

Famille et Droit

Quand les transformations familiales croisent les politiques familiales

*Jean-Paul Sanderson,
Maria-Cristina Sousa Gomes (éditeurs)*



Paris, 2018
ISBN 978-2-901107-01-9

ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE
A I D E L F • 133, boulevard Davout – 75980 Paris Cedex 20 (France) – <http://www.aidelf.org>

Famille et Droit : quand les transformations familiales croisent les politiques familiales

Édité par Jean-Paul Sanderson et Maria Cristina Souza Gomez
2018

Céline Le Bourdais

Transformations familiales : entre démographie et droit

Elena Ambrosetti et Donatella Strangio

Évolution historique et développements récents des politiques publiques en Italie

Anne Salles

Quel impact de l'Union Européenne sur les réformes
de politique familiale et sur les représentations et pratiques en Allemagne ?

Svetlana Russkikh

Politique familiale en Russie depuis 2007 : retour à la famille « traditionnelle » ?

Maria Cristina Sousa Gomes, Adelaide Freitas, Maria Luísa Rocha Pinto

Familles et mobilité, les défis pour les politiques familiales

Alberto Capote, José Antonio Nieto

Le mariage entre personnes du même sexe en Espagne :
une évolution stable avec une distribution géographique très inégale

Martine Gross, Michelle Giroux et Laurence Brunet

Analyse comparée franco-qubécoise du droit applicable aux mères lesbiennes
à la lumière de données qualitatives recueillies auprès de familles françaises vivant au Québec

Association internationale des démographes de langue française

Évolution historique et développements récents des politiques publiques en Italie

AMBROSETTI Elena*
et STRANGIO Donatella**

■ Résumé

Objectif de cette recherche est en premier lieu d'analyser l'évolution des politiques publiques en Italie. Ces politiques sont en train de subir des changements profonds en Italie et en Europe suite aux modifications intervenues dans la structure par sexe et par âge de la population ainsi qu'aux conséquences sociales et économiques de ces changements. Est-ce que les politiques italiennes ont tenu compte de ces changements ? Quel a été le rôle joué par les facteurs économiques et institutionnels propre à notre pays dans l'évolution des politiques ? Ces sont parmi les questions auxquelles nous allons répondre dans cette contribution. Le deuxième objectif de cette recherche est de s'interroger sur comment les politiques publiques adoptées en Italie dans les derniers quarante ans ont tenu compte de l'évolution du rôle des hommes et des femmes dans la société, tant dans la sphère privée que dans la sphère publique : l'évolution des rapport sociaux de sexe liée à la plus grande scolarisation des femmes, à la croissante participation des femmes au marché du travail a-t-elle impliqué des politiques familiales plus égalitaires ou plus orientées à l'égalité dans les taches familiales et extra familiales des hommes et des femmes ?

■ Abstract

The aim of our research is to analyze the evolution of public policies in Italy. These policies are undergoing profound changes in Italy and in Europe as a result of changes in the structure by sex and age of the population and the social and economic consequences of these changes. Did the Italian policies take into account those changes ? What has been the role played by the economic and institutional factors in the evolution of policies ? The second objective of this research is to examine how the public policies adopted in Italy over the past forty years have taken account of the changing role of men and women in society, both in the private sphere and in society. Has the evolution of gender-related social relations linked to women's higher level of education and the increasing participation of women in the labor market involved more egalitarian or equality-oriented family policies ?

* Professeur associé, Université de Rome, La Sapienza Dipartimento Metodi e Modelli per l'Economia, il Territorio e la Finanza MEMOTEF.

** Professeur ordinaire, Université de Rome, La Sapienza Dipartimento Metodi e Modelli per l'Economia, il Territorio e la Finanza MEMOTEF.

Introduction

Le modèle italien d'État providence fait partie du modèle de L'Europe du Sud ou Méditerranéen¹ dont les traits principaux selon Ferrera (1996) sont : 1) un système de maintien de revenu caractérisé par une forte fragmentation, le dualisme et le corporatisme ; 2) l'établissement d'un service de sécurité sociale universaliste ; 3) un faible taux de pénétration de l'État dans la sphère de bien-être et un mélange d'acteurs publics et non-publics dans ce domaine ; 4) la persistance du clientélisme et la distribution sélective des prestations en espèces basées sur des « machines de favoritisme ». Les caractéristiques principales de ce modèle sont l'attention forte vers les pensions de vieillesse au détriment du chômage, des prestations de maladie et des mesures d'allocations familiales (Andreotti et Sabatinelli, 2004). Afin de compenser de tels déséquilibres, les modèles de Bien-être social de L'Europe du Sud sont caractérisés par la grande présence et le rôle fort de la famille agissant comme « chambre de compensation sociale » (Ferrera, 1996, 21). Le système est largement basé sur une division du travail en fonction du genre asymétrique dans lequel les femmes devraient fournir l'assistance et le soin qui sont essentiels pour le bien-être de la parenté (Naldini, 2003). Dans ce contexte, la participation des femmes au marché du travail est généralement basse : comme elles sont traditionnellement impliquées dans les soins aux enfants et aux personnes âgées, elles luttent pour concilier le travail et la vie familiale ; les femmes actives renonçaient souvent à leur travail après la naissance du premier enfant (Luis Moreno & Pau Marí-Klose, 2013). Parmi les facteurs principaux qui ont influencé une telle évolution des modèles de Bien-être de L'Europe du Sud, plusieurs chercheurs ont souligné l'importance de la culture et des normes sociales répandues dans les sociétés Catholiques en particulier la division du travail en fonction du genre et les rôles en fonction du genre à l'intérieur de la famille et les fortes valeurs familiales (Leon et Pavolini, 2014 ; Saraceno, 1998 ; Pfau-Effinger 1998). Dans ce contexte la solidarité intergénérationnelle est utilisée pour protéger le jeune membre des familles contre la crise économique et le chômage, en retour, lorsque les parents atteignent la vieillesse, ils peuvent compter sur une forte aide de leurs enfants.

Plusieurs facteurs de changement, y compris la crise économique qui a commencée en 2008, doivent être pris en compte afin d'analyser l'évolution du modèle Méditerranéen de Bien-être depuis sa première définition par Ferrera en 1996. Tout d'abord, du point de vue démographique, les conséquences principales de ce qu'on appelle la transition démographique, à savoir la fécondité basse et le vieillissement de la population, ont radicalement évolué depuis le début des années 1990 et elles constituent des défis majeurs pour le système d'État Providence moderne et pour la relation entre genre et générations. Au cours des dernières décennies, l'Italie, comme les pays de l'Europe de l'Ouest, a été impliquée dans la première et deuxième transition démographique (Van de Kaa, 1987). L'Italie est devenue, au cours des 60 dernières années, un des pays ayant la plus forte espérance de vie à la naissance. Au début des années 1950, l'Indicateur synthétique de fécondité était de 2,5 enfants par femme, et il a augmenté au cours de la période dite du « baby-boom » des années 1960. Il a atteint son maximum en 1967, quand un taux de 2,7 enfants par femme a été enregistré (Baldi et Cagiano, 2005). Depuis lors, le TFR a commencé à diminuer : il est tombé à 1,4 en 1990, 1,24 en 2000 et 1,4 en 2013 (ISTAT, 2015).

¹ Depuis sa première définition par Ferrera (1996), le Modèle de l'Europe du Sud ou Méditerranéen d'État providence a assumé sa propre place dans la littérature parmi les trois autres Modèles d'État providence déjà existants : le Modèle social-démocrate (ou Scandinave ou Nordique), le Modèle libéral (ou Anglo-Saxon) et le Modèle Continental.

Deuxièmement, l'arène socio-économique a aussi été témoin de changements majeurs au cours des deux dernières décennies : le taux d'emploi féminin a augmenté et les familles à deux revenus sont maintenant répandues dans la Méditerranée, l'emploi dans les secteurs de services a aussi dramatiquement augmenté et, ensemble avec des emplois informels, des nouvelles vulnérabilités et des nouveaux risques sociaux sont parmi les principales caractéristiques de l'économie mondiale globalisée. Finalement, du côté politique et institutionnel, les pays du Sud de la Méditerranée ont été constamment sous pression comme ils sont entrés dans le processus de l'Union économique et monétaire (UEM) et ils ont dû respecter les règles imposées par les traités de l'Union Européenne.

En raison de tels changements, le Modèle du Sud pourrait être témoin d'une nouvelle transformation. Des études ont souligné la capacité d'évoluer à partir du modèle de certains pays et à la persistance de comportements plus traditionnels d'autres pays (Leon et Pavolini, 2014 ; Naldini et Jurado, 2013 ; Naldini et Saraceno, 2008).

Dans cette perspective, l'Italie semble être témoin de fortes résistances pour renouveler son système d'assistance sociale, en conséquence les changements survenus jusqu'à maintenant ont été principalement conduits par les réformes de l'UE.

Dans les prochains paragraphes, nous allons analyser l'évolution au fil du temps, du genre et des générations de politiques sociales en Italie afin de découvrir comment les politiques sociales italiennes ont pris en compte des changements mentionnés ci-dessus. Deuxièmement, nous étudierons le rôle des facteurs économiques et institutionnels dans le développement des politiques. Notre objectif est de comprendre comment les politiques sociales en Italie au cours des vingt dernières années ont pris en compte l'évolution du rôle des hommes et des femmes dans la société, tant dans le privé que dans la sphère publique et si la redistribution intergénérationnelle s'est développée d'une façon plus égalitaire comparée au passé.

Le modèle italien d'État-Providence

Depuis les années 80, une littérature sociologique et de science politique a montré les problèmes du système d'État providence italien dans le cadre des faiblesses plus générales du système politique, économique et social (Ascoli, 1984 ; Ferrera, 1984 ; Ranci et Migliavacca, 2015). La particularité du système d'État providence italien réside dans la composition interne des dépenses. La plus grande partie des dépenses sociales en Italie est absorbée par les fonctions « vieillesse » en particulier par le système de retraite au détriment des fonctions « famille », « chômage » et « logement et exclusion sociale ».

L'Italie a aussi une seconde distorsion : distributive. Parmi les diverses fonctions de dépenses, y compris les retraites, il y a un écart évident de protection (accès aux prestations et leur générosité) entre les différentes catégories professionnelles. Même si tous les États-providence continentaux partagent un certain degré de segmentation et de juxtaposition entre inclus et exclus, l'Italie a un caractère exceptionnel dans les systèmes Bismarckiens et les systèmes de l'Europe du Sud. Pour trouver les racines de cette double distorsion, il est nécessaire de remonter dans le temps et d'identifier la période avant 1985, lorsque cette distorsion s'est révélée. Le déséquilibre interne des dépenses sociales en Italie a explosé dans les années 1970, mais le moteur de la distorsion a été activé dans la décennie précédente c'est à dire dans les années 1960.

Entre 1955 et 1980, en Italie, on a enregistré une baisse continue et prononcée dans les dépenses de ménages et une stabilité substantielle des prestations de chômage au sein de l'ensemble des dépenses, contre une hausse inexorable des dépenses de retraite. Cette dernière est due à l'amélioration constante de la pension de retraite qu'on appelle « garantie » ; les pensions minimales sont restées stables alors que la valeur relative des prestations de chômage et les allocations familiales a diminué de manière significative entre 1965 et 1980 (Ferrera, 1984). La distorsion du modèle d'assistance sociale Italien a donc commencé dans les années cinquante pour s'accélérer progressivement au cours des deux décennies suivantes. Ce processus était le résultat des choix faits au cours de la période de « l'âge d'or », qui a déséquilibré l'orientation de l'âge de l'assistance sociale Italienne et aussi son orientation distributive vers les pensions et les anciens travailleurs au détriment de tous les risques associés à ces étapes de vie avant la retraite, à savoir les politiques en faveur des familles, des enfants et des chômeurs. La naissance de l'assistance sociale Italienne a souffert aussi d'autres déséquilibres qui ont affecté en grande partie son évolution depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale : le développement de ces caractéristiques est bien documenté dans la littérature (Ferrera, 1996 ; Saraceno, 1998 ; Naldini, 2003) et va au-delà de la portée de notre recherche. Par conséquent, nous allons les mentionner très brièvement. Le Modèle Italien d'assistance sociale a traditionnellement laissé de grandes responsabilités à la famille. Pendant le Fascisme (1922-1945) ont été mises en œuvre pour la première fois dans l'histoire Italienne des politiques sociales explicites adressées aux familles et aux enfants dans le but de maintenir le taux de natalité et la famille. Même si les effets de ces politiques ont été limités (Saraceno, 1998), l'impact et les échos de telles mesures ont marqué les gouvernements de l'après Seconde Guerre Mondiale au point que les mesures prises par la suite étaient très timorées « peut-être une réaction sociale contre la préoccupation fasciste d'avant-guerre avec l'idée d'augmenter le nombre de personnes » (Ferrari, 1975, 426). En conséquence, en 1975, 30 ans après la fin de la guerre, Ferrari a souligné que tandis que la population Italienne avait été témoin de profonds changements culturels, sociaux et économiques au cours de cette période, les politiques sociales, en particulier celles directement liées au mariage et à la fécondité, sont demeurées telles qu'elles étaient durant la période d'avant-guerre. Cette période d'après-guerre a également été caractérisée par une forte division politique entre les Catholiques et les partis séculaires (en particulier la Gauche) sur le rôle de la famille, sur le domaine de la sexualité et de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (Naldini et Saraceno, 2008 ; Saraceno, 1998). Dans ce contexte il est particulièrement important de souligner la position de l'Église Catholique. L'Église n'a pas été contre l'établissement des institutions et des règles régissant la famille, au contraire sa position était favorable au traitement de la famille comme une entité spécifique différente de toute autre institution. En particulier, elle devait être une institution réglementée par l'Église (Saraceno 1998). Par exemple, dès le début du débat sur la création de crèches publiques et de maternelles, l'Église et les partis Catholiques ont fait pression ensemble afin de lutter contre les structures d'éducation nationale. Cette dernière a été considérée comme une antagoniste à l'éducation Catholique. Même le parti Communiste a été affecté par l'orientation Catholique du peuple Italien au point qu'il n'est pas intervenu dans un tel débat sauf dans la défense des femmes qui travaillent (Saraceno, 1998). Paradoxalement, même si l'importance des politiques de l'État pour aider à la formation de la famille a été soulignée dans la nouvelle Constitution de 1948 (art. 31), aucune mesure spécifique n'a été prise depuis longtemps en raison des divisions politiques mentionnées ci-dessus. Un manque constant de consensus sur les priorités et des dissensions politiques et idéologiques sur les questions relatives à la famille vont être parmi les particularités du Modèle de Bien-être Italien et elles représenteront une source importante de la résistance dans la lutte contre les réformes structurelles dont nous allons discuter dans les sections suivantes (Naldini and Saraceno, 2008). Une autre caractéristique du système d'assistance sociale Italien est que bien

que le débat sur sa création a commencé dans les années cinquante, les réformes les plus importantes ont été approuvées au cours des années soixante-dix² une période de récession économique, soit un moment où les ressources disponibles pour les dépenses publiques étaient réduites (à partir des années soixante-dix, le problème de la dette publique des finances Italiennes s'est aggravé en raison du ralentissement de l'activité économique).

L'État-providence italien face à de nouveaux défis

Au cours des trois dernières décennies, l'intensité et le type de besoins sociaux ont profondément changé dans tous les pays Européens. Comme déjà souligné dans l'introduction, le changement le plus important était sans aucun doute le vieillissement de la population qui a frappé l'Italie avec une intensité particulière. Avec des taux de fécondité très bas et une augmentation graduelle de l'espérance de vie, la proportion de personnes plus âgées augmente. En 1965 les plus de 65 ans représentaient 9,9 % de la population Italienne ; en 2010, ils sont environ 20,2 % (la moyenne de l'Union Européenne est 17,4 %) avec une forte proportion d'octogénaires (5,8 %). Une population vieillissante a créé non seulement une plus forte demande pour les services (les retraites, pour ne citer que le plus important) et des services traditionnels, mais aussi de nouveaux types de besoins, tant du côté des personnes âgées (par exemple ceux qui sont dépendants) que du côté des familles (surtout des femmes) qui dispensent des soins.

Un second changement est dû à la transformation profonde des modes de production et la transition vers un nouvel ordre post-industriel. L'innovation technologique, le secteur des services, l'intégration économique et la mondialisation ont entraîné des bouleversements frappants dans les marchés du travail de l'Europe. L'emploi Fordiste (à savoir des emplois stables et sûrs, avec des postes permanents) a enregistré une baisse constante qui n'a pas été entièrement compensée par l'augmentation de l'emploi atypique (temps partiels, contrats à durée déterminée...). L'Italie a enregistré une forte hausse du chômage et de l'inactivité de ceux qui sont « découragés ». Ces changements structurels sont devenus une préoccupation majeure, en particulier, dans les régions du Sud et parmi certaines catégories comme les jeunes, les femmes et les plus de 50 ans. Les transformations du marché du travail et la répartition des revenus ont soulevé de nouvelles questions liées à la nécessité de définir, d'un côté, un ensemble de protection adaptées aux nouvelles formes d'emploi flexible et, de l'autre côté, la nécessité de soutenir l'inclusion et à accroître l'employabilité des travailleurs, en particulier ceux qui sont les plus vulnérables.

Une loi sur l'emploi (Jobs Act) portant sur la flexicurité a été récemment approuvée par le Gouvernement Italien) et plus généralement sur l'État Social d'Investissement (Ferrera, 2010) dans plusieurs pays Européens (y compris l'Italie) avec l'approbation et la mise en œuvre d'une série de nouvelles mesures. Désormais, les politiques sociales sont accordées sur une base promotionnelle plutôt que sur une base compensatrice et leur gamme s'est étendue partout dans le cycle entier de la vie, qui commence dans la petite enfance, lorsque les compétences générales et le capital humain sont construits.

Si, dans certains pays européens, on semble avoir trouvé un équilibre entre la flexibilité et la sécurité sociale (citons la Suède, le Royaume-Uni, la France), en Italie, en raison d'une plus grande rigidité du

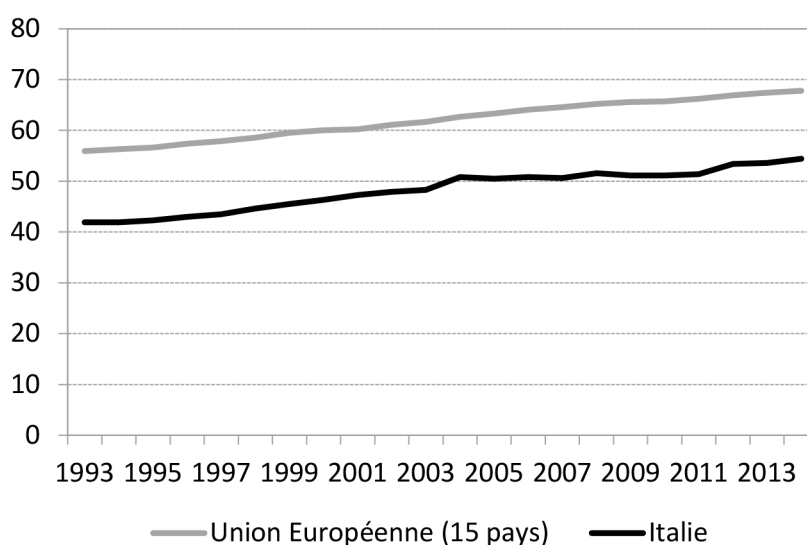
² La réforme des retraites fut adoptée en 1969 mais complètement mise en œuvre seulement en 1978. En 1978 fut aussi introduite la Sistema Sanitario Nazionale (SSN), le système universel d'assurance-maladie (Ferrera 1996).

marché du travail et de l'immobilité dans l'État-providence, les réformes ont du mal se concrétiser. Le manque de coordination entre ces deux domaines d'action empêche la réalisation d'un équilibre entre flexibilité et sécurité (Étude d'Emplois OECD, 2004 ; Della Sala, 2002, Ferrera, 2006).

Un troisième aspect de changement concerne les relations familiales et les rapports de genre. Alors que dans les sociétés industrielles les familles traditionnelles d'après-guerre un seul soutien de famille, masculin et une femme au foyer, étaient en majorité, la nouvelle ère post-industrielle se caractérise par une plus grande variété de typologies de familles : les familles avec deux personnes à revenu, les familles monoparentales, les unions de fait... (Saraceno, 2008). Les unions sont désormais plus fragiles avec des conséquences importantes en termes de vulnérabilité économique et d'inclusion. Comme souligné dans la première section, l'Italie est moins touchée par ces dynamiques parce qu'elles sont empêchées par le « syndrome des valeurs familiales », avec pour conséquence de soumettre la famille à un stress économique et social croissant, de plus en plus difficile à soutenir.

Une autre tendance, depuis les années 1980, est l'augmentation de la participation féminine au marché du travail (figure 1), en grande partie liée à l'expansion des services. Si cette tendance a encouragé l'expansion des ménages à double revenu, plus sécurisés économiquement, il a également créé de nouvelles tensions et souvent une surcharge de fonctions au sein du ménage, avec des répercussions graves sur les femmes et en particulier, sur les mères actives (Del Boca and Rosina, 2009). En conséquence, dans les systèmes de protection sociale a émergé un nouveau besoin pour un soutien collectif à la famille et pour des mesures capables d'atténuer les déséquilibres entre le travail et la vie privée, des arrangements et des programmes qui sont à la fois favorables aux enfants et aux mères (Esping Andersen, 2001). En l'absence de politiques similaires, les femmes actives sont non seulement soumises à de lourdes pénalités en termes de temps, d'efforts, de carrière, de salaires et ainsi de suite, mais elles sont souvent contraintes de ne même pas entrer sur le marché du travail. En Italie, le taux d'emploi des femmes, malgré sa tendance à la hausse, demeure inférieur à la moyenne européenne malgré les préférences soulignées par les femmes Italiennes (Ferrera, 2008).

Figure 1. Taux d'activité féminine, UE (15 pays) et Italie



Sources : Eurostat

Dans ce contexte, l'État providence Italien a dû relever des défis importants. Dans la prochaine section, nous allons analyser comment les Gouvernements Italiens ont pris en compte la nouvelle configuration de la société grâce à la modification du modèle de protection sociale et des politiques sociales.

La réponse aux nouveaux défis : réformes et occasions manquées

Au cours des années 1980, l'agenda politique a commencé à réorienter ses politiques afin de réduire les dépenses publiques et d'introduire des réformes structurelles visant à réduire les pensions, d'une part, et, de l'autre, modifier les prestations de sécurité sociale. Beaucoup de régions Italiennes, conscientes des lacunes du système, ont commencé à le renforcer grâce à des programmes de soutien aux familles en mettant l'accent non seulement sur les transferts, mais aussi sur les services (Madama 2010). La véritable percée, cependant, est venue dans les années quatre-vingt-dix. Depuis 1992, une phase de réformes a commencé dans tous les domaines de dépenses sociales : soustractives dans le domaine des pensions et additives dans le domaine du chômage et de l'aide familiale. Les décisions majeures en matière de mesures politiques, prises entre 1990 et 2015, sont présentées dans le tableau 1. Il convient de souligner que le processus de convergence Européenne et la mise en place d'une date de départ (1998) pour l'Union Monétaire Européenne (UME) a agi comme une contrainte externe robuste pour les

Tableau 1. Réformes dans le système des retraites, dans le marché du travail et dans les politiques familiales en Italie 1990-2015

Années	Retraites	Chômage	Familles/Assistance
1990	1992 : Réforme Amato	1991 : Prime de mobilité	1997 : Loi sur le bien-être des enfants 1998 : Revenu minimum d'insertion (expérimental), allocations pour le troisième enfants, allocations de soins de maternité
	1993 : Réforme Ciampi	1993-94 : Augmentation de la Prime de mobilité	
	1995 : Réforme Dini		
2000	2004 : Réforme Maroni/Tremonti	2000 : Augmentation de la Prime de mobilité	2000 : Loi-cadre sur les services sociaux et l'aide sociale 2001 : Réforme constitutionnelle
	2007 : Réforme Damiano	2005 : Augmentation de la Prime de mobilité	2007 : Plan national de crèches et fonds de soins de longue durée
	2009-10 : Réforme Sacconi	2007 : Augmentation de la Prime de mobilité	2008 : carte pour les achats
	2011 : Réforme Fornero	2009 : Fonds de redondance (CIG) en dérogation	
		2012 : Réforme Fornero	
	2015 : Jobs Act		

Sources : Élaborations des auteurs

choix d'orientation politique des Gouvernements Italiens. Au-delà du lancement de l'UME de nombreux autres instruments ont permis à l'UE d'exercer une pression sur l'État-providence Italien. L'entrée dans la zone euro a représenté un tournant historique pour le modèle économique et social Italien, au point que nous pouvons affirmer que l'Union Européenne dans les années quatre-vingt-dix a sauvé non seulement le système de protection sociale, mais le pays entier. Cependant, d'autres facteurs d'incitation internes ont poussé les Gouvernements à prendre de nouvelles mesures de politiques sociales. Dans les paragraphes précédents, nous avons déjà souligné les nouveaux facteurs socio-démographiques et économiques qui ont émergé depuis le milieu des années 1970 en Italie. Nous allons brièvement rappeler ici certains de ces facteurs : tout d'abord le déclin de la fécondité : comme montré dans l'introduction de ce chapitre, l'indicateur synthétique de fécondité a atteint ses valeurs minimales dans le milieu des années 1990. À cette époque, l'Italie a finalement réalisé être un pays à faible fécondité (Naldini and Saraceno, 1998). Les préoccupations relatives à la fécondité basse ne sont désormais plus limitées au cercle des démographes, mais se retrouvent dans les discours politiques, dans les médias, dans l'opinion publique. L'absence de mesures de conciliation Travail/famille et par conséquent le faible taux de participation au marché du travail des femmes combiné avec des départ plus tardif du foyer parental (plus tardif que dans tous les autres pays Européens) et l'augmentation en conséquence de l'âge à la première union et au premier enfant, sont considérés parmi les principaux déterminants de la faible fécondité.

Les réformes dans les politiques familiales et dans le système des retraites

Comme l'a souligné Léon et Pavolini (2014), au cours des années quatre-vingt-dix et les années 2000, quatre réformes politiques majeures concernant la famille et les enfants ont été mises en œuvre. La première était la loi 285 de 1997 sur le bien-être des enfants : la loi a établi le Fonds National pour les Enfants et les Adolescents. L'objectif est la mise en œuvre des mesures au niveau national, régional et local pour faciliter la promotion des droits, de la qualité de la vie, du développement, de la réussite individuelle et de la socialisation des enfants et des adolescents. Entre autres interventions, la loi a favorisé les services de soin, mais des ressources financières limitées ont été attribuées, avec pour conséquence que la loi n'a pas été en mesure d'imposer des changements structurels aux besoins en matière de soins (Da Roit et Sabatinelli, 2013). En 1998, a été mise en place une allocation familiale spéciale pour les familles à faible revenu avec au moins trois enfants mineurs. En 2000, une nouvelle loi organise le congé parental (Loi 53/2000). Le congé est désormais flexible dans le temps : la loi permet de l'utiliser dans les 8 premières années après l'accouchement. Le congé parental est conçu comme un droit individuel et non un droit pour la famille comme auparavant lorsque les pères actifs pouvaient avoir droit au congé parental en remplacement des mères. Chaque parent a désormais le droit de le prendre individuellement jusqu'à six mois pour une durée maximale de 10 mois dans le couple. Il a été établi une sorte de quota d'un mois pour le père si le père prend au moins 3 mois, il pourrait atteindre le maximum de 11 mois pour le couple. La nouvelle loi sur le congé parental est considérée comme l'un des changements majeurs de la politique au cours des 15 dernières années vers l'égalité du genre : les droits et les responsabilités sur les enfants devraient être distribués entre hommes et femmes. Néanmoins, si la loi a changé vers une division de genre plus égalitaire, les comportements des pères et des mères sont beaucoup plus difficiles à changer. Selon les données de l'Enquête Emploi Italienne de 2011 (Istat), seulement 6,9 % des pères actifs ayant un enfant de moins de 8 ans contre 45,3 % des mères actives ont pris au moins une fois le congé parental.

La réforme la plus importante et la plus prometteuse approuvée au début des années 2000 était la Loi-Cadre 328. Cette loi-Cadre venait combler un vide juridique et a été jugée assez bonne en termes de principes et objectifs généraux, car elle a finalement déclaré que la « notion de 'niveaux de base de l'intervention sociale' (LEAs) soit garantie partout dans les différents domaines politiques et pour plusieurs types d'intervention » (Léon and Pavolini, 2014, 355). En outre, la loi a défini les responsabilités des différents niveaux du gouvernement : l'État et la mise en place des normes de base et des niveaux de couverture uniformes pour l'ensemble du pays (Naldini and Saraceno, 2008, 744). Cependant, les ressources allouées à la mise en œuvre de la réforme se sont révélées insuffisantes. En outre, en 2001, une réforme Constitutionnelle a transféré presque entièrement la responsabilité des services sociaux et de l'assistance aux régions et aux autorités locales, en conséquence, la tâche de l'État dans ces domaines était en grande partie limitée.

Au cours des années 2000 les réformes sur les politiques sociales et familiales ont été beaucoup moins importantes que dans la décennie précédente : le gouvernement Berlusconi (2001-2006) a introduit deux nouvelles politiques relatives aux enfants de moins de 3 ans. La loi 53 de 2003 a donné la possibilité aux enfants âgés de deux ans et demi d'entrer à la maternelle (la législation antérieure a déclaré que l'âge d'entrée était de 3 ans). La deuxième intervention (insérée dans la Loi de Planification du Budget National de 2003) a été l'introduction de la possibilité de financer les crèches des sociétés et des activités de garde d'enfants semblables (Léon et Pavolini, 2014). Les réformes adoptées par le gouvernement de centre-gauche (2006-2008) ont essayé d'investir dans des installations de garde d'enfants plus traditionnelles telles que les crèches : un Plan National de Crèches Extraordinaires a été adopté afin d'améliorer la couverture de 4 % (Sabatinelli, 2010).

Pour conclure notre analyse des réformes des politiques sociales et familiales en Italie, nous pouvons affirmer qu'il est encore nécessaire de grandes réformes structurelles (Naldini and Saraceno, 2008) : l'absence de réformes peut être attribuée à plusieurs facteurs et obstacles résultant de facteurs socio-culturels, économiques et politiques. Même si l'opinion publique et les gouvernements ont compris la nécessité de ces réformes en raison des grands changements sociaux et démographiques survenus depuis le milieu des années 70, il y a toujours un manque de changements dans les attitudes et les comportements envers les femmes et la maternité dans la société Italienne. Du point de vue économique, des contraintes financières telles que le déficit public ont empêché l'Italie de mettre en œuvre plusieurs réformes structurelles, de plus la place centrale du système de retraite dont nous allons discuter ci-dessous a gêné des réformes dans d'autres secteurs de dépense publique, enfin la crise économique actuelle est également un autre facteur de blocage (Léon and Pavolini, 2014).

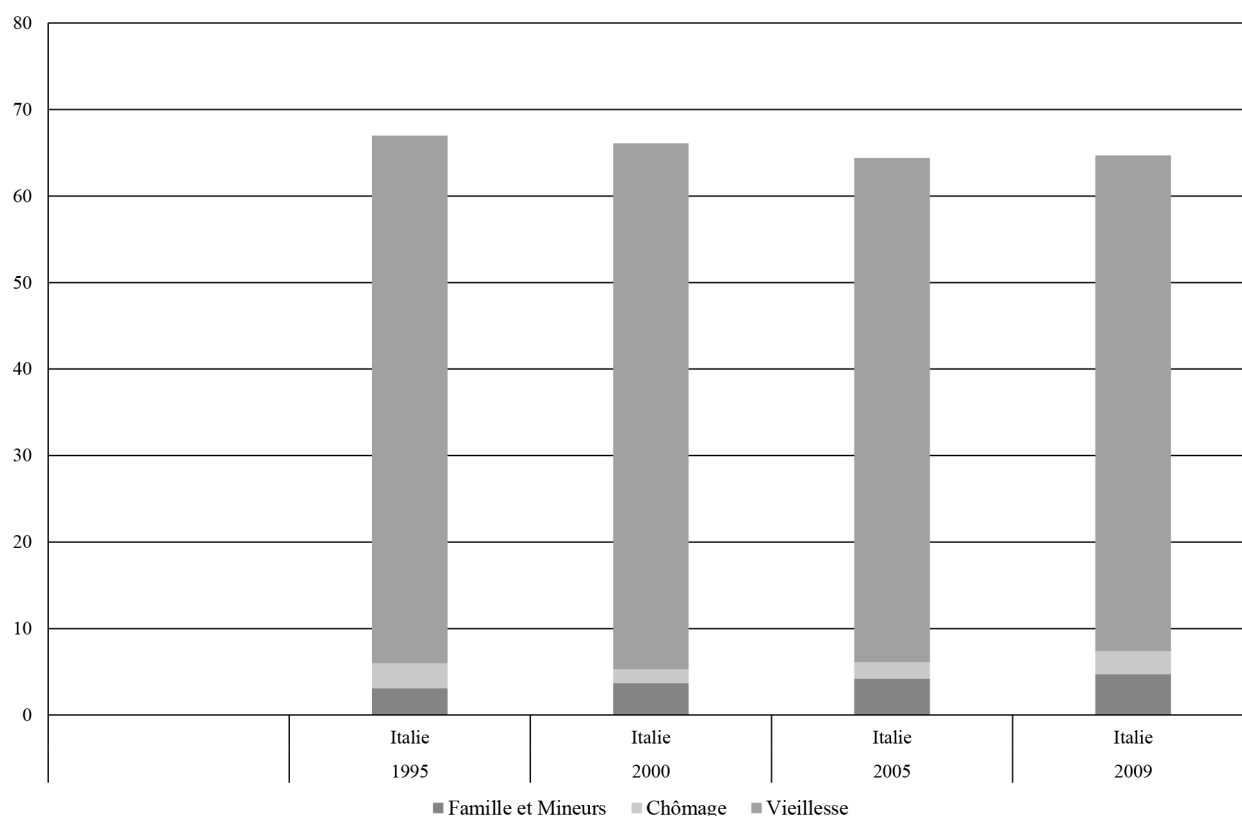
Comme largement souligné dans les sections précédentes un défi majeur auquel fait face la société Italienne depuis les années 1990 est le vieillissement de la population. Contrairement au domaine des soins pour la famille et les enfants, où peu de réformes ont été mises en œuvre, dans le domaine de la vieillesse, d'importantes réformes ont été mises en œuvre en Italie dans les vingt-cinq dernières années (voir le tableau 1) en particulier pour les pensions. Les deux grandes réformes des années 1990 sont la réforme Amato de 1992 et la réforme Dini de 1995 : elles ont changé le mode de calcul des prestations de retraite (Natali 2015). Jusqu'en 1995, les prestations de retraite ont été calculées sur la base des années de cotisation et du dernier salaire (système non-contributif) ; par la suite, les prestations de retraite sont basées sur une combinaison d'années de cotisation et le montant réel des cotisations versées (système contributif). Ces réformes ont été mises en œuvre lentement afin de n'affecter que les

travailleurs plus jeunes. L'exercice s'est poursuivi au travers de la réforme Berlusconi de 2004 (réforme Maroni-Tremonti). La principale innovation dans les prestations de vieillesse était une augmentation de l'âge légal de la retraite (Natali 2015, 52). La réforme a également introduit de nouvelles mesures visant à accroître les ressources financières des régimes publics, y compris la soi-disant « contribution de solidarité » de 4 % déduite des prestations de retraite de haut niveau, une augmentation des cotisations versées par les travailleurs dans des emplois nouveaux et plus souples, et une distinction entre les prestations d'assurance sociale et les prestations d'aide sociale. La réforme Fornero adoptée en 2011 a accéléré les réformes entamées dans les années 1990 – dont la mise en œuvre a été ralentie pour des raisons politiques. Elle a relevé l'âge de la retraite et l'a lié à la longévité ; elle a amélioré le mécanisme pour les ajustements à l'avenir, liant les prestations futures avec le produit national brut. Elle a, finalement, essayé d'éliminer les droits de retraite anticipée. Dans une perspective intergénérationnelle et de genre, les réformes des pensions peuvent être considérées comme positives parce que leur objectif était d'aborder la redistribution intergénérationnelle et d'égaliser le traitement des hommes et des femmes au sein du système d'assistance sociale.

Les conséquences économiques des réformes

Les Années Quatre-Vingt-Dix sont un tournant pour les dépenses publiques allouées à chaque secteur (voir figure 2). En regardant la composition interne des dépenses, l'incidence des pensions a diminué

Figure 2. Dépenses sociales par fonction (% des dépenses totales), Italie 1995-2009

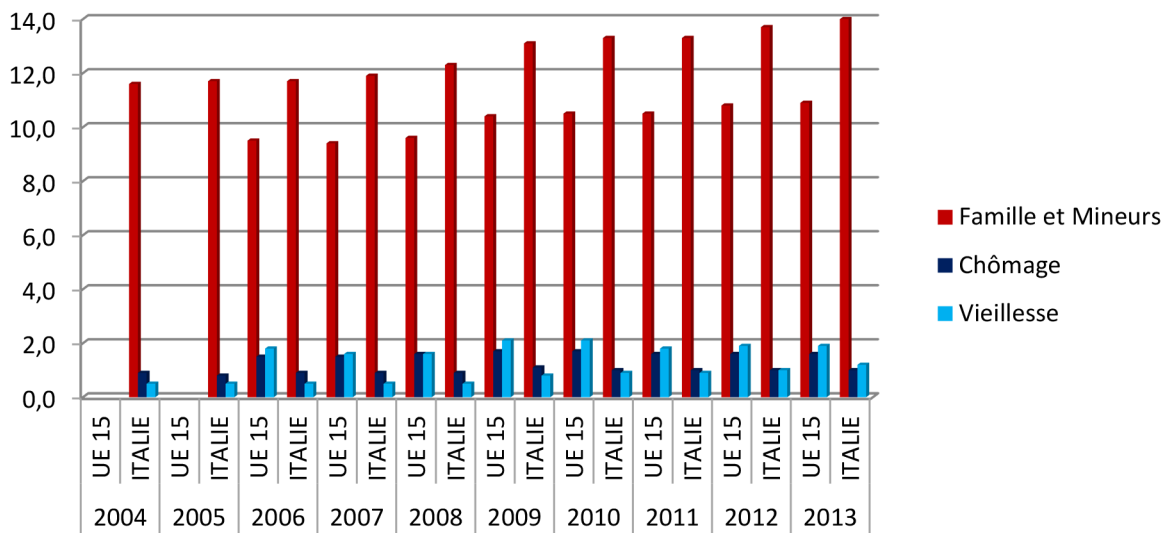


Sources : Eurostat

que de 4 points de pourcentage entre 1995 et 2009, tandis que les dépenses pour la famille et les enfants a augmenté de seulement un point et demi, et les dépenses pour « le filet » de sécurité sociale sont restées pratiquement inchangées.

La distorsion du système d'État providence italien reste évidente parce que le poids des dépenses de vieillesse dans le PIB, même comparé aux autres 15 de l'UE (les pays de la zone euro) reste malheureusement élevé (figure 3). En plus, d'autres indicateurs sociaux (santé, famille et enfants, exclusion sociale, chômage) ont augmenté leur poids dans le PIB, bien que dans des proportions inférieures. Les personnes à risque de pauvreté et d'exclusion sociale en Italie et les personnes en situation de privation matérielle sévère sont surtout des jeunes adultes et des enfants, tandis que les moins exposés à ce risque sont des personnes de plus de 75 ans ! Dans un tel contexte, la famille joue un rôle important dans la compensation des déséquilibres du système de protection sociale en Italie comme montré par Albertini et Kohli (2012). Il y a d'importants transferts de ressources des parents aux enfants adultes même après qu'ils aient quitté le foyer parental. Cependant, dans les régimes de protection sociale d'Europe du Sud, la forme de soutien la plus utilisée est la résidence prolongée des enfants adultes avec les parents et en échange les enfants adultes prendront ensuite soin des parents âgés dépendants. Les transferts financiers des parents aux enfants adultes et aux petits-enfants sont une autre forme importante de soutien privé intergénérationnelle largement répandue parmi les familles Italiennes.

Figure 3. Proportion (%) du PIB en dépenses pour la vieillesse, le chômage, la famille et les mineurs, Italie et UE-15, (2004-2013)



Sources : Eurostat

Cette situation est symptomatique d'un modèle économique dont les institutions ont besoin d'un changement fort pour donner de l'espoir aux jeunes générations. La crise qui a débuté en 2008, cependant, a eu un effet profond sur les niveaux de croissance et de richesse des pays de la zone euro avec un impact particulier sur l'Italie. Cette crise a porté un coup sévère à l'économie et à la société Italienne, en soulignant une fois de plus les faiblesses structurelles persistantes de son modèle d'assistance sociale. Comme en 1995, la situation d'urgence financière a provoqué des turbulences politiques lourdes et la formation d'un nouveau gouvernement de technocrates dirigé par Mario Monti. À la fin de 2011, une nouvelle réforme des retraites a été lancée (la réforme Fornero mentionnée ci-dessus) afin de corriger

la répartition des anomalies qui existent encore. En été 2012, une réforme ambitieuse du marché du travail a été approuvée qui a changé l'architecture institutionnelle du système de sécurité sociale : la raison principale pour ces réformes du modèle Italien était l'Union Européenne.

Conclusion

Nous avons essayé d'expliquer les principales particularités du modèle Italien d'État providence en utilisant une perspective socio-économique. Nous avons fait valoir que le modèle Italien se caractérise par une double distorsion. Tout d'abord dans la composition interne des dépenses largement absorbée par la fonction vieillesse, notamment par le système de retraite au détriment des autres fonctions. Deuxièmement une distorsion distributive : dans les diverses fonctions des dépenses, y compris les pensions, il existe un écart évident de protection (accès aux prestations et leur générosité) entre les différentes catégories professionnelles. Les changements démographiques ainsi que les transformations socio-économiques ont posé de nouveaux défis pour le modèle Italien. Un niveau de fécondité très faible, le vieillissement de la population, la transformation profonde des modes de production (la transition vers un nouvel ordre post-industriel ; forte hausse du chômage et de l'inactivité), des changements dans la formation de la famille et les relations entre les genres, l'augmentation de la participation féminine au marché du travail sont parmi les facteurs les plus importants qui ont poussé les gouvernements Italiens à réformer le système de protection sociale. En conséquence au cours des années 1980, l'agenda politique a commencé à réorienter ses politiques vers une retenue de la dynamique des dépenses publiques et l'introduction de réformes structurelles visant à réduire les pensions, d'une part, et à modifier les prestations de sécurité sociale de l'autre.

Il convient de souligner que le processus de convergence Européenne et la mise en place d'une date de départ (1998) pour l'Union Monétaire Européenne a agi comme une contrainte externe forte pour les choix des politiques des gouvernements Italiens dans les années quatre-vingt-dix, stimulant le changement institutionnel. Nous avons discuté des plus importantes réformes dans le domaine de la famille et de la garde d'enfants et dans le système de retraite, leur effet sur le genre et l'équité intergénérationnelle et sur les dépenses publiques. Nous avons soutenu que bien que dans les vingt-cinq dernières années de nouvelles législations aient été mise en œuvre dans le domaine des politiques sociales et familiales qui comprenaient de nouvelles responsabilités pour les pères et des mesures pertinentes pour l'égalité des sexes, il y a toujours le besoin de grandes réformes structurelles (Naldini and Saraceno, 2008). L'absence de réformes peut être attribuée à plusieurs facteurs : peu de changements dans les attitudes et les comportements envers les femmes et la maternité dans la société Italienne, les contraintes financières telles que le déficit public et enfin la crise économique actuelle (Léon and Pavolini, 2014). Les réformes des retraites introduites depuis 1992, à partir de la perspective de genre et intergénérationnelle, et du point de vue des dépenses publiques, sont positives parce que leur objectif était d'aborder la redistribution intergénérationnelle et d'uniformiser le traitement des hommes et des femmes au sein du système de sécurité sociale et de réduire les dépenses publiques. Ces réformes ont été mises en œuvre dans le cadre des contraintes financières imposées à l'Italie par l'Union Européenne. Elles sont ralenties par la forte baisse de l'économie Italienne depuis le début de la récession économique de 2008 (Agostini, Natali et Sacchi, 2015). Cependant, comme le souligne Zannella (2015) le système d'État providence italien est encore caractérisé par de forts déséquilibres dans les transferts vers la vieillesse, par la forte dépendance des jeunes et par une discrimination genrée forte en termes de travail à la fois sur le marché et dans le ménage.

Références bibliographiques

- Agostini C., Natali D., Sacchi S. 2015. The Europeanisation of the Italian welfare state : channels of influence and trends, in : Ascoli Umberto, Pavolini Emmanuele. (dir), *The Italian welfare state in a European perspective A comparative analysis*, Bristol, Policy Press, University of Bristol, p. 259-281.
- Albertini M., Pavolini E. 2015. Care policies in Italy between a national frozen landscape and local dynamism, in : Ascoli Umberto, Pavolini Emmanuele. (dir), *The Italian welfare state in a European perspective A comparative analysis*, Bristol, Policy Press, University of Bristol, p. 133-156.
- Albertini M., Kohli M. 2012. The generational contract in the family : An analysis of transfer regimes in Europe, *European Sociological Review*, p. 1-13, DOI : 10.1093/esr/jcs061.
- Andreotti A., Sabatinelli S. 2004. Early Childcare in Italy : path dependency and new needs, *EMES Working Paper*, p. 1-24.
- Ascoli U. (dir). 1984. *Welfare State all'italiana*, Roma-Bari, Laterza.
- Baldi S., Cagiano De Azevedo R. 2005. *La popolazione italiana, storia demografica dal dopoguerra ad oggi*, Bologna, Il Mulino.
- Del Boca D., Rosina A. 2009. *Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare inefficiente*, Bologna, il Mulino.
- Della Sala V. 2002. Modernisation and Welfare-State Restructuring in Italy : The Impact of Child care, in Michel S. and Mahon R. (dir), *Child Care Policy at the Crossroads : Gender and Welfare State Restructuring*. London, Routledge, p. 171-190.
- Da Roit B., Sabatinelli S. 2013. Nothing on the move or just going private ? Understanding the freeze on child- and eldercare policies and the development of care markets in Italy, *Social Politics : International Studies in Gender, State & Society*, vol. 20, n° 3, p. 430-453.
- Esping Andersen G. (dir). 2001. *Why we need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Eurostat : online database : <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- Ferrari G. 1975. Law and Fertility in Italy : in Maurice Kird, Massimo Livi Bacci, Egon Szabady, *Law and Fertility in Europe A Study of Legislation Directly or Indirectly Affecting Fertility in Europe*, Liège, International Union for the Scientific Study of Population, p. 426-461.
- Ferrera M. 1984. *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. 1996. *Il modello Sud-Europeo di welfare State*, *Rivista Italiana di Scienza politica*, vol. 1, p. 67-101.
- Ferrera M. 2006. *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino.
- Ferrera M. 2008. *Il Fattore D. Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Milano, Mondadori.
- Ferrera M. 2010. The South European Countries : in Castles F.G. et al. (dir), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, p. 616-628.
- Giorgi C. 2004. *La previdenza del regime*, Bologna, il Mulino.
- ISTAT, *La misurazione delle tipologie familiari nelle indagini di popolazione, Metodi e norme*, 46, 2010 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/20100802_00/met_norme_10_46_misurazione_tipologie_familiari_indagini_popolazione.pdf).
- ISTAT. 2010. *La vita quotidiana nel 2009. Indagine multiscopo annuale sulle famiglie « Aspetti della vita quotidiana »*, Informazioni (http://www3.istat.it/dati/catalogo/20110121_00/inf_10_05_la_vita_quotidiana_nel_2009.pdf).

ISTAT ; I. STAT database : <http://dati.istat.it/>

ISTAT. 2011. La conciliazione tra famiglia e lavoro, Anno 2010, Statistiche report, Istat, (<http://www.istat.it/it/archivio/48912>).

ISTAT. Online demographic database : <http://demo.istat.it>.

León M., Pavolini E. 2014. 'Social Investment' or Back to 'Familism' : The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain, *South European Society and Politics*, vol. 19, n° 3, p. 353-369.

Madama I. 2010. Le politiche di assistenza sociale, Bologna, il Mulino.

Moreno L., Pau M.-K. 2013. Youth, family change and welfare arrangements, *European Societies*, vol. 15, n° 4, p. 493-513.

Naldini M. 2003. The Family in the Mediterranean Welfare States. London/Portland : Frank Cass.

Naldini M., Jurado Guerrero T. 2013. Family and Welfare State Reorientation in Spain and Inertia in Italy from a European Perspective, *Population Review*, vol. 52, n° 1, p. 43-61.

Naldini M., Saraceno C. Social and Family Policies in Italy : Not Totally Frozen but Far from Structural Reforms, *Social Policy and Administration*, vol. 47, N° 7, p. 733-748.

Natali D. 2015. Two decades of pension reforms in Italy : shedding light on a series of mirror-images, in : Ascoli Umberto, Pavolini Emmanuele. (dir), *The Italian welfare state in a European perspective A comparative analysis*, Bristol, Policy Press, University of Bristol, p. 49-70.

Pfau-Effinger B. 1998. Gender cultures and the gender arrangement – a theoretical framework for cross-national comparisons on gender, *The European Journal of Social Sciences*, vol. 11, n° 2, p. 147-166.

Ranci C., Migliavacca M. 2015. 'Everything needs to change, so everything can stay the same' : the Italian welfare state facing new social risk, in : Ascoli Umberto, Pavolini Emmanuele. (dir), *The Italian welfare state in a European perspective A comparative analysis*, Bristol, Policy Press, University of Bristol, p. 21-47.

Sabatinelli, S. (dir). 2010. Le politiche per i bambini in età prescolare in Italia e in Europa, Milano, QUID IRS.

Saraceno C. 1998. Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia, Bologna, Il Mulino.

Saraceno C. (dir). 2008. Families, Ageing and Social Policy, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

Van De Kaa D. 1987. Europe's second demographic transition, *Population Bulletin*, n° 42, 1.

Zannella M. 2015. Reallocation of resources between generations and genders in the market and non-market economy. The case of Italy, *The journal of the economics of ageing*, vol. 5, p. 33-44.