



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2012
COM(2012) 318 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2012

**et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour la période 2012-
2015**

{SWD(2012) 318 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour la période 2012-2015

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne³,

vu les résolutions du Parlement européen⁴,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission européenne de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2012) 318 final.

⁴ P7_TA(2012)0048 et P7_TA(2012)0047.

- (2) Le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres⁵, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.
- (3) Le 12 juillet 2011, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de l'Italie pour 2011 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de l'Italie pour la période 2011-2014.
- (4) Le 23 novembre 2011, la Commission a adopté le second examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du second semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020. Le 14 février 2012, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁶ dans lequel l'Italie est mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.
- (5) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (6) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps voulu pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (7) Le 30 avril 2012, l'Italie a présenté son programme de stabilité pour la période 2012-2015 et son programme national de réforme pour 2012. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément. Dans un bilan approfondi réalisé conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, la Commission a également examiné si l'Italie connaît des déséquilibres macroéconomiques. Elle a conclu dans ce bilan approfondi⁷ que l'Italie connaît des déséquilibres qui ne sont toutefois pas excessifs. Parallèlement au suivi attentif dont fait déjà l'objet la dette publique dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, il convient d'attacher une attention particulière à l'évolution de la situation macroéconomique en termes de résultats à l'exportation afin de réduire tout risque d'effets négatifs pour le fonctionnement de l'économie.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité effectuée conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, celui-ci considère que le scénario macroéconomique qui sous-tend le programme est plausible dans

⁵ Décision 2012/238/UE du Conseil du 26 avril 2012.

⁶ COM(2012) 68 final.

⁷ SWD(2012) 156 final.

l'hypothèse où la situation sur les marchés financiers ne continuera pas à s'aggraver. Conformément aux prévisions établies par la Commission au printemps 2012, le scénario prévoit une forte contraction du PIB réel cette année, suivie d'une reprise progressive en 2013. Conformément à la procédure concernant les déficits excessifs, l'objectif de la stratégie budgétaire définie dans le programme est de ramener le déficit public sous la valeur de référence de 3 % du PIB d'ici 2012, grâce à de nouvelles réductions des dépenses et à des recettes supplémentaires. Après la correction du déficit excessif, le programme confirme l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'une position budgétaire équilibrée en termes structurels, ce qui reflète de manière adéquate les exigences du pacte de stabilité et de croissance. Il prévoit d'y parvenir en 2013, soit un an plus tôt que prévu dans le précédent programme de stabilité. Sur la base du déficit structurel (recalculé)⁸, l'effort budgétaire annuel moyen prévu pour la période 2010-2012 est de loin supérieur au 0,5 % du PIB recommandé par le Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs. Le rythme d'ajustement envisagé en termes structurels en 2013 permet d'atteindre l'OMT cette année-là et le taux de croissance des dépenses publiques prévu, en tenant compte des mesures discrétionnaires en matière de recettes, devrait respecter le critère des dépenses du pacte de stabilité et de croissance. Le programme prévoit que le taux d'endettement de l'État atteindra son point culminant en 2012, avant de commencer à diminuer à un rythme croissant à mesure que les excédents primaires augmenteront. En 2013-2014, l'Italie se trouvera dans une période de transition et ses plans budgétaires devraient garantir qu'elle progressera de manière satisfaisante vers le respect du critère de réduction de la dette, ce qui est également confirmé dans les prévisions de la Commission du printemps 2012. Selon les plans, le critère de réduction de la dette sera respecté à la fin de la période de transition (2015). Une exécution budgétaire stricte et complète des mesures correctives adoptées en 2010-2011 sera indispensable pour atteindre les objectifs en matière de déficit et de dette évoqués ci-dessus. Enfin, le risque qui pèse sur la viabilité à long terme des finances publiques de l'Italie semble moyen.

- (9) En ce qui concerne le cadre budgétaire, le Parlement italien a approuvé un projet de loi introduisant une règle d'équilibre budgétaire dans la Constitution italienne. Il conviendra d'adopter une législation de mise en œuvre pour préciser les principaux aspects de cette règle, à savoir les modalités d'application, les mécanismes de correction et les clauses dérogatoires appropriés, ainsi que la coordination nécessaire entre les différents niveaux de pouvoir. Le gouvernement s'est engagé à améliorer durablement l'efficacité et la qualité des dépenses publiques en procédant à des revues de dépenses approfondies à tous les niveaux de pouvoir. Ces revues doivent également permettre de déterminer les postes de dépenses prioritaires en faveur de la croissance. À cette même fin, une réorientation de l'utilisation des Fonds structurels est en cours, avec les mesures adoptées en mars 2001 et le plan d'action pour la cohésion de novembre 2011, qui vise également à accélérer l'absorption de ces fonds. Toutefois, les sérieuses insuffisances des capacités administratives continuent d'entraver le

⁸ Solde corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le programme, selon la méthode commune.

processus d'absorption et, partant, la mise en œuvre du plan d'action, notamment dans les régions couvertes par l'objectif «convergence».

- (10) La structure du système fiscal et le niveau élevé de l'évasion fiscale et du travail non déclaré ont nui aux performances économiques du pays. La discipline et la bonne gouvernance en matière fiscale sont également affectées par de multiples dépenses fiscales et des procédures administratives complexes et fastidieuses. Si le déplacement partiel de la charge fiscale des facteurs de production vers la consommation et la propriété qui est déjà mis en œuvre constitue une première étape importante pour rendre la structure du système fiscal plus favorable à la croissance, il est justifié de renforcer ce processus, tout en gardant à l'esprit les effets distributifs.
- (11) L'accord conclu en juin 2011 entre les partenaires sociaux sur la réforme du cadre de négociation salariale a été transposé dans la législation et devrait permettre un recours accru aux accords d'entreprise, contribuant ainsi à une meilleure prise en compte des besoins propres aux différentes activités de production. Toutefois, il conviendrait de réformer plus avant le système de négociation des salaires en vue de remédier pleinement à la croissance plus dynamique des coûts salariaux unitaires nominaux de l'Italie par rapport à ses partenaires commerciaux, qui joue un rôle déterminant dans la perte de compétitivité du pays, en permettant également l'adoption de dispositifs plus souples au niveau sectoriel national. En avril 2012, le gouvernement a proposé une réforme ambitieuse visant à résoudre les problèmes qui affectent depuis longtemps le marché italien du travail, notamment sa segmentation. Il convient d'adopter d'urgence cette réforme, en veillant à ce que sa finalité et son niveau d'ambition restent proportionnés au défi auquel le marché du travail italien se trouve confronté. Il conviendrait également de surveiller étroitement l'ampleur et l'efficacité de la libéralisation des services de l'emploi.
- (12) En dépit des efforts consentis pour améliorer l'employabilité des femmes, principalement au moyen d'incitations fiscales ciblées, le taux d'emploi des femmes italiennes (46,5 % en 2011) est nettement inférieur à la moyenne de l'UE-27 (58,5 % en 2011). De mesures supplémentaires s'imposent pour développer les structures d'accueil des enfants et des personnes âgées. Le défi s'annonce particulièrement difficile à relever pour les travailleuses plus âgées du secteur privé, étant donné que, pour les femmes, l'âge du départ à la retraite augmentera de cinq ans entre 2012 et 2018.
- (13) En Italie, le chômage des jeunes s'établissait à 29,1 % en moyenne en 2011 et a encore augmenté au cours des premiers mois de 2012. En particulier, le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur est élevé et il y a une inadéquation entre les compétences acquises et celles qui sont nécessaires sur le marché du travail. La promotion de l'apprentissage en tant que principale porte d'accès au marché du travail est saluée, mais elle nécessite encore l'application des instruments adéquats, tels que l'établissement d'un nouveau système de normes de formation professionnelle et d'apprentissage ainsi que de certification des compétences. La Commission a créé une équipe d'action pour reprogrammer les fonds de cohésion au profit de mesures qui favorisent l'emploi des jeunes et le développement des PME.
- (14) Le taux de décrochage scolaire, qui s'établit à 18,8 % au niveau national mais présente de fortes variations régionales, a des effets négatifs sur l'emploi des jeunes. Des actions plus ciblées et coordonnées devraient être prises pour lutter contre le

décrochage scolaire, en combinant des mesures de prévention, d'intervention et de compensation. Les piètres résultats du système d'enseignement supérieur devraient être améliorés, notamment par la mise en œuvre intégrale de la réforme des universités de 2010 et par l'établissement d'un lien plus étroit entre les performances des universités et l'octroi des financements publics.

- (15) L'Italie a adopté des mesures importantes pour libéraliser les services, en particulier les services professionnels, et pour améliorer la concurrence dans les industries de réseau. Toutefois, il reste de multiples défis à relever dans les secteurs de l'énergie et des transports, notamment en ce qui concerne les chemins de fer et les ports, où les goulets d'étranglement des infrastructures et du marché restent importants.
- (16) Bien que plusieurs mesures aient déjà été prises pour encourager la simplification administrative, l'environnement des entreprises reste complexe en Italie. Le système judiciaire pâtit en particulier d'une mauvaise utilisation des ressources et de procédures et d'une organisation institutionnelle peu efficaces, qui expliquent les piètres performances de la justice civile italienne, notamment la durée excessive des procédures et l'arriéré judiciaire.
- (17) L'accès au financement est difficile pour les PME et l'intensité de capital à risque est faible. Une déduction pour nouveau capital à risque (Allowance for new Corporate Equity, ACE) a été instaurée en décembre 2011 pour permettre aux entreprises de déduire de leur revenu imposable le rendement notionnel lié à de nouvelles injections de fonds propres. Cette mesure devrait favoriser la croissance des PME et les investissements dans l'innovation. Bien que certaines mesures aient été prises pour encourager la R&D privée, notamment le refinancement des crédits d'impôt à l'investissement dans la recherche, l'intensité reste faible et peu de projets novateurs sont mis en œuvre.
- (18) L'Italie a souscrit un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements, ainsi que la mise en œuvre de ceux qui ont été formulés l'an dernier, ont trait à la promotion de l'emploi, à l'amélioration de la compétitivité, à l'accroissement de la viabilité des finances publiques et au renforcement de la stabilité financière. La Commission a évalué la mise en œuvre des engagements pris au titre du pacte pour l'euro plus et a tenu compte des résultats de cette évaluation dans les recommandations.
- (19) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Italie. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme et a présenté un bilan approfondi. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Italie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations 1 à 7 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

- (20) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de l'Italie et la recommandation 1 ci-après, en particulier, reflète son avis⁹.
- (21) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de l'Italie pour 2012 et son programme de stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent en particulier dans les recommandations 1 à 7 ci-après,

RECOMMANDE que l'Italie s'attache, au cours de la période 2012-2013:

1. à mettre en œuvre la stratégie budgétaire comme prévu et à veiller à ce que le déficit excessif soit corrigé en 2012; à veiller à la constitution des excédents primaires prévus de manière à infléchir à la baisse le ratio d'endettement d'ici à 2013; à progresser de manière satisfaisante vers l'objectif budgétaire à moyen terme, tout en respectant le critère des dépenses et en garantissant des avancées suffisantes en vue du respect du critère de réduction de la dette;
2. à garantir que la définition des caractéristiques clés de la règle constitutionnelle d'équilibre budgétaire, notamment une coordination appropriée entre les niveaux de gouvernement, est cohérente avec le cadre de l'UE; à rechercher une amélioration durable de l'efficacité et de la qualité des dépenses publiques, par la réalisation du réexamen des dépenses prévu et la mise en œuvre du plan d'action pour la cohésion de 2011 visant à améliorer l'absorption et la gestion des fonds de l'UE, en particulier dans le sud de l'Italie;
3. à prendre de nouvelles mesures pour remédier au chômage des jeunes, notamment en améliorant l'adaptation de l'enseignement aux besoins du marché du travail et en facilitant la transition vers le travail, ainsi que par la mise en place d'incitations à la création d'entreprises et à l'embauche de salariés; à faire respecter la reconnaissance des compétences et des qualifications au niveau national afin de promouvoir la mobilité de la main-d'œuvre; à prendre des mesures pour réduire les taux d'abandon dans l'enseignement supérieur et lutter contre le décrochage scolaire;
4. à adopter en priorité la réforme du marché du travail pour remédier à la segmentation de celui-ci et à mettre en place un système intégré de prestations de chômage; à prendre de nouvelles mesures pour favoriser la participation des femmes au marché du travail, en particulier par la mise à disposition de structures d'accueil des enfants et des personnes âgées; à doper la compétitivité des coûts, à renforcer le lien entre les salaires fixés au niveau sectoriel et la productivité en améliorant encore le système de fixation des salaires, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales;
5. à poursuivre la lutte contre la fraude fiscale; à lutter contre l'économie souterraine et le travail non déclaré, par exemple en intensifiant les vérifications et les contrôles; à prendre des mesures pour réduire le champ d'application des exonérations et avantages fiscaux et des taux réduits de TVA et pour simplifier le code fiscal; à

⁹ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

prendre des mesures supplémentaires pour transférer la charge fiscale du capital et du travail vers la propriété et la consommation, ainsi que vers l'environnement;

6. à mettre en œuvre les mesures de libéralisation et de simplification qui ont été adoptées dans le secteur des services; à prendre de nouvelles mesures pour améliorer l'accès au marché dans les industries de réseau, ainsi que les capacités d'infrastructure et les interconnexions;
7. à simplifier encore le cadre réglementaire applicable aux entreprises et à renforcer la capacité administrative; à améliorer l'accès aux instruments financiers, en particulier aux capitaux propres, pour financer la croissance des entreprises et l'innovation; à mettre en œuvre la réorganisation prévue du système de justice civile et à promouvoir le recours aux mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*