



**Conseil Economique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/C.12/4/Add.13
21 mai 2003

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

Session de fond de 2003

**APPLICATION DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS
ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

**Quatrièmes rapports périodiques présentés par les États parties en
vertu des articles 16 et 17 du Pacte***

Additif

ITALIE

[23 avril 2003]

* Le troisième rapport périodique relatif aux droits visés aux articles 1 à 15 (E/1994/104/Add.19) a été examiné par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en mai 2000, lors de sa vingt-deuxième session (voir E/C.12/2000/SR.6-8).

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction	1 – 27	4
A. Préparation du présent rapport	1 – 3	4
B. Cadre politique	4 – 13	4
C. Aspects les plus significatifs de la ligne politique générale....	14 – 24	5
D. Évolution démographique	25	10
E. L'emploi	26	10
F. L'éducation.....	27	10
I. OBSERVATIONS DU COMITÉ SUR LE TROISIÈME RAPPORT PÉRIODIQUE DE L'ITALIE	28 – 72	10
A. Décisions de justice renvoyant au Pacte.....	28	10
B. Problèmes concernant la population Rom.....	29 – 35	11
C. Accidents du travail.....	36 – 48	12
D. La sécurité sociale	49	15
E. Inégalités entre le nord et le sud de l'Italie	50	16
F. L'abandon scolaire dans l'enseignement secondaire et l'illettrisme	51	16
G. La décentralisation des services de l'inspection du travail	52 – 70	17
H. Les personnes handicapées.....	71	21
I. La pauvreté	72	21
II. APPLICATION DES ARTICLES SPÉCIFIQUES DU PACTE.....	73 – 285	21
A. Articles 2 et 3 (Discrimination).....	73 – 79	21
B. Article 6 (Droit au travail).....	80 – 113	23
C. Article 7 (Droit à des conditions de travail justes et favorables)	114 – 121	31

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
D. Article 8 (Droits syndicaux).....	122 – 125	33
E. Article 9 (Sécurité sociale).....	126 – 150	35
F. Article 10 (Protection et assistance accordées à la famille)....	151 – 165	44
G. Article 11 (Droit à un niveau de vie suffisant).....	166 – 250	48
H. Article 12 (Santé physique et mentale)	251	67
I. Article 13 (Droit à l'éducation).....	252 – 278	67
J. Article 15 (Vie culturelle)	279 – 285	75

Introduction

A. Préparation du présent rapport

1. Le présent rapport, à l'instar des précédents, a été établi par le Comité interministériel pour les droits de l'homme créé en 1978 par le Ministre des affaires étrangères. Ce comité est composé de représentants des différents ministères concernés, de membres d'organismes et d'associations, ainsi que d'universitaires experts en matière de droits de l'homme. Il a créé un groupe de travail spécialisé, puis le secrétariat a établi un projet de rapport qui a été approuvé en session plénière par le comité lui-même. Le rapport a été transmis à diverses organisations non-gouvernementales (ONG) en vue de recueillir leurs commentaires et observations.

2. La rédaction du présent rapport tient compte des observations et recommandations formulées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à l'issue de son examen du précédent rapport.

3. Nous avons jugé bon de diviser le présent rapport en deux parties, la première étant consacrée à la suite donnée à certaines recommandations antérieures. Dans certains cas, il nous a paru utile de renvoyer le lecteur à l'examen des points spécifiquement traités dans la deuxième partie, qui illustrent la mise en œuvre du Pacte en Italie au cours de la période comprise entre 1998 et 2001. Dans cette deuxième partie, l'accent a été mis sur la description de la politique du Gouvernement à l'égard des différents secteurs couverts par les dispositions du Pacte, et notamment sur les divers plans nationaux adoptés en 2001. Il est également rendu compte de l'évolution de la législation, ainsi que de celle des pratiques et procédures administratives.

B. Cadre politique

4. Des élections du 13 mai 2001 est issu un nouvel équilibre des forces au pouvoir entre la gauche centriste (connue sous le nom de « *Ulivo* » ou coalition de l'olivier) et la coalition de centre droit. Cette dernière ayant remporté les élections, un deuxième Gouvernement Berlusconi a aussitôt été formé. Au lendemain de sa nomination, celui-ci a présenté un programme d'action sous la forme d'un train de mesures (le train des « cent jours »), contenant un ensemble coordonné de mesures complexes et variées.

5. Dans le secteur économique, la Loi n° 383 du 18 octobre 2001 (appelée « *Loi Tremonti bis* ») contenait les premières mesures de redressement visant à relancer l'économie par le biais, entre autres, de mesures d'incitation fiscale à l'investissement. Les incitations à l'investissement et au développement consistaient notamment à encourager la capitalisation au moyen d'un crédit d'impôt en faveur des sociétés, d'un montant égal à l'imposition sur les bénéfices distribués à leurs actionnaires.

6. Dans le domaine de l'administration publique, secteur considéré comme stratégique pour améliorer la compétitivité internationale de l'Italie, le Gouvernement entend introduire une série de principes fondamentaux tels que ceux d'efficacité, de simplification, d'accessibilité, de transparence et de qualité des services. Les éléments au centre de l'ensemble du processus de réforme seront l'innovation technologique, la redéfinition des procédures et des structures administratives, ainsi que la formation du personnel.

7. Dans le domaine de l'emploi, le projet de loi portant « Délégation de pouvoirs au Gouvernement en matière d'emploi et sur le marché du travail » vise, en consultation avec les partenaires sociaux, à réduire le taux de chômage pour parvenir à des niveaux convenus dans le contexte de l'Union européenne en modernisant les services publics pour l'emploi, l'objectif principal étant de faire converger l'Italie vers les normes européennes de garantie, de souplesse et de participation.
8. Pour faciliter l'entrée des jeunes dans le monde du travail, l'une des priorités du plan gouvernemental était de mettre en œuvre la Directive n° 99/70/EC (en vigueur depuis le 24 octobre 2001) concernant l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée. Son application a été assurée par le Décret-loi n° 368 de 2001, qui prend également en considération l'accord conclu avec les partenaires sociaux le 4 mai 2001.
9. Grâce aux compétences dévolues au Gouvernement sur le marché du travail, celui-ci pourra faire aboutir le processus d'alignement de l'Italie sur ses partenaires européens en appliquant les Directives n° 93/104/EEC sur le temps de travail, n° 94/45/EC sur les Comités d'entreprises européens et n° 1998/24/EC concernant la protection contre les risques liés à des agents chimiques. Dans ce contexte, toutes les actions conçues pour résoudre la question sensible du marché du travail informel ou « souterrain » revêtent une importance considérable.
10. Afin d'apporter une réponse concrète au problème moralement inacceptable et préjudiciable, surtout pour le sud du pays, de l'économie souterraine, la Loi n° 383 du 18 octobre 2001 (chapitre premier) prévoit des incitations fiscales et des allègements de charges progressifs, qui augmentent en fonction du volume d'activité souterraine « émergeant » au grand jour. Les incitations conçues pour régulariser l'activité économique informelle devraient avoir une série de conséquences bénéfiques, par exemple : en décourageant la concurrence déloyale, nuisible aux entreprises qui opèrent dans la légalité ; en élargissant structurellement l'assiette de l'impôt ; et en garantissant que les nombreux travailleurs actuellement exclus du système d'assurance sociale bénéficient pleinement des prestations sociales.
11. Le Gouvernement porte aussi un très grand intérêt aux domaines de l'environnement et des ressources naturelles. C'est ce que démontre le projet de loi relatif au « mandat du Gouvernement pour réviser la législation régissant les questions environnementales », qui définit les secteurs dans lesquels le Gouvernement juge nécessaire d'agir.
12. Dans le domaine de la recherche, l'objectif stratégique du Gouvernement consiste à aligner l'Italie sur les niveaux atteints par les principaux pays européens.
13. Enfin, dans le secteur de la santé, les pouvoirs publics ont pris des mesures pour remédier aux lacunes des services de soins de santé dans les régions les plus défavorisées du pays.

C. Aspects les plus significatifs de la ligne politique générale

1. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

14. En Italie, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est considérée comme un élément clé pour assurer le progrès économique et la croissance de l'emploi. La politique d'insertion repose sur l'hypothèse que le phénomène de l'exclusion résulte de privations matérielles et d'une fragilité sociale qui vont au-delà de la simple pauvreté économique ou de la grande précarité, et qu'il convient de se pencher sur des problèmes tels que l'échec des liens familiaux et sociaux, du système

de logement, des réseaux de services d'appui et d'intégration sociale, le manque de formation et d'emploi, ainsi que la marginalisation sociale. Aussi, pour combattre efficacement les phénomènes liés à la pauvreté et à l'exclusion sociale, le Gouvernement est conscient de la nécessité de mener des actions relevant d'un vaste éventail de mesures : assistance sociale « classique » ; mesures de réduction de la pauvreté ; protection sociale moderne et insertion socioculturelle ; initiatives visant à orienter, former et employer les segments les plus vulnérables de la population ; mesures de développement de l'économie sociale ; harmonisation des rythmes et des besoins de la vie familiale ; mesures en faveur du logement, de la santé, du sport et des loisirs ; et politique de développement des connaissances et des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

2. Plans nationaux

15. En conséquence, au cours des dernières années, l'Italie a mis en place une série de plans sectoriels pour faire face à des catégories spécifiques d'exclusion sociale : Programme d'action relatif aux mesures concernant l'invalidité ; Plan d'action en faveur de l'enfance et de l'adolescence ; Fonds national de lutte contre la drogue ; Programme d'intervention en faveur des personnes âgées ; Fonds de soutien aux écoles maternelles. À ces plans « verticaux », il convient d'ajouter une série de plans nationaux concomitants : le Plan national pour la santé ; le Plan national pour l'emploi ; le Plan national pour l'éducation, et, surtout, le Plan national d'action pour les services sociaux. Ce dernier, approuvé en avril 2001 en application de la loi-cadre sur les prestations sociales (Loi n° 328 de 2000), se caractérise par une structure en réseau fortement décentralisée qui permet au régime mis en place de se développer localement par le biais de plans régionaux et locaux, et qui fait directement intervenir les acteurs locaux dans la planification, la programmation et la mise en œuvre des mesures et des actions. Cette architecture permet, grâce à un système de référence interrégional, de mettre en lumière les différents types de désavantage rencontrés dans les différentes régions, et donc d'adapter les domaines d'intervention prioritaires à des besoins variables.

3. Le Plan national d'action pour les services sociaux

16. Le plan social approuvé en avril 2001 en application de la Loi n° 328 de 2000 est structuré en fonction des objectifs clés suivants :

- Fournir un système intégré d'actions et de services sociaux destinés aux individus et aux familles ;
- garantir la qualité de la vie ;
- prévenir, réduire et éliminer les handicaps ;
- promouvoir la participation des citoyens, ainsi que la contribution des organisations syndicales, sociales et de protection des consommateurs ;
- renforcer et soutenir les responsabilités familiales ;
- renforcer les interventions destinées à combattre la pauvreté ;
- élaborer des mesures conçues pour renforcer l'insertion des populations immigrantes, la prévention de la dépendance et les efforts en faveur de l'adolescence.

17. Les objectifs et les mesures envisagés sont focalisés sur :

- Les mesures et les services dans les différentes sphères du domaine social ;
- les services en faveur des individus et des familles, complétés par des mesures économiques ;
- l'optimisation de l'acheminement des ressources.

18. Les actions prioritaires suivantes sont envisagées :

- Des mesures économiques destinées à favoriser l'autonomie des personnes totalement dépendantes et à leur permettre de recevoir des soins à domicile ;
- des actions en faveur des mineurs ;
- des mesures d'aide aux femmes en difficulté ;
- des actions destinées à promouvoir la pleine intégration des personnes handicapées ;
- des actions en faveur des personnes âgées et handicapées destinées à leur permettre de continuer à habiter chez elles, dans leur famille ou dans des structures résidentielles ou semi-résidentielles ;
- des services socio-éducatifs intégrés de lutte contre la toxicomanie, l'alcoolisme et la pharmacodépendance, et des actions préventives visant à guérir et réinsérer les patients ;
- des renseignements et des conseils en faveur des individus et des familles pour leur permettre de bénéficier des services et des initiatives indépendantes ;
- des mesures destinées à fournir aux individus et aux familles un système intégré d'actions et de services sociaux ;
- des mesures plus radicales de lutte contre la pauvreté ;
- des actions destinées à améliorer la qualité de la vie ;
- des mesures visant à prévenir, éliminer ou réduire les handicaps, les difficultés et les désavantages ;
- des actions en vue de promouvoir la participation active des citoyens et la contribution des syndicats, des organisations sociales et de protection des consommateurs ;
- le renforcement des responsabilités familiales et le soutien afférent ;
- le renforcement des droits des mineurs ;
- des actions plus efficaces pour combattre la pauvreté ;

- un soutien aux personnes non-autonomes (en particulier les personnes gravement handicapées) sous forme de services à domicile ;
- l'élaboration de mesures destinées à favoriser l'insertion des populations immigrantes, à prévenir la dépendance et renforcer les efforts en vue de résoudre les problèmes rencontrés par les adolescents.

4. Le Plan national d'action et de lutte contre l'exclusion

19. Répondant à l'appel lancé en décembre 2000 par les Chefs d'État et de Gouvernements à l'occasion du Sommet européen de Nice, en juin 2001, l'Italie a présenté son premier plan national bisannuel d'action et de lutte contre l'exclusion. Les priorités, directives, mesures et actions envisagées dans le cadre des différents plans nationaux, sectoriels et régionaux pour la période comprise entre 2000 et 2003 ont été regroupées et résumées dans ce plan d'action, qui, en tenant compte des quatre principaux objectifs définis lors du Sommet de Nice, souligne les priorités identifiées, les actions planifiées et les mesures énoncées, à savoir :

- La promotion de mesures directes et indirectes en faveur de l'emploi par la reconnaissance du rôle de l'innovation et la modernisation de l'enseignement et de la formation, non seulement en tant que facteurs de développement, de croissance économique et de création d'emplois, mais aussi en tant qu'éléments clés de la lutte contre les nouvelles formes d'exclusion sociale. Parmi les axes prioritaires figurent le renforcement des mécanismes à l'œuvre dans le système d'insertion professionnelle et d'enseignement continu, l'introduction de revenus de soutien destinés à favoriser la réinsertion sociale et professionnelle ; le renforcement du sens des responsabilités familiales et le soutien aux valeurs incarnées par la famille par une meilleure harmonisation des besoins de la vie active et des rythmes familiaux ;
- la promotion de l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services. Il est envisagé d'accorder la priorité : à l'application de la nouvelle loi-cadre (Loi n° 328 de 2000), qui renforce et diversifie les mesures et les mécanismes commandant l'accès aux services sociaux, afin de mettre en place des prestations à même d'assurer soutien et protection aux personnes tout au long de leur vie ; au renforcement du libre choix décisionnel pour les usagers du secteur de la santé et des services sociaux et à la réduction des inégalités face à l'information (visant à garantir l'insertion socio-sanitaire) ; à garantir l'accès (en particulier, celui des personnes et des segments de la population les plus menacés par l'exclusion) aux principaux services publics et privés ;
- la mise en place de mesures destinées à prévenir le risque d'exclusion sociale par le biais de mesures et d'actions destinées à combattre l'exclusion sociale, développer les possibilités offertes par les nouvelles technologies et sauvegarder la solidarité familiale ;
- des actions de lutte contre la pauvreté, des actions en faveur des personnes les plus vulnérables, telles que les enfants et les adolescents, les personnes âgées (surtout celles qui ne sont pas autonomes), les handicapés et des actions d'insertion en faveur des immigrants ;
- la mise en œuvre d'une politique globale de subsidiarité et de fédéralisme fondée sur la solidarité et la création d'un système de prestations reposant sur : la responsabilisation et la forte participation des citoyens, en tant qu'usagers, acteurs informés et

consommateurs ; la transformation des collectivités territoriales, des ménages et des citoyens en intervenants actifs dans la politique sociale ; la collaboration des différents acteurs (famille, réseaux de bénévoles, partenaires sociaux, autorités locales) en matière de planification et de mise en œuvre du système intégré d'actions et de services sociaux ; et sur la participation directe des organisations à but non lucratif à l'administration des services.

20. Afin de s'assurer de la cohérence et de la consistance globales des interventions, ainsi que de l'efficacité des mesures et de la flexibilité des instruments de planification, le Gouvernement italien s'est fixé pour objectif d'élaborer un système global de contrôle et d'évaluation de la politique sociale ; l'Observatoire de la politique sociale prévu par la Loi-cadre n° 328 de 2000 et les structures de contrôle de l'action sociale financées par le fonds structurel seront au cœur de ce système. À propos des instruments de mesure : tout en acceptant les sept indicateurs définis à Stockholm, qui sont communs à tous les États membres, l'Italie considère qu'il s'agit-là avant tout d'un point de départ, certes essentiel, à partir duquel identifier des formes, des processus et des contextes d'insertion ou d'exclusion sociale. C'est pourquoi, en attendant qu'un cadre conceptuel de référence soit défini et soumis à l'attention de la Commission et des autres États membres, une image plus nuancée a déjà été obtenue dans le cadre du Plan, qui permet de prendre en considération d'autres aspects, tels que la région habitée, les conditions de logement ou la durée de la pauvreté. Certains critères « subjectifs » sont également présentés (par exemple, ceux liés à la perception de la pauvreté).

21. Le Plan social est le socle sur lequel reposera désormais l'assistance sociale en Italie. De plus, de par ses objectifs et ses domaines d'intervention, il correspond au programme de lutte contre l'exclusion sociale approuvé au Sommet de Nice. Parfois, cette correspondance est directe (Objectifs de Nice n° 2 et 4) et parfois (surtout en ce qui concerne le premier objectif : promotion de la participation à l'emploi), elle est à la fois directe (promotion de l'emploi grâce à de nouveaux services personnalisés) et indirecte (amélioration des conditions pour réconcilier obligations familiales et vie active).

22. Près de 10 millions de retraités vivent dans 40% des foyers italiens ; environ 800.000 personnes âgées de plus de 65 ans bénéficient de la « retraite sociale ». En 1999, 4,8% des foyers italiens, soit environ 1.038.000 personnes, vivaient dans des conditions de pauvreté absolue ; en Italie du Sud, la pauvreté absolue concernait 11% des foyers.

23. En dehors du versement des retraites et des pensions, le rôle du système de protection sociale se limite essentiellement à assurer un revenu aux indigents. Selon des données recueillies en 1996, depuis l'introduction de mécanismes de protection sociale différents des retraites et des pensions, le pourcentage de personnes « pauvres » est passé de 22 à 19%. Les pensions de retraite et d'ancienneté (basées sur le nombre d'années de travail et de cotisations à l'assurance sociale) jouent un rôle très important dans la répartition des revenus.

24. Les personnes vivant dans la pauvreté absolue, définies comme étant dans l'impossibilité d'acheter un « panier » de denrées considérées comme essentielles, constituent une fraction plus limitée de la population, puisque le seuil retenu dans le cadre de cette mesure est inférieur.

D. Évolution démographique

25. L'Italie est l'un des pays les plus gravement touchés par le vieillissement de la population. Entre 1980 et 1999, l'espérance de vie a augmenté d'environ 5 années chez les deux sexes ; elle est de 75,9 ans pour les hommes et de 82,3 ans pour les femmes. Pendant la même période, le nombre moyen d'enfants par femme est passé de 1,68 à 1,2. L'amélioration de l'espérance de vie et un taux de fécondité bien inférieur au niveau nécessaire pour assurer le renouvellement des générations font que la proportion des personnes âgées et des personnes âgées de plus de 80 ans dans l'ensemble de la population a atteint 18% et 3,9% respectivement en 2000.

E. L'emploi

26. Le niveau de l'emploi a augmenté : en janvier 2001, l'on dénombrait 21.272.000 travailleurs, soit 656.000 de plus qu'en janvier 2000 (+3,2%). Cinquante quatre pour cent des personnes âgées de 15 à 64 ans étaient employées, soit 1,7% de plus qu'en janvier 2000. Ces résultats sont obtenus grâce à la croissance combinée de l'emploi des hommes (de 66,4 à 67,4%), et surtout des femmes (de 38,3 à 40,3%). Toujours en janvier 2001, le taux de chômage, en légère baisse parmi les hommes comme chez les femmes, était de 10,1%, cependant que 29,2% des jeunes recherchaient un emploi, contre 32,3% en janvier 2000.

F. L'éducation

27. Le niveau atteint dans l'enseignement conditionne fortement l'accès à la connaissance et la qualité des savoirs, paramètres essentiels pour l'insertion sociale. Les taux de fréquentation scolaire dans l'enseignement secondaire ont augmenté au cours des dernières années, passant de 68,3% au cours de l'année scolaire 1990/1991 à 82,3% en 1998/1999, et ce surtout grâce aux filles. Cependant, le système éducatif et de formation italien présente une image très contrastée. Chaque année, environ 5% des jeunes ne parviennent pas à terminer le premier cycle du secondaire ; 3,3% des personnes âgées de 18 à 24 ans ont pour tout bagage les acquis de l'enseignement primaire ; 11,8% des jeunes entrant en première année du premier cycle de l'enseignement secondaire quittent le système scolaire à la fin de cette même année ; et seulement 38% des inscrits à l'université obtiennent un diplôme de l'enseignement supérieur.

I. OBSERVATIONS DU COMITE CONCERNANT LE TROISIEME RAPPORT PERIODIQUE DE L'ITALIE

A. Décisions de justice renvoyant au Pacte

Le Comité note avec préoccupation l'information fournie par l'État partie dans ses réponses à la liste des points à traiter, et confirmée par la délégation durant son dialogue avec le comité selon laquelle très peu de décisions de justice renvoient explicitement au pacte.

28. Quoique les milieux concernés par l'administration de la justice aient une bonne connaissance des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, un nombre restreint de jugements rendus par les tribunaux italiens se réfèrent explicitement à ces dispositions. À cet état de fait, il y a essentiellement deux causes. Premièrement, une seule et même loi d'application a été adoptée pour permettre aux tribunaux de mettre en œuvre le Pacte dont s'agit et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il est donc malaisé de distinguer parmi les décisions de justice celles qui renvoient explicitement aux dispositions du

Pacte qui nous intéresse. Deuxièmement, les décisions de justice se réfèrent principalement aux lois nationales, promulguées par le corps législatif italien, qui constituent une application ou une extension des principes et des dispositions du Pacte. Vu le laps de temps écoulé depuis la ratification de cet instrument international par l'Italie, l'on peut estimer qu'aujourd'hui, des centaines de lois s'en sont inspirées. L'on peut donc considérer, en se fondant notamment sur les résultats d'études et de recherches approfondies réalisées en Italie, que les obligations issues du Pacte ont été ancrées dans un vaste ensemble coordonné de lois. Les tribunaux ne se réfèrent aux dispositions du Pacte qu'à titre d'indication, en termes abstraits, dans le cas où l'illégalité d'une règle de droit interne, contraire à l'une des dispositions du Pacte, est invoquée.

B. Problèmes concernant la population rom

Données relatives à quelques uns des principaux centres urbains.

29. Selon un premier recensement sommaire, en 1993, l'on dénombrait environ 6.000 membres des populations rom et sinte à Rome. Le premier recensement général effectué en novembre 1995 a révélé la présence de 5.467 membres de ces communautés (parmi lesquels, plus de la moitié de mineurs), ainsi que l'existence de 50 campements de fortune et d'une aire de campement équipée (créé en 1994). Grâce aux mesures prises pour réorganiser ces sites, ils sont désormais au nombre de 26, dont cinq nouveaux villages dotés de logements, d'équipements de base et desservis par les services collectifs. Des caravanes sont installées sur six autres sites alimentés en eau courante et équipés de toilettes chimiques. Depuis 1993, au total, 25 campements illégaux ont été fermés. Une grande attention a été accordée à l'insertion sociale des Roms et aux mesures de protection. Ainsi, ces dernières années, l'introduction d'un programme de suivi de l'assiduité scolaire des mineurs a conduit à une augmentation constante du nombre d'enfants scolarisés ces dernières années ; des mesures ont été prises dans le domaine de la santé (centres de soins de santé mobiles dans les camps, campagnes vaccinales, accès aux services de soins) ; des services d'insertion ont été mis en place (cours d'italien pour adultes, initiatives de formation professionnelle).

Milan

30. Dans la ville de Milan, une personne sur mille appartient à la population rom, cependant que dans la province du même nom, l'on dénombre au maximum un Rom pour 3.200 habitants. La population rom est très hétérogène et forme une « mosaïque » de peuples aux origines, aux modes de vie et aux convictions religieuses variés, mais qui tous partagent un sentiment aigu de leur identité culturelle et linguistique. L'on distingue les groupes des Khanjarja, des Khorakhanè, des Ariija, des Rudara et des Rumini. Plus de la moitié des membres de ces communautés sont des mineurs âgés de moins de 14 ans, et seulement 2 à 3% d'entre eux sont âgés d'au moins 60 ans.

31. Les Roms italiens vivent dans les villes depuis le début des années 60, sur des aires ou dans des « villages » partiellement équipés par les autorités municipales, sur des terrains loués ou possédés, dans des caravanes, des mobile homes ou des préfabriqués, et ils tentent d'établir des relations plus stables et sécurisantes avec l'environnement urbain et son milieu socioculturel.

Turin et le Piémont

32. Dans le Piémont, et en particulier à Turin, la population rom est formée de quatre groupes : les Sinte piémontais, les Roms « Vlax », les Roms « balkaniques », les Roms « réfugiés » et les Tsiganes « roumains ». Alors même que l'on commençait à percevoir la fin des flux migratoires en direction de l'Italie, les bouleversements et les événements politiques connus par les pays d'Europe

centrale et orientale ont contribué à relancer ce processus. La guerre en ex-République fédérale de Yougoslavie a entraîné une nouvelle vague massive d'immigration de Roms balkaniques. La deuxième vague de l'immigration rom parvenue en Italie, après celle des « réfugiés » en provenance de l'ex-République fédérale de Yougoslavie, était constituée de Tsiganes roumains (1998). Ce mouvement de fuite des pays d'Europe de l'Est s'amplifie ; un flux constant de citoyens albanais et kosovars parvient sur le sol italien, et parmi eux se trouve une quantité non-négligeable de personnes appartenant aux groupes ethniques roms.

Problèmes concernant l'éducation des enfants roms

33. Parmi les initiatives prises par le Ministère de l'Éducation, il convient de noter un document intitulé « Transformations de l'éducation dans une société multiculturelle ». Ce document souligne les difficultés d'insertion des élèves appartenant à des communautés « nomades » dans la société italienne. Ces groupes posent un problème spécifique d'insertion qui ne peut être traité de la même manière que celui des étrangers en général et qu'il convient d'étudier plus avant. C'est pourquoi, depuis l'année scolaire 1999/2000, le Gouvernement s'efforce, par le biais « d'enquêtes complémentaires », d'obtenir des données sur le nombre d'enfants roms fréquentant tous les niveaux de l'enseignement public et privé. Les informations ainsi obtenues ont été traitées en toute indépendance par la direction des services d'appui à la prise de décisions politiques du Ministère de l'éducation ; elles sont présentées très succinctement et interprétées dans le présent rapport. Il s'agit d'une ébauche qui devrait servir de point de départ à une étude plus approfondie, qui pourrait être réalisée par les établissements scolaires fréquentés par ces élèves.

Analyse de la scolarisation des élèves roms par niveau et par type d'enseignement

34. Ayant observé que seuls 78 élèves roms fréquentent les établissements primaires et secondaires privés, et que les seuls établissements privés signalant la présence d'un effectif important d'enfants roms (523) sont des jardins d'enfants, nous avons focalisé notre attention sur les données issues des établissements publics, dans lesquels environ 9.000 élèves roms sont scolarisés.

35. Il ressort de la lecture du tableau, que 8.982 élèves roms fréquentaient le système éducatif public en 1999/2000. Sur l'ensemble de la population scolaire, l'on dénombre un enfant rom sur 805 élèves. Le plus grand nombre d'enfants roms se rencontre dans les établissements d'enseignement primaire, avec 5.100 élèves, soit en moyenne un élève rom sur 483 élèves. Dans les collèges, cette proportion est d'un élève rom pour 943 élèves, bien que la scolarité soit obligatoire jusqu'à la fin du premier cycle du secondaire. Dans les lycées, l'on dénombre un élève rom pour 5.567 élèves. Dans les écoles maternelles, désormais fréquentées par la quasi-totalité des enfants italiens, la proportion est d'un enfant rom pour 506 enfants.

C. Accidents du travail

1. Le Comité est alarmé par le taux élevé d'accidents du travail et réitère la préoccupation exprimée par la Commission d'experts de l'OIT, qui a rappelé à maintes reprises l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'adopter des dispositions réglementaires et des mesures pour la prévention des accidents sur les lieux du travail et en particulier dans les ports.

2. Le Comité invite l'État partie à prendre des mesures efficaces pour assurer aux travailleurs de bonnes conditions de sécurité au travail. Il recommande en particulier à l'État partie d'adopter des mesures, y compris législatives, visant à assurer la prévention des accidents, notamment dans les ports, et de ratifier la Convention de 1979 de l'OIT concernant la sécurité et l'hygiène du travail dans les manutentions portuaires (n° 152). Il recommande également à l'État partie de ratifier la Convention de 1993 concernant la prévention des accidents industriels majeurs (n° 174) et la Convention de 1994 concernant le travail à temps partiel (n° 175).

36. Les principaux instruments législatifs en vigueur dans le système juridique italien en matière de prévention des accidents du travail sont le Décret-loi n° 626 de 1994, et le Décret-loi n° 242 de 1996, qui l'amende et le complète ; ils mettent en œuvre les Directives européennes n° 89/391/EEC, 90/654/EEC, 89/656/EEC, 90/270/EEC, 90/394/EEC, 90/679/CEE et 97/42/EC. Ces textes traitent de l'amélioration de l'hygiène et de la sécurité du travail. Confirmant la tendance observée ces dernières années, le nombre d'accidents du travail a légèrement augmenté en 2001 par rapport à l'année précédente, aussi bien au niveau du nombre total d'accidents signalés (à peine moins de 6.000, soit une augmentation de 0,6% par rapport à l'année 2000) qu'en ce qui concerne le nombre d'accidents mortels (30 décès de plus qu'en 2000, ce qui représente une augmentation de 2,1%). Ces chiffres illustrent mal une situation très nuancée, dans laquelle l'augmentation enregistrée dans les secteurs de l'industrie et du commerce (globalement, + 1,2% et + 3,1% pour les accidents mortels) occulte une réduction marquée dans le secteur agricole (- 6,5% globalement, et - 4,7% pour les accidents mortels). Dans le secteur de l'industrie et des services, l'augmentation était nettement plus importante parmi les femmes (+ 5,4%) que parmi les hommes (+ 0,1%), alors que dans le secteur agricole, l'amélioration de la sécurité concernait les deux sexes de manière assez équitable. Sous l'angle de la répartition géographique, les accidents ont augmenté dans l'ensemble du pays dans l'industrie et les services, avec des pics en Italie du Sud (+ 2,7%) et dans les îles (+ 3,3%) ; la réduction des accidents de travail dans l'agriculture était répartie de manière plus homogène.

37. En ce qui concerne plus particulièrement les accidents mortels dans l'industrie et les services, la situation est extrêmement nuancée, puisque l'on observe une réduction de leur nombre dans le Nord-Est et dans les îles, une situation inchangée dans le Sud, une augmentation de leur fréquence dans le Centre et une augmentation plus marquée dans le Nord-Ouest. Il convient à cet égard de noter l'augmentation considérable enregistrée en Lombardie : elle s'explique, au moins en partie, par la catastrophe survenue sur l'aéroport de Linate, le 8 octobre 2001, dans laquelle 118 personnes ont péri ; 36 autres accidents mortels sont survenus en Lombardie. Le nombre d'accidents mortels enregistré dans les Pouilles est également en forte augmentation, ce qui confirme, une fois de plus, que les données révèlent parfois des situations qui nécessitent un examen et une analyse plus approfondis tant au niveau central que local.

38. Il convient en outre de noter que les informations provisoires disponibles pour les premiers mois de l'année 2002 semblent indiquer un inversement de la tendance générale ; ceci ne pourra être confirmé qu'à l'issue d'une période d'observation plus longue, et surtout, par la mise en œuvre d'une base informatique plus stable et régulière. À cet égard, soulignons qu'une analyse statistique significative et fiable de la tendance actuelle en matière d'accidents du travail devrait porter sur une période de comparaison plus longue que les deux années précédentes. Une étude sérieuse de l'évolution des accidents du travail sur le long et le moyen termes permettrait de mieux évaluer la situation en tenant compte d'un ensemble de facteurs sociaux, économiques, culturels et législatifs

étroitement liés au phénomène en question. À ce propos, l'analyse des 50 dernières années figurant dans le rapport intitulé « Gros plan sur un demi-siècle d'accidents » indique une diminution constante et continue de l'indice de fréquence des accidents (par. 2.1.3).

39. Ceci étant, l'analyse du court terme comparant le nombre d'accidents signalés au cours d'une année donnée à celui enregistré pendant l'année précédente peut se révéler utile pour interpréter ce phénomène. Toutefois, l'analyse sera plus exacte si elle consiste à comparer une valeur absolue à un niveau de référence exprimant l'effectif de la main-d'œuvre dans lequel le phénomène analysé se produit. Ainsi, si l'on tient compte de l'évolution actuelle de l'effectif de la main-d'œuvre, il est relativement aisé de se rendre compte que l'évolution du nombre d'accidents du travail en 2001 reflète assez fidèlement la tendance de l'emploi pendant la même période. Selon les dernières données publiées par l'Institut national de la statistique (ISTAT), l'effectif de la main-d'œuvre a augmenté de 2,1% en 2001, ce qui représente 434.000 emplois de plus que l'année précédente. Rappelons que cette augmentation est plus marquée parmi la main-d'œuvre féminine (296.000 emplois en plus, soit + 3,8%) que masculine (138.000 emplois créés, soit + 1%).

40. Les secteurs les plus créateurs d'emplois sont celui du bâtiment (+5,5%) ; celui des services (+2,7%), qui confirme ainsi une tendance amorcée dès 1995 ; et celui de l'agriculture, qui, avec un modeste mais significatif +0,6%, voit venir la fin d'un demi-siècle de pertes massives d'effectifs.

41. Comme cela s'est vu en d'autres occasions, l'on peut se référer aux données de l'ISTAT sur l'emploi, dûment rationalisées pour des raisons évidentes d'uniformité, pour obtenir une première indication relative de l'évolution générale du nombre d'accidents du travail survenus en 2001 par rapport à l'année précédente. Les indices révèlent une légère baisse, (environ 1%) de la fréquence des accidents du travail dans les secteurs du bâtiment et des services, et une diminution plus conséquente de leur fréquence dans le secteur agricole (environ - 9%). Cette diminution concerne aussi bien les hommes que les femmes. Le nombre d'accidents mortels a considérablement diminué dans l'agriculture (-7,69%) et il a légèrement augmenté dans l'industrie et les services (+1,64%).

42. Pour les accidents mortels, les indicateurs habituels ont été complétés par d'autres, qui mettent en rapport l'effectif total de la main-d'œuvre avec le nombre d'accidents, déduction faite des accidents de la circulation survenus entre le domicile et le lieu de travail, qui ne sont pas strictement liés à des risques professionnels spécifiques.

43. Il convient d'indiquer à cet égard qu'en 2001, le nombre d'accidents mortels survenus sur les routes entre domicile et lieu de travail a considérablement augmenté : dans l'industrie et les services, il y a eu 170 accidents de ce type en 2001, contre 127 en 2000, soit 43 accidents de plus ; dans l'agriculture, l'on est passé de deux à cinq accidents mortels. Ces nouveaux indicateurs laissent clairement entrevoir que le nombre d'accidents du travail mortels *stricto sensu*, (accidents de la circulation survenus entre domicile et lieu de travail non compris) tend à diminuer.

44. Enfin, soulignons que pour effectuer ce genre d'évaluation, il convient de tenir compte non seulement de facteurs généraux tels que la croissance de la masse salariale, mais aussi de facteurs « endogènes », tels que l'accroissement du nombre de travailleurs couverts par l'assurance INAIL (la caisse chargée d'indemniser les employés victimes d'accidents ou de maladies professionnels). Ces facteurs influent certainement sur le « nombre d'employés », paramètre normalement retenu comme dénominateur pour calculer le taux exprimant la fréquence de ces accidents. En 2001, le nombre de catégories professionnelles soumises à l'assurance obligatoire a considérablement augmenté, suite à l'adoption du Décret-loi n° 38 de 2000 ; parmi ces « nouvelles » catégories se

trouvent notamment le personnel d'encadrement, les sportifs et sportives professionnels et les travailleurs intermittents (485.463 de ces derniers ont ainsi été assurés en 2001 pour une durée totale de 130 millions de jours ouvrés dans l'année).

45. D'après nos informations, les données statistiques relatives à la « main-d'œuvre en 2001 » calculées par l'INAIL sur la base des feuilles de paie déclarées par les employeurs ne sont pas actuellement disponibles, mais elles montreraient certainement une amélioration de l'indice de fréquence des accidents plus importante que celle indiquée par l'indice de l'ISTAT, calculé sur la base de ses statistiques relatives à la masse salariale. Il s'ensuit que la situation ne peut être considérée comme satisfaisante, car la réduction de la fréquence des accidents, si réduction il y a, est de peu d'ampleur, et il n'est certainement pas question de relâcher notre vigilance.

46. L'Italie concentre ses efforts sur la planification et la mise en œuvre d'actions concrètes toujours plus ciblées sur l'hygiène et la sécurité du travail ; à cet égard, les nouvelles incitations introduites par l'Institut pour la prévention des accidents pourraient permettre de franchir l'étape qualitative nécessaire pour faire baisser significativement le niveau du risque.

47. À propos de la prévention des accidents du travail, en particulier dans les ports, il convient de noter :

- Le Décret-loi n° 271 de 1999, qui contient de nouvelles dispositions régissant l'hygiène et la sécurité des marins à bord des bateaux de pêche commerciale battant pavillon italien, conformément à la Loi n° 485 de 1998 portant délégation de pouvoirs au Gouvernement en matière d'hygiène et de sécurité dans les ports, et à la Loi n° 862 de 1984 relative à la ratification et l'application de la Convention de l'OIT n° 152, ratifiée le 7 juin 2000 ;
- le Décret-loi n° 272 de 1999, qui contient de nouvelles dispositions relatives à l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans le cadre des opérations et des services portuaires, ainsi que des opérations liées à l'entretien, la réparation et la transformation des navires dans les ports, conformément aux lois n° 485 de 1998 et 862 de 1984.

48. Enfin, il y a de cela un certain temps, le Gouvernement italien a engagé la procédure de ratification de la Convention de 1993 concernant la prévention des accidents industriels majeurs (n° 174).

D. La Sécurité sociale

3. Le Comité regrette que les réponses de l'État partie aux questions concernant le système de sécurité sociale aient été incomplètes, d'autant que dans ses précédentes observations finales (E/1993/22, par. 188), il avait signalé l'insuffisance des renseignements fournis au titre de l'article 9 dans le deuxième rapport périodique de l'État partie.

4. Tout en félicitant l'État partie des efforts déployés pour lutter contre la violence à l'égard des femmes, le Comité demeure préoccupé par le fait que le Gouvernement n'a toujours pas élaboré de stratégie globale, coordonnée et concertée pour remédier à ce grave problème.

49. Pour un exposé détaillé du système italien de sécurité sociale, le lecteur est prié de se reporter ci-après aux commentaires relatifs à l'article 9 du Pacte.

E. Inégalités entre le nord et le sud de l'Italie

5. Le Comité note avec préoccupation la persistance de disparités économiques et sociales considérables entre le nord et le sud de l'Italie, qui ont des répercussions néfastes sur la situation des femmes, des jeunes, des enfants, ainsi que des groupes défavorisés et marginalisés.

6. Le Comité recommande à l'État partie de s'attaquer sérieusement au problème persistant des disparités économiques et sociales entre le nord et le sud de l'Italie, qui ont des répercussions néfastes sur la situation des femmes, des jeunes, des enfants, ainsi que des groupes défavorisés et marginalisés.

Le Gouvernement travaille actuellement à l'élaboration d'un plan centré sur les besoins de la jeunesse au chômage du sud de l'Italie. Ce plan, dont l'application devrait durer trois ans, sera axé sur la diffusion de la technologie informatique et de la langue anglaise parmi les chômeurs en vue d'améliorer leurs perspectives professionnelles.

Disparités régionales

50. Le processus du développement économique italien est marqué par des disparités régionales évidentes ; ces différences sont avant tout sensibles en terme de niveaux de chômage, mais également en termes de prestations de services personnels et communautaires. Les principaux éléments de différenciation sont :

- La concentration des offres d'emploi dans certaines régions du pays ;
- les inégalités entre les différents segments de la population, et surtout l'écart considérable entre les chances de trouver un emploi et de demeurer employé, ainsi qu'en matière de niveaux de développement et d'accès aux services personnels ;
- les variations de la concentration de la pauvreté (environ 65% des foyers pauvres sont situés dans le sud de l'Italie).

F. L'abandon scolaire dans l'enseignement secondaire et l'illettrisme

7. S'agissant de l'éducation, le Comité note avec préoccupation le taux élevé d'abandon scolaire dans le secondaire. Il est également préoccupé par le phénomène de l'illettrisme. Il regrette de n'avoir pas reçu de réponse claire à la question qui a été posée à ce sujet au cours du dialogue avec la délégation.

8. Le Comité recommande à l'État partie de formuler une stratégie et un plan d'action nationaux visant à remédier aux problèmes importants liés à l'abandon scolaire et au chômage des jeunes.

51. À propos des préoccupations exprimées par le Comité, il est ici fait référence aux commentaires relatifs aux articles 6 et 13 du Pacte figurant ci-après.

G. La décentralisation des services de l'inspection du travail

9. Le Comité invite l'État partie à donner effet aux recommandations formulées par la Commission d'experts de l'OIT au sujet de la décentralisation des services de l'inspection du travail. Il souhaiterait trouver dans le prochain rapport périodique de plus amples renseignements sur le réseau d'inspections.

Commentaires liminaires

52. En vertu de la législation italienne, l'inspection du travail constitue l'un des leviers à la disposition du législateur pour donner effet aux principes constitutionnels régissant la protection du travail et la sécurité sociale et pour garantir que l'activité économique se déroule dans le respect de la liberté, de la sécurité et de la dignité humaine. L'importance accordée par la loi aux objectifs des inspections du travail, à savoir la mise en œuvre des lois régissant les conditions d'emploi, la sécurité sociale, l'hygiène et la sécurité du travail, se mesure au fait qu'ils sont reconnus en tant qu'éléments justifiant une restriction du droit à l'inviolabilité du domicile personnel, qui repose sur le principe énoncé à l'article 14 et au paragraphe 3 de l'article 41.

53. À cet égard, la Cour constitutionnelle a reconnu la constitutionnalité de toutes les lois ordinaires accordant aux fonctionnaires publics chargés du contrôle administratif du travail et de l'assurance sociale le droit d'accéder au domicile de tiers, en dérogeant aux droits liés à la protection de la liberté personnelle et aux droits de la défense.

Fonctions d'inspection du Ministère du travail

54. La Loi n° 628 de 1961 a assigné la coordination des inspections du travail au Ministère du travail, qui, par l'exercice des fonctions confiées aux inspecteurs des Directions provinciales du travail (l'ex-Inspection du travail) exécute en premier instance le contrôle administratif de « l'application de toutes les lois régissant le domaine du travail ». À l'origine, cette mission incluait le contrôle de l'application des lois régissant les questions d'hygiène, de sécurité du travail, d'assurance sociale et des conventions collectives, ainsi que des fonctions de conseil concernant l'application de ces lois. La même loi assignait également un rôle de supervision des organismes d'assurance sociale aux inspecteurs du travail.

55. Le contrôle de l'application de toutes les lois relatives au travail et à l'assurance sociale (article 4 de la Loi n° 628 de 1961) consiste généralement à s'assurer du respect des obligations légales en matière : d'établissement des relations contractuelles (art. 9 bis de la Loi n° 608 de 1996) ; d'horaires (RDL n° 692 de 1923, tel qu'amendé par l'art. 13 de la Loi n° 196 de 1997) ; de repos hebdomadaire (Loi n° 370 de 1934) ; de congés annuels (Convention de l'OIT n° 132 de 1970, ratifiée par la Loi n° 157 de 1981) ; d'application des conventions collectives (Loi n° 741 de 1959) ; de protection du travail des mineurs (Loi n° 977 de 1967, amendée par le Décret-loi n° 262 de 2000) ; de conditions d'emploi des mères de famille (Décret-loi n° 151 de 2001) ; d'égalité des sexes (Loi n° 903 de 1977, Loi n° 125 de 1991, décret-loi n° 196 de 2000) ; d'application correcte de la législation régissant les contrats atypiques tels que les contrats à durée déterminée (Décret-loi n° 368 de 2001), les contrats de travail à temps partiel (article premier du Décret-loi n° 61 de 2000, Décret-loi n° 100 de 2001), les contrats d'apprentissage (Loi n° 25 de 1995, art. 21 de la Loi n° 56 de 1987, art. 16 de la Loi n° 196 de 1997), les contrats alliant formation et emploi (Loi n° 863 de 1984, art. 16 de la Loi n° 451 de 1994, loi n° 196 de 1997), les contrats de travail à domicile ou hors siège (Loi n° 877 de 1973) et les contrats de travail intérimaire (Loi n° 196 de 1997).

56. De surcroît, les inspecteurs du travail contrôlent également la bonne application des lois régissant l'assurance sociale obligatoire et l'hygiène et la sécurité du travail, domaines dans lesquels ils conservent une responsabilité de contrôle résiduelle (dans le secteur de la construction ; à l'égard des travaux de construction, d'entretien, de réparation et de démolition des voies routières, ferroviaires et des installations hydrauliques ; des travaux souterrains, des tunnels et notamment des travaux nécessitant l'usage d'explosifs ou des travaux sous-marins effectués à l'aide de réservoirs d'air comprimé, conformément au décret n° 412 du Premier ministre pris en 1997).

57. L'article 8 du Décret présidentiel n° 520 de 1955 accorde aux inspecteurs du travail le statut de représentants de la loi, dans les limites de leur service de rattachement et conformément aux fonctions et aux responsabilités qui leur sont spécifiquement assignées par la législation et la réglementation. Ceci signifie que si, dans l'exercice de leurs fonctions ordinaires de contrôle administratif, les inspecteurs recueillent des éléments de preuve relatifs à une infraction relevant de la compétence de l'Inspection du travail, ils peuvent enquêter pour évaluer la crédibilité desdits éléments de preuve sans avoir à interrompre leur procédure d'inspection. Dans ce cas, l'inspecteur concerné demeure dans l'obligation de porter l'infraction à la connaissance des autorités judiciaires.

58. Ces fonctions de maintien de l'ordre sont exercées par les inspecteurs du travail en cas de violation des règles régissant l'hygiène et la sécurité du travail, au titre des compétences résiduelles que leur reconnaît l'art. 23 du Décret-loi n° 626 de 1994.

59. Les compétences des inspecteurs du travail sont les suivantes :

- Visiter les locaux des sociétés (droit d'accès : art. 8 du Décret présidentiel n° 520 de 1955) ;
- demander et obtenir des renseignements et formuler des observations (art. 4 de la Loi n° 628 de 1961) ;
- délivrer des mises en demeure (art. 9 du Décret présidentiel n° 520 de 1955) ;
- prendre des dispositions (art. 10 du Décret présidentiel n° 520 de 1955).

60. Le droit d'accès des inspecteurs consiste en une autorisation de visiter, à toute heure du jour ou de la nuit, l'ensemble des locaux d'un atelier, d'une usine ou d'un chantier, dans la mesure où lesdits locaux sont soumis au contrôle des inspecteurs, ainsi que les dortoirs et réfectoires annexés à l'entreprise contrôlée. Le droit de délivrer des mises en demeure permet aux inspecteurs du travail, en cas de non-respect des dispositions légales, d'évaluer l'opportunité d'accorder au contrevenant un délai pour remédier à l'infraction administrative ou pénale constatée.

61. Les prises de dispositions sont des procédures administratives de nature discrétionnaire quant à l'opportunité de leur mise en œuvre et à leur contenu, qui servent à introduire de nouvelles obligations venant compléter celles énoncées par la loi. L'article 10 du Décret présidentiel n° 520 de 1955 limite le champ d'application de ce type de procédure au domaine de l'hygiène et de la sécurité du travail.

62. La portée de la mise en demeure et de la prise de dispositions a été limitée par l'attribution quasi-exclusive des compétences en matière de contrôle administratif de l'hygiène et de la sécurité du travail aux Unités et Antennes sanitaires locales et par l'introduction de prescriptions contraignantes, conformément à l'art. 20 du Décret-loi n° 758 de 1994.

63. Pour les inspecteurs du travail, la mise en œuvre de ces attributions se limite au contrôle des professions particulièrement dangereuses définies dans le décret du Premier ministre n° 412 de 1997 (construction, travaux sous réservoir d'air comprimé, travaux sous-marins, etc.), pris en application de l'art. 23 du Décret législatif n° 626 de 1994, qui régit la compétence résiduelle des inspecteurs du travail en matière d'hygiène et de sécurité du travail.

Attribution des responsabilités en matière de prévention, de conditions sanitaires et de contrôle dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité du travail aux Unités et Antennes sanitaires locales

64. Le transfert aux régions de fonctions en matière de santé et d'hospitalisation (art. 117 de la Constitution), mis en œuvre par le Gouvernement par le biais du Décret présidentiel n° 616 de 1977, fait également intervenir la décentralisation de compétences en matière d'hygiène et de sécurité du travail. Lors de la création du Service national de la santé, aux termes de la Loi n° 833 de 1978, les fonctions administratives liées à la prévention des maladies professionnelles et à la sauvegarde de la santé, de l'hygiène et de la sécurité de l'environnement domestique et professionnel ont été transférées aux Régions et retranchées du domaine de compétence du Gouvernement, et donc de celui du Ministère du travail.

65. En conséquence, de nouveaux organes ont été créés, les Unités et Antennes sanitaires locales, et les missions autrefois dévolues à l'Inspection du travail en matière de contrôle de l'état de santé des travailleurs leur ont été confiées. Le droit d'accès et de mise en demeure autrefois attribué aux Inspecteurs du travail a également été confié aux Unités et Antennes sanitaires locales. L'exercice de ces fonctions correspond aux attributions expressément dévolues par la loi aux fonctionnaires des Unités et Antennes sanitaires locales, et consiste à recommander des mesures de nature à éliminer les facteurs de risque et à améliorer l'environnement domestique et professionnel, en application des lois actuellement en vigueur (art. 20 de la Loi n° 833 de 1978). Comme nous l'avons mentionné plus haut, désormais, les missions de prévention et de contrôle dans ce domaine sont principalement exécutées au moyen d'injonctions, introduites par le Décret-loi n° 758 de 1994, qui reconnaît aux agents des organismes de surveillance (les inspecteurs des Unités et Antennes sanitaires locales et les inspecteurs du travail) le droit et le devoir de prendre des mesures spécifiques contre les contrevenants en leur enjoignant de remédier aux violations des règles d'hygiène et de sécurité du travail visées à l'Annexe 1 dudit Décret-loi.

66. Cette procédure spéciale se substitue à l'exercice des pouvoirs de mise en demeure et de prise de dispositions en cas d'infraction, et il est prévu de faire respecter la loi en délivrant une injonction spéciale qui fixe un délai pour remédier à l'infraction. En cas de non-respect de l'injonction, le contrevenant doit acquitter une amende correspondant au quart de la peine maximale prévue. L'injonction ne pourra être délivrée par l'organe de surveillance qu'en cas d'infraction aux règles d'hygiène et de sécurité du travail sanctionnée par l'arrestation, à titre d'alternative à une amende. L'attribution aux fonctionnaires des Unités et Antennes sanitaires locales de compétences déjà dévolues aux inspecteurs du travail en matière de santé et de sécurité sur les lieux du travail pose un problème de coordination entre les fonctions exercées par le gouvernement central et celles relevant des régions et des municipalités. Le Décret du Premier ministre n° 412 de 1997 impose aux inspecteurs du travail et à ceux des autorités sanitaires de coordonner leur action dans ce domaine, en disposant que les services de prévention des Antennes sanitaires locales devront, suivant un calendrier convenu périodiquement, être informés des actions menées par les organes ministériels, de manière à éviter les efforts redondants.

67. L'article 27 du Décret-loi n° 626 de 1994 prévoit la création d'un Comité régional de coordination chargé d'assurer la liaison entre les organes de surveillance des ministères de la Santé et du Travail et de définir des normes propres à garantir que leurs activités de surveillance dans le domaine de la santé et de la sécurité sur les lieux de travail sont inspirées par des principes et des critères uniformes.

Attribution de pouvoirs d'inspection aux organismes d'assurance sociale

68. L'abandon du rôle central et exclusif des Inspecteurs du travail en matière de contrôle des conditions de travail ne concerne pas uniquement le domaine de la santé et de la sécurité. En effet, en matière d'assurance sociale, les inspecteurs des organismes chargés de gérer les cotisations d'assurance sociale obligatoires ont vu leurs pouvoirs d'investigation étendus, en vertu de la Loi n° 638 de 1983. L'article 3 de ladite loi investit les fonctionnaires de ces organismes (l'INPS, l'INAIL, l'NPALS, etc.) chargés du contrôle des cotisations des pouvoirs suivants : accéder à tout local d'une entreprise, examiner le registre des employés et des salaires, ainsi que toute autre pièce concernant directement ou indirectement les cotisations obligatoires et le service des prestations ; examiner les déclarations des employeurs, des employés et des organisations syndicales relatives à l'existence de contrats de travail, de fiches de paie, de procédures de cotisation et d'assurance et au service de prestations. L'article 3 octroie également à ces fonctionnaires les mêmes prérogatives que celles attribuées aux inspecteurs du travail, à l'exception du pouvoir d'imposer des amendes. La même disposition stipule que la Direction provinciale du travail, en consultation avec les organismes d'assurance sociale concernés, est chargée de coordonner l'action, par exemple en formulant des programmes annuels destinés à combattre l'évasion des cotisations obligatoires d'assurance et d'assistance sociales.

69. À ces fins, des actions concertées de supervision sont planifiées chaque année ; elles sont exécutées par des équipes d'inspecteurs de la Direction du travail et des organismes d'assurance sociale et destinées à combattre l'évasion des cotisations, comme mentionné ci-dessus. Cette disposition est à rapprocher de l'art. 5 de la Loi n° 628 de 1961, aux termes duquel la Direction provinciale du travail est chargée de réglementer les activités d'assistance et de supervision exercées par l'INAIL, de manière à éviter les vérifications multiples et les différences de traitement des dossiers.

70. Parmi les dispositions légales récemment adoptées, il est largement question de la coordination des activités d'inspection, comme dans l'art. 79 de la Loi n° 448 de 1998, qui contient des mesures destinées à combattre le travail « informel » ou l'économie « souterraine ». Cette disposition confie au Ministère du travail, au Ministère des finances, aux organismes d'assurance sociale et aux Unités et Antennes sanitaires locales le soin de coordonner leurs activités d'inspection et de contrôle du respect des obligations en matière d'imposition et de cotisations en formulant des projets intégrés. Cette même disposition attribue l'initiative dans ce domaine au Ministère du travail. À cette fin, celui-ci a créé une commission centrale chargée d'identifier les critères de planification de la mise en œuvre de ces contrôles intégrés, tels que l'échange de données et d'informations sur les initiatives de contrôle des différents participants.

H. Les personnes handicapées

10. Le Comité encourage l'État partie à ratifier, comme il a prévu de le faire, la Convention de 1983 concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées (n° 159). Il souhaiterait que le Ministère du travail indique, dans le prochain rapport périodique, le nombre d'affaires examinées par les tribunaux au titre de la législation en vigueur sur l'invalidité.

71. La question des personnes handicapées en Italie est traitée *in extenso* dans les commentaires consacrés à l'article 11 du Pacte.

I. La pauvreté

11. Le Comité recommande à l'État partie d'intensifier ses efforts pour venir en aide aux personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, dont la majorité sont des femmes.

72. Le nouveau Plan national pour l'insertion sociale accorde une place particulièrement importante au traitement du problème de la pauvreté. Dans la suite du présent rapport figurent des informations plus détaillées au sujet de ce plan.

II. APPLICATION DES ARTICLES SPÉCIFIQUES DU PACTE

A. Articles 2 et 3

Discrimination

Les Femmes – une force économique de l'ombre

73. Le principe de l'égalité de traitement des hommes et des femmes dans la sphère professionnelle est consacré par la Constitution italienne (articles 3, 35 et 37), et il est pleinement appliqué par la législation nationale (Loi n° 903 de 1977 et autres mesures postérieures). Cependant, en réalité, hommes et femmes continuent d'occuper des positions différentes sur le marché du travail. La raison inverse entre niveau de formation et niveau d'emploi des femmes et des hommes démontre que le marché du travail est le lieu d'une réelle égalité entre hommes et femmes (en moyenne, les femmes sont mieux formées que les hommes, mais elles sont plus concernées par le chômage).

74. L'évaluation de l'incidence de l'ensemble des mesures économiques et de la politique de l'emploi sur les femmes effectuée en application de la politique « d'intégration dans le courant dominant de l'économie », politique définie comme l'une des principales priorités par la Conférence mondiale de Beijing de 1995 et introduite en Italie par la Directive Prodi/Finocchiaro de 1997, constitue une étape clé dans les efforts déployés en vue d'améliorer la condition sociale et économique des femmes et des hommes. Quoique des inégalités persistent entre les conditions de travail des hommes et des femmes, une augmentation du niveau d'activité professionnelle des femmes a été enregistrée. Dans un contexte général de consolidation du marché du travail, les femmes sont le segment le plus dynamique, mais leur situation demeure précaire.

75. Selon les données fournies par l'ISTAT (Institut italien de la statistique), l'effectif total de la force de travail s'est accru de 1.168.000 nouveaux travailleurs entre 1997 et 2000, parmi lesquels plus de 700.000 étaient des femmes (soit 61%). Une analyse partielle de ces chiffres pourrait conduire à la conclusion que l'emploi des femmes a atteint un niveau acceptable, comparable à celui des autres pays de l'Union européenne. Cependant, si un processus graduel de rééquilibrage entre le taux d'activité professionnelle des hommes et des femmes est effectivement enclenché, il ressort du Rapport sur les femmes en l'an 2000 établi par le Bureau du Premier ministre et publié cinq ans après la Conférence de Beijing, que le niveau d'activité de ces dernières demeure inférieur à la moyenne européenne. En effet, à l'augmentation du niveau de l'emploi des femmes correspond une augmentation de leur taux de chômage, ce qui indique que le nombre de femmes offrant leurs services sur le marché du travail est également en progression.

76. Il convient aussi d'observer que l'augmentation de la présence des femmes sur le marché du travail s'accompagne de l'augmentation du nombre d'emplois dits atypiques, tels que les emplois à temps partiel ou à durée déterminée et les emplois durables et coordonnés de collaboratrices extérieures. La souplesse de ces formes de travail a donné aux femmes une chance réelle d'entrer dans le monde professionnel, malgré des conditions caractérisées par la précarité et le recul des droits, du niveau de protection et des perspectives d'avancement.

77. Enfin, il convient de souligner ici qu'aucune évaluation de l'égalité des chances entre hommes et femmes en termes d'accès à l'emploi, d'épanouissement professionnel et de création d'entreprises ne serait complète sans un examen des principaux effets des accords de 1993 et 1996 sur l'offre de main-d'œuvre féminine.

Égalité des hommes et des femmes face à l'éducation

78. Entre 1997 et 2000, le Ministère de l'éducation (*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca* – MIUR) a lancé un certain nombre d'initiatives en vue de favoriser et soutenir l'égalité des sexes.

79. Les principales caractéristiques de ces initiatives peuvent être regroupées autour des axes suivants :

Structure organisationnelle :

- Fermeture de l'Institut technique pour les femmes (*Instituti Tecnici Femminili*), remplacé par l'Institut technique des activités sociales (*Instituti tecnici per le Attività Sociali*), ouvert aux étudiants des deux sexes (Décret ministériel n° 383 du 7 octobre 1998) ;
- Création de deux commissions au sein du Ministère de l'éducation, chargées des questions d'égalité des sexes face aux conditions de travail des personnels administratif et enseignant.

Directives pour l'enseignement :

- Publication du Statut de l'élève du secondaire, qui énonce les valeurs à l'œuvre parmi la communauté des élèves et souligne spécifiquement l'importance de l'égalité des droits entre filles et garçons (n° 2490 du 24 juin 1998) ;

- Financement du programme de recherche et d'intervention POLITE (sur l'égalité des sexes à l'école), qui vise à faire des propositions sur l'introduction du principe d'égalité des sexes dans les manuels scolaires.

Aspects pratiques ou opérationnels :

- Mise en œuvre de projets en faveur de l'égalité des sexes dans le domaine de l'éducation dans le cadre du Programme national « L'école pour le développement » (2000-2006), en partie financé par le FSE (le financement total promis est de plus de 50 millions d'euros), qui visent spécifiquement à soutenir les femmes souhaitant étudier sans renoncer à leur emploi, notamment par la création de centres de services pour enfants et la fourniture d'incitations financières.

B. Article 6

Droit au travail

Le statut de la personne au chômage

80. Dans le Décret-loi n° 181 de 2000 (édicte en application du mandat contenu dans le document relatif à l'emploi annexé à la Loi de finances n° 144 de 1999), les critères d'accès aux mesures préventives sont réexaminés ; les conditions d'octroi du statut de chômeur y sont énoncées et il est établi qu'un demandeur d'emploi est une personne immédiatement disponible pour intégrer un poste ; le refus d'une offre d'emploi adaptée entraîne la perte de « l'ancienneté » du statut de chômeur.

81. Les Services publics pour l'emploi (PES) jouent un rôle clé à cet égard. Les PES doivent non seulement exécuter la mission classique consistant à évaluer et contrôler les conditions du chômage, mais aussi assurer des services innovants tels que les « entretiens d'orientation » pour jeunes et adolescents, conduites dans les six mois suivant le début de la période de chômage ; les « propositions de participation aux actions de placement sur le marché du travail, de formation et/ou de réorientation professionnelle », destinées a) aux femmes souhaitant retrouver du travail, dans les six mois suivant le début de leur période de chômage ; b) aux chômeurs de longue durée et aux personnes sans profession pendant une durée maximale de 12 mois ; et c) aux personnes sans emploi bénéficiaires de prestations sociales pendant une durée maximale de 6 mois.

82. Il convient de souligner qu'un chômeur ne se présentant pas à une « entrevue d'orientation » perd son statut de demandeur d'emploi.

Expérience du travail pour les jeunes

83. Suivant l'exemple d'initiatives ayant fait leurs preuves dans d'autres pays, l'Italie a adopté une série de mesures destinées à donner une expérience professionnelle pratique et technique en dehors du cadre des contrats de travail. Il s'agit des bourses de travail, introduites aux termes de la Loi n° 196 de 1997 (le train de mesure Treu, du nom du Ministre du travail alors en exercice) et des Plans d'insertion professionnelle (PIP), qui, bien que prévus depuis 1994, n'ont pas été mis en œuvre avant 1998. L'objectif des PIP est d'aider les personnes dotées de qualifications professionnelles en les encourageant à suivre des périodes de formation et à acquérir une expérience du travail ; grâce à des accords spéciaux avec les associations patronales et les associations ou les chambres professionnelles, les personnes âgées de 19 à 32 ans (et jusqu'à 35 ans pour les chômeurs

inscrits depuis au moins deux ans dans la catégorie I du registre du chômage) titulaires d'un certificat, d'un brevet ou d'un diplôme professionnel ont pu obtenir une véritable expérience professionnelle auprès de sociétés ou de cabinets participant au projet. Les participants sont ainsi placés pendant une période de six mois ou 960 heures par an, et ils perçoivent 600.000 livres par mois versées par l'INPS. Des incitations spéciales sous forme de remises de cotisations ont été introduites en faveur des employeurs qui, au terme du PIP, offrent au participant un contrat de formation continue dans la même branche professionnelle.

84. Dans le même contexte, les stages d'orientation et de formation (*tirocini*) récemment réformés dans le sens du train de mesures Treu (art. 18), jouent un rôle important. Dans le cadre de cette mesure, les PES (structures régionales et provinciales), les universités, les organismes publics, les organismes privés à but non lucratif et les organisations chargées du placement des personnes particulièrement défavorisées ont été autorisés à prendre des initiatives pour permettre à des personnes dotées d'un niveau d'éducation variable (du premier cycle du secondaire jusqu'au troisième cycle universitaire) d'obtenir une expérience de première main du monde professionnel auprès d'employeurs du secteur public ou privé. La durée des stages varie de 4 à 24 mois, en fonction du niveau d'éducation et de l'intensité des difficultés d'insertion professionnelle du participant. Aucune rémunération n'est prévue pour le participant, mais l'employeur peut décider de sa propre initiative de le rétribuer. De même, aucune incitation (sous forme de remises de cotisations) et aucun versement de fonds publics n'est prévu en faveur des employeurs qui proposent un emploi aux participants.

85. Parmi les moyens légaux destinés à créer des conditions de nature à prévenir efficacement le chômage des jeunes, l'on trouve également des contrats « mixtes » plus traditionnels, récemment mis à jour et amendés, tels que :

a) Les contrats de formation et de travail (TWC) prévus à l'article 16 du Décret-loi n° 299 de 1994, amendés par l'article 15 de la Loi n° 196 de 1997. En mai 1999, la Commission européenne a précisé la procédure d'infraction ouverte en juillet 1998, concernant la légitimité des incitations sous forme de remises de cotisations pratiquées par l'Italie. Elle a déterminé que ces aides ne pouvaient être considérées comme légitimes que dans certaines circonstances spécifiques, telles que la création de nouveaux emplois et l'embauche de travailleurs en difficulté, par exemple des personnes âgées de moins de 25 ans (29 ans pour les personnes diplômées) et des chômeurs de longue durée (plus de douze mois). En ce qui concerne le cadre législatif, le paragraphe 2 de l'article 15 prévoit que les TWC peuvent aussi, alternativement, servir à : i) acquérir une qualification professionnelle de niveau moyen; ii) acquérir une qualification professionnelle de niveau supérieur, et iii) faciliter le placement grâce à une expérience professionnelle permettant une remise à niveau des compétences pour répondre aux besoins de la production et du contexte organisationnel en question. Au paragraphe 4 de la même disposition, il est stipulé que la durée maximale des contrats de formation et de travail est de 24 mois dans les cas décrits aux points i) et ii), et de douze mois dans ceux décrits au point iii). Au paragraphe 5, il est établi que dans le cadre des TWC, au moins 80 et 130 heures doivent être respectivement consacrées à la formation sur le lieu de travail. Dans le cas envisagé au point iii), l'activité de formation doit durer au moins 20 heures et peut varier en fonction de la nature des relations salariales, de l'organisation du travail, ainsi que des mesures de prévention des accidents et de protection de l'hygiène du milieu.

b) les contrats d'apprentissage. Aux termes de l'article 2 du Décret-loi n° 25 de 1955, l'apprentissage est un contrat spécial en vertu duquel l'employeur s'oblige à fournir, ou à faire fournir à l'apprenti qu'il emploie l'enseignement nécessaire au sein de son entreprise, de manière à lui permettre d'acquérir les compétences techniques nécessaires pour devenir un employé qualifié,

en mettant son travail au service de l'entreprise. Après bien des années, ce type de contrat a lui aussi été substantiellement révisé, également dans le cadre de la Loi n° 196 de 1997. Le groupe d'âge visé, autrefois celui des 15-20 ans, a été élargi de 16 à 24 ans (la limite d'âge supérieure peut être repoussée à 26 ans dans les secteurs d'activité visés aux Objectifs 1 et 2 de la réglementation n° 208 de 1993 de la CEE ; à 28 ans, dans les mêmes secteurs, pour les personnes handicapées ; et à 29 ans dans le secteur de l'artisanat). Une durée minimale de 18 mois a été introduite afin de garantir que l'apprentissage est correctement réglementé et organisé en fonction des besoins spécifiques des secteurs d'activité particuliers et des circonstances locales ; en outre, une formation en dehors de l'entreprise d'une durée de 120 heures par an est obligatoire si l'employeur veut pouvoir bénéficier de la réduction des cotisations prévue. Les décrets édictés le 8 avril 1998 et le 20 mai 1999 par le Ministère du travail définissent le contenu des activités de formation destinées aux apprentis. Deux types de formation sont ainsi prévus : i) une formation générale horizontale, occupant au moins 35% des 120 heures annuelles et portant sur l'enseignement des langues, de la gestion et de l'économie, de la réglementation applicable aux contrats de travail et des mesures collectives de prévention ; et ii) une formation technique, scientifique et opérationnelle, occupant au moins 65% des 120 heures de cours annuels, portant sur les aptitudes professionnelles nécessaires à l'apprenti pour exécuter les opérations particulières requises à son poste de travail.

86. Enfin, les dispositions de l'article 68 de la Loi n° 144 de 1999 concernant la réforme de l'éducation et l'introduction de l'éducation ou de la formation obligatoire jusqu'à 18 ans, revêtent indubitablement une importance cruciale dans ce contexte. L'apprentissage figure au même titre que les autres filières d'enseignement et de formation comme l'une des manières de remplir cette obligation.

Travail et formation

87. Exercer le droit au travail (stipulé à l'article 4 de la Constitution) tout en favorisant les conditions susceptibles de transformer ce droit en une réalité concrète nécessite, avant tout, la mise en œuvre d'actions destinées à prévenir le chômage. En pratique, ces actions prennent la forme de mesures en faveur de l'emploi. Considérant que la formation est l'un des leviers d'une politique active, et en grande partie grâce à la réforme du système scolaire et universitaire, l'Italie a décidé de se donner pour objectif de mieux intégrer la formation scolaire, professionnelle et le monde du travail, et de tracer les grandes lignes d'un nouveau système de formation continue d'intérêt collectif (la Loi n° 196/1997 ou Train de mesures Treu, alloue de nouvelles ressources à la formation). Sous cet angle, deux priorités communes à toutes les mesures en faveur de la formation semblent se dégager : promouvoir la connaissance des langues étrangères et jeter les bases de la maîtrise de l'outil informatique.

88. De nombreux projets ont été mis en œuvre en vue de diffuser les connaissances en informatique et en langues étrangères tout en étoffant les ressources technologiques des institutions. Dans les écoles, mentionnons : l'initiative « Langues 2000 » (destinée à renforcer l'enseignement des langues à tous les niveaux scolaires) ; le programme « Europe sur Internet » de l'Union européenne (qui vise notamment à permettre aux établissements scolaires d'accéder à Internet) ; le « Plan de développement des technologies de l'enseignement » (orienté vers le renforcement des ressources et de la maîtrise des nouvelles technologies dans les écoles) ; et « des ordinateurs personnels pour les élèves » (prêts bonifiés pour l'achat d'un ordinateur).

89. Dans le domaine de la formation professionnelle, mentionnons : le « Plan pour l'initiation à l'informatique » proposé par l'agence gouvernementale Italia-Lavoro, destiné à 60.000 jeunes chômeurs dans le sud de l'Italie ; les activités des Centres territoriaux permanents ; les activités régionales co-financées par l'ESF ; et la création d'une carte de crédit d'éducation (prêts subventionnés destinés à l'achat d'ordinateurs et au paiement de cours d'informatique).

90. Au niveau universitaire, la demande de laboratoires d'informatique et de linguistique est en progression. Ces besoins doivent bénéficier d'une couverture financière adéquate et des structures adaptées doivent être mises à disposition.

91. Des efforts particuliers ont été déployés en vue de créer des procédures simplifiées pour les catégories de personnes ayant peu accès à l'information. La Loi n° 53 de 2000 tente de remédier à ce problème, puisqu'elle stipule que les personnes employées (ou à la recherche d'un emploi, ou s'appêtant à entrer dans la vie active) sont en droit d'accéder aux cours de formation continue afin d'obtenir de nouvelles connaissances et de renforcer leurs compétences professionnelles (il s'agit d'un congé de formation d'une durée de 11 mois). De surcroît, la Loi n° 338 du 23 décembre 2000 porte création d'un fonds inter-professionnel pour la formation continue des travailleurs géré par les partenaires sociaux. L'amélioration de la capacité d'utilisation des fonds structurels, et en particulier du Fonds structurel européen a permis de renforcer l'intervention du secteur public dans l'activation des services pour l'emploi.

92. Enfin, il convient de garder à l'esprit que la libéralisation du marché des services téléphoniques a conduit, en encourageant une baisse des coûts, à démocratiser Internet.

Travail informel

93. Naturellement, toute réflexion sur la défense des droits des travailleurs doit s'attacher à examiner la question du travail informel. En Italie, ce phénomène atteint une ampleur pratiquement inégalée parmi les pays industrialisés (il représenterait 15,4% du PIB) et entraîne des répercussions non négligeables sur la sécurité des lieux de travail et la défense des segments les plus faibles du marché du travail (femmes, mineurs, immigrants, saisonniers, travailleurs du sud de l'Italie). De nombreux débats ouverts ces dernières années ont souligné la difficulté d'estimer le travail informel en se fondant exclusivement sur des données quantitatives, ainsi que la nécessité d'inclure des analyses de terrain. De cette approche intégrée se dégage une vision d'ensemble du travail informel qui se révèle encore plus inquiétante.

94. Avec la Grèce, l'Italie est le pays de l'Union européenne où la proportion de travail informel est la plus élevée. Les données de l'ISTAT pour l'année 1999 font ressortir que le travail informel représente 15,1% de l'ensemble du travail (soit 3 millions et 3.486.000 unités de travail), ce qui indique une progression de 1,7% par rapport à 1992. L'ampleur de ce phénomène est également démontrée par les constats effectués ces deux dernières années au cours des activités d'inspection, qui permettent de mesurer le nombre d'irrégularités détectées par rapport à l'ensemble des inspections réalisées. Les chiffres varient en fonction de la zone géographique, du secteur d'activité professionnelle et de la dimension des entreprises examinées. Le Ministère du travail a noté des irrégularités dans 51.965 des 118.638 entreprises inspectées. Selon l'INPS (l'institut de sécurité sociale), sur environ 1, 495 billion de liras évadées en fraude des caisses de sécurité sociale, la somme de 1,102 billion de liras est issue du travail informel au sens strict (soit 73,72%), cependant que la caisse d'indemnisation des travailleurs (INAIL) a détecté du travail informel dans 62,65% des inspections effectuées par ses soins.

95. La comparaison effectuée par l'INAIL de la date à laquelle les accidents se produisent et la date d'embauche des assurés est également éloquente : le pourcentage élevé d'accidents survenant au cours des cinq premiers jours de travail (6.399 cas sur 92.474, soit environ 7%) semble révélateur de la proportion importante de travail informel accompli au cours des deux premiers jours d'activité, car il paraît probable que de nombreuses embauches ne sont déclarées qu'en cas d'accident. De plus, le fait que sur 135 accidents mortels, 42 (plus de 30%) surviennent au cours des cinq premiers jours de travail étaye l'hypothèse selon laquelle les embauches ne sont déclarées que lorsque cela se révèle incontournable (comme en cas d'accident mortel).

96. S'agissant des différentes formes revêtues par cette pratique, il apparaît que le travail informel au sens strict prévaut en Italie méridionale, et que dans le centre et le nord du pays, la forme la plus commune est l'emploi salarié déguisé, qui consiste à dévier de leur usage légitime les contrats de louage de services indépendants, les heures de travail « au noir » et les heures supplémentaires ne figurant pas sur les fiches de paie. Tel est le cadre dans lequel s'inscrit le travail des mineurs : quantifier ce phénomène constitue une opération complexe nécessitant de comparer plusieurs ensembles de données coordonnées. Il convient tout d'abord d'examiner deux tendances à la hausse : celle du nombre d'abandon et d'échec scolaire, et celle du nombre d'accidents du travail déclarés.

97. Pour identifier les conditions qui favorisent l'économie souterraine et combattre l'expansion alarmante de ces pratiques, une série d'initiatives ciblées ont été mises en œuvre depuis 1989 en vue d'inciter les sociétés à sortir de l'illégalité et de renforcer les activités d'inspection et de contrôle, tout en atténuant les effets du dispositif de sanctions. Telle est l'orientation générale des textes suivants :

- Les articles 1, 6 et 7 du Décret-loi n° 338 de 1989 (repris et modifiés par l'article premier de la Loi n° 389 de 1989) ;
- l'article 2 bis du Décret-loi n° 129 de 1990 (appliqué et modifié par l'article premier de la Loi n° 210 de 1990) ;
- l'article 5 de la Loi n° 608 de 1996 ;
- l'article 23 de la Loi n° 196 de 1997 ;
- les articles 75, 78 et 79 de la Loi n° 448 de 1998 (Loi de finance 1999) ;
- l'article 63 de la Loi n° 488 de 1999 (Loi de finance 2000) ;
- les articles 5, 116 et 119 de la Loi n° 388 de 2000 (Loi de finance 2001) ;
- le chapitre intitulé « faire sortir de l'ombre le travail informel » de l'Accord sur le travail conclu le 24 septembre 1996 ;
- le point 7 du chapitre 3 (mesures en faveur du développement et de l'emploi) du Pacte social pour le Développement et l'emploi (1999).

98. À ce jour, les principaux mécanismes mis en place par ces mesures sont les contrats de régularisation, qui, quoique en nombre limité par rapport à l'immensité du domaine du travail informel, n'en ont pas moins démontré leur valeur en tant que première approche systématique du

problème. (Pour la première, une dimension promotionnelle, basée sur l'incitation a été ajoutée à l'approche strictement répressive et pénalisante adoptée jusque-là). En outre, ces contrats exercent une influence positive sur les conditions de travail et les salaires, tout en affirmant les droits des travailleurs aussi bien que des entreprises.

99. Les initiatives prises au cours des dernières années étaient conçues pour influencer sur le cycle économique, mais elles ont contribué à souligner l'importance de la dimension locale, tout en stimulant la reformulation technique et organisationnelle des activités d'inspection. Ainsi, un Comité et des commissions locales pour la légalisation des activités de l'économie souterraine ont été créés, des démarches ont été entreprises afin de coordonner les activités des différents organes d'inspection et de contrôle (comme prévu aux articles 78 et 79 de la Loi de finance 2000), et des fonctions de tuteur chargé de légaliser le travail informel et d'atténuer les sanctions ont été créées (articles 5, 116 et 119 de la Loi de finance 2001).

100. Ensuite, l'administration publique a mené une action intense, dans laquelle les démarches les plus déterminantes ont été les suivantes :

- La création, au sein du Ministère du travail (en vertu d'un Décret ministériel daté du 19 mars 1999), d'une cellule chargée de renforcer les fonctions d'inspection et de suppléer l'action des divisions provinciales du travail, en particulier dans les cas graves ou urgents ;
- la création (en vertu de la Résolution de l'Institut de sécurité sociale n° 246 du 21 juillet 1999) d'une Division de la surveillance des revenus de l'économie souterraine, chargée d'analyser la situation et de formuler des mesures permettant de légaliser les activités de l'économie souterraine ;
- l'autorisation accordée en avril 2000 par l'Institut de sécurité sociale (INPS) pour signer des protocoles d'accord avec les instances et les organisations locales liées par des intérêts communs afin de créer des Observatoires régionaux du travail informel, de l'économie souterraine, de la fraude et de l'évasion des cotisations de sécurité sociale ;
- l'adoption par l'INAIL, en mars 2000, d'un formulaire unique de déclaration des personnes assurées, permettant à la fois le calcul de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale, suivie de la création d'une banque de données des employés et des entreprises et de l'ouverture de guichets multiservices, conçus pour opérer comme des centres de services et de traitement des procédures fiscales et de sécurité sociale.

101. L'expérience des contrats de régularisation a pris fin avec l'adoption de la Loi n° 383 du 18 octobre 2001, qui a introduit de nouvelles conditions en faveur des employeurs, ainsi que la possibilité de bénéficier d'une amnistie pour régulariser les violations de la réglementation fiscale et de la sécurité sociale, de même que les infractions aux lois sur la protection de l'environnement commises par les petites entreprises. Actuellement, c'est-à-dire quatre mois après l'introduction de cette mesure, l'INPS indique qu'aucune entreprise n'a demandé à bénéficier de ces dispositions.

Flexibilité

102. L'évolution du « temps de travail et de la flexibilité des horaires » est destinée à favoriser la croissance de l'emploi tout en améliorant la compétitivité des entreprises. Elle s'inscrit dans le droit fil des mesures prises dans le reste de l'Europe (depuis le Livre Blanc de M. Delors jusqu'à la Directive n° 93/104/EC sur la semaine de 40 heures de travail) et devrait permettre d'optimiser les avancées contractuelles réalisées, de manière à obtenir une répartition équilibrée des avantages entre les parties contractantes, tant sur le plan individuel que collectif. Cependant, globalement, la question de la flexibilité est liée à la modification des rythmes de la vie urbaine, évolution qui a conduit le législateur à mettre en place un mécanisme permettant la diversification et l'adaptation des horaires de travail, en tenant compte des besoins des travailleurs, et de ceux des travailleuses en particulier (Loi n° 142 de 1990).

103. Comme le prévoit la Constitution (article 36, repris par l'article 2107 du Code civil), la loi fixe la durée maximale du travail et les partenaires sociaux sont libres de négocier la structuration de ce temps de travail en jours et en semaines ouvrés en fonction de leurs besoins. Jusqu'aux années 90, l'objectif du législateur dans ce domaine consistait à réduire le nombre d'heures ouvrées afin de protéger la santé des travailleurs. Depuis la fin des années 80, les besoins du système de production et la crise du chômage ont fait que la limitation du temps de travail est devenue un outil de politique sociale et de solidarité destiné à éviter les licenciements massifs, à soutenir l'emploi et à éviter le recours aux heures supplémentaires (Loi de finance de 1996). Quoique les ressources financières nécessaires à la pleine application de cette loi n'aient pas été disponibles, nous retrouvons les mêmes objectifs exposés ci-dessus dans le cadre des mesures prises en vertu de l'article 13 du Train de mesures Treu (Loi n° 196 de 1997), qui prévoit des incitations à la réduction et à l'aménagement du temps de travail et au travail à temps partiel, fixe la durée normale de la semaine ouvrée à 40 heures et dispose que les conventions collectives nationales pourront encore raccourcir cette durée hebdomadaire. En ce qui concerne les fonctionnaires publics, la semaine de travail a été portée à 36 heures, en vertu d'une mesure distincte (Loi n° 93 de 1983).

104. Une charge de travail hebdomadaire différente a été fixée pour les personnes âgées de 14 à 18 ans : 35 heures par semaine pour les plus jeunes et 40 heures pour les adolescents (Loi n° 977 de 1967). La négociation collective demeure la principale source de réglementation du temps de travail, car la complexité et la diversité des besoins à satisfaire nécessitent l'application de modèles souples. L'analyse de la semaine de travail sous l'angle des conventions collectives fait ressortir que 62% des employés travaillent plus de 39 heures par semaine, 18% travaillent entre 37 et 39 heures et 20% travaillent au maximum 36 heures par semaine.

Bourses de travail

105. Bien qu'elles n'existent plus, les « bourses de travail » doivent également être examinées, car elles étaient destinées à la jeunesse du sud de l'Italie. Le Décret-loi n° 280 de 1997, adopté en application du mandat accordé au Gouvernement par l'article 26 de la Loi n° 196 de 1997, a introduit le programme des « travaux d'utilité publique » (foire à l'emploi) et les « bourses de travail ». L'intention du législateur était de permettre à au moins 100.000 jeunes chômeurs de trouver un emploi dans les huit régions et provinces d'Italie méridionale où, en 1996, le taux annuel de chômage était plus élevé que dans le reste du pays, selon la définition élargie de l'ISTAT (Viterbe, Latina, Rome, Frosinone, Massa e Carrara).

106. Aux termes de ce décret-loi, les bénéficiaires de ce plan d'action ciblé étaient les personnes âgées de 21 à 32 ans inscrites depuis plus de 30 mois dans la première catégorie du registre des demandeurs d'emploi. En ce qui concerne les bourses, il était prévu que les jeunes bénéficiaires soient sélectionnés à titre individuel directement par les entreprises dans les 30 jours suivant la notification de leur inscription sur la liste des personnes éligibles. La durée de cette expérience de travail, qui ne constituait pas directement une relation salariale, ne pouvait excéder 12 mois. Les boursiers recevaient une allocation mensuelle de 800.000 liras. Les entreprises de moins de deux ou plus de 100 employés ne pouvaient prétendre participer à ce programme, qui ne s'adressait qu'aux entreprises relevant de certains secteurs d'activités identifiés en fonctions de la classification établie en 1991 par l'ISTAT.

107. Afin d'encourager les entreprises à offrir aux bénéficiaires de ce plan d'action un emploi plus stable, il était prévu que celles d'entre elles qui emploieraient un jeune pendant la durée de la bourse de travail ou à l'issue de cette période bénéficieraient de la même réduction spéciale des cotisations que les entreprises qui emploient un chômeur de longue durée (paragraphe 9 de l'article 8 de la Loi n° 407 de 1990).

Encouragement de la mobilité professionnelle de l'Italie du sud vers le Centre-Nord

108. Les stages (*tirocini*) de formation et d'orientation destinés aux jeunes diplômés du premier cycle de l'enseignement secondaire sont conçus pour faciliter leurs choix professionnels et leur permettre d'acquérir une expérience de première main en faisant alterner travail et études. Dans ce contexte, l'objet du Décret ministériel du 22 janvier 2001 consistait à fournir un soutien financier aux jeunes du sud du pays ayant l'intention d'effectuer leur stage dans le Centre-Nord. Ce décret régit le remboursement des frais encourus par les entreprises publiques ou privées du Centre-Nord qui accueillent des jeunes stagiaires du Sud, ainsi que du coût de leur couverture contre les accidents du travail.

109. En ce qui concerne ces procédures de remboursement, le Décret ministériel n° 142 de 1998 portant mise en œuvre du Train de mesures Treu (Loi n° 196 de 1997) accordait un statut prioritaire au financement des stages arrangés « au titre des projets-cadres définis par les Régions ». Il est expressément déclaré dans le décret de 2001 que ces projets doivent prévoir des arrangements quant aux remboursements qui incitent les jeunes du Sud à se déplacer vers le Centre-Nord ; 85% des ressources allouées à ce programme en 1998 et en 2000 leur étaient réservées. Après que les ressources financières ont été réparties entre les autorités locales des régions d'origine des jeunes en fonction du taux de chômage et des dimensions démographiques de ces dernières, les régions d'accueil ont été encouragées à souscrire aux projets pour s'assurer qu'elles reçoivent le maximum de financement disponible. Pour bénéficier d'un transfert de fonds du Gouvernement central, les régions du Centre-Nord doivent conclure au moins deux accords avec l'une des régions du Sud.

110. D'autres incitations à tirer profit de ce financement sont également prévues : les autorités locales du Mezzogiorno ont été encouragées à utiliser ces fonds le plus rapidement possible, au risque de les voir redistribués à d'autres régions du Sud ; en cas de non utilisation des ressources par les autorités locales du Centre Nord, elles sont restituées au fonds d'origine.

Planification négociée

111. Dans le contexte des initiatives de soutien au développement socioéconomique des régions touchées par la crise, la planification négociée joue un rôle particulier, non seulement en raison du montant des ressources en jeu, mais aussi et surtout à cause de son objectif, qui consiste à réduire

les inégalités géographiques plutôt que se contenter de les compenser, et aussi en raison de l'ouverture, au niveau local, d'un débat entre opérateurs publics et privés, autorités locales et acteurs économiques et sociaux sur la planification et la conception des projets. Le processus de mise en œuvre de ces initiatives s'accomplit en quatre temps : l'allocation de fonds aux instruments individuels par le Comité interministériel de la planification économique (CIPE) ; la sélection des initiatives par le biais d'une évaluation effectuée par les ministères concernés ; la mise à disposition du financement ; et l'utilisation des fonds par les opérateurs locaux, qu'ils soient privés ou d'économie mixte.

112. De nouveaux dispositifs institutionnels seront donc bientôt mis en place. Un processus de décentralisation administrative a été mis en chantier dans ce domaine par la reconnaissance du rôle de la planification régionale. Le Décret-loi n° 112 de 1998 a confié aux Régions la tâche « de déterminer les arrangements relatifs à la mise en œuvre des instruments de planification négociée ». Dans le contexte qui nous intéresse, les Contrats de région revêtent un intérêt particulier (voir ci-après). Certains des accords conclus avec les partenaires sociaux contiennent des innovations importantes en matière de flexibilité des arrangements contractuels, en particulier pour les jeunes, car ces contrats permettent de déroger au cadre légal actuellement en vigueur dans ce domaine.

113. En bref, les premiers accords comportaient notamment les caractéristiques suivantes :

- La durée maximale des contrats de formation et de travail a été portée à 36 mois ; les participants sont nommés à un grade de deux points inférieur à celui prévu pour les employés permanents affectés aux mêmes postes ; ils conservent ce grade pendant toute la durée du contrat en question et les douze mois suivant leur embauche à titre permanent ;
- la durée de l'apprentissage a été portée à quatre ans (maxima envisagé par la Loi n° 196 de 1997) et la rémunération initiale peut être jusqu'à 60% inférieure à son niveau normal ; la planification de stages et de programmes d'insertion professionnelle est également envisagée.

C. Article 7

Droit à des conditions de travail justes et favorables

Sécurité sur les lieux du travail

114. Le Décret-loi n° 626 de 1994 (portant mise en œuvre des directives de la CEE en matière d'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs sur les lieux du travail) et les mesures et clauses supplémentaires adjointes ultérieurement ont forcé les entreprises à traiter la défense de la santé et la sécurité des travailleurs d'une manière globale et dynamique ; c'est ainsi qu'a été créée une profession spécifique (RSPP), destinée à aider l'employeur à gérer et planifier les activités de prévention dans l'entreprise. Le Décret-loi n° 626 contient un cadre normatif dans lequel les partenaires sociaux sont chargés de formuler les procédures concrètes destinées à donner effet aux droits stipulés dans le décret en matière de participation du représentant des travailleurs pour la sécurité (RLS) à l'analyse et l'évaluation des risques, la formulation du programme d'information et de formation et l'identification des mesures de prévention. Malgré la mise en place d'un cadre réglementaire et organisationnel innovant, les accidents du travail continuent de faire peser des coûts considérables en termes de perte de vie humaine et d'invalidité permanente.

115. Au cours de l'année 2000, plus d'un million d'accidents se sont produits sur les lieux du travail (d'après le recensement 2001), ce qui représente une augmentation de 0,6% par rapport à l'année précédente. À la différence des années précédentes, le nombre de maladies professionnelles est également en augmentation (+ 4,3%). Cette augmentation pourrait s'expliquer en grande partie par l'extension de la couverture de l'assurance obligatoire à de nouvelles catégories de travailleurs, et en particulier à ceux qui sont les plus exposés à ce risque (quasi-salariés, travailleurs originaires de pays non-membres de l'Union européenne, femmes au foyer et étudiants). À la lumière de ce qui précède, les données disponibles (INAIL, INPS et ISTAT) indiquent une tendance à la baisse sur le long terme (une augmentation en termes absolue, mais une réduction en termes relatifs), en particulier dans le secteur agricole. En d'autres termes, une évaluation plus approfondie de la situation doit nécessairement tenir compte d'autres éléments caractéristiques du système de production du pays. En fait, une analyse plus attentive laisse entrevoir un processus significatif marqué par une évolution graduelle des risques vers des accidents de moindre gravité, grâce aux efforts accomplis plus tôt pour moderniser les lieux du travail, améliorer les conditions sur place, et pour former et sensibiliser les parties intéressées aux questions de santé et de sécurité des travailleurs sur les lieux du travail.

116. En 2000, 97% des accidents ayant donné lieu à un versement d'indemnités par l'institut d'indemnisation des travailleurs de l'INAIL ont entraîné un handicap temporaire, cependant que les accidents plus graves (y compris ceux ayant entraîné la mort) représentaient 2,5% de l'ensemble. De surcroît, entre 1999 et 2000, le nombre d'événements ayant entraîné une invalidité permanente a chuté de près de 60%, et le nombre d'accidents mortels a diminué de plus de 28%. La difficulté qu'il y a à examiner la situation en vue d'adopter des mesures correctives demeure en partie liée à la précarité des efforts déployés pour organiser une fonction de contrôle (les données du premier projet interrégional de surveillance et de contrôle inclus dans le Programme spécial du Ministère de la santé datent de 2001) capable de prendre en considération les transformations profondes que connaissent les différents secteurs du système de production italien.

117. À cet égard, mentionnons, avant tout, la taille des entreprises industrielles, parmi lesquelles le nombre de petites et de micro entreprises est en augmentation, surtout dans le secteur des technologies de pointe. Cela entraîne une série de conséquences sur le mode d'organisation de ces entreprises, avec une tendance marquée à déléguer une partie des opérations de production à des tiers (système de réseaux, branches industrielles). L'ère des grandes entreprises publiques et privées est révolue, et un réseau bien développé de sources de production de petite et moyenne dimension opère désormais dans l'ensemble du pays, caractérisé par sa souplesse, sa créativité et sa compétitivité, y compris à l'échelle internationale. Cet état de fait s'explique également par une baisse des niveaux de formation et de sécurité, la recherche du profit primant sur la valeur du travail et de la vie.

118. La lutte contre les accidents du travail a constitué, et demeure, l'une des priorités des gouvernements successifs, qui ont mis en place des instruments de prévention (le projet « Charte 2000 : Plan d'action contre les accidents du travail ») et des mesures de lutte contre les comportements illégaux et illicites (groupe de travail formé d'inspecteurs du travail et de policiers). Cependant, des efforts similaires doivent nécessairement faire intervenir des mesures en faveur de la régularisation du travail informel et des contrats de régularisation.

Droit de grève

119. Lors de la présentation de son rapport pour l'année 2000, le Comité de surveillance de la mise en œuvre de la législation en matière de grève dans les services publics essentiels a souligné que le droit de grève, s'il fait partie des droits fondamentaux consacrés par la Constitution (article 40), n'est que partiellement traité dans la législation, principalement dans la Loi n° 146 de 1990, qui contient des « dispositions relatives à l'exercice du droit de grève dans les services publics essentiels », amendées ultérieurement par la Loi n° 83 de 2000. Les services publics essentiels sont ceux ayant pour mission de garantir les droits et les libertés individuels consacrés par la Constitution, tels que les droits à la vie, la santé, la sécurité, la liberté de mouvement, l'assistance et l'assurance sociales, l'éducation et la liberté d'expression.

120. Dans le cas de ces services, la loi n'interdit pas la grève, mais elle impose certaines conditions destinées à garantir que le droit de grève n'entre pas en conflit avec l'exercice d'autres droits garantis par la Constitution. À cette fin, la loi impose le respect de certaines règles spécifiquement énoncées, telles que : celle concernant le préavis minimum ; celle obligeant à déterminer à l'avance la durée de la grève ; l'obligation de garantir un service minimum (ou indispensable) ; l'obligation d'indiquer les motifs de la grève et son mode de mise en œuvre ; l'obligation de tenter d'apaiser les esprits et d'entreprendre une procédure de conciliation avant le début de la grève ; et la règle régissant le délai minimum à respecter entre une grève et l'annonce de la suivante.

121. Le Comité de surveillance encourage la conclusion d'accords entre directions ministérielles (ou entreprises publiques de services) et représentations syndicales, car cette forme de négociation garantit la possibilité de concilier le droit de grève avec les autres droits constitutionnels. Le Comité de surveillance est particulièrement actif dans les secteurs des communications, de l'électricité et de la justice, de la santé et des transports, ainsi qu'au sein des ministères. D'un point de vue purement statistique, le Comité a signalé, pour l'année 2000 :

- La signature de cinq accords nationaux et de 231 accords locaux concernant l'autorégulation du droit de grève ;
- l'organisation de 287 mouvements de grève, dont 179 dans le seul secteur des transports, 22 dans celui des communications, 18 dans celui de la justice, 10 dans celui de la santé et 5 au sein du système éducatif ;
- un certain nombre de violations de la législation ont été observées, dans 37,6% de l'ensemble des mouvements de grèves ; cet indice permet d'évaluer le respect des lois et révèle la mesure dans laquelle le droit de grève est compatible avec les autres principaux droits constitutionnels.

D. Article 8

Droits syndicaux

122. Les règles applicables au droit du travail sont issues des lois, des conventions collectives et de la jurisprudence. Dans le respect de l'indépendance et du droit d'autorégulation des syndicats, les initiatives législatives ont généralement servi à introduire des garanties (en fixant des niveaux minimums obligatoires en matière de traitement économique et réglementaire, comme c'est le cas de la Loi n° 83 de 2000, qui complète les dispositions de la Loi n° 146 de 1990 sur le droit de grève

dans les services publics essentiels en introduisant des clauses destinées à renforcer la défense des citoyens utilisateurs), et à soutenir et stimuler le processus de négociation collective. Les conventions collectives, qui représentent l'expression la plus vive de l'indépendance des syndicats, sont la source spécifique du droit du travail. Bien que, comme chacun sait, l'application de l'article pertinent de la Constitution (article 39) demeure incomplète, les syndicats, sans jamais cesser d'agir en qualité d'associations indépendantes *de facto* (paragraphe 1 de l'article 39 et article 18 de la Constitution), signent des accords négociés par les parties en vertu de règles de droit commun ou des conventions collectives, et assument désormais un rôle important dans l'ensemble du domaine public, puisque le législateur accorde progressivement (plus ou moins directement, et en partie sur la base de décisions de justice) aux conventions collectives une valeur générale et universelle, non limitée aux personnes syndiquées. Lorsque le législateur renvoie à la négociation collective, il accorde un mandat permanent à une source de droit qui, par sa souplesse, est mieux équipé pour régler les relations salariales. Le système de la négociation (ou de la négociation à plusieurs niveaux), en procédant sur la base de pratiques bien établies, ne se limite pas à la signature de conventions collectives (sur la rémunération du travail et les règles et règlements afférents) ; il porte sur un éventail beaucoup plus étendu de relations entre le centre, les entreprises des différents secteurs de production et les différentes catégories de travailleurs.

123. L'extension graduelle de la participation et des responsabilités des partenaires sociaux dans le contexte national général, alliée à d'autres facteurs, plus généraux (tels que la mise en place de nouveaux modes de production ; la crise des partis politiques ; l'obsolescence des logiques corporatives ; les engagements européens ; les nouvelles perspectives politiques internationales), a contribué à faire naître un commun accord sur les objectifs collectifs susceptibles de soutenir le développement socioéconomique du pays, et abouti à la signature d'accords bilatéraux et trilatéraux. L'extension de la participation au processus de prise de décisions en incluant de nouvelles forces et de nouveaux groupes par le biais du dialogue social, du partenariat et de l'action concertée est devenue un signe des temps, marquant l'avènement d'un renouveau de la démocratie sociale et civile.

124. Le Pacte social pour le développement et l'emploi, signé le 22 décembre 1998, est l'accord interprofessionnel (conclu entre le Gouvernement, les associations patronales et les syndicats) qui constitue le pas le plus significatif accompli dans cette direction au cours des cinq dernières années. Il confirme le système de relations salariales, les règles de la négociation collective et l'ensemble des mesures en faveur du développement et de l'emploi stipulés dans l'accord de juillet 1993. La première partie de l'accord reconnaît la qualité des résultats et de la méthode de l'action concertée, puis des directives concernant la réforme à entreprendre pour atteindre les objectifs fixés en matière de développement de l'emploi sont énoncées. L'action concertée s'est révélée une méthode de choix dans la prise de décision, puisqu'elle a permis d'atteindre les objectifs fondamentaux suivants : tout d'abord, la réduction de l'inflation, qui a permis de défendre le pouvoir d'achat des ménages ; l'assainissement des finances publiques, qui a permis à l'Italie de respecter les critères de Maastricht ; et enfin, globalement, l'avènement d'un esprit de coopération dans les relations industrielles, qui a entraîné un regain de compétitivité des entreprises italiennes.

125. Dans ce contexte, le processus de négociation collective décentralisé s'est également renforcé, aussi bien dans les entreprises qu'au niveau territorial. Depuis l'année 2000, le Gouvernement est contraint d'accorder la priorité à la modernisation nécessaire pour améliorer la compétitivité du système italien, ce qui implique de mener des réformes portant sur une déréglementation accrue du marché du travail, une diminution de la charge fiscale et une modernisation du régime des prestations sociales. Cependant, l'année dernière a été marquée par une remise en cause de l'approche de l'action concertée caractéristique des années 90 (événement

qu'il convient de rapprocher d'une série de changements profonds dans le domaine économique et social) qui a entraîné une suspension *de facto* de l'application du Pacte de 1998 et laissé un vide qui rend la concertation difficile. D'ailleurs, l'on ne peut nier qu'en Italie, le processus d'action concertée a été influencé par les modèles de dialogue et de partenariat sociaux issus de la Communauté européenne. Les dernières modifications intervenues indiquent que les partenaires sociaux oeuvrent désormais à la poursuite d'objectifs différents de ceux caractéristiques des années 90. Dans une certaine mesure, les tentatives de contrôle des variations macro-économiques ont ouvert la voie à de nouveaux défis, tels que celui consistant à assurer la croissance de l'emploi et des entreprises tout en garantissant la possibilité de mettre en place de nouvelles garanties des droits des travailleurs.

E. Article 9

La sécurité sociale

Sécurité sociale obligatoire et complémentaire

126. En Italie, les prévisions établies par l'institut de la statistique (ISTAT) en matière d'évolution démographique de la population montrent la persistance des tendances communes au reste de l'Europe. En particulier, il est prévu que l'indice de dépendance des personnes âgées passe de 24,6% en 1996 à 57,6% en 2050, ce qui représente une augmentation approximative de 134%. Cependant, le poids démographique du pays devrait connaître un fléchissement, puisque l'effectif de la population devrait diminuer de 20% (passant de 57.333.000 en 1996 à 45.997.000 en 2050).

127. Dans ce contexte, l'Italie a déployé des efforts notables au cours des dernières années, en particulier au travers de la Loi n° 335 de 1995, en vue de rééquilibrer les dépenses de santé, sans perdre de vue l'objectif stipulé à l'article 38 de la Constitution, qui consiste à accorder des pensions adéquates à ses citoyens retraités.

128. Comme la vision de la situation demeure fragmentaire, tant au niveau des structures normatives, avec des lois qui ne sont pas encore entièrement coordonnées et un certain nombre de mandats non exercés, que du flux d'informations sur l'évolution de la sécurité sociale, la surveillance de cette évolution se révèle difficile.

129. S'agissant de la défense des droits des segments les plus défavorisés de la population, il convient d'observer que des régimes de retraite privilégiés subsistent en faveur de catégories et/ou de secteurs spécifiques. En ce qui concerne les travailleurs immigrants, la fiabilité des données disponibles pose problème. De fait, il existe un écart significatif entre l'effectif des travailleurs inscrits au registre du Ministère de l'Intérieur et le nombre d'inscrits à l'Institut de sécurité sociale (INPS). Toutefois, si le système présente encore un certain nombre de dysfonctionnements, il convient de souligner, comme les travaux d'une commission ministérielle l'ont clairement démontré, que la réforme du système de sécurité sociale appliquée ces dernières années a, pour le moins, répondu à l'attente dans le domaine hautement important des équilibres financiers. Le système des retraites complémentaires est conçu pour améliorer les prestations publiques de retraite au moyen de fonds de pension de retraite négociables et de caisses de retraite optionnelles, qui complètent le dispositif afin d'améliorer la couverture.

130. Les normes régionales et centrales demeurent à clarifier quant à la question de savoir si le privilège de négocier ces fonds de pension doit revenir à l'État central ou aux régions ; à la différence de ces dernières, l'État vise à éviter les différences de traitement des fonds de pension et

l'altération des règles du marché, mais aussi les disparités entre le niveau des ressources dont disposent les régions au titre de la sécurité sociale complémentaire. Le défi consiste à éviter que le régime d'assurance complémentaire ne soit atomisé et redondant, sans perdre de vue les exigences d'efficacité économique et les perspectives offertes par les fonds de pension.

Fonds de pension de retraite négociables

131. Selon des données du MEFOP en date du 30 septembre 2001, l'on dénombre actuellement environ 1,7 million de souscripteurs de fonds négociés (ceux en ayant souscrit un avant l'adoption du Décret-loi n° 124 de 1993 compris), cependant qu'environ 13 millions de travailleurs sont susceptibles de venir grossir leurs rangs. Pratiquement tous les fonds de pension négociables sont accessibles aux apprentis, aux titulaires de contrats de formation, de contrats à durée déterminée et aux saisonniers. À cet égard, la négociation collective nationale a permis d'étendre le droit à la retraite complémentaire, inversant ainsi la situation connue au cours de la première phase. Il a été observé que les salariés des petites entreprises et des entreprises artisanales, où la diffusion de l'information en direction des intéressés, en particulier sur le droit à la retraite complémentaire, pose problème, rencontrent des difficultés d'accès. Aussi, l'examen de la répartition des souscripteurs de fonds de pension par tranches d'âges continue de mettre en évidence la faible participation des jeunes. Le rendement moyen de ces fonds a été de 3,6% en 2000, et il faut aussi tenir compte du rendement annuel des fonds d'assurance chômage, qui a augmenté de 3,5% en 2000. Un point à traiter séparément est celui des travailleurs intérimaires, qui ne peuvent accéder aux caisses de retraite des entreprises qui font appel à leurs services. Les instances ayant autorité pour trancher la question (le Gouvernement, le Parlement et les partenaires sociaux) doivent se pencher sur les raisons expliquant l'insuffisance de participation de certaines catégories pour trouver des solutions adaptées.

Fonds de pension optionnels

132. Un certain nombre de questions normatives a été identifié, et la réponse qui y sera apportée est jugée essentielle pour assurer un développement adéquat au secteur de la sécurité sociale complémentaire. Il s'agit de ce qu'il est convenu d'appeler la « transférabilité des cotisations de sécurité sociale » (y compris de la part due par l'employeur), et de déterminer si un travailleur ayant souscrit un fonds négocié peut, à l'issue de la période minimale de cotisation, transférer la totalité des réserves qu'il a constitué sur un fonds optionnel. Sans nul doute, la décision relève exclusivement du libre choix du travailleur, et ne peut être subordonnée à une quelconque autorisation ou à la signature d'un accord bilatéral entre syndicats. Cependant, à l'heure actuelle, la question qui se pose est celle de savoir si le transfert emporte ou non l'obligation pour l'entreprise de verser la part patronale des cotisations de sécurité sociale et d'assurance chômage sur le fonds optionnel. Il s'agit-là d'un point extrêmement pertinent, qui doit être clarifié par l'interprétation concertée des normes issues de l'État central et des accords intersyndicaux.

Le régime des retraites

133. Au cours des années 90, une série de mesures importantes a été prise dans le domaine de la sécurité sociale. En particulier, une première réforme, lancée en 1992, a introduit un processus d'harmonisation graduelle en élargissant l'application de la réglementation concernant les salariés aux différentes catégories de travailleurs, ce qui a permis d'obtenir une première amélioration du contrôle des dépenses de sécurité sociale, grâce à l'introduction d'une série d'innovations, notamment :

- Le recul de l'âge de la retraite et l'augmentation du nombre minimum d'années de cotisation requis pour bénéficier des prestations de retraite ;
- la limitation de l'augmentation des prestations en l'indexant sur l'inflation.

Le processus destiné à contrôler les dépenses de retraite s'est poursuivi en 1993-1994, avec :

- Une réduction des prestations de retraite des employés du secteur public proportionnelle à la différence entre les années d'ancienneté et la limite minimale de 35 années de cotisation.¹
- la fusion et la réorganisation d'un petit nombre de caisses de sécurité sociale ;
- la privatisation des caisses professionnelles.

134. En 1995, tirant le meilleur parti d'une large participation des partenaires sociaux et conformément aux procédures de concertation sur la politique des revenus, les décisions concernant le régime de la sécurité sociale ont conduit à l'adoption de la Loi n° 335 de 1995, qui prévoyait la réorganisation complète du régime des retraites et le passage d'un mode de calcul lié au salaire à la méthode par répartition. L'adoption de cette méthode constituait une étape décisive pour stabiliser le rapport entre dépenses de retraites et PIB ; ce processus offrait également un bon exemple d'harmonisation de la réglementation, susceptible d'être mis à profit par d'autres prestataires de services. La même loi a également introduit une condition d'âge pour bénéficier des prestations de retraite (graduellement élevé à 57 ans), conjointement à la condition d'ancienneté, fixée à 35 ans de cotisations. Enfin, en 1997, la Loi de finance n° 449 de 1997 a introduit un certain nombre de mesures importantes destinées à harmoniser la réglementation, et notamment les suivantes : assimilation des employés du secteur public à ceux du privé en matière de conditions d'ancienneté pour accéder à la retraite ; hausse progressive du taux des cotisations dues par les travailleurs indépendants ; recul de l'âge de la retraite pour les travailleurs indépendants (de 57 à 58 ans) ; et réduction de la période de mise en œuvre de la nouvelle condition d'âge applicable aux prestations de retraite.

La nouvelle méthode de calcul

135. Le nouveau régime des cotisations demeure fondé sur le principe de la répartition, ce qui signifie que les retraites actuelles sont payées par les cotisations des travailleurs en activité, mais le calcul du montant de la retraite stimule un calcul conforme à la logique de capitalisation ; ainsi les travailleurs assurés voient leur compte crédité d'une part de cotisation, qui représente :

- Trente-trois pour cent du revenu imposable des salariés (le taux effectif des cotisations est actuellement de 32,7%) ;
- Vingt pour cent du revenu imposable des travailleurs indépendants et atypiques non couverts par ailleurs (les taux effectifs sont inférieurs, mais ont graduellement atteint 19%).

¹ Dans l'ordre juridique italien, avant les réformes, les travailleurs du secteur privé devaient cotiser pendant 35 ans pour bénéficier des prestations de retraite, quel que soit leur âge. Dans le secteur public, le nombre d'années de cotisations requis était largement inférieur.

La distinction entre les cotisations effectivement versées et celles créditées peut être considérée comme un moyen de contrôler les équilibres financiers, puisque les premières répondent aux besoins de financement du système alors que les secondes sont conçues pour maintenir le taux moyen de remplacement à un niveau jugé socialement adéquat. Les cotisations portées à crédit sont cumulées au fil des ans et réévaluées en fonction du taux nominal moyen de variation du PIB au cours des cinq années précédentes.

136. Les travailleurs peuvent prendre leur retraite lorsqu'ils sont âgés de 57 à 65 ans, pourvu qu'ils aient activement cotisé au régime obligatoire pendant au moins cinq ans et que le montant de la pension de retraite à laquelle ils ont droit soit de 20% au moins supérieur au montant de l'allocation sociale (actuellement, près de 333 euros par mois). Lorsqu'un travailleur prend sa retraite, le montant annuel de sa retraite correspond au montant de ses cotisations multiplié par un coefficient actuariel spécifique. Ce coefficient permet de tenir compte de l'espérance de vie à l'âge de la retraite en attribuant une valeur moyenne à la femme et à l'homme, ainsi que de l'espérance statistique des survivants. Cette valeur est obtenue en appliquant un taux d'escompte de 1,5%, qui représente approximativement l'objectif de croissance réelle du PIB.

137. Pour les travailleurs ayant cotisé pendant dix huit années pleines à la fin de l'année 1995, l'ancien système de calcul a été maintenu, et pour ceux qui ont cotisé moins longtemps, le nouveau système de calcul a été appliqué au *pro rata*, à compter des cotisations versées en janvier 1996. La nouvelle loi a également aboli la retraite à l'ancienneté pour tous les nouveaux cotisants. Ce type de retraite a néanmoins été maintenu pour tous ceux qui ont commencé à travailler avant la fin de l'année 1995, sous réserve d'un recul de l'âge de la retraite (actuellement fixé à 55 ans, mais qui atteindra progressivement 57 ans entre 2002 et 2006). Comme indiqué plus haut, la loi visait à atténuer les effets de la réforme sur les travailleurs en activité proches de l'âge de la retraite.

Exceptions

138. La loi de réforme prévoit quelques exceptions au régime général, dictées pour la plupart par des raisons de solidarité. Ainsi :

- Les travailleurs ayant cotisé pendant 40 ans ou plus peuvent prendre leur retraite avant l'âge de 57 ans et toucher une pension calculée selon un taux actuariel identique à celui applicable aux personnes âgées de 57 ans. Par ailleurs, la valeur des cotisations versées avant l'âge de 18 ans est majorée de 50% ;
- les travailleurs exerçant une activité professionnelle particulièrement difficile ou dangereuse ont droit à un traitement de faveur, avec l'ajout d'une année au taux actuariel tous les six ans d'exercice de la profession ;
- les travailleuses mères d'un ou deux enfants ont droit à l'ajout d'une année au taux actuariel, et celles ayant trois enfants ou plus, à l'ajout de deux années ;
- les absences autorisées pour des raisons d'éducation ou de soin des enfants (âgés de moins de six ans) sont créditées, si elles ne dépassent pas 170 jours par enfant ;
- les congés pris par les membres de la famille afin de s'occuper de parents vivant sous le même toit sont crédités s'ils ne dépassent pas une durée maximale de 25 jours par an sur une période de 24 mois.

L'évolution de la Sécurité sociale individuelle et complémentaire

139. Les réformes récemment entreprises ont ouvert de nouvelles perspectives à l'évolution des régimes de la sécurité sociale individuelle et complémentaire. En fait, les années 90 ont été marquées par un recours croissant à l'autoprotection. En valeur nominale, le montant des primes dans le portefeuille des assurances-vies est passé de 5, 473 milliards d'euros à 35.595.2000.000 euros en 1999, ce qui représente une augmentation de 550,3%. Dans le contexte de la sécurité sociale complémentaire et outre les formes de sécurité sociale collective (fonds de pension de retraite), la nouvelle réglementation prévoit la création de régimes de retraite individuelle permettant de participer à des fonds de pension optionnels ou de souscrire un contrat d'assurance-vie pour obtenir le versement d'une rente viagère, avec des possibilités limitées de constitution de capital. Ces contrats permettent d'accorder des avances de fonds, depuis 2000, mais uniquement pour faire face aux dépenses entraînées par les périodes de formation. Par ailleurs, ils permettent un rachat partiel de la rente en cas de dépenses de santé extraordinaire, d'achat ou de rénovation d'un logement principal. En matière de fiscalité, la nouvelle réglementation prévoit de déduire du revenu imposable les cotisations versées au régime complémentaire collectif (les fonds de pension) ou au régime complémentaire individuel, dans les limites d'un plafond équivalent à 12% du revenu global, pourvu que celui-ci n'excède pas 5.164, 57 euros.

140. Plusieurs dispositions introduites en 1999 ont étendu le régime de sécurité sociale obligatoire aux personnes travaillant dans les agences publiques, les compagnies privatisées d'assurance sociale obligatoire et les sociétés de gestion des fonds d'assurance, ainsi qu'aux salariés du secteur agricole travaillant sous contrat à durée déterminée. À titre d'essai, pendant la période de quatre ans comprise entre 1999 et 2002, le Gouvernement a pourvu à la possibilité, avec l'accord préalable des entreprises et des travailleurs, que les entreprises affectent des instruments financiers de reconnaissance de dette aux fonds de pension, au titre de la prime de licenciement. Enfin, en 1999 ont également été mises en chantier les procédures d'élaboration d'un régime de sécurité sociale complémentaire destiné aux employés du secteur public, en accord avec les syndicats.

141. Les efforts accomplis pour mettre en place un régime de sécurité sociale complémentaire en Italie commencent à porter leurs fruits. L'effectif des cotisants à l'une des 705 caisses de retraite en opération depuis le 30 septembre 2000 est désormais de 1.695.682 personnes, en augmentation de 17,3% par rapport à la fin de l'année 1999. Le taux de souscription, obtenu en comparant le nombre de souscripteurs au nombre total des souscripteurs potentiels, est de 30,5%, soit quatre points de mieux qu'en décembre 1999. Le nombre des cotisants à une caisse d'assurance optionnelle est en augmentation, mais il demeure largement inférieur à celui des souscripteurs de contrats-types. Les données disponibles indiquent qu'à la fin de l'année 1999, 78,8% d'entre ces personnes étaient des travailleurs qui, lors de la réforme de 1995, avaient cotisé pendant moins de 18 ans, et qui allaient donc être concernés par la réduction du montant des prestations publiques de retraite. Par ailleurs, l'on observe la présence discrète de jeunes travailleurs et de femmes parmi les cotisants à l'assurance optionnelle.

Prestations sociales

142. Nous n'indiquerons ci-après que les principales mesures nationales en faveur des pauvres, en distinguant les prestations d'assurance sociale de celles d'assistance sociale, car les premières sont principalement financées par les cotisations, alors que les secondes sont financées par le système fiscal général. L'accès au premier type de prestations est principalement lié au parcours professionnel du demandeur.

Prestations d'assurance sociale

143. Ces prestations, servies par l'Institut national d'assurance sociale (INPS) sont notamment les suivantes :

a) Allocations familiales (*assegno per il nucleo familiare*) : il s'agit d'une allocation mensuelle attribuée sous condition de ressources et réservée aux foyers de salariés ou ex-salariés ayant une famille à charge. Le montant de l'allocation est directement lié au nombre de membres du ménage et il est inversement proportionnel à ses revenus. Depuis 1999, les travailleurs indépendants peuvent également demander à en bénéficier, quoique les conditions d'accès soient plus strictes que celles concernant les salariés.

b) La retraite complémentaire (*trattamento minimo delle pensioni*) : il s'agit d'une allocation versée aux bénéficiaires d'une retraite par répartition touchant une pension d'un montant inférieur à un seuil réglementaire, fixé aux environs de 5100 euros en 2002.² Le droit au complément dépend du niveau du revenu imposable du demandeur, (ainsi que, pour les demandeurs inscrits après 1994, de celui de son conjoint) et de la durée de la période de cotisations (15 année sont requises). Les personnes étant entrées sur le marché du travail après le premier janvier 1996 n'ont pas droit à la retraite complémentaire, car depuis le passage au système des retraites par répartition, versées en fin de contrat de travail, la somme qu'elles perçoivent représentent une part des cotisations et des intérêts cumulés, sans complément. Parmi les mesures examinées ici, les retraites complémentaires concernent le plus grand nombre de bénéficiaires : plus de 4,4 millions en 2000.

c) Les pensions d'invalidité (*pensione di inabilità et assegno ordinario di invalidità*) : ces allocations sont versées aux travailleurs ayant cotisé pendant au moins cinq ans, dont trois au cours des cinq dernières années. Cette prestation est attribuée sous condition médicale et de ressources ; le montant versé est complété, dans la mesure minimum, si nécessaire.

Prestations d'assistance sociale

144. Il s'agit notamment :

a) Des pensions d'invalidité civile (*pensione di inabilità civile et assegno di assistenza*) : ces prestations sans cotisation salariale sont réservées aux personnes handicapées et sont compatibles avec l'exercice d'une activité professionnelle. Les conditions de ressources sont strictement individuelles et il n'est pas tenu compte du nombre de membres de la famille du bénéficiaire. Depuis 1984, ces prestations remplacent les pensions d'invalidité de l'INPS. En 1999, l'on dénombrait environ 1,26 million de bénéficiaires.

b) Pension sociale (*pensione sociale*) : elle est attribuée à des personnes âgées de plus de 65 ans sans revenu ou percevant une rente, une allocation ou un revenu d'un montant inférieur à celui de la pension sociale. Depuis 1996, cette prestation est remplacée par l'allocation sociale, mais elle continue d'être versée à tous ceux qui la percevaient jusqu'alors. Pour bénéficier d'une pension sociale, il faut être domicilié en Italie. En 2000, son montant mensuel était de 274,2 euros par mois. Cependant, en cas de revenus nuls ou insignifiants, il peut être complété par un dispositif annexe permettant de le majorer. Cette majoration de la pension sociale est réservée à des personnes âgées

² La Loi de finance 2002 a porté à 6710 euros l'allocation annuelle versée aux bénéficiaires âgés de plus de 70 ans.

de plus de 65 ans, sans revenu ou percevant une rente, une allocation ou un revenu d'un montant qui, majoration comprise, demeure inférieur à celui de la pension sociale. Elle est versée pendant 13 mois par an à des personnes domiciliées en Italie, n'est pas soumise à la péréquation automatique et ne peut excéder 64,56 euros par mois³, quoique son montant exact varie en fonction des revenus du bénéficiaire. La pension sociale est également accordée aux personnes handicapées et aux invalides civils (totaux ou partiels) et aux sourds-muets âgés de 65 ans ou plus en 1995 ; elle remplace les prestations spécifiques auxquelles ces personnes avaient droit jusqu'alors.

c) L'allocation sociale (*assegno sociale*) : il s'agit d'une prestation introduite par la loi de réforme de 1995, destinée aux personnes âgées de plus de 65 ans dont les revenus sont inférieurs au montant de l'allocation. Depuis 1996, elle remplace la pension sociale (et les dispositifs additionnels connexes). Pour en bénéficier, il faut être domicilié en Italie. Elle est également accordée aux personnes handicapées, aux invalides civils (totaux ou partiels) et aux sourds-muets âgés de 65 ans ou plus, puisqu'elle se substitue aux prestations spécifiques auxquelles ces personnes avaient droit jusqu'alors. Elle permet de compléter les autres sources de revenu à concurrence du montant de l'allocation. Son montant mensuel, initialement fixé à 248 euros, est indexé sur le coût de la vie. En 2000, à la suite d'interventions normatives, la mensualité a été portée à environ 333 euros.⁴

d) L'indemnité d'accompagnement (*indennità di accompagnamento*) : elle est allouée aux personnes dépendantes nécessitant une assistance constante sur examen de leur dossier médical et n'est liée à aucune condition de ressources. Au fil des ans, cette prestation est devenue une source de soutien de plus en plus importante pour les personnes âgées fragilisées.

Tableau 1

Prestations sociales perçues par les retraités

Année	Pension sociale		Pension sociale avec prestations complémentaires		Allocation sociale		Retraite complémentaire	
	Par mois		Par mois		Par mois		Par mois	
	Lires	Euros	Lires	Euros	Lires	Euros	Lires	Euros
1995	357 000	184.4	482 000	248.9	-	-	626 450	323.5
1996	376 300	194.3	501 300	258.9	480 000	247.9	660 300	341.0
1997	390 600	201.7	515 600	266.3	498 700	257.6	686 050	354.3
1998	397 650	205.4	522 650	269.9	507 200	261.9	697 700	360.3
1999	504 800	260.7	629 800	325.3	616 350	318.3	710 350	366.8
2000	530 900	274.2	655 350	338.5	644 200	332.7	721 600	372.7

145. En juin 1998, un décret-loi a introduit à titre expérimental le *Reddito minimo di Inserimento* (revenu minimum d'insertion), dont le nom rappelle clairement un dispositif en vigueur en France depuis 1998. Aux termes du décret portant sa création (D.Lg. n° 237 de 1998), le RMI est conçu pour offrir la garantie d'un filet de sécurité non discriminatoire destiné à lutter contre la pauvreté et

³ Depuis la Loi de finance 2000 (n° 388 de 2000), la majoration est passée à 12,91 euros par mois pour les personnes âgées de moins de 75 ans et à 20,66 euros pour celles ayant dépassé cet âge.

⁴ Un dispositif destiné à compléter l'allocation sociale similaire à celui qui permettait de majorer la pension sociale a été introduit dans la Loi de finance 2000.

l'exclusion, en apportant un soutien économique et social aux personnes dans une situation qui les expose au risque de marginalisation sociale, inaptes à subvenir à leurs propres besoins comme à ceux de leurs enfants pour des raisons d'ordre psychique, physique ou social. Ce dispositif est en deux volets : un versement de numéraires et un programme d'insertion. Le RMI vise « l'insertion sociale et l'indépendance économique des bénéficiaires et de leurs familles par la mise en œuvre de programmes personnalisés et l'allocation d'une aide pécuniaire qui intègre le revenu ».

146. Le RMI est un mécanisme dont l'objectif direct est d'atténuer les effets de la pauvreté et de l'exclusion sociale comportant deux volets, l'un financier, l'autre, « activateur » : l'octroi de l'aide pécuniaire dépend de la participation des demandeurs à des programmes d'insertion adaptés à leurs besoins spécifiques ou aux types d'exclusion qui les concernent. Pour une personne vivant seule, le montant du RMI équivaut à la différence entre le revenu mensuel disponible et un seuil (fixé à 268 euros en 2000). Pour les foyers de plus d'un membre, le montant de l'enveloppe est calculé en fonction de l'échelle des barèmes de l'ISE. Les programmes de réinsertion sont personnalisés, ils visent à restaurer et promouvoir les aptitudes individuelles, à reconstruire un tissu social, et doivent faire participer tous les membres du foyer. Le RMI a d'abord été introduit à titre expérimental dans 39 municipalités choisies selon des critères socioéconomiques pour une période de deux ans, entre la fin de l'année 1998 et le 31 décembre 2000⁵. Entre 1998 et 2000, l'expérience du RMI a concerné 34.000 familles et le coût total approximatif de cette prestation atteignait 220 millions d'euros. Cinq des 39 municipalités ont été choisies dans le nord du pays, dix dans le centre et 24 dans le sud.

147. Le décret législatif prévoyait une évaluation de cette expérience. C'est ainsi, et ce pour la première fois en Italie, qu'une mesure d'aide sociale a été soumise à évaluation. Un rapport d'évaluation des deux premières années d'expérimentation a été compilé en juin 2001 par une association de centres de recherches indépendants⁶. Ensuite, la Loi n° 328 de 2000 a instruit le Gouvernement de faire rapport au Parlement sur cette expérience et son évaluation, en vue d'adopter le RMI à l'échelle nationale en tant que mesure destinée à absorber les autres prestations telles que les pensions de retraite sociales. Cependant, devant le délai du milieu de l'année 2001, et alors que l'expérience se poursuivait, la Loi de finance 2001 (adoptée en décembre 2000) a prolongé sa durée de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2002, en lui accordant une enveloppe budgétaire globale de 402, 84 millions d'euros (220 millions d'euros pour la seule année 2002). Le nombre de municipalités participantes a augmenté du fait de l'inclusion de toutes les municipalités qui, à la date du 30 juin 2000, étaient membres des mêmes pactes territoriaux que les 39 initialement sélectionnées.⁷ Ce choix repose sur l'hypothèse que les programmes d'insertion sont

⁵ Le Décret-loi n° 237 de 1998 précise que les critères suivants doivent être appliqués à la sélection des municipalités : a) le niveau de pauvreté ; b) l'ampleur des disparités économiques, démographiques et sociales ; c) la diversité des mesures d'assistance sociale en place dans chaque municipalité ; d) la juste répartition territoriale des municipalités participantes ; et e) la participation des municipalités librement consentie.

⁶ Ces centres de recherches sont : L'*Istituto per la Ricerca sociale* (IRS) de Milan, le *Centro Studi e Formazione sociale Fondazione Emanuela Zancan* de Padoue et le *Centro di ricerche e studi sui problemi del Lavoro, dell'Economia e dello Sviluppo* (CLES) de Rome.

⁷ Au cours des années 90, de nouvelles mesures en faveur du développement local ont été forgées en Italie : les « pactes territoriaux ». Ces pactes tendent à créer un réseau politique local spécifique formé par les partenaires sociaux, les instances locales et les associations. Le réseau politique est chargé d'identifier un ensemble coordonné d'objectifs de développement (en particulier, la création d'emploi par le financement d'initiatives professionnelles novatrices) qui sont mis en œuvre par une ou plusieurs instances locales publiques (en général, les municipalités ou les provinces) dans le

plus efficaces là où les bureaux chargés de les administrer, les autres instances publiques locales, les partenaires sociaux et les organisations à but non lucratif ont déjà mis en place des réseaux de proximité. L'extension de l'expérience concernera donc plus de 260 municipalités, principalement méridionales, sur un total de 306 municipalités participantes. Cet élargissement de sa portée sera également évalué à l'issue d'une période de deux ans ; cette évaluation devrait livrer des éléments de preuve susceptibles de nous éclairer sur le bien-fondé de l'hypothèse susmentionnée.

La stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale de l'Italie

148. La réforme du secteur de l'assistance sociale s'est accompagnée d'une tentative d'élaboration d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté, ancrée dans la Loi-cadre n° 328 de 2000. Suite à l'adoption de cette loi, un vaste plan social (*piano sociale*) biennal (2001- 2003) a été approuvé en avril 2001.⁸ La stratégie énoncée dans la loi-cadre et le plan social a ensuite été refondue au sein du volet italien du Processus d'insertion sociale, qui manifeste la nouvelle stratégie adoptée par l'Union européenne pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et le premier résultat ainsi obtenu a été la présentation par l'Italie, en juin 2001, du Plan national d'insertion sociale (Nap/incl).⁹

149. La stratégie d'insertion de l'Italie repose sur la mise en place d'un régime intégré d'interventions et de services sociaux, inspiré par les principes généraux énoncés dans la loi-cadre : accès universel, insertion politique, partenariat, création de réseaux, surveillance et évaluation. Dans le contexte italien des mesures de lutte contre la pauvreté, le principe de l'accès universel et de la priorité accordée aux personnes et aux familles en situation économique difficile atteintes de handicaps physiques et psychiques était jusqu'alors rigoureusement inconnu. Les mesures traditionnelles étaient catégoriques et hautement injustes, car elles ne permettaient pas de cibler aisément ceux qui en avaient le plus besoin.

cadre du *Patto territoriale*. L'approche « ascendante » adoptée dans le cadre de ces mesures est particulièrement innovante, comparée à la politique italienne du développement local pratiquée jusqu'alors.

⁸ *Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2001-2003*.

⁹ Le Processus d'insertion sociale, qui applique la méthode de coordination ouverte à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, est un mécanisme en deux parties : Un programme d'action pluriannuel conçu pour encourager la coopération entre États Membres dans le combat contre l'exclusion sociale d'une part, et de l'autre la soumission par les États membres de rapports biennaux concernant leurs plans d'action nationaux, leur évaluation par la Commission et par le Comité de la protection sociale, débouchant sur la production d'un rapport conjoint du Conseil et de la Commission. L'enveloppe totale attribuée au programme d'action quinquennal, dont l'application a débuté le 1^{er} janvier 2002 et prendra fin le 31 décembre 2006, est de 75 millions d'euros. Le premier cycle de ce processus a été entamé en juin 2001, avec la présentation des premiers Plans nationaux d'insertion sociale, qui définissent les stratégies nationales pour la période 2001-2003. Le premier rapport conjoint sur l'insertion a été publié en décembre 2001. L'ensemble de ce processus est guidé par les objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale approuvés par le Conseil de l'Europe à Nice en décembre 2000. Ces objectifs consistent à : a) Faciliter la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services ; b) prévenir le risque d'exclusion ; c) aider les plus vulnérables ; d) mobiliser toutes les instances concernées.

150. Depuis l'adoption de la loi-cadre, le système italien de planification politique peut être décrit comme faisant intervenir plusieurs niveaux hiérarchiques, ainsi que de nombreux acteurs et secteurs d'activité. Ainsi, la répartition des tâches et des responsabilités entre le gouvernement central, les régions et les municipalités (ou les ensembles de municipalités regroupées en « zones ») est clairement précisée ; les partenaires sociaux et les ONG prennent part à l'identification des priorités et à la mise en œuvre effective des mesures ; enfin, la planification sociale de l'Italie est plurisectorielle, puisque plusieurs plans d'action coexistent à différents niveaux, les principaux étant le Plan social (triennal), le Plan national d'action pour l'emploi, le Plan pour l'éducation (2000-2006), le Plan pour la santé (triennal), complétés par une série d'autres, d'une portée plus circonscrite (concernant les personnes handicapées, l'enfant et l'adolescent, la toxicomanie, le troisième âge). Ces plans contiennent tous des mesures visant à combattre l'exclusion sociale.¹⁰ Le Plan social (2001-2003) adopté en avril 2001¹¹ revêt un intérêt particulier, de par les cinq priorités politiques qu'il identifie : soutien aux responsabilités familiales ; renforcement des droits des enfants ; lutte contre la pauvreté ; soutien aux personnes dépendantes (en particulier aux personnes très invalidées) par des services d'aide à domicile ; et promotion de l'insertion des groupes ayant des difficultés spécifiques (immigrants, toxicomanes, adolescents). Toutes ces caractéristiques du nouveau système italien de planification politique sont mises en exergue dans le Plan national d'insertion sociale (Nap/incl). Selon l'expression de la Commission, le Nap/incl italien contient les « éléments d'une stratégie nationale en cours d'amélioration pour tenir compte de nouvelles données ou pour la rendre plus cohérente. »¹²

F. Article 10

Protection et assistance accordées à la famille

151. Au cours des dernières années, trois nouvelles mesures ont été introduites, comprenant des prestations familiales sous forme de soutien parental et de congés parentaux, un fonds national de crédit logement, une allocation pour les familles d'au moins trois enfants, un chèque maternité et le Revenu minimum d'insertion (*Reddito Minimo di Inserimento*).

152. L'allocation pour les familles de trois enfants au moins vise à atténuer la pauvreté parmi les familles nombreuses, et plus précisément parmi celles qui sont le plus exposées au risque de pauvreté, comme l'indiquent les données précédemment présentées. Cette mesure a été introduite en 1999 en faveur des familles italiennes de trois enfants au moins âgés de moins de 18 ans¹³. En 2002, le montant mensuel de l'allocation était de 110 euros pour une famille de cinq membres ; elle est versée treize mois par an et elle est reconductible. La situation financière des foyers

¹⁰ Dans le Plan pour la santé, par exemple, il est spécifiquement mentionné que l'un des objectifs est de « renforcer la protection des personnes fragilisées » en introduisant des mesures visant les catégories de personnes les plus susceptibles d'être exclues socialement : les immigrants, les toxicomanes, les personnes atteintes de troubles psychiques, les personnes âgées et les personnes dans la phase finale de leur existence.

¹¹ La Loi n° 328 de 2000 dispose que le Gouvernement prépare un Plan national triennal d'intervention et de services sociaux, dans lequel sont notamment définis les priorités, les objectifs des projets et les indicateurs permettant de mesurer le niveau d'insertion sociale.

¹² Projet de rapport conjoint sur l'insertion sociale (CEC 2001), page 22.

¹³ Cette mesure a en fait été introduite à la fin du mois de décembre 1998 (Loi n° 448 du 23 décembre 1998) et elle est entrée en vigueur en 1999.

demandeurs est analysée à la lumière de l'indicateur de situation économique (ISE, *Indicatore della Situazione Economica*). Le plafond de l'ISE à ne pas dépasser pour bénéficier de l'allocation était de 19.904 euros en 2002. En 2000, l'on dénombreait 377.000 familles allocataires (soit 1,7% des foyers italiens). Les bénéficiaires sont surtout massés dans le sud du pays (environ 80% d'entre eux vivent dans six régions : la Campanie, la Sicile, les Pouilles, la Calabre, Basilicate et la Sardaigne). Comme nous l'avons vu dans la partie consacrée à l'évolution de la pauvreté, entre 1999 et 2000, cette mesure a permis d'abaisser de 3% le taux de pauvreté parmi les familles nombreuses du Sud.

153. Le chèque maternité, introduit par la même loi que l'allocation pour familles nombreuses, est destiné aux mères n'ayant pas droit à l'allocation maternité prévue par les assurances. Les citoyens italiens, ceux de l'Union européenne et les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour peuvent en bénéficier. La garde d'un enfant préalablement à son adoption et l'adoption donnent droit à cette prestation, au même titre qu'une naissance. En 2002, l'allocation mensuelle était de 265 euros, versée pendant cinq mois, sur justification de ressources. Le plafond de l'ISE pour une famille de trois membres dont un enfant est de 27.645 euros. En 2000, quelques 177.000 mères de famille ont demandé à bénéficier du chèque maternité.

154. Dans les paragraphes suivants, nous décrivons les grands traits des principales dispositions légales pertinentes.

Responsabilité parentale

- Décret-loi n° 151 de 2001 : texte codifié regroupant les dispositions concernant la paternité et la maternité.

155. Afin d'encourager les deux parents à assumer leurs responsabilités parentales, en particulier celles liées aux soins des enfants, les dispositions suivantes ont été introduites ou amendées :

- Congé paternel et/ou maternel jusqu'aux huit ans de l'enfant, congé en cas de maladie de l'enfant, repos et temps libre pour raisons familiales (comptés en heures) ;
- Interdiction du travail de nuit pendant la grossesse et jusqu'aux 12 mois de l'enfant ; possibilité d'exemption de travail de nuit dans des situations familiales particulières, par exemple pour les personnes ayant des enfants de moins de trois ans ou s'occupant d'une personne à charge handicapée.

156. Une attention particulière a été accordée au soutien aux familles ayant à charge des personnes handicapées. Ainsi, des aménagements de poste sont prévus tels que des périodes de congé pour les parents d'enfants de moins de trois, des jours et des heures de congé, et dans la mesure du possible, la mutation des parents ou du membre de la famille qui s'occupe de la personne handicapée vers un lieu de travail plus proche du domicile.

Formes de soutien économique

157. Les différentes formes prises par ce soutien économique sont notamment :

- L'allocation familiale (article 65, tel qu'amendé, de la Loi n° 448 de 1999). Elle est destinée aux foyers italiens (et à ceux de l'Union européenne) ayant au moins trois enfants de moins de 18 ans dont les revenus sont inférieurs à 38.540.204,352 liras, soit 19.904,35 euros. L'allocation mensuelle, versée treize mois par an, est de 214.112,04 liras, soit 110,58 euros ;
- l'allocation maternité (Article 66 de la Loi n° 448 de 1998), de 513,500 liras, soit 265,2 euros. Elle est versée pendant cinq mois (soit au total 2.567.500 liras ou 1.326 euros) aux femmes italiennes, membres de l'Union européenne ou ressortissantes de pays tiers titulaires d'un permis de séjour, sans travail, dont le revenu familial est inférieur à 53.528.061,6 liras (27.644,94 euros). Le montant de l'allocation est doublé pour des jumeaux ;
- l'allocation maternité de l'INPS (Article 49.8 de la Loi n° 448 de 1999). D'un montant de 3 millions de liras (1549,7 euros), elle est versée à la naissance d'un enfant, ainsi qu'en cas de pré-adoption ou d'adoption (depuis le 2 juillet 2000) aux femmes italiennes, membres de l'Union européenne ou ressortissantes de pays tiers titulaires d'un permis de séjour dotées d'un bagage professionnel. Le montant de l'allocation est doublé pour des jumeaux ;
- l'Allocation minimum d'insertion (Décret-loi n° 237 de 1998). Elle vise les personnes sans revenu ou dont le revenu par membres du foyer est inférieur à 500.000 liras (soit 258,23 euros). La somme allouée correspond à la différence entre un plafond, fixé à 500.000 liras et révisé annuellement, et le revenu mensuel du bénéficiaire. Les programmes d'insertion sociale imposent aux mineurs de terminer leur scolarité obligatoire, puis de suivre une formation.

Promotion des droits et des chances de l'enfant

158. Ce point est traité par la Loi n° 285 de 1997, qui prévoit le financement de projets d'aide aux familles en difficultés, de lutte contre la pauvreté et les violences familiales et de promotion de l'insertion sociale et pédagogique des mineurs.

Plan national d'action pour les services sociaux 2001-2003

159. Ce plan est ancré dans le Décret présidentiel du 3 mai 2001, qui met en œuvre la Loi cadre sur l'assistance sociale (Loi n° 328 de 2000). Le système intégré d'action et de services sociaux prévoit une série de mesures souples et diversifiées reposant sur des projets individuels, destinées aux personnes seules et aux familles. Les objectifs prioritaires consistent notamment à renforcer le sens des responsabilités familiales et à aider les mineurs.

Innovations

160. Parmi les innovations, il convient de noter :

- a) Le renforcement du principe de subsidiarité verticale et horizontale, grâce à l'intervention directe du Gouvernement central, des régions et des pouvoirs locaux, mais aussi des organismes à but non lucratif oeuvrant dans la sphère sociale, des organes de coopération, des associations et autres organisations, fondations, organismes de conseils aux citoyens, associations de bénévoles et groupes religieux actifs dans le domaine social ;
- b) la distance prise avec l'approche centralisée, en renforçant les responsabilités locales et les moyens des familles et des associations familiales ;
- c) la mise en place d'actions remplaçant les aides catégorielles, prévoyant des activités différenciées focalisées sur l'individu et la cellule familiale et tenant compte de l'évolution des besoins au cours de la vie ;
- d) la distance prise avec les aides financières et la mise en exergue de mesures intégrées portant sur une allocation de numéraires et des services en réseau (formation, santé, action sociale, offres d'emploi, logement) ;
- e) une approche souple et personnalisée nécessitant l'élaboration d'une norme de qualité afin de garantir que les pouvoirs locaux assurent l'égalité des chances des citoyens de toutes les régions du pays.

Aide financière et/ou abattements fiscaux ;

Amendement de l'article 2 de la Loi n° 448 de 2001 sur l'impôt sur le revenu des ménages (IRPEF)

161. Cette disposition vise à relever le plafond de l'abattement fiscal pour les enfants à charge, y compris les enfants adoptés ou placés, en faveur des ménages dont le revenu n'excède pas 100 millions de livres.

Services en faveur des enfants en bas âge

Réseau de crèches municipales ; Loi n° 1044 de 1971, telle qu'amendée et complétée

162. Un réseau de crèches municipales a été créé à l'intention des enfants âgés de moins de trois ans. Le nombre d'établissements ne permet pas encore de répondre à la demande de toutes les familles, et une différence marquée persiste entre le nombre de crèches dans le centre-nord et le sud du pays.

Financement des crèches

Article 70 de la Loi de finance n° 448 de 2001

163. Afin de permettre à un nombre croissant de ménages de bénéficier des services des crèches dans l'ensemble du pays, un fonds spécial mis en place par le ministère est réparti chaque année entre les régions.

164. Pour aider à concilier les obligations professionnelles et familiales des parents qui travaillent, les services et organes publics peuvent, en puisant dans leur budget ordinaire, installer des halte-garderies dans leurs locaux. Les frais de fonctionnement de ces services seront déductibles de l'impôt sur le revenu des employés et des employeurs, dans une mesure qui devra être définie par le Ministère de l'économie et des finances.

Initiatives régionales

165. Les régions ont adopté un certain nombre de lois introduisant des mesures de protection familiale, avec une contribution financière du Gouvernement central.

G. Article 11

Droit à un niveau de vie suffisant

Le Plan national d'insertion sociale

166. Le Plan national d'insertion sociale a été approuvé en juin 2001. Sa formulation renvoie à des priorités, des lignes directrices, des mesures et des programmes d'action provenant de différents plans nationaux, sectoriels et régionaux pour les années 2000 à 2003. Le fil conducteur qui donne à ce plan sa cohésion consiste en une approche pluridimensionnelle tenant compte des différences géographiques, des perspectives de développement intégré du système social, et renonçant à une philosophie de la politique d'insertion centrée sur l'assistance.

Approche multidimensionnelle de la politique d'insertion

167. Les facteurs sous-jacents contribuant à l'apparition des différentes formes d'inégalités peuvent être objectifs ou subjectifs, tels que l'âge, le sexe, le niveau d'éducation, le revenu, la consommation, l'attitude face à la recherche d'emploi, les handicaps physiques ou sociaux, etc., ou encore régionaux (le sud de l'Italie et certaines zones urbaines du Centre et du Nord sont les plus concernés) ; ils peuvent faciliter ou entraver l'insertion sociale. C'est pourquoi, dans l'élaboration du plan, la pauvreté et l'exclusion sociale ont été considérées comme un phénomène complexe et multidimensionnel, susceptible d'être influencé par des actions relevant d'un vaste éventail de mesures, telles que celles qui pourraient être qualifiées d'« assistance sociale classique » ; les mesures de lutte contre la pauvreté, de protection sociale et d'insertion socioculturelle modernes ; les initiatives en matière d'orientation, de formation et d'emploi en faveur des catégories les plus vulnérables ; la politique de développement socioéconomiques ; la politique d'aménagement du temps de travail en fonction des rythmes familiaux ; la mise en réseau ; les mesures en faveur du logement et des services sociaux, de la santé, la justice, la culture, le sport, les loisirs, etc., dont l'application est préalable à l'adoption d'une politique de développement des connaissances et des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

168. Aussi, conformément à l'analyse susmentionnée, les mesures contenues dans le plan du Gouvernement italien ne répondent pas simplement aux préoccupations concernant « la vulnérabilité des bas salaires » et l'accès au marché du travail, mais aussi, globalement, à toutes les facettes multidimensionnelles de cette réalité en s'attachant à combattre différents types de privations, et notamment des obstacles qui, séparément ou ensemble, sont susceptibles d'entraver le plein accès aux compléments de revenus, à l'éducation et à la formation, à l'environnement, au logement, à la culture, aux services sociaux, à la formation, aux offres d'emploi et aux nouvelles technologies.

Disparités géographiques

169. Les différences de rythme de développement de l'économie italienne s'expliquent par des considérations géographiques. Ces disparités sont particulièrement nettes en matière d'emploi, mais elles sont également sensibles dans le domaine du développement des services privés et publics. Il s'agit principalement :

- De la concentration des offres d'emploi dans des zones particulières du pays ;
- des inégalités considérables entre les populations des différentes régions en matière d'accès au travail, de stabilité de l'emploi et de niveau de développement des services privés;
- des différences de niveau de concentration de la pauvreté (environ 65% des ménages pauvres habitent le sud du pays).

170. À propos de désavantage social, pris au sens large, il convient de noter que chaque région se caractérise par la prédominance de difficultés particulières. De surcroît, un même mode d'exclusion sociale peut avoir des caractéristiques différentes et entraver l'accès aux services socioculturels de différents groupes sociaux, en fonction de leur sexe, de leur niveau d'éducation, de leur âge et de leur réseau familial. Les analyses statistiques qui sous-tendent le plan tiennent compte des différences de genre, de niveau éducatif et d'accès au service, ainsi que de variations qualitatives du niveau d'exclusion. Elles permettent surtout de mesurer l'écart entre les régions, comme le montrent les tableaux joints au présent rapport, et ces disparités sont jugées essentielles à l'analyse et la planification des mesures concrètes.

171. À cet égard, il importe que dans sa politique de développement social, formulée suivant les grandes lignes des Plans d'intervention nationaux, l'Italie ne se contente pas de critères de comparaison européens, et qu'elle procède également sur la base de critères inter-régionaux.

Pauvreté relative, absolue et subjective : considérations relatives aux circonstances subjectives et aux conditions objectives

172. L'Italie s'est dotée d'une Commission d'enquête sur la pauvreté (désormais dénommée Commission d'enquête sur l'exclusion sociale) dont les membres sont nommés par le Premier ministre, dès 1984. Elle est chargée d'étudier et d'évaluer la pauvreté et l'exclusion sociale et de formuler des propositions politiques. En collaboration avec l'ISTAT, elle enquête chaque année sur la répartition géographique et l'intensité de ce phénomène en mesurant le niveau de la pauvreté relative, ainsi que, depuis 1993, celui de la pauvreté absolue, par référence à un échantillon-type de produits et de services indispensables. Dans les deux cas, la Commission utilise l'Enquête sur la consommation des ménages réalisée chaque année par l'ISTAT ; l'enquête porte donc sur la consommation, et non sur le revenu.

Pauvreté relative

173. En 1999, quelques 2,66 millions de ménages italiens, soit 7,508 millions de personnes, 11,9% de l'ensemble des ménages et 13,1% de la population vivaient dans la pauvreté. Ce deuxième pourcentage est plus élevé car les ménages pauvres ont tendance à être des familles nombreuses. En 1999, 22,9% des Italiens vivaient dans un dénuement extrême.

174. En Italie, le trait le plus caractéristique de la pauvreté est un déséquilibre marqué entre les régions du centre et du nord du pays et celles du sud. Les premières sont habitées par 67,1% des ménages et 34,1% des ménages démunis, alors que parmi les secondes, l'on recense 32,9% de la population et 65,98% de ménages pauvres.

175. L'étude des caractéristiques des ménages pauvres révèle que les plus exposées à ce risque sont les familles nombreuses (de cinq membres ou plus) : à l'échelle nationale 22,9% d'entre elles vivent dans la pauvreté.

176. La présence d'enfants mineurs au sein du ménage est un facteur de pauvreté : parmi les familles à enfant unique, 10,8% sont pauvres ; avec deux enfants, la proportion est de 16,4% et parmi les familles nombreuses, elle est de 27%. Ceci explique également pourquoi l'incidence de la pauvreté relative parmi les mineurs (16,2%) est aussi élevée que parmi les personnes âgées (16,1%), un autre groupe à risque.

177. L'examen des types de ménages concernés est également significatif : 10,1% des personnes vivant seules sont pauvres, mais parmi celles âgées de moins de 65 ans, cette proportion n'est que de 3,2% ; l'incidence de la pauvreté augmente à nouveau au-delà de cet âge pour atteindre 15,4%. Il en va de même chez les couples : parmi les personnes âgées de moins de 65 ans, l'on dénombre 5,1% de ménages pauvres, contre 16,1% au-delà de cet âge.

178. Le risque de pauvreté est similaire à tout âge jusqu'à 64 ans (entre 8,5 et 10,9%), mais il augmente considérablement au-delà (16,4%). L'incidence de la pauvreté des ménages est légèrement plus élevée si l'on considère les femmes (12,6%) plutôt que les hommes (11,7%). L'on observe également une corrélation évidente entre niveau d'éducation et pauvreté, deux facteurs en rapport inverse.

179. Si l'on se réfère à la situation professionnelle des ménages, la plus forte incidence de la pauvreté est enregistrée parmi les chômeurs (28,7%) ; ceci est particulièrement vrai dans le sud de l'Italie. Les ménages dont le membre considéré est retraité sont également exposés à ce risque dans l'ensemble du pays (13,5%), mais plus encore dans le Sud. Si le membre du ménage considéré est salarié ou travailleur indépendant, le risque de pauvreté recule.

Pauvreté absolue

180. La pauvreté absolue, définie par référence à un niveau de dépenses de consommation inférieur au prix d'un assortiment de biens et de services indispensables, concerne un nombre plus limité de personnes, car le seuil retenu est inférieur. En 1999, 4,8% des ménages italiens vivaient dans un dénuement absolu, ce qui représente une population de 1,038 million d'individus, soit 70.000 personnes de plus qu'en 1998. L'incidence de la pauvreté absolue est également plus marquée dans le Sud (11%, contre 1,4% dans le Nord et 2,6% dans le Centre).

Protection sociale

181. Le rôle du système de protection sociale (à l'exclusion des prestations de retraite) dans la redistribution des ressources en faveur des personnes défavorisées est relativement limité. Selon des données recueillies en 1996, l'adoption du système de protection sociale (pensions de retraite exclues) a permis de faire reculer la pauvreté de 22 à 19%. Aussi la retraite, prise en fonction de

l'ancienneté d'âge ou de service (nombre d'années de travail et de cotisation) joue-t-elle un rôle important dans la redistribution des ressources. Près de 10 millions de retraités vivent dans 40% des ménages, pour lesquels la pension de retraite est souvent la principale source de revenus.

182. Les autres prestations de retraite servies par le système de protection sociale italien sont notamment : la retraite sociale, versée à environ 800.000 personnes âgées de plus de 65 ans, qui constitue une sorte de revenu minimum garanti aux personnes âgées ; un complément pour les travailleurs dont la retraite est inférieure à un seuil ; des pensions d'invalidité et des pensions d'anciens combattants. Les initiatives prises dans ce domaine visent principalement certaines catégories spécifiques : les personnes âgées, les pauvres, les femmes ayant la charge d'enfants handicapés, les ménages ayant des enfants à charge et les citoyens dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté.

183. Parmi les mécanismes de protection sociale destinés à combattre la pauvreté, signalons :

- La retraite sociale, destinée aux personnes âgées ayant de faibles revenus et un droit limité à l'assurance sociale ;
- la retraite minimum, destinée aux retraités n'ayant pas suffisamment cotisé ;
- les pensions pour « inaptitude professionnelle » destinées aux cotisants souffrant de graves infirmités permanentes les rendant inaptes au travail ;
- les pensions d'invalidité classiques, destinées aux cotisants affectés d'un handicap diminuant d'au moins deux tiers leur aptitude au travail ;
- les allocations familiales, pour les salariés activité et les retraités employés ayant une famille à charge, attribuées sous conditions de ressources ;
- les allocations familiales des professions libérales, attribuées sous conditions de ressources aux personnes affiliées au régime d'assurance national des travailleurs indépendants ayant une famille à charge ;
- les allocations familiales des exploitants, ouvriers agricoles et retraités affiliés à des caisses d'assurance nationales spéciales ayant une famille à charge, attribuées sous conditions de ressources ;
- le fonds national pour l'accès à la location, à l'intention des locataires dont le revenu est égal ou inférieur à un seuil ;
- les dégrèvements d'impôt sur le revenu pour les locataires dont les revenus sont égaux ou inférieurs à un certain seuil ;
- les allocations d'invalidité civile, destinées aux personnes handicapées au moins à 74% dont le revenu est inférieur à un certain seuil ;
- les allocations de maternité, pour les mères ne bénéficiant pas des congés maternité, ayant une famille à charge, et dont le revenu est inférieur à un certain seuil ;
- les allocations pour familles nombreuses (au moins trois enfants), versées, sous conditions de ressources, aussi longtemps que trois enfants mineurs demeurent à charge ;

- l'allocation minimum d'insertion (actuellement versée à titre expérimental dans certaines régions du pays), destinée à tous les citoyens des zones concernées dont les revenus sont égaux ou inférieurs à un certain seuil ;

184. À ces programmes nationaux de protection, il convient d'ajouter d'autres prestations, servies localement aux personnes dans le besoin, qui ne s'adressent pas uniquement aux catégories couvertes au niveau national.

L'allocation minimum d'insertion

185. L'allocation minimum d'insertion (MIA) a été introduite à titre expérimental par le Décret-loi n° 237 de 1998. Il s'agit d'une « mesure destinée à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale », qui comporte également des programmes personnalisés et des compléments de revenu. De par sa nature expérimentale, la MIA a un champ d'application limité dans le temps comme dans l'espace. Les efforts se concentrent actuellement sur le Sud de l'Italie, mais le programme a été à la fois élargi et prolongé.

186. Les instances chargées de servir cette prestation expérimentale sont les municipalités, sélectionnées suivant des critères tels que le niveau de pauvreté local, l'étendue de la zone à couvrir et le libre consentement des autorités municipales à participer à l'expérience. Quant au dispositif permettant de couvrir les coûts de ce programme, il a été décidé que les frais de fonctionnement seraient à la charge des municipalités, et qu'au moins 90% du montant des allocations seraient apportés par l'État.

187. Les critères commandant l'accès à la MIA sont notamment le lieu de résidence, le niveau du revenu et des actifs, quoique le décret reconnaisse explicitement comme une priorité le fait que l'allocation bénéficie aux familles ayant à charge des enfants mineurs ou des personnes gravement handicapées. Les demandeurs doivent percevoir un revenu inférieur à 520.000 liras par mois (en 2000), n'être propriétaires d'aucun bien immobilier autre que leur résidence principale, et la valeur de leurs biens meubles et immeubles ne doit pas excéder un seuil fixé par les autorités municipales. Un barème dégressif est appliqué au calcul du seuil des revenus pour tenir compte des familles nombreuses.

188. Le complément de revenu est assorti d'un « programme d'insertion » personnalisé, établi par les autorités locales pour chaque bénéficiaire, destiné à « surmonter la marginalisation des personnes et des familles en renforçant les compétences et l'autonomie financière de l'individu ». Les bénéficiaires sont tenus de respecter les engagements qui découlent de ces programmes.

189. La Loi n° 328 de 2000 (loi-cadre portant création du système intégré d'actions et de services sociaux) prévoyait l'adoption de l'Allocation minimale d'insertion (MIA) au niveau national à l'issue de la période d'essai, mais cela dépendra de l'analyse des résultats de cette expérience.

190. Pour l'année 2001, la Loi de finance n° 388 de 2000 prévoyait l'extension de la durée et de la portée géographique de l'expérience, en affectant au total quelques 350 milliards de liras à cet effet. En 2002, une enveloppe de 430 milliards de liras a permis aux 39 municipalités participantes de poursuivre l'expérience. En vertu du Décret-loi n° 237, les municipalités membres de pactes territoriaux approuvés avant le 30 juin 2000 y participent également, qu'elles aient déjà été sélectionnées ou qu'elles soient sur liste d'attente.

Le droit à une nourriture suffisante

191. La question de la sécurité de l'alimentation intéresse de nombreux secteurs et touche aux intérêts de plusieurs catégories. Il existe un droit inaliénable de tout citoyen, en tant que consommateur, de recevoir des produits pleinement conformes aux règles d'hygiène et de sécurité sanitaire stipulées et garanties par l'article 32 de la Constitution italienne. À ce propos, il convient de rappeler que les récentes crises (en particulier, celle provoquée par la découverte de l'ESB dans l'ensemble de l'Union européenne) ont miné la confiance du public dans la capacité de l'industrie agroalimentaire et des autorités sanitaires à garantir la salubrité des aliments. Conséquence directe de cette situation, la sécurité est devenue l'ingrédient alimentaire le plus important aux yeux des consommateurs. Cependant, cette question n'est pas une préoccupation majeure uniquement pour les consommateurs. En fait, les producteurs et les différents agents du secteur agroalimentaire ressentent eux aussi la nécessité d'assurer la sécurité des produits alimentaires, en raison du rôle essentiel de ce facteur dans un système de production moderne.

192. L'apparition de cette nouvelle préoccupation devrait être considérée comme une excellente occasion d'améliorer le niveau global de maturité du système de production. Dans ce contexte, il importe que ces efforts soient le fruit de l'interaction entre instances publiques et opérateurs privés concernés. La mise en place par les autorités d'un ensemble coordonné de règles destinées à garantir la surveillance de la salubrité alimentaire et s'imposant à l'ensemble des acteurs du secteur doit s'accompagner de l'élaboration d'une série d'instruments distincts et de normes facultatives permettant l'identification de méthodes de production orientées vers la recherche de la qualité. La qualité doit être considérée comme l'aboutissement d'un certain nombre d'éléments éthiques, sociaux, culturels, environnementaux et économiques qui donnent effet au droit énoncé à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

193. En Italie, cette vision a poussé à choisir le Conseil national de l'économie et du travail en tant qu'institution chargée de négocier des accords facultatifs avec les différentes branches professionnelles de l'industrie agroalimentaire, les ratifier et surveiller leur application, afin de garantir la qualité et la transparence des processus de production de certaines catégories de marchandises. Les résultats de ces initiatives seront communiqués par les voies de transmission de l'information qui conviennent.

194. À ces fins, au cours de l'année 2001, les organisations représentant les entreprises et les travailleurs indépendants au sein du Conseil national de l'économie et du travail (CNEL) ont cosigné avec cet organisme une « déclaration d'intention » par laquelle ils s'engagent à conclure des « accords de branche facultatifs ». À la suite de cette initiative du CNEL, quatre tables rondes ont été organisées à l'intention de différentes branches industrielles (concernées par les produits suivants : poisson, produits laitiers, fruits frais, légumes et viande) en vue d'élaborer ces accords facultatifs, et il a été convenu que d'autres branches pourraient ultérieurement conclure des accords supplémentaires. Autre résultat de cette initiative, la négociation d'un accord facultatif intitulé « Pacte national pour la qualité et la sécurité de l'alimentation », qui devrait énoncer les directives générales encadrant les accords conclus par les différentes branches, destiné à assurer la traçabilité des produits alimentaires « de la terre ou de la mer jusqu'à l'assiette. »

Le droit à un logement suffisant

Les logements

195. En 1999, plus des deux tiers des familles italiennes étaient propriétaires de leur logement. La propriété est relativement plus généralisée dans les petites villes (plus de 70% des logements sont habités par leurs propriétaires dans les municipalités de moins de 10.000 habitants). Dans les grandes villes, 57,3% des familles sont propriétaires de leur résidence principale. Le pourcentage de foyers considérant que le coût de leur logement est trop élevé est passé de 52,4% en 1995 à 58,5% en 1999. Le problème le plus sérieux dans ce domaine est la qualité et la régularité de l'alimentation en eau potable : 46,2% des familles préfèrent éviter de boire l'eau du robinet et 14,9% font état de coupures d'eau.

Les sans abri

196. Cette situation se caractérise par l'absence d'un logement stable et par l'aspect multidimensionnel des formes de marginalisation connues par les sans abri. En d'autres termes, les sans abri souffrent au premier chef de ne pas avoir un lieu de vie, mais leur situation résulte du cumul de plusieurs facteurs de vulnérabilité sociale (chimio-dépendance, absence de réseau relationnel, problèmes psychiatriques) acquis au cours d'une vie difficile (violence, détention, abus, abandon).

197. Il est extrêmement malaisé d'évaluer le nombre des sans abri. La Commission d'enquête sur l'exclusion sociale a tenté pour la première fois d'estimer l'étendue de ce phénomène dans une étude *ad hoc* réalisée en 2000 : il y aurait 17.000 sans abri dans l'ensemble du pays. La plupart d'entre eux sont des hommes (80%) d'âge moyen (54% sont âgés de 28 à 47 ans), et seulement la moitié sont Italiens. La plupart sont dans cette situation depuis trois ans au plus, mais 12,1% sont « à la rue » depuis plus de 10 ans.

Mesures en faveur de l'accès au logement

198. En Italie, 70% de la population est propriétaire de son logement. Toutefois, accéder à la propriété ou à la location demeure problématique pour certains segments démographiques en raison de la faiblesse de leurs revenus, et pour les jeunes désireux de quitter leurs parents pour fonder un foyer. Au cours des dernières années, 37 mesures en faveur de l'accession à la location et à la propriété et d'aide à la rénovation ont été approuvées. Dans le même temps, le poids de l'impôt sur la propriété résidentielle principale a été allégé. Un projet de loi en cours de discussion au Parlement propose d'accorder des primes aux jeunes couples et aux familles monoparentales souhaitant louer ou acheter un logement. En Italie, la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté est considérée comme un facteur essentiel à la promotion du développement économique et de l'emploi.

Données démographiques

Égalité entre hommes et femmes

199. L'augmentation de l'activité et du taux d'emploi des femmes sont deux indices révélateurs de la pression croissante exercée sur le marché du travail par les femmes mariées, les femmes reprenant une activité après plusieurs années de soins maternels ou après des congés obligatoires et les femmes immigrantes, qui toutes étaient sous-représentées jusqu'au début de la dernière

décennie. En matière d'emploi, et en dépit de cette présence accrue des femmes, la structure de la participation au système économique continue de révéler une discrimination aussi bien verticale qu'horizontale fondée sur le genre. La géographie joue un rôle important dans l'accès des femmes à l'emploi en accentuant leurs difficultés.

200. En Italie du sud, le marché du travail se caractérise par : le niveau élevé du chômage ; un taux de chômage environ deux fois plus élevé parmi les femmes que parmi les hommes ; l'opacité des procédures de recrutement et de placement, en raison de la pénurie de services pour l'emploi ; une marginalisation généralisée et le sous-emploi des ressources humaines ; des disparités encore importantes au niveau des salaires ; la sous-représentation des femmes aux postes décisionnels ; et la présence dominante des femmes dans le secteur « informel » du marché du travail.

201. Le caractère traditionnellement « temporaire » du travail féminin est en train de changer : au cours de la dernière décennie, le taux d'activité des mères de famille n'a cessé d'augmenter. Cependant, cette augmentation ne s'est pas accompagnée d'une répartition plus équitable des responsabilités familiales : les tâches ménagères non rémunérées reposent presque exclusivement sur les épaules de la femme, dont le temps de travail, rémunéré et non-rémunéré, est en moyenne de 28% supérieur à celui des hommes. Pas moins de 32,2% des hommes en activité professionnelle ne consacrent pas même une heure aux tâches ménagères. Nous pouvons donc en déduire que les femmes recherchent les emplois offrant le maximum de flexibilité pour leur permettre d'organiser et de gérer leur temps de travail. En Italie méridionale comme dans le reste du pays, les femmes sont plus souvent employées à temps partiel, (11,3% dans le Sud, contre 14,8% dans le Centre et le Nord). Le développement de nouvelles relations contractuelles, comme le travail à temps partiel, a favorisé l'emploi des femmes dans le secteur public et dans celui des services.

202. La question de la compatibilité des responsabilités familiales avec l'activité professionnelle choisie demeure un problème clé. Pour les femmes, l'incompatibilité du travail avec les responsabilités familiales demeure la principale cause de démission. Même parmi les jeunes générations (entre 25 et 34 ans), nous pouvons estimer que plus d'une femme sur quatre mère de deux enfants est obligée de renoncer à son emploi en raison directe de la naissance du premier ou du second enfant. Pour s'en convaincre, il suffit de considérer que 57,7% des employées mères d'enfants âgés de 3 à 13 ans travaillent au moins 60 heures par semaine, si l'on cumule le temps consacré aux tâches ménagères et à l'emploi rémunéré, contre 21,9% d'hommes dans la même situation. En outre, les femmes assument une part dominante des soins prodigués en dehors du cercle familial. En 1998, un quart des femmes italiennes (contre un cinquième des hommes) ont fourni au total 2,849 milliards d'heures d'assistance bénévole à des personnes âgées, des enfants, des malades au sein de l'entreprise, etc., en dehors de leur foyer. L'engagement des femmes est à l'origine des deux tiers de l'ensemble des heures consacrées à l'assistance.

L'éloignement du marché du travail

203. L'éloignement du marché du travail est associé à des conditions matérielles marquées par un handicap économique. Cela se traduit par des inégalités entre ceux qui accèdent au marché du travail et demeurent en activité et ceux qui ont des difficultés à en faire de même, ou sont marginalisés.

204. Outre les inégalités dans l'accès à l'emploi liées à l'origine géographique des demandeurs d'emploi, il convient de souligner l'existence d'une série de facteurs d'inégalité responsables, dans une mesure variable, de l'exclusion de certaines catégories sociales du marché de l'emploi. Il s'agit de facteurs objectifs (tels que l'âge et le sexe) associés à un vaste éventail de facteurs subjectifs et

sociaux, tels que le niveau d'éducation ou les désavantages sociaux, qui, combinés, déterminent le degré de résistance du marché du travail à l'accueil de certains groupes de personnes. La distance par rapport au marché du travail est donc déterminée par le cumul de différents facteurs d'inégalités, et le plus grand éloignement est atteint par les personnes présentant des désavantages sociaux (handicapés, toxicomanes, ex-détenus, immigrants, etc.), à l'égard desquelles le marché de l'emploi et le monde professionnel en général opposent la plus forte résistance.

Accès au réseau des services

Prestations sociales et services d'assistance

205. Au cours des dernières années, l'Italie a entièrement repensé l'État providence, notamment en réformant le régime des retraites et les services de santé, en introduisant le fédéralisme administratif et en expérimentant des instruments de politique sociale innovants. L'éventail des services offerts à toutes les catégories d'usagers a été étendu. Cet élargissement des services offerts concerne plus particulièrement les alcooliques et les toxicomanes (les services proposés ont pratiquement doublé entre 1991 et 1997), les détenus, ex-détenus, immigrants et malades mentaux, ainsi que les handicapés (69% des municipalités leur apportent un soutien éducatif et une aide ; 63,4% d'entre elles leur assurent un service de transport scolaire et 60,4% leur fournissent des services d'aide à domicile).

206. Les services les plus largement accessibles sont : l'aide aux personnes âgées et l'aide à domicile à leur intention, respectivement disponibles dans 84% et 73,2% des municipalités ; les logements pour le troisième âge (60,4% et 36,3%) ; les centres communautaires (58,7% et 28,5%) et les cantines scolaires (88,1% et 72,5%), suivies des services de transport (83,2%) et des crèches (22,8%). En Italie, seuls 140.000 enfants fréquentent les crèches (y compris un tiers d'inscrits dans des jardins d'enfants privés), soit 6% seulement des enfants âgés de 0 à 2 ans ; ceci indique que le soin des enfants en bas âge est confié aux réseaux familiaux ou à des prestataires de services privés payants. Quoi qu'il en soit, il est nécessaire de poursuivre l'action dans ce domaine.

207. Les petites agglomérations et les villages continuent de connaître une pénurie de structure d'accueil et de services pour les enfants d'âge préscolaire et scolaire. Ainsi, les crèches sont rares dans les agglomérations de moins de 5.000 habitants. Il existe également des disparités géographiques marquées entre le centre-nord et le sud du pays, qui ne s'estompent que dans les grandes villes. Dans ce contexte, le recours aux réseaux d'entraide informelle et aux services payants occupe une place prépondérante.

Services de télécommunication

208. En application des directives européennes relatives au secteur des télécommunications, la législation italienne a défini la notion de « service universel », qui conformément à l'article 3, concerne les connexions de base accessibles à tous les usagers. Des arrangements spéciaux sont prévus en ce qui concerne les coûts d'exploitation et le prix de la connexion ; l'accès aux services d'urgence est gratuit. Les dispositions légales garantissent que les services dits universels sont disponibles à tous les usagers où qu'ils se trouvent, à des prix accessibles, compte tenu des conditions spécifiques régnant en Italie. Des conditions avantageuses sont proposées aux utilisateurs ruraux et à ceux qui relèvent de catégories fragilisées, telles que les personnes âgées, handicapées, ou ayant des besoins sociaux particuliers. Quoique la majeure partie de la population ait accès aux

moyens de communication de base, quelques poches d'exclusion subsistent. Si, à l'échelle nationale, seuls 5,7% des ménages ne sont pas connectés au réseau téléphonique (fixe ou mobile), en Campanie, en Calabre et en Sicile, 10% des foyers ne sont pas desservis.

Biens et services dans le domaine du bien-être et de la qualité de la vie

Biens de consommation

209. Une proportion importante de foyers a désormais accès aux principaux services et biens de consommation. En 1999, 96,1% des foyers italiens disposaient d'une machine à laver, 96,4% possédaient un téléviseur couleur et 78% possédaient au moins un véhicule (32,3% en avaient deux ou plus). Beaucoup possèdent également un magnétoscope (63,7%) et une chaîne hi-fi (50,1%), cependant qu'un foyer italien sur cinq dispose désormais d'un caméscope. Entre 1997 et 1999, certains biens se sont démocratisés, comme le téléphone portable (de 27,3% à 55,9%), le répondeur téléphonique (de 12,4% à 14,5%) et le télécopieur (de 3,8% à 6%) En 1999, 20,9% des foyers disposaient d'un ordinateur, contre seulement 16,7% en 1997. Les abonnements à Internet ont également connu une forte progression, puisque le nombre de foyers équipés est passé de 3,5% à 7,6% au cours de la même période. Cependant, la proportion de foyers italiens privés d'au moins un des biens et services essentiels à la vie quotidienne (eau potable, eau chaude, toilettes, électricité, réfrigérateur et machine à laver) atteint le niveau non négligeable de 6%, et même 11% en Calabre, en Sicile et en Sardaigne.

Besoins sociaux de catégories spécifiques

210. Certaines personnes ont des besoins sociaux, qui, s'ils ne sont pas satisfaits, entraînent des situations d'exclusion sociale. Nous pensons en particulier aux catégories de personnes défavorisées victimes des discriminations les plus flagrantes sur le marché, telles que les handicapés, les immigrants, les toxicomanes, les détenus, les handicapés mentaux, etc. L'on recense des citoyens défavorisés dans toutes les parties du territoire national, mais la nature des désavantages varie d'une région à l'autre. Ainsi, les immigrants sont plus nombreux dans le Nord et le Centre. De même, la toxicomanie y est particulièrement répandue.

Les personnes âgées non autonomes

211. L'augmentation de la durée de la vie, du poids démographique du troisième âge et l'évolution de la structure familiale poussent à orienter le régime de l'assistance sociale vers la satisfaction des besoins des personnes âgées, en sachant utiliser les ressources qu'elles représentent tout en répondant à leurs besoins par le développement de services sociaux et de santé particulièrement axés sur les personnes non autonomes. Environ 7,4 millions de foyers incluent une personne âgée, cependant que plus de 2,6 millions de personnes de plus de 65 ans vivent seules. Certaines d'entre elles nécessitent une assistance et des soins à domicile, ainsi qu'un soutien sous forme d'aide ménagère, de mesures de prévention, de réadaptation et de soins.

Les personnes handicapées

212. L'Italie compte 2,686 millions d'handicapés (soit 5% de la population âgée de six ans ou plus), parmi lesquels 754.000 vivent seuls. Parmi les handicapés, l'on dénombre 26,7% de personnes âgées de moins de 65 ans, 20% de personnes âgées de 65 à 74 ans et pas moins de 53,3% de personnes âgées d'au moins 75 ans. Environ 30.000 sont atteintes d'un handicap grave.

Il s'agit d'un groupe démographiquement important. Les personnes concernées ont des attentes et des besoins qui, s'ils ne sont pas pris en charge, créés des situations de marginalisation et d'exclusion sociale. Il s'agit notamment de besoins d'éducation, de formation, de placement sur le marché du travail, de logement, mais aussi de sports, de tourisme, d'accès à l'information et de services d'assistance à même d'alléger leurs difficultés et celles de leurs familles.

213. Au cours des dernières décennies, en Italie comme dans d'autres pays, l'État et la société civile ont accordé une attention croissante aux personnes handicapées et à leurs besoins, ce qui a permis d'améliorer considérablement leur situation en termes de santé, d'indépendance et d'insertion sociale. Dans tous les milieux sociaux, la prise en charge des handicaps a évolué en quantité comme en qualité. La politique d'institutionnalisation et de simple assistance est abandonnée en faveur d'une politique tenant compte des opportunités, alliant un code de bonne conduite, une conscience accrue des responsabilités des institutions, des associations de bénévoles et des acteurs sociaux privés, à une volonté également accrue d'assumer ces responsabilités.

214. Dans le plein respect des principes promus par les organisations internationales, les choix de politique sociale effectués en Italie ont contribué à l'amélioration globale de la qualité de vie des personnes handicapées et à leur insertion pédagogique, professionnelle et sociale.

215. Dix ans avant nos jours, le Parlement a approuvé la loi sur laquelle continue de reposer la législation nationale : la Loi n° 104 de 1992, ou Loi-cadre relative à l'assistance, l'insertion sociale et les droits des personnes handicapées, qui énonce des principes, reconnaît des droits de citoyenneté, identifie des actions à entreprendre et envisage des services destinés à renforcer l'autonomie de toutes les personnes handicapées, ainsi que leur participation à la vie sociale. Cette loi prévoit la mise en place d'instruments et de dispositifs destinés à soutenir les familles et renforcer l'indépendance des personnes handicapées, en particulier celles qui connaissent les plus grandes difficultés. La coordination et la collaboration inter-institutionnelles encadrant l'élargissement des responsabilités des autorités locales, alliées à la reconnaissance du rôle actif pouvant être joué par les familles et les associations de bénévoles sont les éléments retenus en tant que stratégie prioritaire pour atteindre les objectifs fixés. L'application de cette loi a permis d'accélérer l'évolution vers la pleine reconnaissance des droits civils des personnes handicapées. Il s'agit cependant d'un processus très complexe, qui a nécessité le tissage de liens multiples entre les besoins des personnes et les prestations assurées par le réseau de services ; il convient désormais de faire évoluer ce système afin de l'adapter aux changements que nous traversons.

216. Les progrès accomplis à ce jour ont permis d'atteindre des objectifs importants dans de nombreux domaines, mais beaucoup reste à faire au niveau culturel, législatif, administratif et opérationnel. L'identification et la mise en œuvre de mesures plus centrées sur les rapports entre santé et handicap doivent nécessairement tenir compte des conceptions culturelles communes et des paramètres médicaux scientifiquement prouvés. Pour mettre en place des mesures sociales de santé efficaces à l'égard des personnes handicapées, nous devons donc surmonter les préjugés culturels qui persistent, apporter des réponses sectorielles adaptées et nous recentrer sur la personne, ses besoins et ses droits. Nous devons cesser de nous focaliser sur les caractéristiques de la pathologie pour nous intéresser à la personne, avec ses difficultés, ses ressources et ses potentialités spécifiques. Un sujet de débats récurrent depuis plusieurs années dans le domaine de la politique sociale en faveur des personnes handicapées concerne la révision de la définition du handicap.

217. L'article 24 de la Loi n° 328 de 2000 (« Loi-cadre portant création d'un système intégré d'actions et de services sociaux ») donne mandat au Gouvernement pour réviser le montant des allocations versées aux invalides civils, aux aveugles et aux sourds-muets.

218. Un autre élément distinctif important de la situation en matière de politique nationale en faveur des personnes handicapées réside dans l'approche différenciée adoptée en matière de planification et d'exécution des initiatives sociales et des prestations de santé. Les lois novatrices ne sont pas toujours pleinement appliquées, et rien ne garantit que les bénéficiaires ciblés obtiennent effectivement les services prévus.

219. Les autorités locales jouent un rôle décisif dans la planification et l'exécution des mesures en faveur des handicapés. Elles se sont également vu confier un rôle plus actif dans la promotion d'un dialogue constructif et d'une collaboration efficace avec les organisations de bénévoles, les acteurs sociaux privés et la société civile. L'adoption du Décret ministériel n° 470 de 2001 régissant les normes et les procédures applicables à l'octroi de fonds pour soutenir les initiatives en faveur de personnes isolées souffrant d'un handicap grave s'inscrit dans ce cadre. Ces dispositions prévoient le transfert des ressources en question aux Régions, qui sont tenues de prendre les dispositions nécessaires pour les octroyer à des organismes à but non lucratif se consacrant à la création de structures régionales destinées aux personnes gravement handicapées qui ne reçoivent aucun soutien familial.

220. L'État continue de promouvoir et de coordonner une politique sociale et de santé, et il continuera de fournir une aide économique pour garantir que les innovations introduites portent leurs fruits.

Lois n° 284 de 1997 et n° 162 de 1998 : initiatives en faveur des aveugles et des personnes gravement handicapés

221. En 2001, les procédures destinées à mettre pleinement en œuvre les programmes pluriannuels et les projets expérimentaux prévus par deux lois distinctes (Lois n° 284 de 1997 et 162 de 1998) ont été mises au point, mais uniquement en ce qui concerne les exercices budgétaires 1999 et 2000. Parmi les projets ayant bénéficié d'un financement, l'on notera des projets expérimentaux en faveur des aveugles gravement handicapés, une contribution accordée à la Fédération nationale des institutions pour aveugles, ainsi que des projets expérimentaux destinés aux personnes gravement handicapées. Depuis 2001, toutes les ressources affectées à ces fins ont été acheminées par le biais du Fonds national pour les mesures sociales et réparties annuellement par décret ministériel entre les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano.

Le site Internet « handicapincifre »

222. Conformément aux dispositions de la Loi n° 162 de 1998 pour la promotion de la recherche statistique sur l'invalidité, un accord a été conclu avec l'Institut national de la statistique (ISTAT) portant sur la création d'un système informatique consacré à ce thème. L'objet de ce projet est de mettre en place, dans les meilleurs délais, un système intégré de recueil de renseignements sur l'invalidité basé sur un ensemble coordonné d'instruments, de méthodes et de procédures conçus pour recueillir, à différents niveaux géographiques et administratifs, les données nécessaires à l'analyse des besoins et de la situation sociale et sanitaire des personnes handicapées ; mais aussi pour planifier, mettre en œuvre et évaluer les services fournis ; et surveiller la qualité et l'efficacité des initiatives prises par les différents acteurs institutionnels. En 2001 a ainsi été créé un site Internet (« handicapincifre »), accessible à partir du site du Ministère du Travail et des affaires sociales, intitulé « www.minwelfare.it ».

223. Sur le site « handicapincifre », l'on trouve des données concernant les Italiens handicapés, ainsi que des éclairages sur l'invalidité directement ou indirectement issus des sources de renseignements actuellement disponibles à l'échelle nationale (enquêtes de l'ISTAT, archives et systèmes informatisés des ministères et des organismes publics). Ce site est également accessible aux personnes handicapées, pour lesquelles des tableaux spéciaux ont été créés. Les données figurant sur le site sont constamment actualisées par l'ajout de nouveaux thèmes tels que le secteur tertiaire, les services socio-sanitaires, les infirmités permanentes liées aux accidents professionnels ou sportifs, et l'insertion des handicapés en milieu scolaire ou universitaire. Le site « handicapincifre » n'est pas simplement un produit du Système d'information sur l'invalidité, comme il a tout d'abord été dit. Il s'agit d'un instrument essentiel de diffusion d'informations précises sur le thème de l'invalidité.

La Loi n° 328 de 2000 : initiatives socio-sanitaires et dispositions concernant leur mise en œuvre

224. Des dispositions relatives aux prestations socio-sanitaires et les dispositions d'application de la Loi n° 328 de 2000 (« Loi-cadre relative à l'intégration des actions et des services sociaux »), traitant spécifiquement des problèmes de l'invalidité, ont également été adoptées.

Un décret établissant des directives et un dispositif de coordination concernant les prestations socio-sanitaires a été pris. Il contient une définition des différentes catégories de services, (sanitaires à caractère social, sociaux à forte composante sanitaire et services socio-sanitaires étroitement intégrés au système de santé), et précise les services qui doivent être pris en charge financière par les autorités sanitaires locales et ceux qui relèvent des autorités municipales. Les différents services et critères de financement dans les différents domaines d'intervention, y compris celui de l'invalidité, sont indiqués dans une annexe jointe à ce décret.

225. D'autres dispositions pertinentes figurent dans le « Plan national d'action pour les services sociaux (2001-2003) », qui énonce les normes applicables à la planification des services sociaux, identifie des objectifs prioritaires et contient des recommandations concernant le développement du système intégré d'action et de services sociaux. Ce plan contient également des dispositions et des instruments permettant d'assurer la surveillance et l'évaluation des procédures existantes et des résultats obtenus. Les objectifs prioritaires énoncés dans le Plan social national consistent notamment en un soutien des responsabilités familiales, des personnes âgées non autonomes et des personnes gravement handicapées.

226. Le Décret n° 308 de 2001 définit « les conditions structurelles et organisationnelles minimales pour pouvoir assurer des services en milieu résidentiel et semi-résidentiel », qui s'appliquent aux centres de jour et aux centres résidentiels en opération et nouvellement implantés conformément à l'article 11 de la Loi n° 328 de 2000. Ces services consistent notamment en une assistance sociale ou des initiatives socio-sanitaires conçues pour maintenir ou rétablir l'autonomie des personnes handicapées et soutenir leurs familles, de même que d'autres services sont destinés aux enfants, aux personnes âgées, atteintes du sida ou de troubles psychosociaux.

227. Les dispositions promulguées en 2001 en vertu de l'article 81 de la Loi n° 388 du 23 décembre 2000 pour faire face aux différents problèmes ont été mises en œuvre. Elles prévoient l'allocation d'une enveloppe de 100 milliards de lires à la mise en place d'un programme d'initiatives orchestré par les associations de bénévoles et les autres organisations à but non lucratif, qui portera sur des services de soins et d'assistance aux personnes gravement handicapées privées de soutien familial. Vingt pour cent du financement en question sera réparti à parts égales entre les régions et les provinces autonomes et les 80% restants seront répartis en fonction de la densité de

population. Conformément à ces dispositions, les entités suivantes sont habilitées à demander un financement auprès des régions : l'ONLUS, les coopératives, les organisations de bénévoles, les associations à vocation sociale, les fondations, les organismes de conseil des citoyens, ainsi que d'autres acteurs privés.

228. Les régions fixeront les critères de sélection des projets à financer, et les fonds pourront être utilisés pour acheter, rénover ou louer des locaux, acheter des équipements, ou encore pour introduire ou maintenir des initiatives d'assistance pendant un an. Les structures doivent être « de petite taille » de manière à accueillir et intégrer les personnes handicapées dans un univers de type « familial », et respecter les normes d'hygiène applicables dans les bâtiments d'habitation. Les activités bénéficiant du financement doivent être menées à terme dans les deux années suivant la réception des fonds. Le montant maximum attribué à un projet est de 1.032.000 euros (soit 2 milliards de liras).

Autres dispositions relatives aux arrangements et aux congés spéciaux en faveur des parents ayant une activité professionnelle qui s'occupent de personnes gravement handicapées

229. Le Décret-loi n° 151 de 2001, qui codifie les dispositions légales relatives à la protection et la promotion de la paternité et de la maternité, complète les textes régissant les congés exceptionnels et les congés rémunérés prévus à l'intention des personnes s'occupant d'un membre de leur famille handicapé. Le paragraphe 6 de l'article 42 de ce décret-loi, qui traite du repos et des congés exceptionnels pour s'occuper d'enfants gravement handicapés, stipule que le droit à ces conditions spéciales existe également lorsque l'autre parent n'y a pas droit.

Retraites sociales et autres dispositions contenues dans la Loi n° 488 de 2001 (Loi de finances 2002)

230. La Loi n° 488 de 2001, qui régit le budget annuel et pluriannuel de l'État, dispose qu'à compter du 1^{er} janvier 2002, les personnes âgées de plus de 70 ans touchant une retraite d'un montant inférieur à 516 euros et dont le revenu personnel est inférieur à 6.713,98 euros (revenus familiaux exclus) reçoivent un complément de ressources correspondant à la différence entre leur revenu et le plafond susmentionné. Si le bénéficiaire est marié, les revenus du couple ne doivent pas excéder 6.713,98, compte non tenu du montant annuel de la retraite sociale perçue. La Loi n° 488 de 2001 prévoit que ce complément de ressources à concurrence de 516,89 euros soit également versé aux personnes handicapées à 100%, aux sourds-muets et aux aveugles. Le niveau des revenus personnels retenu est le même pour ces catégories de personnes (6.713,98 euros) et l'âge limite des bénéficiaires est fixé à 60 ans.

231. Le montant déductible des impôts pour chaque enfant handicapé à charge est de 774,69 euros.

232. La Loi de finance (2002) dispose en outre que 19% du coût des services d'interprétation en langage des sourds-muets sont également déductibles. En vertu du paragraphe 3 de l'article 80 de la Loi de finance 2001 (Loi n° 388 de 2000), à compter du 1^{er} janvier 2002, les employés sourds-muets et les travailleurs handicapés à plus de 74% peuvent, à leur demande, obtenir la reconnaissance d'une période fictive de cotisations sociales équivalant à deux mois par année effectivement ouvrée, dans les limites maximales de cinq années.

Activités et initiatives en cours

233. Parmi les différentes initiatives prises par le Gouvernement, l'on notera la mise à disposition par le Ministère du travail et des affaires sociales d'un numéro de téléphone d'accès gratuit (le 840 00 22 44), où sont proposés des services, notamment de conseil, aux organismes publics et locaux, aux associations, aux agents privés du secteur social, aux familles et au public en général.

234. En ce qui concerne plus précisément les questions liées à l'emploi et à la protection de l'égalité des chances des personnes handicapées, il convient de mentionner les activités et initiatives législatives suivantes :

Dispositions et procédures

Les dispositions suivantes ont été adoptées en application de la Loi n° 68 de 1999 régissant le droit au travail des personnes handicapées :

- Accord entre le Ministère du travail et des affaires sociales, les Régions, les Provinces autonomes du Trentin et de Balzano, les collectivités montagnardes et les municipalités concernant la définition des conventions ;
- Projet de loi de juillet 2001 portant « répartition entre les régions des ressources financières pour 2001 provenant du fonds pour le droit au travail des handicapés créé en vertu du paragraphe 4 de l'article 13 de la Loi n° 68 de 1999 ».

Circulaires

- Note du 11 octobre 2001 relative à « l'obligation d'emploi ». Loi n° 68 de 1999. Demande de compensation et d'exemption partielle pour des raisons géographiques ;
- Note du 10 octobre 2001 concernant la « réponse à la question sur les conventions ». Article 11.2 de la Loi n° 68 de 1999 ;
- Circulaire n° 77 du 6 août 2001 relative à « l'obligation d'emploi ». Entreprises de services de nettoyage et de services intégrés.
- Note du 20 juillet 2001 relative à « l'article 4 de la Loi n° 68 de 1999 : entreprises privées de sécurité » ;
- Circulaire n° 66 du 10 juillet 2001 concernant « l'obligation d'emploi. Conseils opérationnels en matière de bilans de santé et d'allocations pour inaptitude professionnelle » ;
- Lettre circulaire datée du 28 mai 2001 relative à la « Loi n° 113 de 1985. Obligation d'emploi de standardistes aveugles » ;
- Note en date du 8 mai 2001 relative à « l'article 2 du Décret-loi n° 468 de 1997 et l'article 6 de la Loi n° 68 de 1999. Composition des commissions de placement des personnes handicapées » ;

- Note du 23 avril 2001 concernant « l'article 6.2 du Décret-loi n° 468 de 1997 et l'article 6 de la Loi n° 68 de 1999. Composition des commissions de placement des personnes handicapées » ;
- Note du 23 avril 2001 concernant « le Règlement n° 357 de 2000. Exemption partielle. Réponses aux questions sur l'interprétation » ;
- Note du 3 avril 2001 relative à « l'article 5.3 de la Loi n° 68 de 1999. Exemption partielle. Employeurs de 15 à 35 salariés » ;
- Circulaire n° 23 du 16 février 2001 concernant « les dispositions relatives au droit des personnes handicapées au travail (Loi n° 68 de 1999) et leur texte d'application (Décret présidentiel n° 333 de 2000. À propos des sanctions. Explications opérationnelles » ;
- Lettre circulaire en date du 22 février 2001 relative à la « Loi n° 68 de 1999. Police municipale. Calcul du quota de réserve ».

Le Fonds pour le droit des handicapés au travail

235. Le paragraphe 4 de l'article 13 de la Loi n° 68 de 1999 prévoit la création d'un fonds pour le droit des personnes handicapées au travail d'un montant de 60 milliards de lires, à répartir chaque année (le 1^{er} mars) entre les régions. Au total, 1.697 handicapés ont trouvé un emploi grâce aux programmes de recrutement ciblés, et leurs employeurs ont bénéficié de remises partielles ou d'exemptions des cotisations d'assurance sociale.

Insertion par l'emploi

236. En application de l'article 19 de la Loi n° 104 de 1992, il convient de noter qu'au 31 décembre 2001, 40.908 personnes handicapées ont été employées conformément à la nouvelle législation sur le recrutement ciblé (Loi n° 68 de 1999). Par souci d'exhaustivité, il convient en outre de souligner que les relevés statistiques annuels concernant l'emploi des personnes appartenant à des catégories protégées sont réalisés à l'échelon régional.

Initiatives de l'Union européenne

237. Le Gouvernement italien a pris part à un projet de recherche sur les mesures de soutien et d'insertion des personnes handicapées en âge de travailler dont l'Organisation pour la coopération économique et sociale a pris l'initiative, qui porte sur l'étude comparative des mesures en faveur des handicapés adoptées par les pays participant à ce projet. Ces recherches ont débouché sur l'élaboration d'un document final qui sera présenté en 2003, année internationale des personnes handicapées.

Données statistiques

238. Vu l'évolution en cours concernant l'invalidité et les personnes handicapées suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur le recrutement ciblé, et compte tenu de la nécessité d'établir des paramètres qualitatifs et quantitatifs pour évaluer la situation des travailleurs handicapés, la création, sur le site Internet www.minwelfare d'une page électronique commandant l'accès à un ensemble de données statistiques sur des questions d'intérêt général liées à la législation susmentionnée est actuellement à l'étude.

Observations et propositions

239. À la lumière du nouveau cadre législatif régissant les placements ciblés et compte tenu, d'une part, des dispositions relatives à la décentralisation administrative des services pour l'emploi et d'autre part, des progrès technologiques considérables réalisés dans le secteur des communications, les amendements de la Loi n° 113 de 1985 qui s'imposent en matière de placement des standardistes aveugles vont être adoptés pour actualiser la législation et améliorer son application, afin de mieux répondre aux besoins actuels du marché du travail. À cet égard, il conviendra d'étudier et d'analyser les caractéristiques qui se dégagent du contexte susmentionné, dans lequel la Loi n° 113 de 1985 doit être maintenue en application. Ces caractéristiques seront régulièrement déterminées par les associations de défense des malvoyants les plus représentatives et les instances locales concernées. Cet examen portera en particulier sur :

- La redéfinition des compétences en matière de recrutement national et local des standardistes malvoyants ;
- la révision de la composition des conseils régionaux de contrôle des examens d'accès à la profession de standardiste, notamment à la lumière de la reconnaissance de nouvelles équivalences de diplômes contenue dans le Décret ministériel du 10 janvier 2000, publié dans le journal officiel n° 37 du 15 février 2000 ;
- la révision des critères définissant les obligations de recrutement ; en effet, depuis la libéralisation de la téléphonie, Telecom ne détient plus le monopole de ce marché.

240. Afin de garantir une approche plus unifiée et systématique de la législation sur le placement obligatoire des malvoyants, il serait temps de procéder pareillement à l'égard de la Loi n° 686 de 1961 régissant le placement des masseurs et physiothérapeutes aveugles.

Évolution des lois régionales d'application de la Loi n° 68 de 1999 contenant des « dispositions régissant le droit des personnes handicapées au travail »

241. La nouvelle réforme du droit des personnes handicapées au travail fixe un cadre légal de référence plus innovant et diversifié que le précédent, mais en outre, compte tenu des dispositions du Décret-loi n° 469 de 1997 relatif à la décentralisation de l'administration, elle prévoit également que les administrations régionales créent de nouvelles structures institutionnelles locales chargées de gérer les procédures de placement ciblé. À cet égard, ce Ministère surveille en permanence l'évolution (résumée dans le tableau joint) des dispositions légales que les instances régionales et provinciales sont tenues d'adopter en application de la Loi n° 68 de 1999.

Ressources nationales et locales

242. Entre 1995 et 1999, la part des dépenses sociales dans le PIB a augmenté d'1% ; la part des pensions de retraite a connu une progression légèrement inférieure à celle des dépenses de santé. Les dépenses de bien-être, après être demeurées relativement stables au cours de la dernière décennie, ont sensiblement augmenté entre 2000 et 2002. Au sein de cette catégorie, le schéma des dépenses a connu des modifications importantes : dans un contexte de réduction des sommes allouées, nous avons assisté à une augmentation des dépenses strictement liées à l'assistance. Ce poste devrait continuer à gagner en importance lorsque la loi-cadre sur l'assistance sociale entrera en vigueur.

243. Depuis 1996, pour l'essentiel, le rapport entre dépenses globales et PIB est demeuré stable dans chacun des trois secteurs à l'examen (la santé, l'assurance sociale et l'assistance), à un niveau légèrement inférieur à la moyenne des pays de l'Union européenne. L'assurance sociale se taille la part du lion (70% de l'ensemble) du fait du paiement des retraites, qui absorbent la quasi-totalité des dépenses de ce secteur. Cette caractéristique est révélatrice du déséquilibre le plus évident du régime italien de protection sociale : le poids des retraites est tel qu'il grève les dépenses d'assistance sociale (aide aux familles et aux personnes âgées, compléments de revenus, politique du logement, mesures d'insertion sociale). Si le poids relatif des dépenses de bien-être est demeuré pratiquement inchangé au cours des cinq années à l'examen, le poids relatif des emplois a connu une certaine évolution. Ainsi, tout d'abord, la part des allocations et des pensions sociales à l'intention des citoyens âgés de plus de 65 ans résidant en Italie sans revenu a augmenté ; aussi, depuis 1999, une série d'actions a progressivement été mise en œuvre concernant le Fonds pour l'enfance et l'adolescence, l'allocation minimum d'insertion, l'allocation maternité et les allocations pour familles nombreuses ; dans le même temps, nous avons observé une diminution relative des sommes consacrées aux pensions de guerre et d'invalidité civile (en 1996, ces postes comptaient pour 66% des dépenses de prestation sociale). Par ailleurs, de nouveaux sous-postes de dépenses, plus directement focalisés sur l'assistance sociale, ont été introduits. À l'avenir, lorsque les dispositions relatives aux congés parentaux et la loi-cadre portant intégration des actions et des services sociaux seront pleinement en vigueur, cette tendance devrait se confirmer.

244. Le montant des dépenses d'assistance engagées par les autorités locales dans la prestation de services principalement destinés aux enfants et aux personnes âgées, de préférence à une aide financière, est demeuré relativement stable. En valeur absolue, le montant total des dépenses d'assistance atteignait 34.000 milliards de lires en 2000. Environ un cinquième de cette somme a pris la forme de transferts de fonds locaux, toutefois, ce calcul repose sur des recoupements, et il convient de prendre en compte les dépenses *ad hoc* des autorités municipales, qui sont souvent imputées à d'autres postes budgétaires et donc difficiles à quantifier avec exactitude.

245. Sous l'angle des dépenses par habitant, l'on observe de fortes disparités régionales ; des études montrent que le niveau des dépenses par habitant peut être jusqu'à quatre fois supérieur dans certaines provinces du Nord aux niveaux enregistrés dans le Sud. Cet état de fait s'explique principalement par la marge de manœuvre dont disposent certaines régions du Nord dans l'emploi des ressources reçues du Gouvernement central ; ces fonds servent à apporter un complément de services aux diverses catégories de personnes socialement défavorisées (telles que les personnes âgées non autonomes). Et l'examen des tendances des dépenses sociales nous apprend que ces disparités ne devraient pas aller en s'atténuant. De fait, l'évolution des dépenses sociales a souvent été très défavorable aux régions et aux provinces les moins avancées.

Ressources du secteur associatif

246. Aux transferts de fonds inscrits sur les comptes publics, il convient d'ajouter une source non négligeable de ressources financières octroyées par des fondations bancaires ou provenant de dons et de contributions sous forme de services fournies par le secteur tertiaire.

247. Les données suivantes sont révélatrices :

- Le revenu total des organisations de bénévoles est passé de 1.306 milliards de liras en 1997 à 1.840 milliards de liras en 1999 (soit 40,9% d'augmentation) ; les projets publics font plus souvent intervenir des financements exclusivement ou essentiellement privés (près de 60% de ces organisations recourent à ce mode de financement et seulement 8% sont entièrement subventionnées) ;
- le montant total des dons en faveur des initiatives d'utilité sociale et des organisations de bénévoles est estimé à 2.000 milliards de liras ;
- le montant global des transferts effectués par les fondations bancaires en faveur des actions d'utilité sociale, en particulier des centres de services du secteur bénévole, est également en hausse.

248. La contribution totale du secteur tertiaire ne doit pas non plus être sous-estimée : une étude a récemment montré que l'effectif des employés de cette branche d'activité serait de 750.000 personnes (en 1998, il employait 3,5% de la masse salariale et 5,1% des employés du tertiaire), générant un chiffre d'affaires d'environ 75.000 milliards de liras, ce qui représentait 2,7% du PIB en 1998.

249. Considérées ensemble, ces données permettent d'envisager un nouveau mode de planification des ressources financières. Il est désormais vital de mettre en place des expériences faisant intervenir des mécanismes du type « fondation collective » permettant l'allocation de ressources issues du secteur privé par la voie de la négociation locale entre acteurs publics et privés agissant de concert. De par la zone ciblée par les initiatives et l'origine des ressources, la portée de l'action doit être locale. Il importe à ce propos de mentionner le rôle joué en Italie par les « entreprises sociales », qui ont servi de levier à l'introduction de nouvelles conceptions du système des prestations sociales destinées à mobiliser les acteurs, améliorer leur qualification et donner naissance à de nouvelles initiatives.

250. Les groupes en activité dans le secteur tertiaire peuvent joindre utilement leurs forces à celles de ces entreprises en vue de promouvoir des programmes sociaux et de proposer un nouveau cadre contenant une présentation des idées développées, ainsi que des technologies et des investissements nécessaires à long terme. L'évolution récente des méthodes de planification locale et régionale offre un nouveau terrain prometteur au développement de l'autonomie fonctionnelle, y compris dans le secteur social. Ces dernières années, des voix se sont élevées pour demander une extension de l'autonomie décisionnelle et la refonte du système actuel ; l'autonomie fonctionnelle est exercée par des organismes ayant pour mission d'assumer des fonctions nécessitant l'exécution autonome de diverses tâches et la prise de nouvelles responsabilités dans le domaine public (ex : fondations bancaires, les nouvelles agences sanitaires locales, les nouvelles entités pédagogiques autonomes).

H. Article 12

Santé physique et mentale

251. En 1998, le niveau des dépenses publiques de santé par habitant le plus élevé a été enregistré dans le Trentin Haut-Adige, avec 2,35 millions de lires et le niveau minimal a été observé dans les Pouilles, avec 1,712 million de lires. Le nombre total de lits disponibles dans les hôpitaux publics et les centres de soins était de 33.453 unités en 1998, répartis comme suit : 5,4 lits pour mille habitants dans le Nord, 5,7 ‰ dans le Centre et 4,9 ‰ dans le Sud.

I. Article 13

L'éducation

Le droit à l'éducation

252. À la fin des années 90, la quasi-totalité des Italiens avait bénéficié de l'enseignement fondamental. De fait, aujourd'hui, environ 95% des enfants d'âge préscolaire reçoivent une éducation et sont pris en charge d'une manière ou d'une autre, et près de 100% des enfants âgés de 6 à 14 ans sont scolarisés à l'école primaire ou au collège. Cette généralisation de l'enseignement fondamental est le fruit de la politique pédagogique appliquée au cours des décennies précédentes. À la fin des années 90, la politique de l'enseignement fondamental visait trois objectifs principaux, le premier consistant à combattre l'échec scolaire, et en particulier le phénomène de l'abandon scolaire.

253. À l'intention des enfants âgés de 0 à 3 ans, la Loi n° 285 du 28 août 1997 a introduit, au côté des crèches (*asili nido*), de nouveaux types de services organisés et fournis par les familles elles-mêmes, des associations ou des groupes privés. Ces initiatives bénéficient d'un soutien financier public dans le cadre du Fonds national spécial pour l'enfance. En 2000, pratiquement tous les enfants âgés de 3 à 5 ans fréquentaient l'école maternelle ou étaient pris en charge (95,1% en 1998), et le phénomène de l'abandon scolaire au niveau du primaire et du collège devrait être à peu près entièrement maîtrisé. En 1999, la scolarité obligatoire ayant été prolongée jusqu'à l'âge de 15 ans, elle est désormais de neuf ans (Loi n° 9 du 20 janvier 1999). Dans le même temps a été introduite l'obligation de suivre une formation professionnelle ou d'entrer en apprentissage jusqu'à l'âge de 18 ans pour ceux qui renoncent à poursuivre leurs études dans la filière scolaire au-delà des années obligatoires (Loi n° 144 du 17 mai 1999).

Amélioration de la qualité de l'enseignement à tous les niveaux

254. Cette priorité est mise en œuvre par le biais d'un certain nombre d'initiatives, décrites ci-dessous.

Réforme de la structure et des programmes scolaires

255. Le principe de l'autonomie des établissements scolaires a été consacré par la Loi n° 59 du 5 mars 1997, qui reconnaît à toutes les institutions d'enseignement le statut d'entité pédagogique et organisationnelle autonome. Des règlements publiés en mars 1999 donnent effet à cette loi. Le principal objectif recherché à travers l'autonomie des établissements scolaires est de permettre une plus grande souplesse des programmes scolaires et de les adapter aux besoins concrets des

collectivités. Dans ce cadre, les établissements d'enseignement interagissent entre eux et avec les autorités locales afin de faire mieux coïncider les besoins et les potentialités individuels avec les objectifs nationaux du système éducatif.

256. La réforme des cycles pédagogiques approuvée en février 2000 par le Parlement précédent (un cycle d'enseignement fondamental de 7 ans suivi de 5 années d'enseignement secondaire) devrait être radicalement modifiée par le nouveau Gouvernement, issu des élections de juin 2001. Le nouveau projet de réforme conservera l'ancienne structure (5 années d'école primaire suivies de 3 années de collège) et devrait réduire de 5 à 4 ans la durée du cycle secondaire supérieur, en obligeant les élèves à choisir entre la filière normale et l'enseignement professionnel à l'âge de 14 ans.

Un nouveau programme de formation des enseignants

257. En vertu du Décret présidentiel n° 471 du 31 juillet 1996 et du Décret interministériel du 10 mars 1997, un nouveau système de formation des enseignants du cycle primaire et des écoles maternelles a été adopté et mis en œuvre à partir de l'année scolaire 1998-1999. Les instituteurs et institutrices doivent suivre quatre années d'études universitaires spécifiques. La même législation introduit de nouvelles prescriptions en matière de formation des enseignants du cycle secondaire : après avoir obtenu une licence dans la matière qu'ils souhaitent enseigner, les futurs enseignants doivent suivre deux années de spécialisation, sanctionnées par un diplôme qui leur permet de participer à un examen national commandant l'accès à un poste d'enseignant titulaire de l'enseignement public.

258. Un programme national des Centres territoriaux permanents (*Centri Territoriali Permanenti*) mis en place en 1998 s'attache à donner aux adultes illettrés la possibilité de recevoir un enseignement fondamental et d'améliorer leurs connaissances, aptitudes et compétences de base.

Investissements dans l'éducation

259. Pendant les années 90, un certain nombre de facteurs ont lourdement pesé sur le système éducatif et la politique pédagogique a été profondément influencée par l'évolution démographique et économique du pays.

260. L'influence de l'évolution de la natalité sur le système pédagogique est devenue évidente au cours des années 90, avec une diminution marquée des effectifs scolaires, notamment au niveau de l'enseignement préscolaire, primaire et dans le premier cycle du secondaire. Cette tendance devrait se poursuivre car le taux de fertilité a continué de décroître pour atteindre 1,19 en 1999. La diminution de la population scolaire est importante à tous les niveaux de l'enseignement, mais surtout en cycle primaire (- 8,3% entre les années scolaires 1990-1991 et 1997-1998) et en premier cycle du secondaire (-20,1% pendant la même période). Parallèlement, le nombre d'établissements, de classes et d'enseignants a lui aussi fortement diminué. Entre 1990 et 1998, le nombre d'établissements a diminué de 14,7%, le nombre de classes, de 16% et le nombre d'enseignants, de 6,6%. Cette réduction du nombre d'établissements, de classes et d'enseignants est aussi liée à la politique actuelle définie par le Décret ministériel du 24 juillet 1998, qui vise à « rationaliser » le réseau des établissements scolaires en regroupant les petites écoles, en augmentant le nombre d'élèves par classe et en réduisant proportionnellement l'effectif enseignant.

261. En raison de l'évolution susmentionnée de la population scolaire au cours de la dernière décennie, la structure des dépenses publiques d'enseignement s'est modifiée. Par exemple, le poste budgétaire correspondant à la construction d'établissements scolaires a été pratiquement supprimé et remplacé par celui de la restructuration et la modification des bâtiments existants, du renouvellement du mobilier et des équipements scolaires, de la fourniture d'ICT, et de l'enrichissement des fonds des bibliothèques scolaires, etc. Enfin, le rapport entre les dépenses de personnel (enseignant et non-enseignant) et les sommes affectées aux autres dépenses courantes des établissements d'enseignement primaire et secondaire est également en train de connaître une évolution significative : en 1992, la proportion était de 94,6% des fonds affectés aux dépenses de personnel et 5,4% affectés aux autres dépenses, alors qu'en 1998, ce rapport était de 89% pour le personnel et 11% pour les autres postes. Ceci signifie que des ressources plus importantes ont été affectées à des activités extrascolaires, telles que la formation des enseignants, l'expérimentation, l'achat de matériel et d'équipements pédagogiques, etc.

262. Un Décret pris par le Président du conseil des ministres le 27 août 1999 a alloué 200 milliards de liras (soit environ 100 millions d'euros) au titre de l'année scolaire 1999-2000 pour aider les familles dont le revenu annuel est inférieur à 30 millions de liras (environ 15.000 euros) à acheter les manuels scolaires. Cette subvention vise à aider les enfants des familles pauvres poursuivant leur scolarité obligatoire en premier cycle du secondaire et en première année du cycle secondaire supérieur. Les manuels sont normalement fournis gratuitement à tous les enfants en cycle primaire.

Tableau 2

Budget national et dépenses publiques dans l'enseignement (bilan consolidé 1990 – 1997)

Année	Dépenses publiques dans l'enseignement (en milliards de liras)	Budget national (en milliards de liras)	Dépenses exprimées en pourcentage du PIB
1990	64.358.860	1.300.438.000	4,95
1994	78.650.613	1.621.445.000	4,85
1995	82.710.706	1.756.933.000	4,71
1996	90.148.554	1.896.022.000	4,75
1997	90.721.823	2.034.380.000	4,46
2000	63.015.741	-	-

Source : MPI – *Ufficio* SISTAN

Le droit à l'éducation

263. Les états financiers consolidés pour les années 1998 et 1999 ne sont pas encore disponibles, car le temps nécessaire au calcul définitif des dépenses n'est pas encore écoulé. Les données concernant l'année 2000 ne sont pas directement comparables à celles issues des états financiers consolidés. L'une des raisons à cela provient de la modification du mode de calcul des différents éléments. Cependant, ces données montrent que l'éducation constitue le premier poste de dépenses en termes absolus, puisqu'elle reçoit 8,72% du budget total et 46,7% du budget total du gouvernement central (ministères), suivie par le Ministère de la Défense, qui reçoit respectivement 3,4% et 18,22% des fonds alloués.

264. Parmi les dépenses publiques d'éducation, il convient d'inclure également des ressources allouées par les autorités locales à l'enseignement et la formation, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 3
Dépenses publiques d'éducation de 1993 à 1997

Administrations locales	1993	1994	1995	1996	1997
Régions et provinces autonomes	4.353,1	4.483,8	3.880,7	4.814,7	5.225,2
Provinces	3.162,1	3.298,1	3.223,9	3.251,3	3.789,7
Communes	12.618,0	13.024,4	13.045,2	13.268,0	15.071,8
Total	20.133,2	20.806,3	20.149,8	21.334	24.086,7

Source : *Elaborazione MPI su Censis-Rapporto 1999.*

Tableau 4
Population scolarisée, par niveau et par sexe

Établissements	Effectifs	1990-1991	1995-1996	1997-1998	1999-2000(*)
Écoles maternelles	Total	1.575.234	1.582.020	1.588.020	915.011
	Filles	788.832	757.931	765.426	441.035
	% de filles	48,8	47,9	48,2	48,2
Écoles primaires	Total	3.069.767	2.816.128	2.820.919	2.570.064
	Filles	1.493.325	1.360.754	1.362.505	1.241.341
	% de filles	48,6	48,3	48,3	48,3
Collèges	Total	2.261.569	1.901.208	1.809.059	1.686.408
	Filles	1.072.024	901.207	855.685	797.671
	% de filles	47,4	47,4	47,3	47,3
Lycées	Total	2.856.328	2.693.328	2.597.449	2.419.409
	Filles	1.426.347	1.343.578	1.290.932	1.202.446
	% de filles	48,9	49,9	49,7	49,7
Total	Total	9.762.898	8.993.220	8.815.447	7.590.892
	Filles	4.760.528	4.363.470	4.274.547	3.682.493
	% de filles	48,8	48,5	48,5	48,5

L'enseignement des droits de l'homme dans le système éducatif italien

Information et promotion

265. Les initiatives prises par le Ministère de l'éducation en vue d'informer élèves et enseignants et de les sensibiliser aux problèmes liés aux droits consacrés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels peuvent, par souci de clarté, être rangées dans trois catégories. Entre 1997 et 2000, le Ministère a pris les initiatives décrites ci-après.

Mesures législatives

266. À cet égard, il convient de mentionner :

- Le Décret présidentiel n° 249 de 1998 relatif au « Statut du collégien et du lycéen » qui, en s'appuyant sur les principes énoncés dans la Constitution et la Convention relative aux droits de l'enfant, fixe un cadre dans lequel s'inscrivent les droits sociaux et culturels de la jeunesse. Sont particulièrement soulignés le respect et le renforcement de l'égalité des sexes ; la liberté d'expression, de pensée, de conscience et de conviction religieuse ; le respect de chacun pour tous, sans distinction d'âge ou de condition, et le rejet de toute forme de barrière idéologique, sociale ou culturelle. Les élèves ont le droit de prendre une part active et responsable à la vie de l'école et d'être informés des décisions et des règles qui la gouvernent. Ce texte rappelle la nécessité de respecter la diversité culturelle et religieuse des élèves, mais aussi des communautés auxquels ils appartiennent. L'école doit favoriser et soutenir les initiatives tendant à inclure et protéger la langue et la culture d'origine de leurs élèves, ou encore à renforcer la dimension interculturelle de l'éducation ;
- l'article 44 du Décret présidentiel n° 384 de 1999 portant application de la Loi n° 40 de 1998 relative à l'immigration et à la situation des étrangers en Italie, qui énonce les règles régissant le droit universel à l'éducation des Italiens comme des étrangers, en l'absence de tout obstacle de nature administrative (ce qui signifie sans condition d'obtention d'un permis de séjour ou d'un certificat officiel attestant du niveau scolaire, etc.), culturelle ou sociale. Ce texte stipule également l'obligation de respecter l'identité linguistique et religieuse des élèves et de faciliter le processus d'insertion.

Mesures opérationnelles et organisationnelles

267. Le Ministère de l'éducation a mis en place un vaste programme destiné à renseigner le personnel enseignant sur la dimension interculturelle de l'éducation, par le biais de différents programmes d'intervention. Parmi les principaux, mentionnons :

- Un programme de diffusion de l'information sur les droits du citoyen, l'identité linguistique et religieuse et le pluralisme culturel. L'ensemble du personnel enseignant dans les établissements scolaires italiens accède à cette information grâce à un programme national de téléenseignement exécuté en collaboration avec la RAI (*Radiotelevisione italiana*), programme qui touche actuellement à son terme (voir Circulaire n° 17 du 14 janvier 2000) ;
- un programme national spécifique de cours de recyclage, focalisé sur la médiation culturelle et linguistique pour les enseignants des matières littéraires et des langues étrangères, et sur l'enseignement de l'italien en tant que langue étrangère pour tous les enseignants (voir contrat national de recrutement du personnel enseignant, article 19 de la Directive ministérielle n° 210 de 1999) ;
- la publication, coïncidant avec le cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, d'un numéro spécial de la revue officielle du Ministère de l'éducation (« *Annali della Pubblica Istruzione*, n° 5 et 6 de 1999) consacré à la question des droits et distribué dans les écoles italiennes.

Mesures pédagogiques et culturelles

268. Il convient de ne pas perdre de vue que l'une des missions régulières du Ministère de l'éducation consiste à fournir des informations et une formation sur les droits de l'homme à tous les élèves, dans tous les différents types d'établissements scolaires et à tous les niveaux de la scolarité. Ceci est fait par le biais du Programme d'éducation civique, qui forme partie intégrante de l'enseignement de l'Histoire et des matières connexes. Ce programme fait explicitement référence aux droits économiques, sociaux et culturels et contient des renseignements sur les principaux instruments internationaux pertinents.

269. Le Ministère de l'éducation a en outre mené une activité institutionnelle intense :

- En créant un comité ministériel de l'éducation inter-culturelle, qui a réalisé des études, transmis des informations et fourni des conseils sur les dispositions légales relatives aux droits, tout en menant un vaste éventail d'actions de diffusion des renseignements concernant les droits de l'homme (droit du citoyen, droit universel à l'éducation, étude et promotion des accords sur les droits religieux et linguistiques, etc.) en milieu scolaire et extra-scolaire;
- en encourageant et en soutenant, y compris financièrement, les programmes transfrontaliers de coopération pédagogique (Programme Méditerranéen, programmes européens tels que Socrate, Léonard, Jeunesse pour l'Europe, etc.), qui visent à faire connaître et promouvoir les droits culturels, non seulement de la jeunesse, mais aussi de toutes les personnes appartenant à des minorités ethniques, marginalisées ou démunies, etc.

270. Le rôle stratégique de l'innovation et de l'amélioration des méthodes d'éducation et de formation a également été reconnu, non seulement en tant que facteur de développement, de croissance économique et d'emploi, mais aussi en tant que voie royale pour combattre les nouvelles formes d'exclusion sociale. Le Gouvernement, qui considère l'amélioration de la qualité, de la variété et de l'intégration des moyens au service de l'éducation et de la formation comme l'un des objectifs essentiels de ses efforts politiques et administratifs, a mis en œuvre une série d'initiatives qui ont notamment permis de tenir la plupart des engagements pris auprès des partenaires sociaux dans le cadre du Pacte du 22 décembre 1998.

Les réformes en cours

Formation technique et professionnelle

271. La formation des techniciens italiens repose traditionnellement sur deux piliers : les établissements d'enseignement secondaire spécialisés dans les matières techniques et la formation professionnelle dispensée par les régions. En 1999, une réforme importante a été introduite afin de développer et diversifier la formation professionnelle. Il s'agit de former des techniciens moyennement et hautement qualifiés dans le cadre d'un système intégrant éducation, formation et travail. Telles sont les bases du Système d'enseignement et de formation techniques, qui vise à doter l'Italie d'un réseau de formation professionnelle comparable à celui existant dans les autres pays d'Europe.

Enseignement universitaire

272. L'enseignement universitaire diversifié « à l'européenne » adopté permet d'améliorer l'efficacité du système, de réduire considérablement le taux d'abandon et de développer des qualifications d'un niveau intermédiaire utilisables sur le marché du travail, ce qui contribue à réduire le chômage des jeunes. Le Décret n° 509 de 1999 édicté par le Ministère des Universités et de la recherche scientifique et technologique a permis d'élaborer un nouveau mode d'organisation des cours universitaires, qui devait entrer pleinement en vigueur au début de l'année scolaire 2001-2002. Cependant, la plupart des universités, en particulier les facultés de sciences économiques et les départements d'ingénierie, ont décidé d'entreprendre l'expérimentation du nouveau modèle dès le début de l'année 2000-2001.

Les priorités du système éducatif et de formation dans le combat contre l'exclusion

273. Les mesures conçues pour aiguiller les jeunes vers l'emploi et orienter la formation dans cette direction s'inscrivent dans un contexte plus vaste de réformes de fonds, qui ont permis de jeter une série de passerelle entre l'enseignement, la formation et le marché du travail.

274. Dans ce domaine, le Gouvernement a établi les priorités suivantes :

- Améliorer le niveau et la qualité des qualifications transmises par l'éducation en les reliant plus étroitement à la possibilité de trouver un emploi ;
- réduire l'écart entre les marchés du travail du centre-nord et du sud du pays, car l'arriération dont souffrent beaucoup de ces régions constitue l'un des principaux obstacles à l'emploi dans le Sud ;
- permettre aux jeunes et aux personnes les plus menacées d'exclusion telles que les handicapés, les immigrants et les personnes âgées non qualifiés d'accéder au marché du travail ;
- élargir les possibilités offertes aux citoyens de tout âge d'accéder à l'enseignement et à la formation ;
- prévenir le problème de l'abandon scolaire et y remédier ;
- lutter contre la marginalisation sociale.

Éducation et formation des enfants et adultes étrangers

275. La Loi n° 40 de 1998 prévoit la promotion de cours de formation et de langue italienne destinés aux enfants et aux adultes étrangers, de cours d'alphabétisation à l'intention des adultes étrangers, ainsi que la possibilité pour ces personnes d'obtenir le certificat sanctionnant la fin de la scolarité obligatoire. Le simple fait pour un immigrant de participer à un effort d'éducation multiculturel peut être considéré comme une première étape importante sur la voie de la « formation ».

Les initiatives

276. Les nouvelles mesures en matière d'éducation et de formation peuvent être considérées dans le contexte plus vaste de la politique (visant à étendre le choix de filières scolaire et de formation professionnelle adaptées aux différents stades de la vie et accessibles à tous) mise en place grâce à la participation à différents niveaux des pouvoirs publics et des partenaires sociaux. Ces mesures visent à :

- Renforcer les filières intégrées de formation professionnelle destinées aux personnes diplômées de l'enseignement obligatoire, afin de les doter de qualifications techniques et professionnelles applicables à la production de biens de haute technologie et de services sophistiqués ;
- développer l'apprentissage, considéré comme un moyen d'accès important à la qualification et à l'emploi. Ce projet porte également sur l'extension du champ d'application de l'apprentissage, de sa durée et du groupe d'âge visé (en 2000, 73.000 jeunes sont entrés en apprentissage).

277. Le programme national d'intervention établi par le Ministère de l'éducation pour la période 2000-2006 comporte les mesures suivantes :

- Diagnostic personnalisé pour les élèves entrant en apprentissage et redéfinition de l'évaluation des connaissances en fonction de l'acquis individuel, du contexte et du milieu familial ;
- création de nouvelles filières d'enseignement extrascolaire (écoles intégrant formation et stages professionnels) ;
- création de nouvelles possibilités extrascolaires (stages extrascolaire, activités en atelier, primes pour les cantines, les transports) ;
- conseils d'orientation personnalisés afin d'assister l'élève dans le choix d'une filière d'enseignement ou de formation et de faciliter son entrée dans la vie active ou dans une école intégrant enseignement scolaire et formation professionnelle ;
- recours étendu aux différents types de stages professionnels ;
- sensibilisation et participation des familles à la vie de l'établissement scolaire ;
- introduction du crédit formation ;
- développement des infrastructures d'appui.

Infrastructures d'appui

278. La construction et l'amélioration des infrastructures d'appui est une nécessité incontournable pour qui veut favoriser l'insertion sociale et étayer une quelconque politique de lutte contre l'abandon scolaire. Il est donc essentiel de renforcer les initiatives visant à créer des infrastructures appropriées pour former la jeunesse. L'on notera ainsi la création des « Centres de documentation sur la lutte contre l'abandon scolaire » (où l'on trouve, par exemple, des ateliers

d'orientation scientifique et technologique, d'analyse des milieux, de simulation des processus productifs, ainsi que des structures d'enseignement des lettres et des langues) et des « Centre de documentation sur l'insertion sociale et l'intégration des périphéries » (qui proposent notamment des ateliers d'artisanat, d'informatique et de télétransmission, ainsi que des structures « légères » récréatives où socialiser).

J. Article 15

La vie culturelle

279. À strictement parler, en Italie, les activités culturelles relèvent du Ministère du patrimoine culturel et naturel et aussi, pour certaines, des structures publiques locales (les services culturels des autorités régionales et locales). Toutefois, il ne s'agit-là que d'une petite partie d'un vaste ensemble d'initiatives, d'actions et de financements gérés ou coordonnés par d'autres instances du Gouvernement central ou local, qui ne sont pas forcément identifiés en tant qu'activités culturelles parce qu'ils sont imputés sur d'autres chapitres budgétaires (ex : le droit aux études ; des projets de construction et d'urbanisme ; le financement de représentations théâtrales ou d'événements musicaux liés à des occasions spéciales ; le financement d'études et de projets de recherche ; la publication de livres, de périodiques, etc.).

280. Le montant des ressources mises à disposition par le Ministère du patrimoine culturel et naturel a pratiquement doublé au cours des deux dernières années, puisqu'il est passé de 2.600 milliards de liras en 1998 et 1999 à 4.800 milliards en 2000. À ces fonds il convient d'ajouter ceux attribués par le Centre des ressources culturelles du Plan de développement de l'Italie méridionale, financé pour moitié par le Fonds structurel européen et pour moitié par le Fonds renouvelable national, d'un montant de 5.200 milliards de livres sur sept ans.

281. Les données disponibles relatives aux dépenses culturelles des régions indiquent une légère baisse jusqu'en 1995, et un inversement de tendance au cours des dernières années.

Tableau 5

Dépenses culturelles des régions entre 1993 et 1997 (en milliards de liras)

Année				
1993	1994	1995	1996	1997
1.564	1.474,2	1.145,6	1.425,4	1.570,2

282. Parmi les initiatives les plus marquantes prises par le Gouvernement entre 1996 et 2000, notons le remaniement complet du mode de gestion des musées, assorti d'une extension des horaires d'ouverture au public (y compris en soirée et les jours fériés) ; la réorganisation et la modernisation des entrepôts, restaurants, comptoirs d'information, locaux techniques et guichets ; et la modification du prix d'accès aux musées, avec des réductions pour les jeunes et les personnes âgées.

283. Le tableau suivant présente des données sur la fréquentation des musées.

Tableau 6

Fréquentation des musées

Année	Nombre total de visiteurs	Évolution par rapport à l'années précédente (en %)	Nombre de tickets vendus	Évolution par rapport à l'années précédente (en %)
1990	25.737.239	=	8.881.242	=
1994	23.790.876	=	9.785.688	=
1995	24.717.807	3,9	10.587.348	8,19
1996	25.167.106	2,1	11.366.184	7,36
1997	25.709.397	5,99	12.003.158	5,6
1998	27.729.369	7,28	13.871.465	15,57

Source : *Min-Beni Culturali e Ambientali*, mars 2000.

284. L'évolution des dépenses des ménages consacrées aux loisirs et aux activités culturelles au cours des dernières années, présentée dans le tableau ci-dessous, est un indice significatif.

Tableau 7

**Dépenses des ménages consacrées aux loisirs et aux activités culturelles
(en milliards de livres)**

Type de dépenses	1992	1995	1996	1997	1998	1999	Évolution entre 1992 et 1999 (en %)
Alimentation	156.975	190.580	186.966	185.009	185.699	187.156	+ 16,13
Vêtements et chaussures	83.786	101.301	102.206	102.306	104.636	106.269	+ 21,16
Électricité et énergies domestiques	121.715	201.163	206.887	210.572	209.874	211.222	+ 42,38
Ameublement, etc.	79.394	97.769	101.828	102.436	104.790	105.910	+ 25,04
Transports et télécommunications	100.120	147.675	152.330	154.384	171.853	178.569	+ 43,93
Santé	56.328	30.076	33.496	33.681	34.897	34.965	- 61,1
Loisirs et culture	74.694	86.645	88.561	90.772	93.559	94.466	+ 20,93
Hôtels et services publics	80.573	90.779	93.136	94.389	95.314	97.019	+16,95
Autres biens et services	64.343	77.842	81.126	78.628	78.976	82.845	+ 22,33

Accès des jeunes et des personnes âgées aux activités culturelles

285. Les chiffres officiels dont nous disposons concernent l'accès aux musées et aux galeries d'art publics. Ils indiquent une augmentation constante de la fréquentation des élèves mineurs et des personnes âgées de plus de 60 ans, qui sont les principaux bénéficiaires de la loi sur la gratuité des musées.

Tableau 8

**Nombre d'entrées gratuites délivrées par les musées et les galeries d'art publics
(aux jeunes et aux personnes âgées ou handicapées) entre 1994 et 1998**

Année	Évolution par rapport à l'année précédente (en %)	Nombre d'entrées gratuites
1994	=	15.761.654
1995	13,77	17.386.164
1996	9,56	18.440.408
1997	12,64	20.101.154
1998	0,64	22.022.650

Source : *Min. Beni Culturali e Ambientali.*
