



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.6.2011
SEC(2011) 806 definitivo

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 della Francia

e che formula un parere del Consiglio

sul programma di stabilità aggiornato della Francia, 2011-2014

{SEC(2011) 719 definitivo}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 della Francia

e che formula un parere del Consiglio

sul programma di stabilità aggiornato della Francia, 2011-2014

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹, in particolare l'articolo 5, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione europea²,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

sentito il comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione europea di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.
- (2) Il Consiglio ha adottato il 13 luglio 2010 una raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (per il periodo 2010-2014) e il 21 ottobre 2010 una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione³, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU C [...] del [...], pag. [...].

³ Mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/UE del Consiglio del 19 maggio 2011.

- (3) Il 12 gennaio 2011 la Commissione ha adottato la prima analisi annuale della crescita, che segna l'inizio di un nuovo ciclo di governance economica nell'UE e del primo semestre europeo di coordinamento integrato e ex-ante delle politiche, che si fonda sulla strategia Europa 2020.
- (4) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il risanamento finanziario e le riforme strutturali (in linea con le conclusioni del Consiglio del 15 febbraio e del 7 marzo 2011 e in seguito all'analisi annuale della crescita della Commissione). Il Consiglio europeo ha rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, alla riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita. Esso ha invitato gli Stati membri a tradurre tali priorità in misure concrete che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (5) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al patto Euro Plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (6) Il 3 maggio 2011 la Francia ha presentato l'aggiornamento del suo programma di stabilità 2011, relativo al periodo 2011-2014, e il suo programma nazionale di riforma 2011. Onde tener conto di eventuali correlazioni, i due programmi sono stati valutati contemporaneamente.
- (7) La Francia ha risentito relativamente meno della crisi economica e finanziaria rispetto ad altri Stati membri dell'Unione, con un calo del PIL del 2,7% nel 2009, in parte grazie a stabilizzatori economici forti e al grado relativamente limitato di apertura della sua economia, che in qualche misura ha attenuato l'impatto del crollo degli scambi internazionali per la Francia. Anche il settore bancario si è dimostrato solido. Nel 2010 l'economia ha registrato segni di ripresa e complessivamente il PIL ha avuto una crescita dell'1,5%. Tuttavia, la crisi economica ha avuto ripercussioni considerevoli sulle finanze pubbliche della Francia. A causa degli stabilizzatori automatici e delle misure discrezionali di sostegno al bilancio, il disavanzo pubblico è salito dal 3,3% del PIL nel 2008 al 7,5% nel 2009. Analogamente, la crisi ha aggravato l'insufficiente utilizzazione della forza lavoro e le debolezze strutturali del mercato francese del lavoro, nel quale il livello di disoccupazione nel 2010 è stato relativamente elevato, raggiungendo il 9,7%. Inoltre, la bilancia commerciale delle merci è progressivamente peggiorata nel corso dell'ultimo decennio, evidenziando le sfide per le imprese francesi a livello di costi e di competitività non basata sui prezzi.
- (8) In base alla valutazione del programma di stabilità aggiornato in conformità del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico su cui si basano le proiezioni di bilancio sia troppo favorevole. I livelli attesi di crescita sono leggermente superiori alle proiezioni più recenti dei servizi della Commissione per il 2011 e il 2012 e restano ben al di sopra della crescita potenziale dei prossimi esercizi. Dopo aver ottenuto un disavanzo migliore del previsto, pari al 7% del PIL nel 2010, il programma prevede di ridurlo al 3% nel 2013, termine fissato dal Consiglio per correggere la situazione di disavanzo eccessivo, e di continuare successivamente il risanamento. Partendo da un debito pari all'82% del PIL nel 2010, il rapporto debito/PIL è destinato a crescere fino al 2012 (raggiungendo

l'86%), per poi scendere lievemente in seguito. I percorsi per la correzione del disavanzo e del debito sono soggetti a rischi, fra cui la possibilità di uno scenario macroeconomico meno favorevole, la mancanza di specifiche misure e il fatto che in passato gli obiettivi spesso non sono stati raggiunti. Pertanto, in mancanza di ulteriori misure, non si può assicurare la correzione del disavanzo eccessivo entro il 2013. È improbabile che l'obiettivo a medio termine di un bilancio in pareggio in termini strutturali sia raggiunto durante il periodo di riferimento del programma. Lo sforzo di bilancio medio annuo nel periodo 2010-2013, basato sull'andamento del saldo strutturale (ricalcolato), è leggermente inferiore a quanto richiesto nella raccomandazione del Consiglio (superiore all'1% del PIL).

- (9) L'attuazione del risanamento di bilancio rimane una sfida di grande impegno. Per ristabilire una posizione di bilancio sostenibile è indispensabile evitare eccedenze di spesa mediante un impegno di bilancio più rigoroso, soprattutto perché l'obiettivo per il 2013 non lascia alcun margine di sicurezza al di sotto della soglia del 3% del PIL. Inoltre sarebbe opportuno utilizzare tutte le entrate impreviste per accelerare la riduzione del disavanzo e del debito. Onde migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, la Francia ha adottato una nuova riforma delle pensioni nel 2010. Le misure previste, fra cui il progressivo innalzamento dell'età minima di pensionamento da 60 a 62 anni e la graduale eliminazione dei regimi di prepensionamento, dovrebbero influire sullo scarso tasso occupazionale dei lavoratori più anziani. Inoltre, il sistema pensionistico dovrebbe raggiungere la posizione di equilibrio entro il 2020. Successivamente è probabile che, in mancanza di altre misure, si produca un disavanzo. L'ultima riforma delle pensioni ha anche creato un nuovo organismo pubblico, chiamato "*Comité de pilotage des régimes de retraite*", incaricato di presentare valutazioni annuali della situazione di bilancio dei conti pensionistici e, qualora esista una probabilità di deterioramento, di adottare misure correttive.
- (10) L'attuale legislazione per la tutela dell'occupazione è ancora troppo restrittiva: le condizioni per i licenziamenti per motivi economici sono oggetto di incertezza giuridica, mentre esistono importanti obblighi di ricollocamento applicabili in caso di grandi licenziamenti collettivi (*Plans de sauvegarde de l'emploi*). Questo sta determinando un mercato del lavoro nel quale i lavoratori con contratti a tempo indeterminato (la maggioranza dello "stock" di forza lavoro) godono di una relativa sicurezza e i lavoratori con contratti a tempo determinato (la maggior parte dei nuovi arrivati sul mercato del lavoro) sono esposti alle incertezze. Perciò la percentuale di contratti a tempo determinato è notevolmente superiore fra i giovani lavoratori e sono scarse le transizioni da contratti a tempo determinato a contratti a tempo indeterminato. Questa segmentazione vale anche per l'accesso alla formazione professionale. Di conseguenza, per questi lavoratori, c'è un elevato ricambio e una scarsa accumulazione di capitale umano. I lavoratori giovani e i lavoratori poco qualificati sono pertanto esposti a rischi eccessivi nel mercato del lavoro. L'obiettivo dell'atto del 2008 sulla modernizzazione del mercato del lavoro era modernizzare il dialogo sociale e affrontare la questione della dicotomia del mercato del lavoro. Tuttavia la riforma non ha affrontato il problema della segmentazione contrattuale e, in generale, non ha previsto le misure necessarie per risolvere la dicotomia del mercato francese del lavoro.
- (11) Nel 2010 il tasso di disoccupazione francese era leggermente superiore alla media dell'UE e la disoccupazione di lunga durata era in aumento (3,9% nel 2010, rispetto al 2,9% nel 2008). In queste circostanze, i servizi pubblici per l'impiego dovrebbero

svolgere un ruolo importante nel sostenere i disoccupati nella ricerca di un lavoro. In Francia, lo sportello unico del servizio pubblico per l'impiego *Pôle Emploi* ha sinora ottenuto risultati contrastanti. Nel 2009 e 2010, il suo obiettivo principale era la fusione delle due precedenti entità amministrative. L'esternalizzazione dei servizi di collocamento ha finora dato risultati modesti rispetto agli obiettivi di reinserimento professionale fissati da *Pôle Emploi*. Al tempo stesso, le risorse di *Pôle Emploi* dedicate al sostegno individuale delle persone in cerca di occupazione rimangono insufficienti (71 equivalenti a tempo pieno per 10 000 disoccupati, notevolmente inferiori ai livelli di altri paesi comparabili).

- (12) Il disavanzo delle partite correnti in Francia è progressivamente peggiorato nell'ultimo decennio, rispecchiando il deterioramento della bilancia commerciale delle merci, in parte a causa del calo della competitività del costo della manodopera dopo la reintroduzione del salario minimo unico fra il 2003 e il 2005 (la precedente riforma delle 35 ore lavorative settimanali aveva stabilito cinque diversi livelli minimi). Il meccanismo di indicizzazione è stato oggetto di alcuni miglioramenti (creazione di un comitato consultivo di esperti indipendenti, eliminazione degli aumenti discrezionali) che hanno moderato l'aumento del salario minimo. Di conseguenza, la percentuale dei lavoratori pagati al livello del salario minimo è scesa significativamente, consentendo una migliore differenziazione a livello salariale. Tuttavia, il salario minimo francese è ancora fra i più elevati dell'Unione Europea se confrontato al salario mediano, nonostante il cuneo fiscale sia molto inferiore rispetto al salario medio a causa dei contributi previdenziali ridotti a carico del datore di lavoro.
- (13) La Francia ha un livello di oneri fiscali e previdenziali sul lavoro fra i più elevati dell'UE, mentre le imposte sui consumi rimangono relativamente basse. Inoltre, il gettito fiscale proveniente dalla tassa ambientale in termini di quota del PIL è molto inferiore alla media dell'UE. Ripartire in equilibrio il sistema fiscale spostando il carico fiscale dal lavoro verso i consumi e l'ambiente avrebbe probabilmente un effetto positivo sull'occupazione e sugli obiettivi ambientali.
- (14) In Francia le esenzioni fiscali e sociali (comprese le "*niches fiscales*") sono molto elevate (circa l'11% del PIL) e rappresentano un rischio per il risanamento delle finanze pubbliche. Inoltre, per comprendere i benefici del sistema e trarne vantaggio, le imprese e le famiglie devono avere competenze approfondite. Sebbene le agevolazioni fiscali siano utilizzate per mettere in atto una politica economica specifica, manca una valutazione sistematica del raggiungimento degli obiettivi perseguiti. Infine, la loro sostituibilità con le spese pubbliche ha consentito alle autorità francesi di rispettare formalmente le norme vigenti in materia di spesa. Nel periodo 2011-2013 le autorità francesi prevedono di ridurre il costo di bilancio delle agevolazioni fiscali (in parte riducendone il numero) di circa lo 0,75% del PIL. Tuttavia, non sono state ancora individuate le specifiche agevolazioni fiscali da abolire a partire dal 2012.
- (15) La concorrenza nel settore del commercio al dettaglio è ancora ostacolata dalle restrizioni amministrative relative all'apertura di grandi strutture di vendita al dettaglio e dal divieto di rivendita sottocosto. Nel settore dei servizi esistono ancora ostacoli alla concorrenza per varie professioni regolamentate, che potrebbero essere affrontati rivedendo le condizioni di ingresso oppure abolendo gradualmente alcune quote (numero chiuso) e i diritti esclusivi detenuti da queste professioni.

- (16) La Francia ha assunto diversi impegni nel quadro del patto Euro Plus⁴. Sul versante bilancio, la Francia si è impegnata ad attuare rapidamente la riforma delle pensioni 2010. Al fine di migliorare la sostenibilità di bilancio, la Francia modificherà inoltre la propria costituzione per introdurre una pianificazione pluriennale vincolante di bilancio. Per aumentare la partecipazione della forza lavoro, sono in esame varie misure per intensificare le politiche attive per il mercato del lavoro (ad esempio, istituire apprendistati per agevolare il passaggio dalla scuola al lavoro per giovani lavoratori, realizzare ulteriori strutture per l'assistenza all'infanzia entro il 2012 per migliorare le prospettive di lavoro per le donne, potenziare i servizi pubblici per l'impiego per coloro che cercano un'occupazione). Le misure a favore della competitività mirano prioritariamente al miglioramento del sistema d'istruzione superiore e alla promozione della R&S e dell'innovazione ("*investissements d'avenir*"), nonché alla riduzione degli oneri amministrativi mediante l'attuazione di un programma generale di semplificazione amministrativa. Questi impegni si riferiscono a tre dei quattro settori del patto, escludendo il settore finanziario. Sebbene assunti nei settori in cui la Francia deve affrontare le principali sfide, molti impegni (in particolare quelli riguardanti la governance di bilancio o il sostegno all'istruzione superiore e alla R&S) sono conferme delle politiche e delle riforme in corso. Il programma di riforma non sembra pienamente adeguato all'entità delle sfide macroeconomiche che si presentano nel mercato del lavoro o nel contesto imprenditoriale. Inoltre, la riforma costituzionale prevista è soggetta a incertezza politica. Gli impegni assunti nel quadro del patto Euro Plus sono stati valutati e tenuti in debito conto nelle raccomandazioni.
- (17) La Commissione ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, compresi gli impegni per la Francia nel quadro del patto Euro Plus⁵. La Commissione ha tenuto conto non solo della loro importanza per la sostenibilità delle politiche di bilancio e socioeconomiche in Francia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, vista la necessità di rafforzare la governance economica complessiva dell'Unione europea fornendo un contributo a livello UE a sostegno delle future decisioni nazionali. In quest'ottica, la Commissione ritiene che occorra precisare ulteriormente la strategia di risanamento del bilancio, in particolare per il 2012 e per gli esercizi a seguire, per assicurare che il disavanzo eccessivo sia corretto entro il 2013 e che il debito sia riportato su una traiettoria discendente. Tutte le entrate impreviste dovranno essere usate per accelerare la riduzione del disavanzo e del debito. Spostare l'imposizione dal lavoro ai consumi e all'ambiente e razionalizzare le agevolazioni fiscali rafforzerebbe gli obiettivi di bilancio e ambientali e migliorerebbe le condizioni per le attività imprenditoriali. Altre azioni per il periodo 2011-2012 devono mirare ad adeguare la legislazione per la tutela dell'occupazione, onde ridurre la dicotomia del mercato del lavoro, e a rafforzare i servizi pubblici per l'impiego per fornire un sostegno completo a coloro in cerca di un'occupazione. Le politiche esistenti sulla moderazione del salario minimo sono da portare avanti e occorre promuovere la concorrenza nelle professioni regolamentate e nel commercio al dettaglio.

⁴ Maggiori informazioni sugli impegni assunti nel quadro del patto Euro Plus figurano nel documento SEC(2011) 719.

⁵ SEC(2011) 719.

- (18) Alla luce della valutazione che precede e tenuto conto della raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea del 2 dicembre 2009, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato della Francia per il 2011; il suo parere⁶ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al successivo punto 1. Tenuto conto delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, il Consiglio ha altresì esaminato il programma nazionale di riforma della Francia,

RACCOMANDA che la Francia adotti provvedimenti nel periodo 2011-2012 al fine di:

- (1) assicurare, nel periodo 2010-2013, lo sforzo medio annuo raccomandato superiore all'1% del PIL e attuare in modo rigoroso la correzione del disavanzo eccessivo entro il 2013; indicare le misure necessarie corrispondenti e utilizzare tutte le entrate impreviste per accelerare la riduzione del disavanzo e del debito; continuare a rivedere la sostenibilità del sistema pensionistico e adottare, se necessario, ulteriori provvedimenti;
- (2) adoperarsi ulteriormente, conformemente alle prassi nazionali in materia di consultazione con le parti sociali, per lottare contro la segmentazione del mercato del lavoro, rivedendo taluni aspetti della legislazione per la tutela dell'occupazione; assicurare che gli adeguamenti del salario minimo favoriscano la creazione di posti di lavoro, specialmente per giovani e per i lavoratori poco qualificati;
- (3) promuovere l'accesso alla formazione al fine di aiutare i lavoratori più anziani a restare in attività e creare incentivi a favore del reinserimento nel mondo del lavoro. Intensificare le politiche attive per il mercato del lavoro e introdurre misure per migliorare l'organizzazione, il processo decisionale e le procedure del servizio pubblico per l'impiego al fine di potenziare i servizi e il sostegno individuale forniti alle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata;
- (4) aumentare l'efficienza del sistema fiscale, anche mediante uno spostamento dell'onere fiscale dal lavoro verso i consumi e l'ambiente, e realizzare la riduzione prevista del numero e del costo delle esenzioni fiscali e sociali (comprese le “*niches fiscales*”);
- (5) provvedere a eliminare le restrizioni ingiustificate nelle professioni e nei commerci regolamentati, in particolare nel settore dei servizi e del commercio al dettaglio.

Fatto a

*Per il Consiglio
Il presidente*

⁶ Previsto all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.