Italie

La fin de l'exception italienne ?

Le début de la décennie 90 a été marqué pour l'Italie par de profonds changements dans les règles de formation et d'évolution des salaires, formalisés par l'émergence d'un nouveau modèle de négociation collective, ainsi que dans les principales règles de fonctionnement du marché du travail. Plusieurs grandes réformes ont vu le jour, alignant progressivement l'économie italienne sur celle des autres pays industrialisés. Ces deux volets, les salaires et l'emploi, ont représenté les principaux enjeux de la négociation entre les syndicats, le patronat et l'Etat. Et les syndicats sont actuellement placés devant un arbitrage douloureux à effectuer entre la défense des salaires et celle de l'emploi. On ne peut par conséquent comprendre leur logique d'évolution séparément.

Désindexation des salaires

En matière de salaire, le fait le plus important est la disparition de l'échelle mobile qui constituait depuis la guerre, le principal instrument de défense du pouvoir d'achat des salariés italiens. Ce mécanisme assurait (partiellement) l'indexation automatique des salaires sur les prix. La disparition de l'échelle mobile s'est faite en plusieurs étapes : elle est d'abord suspendue dans le cadre d'un accord entre le patronat et les syndicats en décembre 1991 ; son arrêt de mort définitif est formalisé par l'accord du 31 juillet 1992, qui bloque également la négociation salariale d'entreprise jusqu'à la fin de l'année 1993 et contient l'évolution des salaires du secteur public dans les limites strictes de l'inflation programmée (3,5 %). Cet accord a donné lieu au sein de la principale organisation syndicale italienne, la CGIL, à une crise interne très sérieuse qui avait amené son secrétaire général, B. Trentin, à mettre sa démission dans la balance. Il laissait en outre ouvert le choix d'un mécanisme de rattrapage des salaires et de négociation substitutif à l'échelle mobile, qui devait faire l'objet d'une deuxième phase de négociation. Les enjeux de cette nouvelle phase s'avéraient particulièrement importants, en ce qu'ils devraient fixer les grands axes d'un nouveau modèle de répartition des revenus et de négociation collective, compatible avec une croissance fortement ralentie et la perspective de l'intégration européenne.

Cette deuxième étape a été franchie le 3 juillet dernier avec la signature d'un accord global portant à la fois sur la négociation collective, les salaires et l'emploi, ainsi que sur le soutien à la recherche et à l'innovation technologique. Il était important de parvenir à un compromis avant la phase de renouvellement des grandes conventions de branche prévue au début de 1994. Cet accord fixe les nouvelles règles de négociation des salaires et jette les bases d'une politique des revenus destinée à contenir l'inflation. Le salaire sera désormais négocié à deux niveaux :

- le niveau de la branche qui donnera lieu à l'établissement de conventions au niveau national destinées à fixer les augmentations salariales prévues pour deux ans sur la base de l'inflation programmée et des orientations de politique économique du gouvernement. Ces accords nationaux fixent le cadre des accords d'entreprise.

- le niveau de l'entreprise ou de la région, où seront négociées des augmentations de salaire en fonction des résultats de l'entreprise. Les augmentations accordées dans le cadre de cette négociation "complémentaire" sont liées à des objectifs de productivité, de compétitivité et de qualité fixés entre les directions d'entreprise et les syndicats. Dans l'entreprise, les instances de représentation sont les RSU (1) dont les 2/3 sont élus par l'ensemble des travailleurs et 1/3 désigné ou élu par les organisations syndicales représentatives, conformément à l'accord cadre de 1991 signé par les trois organisations syndicales.

L'accord prévoit en outre que la plate-forme syndicale sera présentée trois mois avant la fin de la durée de validité du précédent contrat pour laisser aux parties le temps de se mettre d'accord. Durant ce laps de temps, il ne devra y avoir aucune grève ni action menée du côté des directions d'entreprise susceptibles de venir perturber la phase de négociation. Des sanctions économiques sont prévues en cas de rupture de cette période de trêve contractuelle. Après trois mois de vacance contractuelle, les travailleurs auront droit à une indemnité de 30 % par rapport au taux d'inflation prévu, de 50 % si la vacance est de 6 mois.

(1) Les Représentations Syndicales Unitaires sont les structures de base de représentation des salariés dans l'entreprise. Elles ont été instituées par l'accord syndical du 1er mars 1991 en lieu et place des conseils d'usine pour asseoir le monopole représentatif des confédérations syndicales dans l'entreprise, cf. "Accord syndical sur la réforme des instances représentatives dans l'entreprise", *Chronique Internationale*, n° 10, mai 91.

Dégradation de l'emploi

Cet accord met donc fin à tout mécanisme de réalignement automatique des salaires sur les prix sans offrir de garantie de maintien global du pouvoir d'achat. Il jette de surcroît les premiers jalons d'un système contractuel "participatif" au niveau de l'entreprise.

En matière d'emploi, plusieurs grandes réformes ont également vu le jour depuis le début des années 90, allant dans le sens d'une dérégulation du marché du travail et d'une certaine normalisation du "modèle italien de flexibilité". Ces réformes ont été prises sous la pression d'une situation de l'emploi de plus en plus dégradée, caractérisée par l'augmentation du taux de chômage, et la succession de plans de restructuration au sein des grandes entreprises, qui s'est traduite par la mobilisation croissante des principaux instruments de lutte contre le chômage (chômage technique, préretraites, etc.) (cf. graphique). Et dans des conditions où le chômage a également touché les travailleurs les plus "protégés", c'est-à-dire des hommes, chefs de famille, travaillant dans les régions du centre-nord de l'Italie et des zones industrialisées du Mezzogiorno.

Alors que la décennie 80 s'était soldée par une croissance globalement positive de l'emploi liée au dynamisme du tertiaire (1), le début de la décennie 90 est en effet marqué par un ralentissement net des créations d'emplois dans ce secteur, où elles parviennent tout juste à compenser les pertes d'emploi dans l'industrie et dans l'agriculture. La situation s'est tout particulièrement dégradée en 1992, portant le taux de chômage à 11,5 % de la population active (2). Parallèlement, le recours aux principaux amortisseurs sociaux est allé croissant : durant cette même année 92 , 250 000 travailleurs ont été mis au chômage technique (Cig à 0 heure), 45 000 ont été mis en préretraite et 100 000 ont été inscrits sur les listes de mobilité. Le total des travailleurs ainsi expulsés momentanément ou définitivement du système productif avoisine 400 000 personnes, équivalant à autant de chômeurs supplémentaires.

Les réformes en matière d'emploi ont donc porté principalement sur le mode de fonctionnement de ces amortisseurs sociaux, en particulier le système d'indemnisation des salariés mis en chômage "technique" connu sous le nom de Cig (Cassa Integrazione Guadagni) (3). Ainsi était votée en juillet 91 une loi de réforme du marché du travail qui visait à limiter la durée de recours à la Cig extraordinaire (à deux années en cas de restructuration de l'entreprise), à interdire le recours simultané à la Cig ordinaire et extraordinaire, tout en étendant le droit de recourir à la Cig ordinaire aux employés et cadres de l'industrie, de l'agriculture et du bâtiment. Cette loi instaurait également une procédure de mobilité pour les travailleurs mis au chômage technique et ne pouvant, au bout des deux ans, réintégrer l'entreprise comme prévu. Ces travailleurs pouvaient être inscrits pendant 1 à 3 ans selon les cas sur des listes spéciales dites de "mobilité", en attente d'être réembauchés, en bénéficiant des avantages de la Cig (4). Enfin, elle prévoyait la mise en place d'un nouveau plan de préretraite.

Réformes du marché du travail et de la négociation collective

Mais c'est au cours de l'année 1993 qu'ont été votées les réformes les plus "novatrices" du point de vue des règles qui régissent le fonctionnement du marché du travail italien, amorçant un processus de déréglementation sans précédent du rapport de travail. Un maxi-décret a d'abord été adopté au début de l'année, visant à affronter la crise de l'emploi et à favoriser l'accès du marché du travail aux catégories les plus exposées au chômage. Un fonds pour l'emploi, doté de 1 350 milliards de lires (soit presque

(1) 1,2 millions d'emplois créés, résultat de la création de 3 millions d'emplois dans le tertiaire et de la perte de 1 million d'emplois dans l'industrie et 800 000 dans l'agriculture.

(2) Source : Banca d'Italia, 1993. Ce taux a récemment été révisé par l'Istat pour aligner les statistiques italiennes sur les normes internationales. Des critères plus rigoureux de dénombrement des chômeurs ont été adoptés, ayant pour résultat d'avoir fait baisser le taux de chômage italien à 9,5 % au relevé de l'Istat d'octobre 1992. Mais cette harmonisation tient toujours à l'écart des statistiques du chômage les "cassintegrati" qui restent contractuellement salariés de l'entreprise.

(3) A côté d'un régime de base de l'assurance-chômage dont la couverture sociale reste faible (environ 20 % du salaire brut) et d'un traitement spécial pour les salariés de l'industrie étendu progressivement aux secteurs de l'agriculture et de la construction, fonctionne en Italie la Cig qui indemnise les salariés mis en chômage technique. Cette institution, dont les origines remontent à la seconde guerre mondiale, offre deux modes d'intervention : la Cig ordinaire qui prévoit l'indemnisation à hauteur de 80 % du salaire brut des ouvriers mis en chômage provisoirement à la suite d'une mauvaise conjoncture du marché ; la Cig extraordinaire en cas de crise de l'entreprise, d'un secteur ou de l'économie toute entière.

(4) Pour les détails, voir "Réforme du marché du travail : la nouvelle CIG est arrivée", *Chronique Internationale* n° 12 de septembre 1991.

5 milliards de FF), a été institué pour la période 1993-1995. Il doit servir à financer diverses initiatives concernant :

- la mise en place de contrats d'insertion à durée déterminée (de 6 à 12 mois) pour les jeunes âgés de 16 à 32 ans, qui permettront aux entreprises concernées de bénéficier d'exonérations de charges sociales (1).

- un salaire d'entrée fixé à 70 % du minimum conventionnel de la branche la première année et 80 % la seconde, prévu pour les chômeurs de longue durée (inscrits au moins pendant deux ans sur les listes de placement) et des travailleurs situés dans des zones particulièrement déprimées.

- une extension de six mois de la durée d'indemnisation du chômage pour les travailleurs inscrits sur les listes de mobilité et une prolongation de cette même procédure jusqu'à l'ouverture des droits à la retraite pour les travailleurs des secteurs en crise (sidérurgie, chimie, industries liées à la défense).

Ce plan, qui introduit la possibilité de négocier des salaires différenciés selon les régions, vient d'être complété par l'accord du 3 juillet, qui ouvre la voie au développement, jusque-là fort limité en Italie, de formes d'emplois "atypiques", dont la mesure la plus spectaculaire concerne l'introduction du travail intérimaire (2). Parmi les différentes mesures en matière d'emploi qui figurent dans cet accord global , on trouve :

- une accélération du délai de recours à la Cig extraordinaire (40 jours) ;

- une extension des ayant droit à la Cig ordinaire, notamment les entreprises de moins de 50 salariés qui pourront également en bénéficier jusqu'au 31 décembre 1995 ;

- des mesures de fiscalisation des charges sociales et de recours à la Cig prises en faveur des entreprises du secteur tertiaire (banques, commerce, et services) ;

- une augmentation de l'indemnité de chômage de près de 40 % pour les secteurs ou pour les travailleurs qui ne peuvent bénéficier de la Cig extraordinaire (3) ;

- une prolongation à 32 ans de la limite d'âge des bénéficiaires des contrats emploi-formation dont la durée maximum reste inchangée mais dont les obligations en matière de formation deviennent plus exigeantes pour les qualifications moyennes-basses (4) ;

- l'introduction de formes de salaires d'entrée pour favoriser l'insertion des travailleurs, qui devront être négociés au niveau régional entre les agences pour l'emploi, les syndicats et les entreprises (soit un salaire correspondant à la durée du travail, non compris les heures employées à la formation) ;

- et enfin, la possibilité de développer des formes de travail à durée déterminée dans certains cas, ainsi que l'autorisation de recourir aux travailleurs intérimaires pour les entreprises des secteurs industriels et tertiaires à l'exclusion des qualifications de faible contenu professionnel. Ces contrats de travail seront régis dans le cadre d'accords collectifs au niveau de l'entreprise, qui devront en particulier maintenir un niveau mensuel minimum de revenu, au moins égal à celui prévu dans le même secteur pour des travailleurs salariés. Au bout de deux années d'application, il est prévu une évaluation du dispositif pouvant déboucher sur un élargissement du champ d'application de cette réforme.

Sauve qui peut l'emploi !

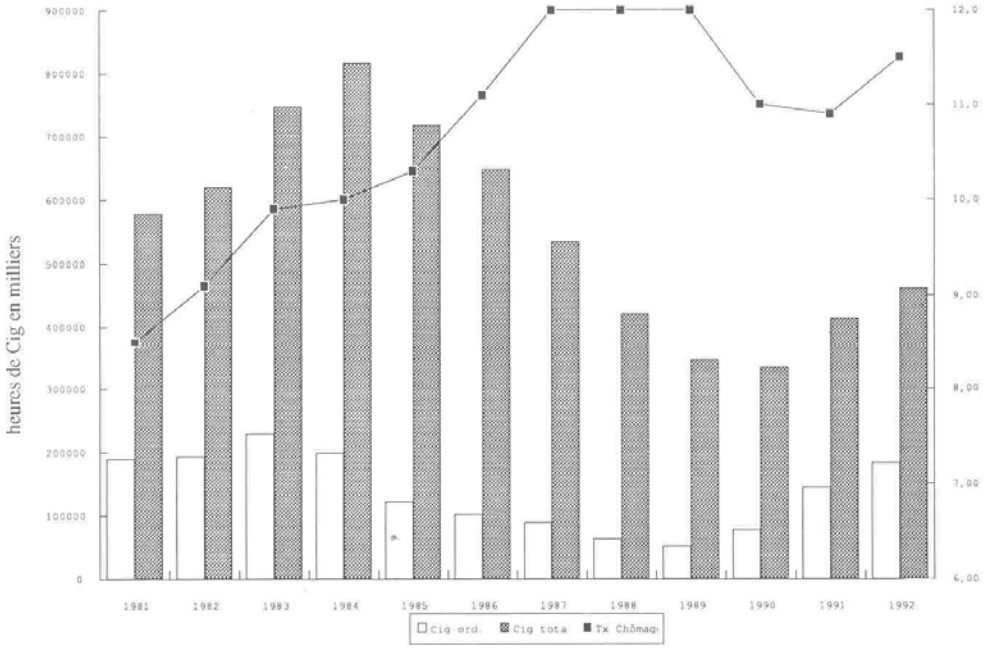
Ce dispositif vient d'être complété à la rentrée de septembre par l'adoption en conseil des ministres d'un plan de relance de l'emploi qui débloque 10 000 milliards de lires supplémentaires (soit environ 36 milliards de FF), dont 3 700 milliards pour le Mezzogiorno. Cette mesure, qui s'inscrit dans le cadre d'une politique d'activation de la demande publique, est destinée à financer un programme de grands travaux d'utilité publique pour lequel les "cassintegrati" et les travailleurs inscrits sur les listes de mobilité pourraient être mobilisés (construction de nouvelles autoroutes, mise en oeuvre du projet de train à grande vitesse italien, etc.)

A la suite du protocole d'entente, les trois centrales syndicales ont engagé une phase de consultation des travailleurs dans les usines durant le mois de juillet afin d'éviter la vague de contestation qui avait suivi l'accord de 92, et qui avait provoqué une crise particulièrement forte au sein de la CGIL, manifestant de graves conflits internes. La composante minoritaire "Essere Sindacato" a d'ailleurs immédiatement entamé une campagne contre le oui alors que les instances dirigeantes de la CGIL ont dans leur majorité approuvé ce protocole d'entente (105 approbations contre deux motions qui ont récolté respectivement 18 et 20 votes). Même si son secrétaire général, B. Trentin, garde un jugement mesuré, tout en réaffirmant sa conviction que c'est le meilleur accord possible compte-tenu de la situation de crise dans laquelle est plongée l'Italie. C'est dans le nord de l'Italie, chez les métallurgistes de Lombardie où la tendance minoritaire de la CGIL compte de nombreux militants, que le refus d'entériner cet accord est le plus important. Sur l'ensemble des travailleurs consultés, c'est le oui qui a dominé globalement (67 % des votants) avec toutefois un pourcentage important de travailleurs qui n'ont pas pris part au vote.

Les syndicats sont aujourd'hui invités à discuter des problèmes d'emploi dans le cadre du récent plan de relance et de la loi de finance 94. Ce sera sans doute l'occasion de mettre à l'épreuve l'accord de juillet qui bouleverse assez radicalement le mode de régulation du rapport salarial mis en place dans les années soixante-dix, et qui manifeste l'orientation croissante du syndicalisme italien vers un modèle participatif à l'allemande.

Catherine Sauviat

Evolution du taux de chômage et du chômage partiel (heures Cig)



Source : d'après les données de la Banque d'Etalie

(1) Pouvant aller de 15 à 70 % en cas de transformation d'un contrat d'insertion en contrat à durée indéterminée pendant 6 mois dans le nord de l'Italie et 1 an dans le sud.

(2) Le travail intérimaire était jusque-là interdit en Italie, sauf dérogations accordées au secteur de la construction. De même, le travail à temps partiel ne concernait que 5,7 % de la population active en 1990, soit le ratio le plus faible parmi les principaux pays industrialisés.

(3) Il faut rappeler ici que le régime de base du chômage couvre à peine 500 000 personnes (les "disoccupati").

(4) Formation minimale de base, conversion d'au moins 60 % des contrats emploi-formation en emplois à durée indéterminée pour les entreprises désireuses de bénéficier à nouveau de ce type de contrats, évaluation de la formation sous la forme possible d'une certification mise en place au niveau européen.