3 %. Le gouvernement italien table aujourd'hui sur un déficit public équivalent à 2,6 % à la fin de l'exercice 2015 puis 2,2 % en 2016⁸. Le gouvernement escomptait initialement un déficit de 1,8 % pour l'exercice 2015. Il a dû, dans ces conditions, repousser à 2017 l'objectif d'équilibre budgétaire structurel à moyen terme. Dans un contexte

⁴ Alan Lemangnen, « Fédéralisme fiscal : l'Italie à la croisée des chemins », *Flash Économie Natixis*, 6 février 2013 – n°120.

⁵ Les régions bénéficient également d'un partage de recettes fiscales (30 % de leurs revenus fiscaux), se la surtaxe sur l'impôt sur le revenu (9,6 %), des vignettes automobile (6,2 %), de la surtaxe sur le méthane (0,6 %), de la taxe sur l'élimination des déchets (0,3 %), de la taxe sur les concessions régionales (0,3 %) et des droits d'entrée à l'Université (0,2 %).

⁶ Les provinces perçoivent également une surtaxe sur la consommation d'électricité (17,3 % de leurs revenus), une taxe sur la protection de l'environnement (4,3 %), une taxe spécifique sur l'élimination des déchets (1,3 %) et une taxe sur l'occupation de l'espace public (0,3 %).

⁷ Les communes perçoivent, en outre, une part de la surtaxe sur l'impôt sur le revenu (7,1 % de leurs recettes fiscales), une surtaxe de la consommation d'énergie (3,4 %), une taxe locale sur la publicité (1,6 %), une taxe sur l'occupation de l'espace public (1,2 %) et un droit de signalétique publique (0,4 %).

⁸ Ce chiffre est celui retenu dans la loi de finances pour 2016. Le programme de stabilité transmis au printemps 2015 tablait sur un déficit public de 1,8 % du PIB.

marqué par l'absence de croissance (contraction de l'activité de 0,4 % en 2014), la situation budgétaire reste donc fragile comme en témoigne l'avis de la Commission européenne formulé le 28 novembre 2014 sur le budget 2015, qui présentait un risque de non-conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance. La modification de la grille de lecture de celui-ci, via la communication de la Commission du 13 janvier 2015 sur une meilleure prise en compte des réformes structurelles, des cycles économiques et des dépenses d'investissement dans l'évaluation de la situation des pays, n'a pas entraîné de réouverture de la procédure⁹. Un tel contexte pousse néanmoins le pays à poursuivre ses efforts de consolidation budgétaire, dont les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des attentes initiales.

En effet, si sur la période 2009-2013, le ratio dépense publique / PIB a baissé de 0,6 point et le ratio recettes publiques / PIB a augmenté de 1,8 point, les constats en valeur nominale sont moins élogieux. Les plans de consolidation censés améliorer le solde budgétaire de 182 milliards d'euros sur trois ans ont en réalité débouché sur 54 milliards d'euros d'économies, principalement liés à la baisse des investissements publics (- 18,7 % sur la période). Il convient de rappeler que le solde primaire de l'Italie (solde budgétaire hors intérêts de la dette) atteignait près de 2 % en 2014, soit un niveau proche de l'Allemagne, malgré une croissance atone.

La sortie de la procédure pour déficit excessif ne saurait par ailleurs occulter la question de la dette, qui atteint 133 % du PIB et qui reste au cœur des préoccupations de la Commission européenne dans le rapport du 27 février 2015 sur l'application du Pacte de stabilité et de croissance¹⁰. Sans mésestimer cette question – le taux représente plus du double du seuil de 60 % retenu dans le Pacte de stabilité et de croissance –, il convient de relever que la part de la dette détenue par les non-résidents se limite à 36 %, soit un taux largement inférieur à celui enregistré en France (63 %) ou en Allemagne (62 %), ce qui met le pays relativement à l'abri d'attaques spéculatives.

1. La réduction de la dépense publique

En matière de réduction de la dépense publique, le gouvernement Renzi poursuit pour partie les mesures mises en place par les deux cabinets précédents, ceux de Mario Monti (2011-2013) et d'Enrico Letta (2013-2014). Le plan de consolidation budgétaire mis en place en 2011 prévoit une réduction de la dépense publique ambitieuse entre 2012 et 2014 : 1 milliard d'euros la première année, puis 3,5 milliards la suivante et 5 milliards en 2014. Ces objectifs ont pu être atteints via la définition de cibles par ministère, à charge pour chacun d'entre eux de déterminer les dispositions adéquates.

⁹ *Communication de la Commission européenne, « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance » (COM (2015) 12 final).*

¹⁰ *COM (2015) 113 final.*

Cet effort est doublé d'une revue des dépenses publiques, initiée en 2012 et menée par une commission *ad hoc*, commission dite à la « *spending review* », composée du ministre de l'économie et des finances, du ministre en charge de l'administration publique et du ministre des relations avec le Parlement, assistés du service d'évaluation du ministère des finances. Une première étape, lancée en juillet 2012, a conduit à la suppression de plusieurs agences de l'État et à un moratoire sur l'acquisition de bâtiments publics. La seconde étape, qui a débuté en octobre 2012, se focalisait sur le patrimoine immobilier, plus particulièrement celui des collectivités locales et du service national de santé. Le programme devait permettre une réduction des dépenses de l'ordre de 33,3 milliards d'euros sur la période 2012-2015 (dont 11,3 milliards en 2014 et en 2015). Le format de la commission a évolué en octobre 2013, avec la nomination d'un commissaire chargé de coordonner les efforts accomplis par les services de l'État et doté, à cet effet, d'une équipe technique (commissaire à la *spending review*) pour trois ans. L'objectif affiché consistait en une réduction de la dépense publique de 2 points de PIB. Des mesures d'économie ont été identifiées début 2014, devant permettre des économies de l'ordre de 4,5 milliards d'euros en 2014, 17 milliards d'euros en 2015, puis 32 milliards en 2016.

Les résultats sont plus modestes. Des économies de l'ordre de 5,8 milliards d'euros sont ainsi attendues en 2016. Le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril dernier tablait néanmoins sur une réduction des coûts de 10 milliards d'euros pour le même exercice. Un tel écart est justifié par l'absence de reprise, par le gouvernement, d'un certain nombre de mesures préconisées dans le cadre de la revue des dépenses publiques, qu'il s'agisse de la réduction du nombre de communes ou de l'approfondissement de la réforme des retraites. Le commissaire, Carlo Cotarelli, a d'ailleurs démissionné de son poste en octobre 2014. Il a été remplacé en mars dernier par Yoram Gutgeld, conseiller économique de Matteo Renzi.

La vaste réforme de l'administration publique entreprise par le gouvernement constitue néanmoins un prolongement des travaux de l'ancien commissaire. Un agenda pour la simplification 2015-2017 a ainsi été adopté en décembre 2014. Il découle du décret-loi « Madia » du 25 juin 2014¹¹, devenue loi n° 114 le 13 août 2014. Le gouvernement souhaite simplifier et numériser les procédures. Une loi d'habilitation adoptée le 4 août 2015 accorde au gouvernement un délai d'un an pour adopter 20 décrets législatifs nécessaires à la mise en place de la réforme. Des économies de l'ordre de 2,5 milliards d'euros sont attendues à l'horizon 2016.

Au-delà de la simplification, le décret « Madia » et les textes qui ont suivi visent également le statut de la fonction publique et l'organisation de l'administration. Ils s'inspirent là encore des annonces du commissariat à la

¹¹ Le décret reprend le nom de Marianna Madia, ministre de la Simplification et de l'Administration publique.

spending review. L'uniformisation du statut des fonctionnaires, la prise en compte du mérite dans la carrière des fonctionnaires¹², la limitation dans le temps pour les postes de dirigeants ainsi que leurs rémunérations, l'obligation de mobilité dans un rayon de 50 kilomètres, la poursuite de la réforme des retraites ou le renforcement des sanctions à l'égard des absences injustifiées sont ainsi prévus. Dans le même temps, le gouvernement entreprend une réorganisation des forces de police afin d'éviter des doublons (des économies de l'ordre de 800 millions d'euros étaient attendues dès 2015, 1,6 milliard d'euros l'année prochaine), la suppression du corps des garde-forestiers, une réduction du nombre de préfectures et des chambres de commerce et d'industrie, le regroupement géographique des services de l'État, la concentration des achats publics auprès du service central des achats et la révision des participations publiques.

La vente d'une partie du patrimoine immobilier avait déjà permis à l'État de récupérer près de 540 millions d'euros en 2013. Les cessions de participations dans les entreprises publiques ont été lancées dès 2014 et concernent d'ores et déjà la *Poste italiana* (cession de 40 % du capital) et la société nationale de gestion des aéroports *ENAV* (49 % du capital). Le gouvernement entend poursuivre dans cette voie avec l'entreprise pétrolière *ENI* ou l'électronicien *STMicroelectronics*. La vente des participations de la Caisse des dépôts et consignations italienne est également envisagée. L'ensemble du programme est censé dégager une ressource annuelle supplémentaire représentant 0,7 % du PIB entre 2014 et 2017.

La réforme de l'administration publique vient prolonger les mesures adoptées par les précédents gouvernements, qui ont notamment permis une réduction de la masse salariale de la fonction publique de 5,4 % entre 2010 et 2014, pour atteindre 163,2 milliards d'euros (10,1 % du PIB, la moyenne de la zone euro étant établie à 10,3 %). Au cours de la période 2012-2014, le recrutement de nouveaux fonctionnaires n'a représenté que 20 % des départs à la retraite, la rémunération étant gelée sur cette période¹³. Des coupes de 5 % pour les salaires supérieurs à 90 000 euros annuels et 10 % pour les salaires supérieurs à 150 000 euros ont également été opérées. Une diminution de 20 % du nombre de cadre et de 10 % des non-cadres par département ministériel devait également être réalisée.

¹² La réforme de la fonction publique intervenue en février 1993 a déjà mis en place une logique de contractualisation entre l'État et ses agents. La majorité d'entre eux sont soumis au droit du travail. Seuls les magistrats, les militaires et les officiers de police, les préfets, les diplomates et les professeurs des universités bénéficient encore du statut des fonctionnaires. La réforme dite « Brunetta » adoptée en mars 2009, du nom du ministre de la fonction publique de l'époque, Renato Brunetta, prévoit la modulation de la rémunération des fonctionnaires en fonction de leur performance. Cette part variable peut atteindre 20 % du salaire total à la hausse comme à la baisse. Les sanctions visant l'indiscipline et l'absentéisme ont également été renforcées.

¹³ La Cour constitutionnelle a jugé le 24 juin 2015 que ce gel était contraire à la Constitution. Sa décision n'est pour autant pas assortie d'un effet rétroactif sur la période 2010-2015 dont le coût est estimé à 35 milliards d'euros. Le coût de la revalorisation des salaires en année pleine à compter de 2016 est évalué entre 5 et 7 milliards d'euros.

La baisse de la dépense publique passe également par une réduction des dépenses sociales. Il s'agit de poursuivre un effort engagé au milieu des années 2000. Le pacte pour la santé 2013-2014, adopté fin 2011, prévoyait une contraction de la dépense sanitaire de 2,5 milliards d'euros en 2013 puis 5,4 milliards d'euros en 2014. Ces sommes devaient être atteintes via la mise en place d'un ticket modérateur, le renforcement du contrôle des arrêts maladie, le plafonnement des dépenses pharmaceutiques ainsi que ceux visant les dispositifs médicaux. Une fusion des organismes de protection sociale est également envisagée.

2. L'augmentation des recettes : la réforme en deux temps de la fiscalité

La difficulté des gouvernements italiens successifs à atteindre les objectifs contenus dans les plans de consolidation budgétaire adoptés depuis 2010 tiennent pour partie à une hausse des recettes inférieure à celle escomptée. L'absence de reprise de l'activité conditionne pour partie cette faiblesse.

Dès 2011, les autorités italiennes ont entrepris d'augmenter la taxation de la consommation tout en réduisant l'imposition sur les sociétés. Le taux de TVA est ainsi passé de 20 à 22 % entre septembre 2011 et octobre 2013, les droits d'accises sur les produits énergétiques ont été majorés, un nouveau dispositif de taxation des revenus du capital et des transactions financières a été créé entre 2012 et 2013 et une taxe municipale sur la propriété immobilière (IMU) a été introduite en 2012¹⁴. Dans le cas des résidences principales, l'IMU a finalement été remplacée en octobre 2013 par une taxe sur les services indivisibles (TASI), soit les services communaux. Il convient de rappeler à ce stade que 80 % de la population est propriétaire de son logement en Italie.

La taxation sur le travail a parallèlement été abaissée avec la mise en place, entre 2011 et 2014, de déduction de l'impôt régional sur les activités productives (IRAP, équivalent de l'ancienne taxe professionnelle française). Le montant de la déduction varie de 7 500 à 21 000 euros par salarié, selon le sexe, l'âge ou la région d'emploi. La loi de finances pour 2015 poursuit dans cette direction avec la suppression de la part salariale de l'IRAP pour les contrats à durée déterminée et l'exemption des cotisations sociales pendant trois ans sur les recrutements de contrats à durée indéterminée de personnes ne disposant pas d'un tel contrat six mois avant leur embauche. Cette mesure a été prolongée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 et sera supprimée progressivement (l'exemption ne devrait concerner que 40 % des cotisations en 2016 et 2017). Cette suppression des cotisations sociales n'a pas

¹⁴ Celle-ci succède à l'ICI qui n'était pas applicable à toutes les propriétés foncières, exonérant notamment les résidences principales et les terrains non construits.

été sans incidence, la part des CDI représentant près de 21 % des nouveaux contrats au premier semestre 2015 contre moins de 16 % un an auparavant.

Ce double mouvement devrait être amendé au cours du prochain exercice. Le gouvernement Renzi entend désormais réduire l'imposition des ménages afin d'accompagner la reprise de l'activité économique. Une première disposition contenue dans la loi de finances pour 2015 avec la mise en place d'une prime de 80 euros par mois pour les ménages dont les revenus sont inférieurs à 24 000 euros par mois (Bonus dit IRCEP - Impôt sur le revenu). Un « bonus bébé » d'un montant équivalent visant les enfants nés ou adoptés entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2017 est également mis en place pour une durée de trois ans.

Une nouvelle étape a été franchie en juillet 2015 avec l'annonce par le gouvernement d'un « Pacte pour les Italiens » prévoyant 35 milliards d'euros de baisses d'impôts d'ici 2018. Sont ainsi annoncés :

- la suppression de l'IMU et de la TASI sur les résidences principales, hors résidences de luxe, ainsi que sur le matériel agricole et industrielle, soit une baisse des recettes de 4,6 milliards d'euros par an ;

- la révision des tranches de l'impôt sur le revenu (IRPEF) ;

- la création d'un bonus pour les retraités en 2018 ;

- la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés (IRES) de 27 à 24,5 % et de l'IRAP en 2017 et la mise en place d'un dispositif de suramortissement des investissements : les investissements accomplis dans le secteur industriel entre le 15 octobre 2015 et le 31 décembre 2016 pourraient ainsi être amortis à hauteur de 140 % ;

- le prolongement de la déduction fiscale de 65 % des dépenses destinées à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments et la majoration de 36 à 50 % de celle visant la restauration des bâtiments.

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit, en outre, une suppression des clauses de sauvegarde contenues dans la loi de finances pour 2015. Aux termes de celle-ci, si les objectifs en matière de réduction des dépenses n'étaient pas atteints, seraient appliquées une augmentation des taux de TVA de 2 % à partir de janvier 2016 (taux réduit à 12 % et 24 %) et de 1 % à partir de janvier 2017 (taux à 13 % et 25 %) ainsi qu'une hausse des accises sur l'essence en 2018 permettant de dégager au minimum 700 millions d'euros de recettes. L'*Ufficio parlamentare di bilancio*, l'équivalent du Haut conseil des finances publiques, estime pourtant que ces clauses devront être activées en 2017.

La Banque d'Italie comme la Commission européenne ont d'ailleurs exprimé certaines réserves à l'égard de cette réorientation de la fiscalité. Le banquier central considère que la suppression de l'IMU et de la TASI pourrait alimenter une épargne de précaution et non la consommation, les

Italiens étant habitués ces dernières années à la suppression puis à la réintroduction de ce type de prélèvement.

Ces dispositions vont de pair avec la poursuite de la lutte contre la fraude fiscale, intensifiée depuis 2011. Le montant des sommes non déclarées représentait alors 8 % du PIB italien, 28 % de la TVA devant être acquitté chaque année n'étant pas collecté. Les dispositions adoptées à l'époque prévoyaient notamment l'abaissement du montant maximal de paiement en liquide de 5 000 à 1 000 euros¹⁵, un renforcement des sanctions pouvant aller jusqu'à la fermeture temporaire pour les entreprises n'émettant pas de tickets de caisse, la généralisation du paiement par virement ou un durcissement de la répression pour fausses factures. Le gouvernement Renzi a prolongé cet effort avec l'adoption de deux lois. La loi n° 23 du 11 mars 2014 prévoit notamment une réorganisation des agences fiscales et une réforme des sanctions. La loi n° 1 du 15 décembre 2014 permet, quant à elle, la déclaration et le rapatriement d'avoirs détenus à l'étranger mais aussi la régularisation de faits tenant de l'évasion fiscale « nationale ». Un délai d'autoblanchiment est par ailleurs introduit dans la loi n° 186 du 15 décembre 2014. Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une hausse des recettes de 2 milliards d'euros grâce à la signature d'accords d'échange d'information fiscales avec le Liechtenstein, Monaco, la Suisse, et le Vatican.

C. LA RELANCE DE LA CROISSANCE

La crise économique et financière de 2008 a contribué à exacerber les difficultés que rencontrait l'Italie depuis le début des années 1980 : croissance faible, rigidité des marchés des biens, des services et du travail, niveau élevé de sa dette et des dépenses publiques. Dans un contexte de tensions sur le marché obligataire européen lié aux crises grecque, irlandaise et portugaise, l'Italie s'est retrouvée confrontée fin 2011 à une augmentation de ses coûts de refinancement - les taux à 10 ans dépassent alors 7 % -, conduisant le pays à un changement politique avec la démission du gouvernement de Silvio Berlusconi et la mise en place d'un gouvernement dit technique, dirigé par l'ancien commissaire européen, Mario Monti. La première des missions assignée à celui-ci a consisté à entreprendre des réformes structurelles, destinées tout à la fois à juguler les pesanteurs de l'économie italienne et contribuer à détendre les taux. L'Italie bénéficiera, à ce titre, de l'annonce par la Banque centrale européenne du programme de rachat de titres illimité OMT en juillet 2012. Le gouvernement Letta, issu des élections générales de février 2013, puis le gouvernement Renzi nommé un an plus tard vont poursuivre dans cette voie, rendue plus délicate par le retour de la récession depuis 2012.

¹⁵ Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit son relèvement à 3 000 euros.

Croissance du Produit intérieur brut (2008-2016)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (estimation)	2016 (estimation)
- 1 %	- 5,5 %	+ 1,7 %	+ 0,6 %	- 2,8 %	- 1,7 %	- 0,4 %	+ 1 %	+ 1,6 %

Sources : Eurostat, Banque d'Italie et Gouvernement italien

1. Une réforme du marché du travail au long cours

La double récession que vient de traverser l'Italie (2008-2009 puis 2012-2014) s'est logiquement accompagnée d'une augmentation du chômage, passant de 6,7 % de la population active en 2008 à 12,7 % en 2014. Ce doublement du nombre de personnes sans emploi a été exacerbé par les rigidités observées sur le marché du travail.

Une réforme de celui-ci a pourtant été initiée par le gouvernement Monti via une ambitieuse réforme des régimes des retraites. Il convient de rappeler que les dépenses vieillesse représentaient en Italie 13,1 % du PIB avant la crise, bien au-dessus de la moyenne européenne (10,1 %). La loi n°214 du 22 décembre 2011 « Sauver l'Italie » (*Salva Italia*) propose ainsi une refonte complète du système d'assurance vieillesse :

- l'âge légal de départ en retraite est porté de 65 à 66 ans pour les hommes et de 60 à 66 ans (à l'horizon 2018) pour les femmes ;

- la retraite peut être atteinte par limite d'âge (70 ans, âge pouvant être ajusté à terme en fonction de l'espérance de vie) ou de façon anticipée, si le retraité justifie de 42 ans et 2 mois de cotisation (41 ans et 2 mois pour une femme) ;

- les conditions d'âge et de durée de cotisation sont indexées sur l'espérance de vie. L'âge légal de départ devrait ainsi être porté à 67 ans à l'horizon 2019 ;

- les pensions supérieures à 935 euros mensuelles sont désindexées de l'inflation et les pensions les plus élevées ont été soumises, en 2014, à une contribution exceptionnelle.

L'objectif poursuivi par les autorités italiennes est de porter l'âge moyen de départ en retraite établi à 61 ans en 2010 à 64 ans en 2020, 67 ans en 2040 puis 68 ans en 2050. Une économie annuelle pour le budget annuel correspondant à 1,2 % du PIB est également escomptée.

Au-delà de la durée d'activité, le gouvernement Monti a également fait adopter la loi n° 92 du 28 juin 2012 dite réforme Fornero, visant cette fois-ci le marché du travail¹⁶. Elle répondait à plusieurs objectifs :

¹⁶ La réforme reprend le nom d'Elsa Fornero, ministre du travail au sein du gouvernement Monti.

- simplifier et réduire le nombre de type de contrats de travail, qui passe de 46 à 8 et faciliter le recours au contrat à durée déterminée ;

- réduire l'insécurité juridique liée au licenciement en évitant notamment la réintégration au poste de travail ;

- favoriser l'apprentissage via une exonération des cotisations sociales portant sur les contrats d'apprentissage signés dans les entreprises de moins de dix salariés entre 2012 et 2016 ;

- encourager le recours aux contrats à durée indéterminée, via une surtaxe sur les contrats à durée déterminée ;

- réformer le service public de l'emploi, via une modernisation de l'assurance chômage (ASPI) et un renforcement de l'accompagnement des chômeurs.

Parallèlement à cette réforme, des accords interprofessionnels, signés en 2011 et 2012, ont permis la décentralisation des négociations salariales au niveau de l'entreprise. Reste que cette réforme n'a pas eu l'effet attendu sur le chômage. C'est dans ce contexte que le gouvernement Renzi a présenté en mars 2014 un nouveau dispositif, le *Job acts*, qui reprend le concept de « flexisécurité ». Il comprend deux volets.

Le premier prévoit une augmentation de la durée des contrats à durée déterminée de 12 à 36 mois, l'obligation d'observer un délai minimum entre deux contrats de ce type étant supprimée (il était compris entre 60 et 90 jours). Les entreprises ne peuvent, par ailleurs, compter plus de 20 % de ce type de contrats dans leurs effectifs. Les formalités administratives sont, par ailleurs, allégées. Le recours à l'apprentissage est parallèlement simplifié, l'obligation d'embauche étant supprimée.

Le second volet a suscité un certain nombre d'oppositions, politiques et sociales, conduisant le gouvernement à engager sa responsabilité devant le Sénat en octobre 2014. Le texte adopté définitivement en décembre 2014 instaure un contrat à durée indéterminée à protection croissante, le licenciement étant facilité au cours des trois premières années. Le nouveau dispositif prévoit la modification du poste de travail dans le cadre d'une restructuration, le salaire étant sauvegardé. L'obligation de réintégration en cas de licenciement abusif est, quant à elle, supprimée. Un salaire minimum est désormais garanti dans les secteurs ne disposant pas de conventions collectives alors que l'indemnisation du chômage s'applique désormais à tous les salariés, avec obligation de formation et possibilité de sanction en cas de défaut d'implication ou de refus d'offres d'emploi. Les cotisations seront, en outre, modulées en fonction du secteur d'activité et du taux de recours à l'assurance chômage. Le texte prévoit la création d'une Agence nationale pour l'emploi.

L'ensemble du dispositif est entré en vigueur en mars dernier. Depuis septembre 2014, l'Italie a créé 235 000 emplois dont 100 000 depuis le début

de l'année 2015. Les exonérations de cotisations sociales et de taxe professionnelle comme la réforme du marché du travail ont eu un effet indéniable sur l'augmentation du nombre de contrats à durée indéterminée (+ 24 % sur un an) et contribué à une inversion de la courbe du chômage, qui atteignait 11,8 % de la population active en septembre 2015, contre 12,7 % en décembre 2014. Une cinquantaine de décrets d'application restent néanmoins à adopter en vue d'une mise en œuvre complète du dispositif.

Il convient de ne pas mésestimer le volet économique de la réforme scolaire « *La buonascola* », adoptée en juillet dernier qui prévoit notamment l'alternance école-travail dans toutes les filières au lycée, l'apprentissage des nouvelles technologies et un enseignement en anglais dès l'école primaire¹⁷.

Le projet de loi de finances pour 2016 aborde, quant à lui, la question de l'emploi des seniors en introduisant la possibilité d'une retraite anticipée à mi-temps dans le secteur privé, à partir de 63 ans. L'entreprise verserait alors les cotisations retraites directement au salarié.

2. Créer les conditions d'une reprise de l'activité

Les gouvernements Monti, Letta puis Renzi ont multiplié les réformes du marché du travail et les mesures destinées à libéraliser les marchés des biens et services, à améliorer le climat des affaires et garantir la sécurité financière des entreprises. Un accent particulier est également mis sur l'investissement. Cette stratégie est pour l'heure payante puisqu'après trois années de récession, la croissance devrait atteindre 1 % fin 2015, soit un taux supérieur escompté par le gouvernement italien en juillet dernier (0,7 %).

a) La libéralisation de l'économie

La loi « Sauver l'Italie » de la fin 2011 puis le décret « Faire croître l'Italie » (*Cresci Italia*) du 20 janvier 2012 ont permis d'ouvrir à la concurrence services commerciaux et professions réglementées. Ces textes consacrent la liberté de fixation des horaires d'ouverture pour les commerces et la suppression de restrictions géographiques les visant. Au plan judiciaire, des tribunaux de commerce spécialisés sont mis en place et les pouvoirs de l'autorité de la concurrence renforcés. En ce qui concerne les professions réglementées, les tarifs fixes sont supprimés pour un certain nombre de professions (notaires, avocats), l'ouverture de nouveaux offices notariaux et de pharmacies est favorisée. La loi permet également la vente de médicaments sans ordonnance en dehors des pharmacies. Les textes

¹⁷ Le dispositif prévoit également la titularisation de 100 000 enseignants en situation précaire, l'instauration d'une rémunération au mérite, le renforcement de l'autonomie des établissements et du pouvoir de décision des proviseurs, la rénovation et la modernisation des établissements scolaires, la construction d'un établissement modèle par région. Le gouvernement a dû mettre en jeu sa responsabilité sur ce texte devant le Sénat pour faire adopter ce dispositif.

prévoient une réforme du calcul des tarifs de l'énergie en vue d'une libéralisation du secteur, la mise en place d'une autorité de régulation des transports destinée notamment à favoriser l'offre de taxis, réguler les tarifs autoroutiers et réviser les concessions autoroutières.

Le gouvernement Renzi a présenté, le 20 février dernier, une nouvelle étape dans cette direction visant à la suppression des interdictions de publicité pour les notaires, la fin du monopole notarial pour les transactions inférieures à 100 000 euros, l'obligation, pour les avocats, de présenter un devis aux clients ou la possibilité pour des sociétés de capitaux de constituer des pharmacies. La libéralisation du marché de l'énergie est reportée à 2018. Le gouvernement a retiré son projet de suppression du monopole des pharmacies sur la vente de médicaments sur ordonnance non remboursés et n'a finalement pas abordé la question des véhicules de tourisme avec chauffeur.

b) Un climat des affaires amélioré

Le décret-loi n° 83 du 22 juin 2012 « Développement » (*Sviluppo*) a constitué une première étape en vue d'adapter la procédure judiciaire à l'activité économique, via une réforme de la loi sur la faillite.

La loi n° 162 du 10 novembre 2014 portant réforme de la justice poursuit dans cette voie en permettant notamment une réduction des délais judiciaires, via la création de voies procédurales expresses en matière commerciale (mais aussi familiale) et en favorisant la déjudiciarisation de certains contentieux. Le délai pour obtenir un règlement dans un différend commercial était estimé à 1 210 jours en 2012. Un accent est également mis sur la lutte contre la délinquance économique et la corruption, dans un contexte marqué par l'affaire « Mafia capitale » qui visait la municipalité de Rome. La loi n° 69 du 21 mai 2015 prévoit ainsi une majoration des peines et des délits de prescription pour les délits de corruption et de falsification de la comptabilité.

Le gouvernement a également présenté le 10 février 2015 une nouvelle loi dans ce domaine. Elle prévoit notamment le renforcement des compétences des tribunaux des entreprises et la réduction des délais de procédure.

c) Une sécurité financière des entreprises renforcée ?

Le système bancaire italien a, dans un premier temps, mieux résisté à la crise des *subprimes* que celui des pays de la périphérie de l'Union européenne (Grèce, Irlande, Espagne, voire Portugal). Sa faible exposition au risque immobilier et son attrait pour le financement de l'activité industrielle locale l'en prémunissait. Le ralentissement de l'activité économique en deux temps a, cependant, contribué à fragiliser sa bonne santé. Les prêts toxiques représentent ainsi aujourd'hui 20 % des encours. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater à partir de la fin 2011 une baisse des prêts en

volume et une augmentation des taux d'intérêt fragilisant la sécurité financière des entreprises.

C'est dans ce contexte que le gouvernement Renzi a entrepris une réforme des banques populaires. La loi n° 33 du 24 mars 2015 prévoit que ces sociétés coopératives deviennent sociétés anonymes dès lors que leurs actifs dépassent 8 milliards d'euros. Dix banques sont concernées. Le dispositif devrait permettre de favoriser leur regroupement et l'entrée de nouveaux investisseurs dans leur capital. La même loi prévoit, par ailleurs, la constitution d'une société par actions pour la patrimonialisation et la restructuration des entreprises dont le siège est en Italie. Cette société est destinée à investir dans les entreprises italiennes dotées de bonnes perspectives industrielles mais qui connaissent des difficultés. Par ailleurs, la Caisse des dépôts et participations pourra accorder des crédits.

La loi n° 116 du 11 août 2014 « compétitivité » s'inscrit dans la lignée de la loi n° 92 du 9 août 2013 « Faire » (*Fare*) présentée par le gouvernement Letta. Il prévoit un certain nombre de dispositions fiscales destinées à favoriser l'accroissement des fonds propres, l'introduction en bourse, l'ouverture du capital et la libéralisation du crédit, via les sociétés d'assurances, les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) ou les produits de titrisation.

De son côté, le décret-loi « Justice pour la croissance » du 27 juin 2015 simplifie et accélère le droit de la faillite et prévoit, pour les banques et les compagnies d'assurance, la déductibilité des pertes pour créances douteuses du calcul de l'IRES et de l'IRAP. L'ambition affichée derrière cette mesure, demandée à par le secteur bancaire et appuyée par la Commission européenne, le Fonds monétaire international et l'OCDE, est de contribuer à la relance des prêts aux entreprises. Il convient de relever que le texte ne vaut que pour les nouvelles créances douteuses.

La loi de juin 2012 « Développement » avait, par ailleurs, ouvert le marché des capitaux aux sociétés non cotées, en prévoyant l'émission d'instruments de dette à court et moyen termes. Le décret « Faire croître l'Italie » avait, en outre, permis la création de sociétés à responsabilité limitée à capital réduit (Srls) pour les entrepreneurs de moins de 35 ans. Le capital peut être limité à un euro et les formalités de création sont simplifiées.

Le gouvernement Renzi a, enfin, repris les dispositions adoptées par le gouvernement Letta en ce qui concerne l'apurement des dettes de l'administration publique. Une enveloppe de 56 milliards d'euros a été ainsi dégagée sur laquelle 38,7 milliards d'euros ont déjà été reversés. Un décret adopté le 11 janvier 2015 prévoit un décaissement de 2,85 milliards d'euros supplémentaires afin de permettre aux collectivités locales de rembourser leurs arriérés de paiement au 31 décembre 2014. Le gouvernement souhaite parallèlement ramener le délai de paiement de 180-190 jours à 30 jours. La

facturation électronique pour les administrations publiques est, quant à elle, obligatoire depuis le 31 mars dernier.

d) L'investissement encouragé

Les tensions observées sur les marchés à l'égard de la dette italienne en 2011 et 2012 ont contribué à une fuite des investissements directs étrangers de l'ordre de 95 milliards d'euros sur deux ans.

Le gouvernement Monti a souhaité immédiatement réagir avec les lois « Développement » ou « Faire croître l'Italie ». Il a ainsi restructuré l'Institut du commerce extérieur et de l'Institut pour le Tourisme (ENIT) et lancé une nouvelle agence pour la promotion à l'étranger et l'internationalisation des entreprises italiennes. Ce soutien à l'internationalisation est également passé par la mise en place de consortiums ayant pour but la promotion du « *Made in Italy* », ouvert aux banques, entreprises et entités publiques. L'arme fiscale a été utilisée avec le développement du crédit impôt-recherche, repris par le gouvernement Renzi dans la loi de finances 2015. Celui-ci consiste en un mécanisme de *patent box*, destiné à alléger la fiscalité des entreprises tirant leurs revenus de brevets. Son extinction est prévue en décembre 2019.

Le gouvernement Renzi a également souhaité lancer plusieurs grands chantiers. Il a ainsi adopté le 3 mars 2015 une stratégie pour le haut-débit et la croissance numérique 2014-2020, qui s'appuie notamment sur les fonds européens (Plan Juncker). 6 milliards d'euros sont d'ores et déjà dégagés par les autorités italiennes. L'objectif est d'élargir un peu plus l'accès à internet d'ici 2020, la population devant être couverte à 100 % à cette date. La loi du 11 novembre 2014 « Débloquent l'Italie » (*Sblocca Italia*) prévoit par ailleurs le déblocage de 3,9 milliards d'euros en vue de financer 31 projets stratégiques destiné à soutenir le « *Made in Italy* » et attirer des investissements étrangers.

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit en outre un plan pour le sud du pays dont le montant total n'a pas été précisé. Le financement de l'autoroute entre Salerno et Reggio di Calabria est ainsi concerné, 450 millions d'euros devant servir au développement de la région de Campanie. Il convient de rappeler que la situation du Mezzogiorno, le sud du pays, diverge de celle du nord (Piémont) ou même du centre (Toscane). La croissance de l'activité dans cette région ne devrait atteindre que 0,1 % en 2015. Le gouvernement entend, par ailleurs, mettre en place un plan « pauvreté » doté de 600 millions d'euros en 2016 puis 1 milliard d'euros en 2017.

II. L'ITALIE ET L'UNION EUROPÉENNE

A. UNE POSITION RENFORCÉE ?

L'élan réformateur du gouvernement Renzi a été salué par la Commission européenne lors de la présentation de sa proposition de recommandation sur le Programme de stabilité et le Programme national de réformes italiens le 13 mai 2015. Les recommandations prioritaires qu'elle a adressées aux autorités italiennes pour la fin de l'année 2015 répondent en large partie aux réformes en cours d'accomplissement. Après avoir fait progresser la question de la flexibilité dans l'application du Pacte de stabilité et de croissance, le gouvernement entend désormais faire avancer ses idées en matière de gestion de la crise des migrants et d'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

1. L'Italie et la crise des migrants

a) Un pays d'accueil

Plus de 136 000 migrants ont débarqué sur les côtes italiennes depuis le début de l'année 2015. Si le rythme est moins intense ces dernières semaines, les autorités italiennes estiment que ce chiffre devrait atteindre 150 000 à la fin de l'année. 89 % des arrivées proviennent de Libye. Les principales nationalités représentées étant issues d'Afrique subsaharienne.

Pays d'envoi	Nombre de réfugiés au 12 octobre 2015
Érythrée	36 838
Nigéria	18 452
Somalie	10 605
Soudan	8 533
Syrie	7 147

Source : Ambassade de France en Italie

La voie maritime n'est pas la seule, de nouveaux flux étant observés au Nord-Est du pays en provenance des Balkans, via la Slovénie et la Croatie.

L'Italie ne dispose que de trois centres d'accueil et d'enregistrement (*hotspot*), situés en Sicile à Lampedusa, Pollazzo et Porto Empedocle. Les deux derniers n'ont ouvert que début novembre 2015. Les *hotspots* de

Taranto et Augusta, devraient quant à eux, être opérationnels à la fin de l'année 2015. Le centre d'accueil de Mineo pourrait également être converti en *hotspot*. Reste que les équipes sur place sont confrontées au refus des migrants d'être enregistrés par le biais de leurs empreintes digitales, le droit italien limitant par ailleurs les possibilités de contrainte et de rétention. Sur les 92 000 migrants arrivés en Italie entre janvier et juillet 2015, seuls 29 881 ont pu être enregistrés. L'enregistrement n'est, par ailleurs, pas systématiquement demandé. La distinction entre demandeurs d'asile et migrants économiques s'avère, par ailleurs, délicate à mener. La structure par pays des 66 755 demandes d'asiles reçues par les autorités italiennes entre le 1^{er} janvier et le 23 octobre 2015 reflète cette difficulté.

Nigéria	14 367	Côte d'Ivoire	2 630	Albanie	322
Pakistan	7 000	Guinée	1 338	Burkina-Faso	319
Gambie	6 918	Guinée Bissau	576	Kosovo	275
Sénégal	5 433	Somalie	576	Tunisie	251
Bangladesh	5 095	Égypte	433	Cameroun	233
Mali	4 706	Syrie	423	Togo	230
Ukraine	3 936	Érythrée	409	Chine	228
Afghanistan	3 116	Maroc	373	Libye	227
Ghana	2932	Irak	341	Autres	4 068

Source : Commissione nazionale per il diritto di asilo

L'Italie a enregistré 64 600 demandes d'asile en 2014 et en a accepté 21 000. Comme la France, l'Italie est confrontée à la difficulté de faire exécuter les décisions de retour dans le pays d'origine¹⁸. L'absence d'accords de réadmission avec les principaux pays d'envoi expliquent pour partie cette lacune. Des négociations sont actuellement en cours avec la Côte d'Ivoire, après un accord technique signé avec la Gambie. L'Italie entend également renforcer sa coopération avec la Guinée-Bissau, le Niger, le Nigéria et le Sénégal ou dans la Corne de l'Afrique¹⁹. Le taux de retour ne serait dans ces

¹⁸ Il convient de relever les difficultés observées entre la France et l'Italie sur cette question, au travers du cas du poste frontière de Vintimille. Entre le 1^{er} janvier et le 4 septembre 2015, 18 500 interpellations de migrants ont été opérées côté français dans cette zone. Seuls 65 % ont été réadmis en Italie. Ce taux n'était plus que de 50 % en août.

¹⁹ L'Italie fait partie de la mission de formation militaire de l'Union européenne en Somalie (EUTM-Somalie).

conditions que de 25 %. 3 000 personnes auraient été ainsi éloignées en 2014. Il convient de rappeler que les centres d'accueil et d'enregistrement sont semi-ouverts, avec permission de sortie en journée, ce qui facilite la fuite de personnes devant être reconduites. 91 000 migrants clandestins séjourneraient ainsi en Italie. Cette situation n'est pas sans conséquence politique, comme en témoignent les tensions autour du centre de Mineo, par ailleurs infiltré par la mafia locale.

b) Une ambition européenne

Son statut de pays d'accueil confère à l'Italie une expertise particulière à l'heure de définir les contours d'une nouvelle politique migratoire européenne. Les autorités italiennes souhaitent voir émerger un véritable droit d'asile européen, dépassant le cadre actuel du système de Dublin. Le règlement n° 604-2013 du 26 juin 2013 dit Dublin III qui confère à l'État d'accueil le soin d'instruire la demande d'asile produit, selon le gouvernement italien, des effets pervers à l'image du refus d'enregistrement et fait porter une trop grande responsabilité sur les pays dans lesquels arrivent les migrants. Elle a donc appuyé les propositions de la Commission européenne en faveur de la mise en place d'un mécanisme de relocalisation. 40 000 personnes devraient être relocalisées depuis l'Italie. Reste que le nombre de demandeurs d'asile enregistrés et éligibles pourrait s'avérer inférieur à ce chiffre.

Les autorités italiennes plaident par ailleurs pour une négociation européenne des accords de réadmission avec les pays tiers. Elle appuie ainsi le processus de Khartoum, lancé en décembre 2014, réunissant d'un côté les 28 pays de l'Union européenne, la Norvège, la Suisse et, de l'autre, Djibouti, l'Égypte, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, la Somalie, le Sud Soudan, le Soudan et la Tunisie sur les questions de migrations dans la corne de l'Afrique. Elle souhaite aujourd'hui l'application effective de l'article 13 des accords de Cotonou aux termes duquel les États participants s'engagent à réadmettre leurs propres ressortissants²⁰.

Elle milite également pour une gestion des retours par le biais de l'agence Frontex, dont le mandat doit être révisé et les moyens renforcés.

2. L'Italie au sein de l'Union économique et monétaire

La question migratoire et ses conséquences pour les finances publiques italiennes ont conduit le gouvernement Renzi à réclamer plus de flexibilité dans l'application du Pacte de stabilité et de croissance.

²⁰ L'accord de Cotonou entre l'Union européenne et les États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) signé le 23 juin 2000 réunit 79 États du groupe ACP et les 28 États membres de l'Union européenne.

Il se place, sur ce terrain, dans la lignée de ses prédécesseurs, puisque la communication de la Commission européenne du 13 janvier 2015 sur cette question répondait déjà pour partie à une demande italienne. Les autorités italiennes avaient, en effet, formulé deux demandes en 2013 et 2014 pour que soient pris en compte les investissements structurels dans l'analyse de sa situation budgétaire. Elles avaient été repoussées par la Commission européenne au motif que l'Italie ne respectait pas la règle de réduction de son endettement de 5 % par an. Des lignes directrices présentées par la Commission européenne le 3 juillet 2013 prévoyait que la « clause investissement » pouvait être activée si les pays présentant un endettement excessif accomplissaient un tel effort de réduction de celui-ci. Cette condition a été supprimée par la Commission européenne dans sa communication du 13 janvier 2015.

La prise en compte des cycles économiques répond également à une demande de l'Italie. La communication de la Commission européenne prévoit en effet que l'ajustement budgétaire soit modulé en fonction de la croissance. Un État, qui n'est plus visé par une procédure pour déficit excessif et dont l'économie est en récession sur l'ensemble de l'année, pourrait ainsi être exempté de consolidation budgétaire. Aux termes de cette nouvelle grille de lecture, l'Italie a pu être exemptée de l'effort de consolidation budgétaire inscrit dans la loi de finances pour 2014 à savoir 0,25 point du PIB. Le gouvernement Renzi a, en tout état de cause, intégré les flexibilités du Pacte dans son projet de loi de finances pour 2016. Les clauses « investissements dans les infrastructures » et « réformes structurelles » devraient ainsi se traduire par des marges de manœuvres supplémentaires de respectivement 5 et 8 milliards d'euros, soit 13 milliards d'euros au total. La clause « réformes structurelles » avait déjà été utilisée au printemps dernier, la Commission européenne autorisant l'Italie, le 13 mai 2015, à dévier de sa trajectoire d'ajustement structurel de 0,4 point de PIB pour 2016.

La prise en charge des réfugiés et demandeurs d'asile devrait, de son côté, représenter 3,3 milliards d'euros sur le budget 2016, soit 0,2 % du PIB. Le gouvernement souhaite que cette somme ne soit pas intégrée dans le déficit public de 2,2 % du PIB annoncé dans le projet de loi de finances pour 2016. Dans le cas contraire, le déficit public s'établirait alors à 2,4 %. Le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a indiqué le 27 octobre 2015 devant le Parlement européen que l'application du Pacte de stabilité et de croissance prendrait en compte cet effort, dès lors qu'il est avéré²¹. Le commissaire aux affaires économiques et financières, Pierre

²¹ « Le pacte n'est pas le pacte au sens ancien du terme lorsqu'il s'agit de mettre tous nos efforts au service d'une politique communément agréée, et donc sur la base d'une analyse pays par pays nous allons voir dans quelle mesure il doit être tenu compte plus que tel fut le cas auparavant du coût affecté, entraîné par la politique consacrée aux réfugiés. Donc nous allons appliquer le pacte, tel qu'il a été amendé par la Commission, mais nous allons le faire sur une base de pays par pays. Il y a des pays, y compris parmi les grands, qui ne font pas un effort suffisant. Si un pays fait un effort extraordinaire, il doit y avoir une

Moscovici, n'a pas précisé, le 5 novembre 2015, comment serait évalué cet impact, faute de décision collégiale.

La non-prise en compte de ces 0,2 % du PIB pourrait permettre à l'Italie de réduire dès 2016 le taux d'imposition sur les sociétés (IRES), prévue dans le « Pacte pour les Italiens » à l'horizon 2017. La réorientation de la politique fiscale par le gouvernement suscite quelques interrogations au sein de la Commission européenne. Dans sa proposition de recommandation du 13 mai 2015, elle avait soulevé deux réserves quant à la trajectoire budgétaire retenue : le gouvernement devait spécifier les mesures de réduction des dépenses qui permettront d'éviter la hausse de TVA prévue dans la clause de sauvegarde et accélérer la mise en œuvre du plan de privatisations, compte tenu de ses résultats plus modestes que prévus (0,2 point de PIB seulement en 2014 contre 0,7 point initialement envisagé). Le projet de loi de finances, présenté par le président du Conseil comme une loi de « confiance » (*fiducia*), porteuse de « bonnes nouvelles » pour un pays dont le « destin n'est ni à Bruxelles, ni à New York, ni à Pékin mais entre nos mains », a conduit le vice-président de la Commission européenne chargé de l'euro et du dialogue social, Valdis Dombrovskis, à manifester ses doutes, en ciblant notamment la suppression de la taxe foncière.

Les prévisions d'automne de la Commission européenne publiées le 5 novembre 2015, sont d'ailleurs un peu moins optimistes que les chiffres avancés par le gouvernement italien. La croissance de l'activité serait ainsi de 0,9 % en 2015 et non 1 %, ce décalage de 0,1 % se retrouvant en 2016. La Commission relève, par ailleurs, une augmentation de la dette en 2015 par rapport à l'exercice 2014²².

L'analyse du plan budgétaire italien pour 2016, présentée le 17 novembre dernier, par la Commission européenne, reflète ces réserves. En dépit des réformes accomplies et saluées par la Commission dans son avis, l'Italie est classée parmi les pays présentant un risque de non-conformité avec les règles du Pacte de stabilité et de croissance²³. Le plan budgétaire national pourrait ne pas respecter les objectifs budgétaires à moyen terme assignés au pays, ce qui remet en cause, à terme, la possibilité d'utiliser les clauses de flexibilité. Et cela alors même qu'après avoir milité et obtenu la mise en place de ces clauses dans l'application des textes budgétaires, l'Italie souhaite désormais participer pleinement au débat sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Elle plaide ainsi pour un renforcement de la zone euro, avec la mise en place d'un véritable budget, la création d'un mécanisme d'assurance-chômage à l'échelle

interprétation conforme à cet effort extraordinaire. Les pays, qui ne font pas d'effort supplémentaire, qui n'arrivent pas à prouver qu'ils sont sérieusement affectés par le coût entraîné par la politique dont je parle, n'aurons pas, ne verrons pas s'appliquer une interprétation plus flexible du pacte. »

²² *European Economic Forecast- Autumn 2015. Institutional paper 011 / November 2015*

²³ *C(2015) 8105 final*

européenne et la transformation du Mécanisme européen de stabilité en véritable Fonds monétaire international.

B. LA COOPÉRATION PARLEMENTAIRE AU SERVICE DU COUPLE FRANCO-ITALIEN ET DE L'UNION EUROPÉENNE

La coopération franco-italienne dans les dossiers européens est régulière. Le premier déplacement de Matteo Renzi en tant que président du Conseil au sein d'un pays de l'Union européenne s'est déroulé en France le 15 mars 2014. Les contacts sont réguliers entre les deux pays, en marge des conseils européens ou dans le cadre, plus formel, de sommets bilatéraux, organisés sur une base annuelle. Le trente-deuxième du genre s'est ainsi déroulé le 24 février à Paris.

Dans le cadre de la présidence italienne du Conseil de l'Union européenne (second semestre 2014), les positions françaises et italiennes ont convergé sur plusieurs points, qu'il s'agisse du renforcement de la coordination économique au sein de l'Union européenne en particulier dans la zone euro, de la priorité que représentent l'investissement, la croissance et l'emploi des jeunes, mais aussi de la relance du projet de défense européenne dans le cadre d'une politique de sécurité et de défense commune (PSDC) plus active²⁴. Les Secrétaires d'État aux affaires européennes des gouvernements français et italiens ont d'ailleurs publié, le 31 juillet dernier, une tribune conjointe sur l'approfondissement de la zone euro, appelant à la mise en place d'institutions légitimes et efficaces et à la création d'une véritable capacité budgétaire, appelée à compléter l'action du Fonds européen pour les investissements stratégiques, mis en place dans le cadre du Plan Juncker²⁵. Les ministres des affaires étrangères allemand, français et italien ont, en outre, adressé une lettre commune à la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, le 2 septembre 2015, appelant à la mise en œuvre d'une véritable politique européenne d'immigration, la création d'un droit d'asile européen et une meilleure répartition des migrants. La France et l'Italie ont par ailleurs œuvré de concert dans le domaine social en vue d'accélérer le déblocage des fonds prévus dans le cadre du mécanisme européen de garantie pour la jeunesse. Cette garantie a été lancée en juillet 2013. Elle est dotée de 6,4 milliards d'euros, répartis pour moitié entre le Fonds social européen (FSE) et un fonds dédié, l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ). Le dispositif souffre d'un manque de rapidité de versement des fonds et d'un taux de préfinancement trop faible²⁶.

²⁴ Une feuille de route entre les ministres de la Défense des deux pays a été signée en décembre 2012.

²⁵ *Le Corriere della Sera* et *Le Monde* datés du 31 juillet 2015.

²⁶ À la demande des deux États mais aussi de l'Espagne, la Commission européenne a présenté le 4 février 2015 une proposition de règlement (COM (2015) 46 final) visant à faire passer le taux de préfinancement de l'enveloppe IEJ (3,2 milliards d'euros) de 1 à 30 %. Ce texte a été définitivement adopté le 26 mai suivant.

C'est dans ce contexte qu'a été organisée le 27 octobre dernier à Rome une réunion de travail entre une délégation de la commission des affaires européennes du Sénat et la commission sur les politiques de l'Union européenne du Sénat de la République italienne. Quatre thèmes de travail avaient été retenus :

- la crise des migrants et la coopération euro-méditerranéenne ;
- l'avenir de l'Union économique et monétaire et les politiques européennes en faveur de la croissance et l'emploi ;
- l'agenda numérique et ses incidences industrielles ;
- l'Union de l'énergie et le rôle de l'Union européenne en faveur de la lutte contre le changement climatique.

À l'issue de cette réunion, une déclaration conjointe a été adoptée (cf annexe 1).

1. La crise des migrants et la coopération euro-méditerranéenne

Sans égale depuis la Seconde Guerre mondiale, la crise migratoire est un choc sans précédent pour l'Union européenne. Les deux commissions ont insisté sur le double défi auquel elle est confrontée : accueillir les personnes persécutées et veiller, dans le même temps, au contrôle effectif de ses frontières extérieures. L'Union entend se doter d'instruments pour parvenir à ces objectifs, qu'il s'agisse de l'établissement d'une liste de pays sûrs, pour déterminer si tel flux est d'origine politique ou économique, ou du mécanisme de relocalisation des migrants qui tend à les répartir de façon équitable au sein de l'Union européenne, en fonction d'une clé de répartition prenant en compte l'activité économique des pays d'accueil et leur démographie. Un accord est intervenu au Conseil, le 22 septembre 2015, sur un mécanisme temporaire et exceptionnel de relocalisation sur deux ans. Un mécanisme pérenne soulève, quant à lui, des questions plus complexes.

Le Conseil européen du 15 octobre 2015 a par ailleurs évoqué la mise en place progressive d'un système de gestion intégrée des frontières extérieures, la création d'un corps de garde-frontières et de garde-côtes européens. Il a aussi souhaité l'élargissement du mandat de Frontex pour que l'agence puisse conduire des opérations de retour conjointes. Un « laissez-passer européen » amélioré pourrait servir de document de référence en matière de retour et le principe « donner plus pour recevoir plus » serait mis en œuvre comme moyen d'incitation dans les relations avec les pays tiers.

Ces orientations ont été saluées par les deux commissions. Elles ne sauraient cependant occulter, pour elles, plusieurs questions de fond, et notamment celle de la culture de l'asile au sein de l'Union européenne, alors que les prévisions de l'OCDE tablent sur des flux équivalents de migrants en

direction de l'Union européenne sur la prochaine décennie²⁷. Le phénomène n'est pas temporaire et ne saurait se limiter à la seule question syrienne. La réussite de l'intégration devrait dépendre pour partie des conditions économiques des pays d'accueil. La dimension démographique ne doit pas non plus être négligée, les migrations pouvant être une des réponses, à terme, à la baisse du taux de fécondité en Europe.

Les commissaires ont par ailleurs rappelé que, comme prévu par le Conseil européen du 23 septembre 2015, il convient de mettre en œuvre rapidement un programme d'aide financière aux centres de réfugiés en Turquie, au Liban et en Jordanie. Au-delà, la question des rapports entre l'Union européenne et la Turquie, qui reste un pays candidat, doit être tranchée.

La Méditerranée centrale étant très exposée, la crise des migrants apparaît, en outre, pour les deux commissions comme un révélateur des faiblesses de la politique méditerranéenne de l'Union européenne. Celle-ci a été occultée ces dernières années par la priorité accordée au Partenariat oriental, alors même que le « printemps arabe » bouleversait les équilibres au sein de la rive sud de la Méditerranée. L'Union européenne a insuffisamment pris en compte cette mutation dans sa politique de voisinage, n'accompagnant peut-être pas suffisamment ce que certains des participants ont comparé à la chute du Mur de Berlin. Loin d'opposer Est européen et rive sud de la Méditerranée, ils ont rappelé l'interdépendance des enjeux, comme en témoigne l'intervention russe en Syrie. La Méditerranée ne doit en aucun cas être considérée comme une frontière fermée, mais bien comme une zone d'échanges, devant permettre de nourrir de nombreux partenariats.

Une telle situation appelle à repenser la politique méditerranéenne de l'Union européenne et les deux commissions ont souhaité appuyer la démarche de la présidence lettone de l'Union européenne en faveur d'une nouvelle approche « audacieuse et flexible », telle qu'annoncée lors de la réunion des ministres des affaires étrangères des 28 États membres de l'Union européenne et des pays de la rive sud de la Méditerranée à Barcelone, le 13 avril 2015. Il s'agit, plus que jamais, de parvenir à la mise en place d'un espace européen commun de sécurité et de prospérité partagée. Les intervenants ont, à de multiples reprises, souligné le potentiel économique de la région, notamment en matière énergétique.

Les deux commissions souhaitent dépasser la promotion d'une zone de libre-échange complet et approfondi qui tend à résumer les rapports avec quatre pays de la région (Égypte, Jordanie, Maroc et Tunisie) pour envisager une nouvelle relation permettant à l'Union européenne de défendre ses valeurs mais aussi ses intérêts. Le co-développement fait, à cet égard, figure de priorité. L'exemple du rôle de l'Allemagne à l'Est de l'Europe après la

²⁷ OCDE, *Perspectives des migrations internationales 2015*.

chute du Mur a été citée en référence. Le couple franco-italien devrait notamment s'en inspirer et participer pleinement à la mise en place d'une telle politique, dont la dimension doit être européenne.

La déclaration conjointe reflète cette ambition pour la région. Elle fait écho à un autre texte adopté par de nombreux représentants de pays de l'Union européenne et de la rive sud de la Méditerranée le 26 octobre à Florence, à l'initiative de la commission sur les politiques de l'Union européenne du Sénat italien, sur les nouveaux paradigmes de la coopération euro-méditerranéenne, vingt ans après la déclaration de Barcelone. Une délégation de votre commission était également présente à cette rencontre et a cosigné le texte (cf annexe 2)²⁸.

2. L'avenir de l'Union économique et monétaire et les politiques européennes en faveur de la croissance et l'emploi

Les deux commissions ont convenu que l'approfondissement de l'Union économique et monétaire passait à la fois par une convergence plus poussée des économies nationales et par l'adoption de réformes structurelles permettant de renforcer la compétitivité des États membres. La convergence implique notamment de progresser en vue d'une plus grande harmonisation des pratiques fiscales et sociales et éviter toute distorsion de concurrence à l'intérieur de la zone euro. La question de la compétitivité appelle, quant à elle, des réponses nationales mais aussi un échange de bonnes pratiques.

La dynamique actuelle, 1,5 % de croissance pour l'ensemble de la zone, est apparue insatisfaisante, alors même que le contexte macro-économique – politique d'assouplissement quantitatif de la Banque centrale européenne, baisse des cours du pétrole et de l'euro – est favorable à une reprise plus soutenue. La politique non-conventionnelle de la Banque centrale européenne a été saluée, les commissions rappelant cependant qu'elle ne pouvait agir seule. Elle doit être accompagnée d'une véritable politique européenne en faveur de la relance de l'investissement et de l'approfondissement du marché intérieur. Le Fonds européen pour les investissements stratégiques mis en place dans le cadre du plan Juncker peut être considéré comme un premier pas mais demeure, aux yeux des participants encore insuffisant. Son action doit par ailleurs être pour partie au service des territoires. Des déclinaisons sectorielles de ce type de dispositif sont, en outre, espérées. Elles pourraient concerner le numérique ou l'énergie.

Les délégations ont salué les pistes de travail contenues dans le rapport des présidents de la Commission européenne, du Conseil européen,

²⁸ La délégation à Florence était composée de MM. Jean Bizet, président, Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour. M. Jean Bizet a présidé une session consacrée aux « Nouveaux paradigmes pour les échanges économiques et les flux migratoires entre les deux rives de la Méditerranée ».

de l'Eurogroupe, de la Banque centrale européenne et du Parlement européen²⁹. Renforcer la zone euro face aux chocs économiques fait figure de priorité. L'idée d'un mécanisme de stabilisation budgétaire européen présenté par les cinq présidents qui permettrait d'aider, sous conditions, les États membres en cas de crise est séduisante mais devra être précisée. Elle induit, de surcroît, la réalisation à terme d'une véritable Union budgétaire, dotés de règles destinées à prémunir les comportements dits de « *passager clandestin* », en vertu duquel un pays bénéficierait des apports de l'Union économique et monétaire sans en respecter les principes. Les commissions ont cependant souligné que la croissance de la zone euro ne pouvait reposer uniquement sur un ensemble de règles mais bien sur une volonté politique. L'architecture du rapport des cinq présidents peut apparaître à ce titre décevante, puisqu'elle reporte le projet d'Union politique au-delà de 2017 et limite dans un premier temps la convergence au seul respect des règles du Pacte de stabilité et de croissance.

L'Union budgétaire ne pourra, en outre, occulter un débat sur le renforcement de la légitimité démocratique de l'Union économique et monétaire et l'instauration d'un véritable contrôle parlementaire. Celui-ci doit, selon les deux commissions, associer pleinement les parlements nationaux. L'idée d'un Parlement de la zone euro a, notamment, été abordée.

Cette consolidation de l'Union économique et monétaire va, en outre, de pair avec un approfondissement du marché intérieur. Les initiatives de la Commission en faveur de l'économie numérique, l'Union de l'énergie ou l'Union des marchés de capitaux vont à cet égard dans le bon sens. Elles vont de pair avec le nécessaire encouragement à la mobilité des travailleurs au sein de l'Union européenne, sans que celle-ci ne contribue toutefois à l'émergence de pratiques de *dumping* social. Les deux commissions ont réitéré leur appui à toute initiative de la Commission européenne en faveur de la lutte contre le chômage, notamment à destination des plus jeunes, dès lors qu'elle présente une réelle plus-value et dispose de financements facilement mobilisables. Cette précaution vaut au regard des difficultés de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse de l'Union européenne.

3. L'agenda numérique et ses incidences industrielles

La question du numérique fait figure de priorité en 2015, tant pour l'Union européenne qu'à l'échelle mondiale. Les négociations pour une refonte de l'ICANN, l'organisme qui gère depuis 1988 le système des noms de domaine ont été lancées au cours de cette année, la Commission européenne faisant, par ailleurs, du marché unique numérique une des

²⁹ « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », rapport préparé par Jean-Claude Juncker, en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, 22 juin 2015.

priorités de son programme de travail pour 2015. Elle a adopté, le 6 mai 2015, une stratégie dans ce domaine, prévoyant 16 actions prioritaires qui seront déclinées d'ici à la fin de l'année 2016³⁰. La Cour de justice de l'Union européenne a, de son côté, rendu un arrêt le 6 octobre 2015 interdisant le transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers à l'Union européenne, sauf si le pays de destination assure un niveau de protection suffisant des données personnelles (arrêt dit *Safe Harbor*)³¹.

Une telle actualité a suscité plusieurs réflexions communes aux deux commissions. De façon générale, elles ont souligné les questions que posait le passage à l'ère numérique qu'il s'agisse des atteintes possibles aux libertés fondamentales des individus et à la souveraineté des États, de l'émergence de nouveaux comportements citoyens et de nouveaux modes de consommation ou des défis que représentaient l'extraterritorialité, les incidences commerciales de l'innovation et l'émergence d'une économie du partage, qui appelle elle-même à un débat sur ses contours et sa fiscalisation.

En ce qui concerne la réforme de l'ICANN et la gouvernance de l'internet, les deux commissions ont rappelé la nécessité pour l'Union européenne de s'affirmer dans ce processus et défendre un modèle plus démocratique.

Les deux commissions ont surtout souligné la nécessité de mettre en place une politique numérique européenne répondant à deux ambitions :

- garantir la sécurisation des données personnelles ;
- exploiter le potentiel industriel de ce secteur afin de contribuer à la relance de la croissance au sein de l'Union européenne.

Toute action en faveur d'un marché unique du numérique doit, aux yeux des deux commissions, combiner protection des consommateurs et promotion d'une industrie européenne compétitive. Elles entendent favoriser l'émergence de nouveaux acteurs européens via la promotion du capital-risque ou du financement participatif et permettre la mise en place de services sécurisés mais ouverts d'informatique en « nuages » européens (*cloud*).

Cette stratégie industrielle dans le domaine du numérique doit aller de pair avec une réflexion sur la politique de la concurrence européenne. L'émergence de géants européens dans les nouvelles technologies est aujourd'hui bridée par une vision étroite du droit de la concurrence, focalisée notamment sur la notion de marché pertinent. La Commission européenne doit réexaminer cette question et proposer une nouvelle définition, étant entendu que le marché pertinent est aujourd'hui européen.

³⁰ Communication de la Commission européenne : Stratégie pour un marché unique numérique en Europe (COM (2015) 192 final).

³¹ Arrêt dans l'affaire C-362/14 Maximilian Schrems / Data Protection Commissioner

Il s'agit également de mieux évaluer l'impact des aides d'État sur la compétitivité du secteur du numérique européen et d'envisager une clause d'alignement dans les accords commerciaux. Elle permettrait d'assurer une concurrence plus loyale entre l'Union européenne et les pays tiers sur les aides d'État au profit de ce secteur, en particulier sur les technologies clefs génériques – microélectronique, nanoélectronique, matériaux avancés, biotechnologie industrielle, photonique, nanotechnologie et systèmes avancés de fabrication – que la Commission européenne a, par le passé, jugées essentielles pour la capacité industrielle et innovatrice de l'Union européenne.

4. L'Union de l'énergie et le rôle de l'Union européenne en faveur de la lutte contre le changement climatique.

Les deux commissions ont salué le projet d'Union de l'énergie, présenté par la Commission européenne début 2015. Elles souhaitent que deux objectifs soient atteints via ce projet : la mise à disposition d'une énergie sécurisée, durable et bon marché et la mise en place de larges interconnexions sur le territoire européen. Il s'agit ainsi d'organiser le marché intérieur de l'énergie d'une façon qui en limite le coût.

Ces objectifs peuvent être atteints sans préjudice de la compétence reconnue à chaque État membre de déterminer le mix énergétique sur son territoire. Il convient donc de respecter scrupuleusement la répartition des compétences entre l'échelon de l'Union et l'échelon national. Dans ces conditions, les deux commissions souhaitent que les États membres qui veulent coordonner leurs politiques énergétiques puissent mettre en place une coopération renforcée visant les sources primaires, la distribution au meilleur prix, la sécurité des réseaux d'acheminement et le stockage de l'électricité.

La question de l'énergie a été liée à celle du climat, dans un contexte marqué par la préparation de la Conférence sur le climat organisée à Paris du 30 novembre au 11 décembre 2015 (COP21). Les deux commissions entendent que l'accord international qui pourrait en résulter soit le plus équilibré possible. Il doit donc engager toutes les parties dans une démarche de réciprocité, y compris les États émergents, vers des objectifs ambitieux et équitables, tant en matière d'atténuation des émissions que d'adaptation en faveur des pays en développement et de ceux d'entre eux particulièrement vulnérables aux effets des changements climatiques.

Elles ont salué les engagements ambitieux souscrits par l'Union européenne dans sa contribution à la réduction des gaz à effet de serre (40 % en moins d'ici à 2030)³² et appuyé la réforme, en voie de finalisation, du

³² L'Union européenne s'est également fixée des objectifs à plus long terme : réduction de 50 % d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 1990 et « neutralité carbone » d'ici à 2100.

système européen de quotas d'émission (SEQE), avec, notamment, la création, à compter de 2019, d'une réserve de stabilité. Le SEQE a été institué en 2005 et constitue aujourd'hui un modèle à l'échelle mondiale. Sa réforme devrait conduire à une hausse significative du prix du carbone, 57 % des quotas devant désormais être mis aux enchères. La révision du dispositif doit cependant être suffisamment sélective pour limiter les pertes de compétitivité. Les revenus générés par les ventes aux enchères de quotas d'émission doivent être parallèlement concentrés sur les actions et les investissements visant l'amélioration de l'efficacité énergétique et le recours accru aux énergies renouvelables.

La déclaration commune rappelle enfin que l'Union européenne et ses États membres doivent, de façon générale, dégager les ressources publiques nécessaires au financement des actions nécessaires aux objectifs de réduction des émissions des gaz à effet de serre. Il s'agit, notamment, d'abonder, avec des ressources privées, l'aide financière internationale de 100 milliards de dollars annuel attendue à l'horizon 2020 destinée aux pays en développement et aux pays les plus vulnérables. Ces ressources devront être concentrées vers les actions d'adaptation aux accidents climatiques. Il convient de rappeler que l'Union européenne s'est assignée comme objectif de consacrer, pour la période 2014-2020, 20 % de son budget à des politiques dédiées au climat.

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 26 novembre pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par MM. Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé :

M. Louis Nègre. – Si nous suivions l'orientation prise par le Sénat italien, nous n'existerions plus, les parlementaires italiens nous l'ont confirmé. Le chiffre de 100 sénateurs s'inspire sans doute des États-Unis, mais ils seront loin d'avoir les mêmes pouvoirs que les sénateurs américains... Comment éviter, en France, une telle dérive ?

M. Simon Sutour. – Elle est en effet mauvaise pour le bicamérisme en Europe et dans le monde, alors qu'il s'agit du système démocratique le plus abouti, puisqu'il respecte le principe de *checks and balances* tant prisé des anglo-saxons. Pour nous appâter vers la réduction du nombre de sénateurs, on nous fait miroiter l'accroissement de leurs moyens qui y correspondrait. Si c'est pour exercer des pouvoirs réduits... Ce que j'ai vu en Italie m'a impressionné : alors qu'ils s'y étaient d'abord fermement opposés, les sénateurs ont voté leur propre fin ! Le bicamérisme italien, strictement égalitaire, ne pouvait pas durer, avec deux chambres élues par le même corps, ayant les mêmes pouvoirs... Mais il aurait pu évoluer vers notre modèle !

M. Yves Pozzo di Borgo. – Cette situation résultait de l'Histoire : après la période fasciste, le pouvoir unifié et fort de Mussolini entre 1922 et 1943, cet équilibre des chambres a été conçu pour résister à l'exécutif. La réduction des pouvoirs d'une chambre et sa spécialisation laissent songeur : un parlementaire digne de ce nom doit avoir une compétence générale.

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié notre calendrier : quinze jours pour les projets du gouvernement, une semaine pour les propositions de loi et une semaine de contrôle. Or les propositions de loi sont souvent d'importance mineure, et elles n'aboutissent généralement pas, faute d'outil vraiment adéquat pour leur bonne préparation. C'est un premier échec. De plus, nous n'avons pas su nous donner les moyens d'exercer notre mission de contrôle. J'avais proposé à l'époque à M. Arthuis, qui présidait la commission des finances, de mobiliser la Cour des Comptes et les principales inspections générales – étant moi-même issu de l'inspection générale de l'éducation nationale afin d'étayer ces travaux. Mais M. Seguin, puis M. Migaud, ont redonné vie à la Cour des Comptes, qui fait à présent ce qui devrait nous revenir. C'est un deuxième échec, et je l'ai dit à M. le président Larcher.

M. Michel Raison. – Pour éviter une brutale révolution, il faut parfois accepter certaines évolutions. *Quid* de la réforme des provinces italiennes, équivalentes aux départements français ?

M. Simon Sutour. – Les provinces sont supprimées, en effet.

M. Michel Raison. – La moitié de leur financement provenait d'une dotation de l'État. Comment la fiscalité prendra-t-elle en compte cette péréquation ?

M. Simon Sutour. – Les ressources propres des provinces, comme celles des régions et des communes, proviennent en large partie d'impôts calculés au niveau national... Il y aura donc continuité...

M. Daniel Raoul. – La réforme de 2008 devait donner du pouvoir aux commissions, donc aux parlementaires. Le calendrier qui nous a été imposé a conduit à faire de l'« occupationnel », pour l'espace dévolu au Parlement. Il faudrait diviser par deux le temps consacré au contrôle et à l'initiative. Cela dit, certaines propositions de loi ne sont pas tombées dans les catacombes ! Les sociétés publiques locales ou les sociétés d'économie mixte (SEM) à objet unique, par exemple, étaient des outils attendus par les collectivités territoriales. Elles ont fait l'objet d'un consensus. Mais il est vrai que beaucoup de propositions de loi ont une fonction « occupationnelle », alors que nous examinons les textes du Gouvernement dans des conditions anormales. En restreignant l'espace consacré aux propositions de lois, celles-ci feraient l'objet d'un filtrage plus intense et seraient donc plus solides.

M. Michel Billout. – Il existe au sein du Sénat un excellent outil, la division de soutien à l'initiative parlementaire, assez méconnue et sans doute sous-utilisée. La solliciter davantage aiderait à son développement.

Mme Colette Mélot, secrétaire. – Merci pour ce rapport, qui nous a conduits à débattre de notre propre situation. Lorsque, le 28 octobre dernier, M. Bizet a reçu la présidente de la commission des lois du Sénat italien, Mme Anna Finocchiaro, en notre présence, nous avons été impressionnés par le consensus entre les parlementaires italiens sur la nécessité de préserver le bicamérisme. Ils nous ont indiqué que le Sénat « rénové » devrait observer les relations entre l'Italie et l'Union européenne.

La commission des affaires européennes autorise la publication du rapport d'information à l'unanimité.

ANNEXES

Annexe 1 : Déclaration conjointe de la commission des affaires européennes du Sénat de la République française et de la commission sur les politiques de l'Union européenne du Sénat de la République italienne - Rome, 27 octobre 2015

Les commissions des affaires européennes du Sénat de la République française et du Sénat de la République italienne :

- Sur la crise migratoire en Europe

Soulignent que l'Europe est confrontée depuis plusieurs mois à une crise migratoire sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale et plaident pour un effort très substantiel – politique et moral – de l'Europe unie, au nom de ses valeurs historiques de solidarité, d'accueil et de paix ; appuient par conséquent le mécanisme de relocalisation et la liste des pays sûrs présentés par la Commission européenne ;

Insistent sur la nécessité urgente de mettre en place ou de renforcer les centres d'accueil et d'enregistrement et de parvenir à un véritable régime d'asile européen commun en utilisant le Bureau européen d'appui pour l'asile (EASO), qui devra être renforcé ; d'assurer un contrôle effectif des frontières extérieures, notamment par l'augmentation des moyens de l'agence Frontex afin d'accompagner le retour dans les pays d'origine et l'entrée en service d'un corps de garde-côtes et de garde-frontières européens ;

- Sur la coopération en Méditerranée

Réaffirment l'importance stratégique de la frontière Sud de l'Union, au moment où, du fait des derniers élargissements, son centre de gravité s'est déplacé vers l'Est et le Nord du continent ; rappellent que la politique méditerranéenne de l'Union européenne a pour ambition la mise en place d'un espace européen commun de sécurité et de prospérité partagée ;

Appuient l'ambition affichée par la présidence de l'Union européenne et la Commission européenne de promouvoir une nouvelle approche audacieuse et flexible, qui ne se limite pas à la promotion d'une zone de libre-échange complet et approfondi et permette à l'Union européenne de défendre à la fois ses principes et ses intérêts au sein du bassin méditerranéen et d'agir en faveur du co-développement dans cette région stratégique ;

- Sur l'Union économique et monétaire

Estiment qu'il convient d'approfondir l'Union économique et monétaire afin de la rendre plus efficace face aux chocs économiques et de renforcer la convergence des économies, y compris en matière fiscale et sociale, de poursuivre l'intégration du marché intérieur et la mise en place d'une Union budgétaire dotée d'une réelle capacité d'intervention ;

Jugent que l'approfondissement de l'Union économique et monétaire doit impérativement s'accompagner d'un renforcement de sa légitimité démocratique et être soumise à un véritable contrôle parlementaire ; estiment que ce contrôle doit associer pleinement les parlements nationaux ;

- Sur les politiques pour la croissance et l'emploi

Approuvent le souhait de la Commission européenne de poursuivre l'approfondissement du marché intérieur en ciblant de nouvelles priorités et appellent, dans le même temps, à la mise en œuvre rapide du Fonds européen d'investissements stratégiques afin de stimuler la croissance au sein de l'Union européenne, notamment dans les territoires ;

Considèrent qu'il convient d'encourager la mobilité des travailleurs au sein de l'Union européenne sans contribuer toutefois à l'émergence de pratiques de *dumping* social et appuient toute initiative de la Commission européenne en faveur de la lutte contre le chômage, notamment à destination des plus jeunes, dès lors qu'elle présente une réelle plus-value et dispose de financements facilement mobilisables ;

- Sur l'Agenda numérique

Soulignent la nécessité pour l'Union européenne de mettre en œuvre rapidement une politique numérique globale et ambitieuse, destinée à la fois à garantir la sécurisation des données personnelles et à exploiter le potentiel de croissance du secteur ;

Appellent à une véritable politique industrielle européenne en faveur du numérique, grâce à un pilotage stratégique et une plus grande cohérence entre la politique de concurrence de l'Union et sa politique industrielle, mobilisant le fonds européen d'investissements stratégiques et visant le développement du capital-risque et du financement participatif dans l'Union, l'adoption de normes communes, le traitement des données de masse et les services sécurisés mais ouverts d'informatique en nuage ;

- Sur l'Union de l'énergie

Approuvent le projet d'Union de l'énergie qui doit permettre à l'Union européenne de disposer d'une énergie sécurisée, durable et bon marché et de bénéficier de larges interconnexions sur le territoire européen ;

Insistent sur le fait que ces deux objectifs doivent être atteints sans préjudice de la compétence reconnue à chaque État membre de déterminer le

mix énergétique sur son territoire et invitent les États membres à coordonner leurs politiques énergétiques à mettre en place une coopération renforcée visant les sources primaires, la distribution au meilleur prix, la sécurité des réseaux d'acheminement, le stockage de l'électricité ;

- Sur le climat

Souhaitent le plein succès de la conférence de Paris sur le climat et se félicitent des engagements ambitieux souscrits par l'Union européenne dans sa contribution à la réduction des gaz à effet de serre ; appuient la réforme, en voie de finalisation, du système européen de quotas d'émission (SEQE) et notamment de la création à compter de 2019 d'une réserve de stabilité ;

Invitent l'Union européenne et ses États membres à dégager les ressources publiques nécessaires et à utiliser les instruments adaptés au financement des actions destinées à la lutte contre les changements climatiques et souhaitent que l'accord de Paris engage dans une démarche de réciprocité toutes les parties, y compris les États émergents, vers des objectifs ambitieux et équitables.

Annexe 2 : Déclaration de Florence sur la Méditerranée (26 octobre 2015)



DECLARATION DE FLORENCE SUR LA MEDITERRANEE

(Florence, 26 octobre 2015)

Nous, les participants à la rencontre de Florence du 26 octobre 2015, consacrée à de « Nouveaux paradigmes à vingt ans de la Déclaration de Barcelone », invités par la Commission politiques de l'Union européenne du Sénat italien;

Invitent les institutions concernées à mettre en place et à promouvoir un nouveau paradigme de coopération entre les Pays riverains de la Méditerranée, qui soit fondamentalement différent de celui qui, il y a vingt ans, a animé le dénommé «Processus de Barcelone»;

Invitent notamment à mettre en place une nouvelle approche fondée sur un partenariat sur un pied d'égalité, avec un fort accent sur la décentralisation territoriale et sur le rôle des autonomies régionales et locales afin de favoriser le développement socio-économique des pays méditerranéens grâce à l'introduction de la coopération transfrontalière à côté de la coopération bilatérale et multilatérale et par le biais de l'adoption d'une stratégie macro-régionale;

Considèrent qu'il est fondamental pour l'Union Européenne d'attribuer une priorité stratégique à la Méditerranée, un espace dans lequel l'Union agisse comme un seul homme au nom de ses valeurs historiques et partagées de démocratie, solidarité, d'accueil, de respect des droits de l'homme et de paix, inscrits dans la Charte des droits fondamentaux;

Jugent prioritaire de poursuivre l'intégration progressive des économies présentes sur le quadrant géostratégique de la Méditerranée, afin de mettre sur pied un véritable «système» et obtenir une valeur ajoutée dans les relations réciproques. De plus, l'intégration des pays méditerranéens au marché unique européen, y compris par le développement des interconnexions des réseaux, est une incitation à créer des synergies entre les deux rives de la Méditerranée, tout en stimulant le processus de réformes internes, en ligne avec le développement soutenable;

Préconisent, dans cet esprit, l'élaboration d'une stratégie euro-méditerranéenne pour la transition énergétique, la lutte contre le changement climatique et la prévention des migrations climatiques;

Appellent de leurs vœux un programme d'échanges culturels entre les établissements scolaires et universitaires des deux rives de la Méditerranée, qui vise de manière factuelle les jeunes générations de toute la zone et soit une invitation à valoriser les éléments communs d'une histoire millénaire;

Estiment que l'exacerbation des conflits dans l'espace méditerranéen, la diffusion du terrorisme et l'accentuation des flux migratoires au départ de la rive sud doivent encourager ultérieurement à œuvrer sur le plan politique, économique et culturel, sans faire prévaloir une approche uniquement sécuritaire vis-à-vis de la zone;



REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Reconnaissent l'impact que la crise des réfugiés a sur l'ensemble du bassin euro-méditerranéen et appellent de leur vœux l'adoption de stratégies concrètes et coordonnées entre l'UE et les pays les plus touchés afin de relever avec plus d'efficacité et par tous les moyens ce défi actuel, par le biais de différents instruments financiers.

Reconnaissent l'importance des grandes foires religieuses et des différentes cultures en vue de contribuer, dans leur pleine autonomie, au projet de paix, de dialogue et de stabilité de tout l'espace méditerranéen;

Souhaitent enfin que les Parlements nationaux, le Parlement européen et toutes les Assemblées délibérantes jouent leur rôle irremplaçable dans les activités de soutien à la promotion de la prospérité, sécurité et stabilité de toute la zone méditerranéenne.