



N°15 | Année 2021

Les sciences sociales face à la pandémie, entre nouvelles et vieilles marginalités en Europe. Un regard croisé à travers les réalités italiennes

Dossier

Citoyenneté en urgence : pauvreté, inégalités sociales et revenu minimum pendant la pandémie en Italie. Notes sur le débat public et institutionnel.

Emanuela Chiodo

Résumé

Français / English

L'augmentation de la pauvreté et des inégalités est l'un des impacts les plus évidents de la crise économique et sociale liée à la pandémie de Covid-19. Comme jamais auparavant, la pauvreté montre son caractère de processus social complexe dans lequel experts, politiciens, acteurs sociaux et récits dominants interagissent pour produire des significations et des horizons institutionnels du risque, en créant des catégories qui décrivent et prescrivent en même temps. Si l'urgence pandémique n'a fait que rendre plus visibles toutes les limites et les contradictions de la lutte à la pauvreté dans le pays, le débat public et institutionnel en Italie semble encore se focaliser sur la recherche du statut des pauvres, de "quels pauvres" reconnaître, quels pauvres admettre ou exclure du public des bénéficiaires des interventions. L'article aborde les dispositifs de revenu minimum et les discours qui ont accompagné leur adoption/remodelage pendant la pandémie selon une perspective sociologique qui lit la pauvreté comme une catégorie pour la représentation et pour l'action (Autès, 2000).

The increase in poverty and inequalities is one of the most evident impacts of the economic and social crisis linked to the Covid-19 pandemic. At the same time, as never before, poverty shows its character of complex social process in which experts, politicians, social actors and prevailing narratives interact in producing meanings and institutional horizons of risk, in creating categories that describe and prescribe at the same time. Although the coronavirus pandemic showed the limits of Italian social policies against poverty of individuals and families,

the public and institutional debate in Italy still seems to focus on the search for the status of the poor, of "which poor" to recognize, which poor people to admit or exclude from the audience of the beneficiaries of social protections.

The article discusses the ordinary and extraordinary *minimum income* protection in the COVID-19 *pandemic* and the public and institutional speeches that accompanied their adoption or remodeling during the first wave of the pandemic in Italy according to a sociological perspective that sees poverty as a category both for representation and for the action (Autès 2000).

Entrées d'index

Mots clés : risque, pauvreté, protection sociale, revenu minimum, droits sociaux

Key words : risk, poverty, social protection, minimum income, social rights

Texte intégral

Prémisse

Loin d'être une « grande niveleuse » (Sheidel, 2019) comme les pandémies du passé, la propagation du Covid-19 a aggravé les inégalités économiques et sociales, accru la pauvreté et la marginalisation. Une pandémie qui est aussi (et surtout) une « pandémie d'inégalités », écrit Joan Benach (2020) pour souligner l'impact inégal du Covid 19 selon le statut social, d'âge, de territoires de résidence. À la lumière de l'ample réflexion sociologique sur les risques, les dangers et l'incertitude dans la « modernité radicale » (Giddens, 2000), la pandémie apparaît comme un exemple de l'auto-attribution des risques dans le monde contemporain (Beck, 2000), à quel point ils sont globaux dans leur circulation et leur propagation et, en même temps, à quel point la distribution de leurs « effets collatéraux » est profondément inégale (*ibidem*). Loin d'être sans précédent et extraordinaires, les conséquences économiques et sociales du nouveau coronavirus se reproduisent et se renforcent le long des lignes de fracture socio-économiques et territoriales les plus classiques, exacerbant les inégalités et les écarts déjà existants. La crise pandémique montre ainsi sa nature de *manufactured-risk* (Giddens, 2000) dans la mesure où l'accroissement exceptionnel de la pauvreté et des inégalités s'inscrit dans les contextes socio-économiques et politico-institutionnels de référence, dans « la normalité que devient le problème » comme le dit un slogan devenu emblématique durant le premier confinement en mars 2020. En d'autres termes, le virus devient un *stress-test* capable de mettre en évidence les limites de l'ordinaire et comment les urgences, sanitaire et sociale, sont les résultats de ces mêmes limites. L'article se concentre sur certains éléments du débat public et institutionnel en Italie sur le soutien du revenu dans l'urgence Covid-19 dans le pays, en le reconstruisant à la croisée des chemins entre l'ordinaire et l'extraordinaire de la crise actuelle et suivant deux dimensions d'analyse. La première est celle des représentations, de la vision générale (cadre)

de la pauvreté; la deuxième est celle des actions d'intervention et de contraste. Les deux dimensions sont étroitement liées en raison de la double nature de la pauvreté en tant que catégorie de représentation et d'action, avec laquelle il devient possible de problématiser et d'agir sur le social (Autès, 2002). Les représentations inventent un lexique, elles inventent les mots à dire et aussi à faire. Bien qu'évoluant dans le contexte étroit des polarisations dichotomiques, des seuils d'exclusion et d'inclusion, des frontières et des séparations qui visent à synthétiser les dynamiques sociales complexes et la nature multiforme et hétérogène du phénomène d'une manière sans valeur, chaque définition de la pauvreté correspond à des positions idéologiques précises sur les pauvres, est à la base de différents systèmes de politiques de protection sociale et d'une légitimation différente de l'accès à la protection sociale.

Avant et après la pandémie de Covid-19 : la normalité d'une pauvreté exceptionnelle

Les données sur la récession actuelle confirment cette lecture, à la fois au niveau mondial (les États-Unis, le Brésil, le Royaume-Uni en sont des exemples emblématiques) et au niveau local. Pour l'Italie, parmi les pays les plus touchés, les chiffres sur la crise actuelle sont plus éloquentes que jamais. Selon une estimation du Fonds monétaire international de janvier 2021, la baisse du PIB en 2020 est de 9,2%, une valeur négative parmi les plus élevées après l'Espagne (11%) et le Royaume-Uni (10%). Les chiffres de la hausse du chômage sont tout aussi alarmants avec la perte pour l'Italie de plus d'un million d'emplois selon l'OCDE, avec des répercussions plus fortes dans le Sud du pays. Un scénario aussi dramatique perd son caractère extraordinaire si l'on rentre dans les détails des données, en distinguant par secteurs économiques, personnes et territoires les plus touchés. D'une certaine manière, tout est réaligné sur la normalité. La pandémie montre que les sociétés ne se confrontent pas à des répercussions de quelque chose d'exceptionnel et d'étranger aux contextes dans lesquels elle impacte, mais plutôt aux effets des inégalités économiques et sociales structurelles et ordinaires qui rendent cet impact explosif. Les personnes déjà vulnérables sont appauvries, les travailleurs déjà pauvres et précaires perdent leur emploi, les zones déjà marginales s'affaiblissent. C'est ce que dit la Banque d'Italie dans son rapport annuel dans lequel elle remarque que les effets de la crise sont plus forts parmi les classes sociales populaires, étant donné la plus grande présence de travailleurs à faible revenu précisément dans les secteurs les plus touchés par la crise¹. Les rapports périodiques de recherche réalisés par la Caritas italienne confirment cet aspect. Les enquêtes enregistrent une forte augmentation de la pauvreté ordinaire en raison de la perte d'emplois et de sources de revenus, en particulier chez ceux qui se sont tournés pour la première fois vers les « centres d'écoute » (personnes en situation d'emploi irrégulière, arrêtées pendant le confinement, précaires et occasionnelles sans filets sociaux). La mise à jour des diagnostics réalisés par la Caritas montre que, entre mai et septembre 2020, 45% des personnes qui ont contacté les structures d'accueil l'ont fait pour la première fois, tandis que pour la même période de 2019, le pourcentage de nouveaux pauvres s'est stabilisé à 31%. En Italie en pré-

¹ [<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/>].

pandémie, sur une population de 60 millions d'habitants, il y avait déjà plus de 4 millions de personnes en situation de pauvreté absolue : la situation suite à l'avènement du Covid-19 se greffe donc sur un terrain social déjà fragile pour une partie importante de la population. Le pic des demandes concerne les grandes villes, mais aussi des provinces italiennes où se concentrent presque 450 000 demandes d'aide causées par de nouvelles formes de pauvreté. Mais, comme souligne la Caritas, si l'on considère que souvent, derrière un appel à l'aide il n'y a pas qu'une personne mais un noyau familial, il faut compter le double.. L'une des principales raisons de l'effondrement des revenus des personnes et familles qui se sont retrouvées dans la pauvreté est la perte d'emploi. Près de 80% des travailleurs indépendants qui se sont tournés vers les centres d'écoute Caritas pendant le confinement ont subi une baisse de revenu, parfois totale. Pour 36%, la baisse représente plus de la moitié du revenu familial. Le rapport a montré aussi comment le revenu d'urgence ne protégeait effectivement que quelques groupes, et en excluait énormément. Ceux qui n'ont pas bénéficié de l'attribution ont vu leur situation s'empirer².

Ces données prennent un caractère radical au vu des chiffres déjà alarmants sur la pauvreté dans le pays, bien avant le nouveau coronavirus. L'enquête la plus récente de l'Institut National de Statistique (Istat, 2021)³ enregistre 1,4 million de familles pauvres (la majorité dans le sud) pour un total d'environ 4,6 millions de personnes, dont plus d'un million sont des enfants et des adolescents et près d'un million sont des citoyens étrangers. Si l'on ajoute à ces données des millions de personnes et de familles « menacées de pauvreté », qui en fait sont déjà pauvres, la nature extraordinaire de la pauvreté ordinaire dans la pandémie semble incontestable. Les données indiquent aussi des valeurs de l'incidence de la pauvreté absolue augmentant à la fois en termes familiaux (de 6,4% en 2019 à 7,7% en 2020), avec plus de 2 millions de familles, et en termes d'individus (de 7,7% à 9,4%) qui s'élevait à 5,6 millions. Au cours de l'année de la pandémie, les améliorations enregistrées en 2019 ont disparu. Selon les estimations préliminaires de 2020, en Italie, la pauvreté absolue atteint les valeurs les plus élevées depuis 2005. À l'exception des familles unipersonnelles, qui ont une incidence stable de pauvreté (5,7%), une plus grande diffusion de la pauvreté absolue concerne toutes les familles, mais dans une plus large mesure les familles nombreuses. La présence d'enfants mineurs expose davantage les familles aux conséquences de la crise, avec une incidence de pauvreté absolue qui atteint 11,6%, après l'amélioration enregistrée en 2019. L'incidence de la pauvreté chez les personnes de moins de 18 ans augmente, en effet, de plus de deux points de pourcentage - de 11,4% à 13,6%, la valeur la plus élevée depuis 2005 - pour un total d'enfants et de jeunes pauvres qui, en 2020, atteignent 1 346 000, presque 200 000 de plus que l'année précédente.

² Caritas, Gli anticorpi della solidarietà, Rapporto su povertà ed esclusione sociale, Ottobre 2020 [http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Rapporto_Caritas_2020/Report_CaritasITA_2020.pdf].

³ Un million de personnes supplémentaire en pauvreté absolue en 2020 [<https://www.istat.it/it/archivio/254440>].

Dans les semaines de la première période de confinement et de lutte contre la pandémie mondiale de Sars-CoV-2, 71% des 12 000 citoyens européens, consultés dans le cadre d'une vaste recherche universitaire, se sont déclarés en faveur de l'introduction d'un revenu de base pour tous citoyens européens⁴. Un véritable revenu de base universel comme outil universel de sécurité sociale pour protéger les individus des effets économiques et sociaux de la crise sanitaire, mais aussi des changements de systèmes de production et de travail. Les auteurs de cette recherche, soulignent que plus des deux tiers des 12 000 répondants (âgés de 16 à 69 ans, originaires des 27 États membres de l'Union européenne et du Royaume-Uni) se sont prononcés en faveur d'une mesure de protection universelle telle qu'un revenu de base individuel. Les auteurs donc soulignent le consensus dans différentes opinions publiques comme un possible grand défi européen pour le dialogue entre des parties de l'opinion publique et les classes dirigeantes à partir précisément de la question sociale continentale et de la nécessité de trouver une mesure universelle de protection et de garantie de la vie des personnes.

Le thème plus général est celui des politiques sociales pour le bien-être comme un investissement collectif, qui part de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour construire des institutions capable d'élargir les espaces d'inclusion sociale, promouvoir la santé, le bien-être économique et relationnel des citoyens et rejeter les risques d'une polarisation supplémentaire de la société entre inclus et exclus, de plus en plus riches et de plus en plus pauvres, citoyens nationaux ou pas⁵. Dans cette démarche, en octobre dernier, le Conseil a adopté des conclusions sur le renforcement de la protection du revenu minimum dans l'Union européenne pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale pendant et après la pandémie Covid-19. Le Conseil a reconnu que les régimes de revenu minimum contribuent à la protection sociale des groupes les plus défavorisés et ont également un effet stabilisateur pour l'économie dans son ensemble. Les conclusions appellent les États membres et la Commission à travailler ensemble pour mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux⁶. Il s'agit aussi, d'un champ de confrontation, de débat public et de mobilisation qui permet d'intervenir au niveau national pour « étendre le revenu des citoyens » et donc de replacer les enjeux sanitaires et sociaux au niveau continental.

Entre revenu de citoyenneté (*reddito di cittadinanza*) et revenu d'urgence (*reddito di emergenza*)

⁴ Garton Ash T, Zimmermann A., *In Crisis, Europeans Support Radical Positions* [<https://eupinions.eu/de/text/in-crisis-europeans-support-radical-positions>].

⁵ Allegri G., Gobetti S., *L'urgenza del reddito di base nella pandemia*, in Micromega on-line, 29 ottobre 2020 [<https://www.micromega.net/#.X8UOtDdQxg8.twitter>].

⁶ Jusqu'en septembre 2021, l'initiative citoyenne européenne (ICE) est active pour collecter un million de signatures autour de la proposition d'introduire un « revenu de base inconditionnel » dans les 27 États de l'Union européenne, car elle est considérée comme une mesure cruciale pour pouvoir atteindre les objectifs de dignité les droits de l'homme, la liberté et l'égalité qui figurent dans les traités et dans les actes législatifs et politiques de l'Union européenne.

Si la politique de santé est évidemment la première à être remise en cause, s'ensuivent les mesures de santé publique adoptées pour contenir la contagion qui font soudainement entrer (ou réintégrer) d'autres enjeux centraux du système de politique sociale, mettant en évidence - avec beaucoup plus de clarté qu'auparavant et pour un public certainement plus large - les nombreuses défaillances de l'État providence italien : des politiques du travail et de soutien du revenu, des politiques familiales pour les plus âgés. Au lendemain de l'adoption du Décret du Président du Conseil des ministres (Dpcm n.18) du 17 mars, dit « Cura Italia » (dix jours après le décret du 8 mars qui avait activé les mesures de confinement pour tout le pays) une pléthore de mesures différenciées et fragmentées composent le puzzle des dispositifs de soutien au revenu (l'allocation Covid-19 pour les travailleurs autonomes, la prolongation de quelques mois des allocations de chômage Naspi et Dis-Coll, la suspension des licenciements, le fonds de chômage en dérogation étendu à l'ensemble du territoire national, etc.). Malgré les ressources économiques très importantes allouées et l'effort appréciable pour fournir un parapluie protecteur de revenu au plus grand nombre possible de travailleurs, en étendant certaines mesures et en introduisant d'autres, les dispositifs identifiés dans le décret proposent à nouveau au moins deux traits typiques du système de protection sociale italien. D'une part, ils soulignent le clivage historique entre les garantis, les semi-garantis et les non garantis, ces derniers non seulement exclus de la protection sociale, mais aussi de plus en plus éloignés des premiers. Comme l'a dit Chiara Saraceno, à côté du slogan louable selon lequel personne ne doit perdre son emploi, il y en a très peu pour ceux qui ont déjà perdu leur emploi, dont les contrats n'ont pas été renouvelés ou ne sont pas terminés parce que l'urgence a éclaté⁷ (Sgritta, 2020 ; Vittoria, 2020 ; Baldini et Gori, 2019).

D'autre part, ils renforcent le caractère résiduel de l'aide sociale et la faible légitimité culturelle des politiques de lutte contre la pauvreté. Dans la littérature comparée sur les systèmes de protection sociale, l'Italie est considérée comme un modèle hybride par excellence, non plus exclusivement - comme aux origines - un modèle continental, selon la classification de Esping-Andersen (1999), mais au milieu, une voie moyenne (Ascoli, 2011 ; Ferrera, 2019) entre ce modèle (avec la présence d'un système sanitaire national de type universaliste), le modèle de l'Europe méditerranéenne, et dans son développement plus récent, également le modèle libéral. En synthèse, le système de *welfare* italien se caractérise par plusieurs tendances dont les plus connues sont le dualisme distributif, la subsidiarité passive, la faiblesse de financement à l'aide sociale, le dualisme territorial. Le dualisme distributif, qui est un trait commun à d'autres pays du modèle continental se démarque dans le cas italien avec un surplus d'intensité dans la polarisation entre *insiders* et *outsiders* de la protection sociale, entre générations et entre genres dans la même génération. Ces caractéristiques historiques se traduisent actuellement dans une structure encore très déséquilibrée des politiques sociales, dans une Italie configurée comme un *welfare* focalisé sur l'assurance sociale avec une forte relation entre la participation

⁷ Saraceno C., 2020, « Cura Italia: bene ma fino a un certo punto », *laVoce.info*, 20/03[<https://www.lavoce.info/archives/64368/cura-italia-bene-ma-fino-a-un-certo-punto/>].

au marché du travail et la protection sociale, donc par une très forte catégorisation de la citoyenneté sociale. On rappelle rapidement ici que l'Italie est parmi les derniers pays d'Europe, avec la Grèce, à se doter, en 2018, d'un dispositif de revenu minimum (Revenu d'Inclusion suivi du Revenu de citoyenneté⁸). Ces dernières années, les prestations dépendent de la position des demandeurs d'emploi et des catégories auxquelles ils appartiennent, ce qui signifie un degré de citoyenneté sociale inégal très fort entre *insiders et outsiders* dans le monde du travail avec un système de protection sociale qui consacre très peu de ressources aux politiques d'aide de lutte à la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

La situation sur le front de l'adoption du revenu d'urgence (Rem) pendant la pandémie de Covid-19 et de la révision du revenu de citoyenneté (RdC) illustre parfaitement le cas italien. Dans ce domaine, une contribution importante au débat public lors du *lockdown* provient de nombreuses forces sociales qui, à partir des limites des mesures de soutien en vigueur, réclament des allocations monétaires capables de protéger tous les exclus des mesures ordinaires et extraordinaires lancées par le Gouvernement. La campagne nationale « Pour un revenu de quarantaine - vers un revenu universel », promue à travers la création d'assemblées territoriales en distanciel, est parmi les premières à animer le débat. Elle a pour protagonistes des syndicats de base, de nombreuses organisations réparties entre ONG, associations et coopératives sociales, centres sociaux collectifs qui concentrent l'attention sur le dépassement de l'exceptionnalisme des aides au revenu en raison du Covid-19 et sur la transition vers un nouveau modèle de lutte contre la pauvreté qui soit plus inclusif et universel. Outre la définition d'un 'Revenu d'urgence' en phase 1, la campagne revendique également un nouveau système plus inclusif de filets de sécurité sociale, un salaire minimum, l'extension universaliste et inconditionnelle du Revenu de citoyenneté pour un système de protection sociale plus équitable au moment du retour 'à la vie d'avant' : « Il ne s'agit pas seulement de redémarrer, mais aussi de déséquilibrer ! ». C'est l'appel à soutenir le pays - pendant et après la pandémie - proposé par les collectifs et les organisations de la société civile qui gravitent autour de la campagne « Sbilanciamoci ». Par ailleurs, au-delà des revendications des mouvements et des collectifs, on remarque une importante activité de lobbying par des acteurs sociaux qui au cours des trois dernières années ont « réarticulé l'arène de la politique sur le lutte contre la pauvreté » (Agostini, 2017), exerçant une influence significative dans l'orientation de l'agenda politique et institutionnel sur le sujet de lutte à la pauvreté (Barca et Gori, 2020 ; Gori, 2020)..

Le 30 mars 2020, une "coalition d'objectifs" composée du Forum Inequality and Diversity (FDD), l'Alliance italienne pour le développement durable (ASviS) et le sociologue Cristiano Gori et déjà promotrice de « l'Alliance contre la pauvreté », présente au gouvernement la proposition pour un revenu d'urgence et quelques corrections à apporter au RdC en phase post *lockdown*. En termes de confrontation et de débat institutionnel on constate une forte résistance à l'introduction de mesures plus structurelles. La pandémie n'ouvre pas une « fenêtre

⁸ D'un montant compris entre 480€ et 9 360 € par an (en fonction des ressources du foyer), le revenu de citoyenneté (Rdc) peut être accordé jusqu'à 18 mois consécutifs renouvelable.

d'opportunité » (Kingdom, 2003) et la lutte contre la pauvreté est encore loin de devenir une priorité politique dans l'agenda du gouvernement. Lors d'une conférence de presse du 28 mars, Roberto Gualtieri, ministre de l'Économie déclare que « ce n'est pas tant le moment de réformer les instruments ordinaires mais de faire face à une situation extraordinaire ». Cependant, les interventions choisies n'apparaissent pas significatives, ni en termes d'adoption de mesures extraordinaires, ni en ce qui concerne la révision des dispositifs d'aide au revenu existants.

Pour ce qui concerne la portée des mesures extraordinaires, le Rem est adopté tardivement, avec le D.L. 19 mai 2020, n. 34, le soi-disant « Décret de Relance ». Dans l'art. 82, chapitre II, cette subvention est définie comme une mesure extraordinaire de soutien du revenu, en complément des autres mesures adoptées dans le décret « Cura Italia ». Dans la circulaire ultérieure du 3 juin 2020 qui détaille la procédure de demande du Revenu d'urgence, l'Institut National d'Assurance Social (INPS) confirme son caractère résiduel par rapport aux autres instruments lancés pendant la pandémie. Résiduel à tous égards. Ce n'est pas un hasard si dans le décret - un document de 326 pages et 266 articles - le terme pauvreté n'apparaît que quatre fois. La sélectivité et le manque de générosité du dispositif en termes de durée (prévu au départ seulement pour deux mois) et de montant (d'un minimum de 400€ pour une personne à 840€ pour les familles de 5 membres ou plus), font du Rem tout autre qu'un renforcement de la lutte contre la pauvreté. Comme le stipule le décret, les bénéficiaires doivent répondre de manière cumulative à des critères stricts de « nécessité économique » du foyer à prouver par la certification ISEE. Le même créneau horaire strict prévu pour le dépôt de la demande (d'abord de deux mois puis prolongé de trois, jusqu'au 31 juillet 2020) contribue à rendre l'accès à la mesure difficile pour ceux qui ont les plus grandes difficultés à produire la documentation nécessaire. Tout d'abord, pour les étrangers qui ne sont pas tenus d'avoir 10 ans de résidence dans le pays pour en bénéficier (comme c'est le cas pour l'accès au RdC) mais qui sont obligés de produire l'isee, tout à fait rapide et facile à obtenir. Il est flagrant, comme l'indique également le mécontentement de la 'coalition de but' qui avait favorisé son adoption, que le revenu d'urgence n'est pas en mesure de contraster l'appauvrissement de ceux à qui il s'adresse, ou de ceux qui n'ont pas d'autres aides au revenu parce qu'ils ne travaillent pas, ou parce qu'ils travaillent de manière atypique, informelle, submergée, pour les citoyens étrangers exclus du RdC.

Inclusions et exclusions. Au-delà de la pandémie, un retour à la normale ?

Le Rem, lancé par le sponsor "Nessuno escluso", est présenté comme une aide visant à rejoindre et protéger *gli ultimi tra gli ultimi*, (les derniers parmi les derniers). Par contre, les données officielles concernant le non-recours sont un test décisif des limites que nous venons de souligner. Sur l'estimation d'environ deux millions de bénéficiaires potentiels du Rem, au 10 juillet 2020 - moins de 20 jours avant la date limite pour la présentation de la demande - l'INPS n'enregistre que 457 000 demandes, dont près de 30 000 annulées, indiquant une sous-utilisation et une auto-exclusion du bénéfice justement de ceux qui sont les moins protégés.

Ces chiffres apparaissent encore plus significatifs si l'on considère qu'à la même date, plus de 4 millions de demandes ont été reçues et acceptées pour l'indemnité Covid-19 de 600€ destinée aux travailleurs indépendants. Au lendemain du lancement du Rem, le débat politique a rassemblé des voix discordantes, des positions paternalistes et moralistes sur les problèmes sociaux mais aussi les réponses pour la lutte à la pauvreté par une mesure de revenu minimum 5 (Anselmo *et al.*, 2020 ; Busso *et al.*, 2018). Le Rem devient « une aide pour garantir le pain aux pauvres » selon le gouverneur de la Campanie, ou « un dispositif d'aide contraire à la relance du pays, à abolir en même temps que le Revenu de citoyenneté » selon Matteo Renzi. Tout aussi significatif est ce qui se passe dans le décret « Rilancio » pour la révision des dispositifs existants. Une dérogation temporaire aux principes de conditionnalité de la RdC controversée domine la scène du débat italien, tandis que la transition vers une approche universaliste et inconditionnelle au revenu de base reste un tabou, un nœud du débat politique et institutionnel que l'urgence pandémique n'a rendu que plus dense. Le *leitmotiv* de la conditionnalité par l'insertion au travail résonne constamment et son dépassement transitoire et de brève durée ne se justifie que par le caractère extraordinaire lié à la diffusion du Covid-19. Il est indéniable que le scénario actuel de « paupérisation généralisée » (Ilo, 2020)⁹ montre, comme jamais auparavant, l'instrumentalisation de la rhétorique de l'activation pour l'accès à des protections sociales destiné à soutenir des stratégies de survie (Castel et Duvoux, 2013). Le *frame* et le refrain sur la pauvreté ne changent pas.

D'une part, le récit sur la pauvreté comme indigence, comme attaque contre la protection sociale, plutôt que comme la forme la plus large d'inégalité (Gallino, 2003) continue de produire ses effets durant la pandémie. D'autre part, une contribution importante au débat sur les conséquences économiques et sociales du Covid-19 et pour des systèmes de protection sociale plus justes et inclusifs est offerte par la perspective critique qui focalise l'attention sur la relation entre pandémie, inégalité et capitalisme, sur les limites de la mondialisation néo-libérale et ses impacts sur l'appauvrissement des écosystèmes, sur la marchandisation des principaux risques sociaux et sur la radicalisation de l'injustice sociale et territoriale. Selon cette approche, l'ampleur du choc sanitaire comme du choc économique et social, révèle comment sans changements tout aussi importants, les pandémies peuvent se reproduire et se reproduire (Chomsky, 2020). Dans cette perspective, les risques associés au nouveau coronavirus deviennent une source de « révélation politique », porteurs d'un potentiel déstabilisant et transformateur de l'ordre économique et social. Pour citer Beck, lorsqu'ils sont reconnus collectivement comme tels, les risques révèlent tout leur potentiel politique : « l'ordre du monde change » (Beck, 2000, p. 102), de nouvelles responsabilités, de nouvelles possibilités, de nouvelles pressions politiques émergent. Surmonter la cage de l'austérité, reconnaître la valeur des mesures anticycliques, redécouvrir et réaffirmer le rôle de l'État et de l'Europe sont également des enjeux présents dans le débat sur la pauvreté et les inégalités. Avec eux, l'objectif est de redéfinir les priorités et d'indiquer une alternative politique et culturelle pour le monde

⁹ [https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_740877/lang--it/index.htm].

présent et futur. La pandémie est aussi une opportunité de métamorphose, comme dirait encore Ulrich Beck (2016), car « elle implique notre façon de penser le monde, d'imaginer et de faire de la politique » (p. 23). Comme d'autres risques globaux, elle questionne l'espace et les frontières du possible, ravive les conflits, redéfinit les pouvoirs, réactive les mobilisations, réattribue les significations, génère des innovations mais, en même temps, comme on a tenté de le montrer, elle peut aussi reproduire la rigidité, la résistance et l'ambivalence pour un « retour à la normale ». C'est ce que nous avons tenté de souligner dans la section précédente : les récits et les actions contre la pauvreté laissent très peu de place à une réinvention des politiques sociales. Le caractère résiduel du débat politique et institutionnel sur l'adoption du Rem et sur la révision du RdC pendant la pandémie a permis de mettre en évidence au moins deux aspects. Le premier, plus général, est que les risques, dans leurs effets secondaires également sont définis par les acteurs sociaux et par les structures socioculturelles dont ils font partie, ils sont sélectionnés par les personnes, les groupes et les institutions d'une manière différente, ils font l'objet de médiation argumentative. En tant que tels, ils sont susceptibles d'être manipulés, c'est-à-dire qu'ils peuvent être minimisés (ou dramatisés), même dans leurs conséquences socio-économiques. Le deuxième aspect, plus spécifique, est que le domaine politique de la lutte contre la pauvreté en Italie préserve et renforce son immunité à la légitimation et à la reconnaissance. Les principales aides au revenu se sont traduites dans des dispositifs qui renouvellent les inclusions et les exclusions, reflétant une scission entre les derniers et les avant-derniers de la protection sociale.

L'approche catégorique et moraliste, le choix entre les pauvres méritants et non méritants signifient faire entendre leur écho même dans un scénario économique et social déformé comme l'actuel lié à la pandémie globale. Cet aspect témoigne d'un autre caractère loin d'être extraordinaire et nouveau au débat lié aux représentations sur les processus d'appauvrissement dans la société. La vision de la pauvreté en tant que fait moral, de culpabilité et de responsabilité individuelle n'est pas reléguée au passé mais, en alternance, revient au premier plan en influençant les mots, les langues et les politiques et en soulignant son caractère controversé et son irréductibilité. Aucun changement de paradigme dans la lutte à la pauvreté. La peur et la défense contre la contagion de l'assistance focalisent l'attention même dans un moment critique comme le présent où le débat acquiert le sens d'une confrontation entre différentes visions du futur, de solidarité, de destin de la cohésion sociale.

Bibliographie

Agostini C., 2017, « Secondo welfare e lotta alla povertà. Un'arena di policy sempre più articolata », in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Anselmo M., Morlicchio E., Pugliese E., 2020, « Poveri e imbroglioni. Dentro il Reddito di cittadinanza », *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, p. 53-63.

- Ascoli U. (dir.), 2005, *Il welfare in Italia*, Bologna, ed. Il Mulino.
- Autès M., 2002, « Vers de nouvelles régulations politiques de la question sociale », *Déviante et Société*, vol. 26, n° 2, p. 183-193.
- Barca F., Gori C., 2020, *Una protezione sociale universale per affrontare subito l'emergenza. Proposte costruttive per il confronto in Parlamento e nel Paese*, forumdisuguaglianzediversita.org, 16 marzo 2020.
- Beck U., 2016, *La metamorfosi del mondo*, Roma-Bari ed. Laterza.
- Beck U., 2000, *La società del rischio*, Roma, ed. Carocci.
- Benach J., 2020, « La pandemia uccide i poveri, la disuguaglianza ne ucciderà ancora di più », *il Manifesto*, 28 aprile.
- Busso S., Meo A., Morlicchio E., 2018, « Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di 'regolazione dei poveri' nelle misure di sostegno al reddito », *Sinapsi*, vol. VIII, n° 3, p. 69-83.
- Castel R. et Duvoux, N., 2013, *L'avenir de la solidarité*, Paris, éd. PUF.
- Chomsky N., 2020, *Crisi di civiltà. Pandemia e capitalismo*, Milano, ed. Ponte Alle Grazie.
- Esping-Andersen G., 1999, *The Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferrera M., 2019, *Le politiche sociali*, Bologna, ed. il Mulino.
- Gallino L., 2003, *Globalizzazione e disuguaglianza*, Bari, ed. Laterza.
- Giddens A., 2000, *Il mondo che cambia*, Bologna, ed. il Mulino, Bologna.
- Gori C., 2020, *Combattere la povertà*, Roma-Bari, ed. Laterza.
- Istat, 2020, *La povertà in Italia*, Roma.
- Kingdon J., 2003, , New York, ed. Pearson.
- Sgritta G. B., 2020, « Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza », *Politiche Sociali, Social Policies*, n° 1, p. 39-56.
- Sheidel W., 2019, *La grande livellatrice*, Bologna, ed. il Mulino.
- Vittoria A. 2020, La « scomparsa dei poveri ». Una prima valutazione di *policy* sul Reddito di Cittadinanza, *Politiche Sociali, Social Policies*, n° 3, p. 525-544.

Pour citer cet article

Référence électronique

Emanuela Chiodo, "Citoyenneté en urgence : pauvreté, inégalités sociales et revenu minimum pendant la pandémie en Italie. Notes sur le débat public et institutionnel.", Sciences et actions sociales [en ligne], N°15 | année 2021, mis en ligne le date 8 juin 2021, URL : <http://www.sas-revue.org/83-n-15/dossier-n-15/212-citoyennete-en-urgence-pauvrete-inegalites-sociales-et-revenu-minimum-pendant-la-pandemie-en-italie-notes-sur-le-debat-public-et-institutionnel>

Auteur

Emanuela Chiodo (PhD)

Département de Sociologie et Science politique

Université de Calabre

emanuela.chiodo@unical.it

Droits d'auteur

© Sciences et actions sociales

Toute reproduction interdite sans autorisation explicite de la rédaction/Any replication is submitted to the authorization of the editors