

Italie

Fédéralisme, privatisation et philosophie individualiste

ALESSANDRO MESSINA

MARTINO MAZZONIS

L'Italie subit actuellement plusieurs changements institutionnels radicaux qui provoquent des transformations traumatisantes dans la vie des citoyens. A la suite d'un débat continu, une réforme institutionnelle visant à décentraliser l'organisation de l'Etat a été mise en œuvre. Il s'agit-là d'un mécanisme dangereux qui intervient dans un contexte général où les incitations à la privatisation se multiplient. C'est ce mécanisme que le gouvernement est en train d'instrumentaliser pour réduire le rôle de l'Etat en tant que garant des droits individuels.

Cette réforme, qui a été approuvée hâtivement par le Parlement et qui manque de structure institutionnelle appropriée, a entraîné un transfert de compétences sans précédent en ce qui concerne la fourniture de services importants tels que la santé et l'éducation. En particulier, certaines responsabilités ont été déléguées aux régions, sans transfert de ressources suffisantes pour la fourniture des services essentiels. Il n'y a pas eu de décentralisation de la fiscalité et avec la dernière loi budgétaire pour 2003, Berlusconi a réduit les transferts aux autorités locales. En outre, aucun instrument n'a été prévu pour créer un équilibre entre les régions pauvres et les régions riches (le PIB par habitant en Lombardie est plus du double de celui de la Calabre).

Au cours des dernières réunions du Conseil des Premiers Ministres, l'Union européenne a continué de proposer à tous les membres la privatisation des services publics. Dans le même temps, le pacte de stabilité intérieure de l'Italie (signé par les régions et l'administration centrale), qui propose au niveau national des obligations convenues entre les Etats nationaux et l'Union européenne, impose des restrictions fiscales aux vingt régions du pays et les oblige à réduire la sécurité sociale locale. Tel est le contexte dans lequel s'est déroulé le changement de gouvernement (l'arrivée au pouvoir de Berlusconi), ainsi que le choix néolibéral du nouveau cabinet qui invite les autorités locales à privatiser les sociétés relevant des municipalités (transports, stations hydrauliques, etc.). L'Article 35 de la loi de budget 2002 demandait aux autorités locales de privatiser les services publics tels que les transports ou la distribution d'eau, se faisant l'écho des décisions de l'Union européenne. Dans l'ensemble, les résultats produits par le fédéralisme, l'Union européenne et le gouvernement menacent de devenir un pot-pourri dans lequel les services sont privatisés, les prix à la consommation augmentent et les différences entre les régions se creusent.¹ L'énorme écart existant en termes de qualité des services et de structure du marché du travail risque de se creuser si la réforme de

¹ Inutile de dire qu'il n'y a eu aucun débat sérieux dans le pays sur la réforme de l'Etat dans le sens du fédéralisme ou sur la privatisation. Le gouvernement continue d'appliquer des réformes cachées qui ont un impact fort, les organismes locaux différencient leurs modèles de prestations sociales et les ressources publiques sont réorientées au profit des classes riches, par une manœuvre // tactique // de redistribution inverse.

décentralisation de l'Etat n'inclut pas des instruments permettant d'équilibrer les ressources au niveau central.

Volte-face en qui concerne les droits

L'Italie est le pays européen ayant le moins d'instruments de protection du revenu (allocations chômage). En raison de la flexibilité de l'emploi, il y a très peu de contrats à temps partiel, qui sont très fréquents en Europe. Par ailleurs, l'emploi temporaire y est très largement répandu – les sociétés italiennes ont choisi de réduire le coût de la main-d'œuvre et d'avoir de faibles niveaux de protection sociale, afin d'être compétitives sur les marchés internationaux. Le nombre de personnes définies par Eurostat comme des travailleurs indépendants est pratiquement le double de la moyenne européenne et est égal à 26,2% de la main-d'œuvre totale (seuls le Portugal et la Grèce ont des pourcentages plus élevés). Un pourcentage aussi élevé de travailleurs indépendants ne renvoie certainement pas à des professionnels, mais plutôt à des travailleurs qui ont des contrats de collaboration,² bien que les tâches qu'ils remplissent les critères de l'emploi à temps plein. Selon l'Institut national de la statistique, ISTAT, 20% de la main-d'œuvre travaille dans ces conditions, et c'est dans ce segment que la pauvreté est la plus fréquente.

Selon l'ISTAT, en 2001, 12% de la population (7,83 millions de personnes ; 2,63 millions de familles) vivait dans la pauvreté relative, 66% dans le sud, tandis que les personnes vivant dans la pauvreté absolue étaient au nombre de 3,28 millions, soit 4,2% de la population, 75% dans le sud. Entre 2000 et 2001, la pauvreté à l'échelle nationale a reculé de 0,3%, mais elle a progressé dans le sud où les taux de chômage de longue durée, des femmes et des jeunes, et la généralisation du travail irrégulier continuent d'atteindre des niveaux très élevés.

Impact de la monétisation de la protection sociale

Le mauvais classement de l'Italie en matière de renforcement des capacités des femmes est dû en partie à la tendance à la monétisation du système de protection sociale. De nombreuses régions ont tendance à remplacer les systèmes d'assistance et de soins (pour les personnes âgées, les enfants et les handicapés) par des allocations monétaires (détaxe, bons, indemnités). En pratique, cependant, les familles pauvres ont tendance à préférer l'utilisation de ces allocations comme soutien au revenu général, alourdissant ainsi la charge des femmes qui doivent à présent également remplir les tâches relatives aux soins et à l'assistance. Ces responsabilités domestiques supplémentaires rendent la participation des femmes au marché du travail plus difficile, ou secondaire par rapport à celle des hommes (temps partiel, alternance entre emploi à l'extérieur et soins du ménage, etc.).

En outre, la monétisation de la protection sociale peut être socialement régressive. Dans certains cas, comme par exemple les bons scolaires dont le but est de donner droit à l'éducation, les instruments traditionnels de protection sociale ont été transformés en un véritable instrument de redistribution en direction des couches supérieures de la société : dans certaines régions, 90% des bons scolaires ont été

² Des travailleurs occasionnels, des sous-traitants qui se rendent quotidiennement au bureau, ont un calendrier de travail et un chef, mais sont traités comme des travailleurs indépendants en termes juridiques : pas de congés, pas d'assurance maladie, pas de régime de pension, etc.

accordés à des élèves d'écoles privées, des enfants des couches supérieures qui ne représentent guère plus de 5 à 7% de la population scolaire.

Chute des dépenses publiques

Dans un contexte social aussi difficile, le débat politique sur la protection sociale est constamment lié au débat sur les ressources : les partisans de la privatisation soutiennent que le secteur public italien est trop cher. Cependant, un système privé est-il réellement moins cher ? Et est-il vrai que les Italiens dépensent trop pour les droits ?

Si l'on compare les dépenses publiques de l'Italie à celles d'autres pays européens, on note que l'Italie a tendance à être en-dessous de la moyenne.³ Son niveau relativement faible de dépenses publiques est en grande partie le résultat de la réduction des dépenses en matière d'assistance sociale et, dans une certaine mesure, de soins de santé. En 1999, l'Italie a dépensé 5,8% de son PIB au titre des soins de santé, contre 8,1% en France, 8% en Allemagne, 6,4% au Royaume-Uni et en moyenne 7,1% dans l'UE. En 1998, les Etats-Unis dont le système est presque totalement privé ont dépensé 5,7% de leur PIB au titre des soins de santé publics. En outre, il faut prendre en considération le fait que les chiffres du PIB par habitant pour tous ces pays sont plus élevés que ceux de l'Italie. Par conséquent, en termes absolus, les dépenses par habitant sont également plus élevées : selon le PNUD, l'Italie est troisième en partant du bas dans le classement des dépenses par habitant, parmi les vingt plus grandes économies, et dépense dans l'ensemble (dépenses privées plus dépenses publiques) 61% de moins que les Etats-Unis, tout en dispensant des soins de santé jugés néanmoins de qualité bien supérieure.

En poussant l'analyse du système de soins de santé, l'une des réussites notables de la protection sociale en Italie (la deuxième meilleure qualité au monde selon le classement de l'OMS) on peut constater que, au sein de la direction régionale des soins de santé, les régions qui dépensent le plus sont celles qui réorientent les ressources vers un système de santé privé. Alors que le système public est lié par des critères d'efficacité plutôt que de profit, le système privé a tendance à hospitaliser des gens qui n'en ont pas besoin, à prolonger les hospitalisations, et à prescrire des traitements plus coûteux, afin de recevoir des remboursements plus élevés des caisses des régions. Le déficit de la Lombardie, chef de file du processus de privatisation et région la plus riche du pays, a décuplé en cinq ans et a augmenté plus que la moyenne des autres régions dans le secteur de la santé publique.

Les immigrants : entre xénophobie et exploitation

Les nouvelles lois votées par le gouvernement équivalent à une forme de semi-esclavage pour les étrangers qui viennent travailler en Italie. Ces lois sapent sérieusement les conditions sociales et les droits des immigrants, car elles lient directement le permis d'entrée dans le pays à l'existence d'un contrat, ce qui donne à

³ Dans l'UE, les dépenses au titre de la protection sociale atteignaient 27,6% du PIB en 1999. Dans cette période, l'Italie a dépensé 25,3% de son PIB pour la protection sociale, ne dépassant que l'Espagne, le Luxembourg et le Portugal parmi les pays de l'UE. Entre 1990 et 1999, le pourcentage du PIB consacré aux dépenses au titre de la protection sociale en Italie s'est accru de 0,6%, contre un accroissement de 2,1% dans l'UE, de 2,4% en France, de 4,2% en Allemagne (mais il y a eu la réunification), et de 3,9% en Grande-Bretagne.

l'employeur un grand pouvoir. Si le contrat est rompu, l'immigrant doit quitter le pays, quelle qu'ait été la durée de son séjour. Les étrangers sont employés par des familles pour s'occuper des enfants et des personnes âgées, notamment dans les grandes villes. Il s'agit souvent de travail irrégulier et mal rémunéré, avec peu de droits et une relation servile à l'égard de l'employeur. Nombre de ces gens vivent avec les familles qui les emploient et dépendent d'elles pour leur toit. C'est l'un des facteurs qui mènent au placement de cette main-d'œuvre dans des segments vulnérables du marché du travail, alors qu'il y a en même temps un manque de services publics correspondants (où les ressortissants étrangers pourraient être effectivement employés, avec les mêmes droits que les autres travailleurs)⁴.

La situation des demandeurs d'asile est encore pire, car les procédures sont devenues plus sélectives et les ressources financières disponibles pour traiter les demandes d'asile diminuent constamment. L'asile n'est pas réglementé par une loi, bien qu'étant garanti par le fait que l'Italie a signé le Traité de Genève.

Une philosophie individualiste

L'attention portée aux droits de la personne, au bien-être de la communauté et à la valorisation d'un patrimoine commun ne semble pas être une caractéristique dominante de l'administration Berlusconi. Nombre de ses règlements proposés ou déjà approuvés enlèvent aux institutions publiques leurs responsabilités sociales, laissant l'individu à mi-chemin entre le marché et la charité, à l'avantage exclusif des grandes sociétés, notamment celles qui peuvent éviter la concurrence ou celles qui ont des accointances avec le pouvoir politique.

Ce n'est certainement pas un hasard si l'un des premiers actes de l'administration Berlusconi a été de rendre non punissable le délit de pratiques comptables frauduleuses. En d'autres termes, la fraude comptable commise par l'administration d'une société a été dépénalisée. Cette mesure ainsi que de nombreuses autres prises en matière d'administration judiciaire, en plus d'éroder partiellement l'administration de la justice elle-même, est une résultante claire des démêlés du président du Conseil, ministre des Affaires étrangères, Berlusconi avec la justice⁵, ainsi que de ceux de certains des députés de son parti.⁶

⁴ Paradoxalement, les secteurs politiques et sociaux qui s'opposent le plus à l'immigration (en particulier *Alleanza Nazionale* et la *Legha Nord*, membres de la coalition gouvernementale) favorisent l'augmentation des entrées de ressortissants étrangers dans un marché du travail peu protégé et instable, en encourageant les prestations sociales privées et orientées vers la famille. C'est parce que la meilleure solution pour une famille ayant la responsabilité totale d'une personne âgée, c'est souvent d'employer irrégulièrement un étranger.

⁵ Le Premier ministre Paolo Berlusconi, le Député Cesare Previti et d'autres ont été poursuivis pour corruption ainsi que pour de nombreux délits fiscaux, et ils modifient à la fois les lois et le système judiciaire pour éviter les sanctions ou repousser les procès jusqu'à expiration des délais de jugement.

⁶ La dernière proposition (en train d'être examinée au moment de la rédaction de ce rapport) introduit la possibilité pour le défendeur d'invoquer une « suspicion légitime » (dans laquelle la personne jugée demande le transfert du procès d'une juridiction à une autre, parce qu'elle a des soupçons fondés selon lesquels le tribunal est inique à son égard et qu'elle est victime de persécution) concernant l'impartialité du tribunal requis pour le juger. Bien que ce recours légal existe déjà dans certaines limites, celles-ci sont supprimées par cette proposition.

Il convient de noter qu'aucune mesure n'est prise pour améliorer la qualité de la justice elle-même (par exemple, les procédures judiciaires prennent un temps extrêmement long). Au contraire, elles visent toutes à protéger les alliés du président du Conseil. De fait, la stratégie des avocats de Berlusconi pour ses procès est centrée sur le report des auditions jusqu'à ce que les délits pour lequel le président du Conseil est jugé soient prescrits par la limite découlant de la nouvelle législation qu'il a lui-même proposée, plutôt que de démontrer en premier lieu qu'aucun crime n'a été commis. En l'occurrence, la stratégie du gouvernement va au-delà d'une philosophie individualiste, allant jusqu'à transformer les intérêts privés des classes dirigeantes en législation nationale.

De l'aide au développement à la charité volontaire des entreprises

A partir de cette perspective de classe, la suggestion de détaxe proposée par le gouvernement italien au Sommet mondial 2002 à Johannesburg est également emblématique : les sociétés bénéficient d'abattement fiscal et sont donc invitées à faire des actes de charité, remplaçant la contribution de l'Etat au développement. Le gouvernement actuel peut modifier toute la structure de l'aide publique au développement (APD), selon la disposition des sociétés à faire des dépenses au titre de l'APD pour obtenir du gouvernement des avantages fiscaux. Qui plus est, il y a la proposition de Berlusconi et de José Maria Aznar de lier l'aide publique au développement (en italien Aiuto per lo Sviluppo – APS) à la répression de l'émigration clandestine (« Nous vous aiderons si vous empêchez vos citoyens d'émigrer »). Fort heureusement, la proposition n'a pas été adoptée au niveau européen. Sur la question du développement, la recherche par le gouvernement d'une bonne publicité et l'absence de plus en plus grande de l'Etat vont de pair, donnant une image claire de la tendance du gouvernement à se lancer dans l'action politique orientée vers les médias. Fait révélateur, le président du Conseil/ministre des Affaires Etrangères a déclaré avec véhémence, à diverses reprises, que c'est « une honte » que l'Italie soit le pays d'Europe (et de l'OCDE) ayant les dépenses les plus faibles au titre de l'aide au développement, mais la somme allouée dans le projet de loi de finance 2002 est restée faible, à 0,13% du PIB.

En attendant, il n'y a aucun signe de nouvelle loi portant sur l'aide au développement. Les déclarations spectaculaires, sans engagements financiers concrets, se multiplient (comme par exemple, la proposition d'un Plan Marshall pour la Palestine), tandis que des mesures insignifiantes sont annoncées comme de grandes interventions (le fonds de lutte contre le SIDA lors du G-8 de Gênes).

En 2002, lors de la Conférence internationale sur le financement du développement à Monterrey, au Mexique, le gouvernement italien avait accepté l'engagement d'augmenter l'APD à 0,39% du PIB d'ici à 2006. On verra bien. Le danger est que pour déclarer l'accroissement de l'APD, il se serve du tour comptable qui consiste à ajouter l'argent destiné à réduire la dette des pays les plus pauvres à la somme présentement allouée.

Sbilanciamoci - Lunaria
<mazzonis@lunaria.org>