RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2011

concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de l'Italie pour la période 2011-2014

(2011/C 215/02)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ([1]), et notamment son article 5, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission européenne,

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 de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera 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.

(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 membres ([2]), qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui consacre l'avènement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union et marque le début du premier semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.

(4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011, et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(5) Le 25 mars 2011, 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.

(6) Le 6 mai 2011, l'Italie a soumis son programme de stabilité actualisé pour 2011, qui couvre la période 2011-2014, et son programme national de réforme pour 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(7) L'économie italienne présentait des faiblesses structurelles bien avant la crise économique et financière mondiale actuelle. Entre 2001 et 2007, la croissance moyenne du PIB réel a été d'environ 1 %, soit seulement la moitié de la moyenne de la zone euro, principalement en raison d'une croissance lente de la productivité. Cette situation prévalant partout dans le pays, les importantes disparités économiques régionales n'ont pas été gommées. Si l'économie n'était pas marquée par de grands déséquilibres internes dans le secteur privé, elle a, toutefois, été gravement touchée par la crise mondiale. L'effondrement des exportations, puis des investissements, a engendré une forte contraction du PIB réel d'environ 7 % entre le deuxième trimestre de 2008 et le deuxième trimestre de 2009. Après une décrue régulière au cours de la décennie écoulée, la dette publique brute est montée à 119 % à la fin de 2010, traduisant également le net recul du PIB. L'emploi a beaucoup moins reculé, soutenu par un programme de réduction des heures travaillées financé par le gouvernement, et le taux de chômage n'a donc augmenté que modérément en 2008-2009. Tirée par les exportations, l'économie a commencé à se redresser au cours du second semestre de 2009, mais à un rythme lent. La situation du marché du travail est restée fragile en 2010, avec un taux de chômage stabilisé à environ 8,5 % à la fin de l'année. Compte tenu du taux d'endettement très élevé de l'État, l'Italie a continué de faire preuve d'une prudence budgétaire justifiée pendant la crise et s'est abstenue d'appliquer des mesures de relance budgétaire de grande ampleur, maintenant ainsi le déficit public à un niveau inférieur à celui de la moyenne de la zone euro pour 2009-2010.

([1]) JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
([2]) Maintenues en 2011 par la décision n° 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011 relative aux Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres(JO L 138 du 26.5.2011, p. 56).

(8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité actualisé effectuée conformément au règlement (CE) nº 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fonde le programme est plausible. Selon le programme, le déficit public sera ramené sous la valeur de référence de 3 % du PIB d'ici 2012, grâce à de nouvelles réductions des dépenses et à la perception de recettes supplémentaires provenant d'un meilleur respect des obligations fiscales. Après la correction du déficit excessif, le programme prévoit que l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire équilibrée en termes structurels sera atteint d'ici la fin de la période de programmation (2014), en se fondant sur l'engagement de restreindre encore les dépenses primaires. Il prévoit aussi que le taux d'endettement public atteindra son point culminant en 2011, avant de diminuer à un rythme croissant à mesure que les excédents primaires augmenteront. L'effort budgétaire annuel moyen prévu pour la période 2010-2012 est supérieur au taux de 0,5 % du PIB recommandé par le Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, et le rythme d'ajustement envisagé après 2012 est nettement supérieur à ce que prévoient les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Une exécution budgétaire stricte sera indispensable pour atteindre les objectifs en matière de déficit et de dette évoqués ci-dessus, et des informations plus complètes sur les mesures d'assainissement prévues pour 2013 et 2014 sont nécessaires pour accroître la crédibilité du programme.

(9) Compte tenu de l'endettement très élevé de l'État, qui atteint environ 120 % du PIB en 2011, la poursuite d'un assainissement durable et crédible, et l'adoption de mesures structurelles pour renforcer la croissance sont des priorités essentielles pour l'Italie. Selon les dernières évaluations de la Commission, le risque relatif à la viabilité des finances publiques paraît moyen. Pour la période allant jusqu'en 2012, la réalisation des objectifs en matière de déficit des administrations publiques définis dans le programme de stabilité, et donc la correction du déficit excessif d'ici 2012, repose sur la pleine mise en œuvre des mesures déjà adoptées. Il conviendrait d'appliquer des mesures supplémentaires si, par exemple, les recettes provenant d'un meilleur respect des obligations fiscales étaient inférieures aux prévisions budgétaires ou si des difficultés apparaissaient pour réaliser les restrictions prévues en matière de dépenses d'investissement. Pour la période 2013-2014, le nouveau cadre budgétaire triennal prévoit que les mesures concrètes sous-tendant l'effort d'assainissement doivent être arrêtées d'ici le mois d'octobre 2011. Bien que le cadre budgétaire ait été considérablement renforcé ces dernières années, les plafonds de dépenses contraignants qui ont été fixés et les nouvelles améliorations en matière de suivi budgétaire pour tous les sous-secteurs de l'administration visent à favoriser la discipline budgétaire et à renforcer la crédibilité de la stratégie budgétaire à moyen terme.

(10) En dépit d'une création d'emplois assez élevée au cours des années précédant la crise, le marché du travail italien souffre de certaines faiblesses structurelles. Les salariés sous contrat à durée indéterminée bénéficient d'une meilleure protection que les travailleurs sous contrat atypique. Pour les premiers, les licenciements sont soumis à des règles rigoureuses et à des procédures onéreuses. Pour les seconds, il convient de prêter une attention à la dynamique du travail autonome qui pourrait cacher des rapports de travail subordonnés. Malgré de nouvelles mesures ad hoc prises durant la crise afin d'élargir l'aide au revenu et la protection contre le chômage, le système actuel de prestations de chômage reste fragmenté. Le taux de chômage des travailleurs de moins de 25 ans a atteint 27,8 % en 2010, avec des disparités géographiques, le chômage des jeunes dans les régions du sud étant le double de celui des régions du nord. Le rôle de l'apprentissage et de la formation professionnelle devrait être davantage renforcé. Bien que les systèmes de certification des compétences et de reconnaissance des normes de formation professionnelle et d'apprentissage soient très utiles et nécessaires, il n'existe actuellement aucun système unique de ce type reconnu à l'échelle nationale, mais une multitude de régimes régionaux, ce qui ne facilite pas la mobilité professionnelle et les possibilités d'emploi dans toute l'Italie. L'efficacité des services de l'emploi pourrait être améliorée, en particulier dans les régions ayant un taux de chômage élevé. Enfin, le travail non déclaré reste un phénomène grave en Italie.

(11) Il est important d'aligner l'évolution des salaires sur la croissance de la productivité eu égard à la perte constante de compétitivité que connaît l'Italie depuis la fin des années 1990. À cet égard, les négociations au niveau des entreprises peuvent jouer un rôle important. Elles peuvent également contribuer à la lutte contre les disparités régionales du marché du travail. Depuis la réforme du cadre des négociations de 2009, il est, notamment, possible de prévoir des clauses d'ouverture (à savoir des dérogations au salaire sectoriel convenu au niveau national), mais ces clauses n'ont, jusqu'à présent, pas été largement utilisées.

(12) Le taux d'emploi des femmes est en retrait de plus de 20 points de pourcentage en moyenne par rapport à celui des hommes, avec de grandes disparités entre les régions. En 2009, dans les régions du sud, à peine un tiers des femmes âgées de 20 à 64 ans avait un emploi, du fait à la fois d'un taux d'activité relativement plus faible et d'un chômage plus élevé. La pression fiscale relativement élevée sur le travail en Italie réduit l'offre de main-d'œuvre, en particulier pour les deuxièmes sources de revenus des ménages, et a une incidence négative sur la demande de main-d'œuvre des entreprises. Afin de contribuer à stimuler l'emploi des femmes, le programme national de réforme s'appuie sur le plan adopté en 2010 en vue de coordonner l'action de tous les échelons de l'administration pour favoriser la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. Le gouvernement a, récemment, introduit une incitation fiscale destinée aux entreprises employant des travailleurs défavorisés, notamment dans les secteurs ou professions où le déséquilibre entre les sexes est particulièrement prononcé, dans des régions touchées par un fort taux de chômage. Le programme annonce également une réforme du système fiscal visant à déplacer progressivement la pression fiscale du travail vers la consommation, ce qui pourrait favoriser la croissance de l'emploi.

(13) Par rapport aux normes de l'Union, mener une activité commerciale continue de coûter plus cher en Italie, singulièrement dans les régions méridionales, en dépit de mesures récentes visant à améliorer l'environnement dans lequel évoluent les entreprises ainsi qu'à renforcer l'orientation sur les performances et la responsabilisation de l'administration publique. De nombreux obstacles réglementaires et administratifs pourraient encore être éliminés sur les marchés des produits et des services, en particulier les services professionnels. Une loi annuelle sur la concurrence destinée à renforcer l'environnement concurrentiel et la protection des consommateurs a été présentée en 2009, mais elle n'a pas encore été adoptée. La lenteur des procédures d'exécution des contrats représente une autre faiblesse de l'environnement dans lequel évoluent les entreprises en Italie. Les circuits non bancaires de financement de la croissance des entreprises restent relativement rares en Italie, notamment pour les petites et moyennes entreprises (PME). En particulier, le capital-investissement et le capital à risque continuent de jouer un rôle limité, en dépit des possibilités qu'ils offrent en matière de croissance des entreprises, d'ouverture à de nouveaux marchés mondiaux et d'amélioration de la gouvernance d'entreprise.

(14) Les dépenses de recherche et de développement n'ont augmenté que modérément au cours des dix dernières années. Par conséquent, l'intensité de la recherche et du développement reste faible (environ 1,27 % du PIB) et nettement inférieure à la moyenne de l'Union (1,90 %). Ce décalage découle essentiellement de la faible part prise par la recherche dans le secteur privé, les entreprises n'investissant que 0,64 % du PIB en recherche et développement contre 1,23 % en moyenne à l'échelle de l'Union-27. L'intensité en capital à risque demeure elle aussi très faible. Une série de mesures, dont des allégements fiscaux temporaires pour les entreprises investissant dans des projets de recherche menés par des universités ou des entités du secteur public, ont été présentées dans le programme national de réforme. L'objectif de 1,53 % du PIB fixé en matière d'intensité de la recherche et du développement provient d'une projection du taux de croissance annuel moyen pour la période 2006-2008 et prend en compte les contraintes de la stabilité budgétaire du pays. Cet objectif fera l'objet d'une révision en 2014.

(15) L'Italie est le troisième plus grand bénéficiaire des fonds de la politique de cohésion de l'Union, avec près de 8 % du budget total de la politique de cohésion de l'Union pour la période 2007-2013. À la moitié de la période de programmation, le taux de mobilisation effective des fonds de l'Union n'est que de 16,8 %, et il est encore beaucoup plus faible dans les régions de convergence du sud.

(16) L'Italie a souscrit un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Le programme national de réforme mentionne certaines mesures récemment adoptées et décrit de manière générale les réformes futures prévues pour assurer la viabilité des finances publiques et la stabilité financière, renforcer la compétitivité et accroître l'emploi, conformément aux principes du pacte pour l'euro plus. L'intention du gouvernement de modifier la Constitution pour renforcer la discipline budgétaire représente un nouvel engagement majeur pris spécifiquement à la suite du pacte. Ces éléments ont été évalués et pris en compte dans les recommandations.

(17) La Commission a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, y compris les engagements pris par l'Italie dans le cadre du pacte pour l'euro plus. 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, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique générale de l'Union par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Sur cette base, la Commission considère que le plan d'assainissement de l'Italie pour la période 2011-2014 est crédible jusqu'en 2012, mais qu'il devrait être étayé par des mesures concrètes pour 2013-2014, de manière à inscrire l'endettement très élevé de l'État sur une trajectoire régulièrement descendante. Le programme national de réforme présente les grandes lignes d'une série de mesures concernant toutes les dimensions de la stratégie Europe 2020. Toutefois, des mesures supplémentaires sont jugées nécessaires pour faire face aux faiblesses structurelles anciennes exacerbées par la crise. Afin de renforcer le potentiel de croissance et de création d'emplois de l'Italie et de favoriser le rattrapage des régions du sud, d'autres actions devraient être menées en 2011-2012 pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, ouvrir les marchés des services et des produits à une concurrence accrue, améliorer l'environnement dans lequel évoluent les entreprises, renforcer la politique en matière de recherche et d'innovation, et promouvoir une utilisation plus efficace et plus rapide des fonds de cohésion de l'Union.

(18) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée du programme de stabilité de l'Italie pour 2011, et la recommandation figurant au point 1) ci-dessous, en particulier, reflète son avis ([1]). Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme de l'Italie,

RECOMMANDE que l'Italie s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

1. mettre en œuvre l'assainissement budgétaire prévu en 2011 et 2012 pour garantir la correction du déficit excessif dans la lignée des recommandations du Conseil au titre de la procédure concernant les déficits excessifs, amenant ainsi le taux élevé de la dette sur une pente descendante; sur la base de la législation récemment approuvée, exploiter pleinement toute évolution économique ou budgétaire plus favorable que prévue pour accélérer la réduction du déficit et de la dette, et se tenir prête à éviter les dérapages en matière d'exécution budgétaire; étayer les objectifs pour 2013-2014 et la réalisation prévue de l'objectif à moyen terme d'ici 2014 par des

([1]) Comme prévu à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97.

mesures concrètes d'ici octobre 2011, conformément aux dispositions du nouveau cadre budgétaire pluriannuel; renforcer davantage ce cadre en fixant des plafonds de dépenses contraignants et en assurant un meilleur suivi de tous les sous-secteurs de l'administration;

2. renforcer les mesures pour lutter contre la segmentation du marché du travail également en révisant certaines dispositions de la législation sur la protection de l'emploi, y compris les règles et procédures de licenciement, et en révisant le système de prestations de chômage, actuellement fragmenté; intensifier la lutte contre le travail non déclaré; prendre, en outre, des mesures pour favoriser une participation accrue des femmes au marché du travail, en augmentant le nombre de places disponibles dans les infrastructures d'accueil de tout le pays et en accordant des incitations financières à l'emploi aux deuxièmes sources de revenus des ménages, d'une manière qui soit neutre pour le budget;

3. prendre d'autres mesures, sur la base de la convention de 2009 réformant le cadre des négociations collectives, et en concertation avec les partenaires sociaux selon les pratiques nationales, pour faire en sorte que la progression salariale reflète mieux les gains de productivité et les conditions prévalant au niveau local et à celui de l'entreprise, y compris les clauses qui pourraient permettre que les négociations au sein de l'entreprise aillent dans ce sens;

4. étendre le processus d'ouverture du secteur des services à une concurrence accrue, y compris dans le domaine des services professionnels; adopter la loi annuelle sur la concurrence en 2011, en tenant compte des recommandations présentées par l'autorité compétente en matière de concurrence; réduire la durée des procédures d'exécution du droit des contrats; renforcer davantage les mesures pour favoriser l'accès des PME aux marchés de capitaux, en éliminant les obstacles réglementaires et en réduisant les coûts;

5. améliorer le cadre régissant les investissements du secteur privé dans la recherche et l'innovation, en élargissant les mesures d'incitation fiscale actuelles, en améliorant les conditions d'accès au capital à risque et en soutenant les formes innovantes de marchés publics;

6. prendre des mesures pour accélérer de façon rentable les dépenses visant à stimuler la croissance cofinancées par des fonds de la politique de cohésion afin de réduire les disparités persistantes entre régions, en améliorant la capacité administrative et la qualité de la gestion publique; respecter les engagements pris dans le cadre de référence stratégique national en ce qui concerne le montant des ressources et la qualité des dépenses.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2011.

Par le Conseil

Le président

J. VINCENT-ROSTOWSKI