



HAL
open science

Le gouvernement s'engage dans la lutte contre la pauvreté : entre nécessité et opportunisme politique

Michaël Bardin

► **To cite this version:**

Michaël Bardin. Le gouvernement s'engage dans la lutte contre la pauvreté : entre nécessité et opportunisme politique. *La lettre d'Italie : Droit & politique italienne*, 2017, 8, pp.16-18. halshs-01702375

HAL Id: halshs-01702375

<https://shs.hal.science/halshs-01702375v1>

Submitted on 14 Feb 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ensemble de l'argumentation laisse un arrière-goût amer de justification à une réforme dont il a lieu de soupçonner l'esprit centralisateur mais, d'un point de vue strictement juridique, les motifs énoncés par la Cour suffisent pour démontrer la conformité à la Constitution des nouveaux dispositifs du décret législatif de 2006.

Le décret législatif n° 152 de 2006 confie à l'État l'initiative dans deux procédures. La première, de nature administrative, est engagée par le ministre de l'Environnement (art. 313 et art. 314 du décret législatif). Lorsque l'auteur d'un dommage à l'environnement n'a pas pris des mesures de réparation, le ministre lui demande d'obtempérer dans un délai déterminé, par le moyen d'une ordonnance immédiatement exécutoire. Si le responsable refuse d'agir, le ministre fixe de manière autoritaire le montant de la réparation et prend une seconde ordonnance par laquelle il somme ledit responsable de payer dans un délai de soixante jours suivant la notification de l'ordonnance.

Cependant, la procédure administrative ne saurait suffire à elle seule pour défendre l'environnement. Il faut savoir élever un conflit au-dessus des injonctions ministérielles et le soumettre à l'autorité des juges. Le décret législatif prévoit par

conséquent une deuxième procédure, cette fois-ci de nature juridictionnelle. Elle permet au ministre de l'Environnement de saisir le juge judiciaire dans les cas visés par l'article 311 du décret législatif n° 152 de 2006. Aux termes dudit article, toute personne qui commet un fait illicite, une omission ou des comportements dangereux en violant la loi, les règlements ou des mesures administratives, par négligence, impéritie, imprudence ou violation de normes techniques, causant de la sorte des dommages à l'environnement, a l'obligation de le restaurer dans son état initial. À défaut, il devra procéder à une réparation



financière.

Les deux procédures, administrative et juridictionnelle, sont alternatives. Le ministre ne peut pas les utiliser

parallèlement ni l'une après l'autre (art. 315 du décret législatif).

Le rétrécissement des voies de recours instaurées par le droit italien pour obtenir réparation du dommage environnemental témoigne d'un retour en force de l'État, après une politique continue de régionalisation et de décentralisation commencée dans les années 1990 et qui connut son apogée lors de l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle de 2001.

Il serait sans doute de bon ton de déplorer cette apparente défiance envers les régions et les collectivités locales, de regretter que

le décret législatif de 2006 soit dépourvu de cet esprit de conciliation à laquelle le législateur italien est d'ordinaire si attaché. Mais n'a-t-il pas voulu, par ce moyen, marquer l'importance accordée à la matière environnementale ? Car en mettant en avant le rôle de l'État, le décret législatif parvient aussi à valoriser l'environnement. Une matière si essentielle que seul l'État est en mesure d'engager des procédures relatives à la responsabilité environnementale.

Loin des regrets que pourrait engendrer la législation italienne, il faut donc se réjouir que la protection de l'environnement soit devenue un enjeu fondamental chez nos voisins transalpins. ■ *Sylvie Schmitt*

■ Gouvernement

Le gouvernement s'engage dans la lutte contre la pauvreté : entre nécessité et opportunisme politique



Le 9 juin 2017, le Conseil des ministres, sur proposition de Giuliano Poletti, ministre du Travail et des Politiques sociales, a approuvé l'examen préliminaire d'un décret législatif portant application de la

loi n° 33 du 15 mars 2017 (loi sur la lutte contre la pauvreté, la réorganisation des prestations sociales et le renforcement des systèmes d'interventions et de des services sociaux). Ce décret-législatif (no 147 du 15 septembre 2017, Dispositions relatives à l'introduction d'une mesure nationale de lutte contre la pauvreté) a finalement été publié le 13 octobre dernier (*GU*, n° 240).

La mesure phrase souhaitée par le Gouvernement Gentiloni est le Revenu d'Inclusion (ReI).

I. - DES ÉTUDES STATISTIQUES PRÉOCCUPANTES

La mesure initiée par le gouvernement précédait de quelques semaines un rapport de l'*Istat* faisant état d'une dégradation des conditions de vie. En distinguant selon une méthode basée sur la consommation des ménages (par simplification, en se basant sur un panier de biens et de services considérés comme essentiel et variable en fonction de l'âge des membres du ménage, de la situation géographique et plus précisément encore de la commune de résidence), l'Institut distingue la pauvreté absolue de la pauvreté relative.

L'étude menée au cours de l'année 2016 démontre qu'1.619.000 ménages vivent dans la pauvreté absolue (soit 4.742.000 personnes). Si le rapport note que les chiffres globaux laissent à penser que la situation est relativement stable par rapport à 2015, une étude plus détaillée démontre que les familles nombreuses (trois enfants et plus) sont toujours plus touchées (presque 138.000 familles, soit environ 815.000

Loin de mettre en œuvre de simples objectifs au niveau national, le décret législatif prévoit la mise en place d'un « maillage » territorial destiné à promouvoir une plus grande homogénéité territoriale dans la fourniture des prestations et à mieux définir les lignes directrices des interventions.

individus), de même que les mineurs (presque 1.300.000 enfants en 2016).

Il en va de même concernant la pauvreté relative qui, hélas, reste tout autant stable. En 2016, elle touche 10,6% des ménages (2.734.000 ménages, soit presque 8,5 millions de personnes). À l'instar de la pauvreté absolue, la pauvreté relative touche également les familles composées de quatre (17,1%) ou cinq personnes ou plus deux (30,9%), sans pour autant épargner les jeunes familles puisque 14,6% des familles dont les parents ont moins de 35 ans.

Enfin et sans surprise, les familles dont l'un des membres est demandeur d'emploi sont plus largement touchés par la pauvreté relative (31 %) même si les familles de travailleurs ne sont pas pour autant épargnées (18,7%).

II. - LE CHOIX D'UNE MESURE UNIQUE ET NATIONALE, LE REDDITO DI INCLUSIONE

Le décret législatif introduit ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2018, la création d'un revenu d'insertion (ReI, *Reddito di inclusione*), en tant que mesure unique et nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le ReI est, selon le gouvernement, une mesure à vocation universelle, conditionnée, outre les conditions liées à des moyens financiers inférieurs au seuil de pauvreté, par l'adhésion à un projet personnalisé d'insertion sociale permettant au destinataire de retrouver une activité professionnelle.

Sur les exigences d'ordre économique, la famille du demandeur ne doit pas avoir une valeur ISEE (*Indicatore della Situazione Economica Equivalente*)¹ supérieure à 6.000 euros et un patrimoine immobilier (hors résidence principale) ne dépassant pas 20.000 euros.

La première vague d'attribution concernera les ménages avec des enfants mineurs ou handicapés, ceux dont la femme est enceinte ou encore ceux dont le demandeur est sans emploi et âgé de plus de 55 ans.

Pour autant, dès lors que les exigences économiques sont respectées, le ReI est compatible avec l'exercice d'un emploi (générant, de fait, un revenu peu élevé). À l'inverse, il n'est pas compatible avec la perception, par le demandeur ou une autre composante du ménage, d'une allocation chômage (*NASpI, Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego*).

Ce ReI sera constitué de deux éléments : un accompagnement financier (de 190 euros par mois pour une personne seule jusqu'à 490 euros par mois pour un ménage de cinq personnes ou plus) et la mise en œuvre d'un projet personnalisé qui engage tout le

ménage. Il s'agit plus simplement d'identifier les besoins du ménage et les perspectives professionnelles envisageables afin de permettre un retour à une activité susceptible d'extirper les personnes concernées du seuil de pauvreté. Le contenu de ce projet est négocié sous de très nombreux aspects avec le ménage : les objectifs visés, les moyens à mettre en œuvre ou encore le temps nécessaire à la concrétisation de ce projet. En retour, le titulaire de ce ReI s'engage à se soumettre aux différentes obligations indispensables à la concrétisation du projet retenu, tels que des formations par exemple.

L'accompagnement financier ne saura excéder 18 mois et il sera nécessaire d'attendre au moins 6 mois avant d'être à nouveau éligible au ReI.

III. - LA MISE EN PLACE D'UN SUIVI ET D'UNE ÉVALUATION AU NIVEAU NATIONAL

Loin d'être une mesure de plus d'aide sociale, le gouvernement, avec l'aide du Parlement, souhaite mettre en œuvre un véritable plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En ce sens, la mise en œuvre de ce plan a été anticipée puisque la loi de stabilité 2016 a créé le Fonds national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (dit Fonds Pauvreté), un fonds doté d'un budget structurel d'un milliard d'euros par an. À ce budget s'est ajouté en 2017 d'autres revenus qui laissent à penser que le budget actuel de ce fonds s'élève aujourd'hui à plus d'1,6 milliard d'euros.

Le Plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est prévu à l'article 8 du décret législatif. L'objectif premier est double : étendre progressivement les bénéficiaires de cette aide et accroître également, dans la limite des ressources du Fonds Pauvre des aides financières. Le Plan fera l'objet d'une évaluation annuelle et les objectifs initiaux et les seuils seront mis à jour tous les trois ans : les seuils des indicateurs des conditions économiques, le niveau de vie visé, les modalités de renouvellement de la prestation ou encore les délais d'indemnisation et de concrétisation du projet personnel...

Par ailleurs, le suivi et l'évolution de ce Plan seront réalisés par un Comité de lutte contre la pauvreté et d'un Observatoire de la pauvreté (article 16 du décret législatif).

Désigné comme l'organe de liaison entre les différents niveaux de gouvernement, le Comité constitue l'articulation technique du Réseau de protection et d'insertion sociale qui va être mis en place (voir ci-après). Rattaché au ministère du Travail et des Politiques sociales (et plus précisément à la Direction générale de la lutte contre la pauvreté et la planification sociale), il se compose d'un représentant de chacune des administrations concernées par le Plan. Dotés de fonctions qui seront a priori très larges. Prioritairement, il aura la charge de développer les méthodes et les outils d'analyse qui permettront d'évaluer les mesures mises en œuvre notamment au niveau local. L'évolution du Plan, au sens de son élargissement éventuel, sera proposé par le Comité.

Afin de s'assurer que le Comité dispose de données précises et pertinentes pour formuler ses préconisations, un Observatoire de la pauvreté est institué pour une durée d'au moins trois années renouvelables. Également sous la tutelle du même ministère, il sera composé d'une vingtaine de membres, dont au moins trois experts désignés par le ministère du Travail et des Politiques sociales. Il aura pour tâche de présenter un rapport semestriel analysant « la pauvreté » dans le pays : « la pauvreté extrême », la « pauvreté alimentaire » ou encore « éducative » selon l'article 16 du décret législatif. Outre ces analyses, il appartiendra à cet Observatoire de formuler des propositions. Ces rapports semestriels seront transmis au Parlement italien. Enfin, l'Observatoire devra émettre une opinion dans le cadre de l'évaluation annuelle du Plan.

Il est à noter que dans le cadre d'une situation sociale dégradée et sur un sujet aussi préoccupant que la pauvreté, le décret législatif précise bien la création du Comité, comme de l'Observatoire, « n'entraînant pas dépenses supplémentaires pour le secteur public » puisque les membres de ces deux organismes « ne peuvent prétendre à aucun traitement, indemnité, remboursement de frais ou quelque autres émoluments ».

Loin de mettre en œuvre de simples objectifs au niveau national, le décret législatif prévoit la mise en place d'un « maillage » territorial destiné à promouvoir une plus grande homogénéité territoriale dans la fourniture des prestations et à mieux définir les lignes directrices des interventions. Dénommé, Réseau de protection et d'insertion sociale du ministère du Travail et des Politiques sociales, il aura la charge de coordonner le système d'intervention prévu par la loi cadre n° 328 de 2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*).

Sous la présidence du ministre du Travail, il comprendra un représentant des ministères concernés directement ou indirectement par la lutte contre la pauvreté (les ministères de l'Économie et des Finances, de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, de la Santé, des Transports) ainsi qu'un représentant du département de la Politique familiale de la présidence du Conseil des ministres. De même, chacune des assemblées régionales et provinces autonomes dispose d'un représentant désigné par le président de la collectivité et l'ANCI (Association nationale des municipalités d'Italie) désigne vingt membres. Sans être membre de ce Réseau, un représentant de l'Institut nationale de Sécurité sociale (*INPS, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*) dispose d'une « invitation permanente » et plus ponctuellement, d'autres membres du gouvernement, des collectivités locales ou encore des différentes institutions publiques nationales ou locales peuvent participer aux réunions du Réseau.

Ce qu'il convient d'identifier comme un projet ambitieux est pourtant assez largement critiqué par les partis d'opposition.

IV. - UN ACCUEIL MITIGÉ DES PARLEMENTAIRES

Aucune mesure nouvelle n'emporte jamais une adhésion massive. Cela dit, le décret législatif soulève à la fois des controverses et des regrets au sein du Parlement italien.

Parmi les critiques majeurs, certains élus y voient surtout une mesure essentiellement portée à des fins électives. Ainsi, Daniele Capezzone, député de *Direzione Italia*, n'hésite pas à affirmer que ce programme constitue le « début de la course pré-électorale » et qu'il s'agit une fois de plus de « brûler l'argent public ». Selon ce dernier, ce sont encore les contribuables qui vont supporter le financement de cette mesure alors qu'il serait nécessaire de « procéder différemment » avec des réductions d'impôt pour les familles, les entreprises et plus globalement les travailleurs (...).

Roberto Maroni quant à lui insiste sur le caractère peu innovant de la démarche gouvernementale qui « copie la Région » en référence au « revenu d'autonomie » mis en place depuis deux ans en Lombardie.

Comme souvent, les critiques les plus acerbes viennent du *M5S*. L'argument électoral est également soutenu puisque le député Danilo Toninelli considère que cette mesure n'est utile que pour que le Parti démocrate « récupère des voix ». Du même parti, la députée Nunzia Catalfo estime aussi qu'il s'agit d'une mesure « stérile » et « fragmentaire » en considérant qu'environ 400.000 foyers vont en bénéficier alors que le nombre de familles pauvres [dans le] pays est de trois millions ». L'ampleur des critiques du *M5S* peine à masquer une certaine déception puisque le parti de

Beppe Grillo milite depuis plusieurs années pour une solution somme toute assez similaire, le « revenu de citoyenneté » (*Reddito di Cittadinanza*). Cette volonté a tenté d'être concrétisée en 2013 avec le dépôt du projet de loi n° 1148 (du 29 octobre 2013). Pourtant, l'examen du projet soutenu par le *M5S* démontre que le ReI n'est pas si éloigné du projet *grillinistes*. Ainsi, le *M5S* souhaitait apporter un soutien aux salariés gagnant moins de 9.360 euros (soit 6/10 du revenu médian au sein de l'UE). Il s'agissait donc de combler l'écart entre le revenu perçu et ce que le parti considérait comme devant être le revenu minimum garanti. Là encore contrairement à ce qu'affirment les parlementaires du parti, ce revenu de citoyenneté n'avait non seulement aucune vocation universelle mais il s'accompagnait, comme le ReI, d'un engagement à poursuivre des formations afin de favoriser la réinsertion professionnelle. Les différences les plus profondes, en définitive, tenaient surtout à l'ampleur du nombre de personnes aidées et à un financement, de fait, beaucoup plus important.

Ce n'est donc pas une intervention universelle, comme ce devrait être le revenu de la citoyenneté, mais une intervention sélective. Le bénéficiaire devrait également participer à des projets de formation et de réinsertion sociale, comme la perte d'intégration. Rien d'autre que le revenu d'inclusion sociale, en termes de structure d'intervention. Même si le *M5S* fournit un financement beaucoup plus important.



Plus mesuré mais avec des regrets à peine voilés, *Forza Italia*, par l'intermédiaire de Renato Brunetta, regrette un « instrument partiel et tardif ». Il est d'ailleurs en cela conforté par les organisations de la société civile comme la Confédération italienne des syndicats de travailleurs (*Cisl, Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori*) dont la secrétaire générale adjointe, Annamaria Furlan (*photo ci-dessus*) estime que le ReI est une « mesure importante » mais qu'elle ne saurait masquer la nécessité de « ressources [supplémentaires] et de services sociaux plus modernes pour soutenir les familles et les plus faibles ».

Bien entendu le Parti démocrate défend une avancée que Maria Elena Boschi définit comme « une mesure concrète pour aider les familles dans le besoin ». Elle est relayée en cela le coordonnateur du secrétariat général du Parti démocrate, qui ne manque pas de souligner le bilan du Parti démocrate en rappelant que « ces dernières années, avec le gouvernement de Matteo Renzi et maintenant avec celui de Paolo Gentiloni, nous avons travaillé, avec la plus grande détermination, à relancer la croissance (...), une condition indispensable pour soutenir les personnes en difficulté ».

Sans remettre en cause l'intérêt bien réel d'une mesure telle que le ReI, si cela était nécessaire, cette dernière remarque démontre, que la course électorale est bien présente dans les prises de position de l'ensemble des partis italiens. ■ **Michaël Bardin**