



Maintien de l'emploi et chômage partiel

Un modèle italien de flexicurité

Mara Bisignano,
IDHE, Université Paris Ouest Nanterre

Le processus de désindustrialisation affecte différemment les pays de l'Union européenne. Selon l'INSEE [2009], l'emploi industriel, qui représente 17 % de l'emploi total en Europe, a reculé de 1 % en 2008 et de 1,5 % au premier trimestre 2009. Ce recul est contrasté selon les pays. Si en Allemagne, où le secteur industriel représente encore 20 % de l'emploi total (hors construction), les effectifs de l'industrie ont reculé de 0,9 % au premier trimestre 2009, la France sur la même période enregistre une baisse de 1,5 % alors que son emploi industriel ne représente plus aujourd'hui que 13 % de l'emploi total. Dans le même temps en Italie la baisse n'est que de 0,6 %. Or, troisième puissance économique de l'Union, c'est un pays à fort emploi industriel : 20,5 % de l'emploi total en 2011 avec 4 692 000 emplois hors construction (contre 21,3 % en 2008).

Comparativement à la France, les résultats de l'Italie et de l'Allemagne sont en partie explicables, selon l'OCDE, par un recours massif aux dispositifs de chômage partiel qui, tout en assurant la continuité du rapport de travail, permettent un maintien des emplois existants. Dans ses « Perspectives de l'emploi » [2010], l'organisation estime que l'utilisation du chômage partiel a permis de sauvegarder 221 500 emplois en Allemagne, 124 000 en Italie et seulement 18 000 en France. Une telle différence est, toujours selon l'OCDE, à rapporter à l'augmentation de la part des salariés allemands et italiens concernés par une mesure de chômage partiel entre 2007 et 2009 : en Italie, tous secteurs d'activité confondus, les salariés ayant bénéficié d'au moins une heure de chômage partiel étaient 1 669 000 en 2009 (1 400 000 en 2011) ; en 2011, les 950

En Italie, le dispositif de chômage partiel qu'est la Cassa Integrazione Guadagni (CIG), au-delà d'avoir permis le maintien d'un haut niveau d'emploi industriel, constitue un modèle plus général de gestion des fluctuations des besoins de main-d'œuvre assis sur la qualification dans l'emploi. En cela, il s'avère être alternatif à la sécurisation des parcours professionnels sur le marché du travail. Comme le montre Mara Bisignano, la CIG reste soumise à plusieurs contradictions. Toutefois, ce dispositif nous éclaire sur la nécessité de distinguer nettement la sécurisation de l'emploi comme support de la qualification et la sécurisation de l'emploi comme encadrement des trajectoires sur le marché du travail.

millions d'heures autorisées, rapportées à une moyenne hebdomadaire de 40 heures de travail, correspondent à près de 460 000 équivalents occupés à temps plein (*equivalente occupati*).

En d'autres termes, le maintien du niveau de l'emploi industriel dans ces deux pays est en lien direct avec leur choix politique et historique de recourir au chômage partiel afin d'amortir des situations de crise conjoncturelles ou structurelles. Mais si, par la place qu'ils accordent au chômage technique dans la politique de l'emploi, Allemagne et Italie présentent une certaine proximité, les dispositifs mis en œuvre diffèrent pour au moins deux principales raisons. Premièrement, l'indemnisation du chômage partiel est versée en Allemagne au titre de l'assurance chômage alors qu'en Italie, elle relève d'une institution spécifique et indépendante d'un régime général au demeurant peu développé. Deuxièmement, si les salariés allemands sont contraints lors des périodes de suspension d'activité de suivre des actions de formation visant à accroître leur employabilité, les salariés italiens ne semblent pas pour l'heure soumis à des formes d'activation particulières. Voilà qui interroge le type de défense de l'emploi préconisé par l'Union européenne depuis la Stratégie européenne de l'emploi des années 1990.

Si partout en Europe l'ensemble des acteurs des relations professionnelles (syndicats, patronat, pouvoirs publics) entend défendre l'« emploi », l'usage fait de ce terme est loin d'être univoque. Une première acception de l'emploi le pense comme une institution porteuse des droits sociaux et salariaux adossés au poste de travail :

« défendre l'emploi » consiste à *stabiliser les postes de travail* et garantir la carrière dans des marchés internes ou professionnels. Dans une autre acception, l'emploi prend la forme marchande d'une trajectoire sur le marché du travail : « défendre l'emploi » revient alors à *sécuriser les parcours professionnels*. Dans les politiques pour l'emploi promues au niveau communautaire, on retrouve de manière particulièrement prégnante une orientation favorable à la seconde acception : flexicurité, injonction d'amélioration de l'employabilité, rôle décisif de l'intermédiation sur le marché du travail. On mesure là l'importance d'une réflexion sur les traditions nationales.

En Italie, la logique du maintien de l'emploi comme support des droits attachés au poste de travail est au cœur d'une stratégie des acteurs construite autour d'un dispositif de chômage technique (partiel ou total) de portée majeure, créé il y a plus de 70 ans et qui n'a jamais cessé d'évoluer au cours du temps : la *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG), littéralement « caisse d'intégration des gains » que l'on propose de traduire par « Caisse de compensation salariale ». Cela n'exclut pas pour autant des pratiques associées à la seconde acception de l'emploi que l'on retrouve dans certaines formes de régulation des discontinuités professionnelles gérées sur le marché du travail (chômeurs, travailleurs para-subordonnés, travailleurs intérimaires, etc.).

Genèse et déploiement de la CIG comme stratégie de sécurisation des postes de travail

La CIG constitue un instrument historique de gestion des fluctuations conjoncturelles de l'activité productive dont les origines remontent à la période fasciste. Inscrite dans un modèle corporatif des relations professionnelles mis en place dans les années 1920, la CIG a été instituée en 1941 (*i. e.* contrat collectif de travail du 13 juin concernant les ouvriers de l'industrie) afin de préserver la continuité salariale des travailleurs opérants dans certaines entreprises industrielles du Nord qui subissaient une réduction partielle ou totale de travail. Cette réduction ne devait être imputable ni à l'employeur ni aux travailleurs et le soutien était temporaire : les ouvriers concernés percevaient une allocation de remplacement équivalente à 75 % du salaire correspondant aux heures de travail non effectuées pendant un maximum de trois mois (renouvelable une fois). L'accord identifiait 39 bassins de main-d'œuvre dans les régions de Lombardie, Piémont, Vallée d'Aoste, Émilie-Romagne, Trentin, Vénétie et Frioul. Il s'agissait alors d'éviter la mobilité des secteurs en difficulté du fait de la guerre vers les secteurs en pleine expansion comme l'industrie d'armement, à la fois pour contenir la hausse des salaires et pour préserver l'outil industriel d'après-guerre. Par ailleurs, le souci était d'éviter de nouveaux conflits sociaux. Une cotisation patronale

élevée à l'époque – 5 % du salaire brut en juillet 1941 –, collectée par l'Institut national de prévoyance sociale, permettait de rembourser le montant de la compensation versée au préalable par l'employeur à ses salariés et de prendre en charge certaines mesures relevant de la protection sociale comme les congés de maternité. La politique ainsi mise en œuvre ne se contentait donc pas de contenir la mobilité du travail : il s'agissait aussi d'un soutien salarial pour une population en grande pauvreté et soumise à des pénuries d'approvisionnement (Cherchi, 1958).

C'est ainsi que ce dispositif initialement transitoire très vite utilisé comme outil à la fois de politique industrielle et de consensus social deviendra à partir de 1945 le dispositif par excellence de gestion des fluctuations des besoins de main-d'œuvre sur l'ensemble du territoire. Après avoir été intégrée dans une législation temporaire d'interdiction des licenciements (1945-1947) concernant les entreprises des mêmes régions septentrionales, la CIG est étendue en août 1947 à la totalité du territoire. En 1968, la législation sur la CIG connaît une

évolution majeure avec la création d'un double volet d'application de la mesure. D'une part, il est possible de recourir à une CIG ordinaire pour atténuer les effets imputables à un ralentissement temporaire de l'activité productive indépendamment de la taille de l'entreprise. Ce type de recours est limité à 12 mois (24 pour les régions méridionales). D'autre part, une CIG extraordinaire peut être demandée pour une durée allant d'un an pour crise économique à quatre ans lorsque l'entreprise doit faire face à un processus de restructuration et/ou de réorganisation industrielle : pendant le processus qui peut mener à la fermeture, les salariés restent sous contrat de leur entreprise. Dans les deux cas, les salariés perçoivent une indemnité de remplacement équivalente à 80 % du salaire qui aurait été perçu pour les heures chômées, dans la limite d'un plafond révisé annuellement (et qui, nous le verrons, sera de plus en plus faible en cas de chômage total). En 1972, outre la priorité d'embauche pour les salariés licenciés après une période de CIG et la validation des périodes de CIG pour les régimes de retraite et de maladie, la loi étend considérablement le recours à la CIG extraordinaire en l'autorisant aux cas de reconversion d'entreprise (y compris la cessation d'activité et la faillite à partir de 1979 avec interdiction des licenciements collectifs), en l'élargissant aux employés et surtout en supprimant toute limite temporelle, faisant en cela écho à la volonté patronale de politique étatique de soutien industriel : le financement est partagé entre la cotisation des employeurs et une dotation budgétaire. L'hostilité syndicale à la possibilité d'une compensation salariale indéfinie conduira en 1975 au retour à la durée limitée à 12 mois au cours de deux ans pour la CIG ordinaire et à 18 mois pour la CIG extraordinaire, cependant que les périodes chômées ne seront prises en compte dans le

En Italie, la CIG a fini par incarner une logique de sécurité des travailleurs assise sur la sauvegarde du poste de travail alternative aux dispositifs de protection sociale tournés vers l'indemnisation du chômage

calcul des pensions de retraite et d'invalidité que dans la limite d'un plafond fixé à 36 mois au cours de la carrière.

Ainsi, contrairement à des dispositifs nationaux de protection sociale tournés vers l'indemnisation du chômage, la CIG a fini par incarner une logique de sécurité des travailleurs assise sur la sauvegarde du poste de travail (et du lien de subordination à l'employeur). En tout cas dans l'industrie qui enregistre en 2011 près de 80 % des heures de CIG (763 millions sur les 950 millions d'heures autorisées).

Une adhésion syndicale ambiguë

Si du côté patronal la centralité de la CIG en tant qu'instrument privilégié de la flexibilité interne a été rarement remise en question (même si nous allons voir que *Confindustria* s'oppose aujourd'hui à la CIG extraordinaire), du côté syndical les positions exprimées ne peuvent se résumer en une orientation unitaire et univoque. Jusqu'en 1968, la demande d'autorisation de CIG était à l'initiative du seul employeur. Prenant acte de la progressive décentralisation de la négociation au niveau de la branche puis de l'entreprise, jointe à la mobilisation croissante qui allait conduire à « l'automne chaud » sur la lancée de la conflictualité croissante des années 1960, la loi de 1968 institutionnalise la présence syndicale au sein des commissions chargées de discuter des causes de recours à la CIG. L'attribution de la CIG extraordinaire à une entreprise par décret ministériel a un préalable indispensable : la consultation conjointe des organisations syndicales les plus représentatives et des associations patronales. La volonté d'intégrer les syndicats dans la décision soulève une ambiguïté de fond : d'une part, les organisations syndicales montraient leur scepticisme sur la légitimité et l'efficacité de la CIG, d'autre part, elles étaient désormais parties prenantes du processus.

En effet, le postulat reposant sur la centralité du maintien de l'emploi cautionne une politique publique de soutien inconditionnel aux entreprises. Jusque dans les années 1960, les entrepreneurs étaient exonérés de tout contrôle en amont de la demande de CIG, et celui qui s'exerçait pendant et après était presque inexistant. Il faudra attendre plusieurs années après la loi de 1968 pour assister à l'émergence d'un système véritablement négocié d'utilisation de la CIG. La loi de 1975 instaure une procédure obligatoire de consultation des représentants syndicaux d'entreprise pour tout recours à la CIG. Les représentants syndicaux contribuent aussi à l'application du dispositif et veillent à une distribution équitable de la réduction horaire entre les salariés selon un principe de rotation de la main-d'œuvre.

Si l'institutionnalisation de la contribution des syndicats à la CIG a réduit son arbitraire patronal, les deux autres

critiques syndicales – à savoir son rôle d'instrument patronal de modération salariale et son financement faisant peser sur la fiscalité et non aux seules entreprises les coûts des plans de restructuration – n'ont pas été levées. Certes, la loi de 1975 introduit un principe de pollueur-payeur en instituant une cotisation additionnelle à la charge de l'entreprise recourant à la CIG ordinaire, à hauteur de 8 % du montant de la compensation salariale attribuée à ses salariés, mais la contribution publique demeure et sera jusque dans les années 1990 l'unique financement de la CIG extraordinaire.

Quant à la baisse des salaires, les principales confédérations syndicales, en défendant la logique sous-jacente à la CIG de protection de la qualification du poste de travail comme moyen de garantie du rapport salarial, acceptent une modération salariale conséquente à la réduction des heures travaillées. En 2010, alors que le salaire annuel moyen des travailleurs de l'industrie (hors construction) de l'Europe des quinze était de 37 000 euros environ, en l'Italie il était de seulement 30 700 euros.

Quelle articulation entre la CIG et l'indemnisation du chômage ?

La CIG répond au besoin d'un instrument capable de satisfaire à la fois les intérêts patronaux de flexibilité organisationnelle et la garantie d'une continuité salariale pour les travailleurs. C'est un système de flexicurité dans l'emploi alors que la rhétorique communautaire invite à une sécurisation des parcours professionnels sur le marché du travail, sécurisation que revendiquent ceux qui à l'heure actuelle contestent la CIG et se heurtent à de vives critiques

tant syndicales que patronales. Car d'un point de vue syndical, la CIG incarne bien une revendication de protection du poste comme moyen de protection salariale et de défense des droits associés à l'emploi, mais aussi comme moyen de qualification : l'égalité de la réduction du temps de travail des salariés concernés, qui est au cœur du dispositif, suppose une grande mobilité professionnelle, une polyvalence gage de solidarité et de formation informelle plus efficace que l'activation des personnes sur le marché du travail. Et d'un point de vue patronal, elle reflète une stratégie de maintien d'une main-d'œuvre qualifiée et de réduction des coûts.

La force d'une flexicurité interne est qu'elle rencontre des intérêts entrepreneuriaux et des revendications syndicales. La conséquence directe de la mise en œuvre de la CIG au niveau de l'entreprise passe par l'éloignement et le non renouvellement de la main-d'œuvre assujettie à une relation contractuelle dite atypique (intérimaires, stagiaires, CDD, etc.). D'ailleurs, il y aurait une certaine incohérence à voir coexister un dispositif de chômage partiel et le recours à du personnel à durée déterminée. Toutefois, à un niveau macro, cette

La CIG est un système de flexicurité dans l'emploi alors que la rhétorique communautaire invite à une sécurisation des parcours professionnels sur le marché du travail

stratégie de flexibilité sur les marchés internes finit par justifier l'instauration de nouvelles formes de contrats atypiques à destination prioritairement des salariés des petites entreprises, des apprentis, des intérimaires, des primo-demandeurs ou des retours en emploi, très développées en Italie.

De fait, CIG et indemnisation du chômage se présentent au départ comme deux dispositifs juxtaposés et étanches. Depuis les années 1980, les positions relatives de la CIG et de l'indemnisation du chômage connaissent d'importants déplacements.

Les niveaux d'indemnisation se sont rapprochés, car le plafond introduit dans la CIG en 1968 et réaffirmé en 1980 a des effets sévères : en cas de chômage total, il est aujourd'hui de 950 euros pour les salaires inférieurs à 2 000 euros bruts et 1 150 euros pour un salaire supérieur, soit le même montant que pour l'indemnisation du chômage, certes limitée à 8 mois. C'est dire combien les salariés les mieux payés et les plus qualifiés sont alors incités à quitter leur entreprise.

La CIG extraordinaire est contestée par *Confindustria* (alors qu'elle est vécue comme une mesure de paix dans les bassins de main-d'œuvre) et des liens sont mis en place avec l'indemnisation du chômage. Dès la fin des années 1970, la priorité au maintien dans l'entreprise laisse ouverte la possibilité d'une mobilité hors entreprise avec inscription de *cassintegrati* sur la liste d'attente du service public de placement (avec maintien de leur contrat de travail, ce qui les distingue bien sûr des chômeurs) et création de commissions régionales sur les besoins de main-d'œuvre et de requalification professionnelle. C'est « l'indemnité de mobilité » (*indennità di mobilità*) créée en 1991 dans le cadre d'un licenciement collectif (pour en bénéficier, il faut justifier d'une ancienneté d'au moins 12 mois et totaliser au moins 6 mois de travail effectif) qui introduit parmi les bénéficiaires de la CIG une distinction entre les travailleurs relevant du chômage partiel et ceux qui peuvent être considérés comme des sureffectifs permanents. Récemment, la réforme du marché du travail du gouvernement de Mario Monti a contribué à un rapprochement entre la logique de sécurisation des emplois garantie par la CIG et le modèle de sécurisation des transitions professionnelles. Ainsi, l'indemnité de mobilité devrait être supprimée au nom de l'équité, et ses bénéficiaires relèveront à partir de 2015 de l'indemnisation du chômage.

Face à ces réformes, les positions syndicales sont divergentes. L'unité des années 1970 a volé en éclats depuis 1984, et on retrouve entre la Confédération générale italienne du travail (CGIL) et la Confédération italienne des syndicats de travailleurs (CISL) un clivage comparable à celui qui sépare la CGT et la CFDT. La CGIL est attachée à la sécurité du poste de travail alors que le syndicat chrétien joue davantage sur les départs volontaires selon une stratégie de sécurisation des parcours individuels. La CISL ne défend pas aussi fermement que la CGIL l'article 18 de la loi de 1970 qui interdit les licenciements économiques dans les entreprises de plus de 15 salariés et que la réforme vient de

modifier en remplaçant l'obligation de réintégration par le remboursement des salaires perdus. Or, les trois confédérations syndicales et plus encore les fédérations de la métallurgie revendiquent une généralisation de la CIG. Fort d'un taux de syndicalisation important (35 % des salariés) dans toutes les branches professionnelles, les syndicats sont des interlocuteurs centraux et plus encore pour la partie industrielle du salariat qui regroupe les secteurs d'activité les plus concernés par la CIG et les plus marqués par l'empreinte syndicale.

Pour conclure, force est de constater que l'Italie a une forte tradition d'opposition entre l'emploi (CIG) et le marché du travail (indemnisation du chômage) contestée par la politique communautaire qui veut mettre le marché du travail au cœur de l'emploi (sécurisation des parcours). En mettant en évidence dans cette note les contradictions du dispositif italien, nous ne plaidons ni pour la CIG italienne contre la sécurisation communautaire, ni évidemment pour l'inverse, dont on voit les effets négatifs en France. Nous invitons à réfléchir au dépassement d'un conflit qui met aux prises les entrepreneurs et les bassins d'emploi d'un côté, les représentants (inter)nationaux du capital de l'autre, et laisse les salariés, et leurs syndicats, sans réelle prise sur la maîtrise de l'outil de production et du travail.

Mara Bisignano

Références :

- BISIGNANO M., 2013, « Formes de réglementation et de segmentation de l'emploi en Italie: la nature et les enjeux de la caisse de compensation salariale », in Béthoux E. et alii, *Emploi, compétences et relations professionnelles : quelles dynamiques de régulation aujourd'hui ?*, Éditions Octarès, Toulouse, à paraître.
- Cherchi T., 1958, *La cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria*, Éd. Giuffrè, Milano.
- INSEE, 2009, *L'industrie en France*, http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/indfra09k.PDF.
- OCDE, 2010, *Perspective de l'emploi*, Paris.

Les notes de L'Institut Européen du Salariat

Directeur de la publication: Bernard Friot

Comité de rédaction : Lucy apRoberts, Nicolas Castel, Jean-Luc Deshayes, Bernard Friot, Mathieu Grégoire, Matthieu Hély, Jean-Pascal Higélé, Emmanuel de Lescure, Maud Simonet.

Secrétariat de rédaction: postmaster@ies-salariat.org, IDHE, Université Paris Ouest Nanterre, Maison Max Weber, 200, av.de la République, 92001 Nanterre cedex 01.

ISSN: 1969-6442