Les politiques italiennes de l'emploi : une gestion des transitions professionnelles assurée par le chômage partiel

Italian employment policies : management of professional transitions ensured by partial unemployment

Italienische Beschäftigungspolitik : Bewältigung des beruflichen Wechsels durch Kurzarbeit

Las políticas de empleo italianas : una gestión de las transiciones profesionales asegurada por el desempleo parcial

Mara Bisignano

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/7556>

DOI : 10.4000/formationemploi.7556

ISSN : 2107-0946

Éditeur

La Documentation française

Édition imprimée

Date de publication : 31 octobre 2019

Pagination : 49-68

ISSN : 0759-6340

Référence électronique

Mara Bisignano, « Les politiques italiennes de l'emploi : une gestion des transitions professionnelles assurée par le chômage partiel », *Formation emploi* [En ligne], 147 | Juillet-Septembre, mis en ligne le 03 janvier 2021, consulté le 02 mars 2021. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/7556> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/formationemploi.7556>

Les politiques italiennes de l'emploi : une gestion des transitions professionnelles assurée par le chômage partiel

MARA BISIGNANO¹

Chercheuse en sociologie. Institutions et Dynamiques historiques de l'économie et de la société (IDHES) UMR8533- Université Paris Ouest Nanterre, la Défense

résumé

■ Les politiques italiennes de l'emploi : une gestion des transitions professionnelles assurée par le chômage partiel

Cet article vise à caractériser les tenants et les aboutissants des transformations qui ont marqué l'action publique italienne, en matière de gestion des discontinuités professionnelles. Il s'agit de les appréhender en les resituant dans le schéma argumentatif des réformes du marché du travail. En privilégiant une entrée par les aménagements socio-normatifs d'un dispositif de chômage partiel, l'article explicite, d'une part, l'influence des référentiels européens de l'activation – calqués sur le traitement du chômage – et d'autre part, leur appropriation par les acteurs nationaux.

Mots clés : politique de l'emploi, mesure pour l'emploi, chômage partiel, indemnisation du chômage, chômage, sécurisation des parcours professionnels, talie

Abstract

■ Italian employment policies: management of professional transitions ensured by partial unemployment

This article aims to characterise the ins and outs of the transformations that have marked Italian public action in terms of the management of professional discontinuities. More generally, it is a question of apprehending them by resituating them in the argumentative scheme of labour market reforms. By favouring an entry through the socio-normative arrangements a singular system of partial unemployment, the explicit article on the one hand, the influence of European activation standard – modelled on the treatment of unemployment – and on the other hand, their appropriation by national actors.

Keywords: employment policy, employment scheme, short-time working, unemployment benefit, unemployment, lexicurity, Italy

Journal of Economic Literature: **J 68**

Traduction : auteure.

1. L'auteur remercie les membres du comité de rédaction de la Revue, les rapporteurs et les coordinateurs de ce numéro pour leurs précieuses remarques et suggestions dans la reprise du texte.

Depuis les années quatre-vingt, les mutations de la structure de l'emploi accompagnent les réformes du marché du travail. Ces transformations sont transversales à la plupart des pays européens. Mais la manière dont l'action publique en matière d'emploi se décline dans des dispositifs et/ou mesures dépend d'agencements entre incitations communautaires et orientations nationales. Ces dernières sont corrélées avec les rapports de force et de pouvoir qui caractérisent l'action des différents acteurs (État, patronat, syndicat). Par relations de pouvoir, nous entendons la capacité des acteurs à peser par des moyens plus ou moins institutionnalisés (négociations et conflits typiquement) sur les politiques de l'emploi.

Tout en s'attachant à lever les freins présumés à l'origine de la hausse du chômage, les politiques publiques poursuivent le double objectif de création d'emplois et de sécurisation des parcours professionnels (Boeri & *al.*, 2012). Cette finalité s'incarne d'ailleurs dans les principes de la flexisécurité qui irriguent les débats en Europe, depuis une trentaine d'années, dans le sillage de la stratégie européenne de l'emploi (Berthet & *al.* 2011 ; Ramaux 2006). Derrière cet oxymore, on retrouve des politiques qui puisent leur inspiration dans des représentations particulières des institutions et des acteurs du marché du travail (Bisignano 2017 ; Dubois 2007).

On pense par exemple à une série de dispositions, allant de la mise en œuvre d'un accompagnement renforcé assuré par des services de l'emploi au service de l'employabilité des chômeurs, à l'activation des dépenses. Dans ce cadre, l'adaptation aux fluctuations du marché du travail soulève la question des discontinuités professionnelles. Il s'agit alors de sécuriser les transitions professionnelles des individus, marquées par l'alternance de périodes de chômage et d'emploi ou des réorientations de métier (Fayolle, Guyot 2014). Plusieurs dispositifs (formation, bilan de compétences, VAE - validation des acquis de l'expérience -, etc.) coexistent pour soutenir cet objectif, parallèlement aux systèmes de protection contre la perte d'emploi.

Parmi ces derniers, on retrouve l'indemnisation du chômage et l'activité partielle (ou chômage partiel) comme outils d'anticipation des situations de crise. La situation des personnes au chômage partiel n'est pas pour autant comparable avec celle des demandeurs d'emploi, car elle n'implique pas la rupture du contrat de travail, mais seulement une suspension temporaire de l'activité qui y est liée. Cette forme de chômage a été intégrée dans les politiques publiques pour soutenir l'emploi en cas de changements organisationnels majeurs. Dans la plupart des pays industrialisés, ces deux systèmes se combinent sans être antinomiques. Toutefois, leurs rôles respectifs et la manière dont ils agissent dépendent des configurations socio-historiques nationales, mais également des représentations qu'ils incarnent ou encore de l'appropriation par les acteurs.

Pendant longtemps, en Italie, pour qualifier la situation des personnes sans emploi, on faisait référence, de manière impropre, à la condition de ceux qui étaient en chômage partiel, c'est-à-dire ceux qui relevaient de la *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG), lit-

téralement caisse de compensation salariale. À la différence du chômage, la CIG n'est pas un droit des salariés. Elle intervient à la demande des directions d'entreprises et prévoit une indemnisation des heures chômées.

Cet article vise à caractériser les tenants et les aboutissants des transformations qui ont marqué l'action publique italienne, en matière de gestion des discontinuités professionnelles. Plus globalement, il s'agit de les appréhender en les resituant dans le schéma argumentatif des réformes du marché du travail. En privilégiant une entrée par les aménagements socio-normatifs de la CIG, c'est-à-dire les modifications législatives qui l'ont façonnées, l'article explicite, d'une part, l'influence des référentiels européens de l'activation – calqués sur le traitement du chômage – et, d'autre part, leur appropriation par les acteurs nationaux.

Précisons que les transformations mises en œuvre nationalement ne se réduisent pas à une simple transposition de prescriptions communautaires, mais sont le résultat d'une impulsion qui contribue, au moyen de discours normatifs, à leur diffusion et acceptation (Barbier, 2010 ; Graziano & *al.*, 2013). En d'autres termes, nous montrons que la CIG devient un dispositif autour duquel vont se cristalliser des enjeux politiques, économiques et sociaux et par le biais duquel chacun des acteurs des relations professionnelles va tenter de satisfaire des intérêts propres.

Le propos est organisé en trois parties. Dans un premier temps, il s'agit de décrire la réalité du dispositif de CIG, ses principales évolutions, ainsi que son fonctionnement. Dans un deuxième temps, nous contextualisons la CIG pour la resituer dans le cadre des politiques de l'emploi. Cette approche du dispositif permet de rendre compte de sa spécificité parmi les outils de gestion des discontinuités professionnelles, mais également de voir de quelle manière les politiques d'activation ont alimenté le débat sur un nécessaire changement dans le fonctionnement du dispositif. Dans un troisième temps, nous revenons sur l'appropriation, par les acteurs syndicaux et patronaux, des référentiels de l'activation. Il s'agit de mettre en exergue leurs positionnements respectifs à l'égard des dispositifs de gestion des transitions professionnelles et du système d'emploi. Précisons qu'il n'est pas ici question d'interroger la manière dont la CIG se décline au niveau le plus micro, c'est-à-dire au niveau des entreprises.

Encadré 1. Méthodologie : sources, matériaux et démarche d'analyse

Cet article s'appuie sur des matériaux recueillis à l'occasion d'une recherche doctorale en sociologie, consacrée aux mécanismes de régulation de l'emploi en Italie (de 1940 à 2014). Elle s'inscrit dans un questionnement plus général sur la diversité des « modèles » de régulation du travail et de l'emploi dans l'espace européen, où est notamment interrogée la construction socio-politique et socio-historique des représentations sur l'activité de travail et le statut d'emploi.

Selon une démarche macrosociale et diachronique, cette contribution revient sur les jeux d'acteurs qui ont présidé aux évolutions des référentiels de l'action publique sur l'emploi. C'est en s'inspirant de la méthode généalogique qu'est reconstruit, en partant du présent, le cheminement du sens qui lui a été attribué par les différents acteurs des relations professionnelles (État, patronat, syndicat).

Outre des données issues de la littérature grise sur le fonctionnement du marché du travail, les matériaux en appui de l'analyse sont constitués en trois ensembles.

Un premier ensemble réunit des données tirées de l'analyse croisée de divers textes institutionnels : textes législatifs, réglementaires, rapports officiels, travaux et/ou documents préliminaires de commissions parlementaires ou de commissions en charge d'établir des propositions de réforme ont ainsi été exploités (sur une période allant des années 1960 à nos jours).

Un deuxième corpus agrège des documents d'archives provenant de deux sources. La première renvoie à la presse syndicale des deux principales confédérations (CGIL et CISL), respectivement *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* et *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori*, éditée respectivement depuis 1955 et 1948, alors que la seconde porte sur la collection des documents officiels (actes de congrès, documents internes, etc.), éditée de 1950 à 2013. Cette exploitation des archives vise à reconstruire la genèse de la position syndicale à l'égard des politiques publiques de gestion des transitions professionnelles.

Un troisième corpus rassemble les registres discursifs recueillis au moyen d'entretiens semi-directifs menés auprès de plusieurs acteurs. Sont ici mobilisés quatre entretiens réalisés auprès de secrétaires généraux et nationaux – confédéraux et fédéraux de la métallurgie – de la CGIL et de la CISL.

Le choix de recueillir les discours des responsables nationaux de la métallurgie s'explique par deux raisons. D'une part, la volonté d'intégrer aux positionnements exprimés par les centrales syndicales ceux des représentants d'une branche nouant un lien historique avec le dispositif. C'est en effet dans le secteur industriel que la CIG trouve ses racines, mais aussi les principales expressions de sa contestation et de son appropriation. D'autre part, il s'agissait d'apprécier les éventuels écarts entre l'orientation empruntée par la confédération en matière d'emploi, de CIG et de sécurité professionnelle et sociale et les postures promues par l'une des plus influentes branches professionnelles en Italie.

Ils sont complétés par deux entretiens conduits avec des responsables relevant de la plus importante association patronale en termes de taille et de représentativité au sein de Confindustria (Assolombarda). Ce corpus est issu d'un travail d'enquête regroupant plus de 75 entretiens réalisés à différents niveaux, c'est-à-dire du plus micro (entreprises, territoires, branches professionnelles) au plus agrégé (par exemple celui des confédérations syndicales).

11 Genèse et configuration d'un dispositif institutionnalisé singulier

Si de prime abord, la CIG se présente comme une mesure classique d'activité partielle, elle occupe, en Italie, une place singulière au sein des politiques de l'emploi. Les raisons qui l'expliquent tiennent, d'une part, aux traits d'un système de régulation de l'emploi qui, historiquement, passe par une gestion concertée des marchés internes autour d'un échange entre subordination et sécurité de l'emploi (Bisignano, 2014b) et d'autre part, au rôle joué par les acteurs des relations professionnelles dans la consolidation d'un régime dans lequel le statut d'emploi deviendrait le garant des droits attachés à la continuité de la carrière professionnelle.

1.1 D'une mesure transitoire de la politique industrielle à sa consolidation (1941-1972)

La naissance de la CIG remonte à un accord collectif national de 1941. Elle est corrélée, dans une politique économique de guerre, avec la volonté de soutenir transitoirement les entreprises situées dans les bassins industriels du nord de l'Italie. La CIG devait alors remplir un triple objectif de contrôle des mobilités intersectorielles, de préservation de la professionnalité de la main-d'œuvre et de protection salariale pour les ouvriers embauchés dans des industries en crise.

Concrètement, en cas de ralentissement temporaire de l'activité (et pour une durée maximale de six mois), les entreprises peuvent recourir au dispositif pour réduire l'horaire de travail. En contrepartie, les salariés suspendus perçoivent une indemnité de remplacement équivalente à 75 % du salaire pour les heures non travaillées. La gestion du dispositif est confiée à l'Institut national de prévoyance sociale (Inps). Il est chargé de collecter les cotisations patronales (fixées à 5 % du salaire brut) et de rembourser le montant de la compensation versée par l'employeur aux salariés en CIG.

En 1947, la mesure est étendue à l'ensemble du territoire pour tous les ouvriers de l'industrie. Dans les années 1950, le dispositif devient un instrument de soutien à certains secteurs d'activité concernés par un mouvement structurel de restructuration, comme l'industrie textile. À partir du milieu des années soixante, un retournement de conjoncture économique s'accompagne d'un recours important à la mesure. Une série d'aménagements législatifs contribue à faire du dispositif un outil d'assistance aux reconversions industrielles et de limitation des tensions sociales liées au risque de licenciement collectif. Une loi de 1965 (n° 883) autorise le renouvellement du recours au dispositif au-delà des limites fixées auparavant.

Depuis 1968 (loi n°115), la législation distingue deux modalités de CIG qui répondent à des finalités différentes. Les entreprises peuvent recourir à la mesure pour des périodes qui dépendent de la nature « ordinaire » (baisse temporaire de la production) ou « extra-

ordinaire » (gestion des situations de crise, de restructurations, de réorganisations, etc.) de l'arrêt temporaire de l'activité d'une ou de plusieurs unités productives.

En 1972, avec la suppression des limites temporelles de recours au dispositif et son élargissement à d'autres catégories de salariés (par exemple aux employés pour la modalité extraordinaire) se pose la question du rôle de la CIG. La perspective d'une indemnisation sans limite de temps laisse entrevoir la construction d'un double régime de protection² contre les aléas de l'activité : le « chômage technique », avec l'indemnisation des heures chômées et le maintien de l'emploi, et le « chômage classique » qui suppose la perte d'emploi.

1.2 L'empreinte syndicale dans les évolutions normatives de la CIG (1975-1990)

En janvier 1975, le patronat et les trois principales organisations syndicales s'accordent (par un accord collectif) sur une proposition d'amendement de la CIG. Elle est reprise dans une loi (n° 164 de 1975) qui relève le montant de l'indemnité de CIG à 80 % du salaire brut, rétablit des limites temporelles et modifie le rôle des acteurs dans la procédure de recours.

En marge des aménagements apportés à la mesure, la loi instaure une procédure obligatoire de consultation syndicale en cas de recours à la CIG. L'objectif de l'acteur syndical est de limiter l'usage discrétionnaire qu'en font les entreprises et la modération salariale qui en découle. Si cette critique n'est pas nouvelle, elle s'est accentuée depuis 1972.

Deux interventions législatives successives vont à nouveau poser la question du rôle de la CIG. L'encadrement des licenciements (loi n° 675 de 1977) des salariés en CIG extraordinaire, puis leur suspension (loi n° 301 de 1979) et la création d'un système de mobilité inter et intra-entreprise, avec priorité d'embauche et maintien de l'indemnité de CIG, concourent à un contrôle des mobilités. L'orientation, le contrôle et la supervision des processus de réorganisations et de restructurations productives sont confiés à un comité interministériel pour la coordination de la politique industrielle.

De façon unanime, les syndicats se prononcent en faveur de l'organisation de mobilités, soit à l'intérieur des entreprises, soit entre entreprises (indépendamment du secteur d'activité)³. L'action syndicale va alors se structurer autour de deux axes : étendre les droits syndicaux et protéger les salariés contre les licenciements⁴. Cette stratégie s'appuie, entre autres, sur la revendication de clauses de sauvegarde pour éviter le renvoi des travailleurs en CIG extra-

2. Assemblée générale des conseils généraux unitaires et des délégués CGIL, CISL, UIL (respectivement *Confederazione Generale Italiana del Lavoro*, *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori* et *Unione Italiana del Lavoro*), Rome, 13-14 février 1978.

3. Assemblée générale des conseils généraux unitaires et des délégués CGIL, CISL, UIL, Rome, 13-14 février 1978.

4. Rapport du secrétariat confédéral CISL, 23-26 janvier 1980, Rome.

ordinaire⁵. Face à l'opposition patronale à l'encadrement des licenciements (supprimé en 1991) est mise en place, en 1979, une plateforme de réforme de la CIG sur cette question des mobilités externes. Si les trois confédérations syndicales sont favorables à une réduction des périodes de couverture de la CIG⁶, leurs fédérations de la métallurgie s'opposent au licenciement des salariés à l'issue de celles-ci. C'est entre sauvegarde des postes de travail et mobilité externe que se joue l'action syndicale au cours des années quatre-vingt. Dans tous les cas, les syndicats revendiquent un rôle dans le contrôle et la négociation de tous les aspects de la mobilité⁷. Jusqu'aux années quatre-vingt-dix, la CIG ne connaîtra pas d'autres modifications que le plafonnement de l'indemnisation pour les salariés suspendus.

1.3 Un dispositif au service de la préservation de l'emploi

Dans un contexte de dégradation de la situation de l'emploi et d'abandon de la revalorisation salariale⁸, les syndicats tentent de s'approprier la CIG pour éviter les réductions d'effectifs, à travers la négociation des processus de restructuration⁹. L'objectif est alors de relancer la négociation d'entreprise¹⁰, le renforcement du pouvoir syndical sur le lieu de travail devant permettre de négocier une réduction du temps de travail pour préserver les postes de travail¹¹. Au début des années 1990, la logique de maintien du contrat de travail par le biais de la CIG se heurte aux politiques de flexibilisation du marché du travail. Une loi de 1991 (n° 223) réforme le dispositif. Parallèlement à la fin de l'interdiction de licenciement des salariés en CIG extraordinaire, le dispositif est élargi aux entreprises commerciales (de plus de 200 salariés), de restauration, de nettoyage, aux groupes de presse, ainsi qu'aux entreprises artisanales sous-traitantes de l'industrie. Des limites temporelles à l'usage de la modalité extraordinaire sont fixées ; de même, la participation des délégués syndicaux élus d'entreprise dans les diverses procédures qui jalonnent la demande et la mise en œuvre de la CIG est renforcée. À la différence du recours à la CIG ordinaire, qui suppose une communication aux représentants syndicaux préalablement à l'envoi de la demande à l'Inps, l'utilisation de la modalité extraordinaire de CIG nécessite l'accord des élus syndicaux d'entreprise avant qu'une demande soit adressée au ministère du Travail et des Politiques sociales. En cas de désaccord, une procédure de conciliation est enclenchée par le ministère. Aujourd'hui, en cas de CIG ordinaire, la durée de recours ne peut excéder 13 semaines consécutives, prorogeables dans la limite de 52 semaines sur une période

5. *Rassegna sindacale*, 13 décembre 1979.

6. Assemblée générale des conseils généraux unitaires et des délégués CGIL, CISL, UIL, Rome, 13-14 février 1978.

7. *Rassegna sindacale*, 13 décembre 1979.

8. Entretien accordé par Luciano Lama, secrétaire général CGIL le 24 janvier 1978, Archives CGIL, Rome.

9. Xème Congrès CISL, 8-13 juillet 1985 ; *Rassegna sindacale*, n° 11, 1984.

10. *Rassegna sindacale*, n° 25, 1983 ; XIème Congrès CGIL, 28 février-4 mars, 1986.

11. Xème Congrès national FIM-CISL, 21-25 septembre 1981, Pesaro ; XIème congrès, 19-21 juin 1984, Sirmione.

de deux ans. En cas de CIG extraordinaire, la durée varie selon le motif d'interruption de l'activité, d'un an en cas de crise d'entreprise à quatre ans (au maximum) en cas de restructuration.

21 L'activité partielle comme outil de gestion des discontinuités professionnelles

Nous appréhendons, dans cette partie, l'articulation entre activité partielle et indemnisation du chômage. Selon les temporalités considérées et les priorités de l'agenda politique, ces deux systèmes ont été complémentaires et/ou concurrents.

La CIG s'est progressivement affirmée au sein des politiques publiques, à côté de l'assurance chômage qui est longtemps restée très résiduelle et ne connaîtra pas de véritable revalorisation avant 1991. Pour ne prendre que l'exemple de son indemnisation, le montant de l'indemnité journalière de chômage était forfaitaire jusqu'en 1988. Depuis, elle est calculée en fonction du salaire. En 1988, elle équivalait à 7,5 % du salaire moyen des trois derniers mois. Aujourd'hui, l'indemnité est fixée à 75 % du salaire moyen des quatre dernières années, dans la limite d'un plafond, et soumise à dégressivité (à partir du quatrième mois).

Au plus fort de la crise (entre 2009 et 2013), 1,5 millions de salariés ont en moyenne été concernés chaque année par une période de chômage partiel, tandis que le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés s'élevait, en 2013, à près de 940 000 (Données Inps).

2.1 L'assurance chômage et la CIG : entre concurrence et substitution

En Italie, le système d'assurance chômage et la CIG entrent dans la catégorie des « amorceurs sociaux », au même titre que les dispositifs de promotion de l'emploi et les mesures d'aide sociale. Derrière cette appellation, on retrouve donc aussi bien des institutions et/ou des dispositifs relevant de l'assistance sociale que d'autres qui s'adressent prioritairement à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Bien que regroupées dans cette même catégorisation, la CIG et l'assurance chômage n'ont pas fait l'objet de la même attention au sein des politiques de l'emploi. Leur développement a suivi des logiques et des temporalités propres jusqu'au milieu des années 1980.

2.1.1 L'activité partielle : un outil de flexibilité quantitative pour les entreprises

Comparativement, et par anticipation avec ce que l'on observe dans la plupart des pays européens, dès 1919 (d.l.2214/1919), l'Italie décide d'intégrer dans son système de protection sociale le régime obligatoire d'assurance chômage. On l'a vu, la CIG est instaurée en 1941 pour encadrer les mobilités intersectorielles et soutenir le salaire des seuls ouvriers de l'industrie.

Au cours de son histoire, elle a ainsi rempli diverses fonctions : soutien à la politique de reconversion industrielle, mesure de dissuasion contre les licenciements, garantie des postes de travail, « *amortisseur social et familial* » ou encore tremplin à la mobilité inter et intra-sectorielle (Maruani & *al.*, 1989)

Ces objectifs cristallisent un certain nombre d'enjeux autour desquels s'affrontent les acteurs sur le rôle qui doit lui être attribué dans les politiques de l'emploi. Du côté patronal, la CIG a, depuis ses origines, constitué le principal dispositif de soutien aux changements du périmètre productif et organisationnel des entreprises. Rappelons que le chômage partiel n'est pas un droit du salarié, mais bien une forme d'assurance pour l'entreprise contre les aléas de l'activité (Magnani, 2010 ; Pedrazzoli 1973). Le recours au chômage partiel garantit aux entreprises une capacité d'adaptation du volume d'emploi aux fluctuations de l'activité. Aussi, pouvoir compter sur cette forme de flexibilité quantitative assure une possibilité de réduction des coûts salariaux, plus ou moins systématique et importante selon les logiques d'usage du dispositif.

2.1.2 Un moyen pour différer le risque de perte d'emploi

Si du côté patronal, la centralité de la CIG a été rarement remise en cause, il en va différemment pour les syndicats, dont le positionnement ne peut se réduire à une posture de soutien ou d'opposition. L'analyse diachronique de l'action syndicale à l'égard de la CIG, et plus globalement des schémas de protection contre le risque de la perte d'emploi, conforte cette idée. Pour rendre intelligible le caractère changeant des positions syndicales, on retient ici deux angles d'analyse (non exhaustifs) qui renvoient à autant de moments-clés dans le processus d'aménagement de la CIG

Le premier est lié à son financement et indirectement à ses logiques d'usage. Il a depuis toujours été objet de controverses, surtout à partir de 1968, au moment où est créée la modalité extraordinaire. Jusqu'en 1988¹², le financement de cette modalité était principalement assuré par la fiscalité.

Pour les syndicats, le recours à la mesure s'apparentait à un moyen de faire supporter à la collectivité, et non aux seules entreprises, les coûts des plans de restructuration. L'opposition des syndicats à la CIG s'explique par la crainte de voir coexister une augmentation de la productivité et une modération salariale. Pour le dire autrement, en reprenant les analyses de Claudine Romani, ils craignent que, pour les entreprises, elle ne devienne « *un moyen facile de financer leurs restructurations et de se livrer à des manœuvres antisyndicales. Le recours à la CIG s'assimilait à une subvention à la productivité* » (Romani, 1987, p. 68). Cette opposition syndicale se confirme quelques années plus tard quand, en 1972, le recours à la CIG

12. Aujourd'hui, le financement de la CIG répond à une logique assurantielle appuyée sur le versement de cotisations patronales et minoritairement salariales. Afin d'en assurer l'équilibre financier, un mécanisme « pollueur-payeur » est institué. Ainsi, aux recettes structurelles s'ajoutent des cotisations additionnelles versées par les entreprises qui recourent au dispositif.

fait l'objet d'un certain nombre de dérogations qui vont rendre son utilisation illimitée dans le temps.

Un deuxième angle d'analyse considère la question des transitions professionnelles assurée potentiellement par le dispositif. À partir de la moitié des années 1970, le contexte de dégradation de la situation de l'emploi pousse les syndicats (notamment la branche de la métallurgie) à envisager la CIG comme une alternative au traitement du chômage. Se servir du dispositif devient alors le moyen pour contester les licenciements collectifs qui font suite aux processus de restructuration. Par exemple, la possibilité, pour les entreprises, de recourir à la CIG également en cas de crise ou faillite (loi 301/1979) incarne l'expression d'une orientation syndicale, au moins au cours de la période 1970-1980, visant à sauvegarder les emplois, alors même que la viabilité économique des établissements est en péril. Du point de vue syndical, la suspension des licenciements aurait dû, dans l'idéal, s'accompagner d'un système de mobilité des travailleurs sur un marché intra et intersectoriel articulé à des programmes de requalification et de reconversion industrielles. En définitive, les modifications législatives intervenues ont conféré à la CIG (extraordinaire) les traits typiques d'un substitut au chômage (Miscione, 1998) qui préserve néanmoins les relations d'emploi.

2.1.3 La question de la mobilité

Parce qu'elle a constitué un dispositif permettant de satisfaire à la fois les intérêts patronaux de flexibilité et les intérêts syndicaux de défense de la relation d'emploi, la CIG est devenue un dispositif à part entière des politiques de l'emploi. Pour cela, elle doit être considérée, du point de vue de l'analyse, comme un élément susceptible de nous renseigner sur les enjeux liés aux transformations du marché du travail et plus particulièrement les mécanismes de gestion des discontinuités professionnelles.

Mais si la CIG va progressivement se déployer comme un système de gestion de l'emploi qui s'appuie sur le maintien du contrat de travail, l'assurance chômage, quant à elle, connaît un très faible développement (tant en termes de montant que de durée de la prestation). Pour certains (Ferrera & *al.*, 2012), l'explication tient à l'orientation de la politique économique qui va s'appuyer sur la garantie des revenus issus de la CIG pour soutenir la demande.

L'analyse socio-historique nous conduit à formuler l'hypothèse selon laquelle l'opposition patronale au respect, en cas de nouvelle embauche, de la règle dite du « placement numérique » a contribué à la faiblesse du régime d'indemnisation du chômage. Créé en 1949 pour organiser une distribution équitable des offres de travail sur la base de critères socio-économiques des demandeurs d'emploi (ancienneté dans le chômage, niveau de qualification, ressources disponibles, situation familiale), ce système de placement des chômeurs sera assoupli en 1981, pour favoriser l'insertion professionnelle des primo-demandeurs d'emploi, avant d'être abrogé en 1991 (loi 223/1991). En principe, l'employeur était tenu de recruter parmi ceux considérés comme des sureffectifs permanents et pour cela inscrits,

dans l'attente d'une mobilité, sur une liste établie sur la base des besoins de main-d'œuvre exprimés sur un territoire.

Le renforcement de l'assurance chômage devient l'une des priorités des réformes du marché du travail, dès les années 1980. Il suivra, jusqu'à aujourd'hui, un processus de revalorisation continue qui voit ses conditions d'accès alignées sur celles en vigueur dans la plupart des pays européens.

Les dysfonctionnements de la CIG, qu'ils soient présumés ou réels, mais aussi les critiques formulées à son égard, ont sans nul doute participé de ce basculement. L'argument selon lequel la CIG agit comme un frein à la mobilité de la main-d'œuvre est ainsi avancé pour justifier un redimensionnement du dispositif et un renforcement du régime d'indemnisation du chômage.

De plus, la CIG serait à l'origine d'un effet de segmentation du marché du travail. Autrement dit, la protection de l'emploi, assurée ou non par le dispositif, s'impose comme l'explication de la rigidité du marché de l'emploi, segmenté entre ceux qui peuvent compter sur les droits adossés au contrat de travail et ceux qui en sont exclus. La CIG entretiendrait cette dualité, puisqu'elle serait utilisée par les acteurs syndicaux afin de contourner les règles du licenciement collectif (Garonna, Panizon, 1982).

2.2 L'assouplissement de la CIG pour sécuriser les parcours individuels sur le marché du travail

À partir des années 1980, les réformes du marché du travail suivent deux directions : flexibiliser le marché du travail et intervenir sur les systèmes de protection contre le risque de perte d'emploi. Sur le premier point, les procédures de recrutement comme les réglementations sur les licenciements collectifs sont considérées comme des limites à l'insertion sur le marché du travail de certaines catégories d'individus (les jeunes, les femmes – en raison de leur taux d'activité moindre comparé à celui des hommes –, les chômeurs, etc.). Sur le deuxième point et dans un mouvement de flexibilisation de la relation d'emploi, les politiques de l'emploi affichent la volonté de réduire la segmentation entre les travailleurs en emploi et ceux qui en sont exclus (primo-demandeurs d'emploi, femmes, jeunes, chômeurs) en termes d'accès aux droits sociaux (Madama & al., 2009).

L'un des axes d'intervention concerne la réforme de la CIG. Le maintien du contrat de travail assuré par le dispositif alimente les critiques sur les dysfonctionnements du système, qu'il s'agisse du comportement des salariés (Seravalli, 1986 ; Schenkel & Zenezini, 1986) ou d'un effet d'aubaine dans les processus de sélection de la main-d'œuvre de la part des employeurs (Amato, Benassi 1985). Du côté des salariés, circule l'idée selon laquelle les salariés maintenus en emploi seraient « des protégés », par opposition à ceux qui, sur le marché du travail ou employés dans des entreprises hors champ d'application de la CIG, ne pourraient pas « faire valoir » ce droit à la garantie de l'emploi. En ce sens, la CIG était considérée comme un frein à la mobilité, une situation d'inactivité choisie ou subie par les

salariés, mais une source de segmentation du marché du travail. Une analyse empirique menée par Schenkel & Zenezini (*op. cit.*) prend le contrepied de cette assertion en montrant l'absence de causalité entre le comportement des salariés en CIG et les dynamiques du marché externe du travail. Du côté des employeurs, le mécanisme de placement numérique (respect des listes de placement des chômeurs) induirait un contournement des règles qui passe par le recours à des contrats flexibles (CDD, contrat d'alternance formation-emploi, contrat d'apprentissage).

C'est une sanction venue de l'Union européenne qui va permettre d'accélérer la réforme conjointe de la CIG et du marché du travail (Palier, 2008 ; Ferrera & Gualmini, 1999). Leur rapprochement s'opère dans le cadre de la concertation sociale tripartite (syndicats, patronat et État) sur la réforme des normes du marché du travail, de la négociation collective et du système de protection sociale. Suite à deux condamnations de la Cour de justice de l'Union européenne – pour non-transposition de la directive n° 129/1975 (75/129/CEE)¹³ sur le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs – une loi de 1991 réforme la CIG et les règles des licenciements collectifs en modifiant les procédures de mobilité en cas de licenciement économique. Elle jette les bases de l'actuelle configuration du dispositif en redéfinissant les fonctions de la CIG, les procédures de consultation et de négociation syndicales et les règles encadrant le licenciement économique.

Par ailleurs, la décennie 1990 est marquée par d'importantes réformes du marché du travail, d'inspiration néolibérale (Baccaro, 2007), placées sous l'égide de la concertation tripartite. Cela se traduit par un engagement fort des organisations syndicales pour lutter contre les tendances inflationnistes à travers une modération salariale, soutenir les réformes du marché du travail au nom de la promotion de l'emploi, et enfin modifier la structure du système de protection sociale.

De toute évidence, les dispositions législatives qui se succèdent poursuivent l'objectif de flexibilisation du marché du travail. L'adaptation aux besoins du marché du travail suppose de sécuriser davantage les parcours professionnels des individus et de réorganiser ainsi leur protection (Berton & *al.*, 2009). L'activation et l'employabilité vont désormais alimenter le débat sur les causes du chômage, y compris au sein des syndicats. Pour ne retenir que cet exemple, la CISL traite de cette question, lors de son congrès de juin 2001, en ces termes :

13. Cette directive se propose à la fois d'harmoniser et d'encadrer à l'échelle communautaire « les modalités et la procédure des licenciements collectifs ainsi que les mesures susceptibles d'atténuer les conséquences de ces licenciements pour les travailleurs ». Elle définit notamment le champ d'application du licenciement collectif (les motifs, le nombre des travailleurs concernés en fonction de la taille de l'établissement), la procédure de consultation syndicale et la démarche administrative à suivre en matière de communication aux autorités publiques. Ces dispositions, bien que contraignantes, laissent toutefois une certaine marge de liberté aux États membres dans la définition d'un cadre réglementaire plus favorable à la protection des salariés exposés aux conséquences des restructurations.

« La réforme des amortisseurs sociaux passe par l'élargissement de leur utilisation et par le dépassement de leur caractère d'assistance. [C'est-à-dire] par une réforme qui poursuive l'objectif d'une plus grande employabilité »¹⁴. « Pour la CISL la question centrale à aborder au niveau de la négociation est celle de contrer la précarisation et d'accompagner les salariés, en entrée comme en sortie, avec des interventions ciblées en termes d'employabilité (orientation, adéquation demande/offre, qualification professionnelle, amortisseurs sociaux actifs) afin d'assurer leur stabilité dans l'emploi »¹⁵. »

L'idée selon laquelle le chômage représente un risque individuel auquel l'individu doit faire face en prenant la mesure de ses carences en termes de compétences, de connaissances ou d'adaptation aux besoins exprimés par le marché du travail motive les propositions pour des transitions professionnelles durables.

31 Ce que les référentiels de l'activation font à la CIG

L'analyse menée a permis de retracer la place accordée à la CIG dans les politiques publiques de l'emploi. Eu égard à ses enjeux, la CIG montre que les stratégies des acteurs (État, organisations syndicales et patronales) sont en constante évolution et sont l'expression d'orientations spécifiques portées sur le terrain de la confrontation. À partir du début des années 1990, les réformes du marché du travail s'inspirent des référentiels européens de l'activation pour aménager la CIG et le régime d'assurance chômage. En 1997, la stratégie européenne pour l'emploi relance le discours en faveur d'une redirection des dépenses « passives » vers des mesures incitatives de retour à l'emploi, qui alimente la logique d'activation sous-jacente aux réformes structurelles du marché du travail. L'activation est alors à l'origine d'une triple transformation (Bonvin, 2008) : l'activation des dépenses sociales, le traitement des bénéficiaires des prestations sur le modèle des programmes de *Welfare to work* (transition de l'assistance vers le travail), où l'acquisition des droits est subordonnée au respect d'obligations de retour à l'emploi et d'une organisation des services d'intermédiation de l'emploi en faveur d'une réinsertion professionnelle. Cette partie revient sur les pratiques discursives des acteurs syndicaux et patronaux pour identifier les registres d'action et de justification mobilisés autour de la CIG et montrer le processus d'appropriation des référentiels de l'activation, y compris dans leurs propositions de réforme.

14. CISL, 2001, Intervention conclusive du secrétaire général Savino Pezzotta, XIVème congrès, 12-15 juin, Rome.

15. CISL, 2001, *Motion conclusive*, 15 juin, Rome, *op. cit.*, p. 79.

3.1 La CIG dans les discours syndicaux : un dispositif consensuel de flexibilité et de protection dans l'emploi

Bien que les positions syndicales puissent difficilement se résumer dans une orientation linéaire, les entretiens réalisés nous ont permis de relever une relative convergence sur la centralité de la CIG dans les processus de régulation de l'emploi. Le maintien du rapport de travail constitue le premier argument avancé par l'ensemble des acteurs pour définir leur propre conception de la CIG : « *Elle s'appuie sur l'idée du maintien du rapport de travail (...) [elle se présente] donc comme un amortisseur qui agit sur le rapport de travail.* » (Secrétaire général adjoint, CISL, entretien réalisé le 15 avril 2011)

Cette idée est par ailleurs confirmée par le secrétaire général de la FIM qui, tout en considérant la CIG comme le seul instrument valable, la distingue immédiatement du régime commun d'indemnisation du chômage : « *À part la CIG, il y a seulement l'indemnité de chômage, mais là, on est déjà face à un licenciement. (...). La CIG, formellement, n'interrompt pas le rapport de travail, mais le maintient.* » (entretien réalisé le 14 avril 2011)

D'un avis moins tranché, le Secrétaire national de la CGIL estime, quant à lui, qu'en l'absence d'instrument alternatif, elle a « *permis, dès les années soixante-dix, d'éviter que les personnes ne perdent leur poste de travail sans aucun type de soutien* » (entretien réalisé le 17 mai 2012). La CIG est ainsi présentée comme une solution de repli pour les salariés.

Comme nous l'avons montré dans la seconde partie, la CIG aurait réussi à conjuguer, aussi paradoxal que cela puisse paraître, les besoins de flexibilité des entreprises et le maintien de la relation d'emploi, notamment au cours de certaines phases particulières (crises sectorielles, reconversions productives, etc.). Les acteurs syndicaux soulignent l'actualité du dispositif et demandent un renforcement selon des arguments différents. Pour la CGIL, il faut tendre vers un système universel et inclusif géré par un organisme public, tandis que la CISL soutient la nécessité d'instituer des fonds paritaires propres à chaque branche professionnelle :

« *Nous devons réfléchir à une réforme dès que nous sortirons de cette conjoncture économique négative. Une réforme qui, pour la CISL, (...) [doit prévoir] un instrument de soutien au revenu pour les salariés en emploi, pour tous les secteurs, donc aussi pour les petites entreprises. Oui à un critère d'inclusivité et non d'universalité. (...). L'universalité est un concept un peu ambigu parce qu'il présuppose (...) une source fiscale et une vocation redistributive (...), je dirais que l'inclusivité est plus adaptée à la CIG. (...). Ce type d'instrument [la CIG] est également important pour responsabiliser les entreprises. (...). Il faut faire le nécessaire pour sauvegarder le rapport entre entreprise et emploi (...). Il est clair que s'il y avait, comme ailleurs, un instrument, comme celui qui est demandé par quelqu'un à gauche, qui permette, lorsque les entreprises licencient, de donner un an de salaire, cela pourrait sembler une mesure équitable. En réalité, cela aurait l'effet de créer un bassin où il deviendra plus pratique et facile de jeter les personnes quand les entreprises n'en ont plus besoin, sans que personne ne soit responsabilisé.* » (Secrétaire général adjoint, CISL, entretien réalisé le 15 avril 2011)

Alors que la CIG est présentée par les syndicats comme un outil de protection contre le risque de perte d'emploi et de flexibilité pour les entreprises, un changement s'opère dans leur conception des périodes non travaillées. Jusqu'alors, le fonctionnement de la CIG était étranger aux politiques prônant une sécurité des parcours professionnels par l'accompagnement des mobilités et l'activation des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Dès la fin des années 1990, les syndicats s'approprient, à des degrés divers, des analyses (par exemple celles issues de la commission Onofri instituée par le président du conseil Prodi en 1997) (Onofri & *al.*, 1997) portant sur les déséquilibres en termes de dépenses sociales et de niveau de protection face à certains risques sociaux comme le chômage. Progressivement, les bénéficiaires de la CIG ne seront plus considérés comme des victimes de la conjoncture économique, mais comme des salariés qu'il convient d'accompagner par des politiques d'activation. Un glissement sémantique s'opère alors dans les discours syndicaux qui empruntent au champ lexical de l'activation. Ainsi, pour la CISL comme pour sa fédération de la métallurgie, les bénéficiaires de la CIG doivent être incités à s'inscrire dans des parcours de formation/requalification afin d'acquérir de nouvelles connaissances à valoriser sur le marché du travail :

« La formation doit devenir structurelle, même si cette idée a du mal à s'affirmer. Il faudrait davantage de flexicurité. (...). Dans certains bassins d'emploi, nous avons remarqué que les salariés en CIG depuis plus de douze mois (...) avaient accepté de suivre des parcours de politique active selon les besoins [d'emploi] exprimés sur le territoire. (...). Donc là, ils ont fait du matching, mobilisant les agences pour l'emploi, les services publics de l'emploi et les organismes paritaires de formation (...). Le principe de lier la formation continue à un instrument de politique active est très important, même s'il faudrait l'améliorer dans le temps. » (Secrétaire général adjoint, CISL, entretien réalisé le 15 avril 2011)

Bien qu'elle soutienne l'activation des chômeurs « classiques », la CGIL, jusqu'à une période assez récente, n'a jamais ouvertement évoqué l'approche de l'activation pour les salariés en CIG. De même, pour sa fédération de la métallurgie, la FIOM, le caractère subi de la réduction du temps de travail et le financement contributif de l'indemnité suffisent à justifier le refus de l'activation de ses bénéficiaires. Si la FIOM n'est pas opposée, par principe, aux activités de formation, celles-ci ne doivent pas être motivées par la perspective d'une mobilité externe (en cas de licenciement). D'une manière générale, le terme d'activation ne ressort pas des discours tenus par le secrétaire national de la fédération, pour lequel il était davantage question de protéger les postes de travail et d'éviter « la banalisation des licenciements ».

3.2 Le soutien patronal à un outil jugé pragmatique et politique

La plupart des analyses présentent la CIG comme l'expression des intérêts syndicaux et le moyen de défense de l'emploi permanent. Or, en choisissant comme seule variable explicative la revendication syndicale, ne risque-t-on pas d'oublier que la CIG est avant tout un dispositif répondant à un intérêt patronal ?

Les responsables interrogés reconnaissent l'utilité du régime de CIG pour accompagner les transitions productives des entreprises. Penser que le patronat est favorable à une suppression de la CIG en raison de ses détournements réels ou présumés (par exemple, le fait que les syndicats s'appuient sur la CIG pour retarder et/ou empêcher les licenciements) serait une erreur.

En revanche, c'est la participation des syndicats à la gestion de la CIG, à travers les procédures de consultation et de négociation, et plus encore l'appropriation syndicale du dispositif en vue de défendre la relation d'emploi qui se révèlent problématiques pour nos interlocuteurs :

« Vous comprendrez la résistance de notre syndicat [des syndicats de travailleurs italiens] sur la CIG. Eux [les syndicats] disent clairement que la CIG est là pour que les personnes trouvent un autre emploi, un autre poste de travail. (...). Par conséquent, la CIG présuppose que si je ne trouve pas de poste de travail sur le marché, au final, toi entreprise, tu me reprends [en raison de la clause de réintégration en cas de refus du licenciement], et puis les entreprises à la fin, quand les salariés rentrent, ouvrent une procédure de mobilité et essayent de les expulser. Ça c'est ce qui se passe concrètement. Pendant cette année de CIG, surtout à cause de la crise, les salariés devraient se concerter avec les syndicats pour prendre acte (...) que cette période devrait être utilisée pour mettre en œuvre toutes les actions nécessaires pour favoriser leur réinsertion. Au contraire, neuf fois sur dix, surtout chez les métallurgistes, nous sommes face à des résistances folles où les syndicats refusent de signer les licenciements. Donc, c'est un peu comme s'ils refusaient de voir la réalité. Ce type de message est intériorisé également par les personnes touchées qui ne sont pas mises face au besoin de penser à leur futur puisqu'elles considèrent que légitimement leur situation est transitoire et que l'étape suivante n'est pas la mobilité ou le chômage, mais le retour au travail dans l'entreprise. » (Responsable secteur travail et prévoyance, Assolombarda, entretien réalisé le 15 septembre 2011)

Ici, c'est sur le registre de la responsabilisation des salariés en CIG que l'activation doit se concrétiser. L'investissement en formation devant permettre de combler, au moins partiellement, le manque de responsabilisation des salariés suspendus. Mais la formation semble revêtir une fonction bien plus large. Envisagée comme continue et obligatoire pour tout salarié suspendu de son activité, elle devrait en effet permettre de rendre les salariés plus mobiles et flexibles dans l'emploi et sur le marché du travail. Quelle que soit la forme prise par ces formations, elle est envisagée pour servir les intérêts du marché du travail.

Le système de CIG ne serait pas « encore abouti s'il se contente de soutenir économiquement un travailleur en difficultés sans lui offrir des services et des actions qui le soutiennent, l'aident, le poussent, le récompensent, et le pénalisent lorsqu'il ne met pas en œuvre des actions concrètes dans la recherche d'un emploi » (Responsable secteur travail et prévoyance, Assolombarda, entretien réalisé le 15 septembre 2011).

Poser la conditionnalité du droit à l'indemnité de CIG permettrait de justifier le lien entre garantie de l'emploi et besoin de requalification professionnelle. Ceci est valable dans deux

scénarii. Dans le premier cas, et lorsque l'emploi n'est pas immédiatement menacé, il s'agit d'inscrire le salarié dans un parcours de formation qui puisse être mis au service de l'entreprise dans le marché interne. Dans ce cadre, le patronat voit dans l'utilisation de la CIG un moyen de flexibilité qualitative susceptible de faire évoluer les compétences des salariés.

Dans le second cas, lorsque les salariés en CIG sont considérés comme étant en sureffectif permanent, l'obligation de formation permettrait de renforcer leur employabilité en prévision d'une mobilité vers le marché externe du travail.

D'une manière générale, les responsables patronaux perçoivent la CIG comme une mesure passive à la limite de l'assistance. Afin d'en renforcer l'efficacité, il serait donc nécessaire d'activer ces périodes pour améliorer l'employabilité, diversifier les connaissances des salariés appelés à réintégrer leur poste et accélérer la sortie, dans les meilleures conditions possibles, par un renforcement d'une employabilité en adéquation avec les besoins du marché local, pour les salariés contraints à une mobilité externe.

Conclusion

L'article mobilise les référentiels de l'activation pour saisir une spécificité italienne en matière de gestion des discontinuités professionnelles. Nous avons montré qu'en Italie, la *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG) – dispositif d'activité partielle qui intervient à la demande des directions d'entreprises et prévoit une indemnisation des heures non travaillées pour les salariés suspendus temporairement de leur activité – a été depuis longtemps préférée au régime d'indemnisation du chômage, qui est resté très résiduel comparative-ment à d'autres pays. Ceci s'explique, entre autres, par la volonté des pouvoirs publics et des acteurs des relations professionnelles de consolider, autour de la CIG, un régime fonctionnel palliant les discontinuités de l'activité de travail, distinct du régime d'assurance chômage traditionnel.

Mais le dispositif n'est pas resté figé et s'est trouvé tantôt renforcé, tantôt affaibli. Par ses aménagements successifs, il a peu à peu délaissé son simple rôle de chômage partiel pour devenir une mesure incontournable des politiques de l'emploi. S'il est vrai que la CIG est un dispositif patronal, il est aussi vrai qu'elle ne peut être appréhendée sous ce seul angle d'analyse. Elle a également été, depuis ses origines, un objet syndical, approprié, utilisé ou critiqué, au gré des contingences et des revendications, par les confédérations. En conséquence, la CIG n'est pas un simple instrument des politiques publiques, car elle est devenue un objet porteur d'enjeux politiques, économiques et sociaux au travers desquels chacun des acteurs des relations professionnelles va tenter de satisfaire des intérêts propres.

La CIG est donc à la fois un objet d'affrontement et de régulation de l'emploi, du travail et des salaires. Les propositions de réformes envisageant un réaménagement du dispositif vont se succéder, en prônant un dépassement du dispositif et un renforcement des protections sur le marché du travail et de l'indemnisation du chômage.

Dans le contexte de crise économique du début des années quatre-vingt-dix, face à la dégradation de la situation de l'emploi et aux politiques de flexibilisation du marché du travail, les syndicats, jusqu'alors plutôt critiques envers la CIG en raison de la modération salariale et de l'arbitraire patronal, ne tardent pas à se saisir du dispositif pour défendre des logiques d'action destinées à différer dans le temps le risque de chômage. L'enjeu sous-jacent à l'action syndicale est la maîtrise du dispositif et, par-delà, le contrôle des mobilités de la main-d'œuvre. Par exemple, il n'est pas rare de voir les syndicats s'appuyer sur les périodes de CIG pour proposer ou défendre, en cas de risque sur le volume d'emploi, des sorties du marché du travail (typiquement à travers des départs anticipés à la retraite) ou au contraire des sorties sur le marché du travail (ex. primes de départ) (Bisignano, 2014a).

En d'autres termes, l'analyse socio-historique révèle que la CIG apparaît comme le dispositif central autour duquel va s'opérer cet affrontement pour la régulation des mobilités et de l'emploi dans l'entreprise, mais aussi au-delà. Du côté syndical, la poursuite combinée des objectifs de contrôle des mobilités et de garantie dans l'emploi renvoie à une stratégie de « gestion de l'insécurité de l'emploi » différente de celle adoptée sur le marché du travail, *a minima* dans les termes employés par la rhétorique communautaire autour de la flexisécurité qui invite à une sécurisation des parcours professionnels. Alors que cette dernière promeut la reconnaissance de droits nouveaux, individuels, transférables (Scalvinoni, 2019 ; Fayolle, Guyot, 2014) et donc détachés du poste de travail pour encadrer les discontinuités professionnelles (Grimault, 2008), l'usage qu'en font les acteurs s'inscrit dans une vision qui place l'emploi au centre de l'action revendicative, puisqu'il s'agit de sécuriser les carrières, par le maintien des droits sociaux et salariaux attachés au contrat de travail, et non pas les parcours (Bisignano, 2014a).

■ Bibliographie

- Amato A., Benassi C. (1985), « Cassa integrazione guadagni e indennità di disoccupazione: una proposta di riforma », *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n° 3-4, pp. 333-360.
- Baccaro L. (2007), « Political economy della concertazione sociale » *Stato e Mercato*, n° 79, pp. 47-77.
- Barbier J.-C. (2010), « Stratégie de Lisbonne : les promesses sociales non tenues », *Document de travail du Centre d'Économie de la Sorbonne*, n° 18, 25 p.
- Berthet T., Conter B. (2011), « Les changements d'instruments de la politique de l'emploi en Wallonie et en France », *Travail et Emploi*, n° 125, pp. 53-63.
- Berton F., Richiardi M., Sacchi S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologne, Éditions Il Mulino, 352 p.
- Bisignano M. (2014a), « Contester, retarder ou empêcher les licenciements via le chômage partiel ? Usages syndicaux de la *Cassa Integrazione Guadagni* en Italie », *Travail et Emploi*, n° 137, pp. 69-84.

- Bisignano M. (2014b), *Réguler l'emploi, le salaire et le travail par le maintien du contrat de travail. Le cas de la Cassa Integrazione Guadagni en Italie*, thèse de doctorat en sociologie, Université Paris Ouest Nanterre, la Défense, 531 p.
- Bisignano M. (2017), « Enjeux et conséquences des politiques de crise sur le statut d'emploi », in Matagne G., Van Ingelgom V. (dir.), *Politiques de crise, crises du politique*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, pp. 101-115.
- Boeri T., Conde-Ruiz J.I., Galasso V. (2012), "The political economy of flexicurity", *Journal of the European Economic Association*, vol. 10, pp. 684-715.
- Bonvin J-M. (2008), "Activation Policies, New modes of Governance and the Issue of Responsibility", *Social Policy & Society*, 7:3, pp. 367-377.
- Cgil, Cisl, Uil (1978), « Per una svolta economica e di sviluppo civile e democratico », Assemblée générale des conseils généraux unitaires et des délégués, in Cisl (1981), *Documents officielles de 1977 à 1981*, Volume I, Rome, Éditions Lavoro, 310p.
- Cisl (1981), Rapport du secrétariat confédéral, in Cisl (1981), *Documents officielles de 1977 à 1981*, Volume II, Rome, Éditions Lavoro, 713 p.
- Cisl (1985), *Documenti ufficiali dal 1981 al 1985*, volume II, Rome, Edizioni Lavoro, 540 p.
- Cisl (2001), *Documenti ufficiali dal 1997 al 2001*, volume II, Rome, Edizioni Lavoro, R56 p.
- Cisl (2005), *La Cisl dal XIV al XV congresso 2001-2005*, Roma, Edizioni Lavoro, 1482 p.
- Dubois, V. (2007), « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politiques européennes*, n°21, pp. 73-95.
- Ferrera M., Fargion V., Jessoula M. (2012), *Alle radici del welfare all'italiana : origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio Éditions, Venice, 372 p.
- Ferrera M., Gualmini E. (1999), *Salvati dall'Europa*, Bologne, Il Mulino Éditions, 184 p.
- Fayolle J., Guyot F. (2014), *La sécurisation des parcours professionnels*, Paris, Presses de Sciences Po, 124 p.
- Garonna P., Panizon F. (1982), « Riforma della Cassa Integrazione Guadagni e agenzia del lavoro », *Economia e Lavoro*, XVI, pp. 51-71.
- Graziano P.R. Jacquot S., Palier B. (2013), « Usages et européanisation. De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, n° 40, pp. 94-118.
- Grimault S. (2008), « Sécurisation des parcours professionnels et flexicurité : analyse comparative des positions syndicales », *Travail et Emploi*, n° 113, pp. 75-89.

- Lama L. (1978), *Entretien accordé à Eugenio Scalfari*, Rome, *Archives CGIL*.
- Madama I., Jessoula M., Graziano P.R. (2009), « Flessibilità e sicurezza, per chi? Sviluppi di policy e conseguenze nel mercato del lavoro italiano », *Stato e Mercato*, n° 3, pp. 387-420.
- Magnani M., (2010), « L'uso allargato della Cassa Integrazione tra emergenza e ricerca di una logica di sistema », *Analisi giuridica dell'Economia*, n° 2/100, pp. 409-421.
- Maruani M., Reynaud E., Romani C. (1989), *La flexibilité en Italie*, Paris, Syros Éditions, 317p.
- Miscione M. (1998), *Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro subordinato : garanzie del reddito, estinzione e tutela dei diritti*, Tome III, Turin, Utet, 990 p.
- Palier B. (2008), « Comparer les transformations des systèmes de protection sociale de l'Europe continentale », *Revue française des affaires sociales* n° 1, pp. 139-150.
- Pedrazzoli M. (1973), « Gli interventi straordinari della Cassa integrazioni guadagni nella cornice dell'ausilio all'impresa », *Rivista Giuridica del Lavoro*, n° 1, pp. 545-572.
- Onofri P. & al. (1997), *Rapport de la commission pour l'analyse des compatibilités macro-économiques de la dépense sociale*, 28 février, Rome, 278 p.
- Ramaux Ch. (2006) « Flexicurité : quels enjeux théoriques ? », *Économie et Institutions*, n° 9, pp. 11-34.
- Rassegna sindacale*, 13 décembre 1979.
- Rassegna sindacale*, 5 juin 1980.
- Rassegna Sindacale*, 1983, n° 25.
- Rassegna Sindacale*, 1984, n° 11.
- Rassegna Sindacale* (1986), n°7-8 consacré aux travaux du XIème Congrès Cgil, Rome, du 28 février au 4 mars.
- Romani C. (1987), *La cassa integrazione guadagni: réalités juridiques, économiques et sociales d'une institution*, Commissariat Général au Plan, LEST-CNRS, Aix-en-Provence, 517 p.
- Scalvinoni B. (2019), « Les réponses syndicales au précarat. Encourager l'employabilité ou la qualification ? », *Émulations – Revue de Sciences Sociales*, <https://ojs.uclouvain.be/index.php/emulations/article/view/scalvinoni>.
- Schenkel M., Zenezini M. (1986), « Alcuni aspetti della Cassa Integrazione Guadagni: un'analisi empirica », *Rivista internazionale di Scienze sociali*, Année XCIV, n° 1, pp. 87-112.
- Seravalli G. (1986), *Gli effetti delle integrazioni salariali sulla mobilità del lavoro*, Franco Angeli, Milan, 119 p.