



L'IMPACT DES MESURES ANTI-CRISE ET LA SITUATION SOCIALE ET DE L'EMPLOI: ITALIE

ÉTUDE



Comité économique et social européen

EFFETS DES MESURES ANTICRISE ET SITUATION SOCIALE ET DE L'EMPLOI

ITALIE"

Prof. Elisa Borghi¹

L'Italie a été durement frappée par la crise économique internationale dès le deuxième trimestre 2008. Après quelques timides signes de reprise en 2010 et au début 2011, l'économie marque le pas à nouveau et une nouvelle période de récession est en vue du fait de l'aggravation de la crise de la dette souveraine dans plusieurs pays européens et du climat croissant de méfiance à l'égard de l'Italie et de sa dette élevée.

Depuis novembre 2008, les actes législatifs se sont succédé, initialement pour contrer les effets de la contagion de la crise économique internationale, ensuite pour conjurer la crise de la dette italienne et recouvrer une certaine crédibilité sur les marchés financiers et s'engager dans un parcours vertueux de réforme des finances publiques.

Le niveau d'endettement élevé du pays a d'ailleurs exercé des contraintes sur les politiques économiques bien avant la crise de confiance qui a frappé la zone euro: la nécessité de limiter le déficit pour éviter que la dette publique ne croisse de manière extrême a réduit les capacités d'intervenir pour soutenir l'économie pendant la récession.

Les manœuvres d'ajustement qui se sont multipliées entre 2008 et 2011 consistent dans une large mesure à augmenter les recettes. Parmi les autres mesures, l'introduction de la taxe sur le premier logement (IMU), l'augmentation du taux de TVA et la hausse des accises sur les carburants ainsi que de nombreux tarifs ont un effet négatif sur le revenu disponible des ménages italiens. Leur pouvoir d'achat s'effrite et on observe, d'une part, une diminution de la consommation et, d'autre part, un affaiblissement de la propension à épargner.

La crise augmente particulièrement le risque de pauvreté: selon les données de l'ISTAT, 18,2 % des habitants sont exposés au risque de pauvreté et 6,9 % vivent en situation de "privation matérielle grave. Du fait de la crise, l'incidence de la pauvreté dans le pays a augmenté entre 2007 et 2009 mais est restée stable dans l'ensemble en 2010. Le renforcement de la pression fiscale et les coupes dans le budget social et de santé pourraient exposer davantage les ménages italiens au risque de pauvreté.

Les conséquences du transfert de la gestion des dépenses sociales et de santé aux collectivités locales, qui subissent elles aussi une diminution de leur financement, restent à évaluer. Si les réductions imposées aux collectivités locales devaient se traduire par une hausse de l'imposition, la situation des familles aux revenus les plus bas s'aggraverait davantage encore.

Les dynamiques du marché du travail constituent un autre facteur d'appauvrissement des ménages et d'éventuel accroissement des inégalités. Après une hausse du taux de chômage et une chute de l'emploi entre 2009 et début 2010 et une reprise hésitante en 2010, la nouvelle phase de récession annoncée pour le 4^e trimestre 2011 et le 1^{er} trimestre 2012 entraînera une nouvelle aggravation des conditions sur le marché du

¹, Université Carlo Cattaneo – LIUC et KITES- Université Bocconi RÉSUMÉ

travail. La diminution du taux d'activité est également marquante en raison de la multiplication des travailleurs découragés qui, peu confiants dans l'issue positive de leurs recherches, cessent de chercher un emploi.

Le recours aux allocations de chômage (*Cassa Integrazione Guadagni*) faiblit également, en particulier concernant les interventions ordinaires. La future évolution du marché du travail dépendra également des possibilités de réinsertion offertes par les entreprises aux travailleurs émergeant à la *Cassa Integrazione*.

Les mesures gouvernementales de lutte contre la crise, notamment celles prises en 2008 et 2009, prévoient, d'une part, un soutien aux revenus des ménages pour les couches les plus défavorisées et les familles victimes de la suppression des emplois en particulier et renforcent, d'autre part, la pression fiscale tout en limitant les dépenses dans certains secteurs sensibles tels que l'assistance et la santé, et ce afin de réduire le déficit public et, partant, la dette.

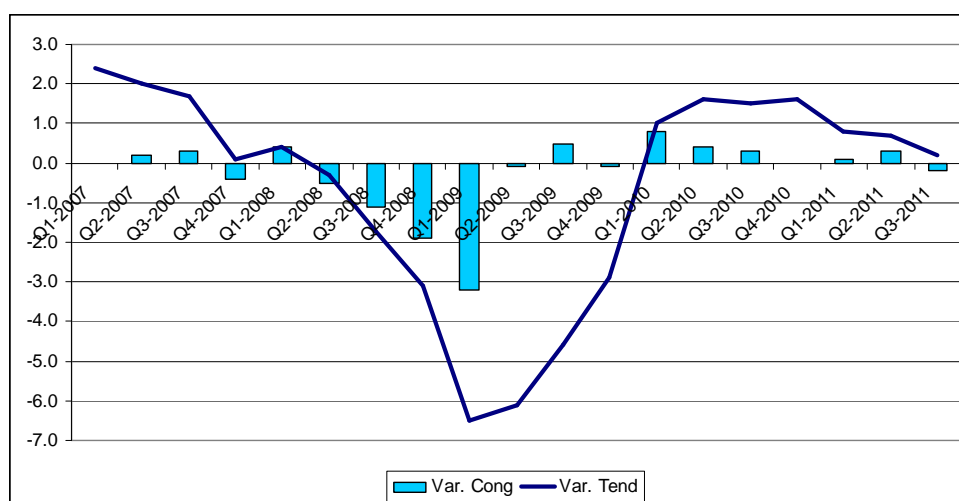
Exception faite de l'accélération de la réforme des pensions, amorcée en décembre 2011, les actions mises en place jusqu'à présent n'incluent aucune mesure structurelle capable d'assurer au pays une croissance soutenue, problème qui remonte à bien avant la crise mondiale.

Le gouvernement actuel examine une réforme du marché du travail ainsi que d'autres mesures structurelles, telles que la promotion de la concurrence et des libéralisations, qui pourraient donner une impulsion au développement du pays et garantiraient de surcroît une gestion plus vertueuse des finances publiques.

1. INTRODUCTION: LA CRISE EN ITALIE

L'économie italienne a ressenti les premiers effets de la contagion de la crise économique internationale, qui a éclaté aux États-Unis en 2007, dès le 2^e trimestre 2008, comme l'indiquent les données sur l'évolution du produit intérieur brut. Le graphique 1 illustre la variation tendancielle et conjoncturelle du produit intérieur brut réel. Après les signes de reprise hésitants en 2010 et dans les premiers trimestres 2011, le 3^e trimestre 2011 a enregistré une croissance faible (0,1 %) et les deux trimestres suivants laissent présager une tendance négative. Ce constat reflète le climat défavorable qui perdure sur les marchés financiers, l'assainissement budgétaire et le faible niveau de la demande extérieure. Les prévisions concernant le PIB dans la zone euro font état d'une diminution de 0,4 % au 4^e trimestre 2011 et de 0,2 % au 1^{er} trimestre 2012 (Centro Studi Confindustria, *Nella spirale della crisi. Debiti pubblici, credit crunch e recessione*, décembre 2011). Le plongeon du PIB en 2008 et en 2009 va de pair avec une diminution du niveau d'emploi depuis 2009. De plus, compte tenu des prévisions d'une nouvelle récession début 2012, on peut s'attendre à une réduction de l'emploi en 2012 et en 2013 après une discrète remontée (0,9 %) en 2011.

Graphique 1 - Variation tendancielle et conjoncturelle du PIB
Données corrigées des variations saisonnières et des effets du calendrier



Source: ISTAT, comptes trimestriels, 21 décembre 2011

Depuis l'été 2011, l'Italie souffre des conséquences d'une attaque spéculative sur les marchés financiers internationaux qui survient dans un climat de méfiance généralisé à l'égard de la zone euro, en raison des crises de la dette souveraine dans d'autres pays européens, la Grèce principalement. L'Italie devient victime des spéculations et des craintes liées à la dette publique élevée par rapport au PIB, ce qui entraîne des dépenses colossales en intérêts et rend d'autant plus difficile l'obtention d'un excédent budgétaire, malgré des excédents primaires. La spéculation sur les marchés financiers accroît la pression sur l'économie italienne et contraint le gouvernement à adopter des mesures encore plus dures pour rééquilibrer les comptes de l'État, en raison d'une hausse vertigineuse des taux d'intérêts à verser pour la dette publique.

L'Italie, qui affichait une dette de 120 % du PIB en 2011, est en effet l'un des pays les plus endettés de la zone euro. Avant même l'attaque spéculative et la crise des dettes souveraines en Europe, la dette publique était déjà un poids mort: de fait, dès les premiers mois de la crise, alors que d'autres pays adoptent, au prix d'importants déficits budgétaires, des politiques expansives en faveur de l'économie et de l'emploi pour contrer les effets de la récession, l'Italie, tenue à une plus grande discipline à l'égard de ses finances publiques, ne peut appliquer pareille politique. En effet, si d'autres pays prennent de grandes libertés par rapport à la limite imposée dans le Pacte de stabilité et de croissance concernant le rapport déficit/PIB, l'Italie, au plus fort de la crise, affiche un rapport de 5 % au dessus du seuil autorisé, soit un débordement largement inférieur à celui des principaux pays européens.

Il est néanmoins évident que l'obligation d'éviter un trop grand dépassement du rapport déficit/PIB ainsi que le besoin d'appliquer sans tarder des mesures encore plus strictes dès l'été 2011, compte tenu du climat de méfiance généralisé sur les marchés financiers internationaux à l'encontre de l'Italie, ont limité les politiques visant à contrer les effets négatifs de la crise en obligeant les gouvernements à adopter des politiques essentiellement récessives à certaines périodes plutôt que des politiques de soutien à l'économie.

2. LES MESURES CONTRE LA CRISE: 2008-2011

Selon une opinion largement partagée, le gouvernement italien, contrairement à d'autres pays, a tardé à réagir au risque de contagion, dans un premier temps, et aux effets de la crise ensuite.

En novembre 2008, le Conseil des ministres, présidé par Silvio Berlusconi, approuve le "décret anticrise", un ensemble de mesures visant à relancer l'économie italienne, conformément aux intentions du gouvernement. Ce décret prévoit, en 35 articles, une série de mesures pour soutenir la relance économique à hauteur de 6,4 milliards d'euros.

Le renforcement et l'extension des instruments de protection du revenu en cas d'arrêt de travail ou de chômage comptent parmi les dispositions majeures de ce décret. Cette mesure est destinée à préserver le revenu des ménages dans un contexte de crise où le nombre de licenciements augmente et les possibilités de trouver un nouvel emploi s'amenuisent.

Toujours dans le domaine du marché du travail, le décret prolonge la défiscalisation du "salaire de productivité" (primes et autres avantages) pour les revenus inférieurs à 35 000 euros, une mesure déjà adoptée auparavant, destinée à encourager la productivité et à soutenir les rémunérations professionnelles des ménages aux revenus les plus limités.

Le décret prévoit également d'étendre les "bonus famille", une subvention de soutien aux revenus des ménages les plus défavorisés, comprise entre 200 et 1 000 euros, en élevant le seuil de revenu donnant droit à la subvention et en prêtant une attention particulière aux familles comptant une ou plusieurs personne(s) handicapé(e)s. Le décret de 2008 prévoit une autre mesure en faveur des familles, à savoir l'introduction de réductions sur les tarifs applicables aux couches les plus démunies de la population.

Il convient néanmoins de noter qu'il s'agit pour ainsi dire d'une opération à coût zéro, dès lors que de nouvelles recettes sont prévues pour faire face aux larges dépenses consenties par le gouvernement pour soutenir les familles et les travailleurs: aussi cette action apporte une impulsion limitée à l'économie et s'avère peu efficace pour amortir les effets de la crise économique, puisque de nouvelles taxes sont nécessaires pour financer les nouvelles dépenses, ce qui accroît la pression fiscale.

Une opération à coût zéro peut toutefois avoir un effet stimulant sur l'économie et compenser les effets de la crise économique par une redistribution judicieuse des ressources. Malheureusement, même de ce point de vue, l'opération est jugée inefficace dans la mesure où elle se traduit par une redistribution modeste des ressources et n'encourage pas la création d'emplois. Parmi les mesures les plus contestées figurent les mesures d'aide au revenu des familles les moins aisées.

L'introduction de la "social card", notamment, est vivement contestée. Il s'agit d'une subvention accordée aux citoyens aux revenus plus bas pour couvrir l'achat de denrées alimentaires et les dépenses liées aux tarifs de l'énergie. C'est le mécanisme d'attribution de cet avantage qui fait l'objet des critiques les plus acerbes: les critères pour en bénéficier sont en effet tellement stricts qu'ils excluent une proportion importante de personnes à faible revenu.

L'introduction de la "social card" et du "bonus famille" entraîne des effets potentiellement positifs sur les inégalités et la pauvreté, même si le caractère transitoire du bonus et les difficultés administratives liées à la "social card" réduisent l'influence positive des dispositions.

Une autre mesure importante est le décret "Incentivi" n° 5/2009 du 10 février 2009 qui prévoit des mesures urgentes pour aider les secteurs industriels en crise. Ce décret prévoit des interventions pour conjurer les effets négatifs de la crise et stimuler la croissance économique. Parmi les mesures d'expansion, ce sont celles en faveur des familles qui devraient apporter les meilleurs résultats dans la mesure où le décret prévoit une intervention d'environ 4,5 milliards d'euros, dont près de 70 % alloués à l'aide au revenu disponible et le reste au soutien de la consommation. Le décret introduit également des mesures en faveur des entreprises pour encourager l'achat de véhicules et d'appareils électroménagers ainsi que des déductions fiscales pour un total d'environ 1,3 milliard d'euros.

En juillet 2009, l'Italie a approuvé le décret-loi n° 78 du 1^{er} juillet 2009 relatif aux dispositions anticrise et à la prolongation des délais et de la participation de l'Italie à des missions internationales, intégré au décret-loi n° 103 du 3 août 2009 sur les dispositions correctives du décret-loi anticrise n° 78 de 2009, converti en loi en octobre. Les corrections apportées au premier décret font réapparaître les propositions en faveur de la fiscalité des investissements, du renforcement des amortisseurs sociaux et du bouclier fiscal.

Afin de comprendre les conséquences sociales de la crise et des mesures anticrise mises en œuvre, il est important de tenir compte de l'insertion, dans ce train de mesures correctives, de normes relatives à l'accélération de la réforme des pensions, qui reporte les ajustements à 2015.

La loi de finances de 2010, approuvée en décembre 2009, prolonge et étend les interventions prévues à ce stade, notamment les mesures de soutien et d'incitation à l'emploi, la prorogation de l'imposition des "salaires de productivité", l'augmentation du financement de la sécurité sociale.

En mai et en juillet 2010, le gouvernement italien approuve certaines mesures correctives urgentes en faveur de la stabilisation financière et de la compétitivité économique. Celles-ci prévoient notamment de réduire le rapport entre déficit et PIB, s'élevant à 5 % en 2009, à 2,7 % d'ici 2012, soit en deçà du seuil des 3 % fixé dans le Pacte de stabilité et de croissance, conformément à la demande de l'Union européenne qui souhaite restaurer la crédibilité de la zone euro.

La loi pour la stabilité, approuvée en décembre 2010, vise l'augmentation des ressources du Fonds social pour l'emploi et la formation et la prolongation de la défiscalisation des contrats de productivité et des revenus perçus au titre de la rémunération de la hausse de la productivité. Les autres mesures importantes comprennent la prolongation des écobonus pour la mise aux normes énergétiques des immeubles.

Toutefois, les services sociaux sont durement frappés par les coupes opérées dans les fonds publics à caractère social. Le Fonds national des politiques sociales et le Fonds des politiques familiales, notamment, voient leur budget sérieusement réduit.

Mais l'aggravation de la crise de la dette souveraine force le gouvernement italien à adopter des mesures d'urgence visant principalement à rééquilibrer les finances publiques pour faire face au climat de méfiance qui s'est propagé sur les marchés, provoquant la hausse des intérêts sur la dette.

En fixant des dispositions urgentes pour la stabilisation financière, le décret-loi n° 98 du 6 juillet 2011 sur la stabilisation financière prévoit une réduction des transferts vers les collectivités locales et les dépenses de santé. Grâce aux modifications apportées dans la loi de conversion de juillet 2011, le montant de l'opération, qui s'élevait déjà à 40 milliards, passe à environ 48 milliards. Cette hausse est presque exclusivement due à des recettes plus nombreuses, une différence qui existait déjà dans la version initiale avec l'introduction, notamment, des accises sur les carburants, les tickets modérateurs et la contribution de solidarité prélevée sur les pensions les plus élevées. De plus, l'augmentation des recettes pourrait même dépasser les prévisions du décret si les collectivités locales concernées par ces restrictions compensent la perte par une augmentation des impôts locaux.

L'initiative de juillet ne semblant pas suffire à enrayer la spéculation sur l'Italie, en août, sous l'effet de la pression des marchés financiers et de la Banque centrale européenne, préoccupée par la crise de la dette souveraine en Europe, le pays adopte de nouvelles

mesures urgentes pour rééquilibrer ses comptes. Il prévoit notamment un solde primaire de 0 % en 2011 pour arriver à un surplus de 6 % en 2014 et à la moitié de l'ajustement en 2012. À nouveau, cet ajustement se base fondamentalement sur l'augmentation des impôts plutôt que sur la réduction des dépenses. De plus, les mesures n'incluent aucune action en faveur de la croissance économique, en dépit des recommandations des institutions européennes en ce sens.

Cette manœuvre de l'été 2011, qui répond essentiellement au besoin primordial de réduire l'endettement, touche doublement les ménages, en diminuant le revenu disponible et en affaiblissant le pouvoir d'achat. La pression fiscale sur les ménages atteint un pic historique et, si l'augmentation des impôts, de la TVA et des accises (carburants et tabac) et des tarifs n'est pas transférée sur les prix finaux en raison de la faiblesse du cycle économique, elle ne permet pas une baisse significative du taux d'inflation.

L'harmonisation à 20 % des taux applicables aux rentes financières et les économies sur le secteur public et les prestations sociales ont une incidence sur le revenu disponible; à cela s'ajoutent les conséquences de la réduction prévue des avantages fiscaux et sociaux. Selon certaines estimations, les conséquences de ces mesures seraient de l'ordre de 1,5 point de PIB mais il faudra attendre la fin 2012 pour en estimer l'incidence finale.

En outre, il faut également prendre en considération les effets des économies réalisées sur les dépenses des ministères et des collectivités locales. À cet égard, des documents officiels avancent l'hypothèse que les économies ne sont pas réalisées sur les dépenses sociales, mais qu'elles se traduiront néanmoins par une réduction des prestations et une hausse des impôts locaux, et ce pour éviter de diminuer à nouveau la fourniture de services déjà touchée par les mesures précédentes. Sous la pression des marchés internationaux et de l'Europe et sous l'effet de la tension croissante sur les taux d'intérêts des titres de la dette publique italienne, le gouvernement Berlusconi cède la place à un gouvernement technique dirigé par M. Mario Monti qui approuve en un temps record le décret n° 201 du 6 décembre 2011, "Salva Italia", converti en loi le 22 décembre 2011.

La troisième manœuvre économique de 2011 a pour but d'apaiser le climat de méfiance qui s'est installé sur les marchés internationaux et de conjurer la crise de la dette. Parmi les mesures les plus incisives mais aussi les plus discutées, il convient de mentionner la réintroduction de la taxe sur le premier logement (IMU) qui a d'importantes répercussions dans un pays comme l'Italie, où les ménages tendent à investir dans l'achat de leur habitation principale.

L'accélération de la réforme des pensions implique également d'importantes conséquences sociales: à partir du 1^{er} janvier 2012, le système contributif est étendu à tous les travailleurs, c'est-à-dire que ceux qui jusque là n'étaient pas concernés par la réforme du système de pension italien sont désormais visés par le nouveau régime, au pro rata (réforme Dini, loi n° 335/1995). En outre, la pension de vieillesse prévue par le système de pension traditionnel est abolie et remplacée par la prépension dont peuvent bénéficier, en 2012, quel que soit leur âge, les travailleurs ayant une ancienneté de 42 ans et un mois pour les hommes et de 41 ans et un mois pour les femmes. Ces critères se renforceront dans les années futures. En matière de retraites, le décret prévoit également de relever le taux de cotisation des travailleurs indépendants et des travailleurs concernés par le fonds de pension dit "*Gestione separata*" institué par la réforme Dini, soit le taux applicable aux travailleurs sous contrat à durée déterminée, de plus en plus nombreux. Enfin, à partir du 1^{er} janvier 2012, l'âge de la pension pour tous les travailleurs salariés et indépendants et pour les fonctionnaires est fixé à 66 ans. Pour les travailleuses salariées et indépendantes du secteur privé, l'âge de la pension augmentera progressivement, passant de 62 ans en 2012 à 66 ans en 2018.

Une économie immédiate non négligeable provient de la désindexation des pensions, à laquelle échappent toutefois les pensions les plus basses.

La clause de sauvegarde présente dans les mesures précédentes est maintenue dans le décret "Salva Italia"; au cas où les dispositions en matière fiscale et sociale qui doivent permettre de récupérer au moins 4 milliards d'euros en 2012 n'entreraient pas en vigueur, le taux de TVA augmentera dès le mois d'octobre 2012.

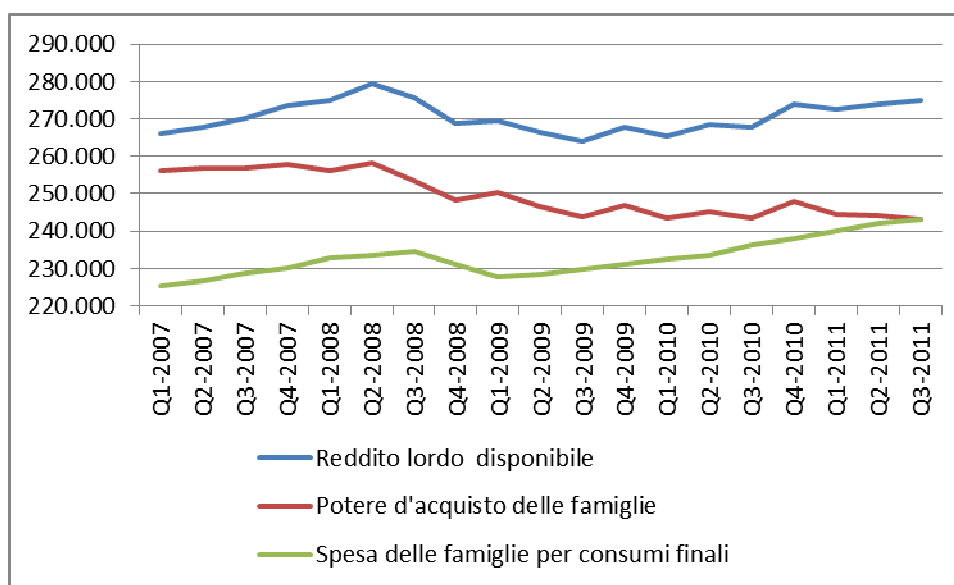
3. LES EFFETS DES MESURES ANTICRISE

La présente section se penche sur les effets des mesures adoptées par le gouvernement italien entre 2008 et 2011 concernant le marché du travail et les ménages. Comme on l'a déjà souligné, le gouvernement Berlusconi n'a pas été capable d'adopter des mesures décisives, notamment dans les derniers mois de son mandat. S'il est vrai que l'Italie doit confirmer son engagement envers l'objectif d'équilibre budgétaire et de réduction de la dette, des normes sont également à l'étude pour stimuler la croissance et la productivité du pays.

Conformément aux projets du nouveau gouvernement technique et indépendamment de la réforme du marché du travail, des normes sur la concurrence et les libéralisations seront approuvées.

Les mesures de correction du déficit budgétaire ont une influence significative sur le revenu disponible des ménages, à la fois en raison de l'introduction de nouveaux impôts (la hausse de la TVA et la hausse des accises sur les carburants) et des difficultés sur le marché du travail. Le graphique 2 illustre la diminution du revenu brut à partir du 3^e trimestre 2008 et, malgré une lente reprise lors des trimestres suivants, au 3^e trimestre 2011 le niveau reste encore inférieur à ceux d'avant la crise. Les conséquences des mesures économiques introduites pendant la crise sont plus évidentes lorsqu'on compare le revenu brut disponible et le pouvoir d'achat des ménages, qui faiblit pendant la crise et continue de chuter en 2011. Plus précisément, sur une base conjoncturelle, le revenu réel a baissé de 0,3 % au 3^e trimestre 2011, en partie à cause de l'augmentation de la TVA et des accises.

Graphique 2 – Revenu brut disponible, revenu réel et dépenses de consommation finales



Revenu brut disponible
 Pouvoir d'achat des familles
 Dépenses de consommation finale des ménages
 Source: ISTAT, comptes trimestriels, 21 décembre 2011

- (a) Revenu brut disponible des ménages corrigé de la variation des droits nets des ménages sur les réserves techniques des fonds de pension.
 (b) Revenu brut disponible des ménages en termes réels, calculé en utilisant le déflateur de dépenses de consommation finale des ménages et des institutions sans but lucratif au service des ménages (valeurs d'enchaînement pour l'année de référence).

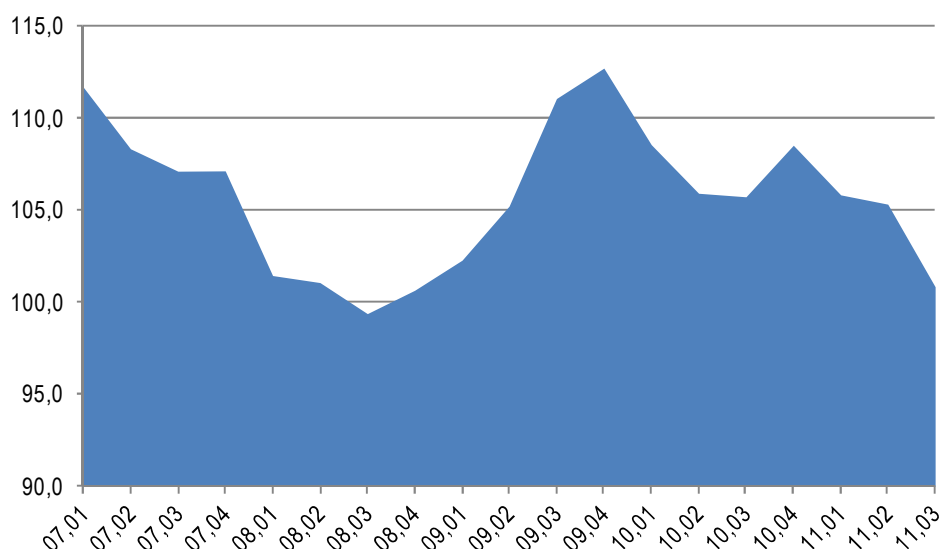
(c) Dépenses de consommation des institutions sans but lucratif au service des ménages incluses.

S'agissant de la demande de consommation, l'incertitude quant à l'avenir, la perte de valeur des actions et la dette publique dans les portefeuilles des ménages ont entraîné une chute de la consommation de ces derniers en raison de l'"effet de richesse". Outre le revenu disponible, la richesse financière et réelle influence les choix de consommation.

Cette évolution est d'autant plus marquée que la confiance des ménages diminue, ce qui contribue à orienter négativement les décisions de dépenses de ces derniers. Il existe un rapport significatif entre le climat de confiance et la consommation de biens (durables principalement), tout particulièrement à court terme, qui se manifeste par le report de certaines dépenses pouvant être différées. L'indice de confiance des ménages a atteint son niveau minimal au 3^e trimestre 2008 pour remonter ensuite jusqu'à la fin 2009. Il enregistre une nouvelle chute aux 2^e et 3^e trimestres 2010 et à partir du 2^e trimestre 2011.

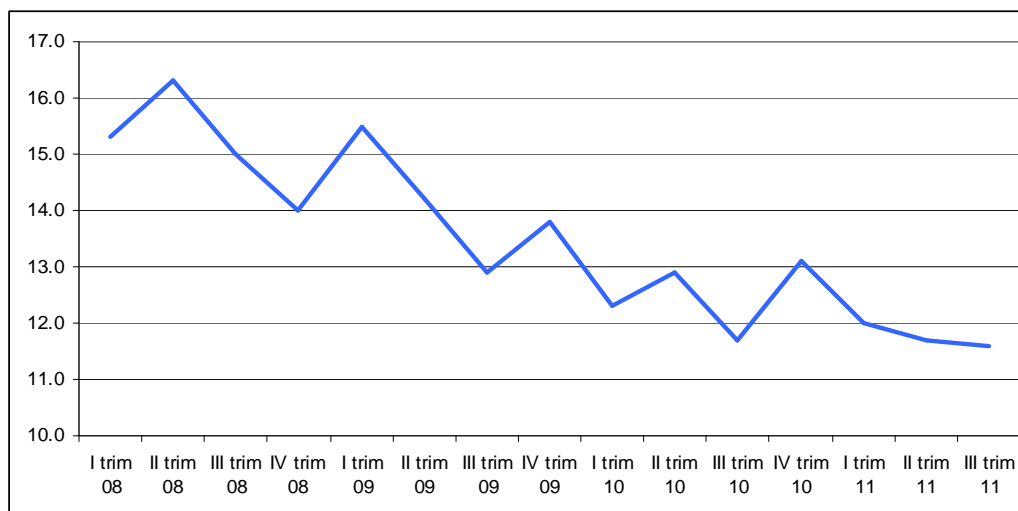
Notons également la détérioration des attentes relatives à la possibilité réelle d'épargner au cours des 12 mois suivants (de -62 à -89). Les prévisions de Prometeia sur la propension à l'épargne font état d'une chute qui se prolongera jusqu'en 2014. Les ménages puiseront dans leur épargne pour faire face aux flux de dépenses bien que le revenu disponible en termes réels soit en chute pour la quatrième année consécutive et que le patrimoine financier soit lui aussi en baisse (-7 % en termes réels en 2011).

Graphique 3 – Indice du climat de confiance des ménages.
Base de l'indice: 1980



Source: ISTAT, confiance des consommateurs, 23 décembre 2011

Les dépenses mensuelles moyennes d'un ménage qui, en 2007, s'élevaient à 2 480 euros, se sont réduites à 2 453 euros en 2010. Les dépenses en nourriture et boissons, notamment, sont passées de 475 euros à 467 euros tandis que les dépenses en biens non alimentaires ont chuté de 2 009 euros en 2008 à 1 987 euros en 2010. Le logement, la santé et l'enseignement continuent de peser de plus en plus sur les dépenses mensuelles moyennes. Les mensualités moyennes des prêts versées par les ménages italiens ont atteint un sommet en 2009 (passant de 465 euros en 2008 à 510 euros) pour redescendre ensuite à 494 euros, soit toujours plus qu'en 2008.

Graphique 4 – Propension à l'épargne des ménages (2008-2011)

Source: ISTAT, revenu et épargne des ménages et bénéfices des sociétés, 13 janvier 2012

Une différence de près de 1 300 euros sépare les dépenses mensuelles moyennes des ménages ouvriers (2 372 euros) et celles des ménages des professions entrepreneuriales ou libérales (3 674 euros). Les dépenses des ménages dont le chef de famille est un chômeur, une femme au foyer ou une personne non active pour d'autres raisons (à l'exception des pensionnés, dont les ménages dépensent en moyenne 2 108 euros) tombent quant à elles à 1 856 euros. Les mêmes constatations valent pour la médiane des dépenses, à des niveaux plus bas. En général, les ménages qui enregistrent des niveaux de dépenses les plus bas (ménages de pensionnés, ménages dont le chef de famille est une personne exclue du marché du travail, par choix personnel ou dans une autre situation de non-emploi) consacrent une part plus élevée de leurs dépenses totales aux biens de première nécessité, tels que le logement et la nourriture (ils représentent à eux seuls 63,8 % des dépenses des ménages dont le chef de famille est dans une situation de non-emploi autre que le chômage et 74,7 % des dépenses des personnes âgées vivant seules). Concernant les personnes âgées, il convient d'ajouter aux dépenses fixes les frais de santé, qui représentent 4,9 % supplémentaires dans le cas des personnes isolées et 5,4 % dans le cas des personnes vivant en couple. Ces catégories, qui sont déjà les moins favorisées, sont aussi les plus affectées, d'une part par la hausse des impôts indirects et de la pression fiscale en général et, d'autre part, par les restrictions budgétaires des collectivités locales et la réduction des dépenses sociales.

Parmi les effets majeurs des mesures anticrise sur le revenu disponible et sur les dépenses des ménages figurent les répercussions de l'introduction de nouveaux impôts et de l'augmentation des accises et de la TVA: les prévisions de la Confindustria (Confédération générale de l'industrie italienne) en ce qui concerne la pression fiscale indiquent un niveau record de 45,1 % du PIB en 2012 et une nouvelle hausse en 2013.

L'ISTAT affirme qu'en 2011, un Italien sur quatre est pauvre (24,7 % de la population). Selon les dernières données publiées par l'ISTAT sur le revenu et les conditions de vie des ménages (ISTAT, décembre 2011), si l'on en croit la définition d'Eurostat, 18,2 % des personnes qui résident en Italie sont exposées au "risque de pauvreté" et 6,9 % vivent en situation de "privation matérielle grave". Les données de l'ISTAT font état d'un "risque de pauvreté" plutôt stable en 2009-2010, après les hausses intervenues entre 2007 et 2009. Toutefois, la période 2009-2010 a vu croître la proportion de personnes qui vivent au sein de familles à faible intensité de travail, c'est-à-dire dont les membres entre 18 et 59 ans travaillent moins d'un cinquième du temps.

Les mesures d'accélération de la réforme des pensions prévoient de mettre fin, en 2012, à l'indexation des pensions supérieures à 915,52 euros par mois, ce qui aggrave la situation économique des retraités. Selon les estimations de l'ISTAT, ce seuil garantirait l'indexation pour 89,7 % des pensionnés exposés au risque de pauvreté mais, compte

tenu de l'augmentation de la pression fiscale, la part de pensionnés vivant sous le seuil de pauvreté est destinée à croître.

Les dépenses sociales et les dépenses de santé sont les domaines les plus touchés par le train de dispositions anticrise adoptées en rafales ces derniers mois. De plus, les restrictions imposées aux collectivités locales risquent, d'une part, de réduire une nouvelle fois les fonds publics destinés à l'assistance et, d'autre part, d'augmenter davantage la pression fiscale, qui a déjà atteint un niveau historique depuis la série de mesures de décembre 2011. Plus particulièrement, la réduction du budget du fonds pour les personnes dépendantes et du fonds pour les familles et les enfants mineurs empêchera de très nombreux ménages de conserver ces avantages et contribuera à leur appauvrissement, surtout les familles nombreuses ou comptant une ou plusieurs personne(s) handicapée(s), et à réduire les services de soutien aux travailleuses mères de famille.

Depuis le transfert progressif de la gestion des dépenses sociales et de santé aux collectivités locales, les restrictions imposées aux structures territoriales des pouvoirs publics pourraient aggraver davantage les effets des coupes budgétaires.

Outre l'augmentation des impôts et de certains prix qui érodent le revenu des ménages, les dynamiques du marché du travail constituent elles aussi un facteur d'appauvrissement et d'éventuel accroissement des inégalités. Les conditions sur le marché du travail se dégradent à nouveau, après une amélioration au début 2011.

S'agissant du recours aux allocations de chômage partiel de la *Cassa integrazione*, si les "interventions ordinaires" (auxquelles ont droit toutes les entreprises) sont en chute depuis 2009, les "interventions extraordinaires" ou au titre d'une dérogation (visant à faire face à une situation de crise grave) n'ont commencé à diminuer qu'à partir de 2010. Alors que les interventions ordinaires ont continué de chuter en 2011, les deux autres types d'intervention se maintiennent à des niveaux plus élevés qu'en 2009. Selon les prévisions de la Confindustria (2011), le recours aux allocations de chômage partiel continuera de régresser. Les effets sur le marché du travail dépendent de la capacité des entreprises à réintégrer les travailleurs en chômage partiel; en effet, au cas où les entreprises ne sont pas en mesure de réintégrer les travailleurs, la diminution du recours aux allocations de chômage partiel se traduira par une hausse du chômage alors que, d'autre part, la résorption de la main-d'œuvre en chômage partiel au sein des entreprises peut freiner la création de nouveaux emplois.

Les prévisions économiques négatives pour les prochains trimestres font toutefois craindre une réduction des taux de réintégration des travailleurs qui émargent à la *Cassa integrazione* et, partant, une augmentation du nombre de travailleurs en disponibilité.

Tableau 1 – CHÔMAGE PARTIEL. Heures autorisées par type, 2005-2011.

	ORDINAIRE	EXTRAORDINAIRE	DÉROGATION	TOTAL
2005	142 449 534	89 779 557	13 326 838	245 555 929
2006	96 571 464	111 194 082	23 509 256	231 274 802
2007	70 646 701	88 181 307	24 884 204	183 712 212
2008	113 024 235	86 688 660	27 947 360	227 660 255
2009	576 418 996	215 897 088	121 718 553	914 034 637
2010	341 810 245	488 790 424	373 037 580	1 203 638 249
2011	226 168 922	411 490 663	315 847 211	953 506 796

Source: INPS, Observatoires statistiques

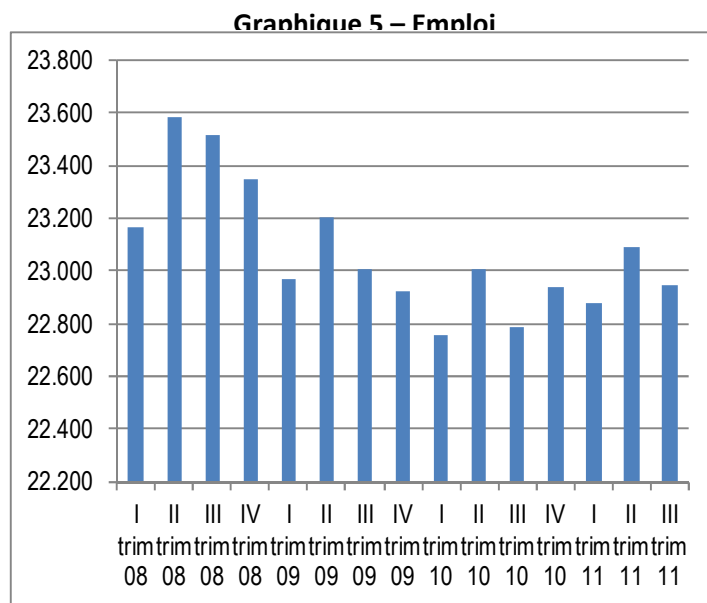
Les données relatives à l'emploi indiquent une diminution du nombre d'employés au 3^e trimestre 2011. Les effets de la crise économique internationale sur l'emploi en Italie se manifestent dès le 3^e trimestre 2008 et culminent au 1^{er} trimestre 2010. Après une reprise incertaine et instable des niveaux d'emploi entre fin 2010 et début 2011, la pression des marchés financiers sur l'Italie et les mesures adoptées par la suite ont provoqué un nouveau ralentissement de l'économie et une nouvelle dégradation des conditions du marché du travail.

La baisse du taux d'activité en 2010 est particulièrement significative, de même que la reprise de ce taux qui a suivi fin 2010 et début 2011. Malgré les premiers signes de

reprise après le minimum enregistré en 2010, le taux d'activité se réduit une nouvelle fois en 2011.

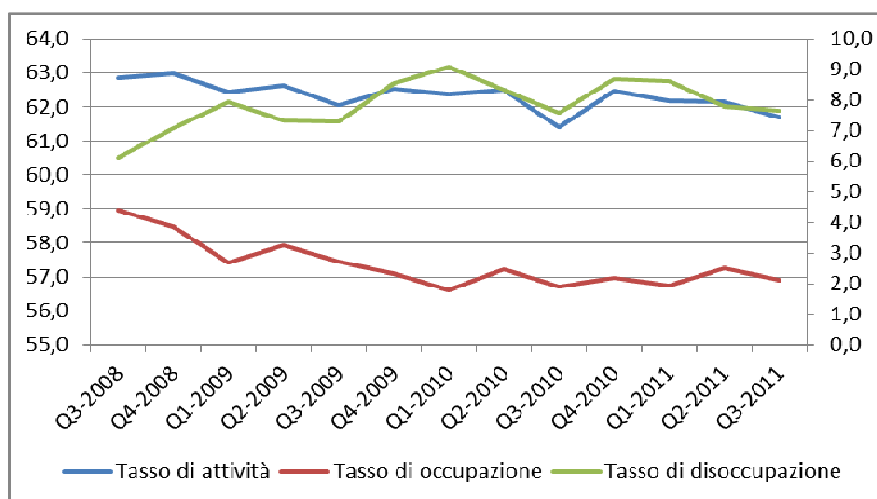
Le chômage augmente soudainement à la fin du 4^e trimestre 2009, redescend à un taux de 7,6 % au 3^e trimestre 2010, remonte ensuite au 4^e trimestre 2010 pour finalement se fixer au 3^e trimestre 2011 à un taux de 7,6 %, soit un taux de chômage supérieur à celui enregistré avant la crise de 2008.

Il est particulièrement intéressant de comparer l'évolution trimestrielle du taux d'activité, de chômage et d'emploi. Les données démontrent en effet une augmentation des travailleurs qui, découragés par leurs vaines recherches d'un emploi, cessent de chercher.



Source: ISTAT, emploi et chômage, 5 janvier 2012

Graphique 6 – Taux d'activité, taux d'emploi et taux de chômage (2008-2011)



Source: ISTAT, emploi et chômage, 5 janvier 2012

En 2011, seul le travail à durée déterminée continue de croître; le nombre de chercheurs d'emploi diminue tandis que le nombre de personnes découragées et de chômeurs de longue durée augmente; l'incidence du chômage de longue durée au 3^e trimestre 2011 correspond à 52,6 %, soit une hausse de 2,5 points de pourcentage par rapport à l'année

précédente. Sur le marché du travail, les signaux positifs enregistrés au premier semestre 2011 ont été atténués par la tendance estivale qui a vu croître le recours aux allocations de chômage partiel.

Les craintes d'une augmentation du chômage et de la possibilité d'une réduction du nombre d'heures travaillées, d'une augmentation de la précarité et du chômage chez les jeunes ont fait leur réapparition.

Les politiques mises en œuvre par le gouvernement Berlusconi, dans un premier temps, et par le gouvernement Monti ensuite ne stimulent pas suffisamment l'économie pour atténuer les effets de la crise; d'autre part, les mesures introduites pour rééquilibrer les finances publiques, notamment le renforcement de la pression fiscale et la réduction des fonds destinés au soutien des ménages les plus défavorisés, risquent d'aggraver la situation économique d'un nombre croissant de ménages et de personnes.

4. CONCLUSIONS

À partir de novembre 2008, le gouvernement italien a introduit des mesures, assorties de différents délais et modalités, afin de contrer dans un premier temps les effets de la crise économique, et ceux de la crise de confiance vis-à-vis de la dette publique ensuite.

Toutefois, les dispositions introduites au cours de la période observée visent principalement à augmenter les recettes pour redresser les finances publiques du pays, faisant ainsi croître la pression fiscale sur les citoyens. La dernière mesure en date, le décret "Salva Italia" du gouvernement technique dirigé par Mario Monti, n'échappe pas à cette critique.

De plus, la réduction des dépenses, également opérée dans l'idée de reprendre le contrôle du budget de l'État et de répondre aux pressions spéculatives sur les marchés internationaux, notamment en 2011, aggrave dans de nombreux cas la situation économique des ménages, tout particulièrement les moins favorisés.

La crise en Italie frappe durement l'emploi et l'aide sociale; il n'en reste pas moins vrai qu'en raison, du besoin de rééquilibrer le budget de l'État, la marge de manœuvre du gouvernement pour réagir à la crise est réduite. À partir de l'été 2011 ces arbitrages deviennent plus aigus et l'attaque spéculative contre l'Italie sur les marchés financiers impose l'adoption de mesures drastiques.

Les dispositions adoptées dans l'urgence face à la crise ne permettent pas de corriger les faiblesses structurelles de l'Italie; néanmoins, le nouveau gouvernement examine actuellement de telles mesures.

Le renforcement de la pression fiscale et en particulier la réintroduction de la taxe sur le premier logement, la hausse du ticket modérateur, l'augmentation de la TVA et des accises participent à l'affaiblissement du pouvoir d'achat des ménages et augmentent le nombre de ménages vivant sous le seuil de pauvreté.

De plus, les coupes dans les dépenses, particulièrement les dépenses de santé et le financement des collectivités locales et des fonds sociaux, se répercutent majoritairement sur les ménages les moins favorisés.

Les difficultés économiques, entraînant par ailleurs une diminution de l'emploi, une augmentation du chômage et une insertion plus difficile sur le marché de l'emploi ne font que dégrader davantage encore la situation des ménages.

Les problèmes de l'Italie sont principalement d'ordre structurel et le gouvernement actuel examine des programmes de réforme plus radicaux, par exemple la réforme du marché du travail et les libéralisations. L'application stricte des mesures introduites pour rééquilibrer le budget et réduire la dette publique est une condition sine qua non pour aller de l'avant grâce à des réformes visant à stimuler la croissance.



Comité économique et social européen

Rue Belliard 99
1040 Bruxelles
BELGIQUE

Responsable d'édition: unité "Visites et Publications"
EESC-2013-33-FR

www.eesc.europa.eu

© Union européenne, 2013
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

FR



QE-32-12-542-FR-C
ISBN 978-92-830-2002-8



doi:10.2864/26056