

**CNEL**  
**CONSEIL NATIONAL DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL**

**Le décret-loi n° 83 du 22 juin 2012**  
**«Mesures urgentes pour la croissance du pays»**

**Observations et propositions**

Assemblée  
19 juillet 2012

## SOMMAIRE

Historique _____	II
A – Avant-propos _____	1
B – L'autofinancement des entreprises, les interventions en matière d'infrastructures, les incitations à la coopération, l'utilisation incitative du levier fiscal _____	4
C – Les ressources et leur mobilisation _____	4
D – La formation et la recherche _____	5
E – La réorganisation de l'administration publique, la simplification des procédures et les interventions dans le domaine de la justice _____	5

## **Historique**

Le présent document d'observations et de propositions a été rédigé par le Conseil national de l'économie et du travail (*Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, ci-après le «CNEL») conformément à l'article 10 de la loi n° 936/1986 portant organisation du CNEL.

La préparation du présent document a été assurée par la commission pour les politiques économiques et la compétitivité du système de production (I) lors de ses réunions des 5 et 10 juillet 2012.

L'Assemblée du CNEL a approuvé de manière définitive le présent document lors de sa séance du 19 juillet 2012.

Rapporteur: M. le conseiller Giorgio Macciotta.

## A – Avant-propos

1. La croissance de l'économie italienne suit, depuis longtemps, un rythme qui ne répond absolument pas aux exigences du pays, ce qui a déclenché une crise dans de nombreux secteurs de production et, en particulier depuis 2009, une sérieuse crise de l'emploi. Il serait indispensable d'intervenir afin de soutenir la croissance par des modifications structurelles, mais également par des allocations appropriées des ressources. De telles interventions n'ont toutefois pas été possibles, car la crise actuelle a coïncidé avec les problèmes apparus dans le cadre plus général de la crise financière, à la suite de l'importante détérioration des finances publiques italiennes et des contraintes inhérentes aux politiques européennes. Celles-ci se caractérisent par une attention presque exclusive à la réalisation d'équilibres budgétaires grâce au contrôle de la seule composante financière. L'absence de politiques économiques et budgétaires communes a laissé la porte ouverte à des manœuvres spéculatives qui n'étaient pas justifiées par la situation réelle des comptes publics des différents pays. Sans porter atteinte à la rigueur exigée lors du contrôle des équilibres budgétaires, les récentes décisions du Conseil européen ont défini des mesures destinées à lutter contre la spéculation financière et à contribuer, avec des ressources de l'Union, aux politiques de développement. Il est souhaitable que les aspects techniques soient rapidement réglés et que les nouvelles décisions soient immédiatement opérationnelles. Toutefois, dans l'attente d'un changement attendu de la part de l'Europe, il serait également utile, sur le plan interne, de repenser les modalités de la vérification des couvertures budgétaires, traditionnellement dévolue à comptabilité générale de l'État (*Ragioneria Generale dello Stato*, RGS), et d'admettre que la formule du «manque de couverture résultant de recettes moins élevées» ne convient pas aux recettes résultant d'investissements qui ne verraient pas le jour sans une quelconque forme d'incitations telles que, par exemple, des défiscalisations ciblées. Un changement en la matière permettrait de laisser plus de marge de manœuvre aux politiques de croissance.

Limité par le contexte décrit ci-dessus, le décret-loi n° 83 du 22 juin 2012 (Mesures urgentes pour la croissance du pays) ne répond pas de manière appropriée à la demande d'interventions en faveur du développement rendues nécessaires par la crise italienne, bien qu'il puisse profiter du fait qu'il s'inscrit dans le cadre de politiques publiques marquées par certains éléments d'innovation organisationnelle et financière générale:

- du point de vue de l'organisation de l'appareil étatique, il est associé à une politique visant à retrouver la flexibilité et à simplifier les procédures, et ce, en améliorant l'efficacité des différents services, grâce également à la reprise d'un dialogue constructif avec les organisations du personnel, en vue de réaliser des économies et d'offrir un meilleur service aux citoyens et aux entreprises;
- du point de vue de la gestion du budget de l'État et de l'ensemble des administrations publiques, il suit une politique de transparence et d'efficacité qui, d'une part, a adopté comme principe permanent la révision périodique des postes de dépenses, remplaçant la logique d'augmentation pure et simple qui avait caractérisé jusqu'alors l'établissement des budgets. D'autre part, cette politique a marqué le début d'une résorption du déficit commercial colossal, ce qui entraînera une augmentation des liquidités des entreprises.

Par conséquent, dans un tel contexte, difficilement modifiable à court terme, il convient d'étudier le thème délicat des ressources. Celles-ci sont certainement indispensables pour renverser la tendance à la stagnation qui caractérise depuis plusieurs années l'économie italienne, mais, dans le contexte de «règles relatives aux dépenses, permettant de préserver les équilibres budgétaires et de réduire à long terme le rapport entre dette publique et produit intérieur brut, conformément aux objectifs de finance publique», elles doivent provenir

prioritairement d'une meilleure utilisation des ressources humaines et de la mobilisation des ressources financières actuellement disponibles.

Dans le cadre d'une utilisation plus efficace des ressources financières disponibles, il convient non seulement d'évaluer les mesures qui se traduisent par des prestations directes, mais également celles qui, par une meilleure utilisation du levier fiscal, contribuent à éliminer les goulets d'étranglement du marché intérieur tant sur le plan des investissements (en favorisant l'afflux de capitaux vers les entreprises) qu'au niveau de la consommation (en allégeant la pression croissante sur les salaires et les retraites).

Dans une optique similaire, il y a lieu d'évaluer la cohérence des mesures proposées (sans se limiter uniquement au décret-loi analysé ici), en ayant conscience qu'aucune de ces mesures, prise individuellement, ne peut modifier de manière significative le cadre macroéconomique de référence, mais que, considérées dans leur ensemble, elles peuvent contribuer à modifier les tendances actuelles, notamment grâce au changement d'attitude qu'elles devraient susciter chez les différents opérateurs économiques publics et privés.

2. Le décret-loi n° 83/2012 prévoit une multitude d'interventions, qu'il est possible d'examiner en les rassemblant par unités fonctionnelles. Nous présentons ci-dessous certaines propositions complétant les principaux ensembles d'intervention, reconstitués de manière synthétique, avant de préciser le contenu de chaque disposition.

**a) L'autofinancement des entreprises et les incitations à une coopération de leur part**

Il s'agit d'un ensemble d'interventions qui devraient favoriser la reprise dans un secteur aux remarquables potentialités anticycliques. Les mesures prévues par le décret en matière de simplification, de possibilités d'autofinancement à des coûts abordables et de stimulation de la demande pourraient jouer un rôle positif. Comme chacun le sait par ailleurs, toutes les interventions en matière d'infrastructures sont confrontées à un problème de compatibilité territoriale et/ou environnementale qui rend l'accord des institutions et des populations concernées déterminant pour concrétiser l'investissement et respecter les délais prévus pour les travaux. Il serait dès lors souhaitable de compléter les facilités déjà établies, en prévoyant des mécanismes appropriés visant à obtenir l'accord des institutions et de la société. Enfin, même si le caractère anticonjoncturel de la hausse du pourcentage de déductibilité des dépenses de rénovation immobilière ordinaire est appréciable, il convient de souligner le caractère contradictoire – par rapport à d'autres normes de ce même décret – de la réduction des déductions prévues pour les rénovations à des fins d'économie d'énergie. Il y aurait lieu dès lors de confirmer le pourcentage de déduction de 55 % pour ce type d'interventions (considérant les charges autofinancées par les recettes fiscales qui devraient être plus abondantes en raison de la réalisation des investissements et de la meilleure traçabilité des paiements y afférents, lesquels investissements n'existeraient pas en l'absence de facilités). Une alternative qui devrait être étudiée est la possibilité de ne pas limiter la durée de cette facilité au 30 juin 2013 et de la rendre structurelle.

**b) L'identification des ressources inutilisées, en vue d'une efficacité accrue de leur mobilisation, et l'utilisation incitative du levier fiscal**

Même dans l'hypothèse où la replanification est limitée seulement aux ressources inutilisées, ces normes pourraient être source de contentieux et provoquer des résistances locales, tant au niveau territorial que sectoriel, face à une utilisation plus rationnelle. Dans ce contexte, et afin de réduire le contentieux au minimum, mais aussi de maximiser et d'accélérer l'identification des ressources inutilisées, il serait peut-être opportun de prévoir, outre la participation de la Conférence État-Régions et la confirmation de la répartition

traditionnelle entre les différentes régions sous-exploitées du pays (85 % pour le Mezzogiorno, 15 % pour le Centre-Nord), d'offrir également aux Régions intéressées la garantie supplémentaire que leur territoire se verra allouer un montant égal à celui récupéré avec la collaboration de la Région (comme c'est par ailleurs le cas pour les ressources visées à l'article 31, paragraphe 3). De même, il pourrait être intéressant de prévoir le renvoi vers un fonds indivis pour les Régions identifiées comme ne bénéficiant pas de cette collaboration. Il faudrait en outre définir des conditions strictes dans lesquelles les financements alloués doivent être utilisés. S'agissant de l'hypothèse d'une flexibilité maximale dans l'utilisation des ressources, y compris celles relatives aux régimes de facilités existants, il pourrait être utile d'introduire un article cadre résumant les critères qui devraient être respectés. Une autre possibilité, qui pourrait être encore meilleure étant donné qu'un cofinancement des interventions est souhaité, serait de définir des procédures transparentes qui prévoient la participation de tous les acteurs concernés pour déterminer l'ampleur et les modalités de la facilité en question.

**c) Les incitations à la formation de haut niveau, à la recherche, à l'insertion de personnel mieux qualifié dans les processus de production, à l'exploitation de la recherche**

La disponibilité limitée des ressources mentionnées dans le décret à cette fin pourrait se révéler moins préoccupante si elle était complétée par deux éléments. Le premier, interne au texte, prévoirait de replanifier les ressources destinées aux investissements en production et en infrastructures en s'orientant vers les prémisses d'une requalification complète de notre modèle de production qui renforcerait l'exigence d'une meilleure qualité de la main-d'œuvre. Le second, externe au texte de ce décret, exclurait les secteurs de la formation et de la recherche des processus de réduction des dépenses, mais non des processus de requalification.

**d) La simplification des procédures et la définition de règles plus sûres tant dans les rapports entre les entreprises et les administrations publiques que dans les phases d'éventuels contentieux, au moyen d'interventions de fond et de procédure dans le domaine de la justice**

Outre les observations prévues concernant chaque article du point E suivant, il convient de relever deux exigences à caractère général. Il s'agit, d'une part, de l'exigence de préciser explicitement que l'introduction d'autocertifications et de vérifications ex post est liée aux mécanismes plus stricts de contrôle qui, bien que prévus explicitement à l'article 25, devraient être mieux coordonnés et concrétisés. D'autre part, il serait utile que les procédures de réforme de l'administration publique, à tous les niveaux, ne négligent pas l'exigence d'une participation responsable du personnel public au moyen de la mise en œuvre immédiate du protocole signé entre le ministre de la fonction publique, les représentants des institutions régionales et locales ainsi que les organisations syndicales.

## **B – L'autofinancement des entreprises, les interventions en matière d'infrastructures, les incitations à la coopération, l'utilisation incitative du levier fiscal**

1. Un premier ensemble de dispositions garantit, notamment grâce à l'utilisation ciblée du levier fiscal, l'accès des entreprises au financement direct sur le marché sur la base de l'évaluation de la validité de leurs programmes d'investissements. Ces normes encouragent également la coopération entre les entreprises et soutiennent la canalisation des ressources privées, en particulier vers les infrastructures et le bâtiment. Il s'agit:

- en matière d'autofinancement des petites et moyennes entreprises (PME), de normes visant à favoriser l'émission de formes particulières d'obligations (billets de trésorerie) liées à des garanties particulières (concernant les bilans, l'assistance lors de l'émission, la circulation), en vue de récupérer au profit du circuit des PME une partie de l'épargne gérée par les grands investisseurs institutionnels (article 32);
- en matière de financement des infrastructures (avec accès direct au marché financier), de la possibilité pour les entreprises engagées dans des programmes de financement d'infrastructures publiques d'acquiescer des ressources privées grâce à l'émission de titres selon un régime fiscal assimilé à celui des titres souverains (article 1<sup>er</sup>). Cela comprend également l'extension de la défiscalisation afin de favoriser les interventions réalisées sous la forme d'un partenariat public-privé, moyennant l'apport de corrections spécifiques aux interventions liées au secteur portuaire (article 2);
- en matière de coopération entre les entreprises, d'augmenter la proportion des travaux autoroutiers devant être confiés à des tiers par les concessionnaires autoroutiers, en ouvrant le marché aux petites et moyennes entreprises, en complétant et en améliorant les dispositions du décret libéralisations. Ces mesures permettront de produire un effet anticonjoncturel immédiat et de réduire, à l'avenir, le monopole de fait des plus grandes entreprises (article 4). Il s'agit aussi de favoriser la conclusion de contrats de réseau, en rendant également valable l'acte écrit signé électroniquement (article 45);
- en matière de construction de logements, de modifications du régime de la TVA appliqué aux logements invendus dans les cinq ans de leur construction, afin de remplacer un régime fiscal qui pénalise les entreprises de construction et décourage l'introduction des logements invendus sur le marché de la location (article 9). Il s'agit également (pour les interventions réalisées avant le 30 juin 2013) d'uniformiser le pourcentage de déduction fiscale liée aux interventions de rénovation immobilière (à 50 %), en augmentant (jusqu'à 96 000 EUR par logement) la valeur des interventions déductibles (article 11).

## **C – Les ressources et leur mobilisation**

2. Un deuxième ensemble de dispositions vise à récupérer les ressources qui n'ont pas été utilisées jusqu'à présent, afin de promouvoir certains programmes d'investissement concernant tant des aménagements urbains que des secteurs de production spécifiques. Il s'agit:

- en matière d'aménagements urbains, de la norme qui permet aux collectivités locales titulaires de crédits d'impôt provenant des dividendes des régies municipales transformées en sociétés anonymes, de consacrer ceux-ci – même s'ils sont en excédent par rapport au régime fiscal ordinaire – «exclusivement à la réalisation d'infrastructures nécessaires pour améliorer les services publics, conformément aux objectifs fixés par le pacte de stabilité interne» (article 6). Il s'agit également de la législation qui réorganise les ressources provenant d'une série de diminutions de financement dans un «Plan national des villes», caractérisé par des interventions dont «la mise en chantier peut être immédiate» et par une importante «implication d'acteurs et de financements publics et

privés», en vue d'«améliorer la qualité urbaine, environnementale et du tissu social» (article 12);

- en matière de développement de la production, du «financement de programmes et d'interventions ayant un effet significatif au niveau national sur la compétitivité du système de production», grâce au Fonds pour la croissance durable qui, outre les ressources du fonds visé à l'article 14 de la loi 46/1982, utilise les ressources non encore engagées des contrats de zone visés à l'article 2, paragraphe 203, de la loi 662/1996 (article 23). Il s'agit également de l'élaboration d'un plan d'interventions dans les «situations de crise industrielle complexe [...] qui, à la suite d'une demande de reconnaissance de la région concernée, touchent des territoires spécifiques qui connaissent une récession économique et des pertes d'emplois d'ampleur nationale» (article 27). Il s'agit aussi de l'accélération des procédures relatives à la détermination des interventions d'innovation industrielle réalisées dans le cadre du programme «*Industria 2015*» (article 28) et de celles visées par la loi 488/92 (article 30) ainsi qu'une série d'autres lois visant à soutenir les coopératives et les PME (article 31);
- de la redéfinition des critères d'allocation des tarifs énergétiques réduits, en prévoyant de les octroyer non pas «sur la base de la quantité d'énergie consommée, mais selon des paramètres mesurant l'incidence du prix de revient de l'énergie sur la valeur de production de l'entreprise». Ces critères encouragent l'innovation et améliorent la compétitivité de l'Italie dans un secteur particulièrement délicat pour la balance commerciale italienne (article 39).

#### **D – La formation et la recherche**

3. Le décret accorde une attention particulière aux thèmes de la formation et de la recherche et de l'encouragement à améliorer de la qualité des ressources humaines engagées dans un processus de production. Cette attention se manifeste notamment à travers:

- la création du Fonds pour le développement durable (article 23) auquel sont liées les «Mesures pour le développement de l'emploi des jeunes dans le secteur de l'économie verte» (article 57);
- l'adoption de mesures fiscales destinées à favoriser, grâce à un crédit d'impôt, l'engagement permanent dans les entreprises de «profils hautement qualifiés» (article 24);
- la révision de la législation relative au Fonds pour les investissements dans la recherche scientifique et technologique, dont les conditions d'admissibilité, les classifications et les moyens d'intervention ont été revus, de même que les modalités d'exécution et les procédures d'évaluation (articles 60-62).

#### **E – La réorganisation de l'administration publique, la simplification des procédures et des interventions dans le domaine de la justice**

4. Un autre ensemble de normes permettant de créer des conditions plus favorables au développement est celui qui réorganise des secteurs entiers de l'administration publique ayant une incidence plus directe sur le système des entreprises et qui touche au thème délicat de la justice civile, dont le mauvais fonctionnement est, depuis longtemps, l'une des raisons de la faible attractivité des investissements étrangers en Italie.

- Un ensemble de normes tend à garantir la certitude et la transparence des comportements de l'administration publique, à travers le caractère obligatoire de la Conférence préliminaire de service, dont les décisions deviennent contraignantes et empêchent les administrations titulaires des pouvoirs d'autorisation de présenter des demandes de

modification des projets approuvés (article 3). Il s'agit d'une norme fonctionnellement liée à celles portant sur les marchés publics (articles 1-2). Les dispositions relatives à la simplification des travaux dans le secteur de la construction vont dans le même sens (article 13);

- Les dispositions qui renforcent les contrôles des interventions bénéficiant de facilités (procédurales et/ou financières) suivent également le principe du contrôle ex post (article 25);
- Les deux innovations relatives à la diffusion du numérique en Italie sont particulièrement significatives (articles 19-22).

> La première concerne la création de l'Agence pour l'Italie numérique (*Agenzia per l'Italia digitale*) (dont les organismes et les procédures d'exécution seront définies ultérieurement par décret), qui a pour mission de «coordonner les politiques et les stratégies de diffusion des nouvelles technologies, en garantissant la pleine interopérabilité des systèmes informatiques de l'administration publique, conformément aux normes de l'UE». Cette agence est en outre chargée de procéder à la rationalisation des dépenses publiques, en coordonnant les travaux réalisés non seulement par les administrations de l'État, mais également par les administrations locales. La nouvelle agence absorbe les précédents organismes exerçant des rôles similaires (DigitPA, le département de numérisation de l'administration publique de la présidence du Conseil, et l'agence pour la diffusion des technologies en faveur de l'innovation). Il s'agit d'un choix destiné à remédier à la principale limite de l'actuelle numérisation de l'administration publique, à savoir le manque général d'interopérabilité des différents systèmes, non seulement entre le centre et les collectivités locales, mais également au sein de chacun de ces secteurs. Il est difficile d'assurer l'interopérabilité entre des systèmes qui ont été développés au fil du temps sur la base d'architectures et de langages différents. Par conséquent, si la nouvelle agence se charge de cette mission, elle contribuera dans une large mesure à l'amélioration des systèmes numériques publics et du fonctionnement même de toute l'administration publique. Il est souhaitable que le travail mené ces dernières années, en particulier mais pas uniquement par DigitPA, ne soit pas annulé.

> La seconde innovation vise en revanche à faire de l'internet le principal instrument garantissant la transparence des dépenses de l'administration publique, en imposant l'obligation à toute administration de mettre en réseau les «données et informations relatives aux montants supérieurs à 1 000 euros alloués à quelconque titre aux entreprises et autres acteurs économiques». Les montants non publiés sur l'internet ne pourront pas être alloués et les administrations qui n'obtempéreront pas à cette norme en assumeront la responsabilité directe. L'internet deviendra le principal instrument de contrôle par l'opinion publique des montants alloués à des tiers. Il s'agit certainement d'un pas en avant significatif, même si cette étape demandera du temps avant que toutes les administrations parviennent à se conformer à la norme, et même s'il faut rappeler que de grandes masses de données, comme celles qui seront sûrement publiées, nécessiteront la définition préalable de clés de lecture appropriées pour être correctement interprétées (article 18).

- Les normes qui réorganisent la présence à l'étranger en général (Agence pour la promotion à l'étranger et l'internationalisation des entreprises italiennes, ICE) et celles relatives au secteur touristique en particulier (Office national du tourisme italien, ENIT) (article 41) ont vocation à permettre la pénétration et la protection sur le marché international du «Système Italie». La réorganisation des «consortiums pour l'internationalisation» (article 42) poursuit des objectifs similaires. La finalité de ces consortiums a été redéfinie, leur composition a été élargie (en prévoyant la présence des

PME, mais aussi d'organismes publics et privés, de banques et de grandes entreprises) et les secteurs auxquels appartiennent les sociétés membres des consortiums ont été étendus (au-delà de la production, aux services et au commerce). La définition des titulaires du pouvoir de sanction en matière de *Made in Italy* revêt également une certaine importance (article 43);

- Une série de dispositions coordonnées concernent le thème de la justice. Elles visent à réduire le contentieux en instaurant un filtre pour les recours en appel (article 54), imposent l'évaluation du comportement spécifique des parties lors de la détermination des indemnités pour durée excessive des procès (article 55) et requalifient la formation des magistrats en écartant l'hypothèse de la création de plusieurs écoles de formation motivée par des critères territoriaux (article 56);
- Toujours sur le thème de la justice, la loi sur les faillites est modifiée afin de promouvoir la continuité de l'activité de production (article 33). Dans le même sens, des mesures réforment la législation sur la gestion des entreprises par commissaire (articles 49-50). Enfin, un autre élément important est l'extension de la possibilité de créer des sociétés à responsabilité limitée avec un capital réduit, à travers la limitation des contraintes relatives à l'âge des associés (article 44).