Italie

Réforme du marché du travail et crise de la concertation sociale

Adelheid HEGE

Le retournement de conjoncture n'a pas encore inversé en Italie la tendance à une certaine amélioration de la situation de l'emploi. La situation économique n'en apparaît pas moins fortement détériorée à l'automne 2002. Les estimations de croissance pour 2002, plusieurs fois révisées à la baisse, se situent dans une fourchette comprise entre 0,6 à 1 % après une croissance du PIB nedépassant pas 0,1 et 0,2 % aux deux premiers trimestres. Le ralentissement économique se traduit par une baisse notable de la production industrielle (-3,6 % pendant les deux premiers trimestres) et a pour toile de fond une demande intérieure durablement déprimée. Le déficit budgétaire augmente (+3,5 % en moyenne annuelle), en même temps que les rentrées fiscales diminuent. Les estimations de l'inflation ont a plusieurs reprises été révisées à la hausse (elle atteignent 2,6 % en septembre, selon l'ISTAT). La mauvaise situation économique et budgétaire alimente le débat sur les perspectives d'aboutissement des réformes sociales annoncées ou mises en chantier par le gouvernement Berlusconi – par mi ces dernières, la réforme du marché du travail. Le « Pacte pour l'Italie » signé le 5 juillet 2002 par le gouvernement, une trentaine d'organisations patronales et deux des trois confédérations syndicales était pourtant censé mettre fin à des mois de violentes polémiques ponctués par de puissants mouvements de grève.

Une embellie de l'emploi sur fond de déséquilibres persistants

La situation de l'emploi en Italie se détériore tout au long de la décennie 1990 ; elle a pour toile de fond une croissance peu dynamique. Elle se redresse à partir de 1999 ; en 2001, le taux de chômage passe pour la première fois en dessous de la barre de 10 % (tableaux 1 et 2).

Tableau 1. Croissance du volume du PIB et de l'emploi en Italie

	Variation annuelle en pourcentage			Prévisions	
	Moyenne 1989-1999	2000	2001	2002	2003
Croissance du volume du PIB	1,5	2,9	1,8	1,5	2,8
Croissance de l'emploi	-0,1	1,9	2,0	1,5	2,0

Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE, juillet 2002.

Tableau 2. Evolution du taux de chômage, 1993-2001			
Année	**Italie**	**Régions**	
		Nord et Centre	Mezzogiorno
1993	10,1	6,8	17,1
1994	11,1	7,5	18,7
1995	11,6	7,6	20,4
1996	11,6	7,4	20,8
1997	11,7	7,3	21,3
1998	11,8	7,1	21,9
1999	11,4	6,5	22,0
2000	10,6	5,7	21,0
2001	9,5	5,0	19,3

Source : ISTAT (2002).

L'embellie de l'emploi se fonde avant tout sur la croissance de l'emploi tertiaire. Si le travail flexible et précaire progresse fortement dans les années 1990 (voir plus loin), la dernière période se caractérise avant tout par un redressement sensible de l'emploi à durée indéterminée (temps partiel et temps plein ; tableau 3).

Tableau 3. Evolution de l'emploi en Italie, janvier 2001 – janvier 2002				
	Valeurs absolues 2002 (millions)	**Variations 2002 - 2001**		
		en valeur absolue	en %	
Travailleurs actifs	21,64	+371 000	+1,7	
Salariés	15,7	+350 000	+2,3	
dont				
CDI temps plein	13,3	+301 000	+2,3	
CDI temps partiel	1,0	+81 000	+9,1	
CDD temps plein	1,0	+6 000	+0,6	
CDD temps partiel	0,4	-38 000	-8,3	
Travailleurs indépendants	5,9	+21 000	+0,4	
Personnes à la recherche d'un emploi	2,2	-181 000	-7,6	
dont				
chômeurs *stricto sensu*		-42 000	-4,8	
primo-demandeurs		-102 000	-10,4	
Evolution de l'emploi				
dans l'industrie	6,9	+30 000	+0,4	
dans les services	13,7	+378 000	+2,8	
dans l'agriculture	1,1	-37 000	-3,3	
Taux de chômage	Total	Nord	Centre	Sud
en janvier 2002	9,2	3,9	7,0	18,8
Variation 2002/2001	-0,8	-0,4	-0,9	-1,4

Source : ISTAT, Rilevazione trimestriale sulle forze di lavoro, gennaio 2002

Ce redressement n'annonce pas pour autant un investissement dans les structurels du marché du travail italien, même si les segments défavorisés en sont également bénéficiaires. Le marché du travail italien admet en effet une forte segmentation des situations de l'emploi selon la région d'origine, le sexe et l'âge des actifs. A une situation de plein emploi dans le Nord de l'Italie, continue de faire face le marché du travail sinistré du Mezzogiorno dont le système économique et productif reste très fragile. La Campanie, la Calabre et la Sicile figurent parmi les régions de l'UE enregistrant les plus forts taux de chômage (supérieurs à 20 % de la population active). Clivages territoriaux et sexuels se conjuguent pour exacerber les inégalités sur le marché du travail (tableau 4).

Si la proportion des jeunes de moins de 30 ans parmi les demandeurs d'emploi est en recul significatif sur longue période, elle n'autorise pas le diagnostic de « normalisation ». Du début des années 1960 au tournant des années 1990, cette proportion se situe entre 75 et 80 % ; elle descend à 66 % en 1993 et à 51 % en 2001. Le taux de chômage des jeunes travailleurs de 25 à 30 ans n'en est pas moins quasiment le double (et celui des 20 à 24 ans le triple) de celui des trentenaires, les écarts par âge étant plus accusés pour les hommes que pour les femmes (tableau 5).

Le taux d'activité est historiquement bas en Italie, ce qui place la péninsule au dernier rang de l'Europe des 15 (60,7 % en 2001 contre 69,2 % en moyenne européenne, selon l'OCDE). La tendance est à une progression lente, due notamment à une meilleure insertion des femmes dans un marché du travail qui pourtant les pénalise ; leur taux d'activité progresse de 41,9 % en 1993 à 47,3 % en 2001 (contre 73,6 % pour les hommes) (ISTAT 2002) [1].

Tableau 4. Taux de chômage des hommes et des femmes, par région

	1993	1996	1999	2001
Nord et Centre				
Hommes	4,6	5,0	4,3	3,5
Femmes	10,4	11,1	9,7	7,2
Mezzogiorno				
Hommes	13,3	16,7	17,3	14,8
Femmes	25,2	29,4	31,3	28,1
Total Italie				
Hommes	7,5	9,0	8,8	7,3
Femmes	14,6	16,1	15,7	13,0

Source : ISTAT (2002).

1. Plus fortement que pour les hommes, le taux d'activité des femmes est sensible au critère de l'appartenance régionale. Le taux d'activité des femmes du Mezzogiorno est de 36,4 % en 2001 contre 53,4 % pour leurs consœurs du Centre-Nord (33 % et 47 % respectivement en 1993). Pour les hommes, la relation est de 71 % et 75 % respectivement en 2001, niveaux quasiment identiques à ceux de 1993 (ISTAT 2002).

Ta bleau 5. Taux de chô mage par tranche d'âge						
Tranche d'âge	**1993**			**2001**		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
20-24 ans	24,3	32,2	27,9	23,4	30,2	26,5
25-29 ans	11,6	18,9	14,6	13,0	19,4	15,8
30-39 ans	4,8	11,1	7,2	5,9	12,0	8,4
40-49 ans	2,6	6,3	3,9	3,4	7,2	4,8
50 ans et plus	2,7	4,0	3,1	3,6	4,6	3,9

Source : ISTAT (2002).

Les dé bats sur l'em ploi de la dé cennie 1990

Les dé sé qui li bres Nord-Sud, le ca rac-tère ex cluant du mar ché du tra vail no tam-ment à l'égard des jeu nes et des fem mes, le faible taux d'activité et un sys tème de protection institutionnel couvrant cer tai-nes frac tions seu le ment de la force de tra-vail (Altie ri 1998) sous-ten dent les dé bats sur une réforme du marché du travail. Ceux-ci ne pren nent réel le ment de la vi-gueur que dans les an nées 1990. L'inertie du dé bat tient pour beau coup à des choix historiques : dans un contexte de sous-emploi endémique et de faibles ni-veaux de revenus, il s'agit de préserver l'em ploi, le sa laire et les droits ac quis des travailleurs stables (et notamment des hommes chefs de famille) au détriment des nouveaux entrants. A des zones de forte protection de l'emploi (de plus en plus identifiées à des aires de rigidité) font face des zo nes de non-droit ou d'ex-clu sion (Con fin dus tria 2002).

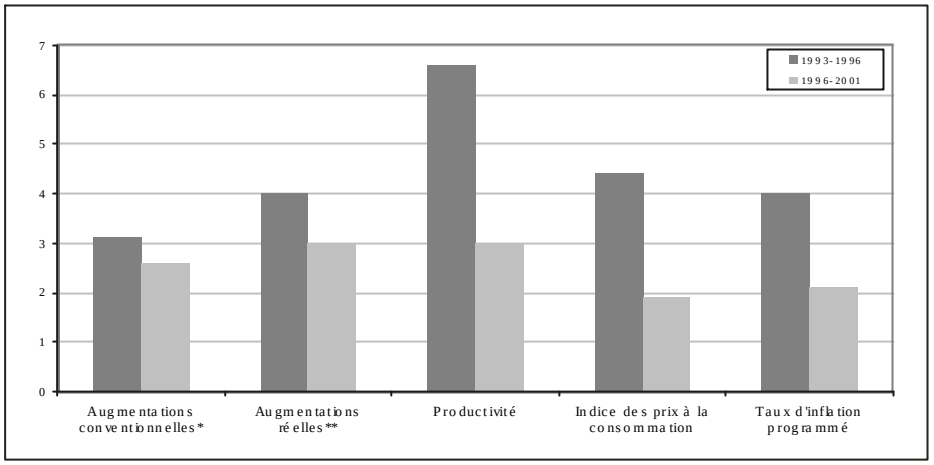
Pac tes so ciaux pour l'em ploi

Ce sont les gouvernements dits « tech ni ques »[1] ou de centre-gauche de la dé cennie 1990 qui en ta ment une po li tique de concertation ambitieuse débouchant sur des « pac tes so ciaux » pour l'em ploi. Cette politique de concertation qui s'étend au sys tème de la re pré sen ta tion et de la né go cia tion col lec tive ain si qu'à la réforme des retraites s'inscrit également dans la pers pec tive de l'entrée dans l'euro « avec les car tes en règle » (Hege 2000). Le mou ve ment syn di cal, uni, se plie à la discipline du compromis concerté qui consacre aussi sa propre légitimité d'ac-teur. Il respecte no tam ment les con train-tes de discipline salariale destinées à ve nir à bout d'une forte in fla tion ; du rant toute la dé cennie 1990, les aug men ta tions des salaires conventionnelles restent en dessous des gains de productivité (gra-phique 1).

L'ac cord du 23 juil let 1993 [2] an nonce des me su res de lutte contre le chô mage et

1. Dirigés, face à des majorités parlementaires instables par des hommes politiques identifiés à leur expertise technique plus qu'à leurs identités politiques (Amato, Ciampi, Dini, Prodi).
2. Cet accord interprofessionnel à l'origine d'un véritable tournant des relations professionnelles italiennes, redéfinit notamment la structure de la négociation collective fondée sur deux piliers : la négociation de branche quadriennale (biennale pour les salaires) et la négociation d'entreprise. La négociation de branche sur les salaires tient compte d'un « taux d'inflation programmé » ; la négociation d'entreprise vient attribuer des compléments de salaires, là où elle a lieu, en fonction de la productivité et de la rentabilité des entreprises (Hege 2000).

Graphique 1. La modération salariale de la décennie 1990
Augmentation des salaires, de la productivité et de l'inflation, en % 1993-1996 et 1996-2001



*Augmentations nominales.
** Les augmentations nominales « réelles » comprennent les compléments de salaires au-delà des augmentations conventionnelles générales (négociation d'entreprise, heures supplémentaires, décisions patronales unilatérales etc.).
Source : ISTAT (2002).

de promotion de la formation des jeunes en même temps que l'introduction d'une plus grande mobilité sur le marché du travail. Un second pacte (« *pacchetto Treu* » de 1996) réitère la priorité accordée à la formation professionnelle ainsi qu'à la flexibilisation du marché du travail *via* notamment le recours aux CDD et au travail temporaire. Il introduit l'instrument des « pactes territoriaux » *(contratti d'area)* dont l'objectif est de promouvoir l'investissement dans les zones où la situation de l'emploi est particulièrement détériorée. Cet accord permet aussi l'assouplissement « contrôlé », à titre expérimental, du droit du travail en vigueur. Le « pacte de Noël » de 1998 vise à stimuler l'emploi par la relance tant des investissements des entreprises que de la consommation des ménages ; il annonce une baisse des charges des entreprises *via* la diminution des contributions sociales et une exonération fiscale sur les bénéfices réinvestis.

Alors même que les retombées sur l'emploi des mesures annoncées (et très partiellement réalisées) sont estimées décevantes, le débat reste vif et contradictoire, qui porte sur l'arbitrage entre déréglementation du marché du travail et politiques de développement créatrices de nouveaux emplois. Il n'oppose pas seulement syndicats et organisations patronales. Les syndicats réclament une intervention plus résolue de l'Etat et des entreprises en faveur du développement des zones défavorisées, de l'amélioration des infrastructures, de la formation, de l'innovation et de la recherche. Les employeurs font de la dérégulation et de la flexibilisation du marché du travail leur cheval de bataille, insistant au passage sur la compression de la dépense sociale et la diminution des coûts salariaux. Mais les grandes confédérations syndicales, avec d'un côté la CGIL (majoritaire) et la CISL et l'UIL de l'autre, ne portent pas le

même regard sur la nécessité ou les risques de la flexibilité. La CISL juge inéluctable une plus forte différenciation des contrats de travail et des salaires afin de combattre plus efficacement le chômage des jeunes et le sous-emploi dans le Mezzogiorno ainsi que le travail au noir. La CGIL estime suffisants les instruments de flexibilité disponibles. Elle met en garde contre un débat qui tend à sacrifier à l'enjeu de la réduction du coût salarial et de la dépense sociale les objectifs de plus long terme de transformation du système productif, susceptibles de répondre d'un point de vue qualitatif aux contraintes compétitives de la période. Le gouvernement de centre-gauche de Massimo D'Alema (parti des démocrates de gauche, ex-PCI), à l'initiative du pacte pour l'emploi de 1998, est de son côté plutôt acquis à l'idée de la flexibilité accrue et de l'assouplissement du droit du travail afin de faciliter l'insertion des jeunes travailleurs.

La flexibilité d'abord

Sous le double effet des mesures politiques et du débat public et scientifique ambiant, l'attention se focalise sur les moyens d'augmenter la flexibilité du marché du travail. Celle-ci, progressivement, « entre dans les faits » (Altieri 1998, 68) ; les nouveaux statuts d'emploi se répandent de sorte qu'il existe désormais en Italie « au sein d'un marché du travail rigide, une vaste sphère de flexibilité » (*ibid.*). Le dernier rapport annuel de l'ISTAT (2002) fait état pour la période 1996-2000 d'une progression de 41 % du travail salarié « atypique », contre 1 % pour le « travail standard ». Les CDD et le travail temporaire contribuent fortement à cette croissance, après l'apprentissage et le travail à temps partiel. Dans l'industrie et les services privés, le travail non standard représente en 2000 23 % de l'emploi salarié, contre 18 % en 1996. Mais les zones du travail flexible ne s'arrêtent pas au monde salarié. Historiquement, le travail autonome occupe dans l'emploi total une place bien plus importante en Italie qu'ailleurs en Europe (ce qui explique aussi le faible taux de l'activité salariée) [1] ; ce secteur fournit un important volant de main-d'œuvre flexible. La vaste population des « *collaboratori coordinati e continuativi* » (estimée à 2 millions de personnes fin 2001) ne cesse de croître en même temps qu'elle se fémi nise. Affectés à des activités diversifiées, non qualifiées aussi bien que hautement qualifiées, les « co.co.co » combinent un statut formel d'indépendant avec une dépendance socio-économique de fait à l'égard de leur donneur d'ordre [2] (Altieri 2002).

1. L'emploi indépendant représente en 2000 24% de l'emploi total en Italie, contre 10 % en moyenne UE (hors Grèce et Portugal), alors même que l'agriculture occupe désormais une place marginale dans l'ensemble des formes du travail indépendant en Italie (Confindustria 2002). Les travailleurs indépendants sont des entrepreneurs, des membres des professions libérales, des experts, des artisans, mais aussi des travailleurs occasionnels et réguliers (collaborations coordonnées, *cf. infra*) (Altieri 1998).
2. Depuis 1993, les gouvernements ont pris des initiatives pour assurer aux travailleurs en situation de « para-subordination » une certaine couverture sociale, afin de réduire l'écart avec le statut des salariés en même temps que le risque de « dumping social ». La réforme des retraites de 1995 a institué un fonds propre, alimenté par un prélèvement de 10 % sur la rétribution, versé à parts égales par le collaborateur et son donneur d'ordre. Parmi les « co.co.co », on trouve des figures professionnelles aussi diverses que les gérants de sociétés, les professions médicales et paramédicales, les vendeurs, conseillers fiscaux, consultants, traducteurs, journalistes, publicitaires, standardistes etc. (Altieri 2002).

Alors même que le marché du travail se transforme en se flexibilisant, quelques choix de société s'avèrent durables. Le souci de maintien dans l'emploi l'emporte sur celui de l'aide à l'insertion ; la protection contre le licenciement des salariés stables employés dans les entreprises d'une certaine taille (plus de 15 salariés) [1] passe avant la préoccupation d'instaurer un revenu de substitution honorable en cas de perte d'emploi (Tuchszirer 2002). Les dépenses pour les politiques actives et passives de l'emploi sont bien en dessous de la moyenne européenne ; ainsi, l'allocation chômage se limite à 40 % du dernier salaire pour une période plafonnée à 180 jours. Les caisses du chômage technique et structurel (*Cassa integrazione guadagni ordinaria* et *straordinaria*) protègent par contre plutôt efficacement contre la réduction des revenus en période de crise ou de restructuration de l'entreprise. Derrière ces choix se profile aussi le rôle « d'amortisseur » privilégié que continue de se voir confier la famille, famille qui pourvoit aux besoins des jeunes en situation de travail précaire ou de chômage, leur aménageant le retour au bercail en phase d'exclusion[2].

Un pacte social sélectif sur la réforme du marché du travail ?

Le gouvernement de centre droit de Silvio Berlusconi, assuré d'une majorité confortable au Parlement, en tend faire de la réforme du marché du travail l'une des initiatives phare de la législature. Le patronat lui demande avec insistance, qui réclame notamment la réforme du licenciement, l'allègement des impôts, l'assouplissement des contraintes de la négociation collective, les exonérations fiscales des entreprises du Mezzogiorno.

Les propositions contenues dans le « Livre blanc sur le marché du travail en Italie » présenté par le gouvernement en octobre 2001 sont commandées par l'objectif d'augmenter de façon significative le taux d'emploi, en cohérence avec les recommandations des Conseils européens (Lisbonne, Stockholm). Le Livre blanc affirme d'emblée l'intention de ne pas voir s'enliser le processus des réformes dans des exercices de concertation « ritualisés et inefficaces » [3]. A la concertation tripartite chère aux gouvernements de centre-gauche et aux confédérations syndicales et qui avait porté durant la décennie 1990 sur des enjeux majeurs (politiques économiques, inflation, investissement, plans pour l'emploi …),

1. En Italie, 85 % environ des entreprises emploient moins de 15 salariés et se trouvent donc en dessous du seuil à partir duquel s'appliquent aux salariés les protections inscrites dans le « Statut des travailleurs » de 1970 (protection contre le licenciements, droits syndicaux).
2. Le rôle de la famille contribue pour beaucoup, selon les observateurs, au caractère non explosif du chômage de masse des jeunes en Italie. La réalité de la solidarité intrafamiliale vient désamorcer le conflit générationnel entre jeunes démunis de droits et aînés protégés tout comme elle permet aux acteurs politiques et économiques de renvoyer la gestion du problème à la sphère privée. *Cf.* Altieri, 1998 ; Ilvo Damanti, « I giovani e la nuova 'razza flessibile' », *La Repubblica,* 14 juillet 2002.
3. « Le gouvernement entend innover dans la méthodologie de l'échange avant même d'innover dans le domaine des contenus. Cela apparaît nécessaire à la lumière des expériences les plus récentes du dialogue social en Italie. Après les grands accords de 1984, 1992 et 1993, le débat entre institutions et acteurs sociaux a semblé décliner vers des formes rituelles et inefficaces » note, dans la préface au Livre blanc le ministre du Travail Maroni.

le nouveau gouvernement entend substituer le « dialogue social » s'inspirant des pratiques européennes. Il s'agit de mettre fin à la « politique du consensus » au bénéfice d'un processus de consultation et d'échange débouchant (ou non) sur des « accords progressifs » qui renoncent à contraindre fondamentalement la liberté de décision de la coalition gouvernementale.

Parmi les mesures destinées à améliorer la situation et les possibilités d'insertion dans l'emploi, le Livre blanc recommande la réforme des amortisseurs sociaux (services de l'emploi, allocation de chômage, caisses de chômage technique), l'assouplissement des règles du travail à temps partiel et temporaire, la différenciation des salaires entre le Nord et le Sud de l'Italie, la réforme du licenciement, la possibilité de dérogation aux normes collectives dans les contrats de travail individuels, la révision de la hiérarchie des normes collectives au détriment de la convention collective de branche.

Les observateurs voient dans le Livre blanc à la fois un catalogue relativement complexe de mesures pas toujours compatibles les unes avec les autres en même temps qu'un « défi » – si non une déclaration de guerre – lancé aux syndicats et à leur statut d'acteur « de suppléance » de la décennie 1990. C'est surtout la plus grande des trois confédérations syndicales, la CGIL, qui semble visée, la plus suspicieuse à l'égard du projet politique et de réforme du marché du travail du gouvernement Berlusconi. Mais avant même que la consultation annoncée ne s'organise, le gouvernement décide de centrer ses efforts de réforme sur la révision du dispositif de protection contre le licenciement. Inscrit dans un décret législatif (*legge de lega*) [1] de novembre 2001, ce projet soulève immédiatement un tollé. Il va ressouder (temporairement) un mouvement syndical divisé, déclencher des grèves et autres manifestations syndicales et citoyennes de grande ampleur, et diviser jusqu'au monde patronal[2].

La bataille de l'article 18, symbolique et politique

Les salariés travaillant dans des entreprises de plus de 15 salariés bénéficient, aux termes de l'article 18 du Statut des travailleurs, d'une garantie de réintégration après un licenciement abusif. Cette norme datant de 1970 donne lieu à des évaluations fortement contrastées. Pour la plus grande confédération patronale, la Confindustria, ainsi que pour le gouvernement Berlusconi, elle est un facteur de rigidité majeur du marché du travail. Fort coûteuse pour les employeurs condamnés par les juges [3], cette « particularité italienne » constitue dans leur analyse un frein à l'embauche autant qu'à la crois-

1. L'instrument de la *legge delega* autorise le gouvernement à adopter dans l'année suivant sa promulgation toute une série de décrets dans le champ esquissé. Il contourne de fait le débat contradictoire au Parlement.
2. La bataille syndicale et citoyenne contre l'abolition de l'article 18 et le débat social qui l'entoure sont décrits dans : Adelheid Hege, « Italie. Non au licenciement sans justification, le retour de la mobilisation syndicale », *Chronique Internationale de l'IRES*, 76, mai 2002, pp.3-24.
3. Le salarié qui se voit attesté un licenciement « sans juste cause » a le choix de réintégrer l'entreprise ou de mettre fin à son contrat de travail en touchant une indemnité à hauteur de quinze mensualités de son salaire ; il voit maintenu son salaire pendant la durée d'une instruction souvent longue.

sance des micro-entreprises, réticentes à franchir le seuil des 15 salariés.

Pour les syndicats, l'article 18 représente une barrière hautement symbolique et néanmoins efficace contre l'arbitraire patronal, la garantie – obtenue de haute lutte par les salariés lors des grands mouvements sociaux de la fin des années 1960 – de ne pas pouvoir être renvoyé à la maison du jour au lendemain « sans que personne ne t'explique pourquoi » [1]. Les observations de terrain et autres enquêtes scientifiques tendent à montrer que le très identitaire « *articolo18* » ne joue guère de rôle ni dans la faible propension à la croissance des entreprises italiennes (dont les effectifs sont concentrés plutôt dans une tranche de 8 à 12 salariés), ni dans la restriction des marges de flexibilité des politiques d'emploi des firmes. L'usage essentiellement pragmatique que font les employeurs des instruments de flexibilité disponibles semble plutôt rarement commandé par la motivation d'échapper aux contraintes du droit du licenciement (Altieri 2002). Les syndicats et leurs adhérents craignent par contre que le projet gouvernemental ne fasse figure de simple prélude à un processus de démantèlement plus général des protections collectives contre le licenciement.

Le projet du gouvernement prévoit la suspension temporaire et expérimentale de l'article 18. Pendant quatre ans, celui-ci cesserait de s'appliquer dans trois cas de figure : quand l'établissement franchit le seuil des 15 salariés ; quand il légalise sa situation en émergeant de l'économie souterraine ; quand des contrats de travail à durée déterminée sont transformés en CDI.

Le projet provoque la colère syndicale et citoyenne et donne lieu à des mouvements sociaux majeurs. Trois millions de personnes répondent en mars 2002 à l'appel de mobilisation de la CGIL, formant dans la capitale un gigantesque cortège ; une grève générale à l'initiative des trois confédérations fait s'arrêter le pays le 16 avril ; quelque 13 millions de salariés s'y associent. Alors même que le président du Conseil Berlusconi tend à mettre en doute la légitimité démocratique des manifestations et stigmatise notamment les visées « politiciennes » du leader de la CGIL, le monde patronal se fissure, et des voix discordantes se font entendre au sein même du gouvernement. Deux arguments sont avancés contre le projet de réforme du gouvernement Berlusconi :

- Celle-ci aura un faible impact puisque l'article 18, d'ores et déjà, touche une population très limitée. Moins de la moitié (46 %) des salariés italiens travaillent dans les entreprises de plus de 15 salariés ; les grandes entreprises mènent à bien des politiques de restructuration et de réduction des effectifs sans que leur autonomie ne se trouve restreinte par l'article 18.
- Le projet est guidé par un enjeu essentiellement politique qui met en danger le consensus social et, partant, les perspectives de réalisation d'autres volets (considérés comme plus essentiels) de la réforme du marché du travail. La volonté du gouvernement et de la Confindustria d'isoler la CGIL est relevée par nombre d'observateurs qui s'interrogent sur la solidité de compromis réalisés à l'encontre de la composante majoritaire du mou-

1. Sergio Cofferati lors de la manifestation du 23 mars 2002 à Rome.

ment syndical [1].

Face à la Confindustria qui, par la voix de sa direction, exhorte le gouvernement « à ne pas se laisser intimider par la rue », d'autres organisations patronales et notamment celle du commerce mettent en garde contre le risque d'un conflit social majeur qui aurait aussi pour inconvénient « d'en se voir sous son passage toutes les réformes importantes dont nous avons un besoin urgent » : placement des chômeurs, réforme de l'indemnisation du chômage, flexibilité négociée [2]. Les chefs de grandes entreprises (Fiat, Pirelli, Benetton, Pininfarina …) prennent publiquement leur distances avec ce qu'ils considèrent comme une « guerre de religion », rappelant leur attachement au consensus social et à des relations sociales sereines dans les entreprises. Ils dénoncent une stratégie délibérée de déstabilisation de l'acteur syndical par le biais de la division et mettent en doute l'efficacité de la réforme : « Ce n'est certainement pas l'article 18 qui pourra régler les problèmes de compétitivité de nos entreprises », rappelle Luigi Abete, ancien président de la Confindustria.

Au sein du mouvement syndical, la bataille de l'article 18 ressoude pour un temps une unité syndicale lamінée [3]. Après le changement de gouvernement, CISL et UIL ne cachent pas leur intention de s'émanciper du « pouvoir de veto » de leur grande homologue et de s'imposer comme les interlocuteurs « pertinents » de l'acteur politique au pouvoir. Les deux centrales font une lecture relativement optimiste du Livre blanc. Bien qu'elles réclament, elles aussi, le retrait du projet de modification de l'article 18, elles refusent de suivre la CGIL dans ses préparatifs d'un grand rassemblement de contestation voire d'une grève générale. Mais tout au long du printemps 2002, les initiatives de la CGIL rencontrent un fort écho dans la population … et auprès des militants des autres centrales. La CGIL derrière son secrétaire général Sergio Cofferati apporte un démenti au reproche d'isolement qui lui est adressé ; la centrale majoritaire réussit son pari de mettre sur pied un vaste mouvement de solidarité et de défense des droits des travailleurs qui entraîne dans son élan y compris la CISL et l'UIL.

Le pacte pour l'Italie conclu dans la division syndicale

Dans les semaines qui succèdent à la grève générale, le gouvernement donne des gages d'ouverture aux organisations syndicales (minoritaires), auxquelles il propose notamment une réforme des amortisseurs sociaux en échange d'une modification mineure du droit du licenciement. Ces pourparlers débouchent sur un accord baptisé « Pacte pour l'Italie », signé au début du mois de juillet 2002 par l'ensemble des organisations patronales, la CISL et l'UIL et le gouvernement. La CGIL refuse la signature d'un pacte « néo-corporatif » et, selon elle, « de très mauvaise qualité ».

Le pacte s'inscrit dans la logique esquissée par le Livre blanc. En mettant au centre de l'effort de réforme l'augmenta-

1. Le CGIL déclare en 2001 5,3 millions de membres parmi les salariés actifs et retraités ; la CISL et l'UIL totalisent ensemble 5,8 millions.
2. Sergio Billè, président de la Confcommercio, dans *La Repubblica* du 26.2.2002.
3. *Cf.* Adelheid Hege, « Négociation et concertation, le front syndical désuni », *Chronique Internationale de l'IRES,* 73, novembre 2001, pp.23-33.

tion du taux d'emploi italien et l'action en faveur de la croissance des entreprises, il se réclame des sommets européens de Lisbonne et de Barcelone. Le « Pacte pour l'Italie » comporte trois volets, portant respectivement sur la politique des revenus (fiscalité), l'emploi (« *Welfare to Work* »), et l'aide aux régions du Sud.

La réforme de l'article 18 y figure sous une forme atténuée : celui-ci sera suspendu pendant trois ans dans les entreprises qui franchiront le seuil de 15 salariés, y compris en embauchant des travailleurs à temps partiel ou en contrat de formation-travail. Les salariés de ces entreprises pourront être licenciés sans motif valable (« sans juste cause »), contre une indemnisation. Au bout des trois ans, les acteurs sociaux procéderont à une évaluation de la situation. Le gouvernement renonce à la disposition la plus contestée de son projet initial, qui aurait permis de suspendre l'article 18 en cas de transformation des CDD en CDI.

A la réforme des « amortisseurs sociaux » seront consacrés 700 000 euros par an. La durée de versement de l'allocation chômage sera prolongée de six mois à un an et portée à 60 % du dernier salaire (au lieu de 40 %) pendant les six premiers mois, pour baisser à 40 %, puis à 30 % durant les deux trimestres suivants. La réforme intègre pour la première fois des éléments d'activation afin d'instituer un « lien étroit entre l'attribution de revenus et les droits et devoirs des chômeurs ». Ainsi, le versement de l'allocation sera soumis à une obligation de participation à des programmes de formation. Une réorganisation des services de placement avec l'ouverture aux services privés est également au programme.

Dans son volet fiscal, le Pacte prévoit une réduction de la charge fiscale pesant sur les ménages et les entreprises. La réforme fiscale doit surtout bénéficier aux tranches de revenu basses et moyennes ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises. 5,5 milliards d'euros seront consacrés en 2003 à la réduction de l'imposition des bas revenus, alors même que le taux d'imposition sur les bénéfices des entreprises sera ramené de 36 % à 34 %.

Le pacte comporte enfin des engagements en faveur du développement du Mezzogiorno. Les ressources inscrites dans la loi de Finances doivent être progressivement rehaussées ; les aides à l'investissement dans les régions méridionales doivent s'élever à au moins 30 % de la dépense globale destinée au secteur public.

Les réactions au Pacte sont mitigées, et sa portée somme toute limitée est soulignée. Le retournement conjoncturel et la précarité de la situation budgétaire ont conduit bué à ce que ses auteurs cherchent à compromettre d'avance le coût des réformes annoncées. Le président de la Confindustria évoque le « tournant » qu'il constitue pour les réformes. Pour les confédérations syndicales signataires, il s'agit d'un « pacte positif qui sauve la concertation », tout en mettant largement à l'abri l'article 18. Si dans le camp patronal initialement dissident a prévalu le souci de clore un débat déchirant et démobilisateur, certaines voix s'élèvent pour souligner qu'il ne s'agit pas là d'un chèque en blanc donné au gouvernement. « Nous avons signé par esprit de service », souligne le président de la Confcommercio. « Mais les temps des promesses sont révolus. Cette fois nous voulons des actes » [1].

1. La Repubblica du 6 juillet 2002. La Legacoop, organisation patronale des coopératives, elle aussi signataire du pacte, recommande de son côté aux coopératives adhérentes … de ne pas appliquer la réforme de l'article 18.

L'opposition de centre-gauche et la CGIL critiquent notamment le volume très modeste des ressources consacrées à la réforme des amortisseurs sociaux [1] en même temps que l'absence totale d'initiatives en faveur des jeunes et des salariés précaires. Ils rappellent aussi que le volet fiscal du Pacte, notamment celui concernant les bas revenus, mobilise des ressources … engagées d'ores et déjà par le gouvernement de centre-gauche de Giuliano Amato. Si le soutien au Mezzogiorno fait l'objet d'une appréciation plus positive, il ne repose, selon la CGIL, sur « aucune source de financement assurée ». La plus grande confédération reproche à ses homologues signataires d'avoir cédé la protection contre le licenciement pour « un plat de lentilles ». « Avec l'accord du 5 juillet, la brèche est ouverte, et si nous ne réussissons pas à empêcher cette mesure, il ne sera plus possible dans trois ans, de revenir en arrière » [2].

Le pacte éclipsé par la politique salariale : un automne chaud en 2002 ?

A la rentrée 2002, les perspectives de mise en œuvre du pacte pour l'Italie semblent directement compromises par la forte détérioration des finances publiques. Les critiques adressées au gouvernement Berlusconi se multiplient, qui imputent la croissance du déficit et de la dette publique non seulement au contexte international, mais aussi au refus quelque peu obstiné de l'exécutif de se départir de ses prévisions macro-économiques optimistes, désormais ouvertement mises en cause par les organismes internationaux (FMI, OCDE, UE) ainsi que par la Confindustria. Cette dernière, pour la première fois depuis les élections législatives, prend ses distances avec le gouvernement et ses choix économiques. Aux yeux de nombre d'observateurs, une phase vertueuse de maîtrise des dépenses et du coût de la vie, à l'origine de l'admission de l'Italie dans la zone euro malgré l'ampleur de son déficit public, semble toucher à sa fin.

La décision du gouvernement de contenir l'inflation *via* l'octroi d'une forte discipline salariale est critiquée au-delà des rangs des confédérations syndicales – et rapproche ces dernières. Au moment où quelque 6,8 millions de salariés italiens des secteurs public et privé attendent le renouvellement de leurs conventions collectives, le gouvernement fixe le « taux d'inflation programmé » à 1,4 %. Aux termes du pacte de 1993, le TIP s'impose aux organisations syndicales et patronales comme une référence obligée dans la négociation salariale, l'écart entre inflation programmée et réelle faisant l'objet de négociations *a posteriori*, lors du round suivant de négociations deux ans après. Nombre d'acteurs et d'observateurs – dont les organisations patronales du commerce – jugent « irréaliste » si non « fantaisiste » le

1. La CISL et l'UIL avaient chiffré à 5 milliards d'euros le coût de la réforme des amortisseurs sociaux à laquelle le pacte pour l'Italie destine 700 000 euros.
2. Un différend oppose au lendemain de la signature du pacte les syndicats signataires au ministère du Travail sur la question de la gestion de la sortie de la phase d'expérimentation. Qu'adviendra-t-il de l'article 18 dans l'hypothèse d'une évaluation négative de l'expérience au bout de trois ans ? Pour les syndicats, l'article 18 retrouverait alors automatiquement sa validité antérieure. Pour le gouvernement, il continuerait de s'appliquer aux entreprises ayant franchi le seuil de 15 salariés durant la phase d'expérimentation.

taux retenu par le gouvernement, alors même que les prévisions d'inflation s'élèvent désormais à 2,6 %. La perte annoncée du pouvoir d'achat des salariés ne sera guère en mesure de stimuler une demande intérieure déprimée ; la conflictualité sociale n'en pourra qu'être attisée, qui déjà est en forte hausse en 2002 (l'augmentation des heures de grève est de 454 % au premier semestre, selon l'ISTAT). Après la CGIL, l'UIL et la CISL menacent de « grèves générales » dans les branches si le gouvernement refuse de revaloriser à la hausse le taux d'inflation programmé. Cette mobilisation pour les salaires intervient dans un contexte de mécontentement social croissant : alors même que la CGIL n'entend pas lâcher sur l'article 18 – annonçant une grève générale pour le 18 octobre – la contestation citoyenne et syndicale se manifeste sur d'autres terrains : justice, école, médias, santé, immigration. Un « automne chaud » en 2002 ?

Sources :

Altieri, Giovanna (1998), «Les politiques de l'emploi en Italie», *Cahiers du Centre d'études pour l'emploi,* 37, pp.49-70.

Altieri, Giovanna (2002), «Italie. La flexibilité du marché du travail : débat politique et pratiques de terrain», *Chronique Internationale de l'IRES*, 76, mai, pp.15-24.

Confindustria (2002), «Rigidità del mercato del lavoro e ammortizzatori sociali in Italia e in Europa», in: *Seminario di previsioni macroeconomiche di Confindustria: il mercato del lavoro.*

Hege, Adelheid (2000), «La négociation collective en Italie à l'heure de l'union monétaire», pp.163-187, *in* Philippe Pochet (ed)., *Union monétaire et négociations collectives en Europe*, Bruxelles-Bern, PIE-Peter Lang.

ISTAT (2002), *Rapporto annuale : la situazione del paese nel 2001*, Rome.

Tuchszirer, Carole (2002), « L'essor des activités occasionnelles en Italie: une réponse à la forte rigidité du marché du travail », *in* Florence Lefresne en collaboration avec Carole Tuchszirer, *Activités occasionnelles et normes d'emploi : l'apport des comparaisons internationales, convention de recherche IRES-DARES*, mars.