

Les débats sur les amortisseurs sociaux: comment dépasser un système fragmenté et peu équitable ?

Salvo LEONARDI *

La protection face au chômage est un thème central du débat politique et académique depuis une décennie au moins, qui s'inscrit dans le débat plus général sur la réforme globale du système de protection sociale¹. Son architecture institutionnelle rattache le système italien, centré sur l'emploi et d'inspiration bismarckienne, à la famille de l'Europe du sud (Esping-Andersen, 1990 ; Ferrera, 1993 ; Pugliese, 2002 ; Maddaloni, 2008) avec laquelle il partage un certain nombre de caractéristiques. Parmi celles-ci, la centralité de la famille² et, en son sein, des salariés masculins adultes (*male breadwinners*) ; l'absence d'un filet universel de protection minimum ; la priorité accordée aux pensions d'ancienneté et de vieillesse ; le faible niveau du « sens de l'Etat » entendu à la fois comme l'insuffisante capacité de régulation administrative et le haut degré de perméabilité de l'appareil étatique à la manipulation clientéliste (Paci, 1986 ; Ferrera, 2007).

Dans son rapport sur l'emploi en Europe en 2006, la Commission européenne (2007) distingue cinq modèles de protection sociale. De façon quelque peu surprenante, l'Italie se trouve rattachée au bloc des pays de l'Europe centrale et orientale, du fait d'un degré de flexibilité du travail et de cotisation jugé moyen et, surtout, d'un faible niveau de protection sociale.

L'Italie est la lanterne rouge en Europe en ce qui concerne les dépenses pour le chômage (Lagala, 2007 ; Maddaloni, 2008). Aux amortisseurs sociaux est destiné 0,7 % du PIB, contre une moyenne OCDE supérieure à 1 %. Les ressources consacrées aux politiques d'activation (formation, création directe de postes de travail, *job sharing* etc.) se limitent à 0,6 % du PIB. Si elles sont légèrement supérieures à la moyenne des pays de l'OCDE (0,5 %), elles viennent loin derrière des pays les plus vertueux, tels le Danemark, les Pays-Bas et la Suède (qui dépassent 1 % voire 2 % du PIB). Les dépenses consacrées aux services

* IRES, Rome. s.leonardi@ires.it

¹ Traduction de l'italien par Adelheid Hege.

² Esping-Andersen (1990) met en exergue la nature résiduelle de l'assistance sociale caractéristique de la protection sociale de l'Europe du sud. Ce serait « l'autre face » d'un système bâti sur la solidarité familiale. Selon cette thèse, les systèmes d'assistance n'ont jamais vraiment pu se développer dans les pays méditerranéens où continue de prédominer l'idée selon laquelle la famille non seulement a le premier rôle à jouer dans la prise en charge de l'aide sociale, mais sait aussi le mieux affronter ce problème.

de l'emploi sont, elles, dérisoires : 0,045 % contre une moyenne OCDE de 0,145 %³.

Les amortisseurs sociaux : une genèse par stratification

Parmi les faiblesses historiques du système de protection sociale figure sans aucun doute l'assurance en cas d'absence d'emploi, désignée par le terme « d'amortisseurs sociaux » (« *ammortizzatori sociali* ») (Giubboni, 2003 ; CNEL, 2003 ; Lagala, 2007 ; Bozzao, 2008). On a affaire à un système peu cohérent et très fragmenté dont les types et niveaux de protection dépendent d'une multitude de critères : nature du contrat du travail, taille de l'entreprise, secteur d'activité, âge du bénéficiaire, situation régionale de l'emploi. L'accès aux prestations, leur financement et le degré de couverture du système varient fortement au gré des catégories professionnelles qui, au fil des décennies, ont fait valoir leur force de négociation afin de faire pression sur l'acteur public, lui-même soucieux de construire et de stabiliser le consensus social.

Les fondements de la protection contre le chômage sont posés dans la Constitution de 1948, mais certains éléments remontent à la deuxième moitié des années 1930 et au régime corporatiste de la période fasciste. Le modèle, centré sur le travail, est basé sur les principes de la mutualisation, de l'assurance, le critère des besoins constituant une préoccupation mineure (Negri, Saraceno, 1996). Dès l'Assemblée constituante (1946-1948) et dans les décennies de l'après-guerre, les principaux acteurs politiques et syndicaux ont affirmé la primauté du travail⁴, instrument d'émancipation autant que de justice sociale. L'assistance sociale a été considérée comme un reliquat destiné aux personnes inaptes au travail du fait de leurs conditions psychiques ou physiques (Bartocci, 2005 ; Paci, 2005 ; Andreoni, 2006). En dehors de ces situations de besoin, la perte d'emploi est traitée comme un événement temporaire, frictionnel, involontaire (Liso, 2008 ; Giasanti, 2008).

L'article 38 de la Constitution⁵ définit deux catégories de prestations sociales :

- a) mesures de *prévoyance*, destinées aux travailleurs ayant perdu leur poste de travail temporairement et pour des raisons non imputables à leur volonté ;
- b) mesures d'*assistance*, universelle et gratuite, destinées à tout citoyen en situation de

³ www.oecd.org

⁴ Le travail représente un droit constitutionnel de la personne et est abordé comme tel dès les premiers articles de la Constitution : « L'Italie est une République démocratique fondée sur le travail » (article 1) ; « La République reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et veille à créer les conditions pour rendre effectif ce droit (article 4).

⁵ Ainsi l'article 38: « Tout citoyen inapte au travail et dépourvu des moyens nécessaires pour vivre a droit à la subsistance et à l'assistance sociale. Les travailleurs ont droit à être pourvus et assurés des moyens vitaux nécessaires en cas d'accident, de maladie, d'invalidité et de vieillesse, de chômage involontaire ».

besoin.

En ce qui concerne l'évolution de la législation sur l'indemnisation du chômage en Italie, on peut distinguer deux phases (Cazzanti, 2007 ; Balandi, 2007). Durant une première période, entre 1949 et 1975, l'assurance en cas de perte d'emploi est progressivement étendue à des catégories professionnelles ne provenant pas de l'industrie : travailleurs agricoles, salariés du secteur public. La seconde phase, à partir du milieu des années 1980, étend certaines protections aux travailleurs occupant des emplois intermittents et d'une durée annuelle inférieure à six mois.

Le système repose sur une vaste stratification d'interventions censées protéger et défendre les salariés en situation de chômage involontaire. On ne compte pas moins de treize lois qui, depuis 1919 et jusqu'à aujourd'hui, encadrent à divers titres l'assurance chômage. Le système se trouve encore complexifié par les innombrables décrets, délibérations et autres circulaires qui encadrent cette question en Italie – au détriment souvent de la clarté des dispositifs juridiques. Le résultat en est un système hybride qui, au cours des ans, a vu se superposer aux principes fondateurs de nombreuses interventions – un véritable labyrinthe (Miscione, 2007) – souvent dictées par l'urgence et par le rapport de forces exercé par des groupes sociaux en quête de reconnaissance. Une multitude de régimes spéciaux existent à côté des dispositifs généraux.

Les modalités de financement des mesures de prévoyance et d'assistance sont elles aussi devenues plus opaques et moins vertueuses avec le temps, et le lien entre cotisations versées et prestations s'est particulièrement distendu. De nombreuses interventions relevant de l'assistance dans d'autres pays sont en Italie rattachées aux dépenses pour la prévoyance vieillesse

Malgré la surabondance de la réglementation, il n'existe pas de définition légale des *ammortizzatori sociali*. Dans une acception large, les amortisseurs sociaux comprennent, au-delà des mesures de protection contre le chômage, les mesures de promotion de l'emploi. Une définition plus étroite désigne uniquement les mesures de protection contre le chômage, et donc l'ensemble des instruments destinés à secourir les salariés qui ont perdu, au moins temporairement, leur emploi pour des raisons qui ne dépendent pas d'eux.

Trois systèmes indemnitaires aux prestations contrastées

En Italie, la quasi-totalité des salariés est couverte par l'assurance chômage. Une rémunération, dont les modalités d'attribution varient en fonction de l'amortisseur auquel peut prétendre le travailleur, apporte un complément ou se substitue au revenu pendant une durée déterminée.

Le système italien comprend trois types principaux d'allocation (Porcaro, 2004) :

- le régime le plus étendu, l'indemnisation de chômage ordinaire (*indennità ordinaria*) concerne, en dehors de l'agriculture, tous les salariés à l'exception des salariés de la fonction publique et des apprentis ;
- un deuxième dispositif que l'on peut appeler, en simplifiant, le modèle « industriel » verse des prestations dérivant, pour l'essentiel, de la loi 223/1991 et des textes qui viennent la compléter. En font partie la caisse de chômage technique ordinaire (*cassa integrazione ordinaria*, CIG) et la *cassa integrazione* extraordinaire (CIGS), l'indemnité de mobilité (*indennità di mobilità*), les contrats de solidarité. Ce système offre une couverture relativement généreuse (en ce qui concerne les montants des prestations, l'éligibilité, la durée de versement) aux salariés de la moyenne et de la grande industrie ;
- le troisième dispositif, le modèle « agricole », a été étendu il y a quelques années aux travailleurs saisonniers et temporaires d'autres secteurs (loi 160/1988). Distinct du modèle industriel, il est fondé sur des « prérequis réduits » (*indennità di disoccupazione a requisiti ridotti*) et verse des allocations peu généreuses.

Ces systèmes offrent des revenus de remplacement d'une grande hétérogénéité, expression historique d'un échange néo-corporatiste favorable aux segments les plus organisés du salariat (modèle industriel), mais aussi de compromis clientélistes (modèle agricole)⁶. Alors que des protections plutôt généreuses sont garanties aux travailleurs en chômage technique et en mobilité, les dispositifs d'indemnisation ordinaire ou « à prérequis restreints » accordent des rémunérations bien plus modiques. Ainsi, les allocations versées s'élèvent à :

- 80 % du salaire (75% effective) pour les bénéficiaires de la *cassa integrazione*, ordinaire et extraordinaire, de l'indemnité spéciale du bâtiment et du régime de mobilité ;
- 60-40 % pour l'indemnité de chômage ordinaire ;
- 35-40 % pour l'indemnité de chômage « à prérequis restreints ».

Ces modèles d'assurance ne se distinguent pas seulement par le montant des allocations et par les conditions d'éligibilité. La *cassa integrazione* (ordinaire et extraordinaire) présuppose aussi la continuité du rapport de travail qui n'est suspendu que temporairement. L'allocation de chômage ordinaire, le dispositif de mobilité et l'assurance chômage du bâtiment impliquent par contre la rupture du contrat de travail (Miscione, 2007). Les

⁶ Comme par exemple les travailleurs autonomes (exploitants agricoles, commerçants), ou encore les travailleurs agricoles, en matière de retraites notamment. Ce dernier groupe plutôt en situation de faiblesse sur le marché du travail s'est révélé plus puissant dans la conquête de protections sociales, en obtenant des forces politiques de la majorité (et de l'interlocuteur patronal) de solides garanties de revenu dans les périodes de non-travail. Il s'agit à l'évidence d'une forme d'*assistance* sous les habits de la *prévoyance* (Pugliese, 2002)

syndicats ont toujours privilégié le premier type de régime.

Les cotisations à ces systèmes indemnitaires varient selon les secteurs d'activité et la taille des entreprises (tableau 1). Les employeurs sont plus fortement mis à contribution que les salariés ; les cotisations à la *cassa d'integrazione*, ordinaire et extraordinaire, ainsi qu'au régime de mobilité incombent aux seuls employeurs.

**Tableau 1. Charges sociales (en % du salaire)
selon les secteurs et la taille des entreprises**

Secteur	Taille	Chômage ordinaire		CIG-O	CIG-S	Mobilité	Total
		Employeurs	Travailleurs	Employeurs	Employeurs	Employeurs	
Industrie (Ouvriers et employés)	< 15 salariés	1,31	0	0	0	0	1,31
	> 15 - < 50 salariés	1,31	0,30	1,90	0,90	0,30	4,71
	> 50 salariés	1,31	0,30	2,20	0,90	0,30	5,30
Artisanat		0,40	0	0	0	0	0,40
Commerce	< 50 salariés	1,31	0	0	0	0	1,31
	> 50 < 200 salariés	1,31	0,30	0,90	0,30	0,30	3,11
Banques et assurances		1,31	0	0	0	0	1,31
Agriculture (Employés)		0,37	0	1,50	0	0	1,87
Bâtiment (Ouvriers)	< 15 salariés	1,31	0	5,20	0	0	6,51
	> 50 salariés	1,31	0,30	2,20	0,90	0	4,71

Source : nos calculs d'après données INPS

L'indemnité de chômage ordinaire

L'assurance obligatoire contre le chômage involontaire, introduite en 1919, est historiquement le premier amortisseur social à prétention générale et constitue encore aujourd'hui la protection contre le risque chômage à la couverture la plus étendue.

L'indemnisation « ordinaire » continue d'être considérée comme le point cardinal du système (Liso, 1995). Sa couverture est en principe universelle : toute personne ayant travaillé en Italie y a droit, quelle que soit (entre autres critères) sa nationalité. Mais malgré le rôle qui aurait dû être le sien, l'allocation de chômage ordinaire a joué pendant longtemps un rôle résiduel et purement symbolique ⁷ (Lagala, 2006).

L'indemnité de chômage ordinaire, plafonnée, est calculée proportionnellement au dernier salaire perçu. L'objectif est la préservation du niveau de vie en lien avec la rémunération antérieure du chômeur. Certaines conditions doivent être remplies : avoir

⁷Jusqu'à la fin des années 1980, son montant était inférieur à 1 000 liras par jour (0,50 € d'aujourd'hui). Dans les années 1990, le système bascule des sommes forfaitaires au calcul en pourcentage.

cotisé pendant 52 semaines au cours des deux années précédentes⁸ ; être inscrit auprès de l'agence pour l'emploi (*centro per l'impiego*). La perte d'emploi doit être involontaire – sauf à être provoquée par une juste cause, la démission ne donne pas droit à l'allocation chômage. La demande de l'indemnité de chômage ordinaire doit être déposée dans les 60 jours suivant le début de la période de chômage susceptible d'être indemnisée.

Des changements significatifs ont été introduits par la loi n° 247/2007 issue d'un accord tripartite. Certains droits ont été améliorés :

- la durée d'indemnisation est portée de sept à huit mois pour les salariés de moins de 50 ans et de dix à douze mois pour les salariés de plus de 50 ans ;
- le montant de l'indemnisation s'élève désormais, pendant les six premiers mois du chômage, à 60 % du dernier salaire (au lieu de 50 %), à 50 % pendant le septième et huitième mois et à 40 % pour les mois ultérieurs. Auparavant, l'allocation correspondait à 40 % du salaire pendant les septième, huitième et neuvième mois (tableau 2).

Tableau 2. L'indemnité de chômage ordinaire
(*indennità ordinaria di disoccupazione*)

Durée d'indemnisation	Entre 8 et 12 mois au maximum
Taux de remplacement	- 60 % du dernier salaire pendant 6 mois ; - 50 % pour le 7 ^e et 8 ^e mois, - 40 % ensuite. Plafonné.

La progression des prestations se réduit en s'approchant du plafond fixé en 2006 à 830,77 € pour des salaires inférieurs ou égaux à 1 797,31 € par mois, et à 998,50 € pour les salaires plus élevés.

Le modèle industriel : CIG, CIGS et mobilité

La *Cassa integrazione guadagni* (CIG), née en 1941 et juridiquement encadré par la suite en 1975 répond à une réduction de la durée du travail normale par une réduction proportionnellement moindre de la rémunération perçue. Elle concerne principalement la moyenne et la grande industrie manufacturière et la grande distribution. Son montant s'élève à 80 % du salaire antérieurement perçu (75% effective).

La *Cassa integrazione guadagni straordinaria* (CIG *extraordinaire*) a été introduite en 1968 (loi n° 1115) pour résoudre des situations de sureffectifs durables et structurelles à la

⁸Les salariés du bâtiment doivent avoir cotisé pendant 43 semaines au cours d'une période d'emploi dans ce secteur de deux ans.

suite de crises économiques sectorielles et de mouvements de restructuration et de réorganisation des entreprises. Elle s'adresse à des entreprises industrielles employant plus de 15 salariés et à des entreprises du commerce comptant plus de 50 salariés (en dehors des apprentis). Comme pour la CIG ordinaire, son montant s'élève à 80 % du salaire antérieurement perçu.

L'indemnité de mobilité (*indennità di mobilità*) naît avec la loi n° 223/1991. Cette prestation assure un revenu temporaire aux travailleurs sortis du processus productif à la suite, soit de l'extinction des droits à la CIG, soit d'un licenciement économique. Elle est destinée aux salariés d'entreprises rentrant dans le champ de la CIG, dont l'ancienneté est de douze mois au minimum et qui ont travaillé pendant six mois au moins pendant cette période (arrêts maladie et congés payés compris). La prestation, plafonnée, correspond à 80 % de la dernière rétribution pendant les premiers 12 mois, et à 64 % ensuite. Elle est versée pendant 12 mois au minimum et 48 mois au maximum en fonction de l'âge du salarié au moment du licenciement et de la localisation de l'entreprise (24 à 48 mois dans le Sud)⁹.

Les travailleurs précaires et saisonniers : l'indemnité chômage à prérequis restreints

La loi n° 160/1988 étend l'assurance chômage aux travailleurs précaires et saisonniers de tous les secteurs d'activité et introduit l'indemnité de chômage « à prérequis restreints » (*requisiti ridotti*) (Renga, 2006 ; Bozzao, 2008). Ce nouvel instrument s'inspire du modèle d'assurance du secteur agricole et s'inscrit dans une logique d'atténuation progressive de la logique assurantielle traditionnelle, en faveur de l'extension – partielle et hétérogène – du principe universaliste.

L'indemnité de chômage à prérequis restreints est accessible aux salariés en CDD, travaillant y compris à temps partiel ou en intérim. Pour y avoir droit, il faut :

- justifier de deux années de cotisation ;
- avoir travaillé 78 jours au minimum dans l'année précédant la demande d'indemnisation, durée pendant laquelle ont été versées les cotisations sociales obligatoires (congés payés, jours fériés, repos ordinaires et de compensation, congé maternité, maladie) ;
- avoir travaillé 156 (maintenant 180) jours au maximum sur 360, dont seront éventuellement déduits les jours de chômage déjà comptabilisés et le nombre de journées de

⁹ A la fin des années 1990, un dispositif similaire à la CIG et au régime de mobilité a été introduit dans le secteur public dans l'objectif d'harmoniser les situations dans les secteurs public et privé, comme le revendiquent notamment les syndicats. Une forme de *cassa integrazione* peut ainsi être sollicitée pour éviter aux salariés en sureffectifs le licenciement ; ils restent à la disposition de l'administration en vue d'une mutation ultérieure et perçoivent 80 % du salaire pendant deux ans. La mesure est financée par l'administration d'origine. Mais ce dispositif (régé par la loi 59/1997 et les décrets 80/1998 et 165/2001) n'est presque jamais utilisé, le problème des sureffectifs étant généralement résolu autrement, notamment *via* les mutations dans d'autres administrations.

travail prestées ;

– avoir bénéficié dans les deux ans précédant la demande d'indemnité d'un statut de salarié au titre duquel des charges sociales auront été versées, durant une semaine au moins, par l'employeur à l'institut de prévoyance sociale (INPS).

Comme pour les dispositifs similaires du secteur agricole, cette indemnité est perçue dans l'année consécutive à l'année de référence et versée par l'INPS en une seule fois. Comme dans l'agriculture, il s'agit de combattre le travail au noir et d'inciter à la reprise d'un travail régulier (Liso, 2008) : plus on travaille et plus on cotise, plus élevée sera l'indemnité perçue l'année suivante.

La loi n° 247 de 2007 porte le montant de l'indemnité de chômage à prérequis restreints à 35 % du salaire (au lieu de 30 %) pendant les premiers 120 jours et à 40 % ensuite, la durée maximale étant fixée à 180 jours.

Un système peu inclusif et fortement polarisé

Parmi les pays européens, l'Italie se distingue par la faible générosité de son système de protection contre le chômage et l'exclusion sociale. Le système italien a une moindre couverture en ce qui concerne le nombre d'ayants droit, il offre un taux de remplacement moyen plus bas et consacre globalement moins de ressources aux politiques de l'emploi. Ces faibles performances sont le résultat, d'une part, des niveaux de cotisation retenus et, d'autre part, des dépenses publiques destinées aux politiques de l'emploi et aux amortisseurs sociaux. L'Italie se range parmi les pays consacrant le moins de ressources à l'un et l'autre poste : aux politiques de l'emploi elle consacre seulement 1,3 % de son PIB. La moyenne OCDE (1,6 %) est nettement dépassée par les pays de l'Europe centrale et septentrionale, avec 2,6 % en Suède, 2,7 % en France, 3 % en Finlande, 3,5 % en Allemagne, aux Pays-Bas et en Belgique, voire 4,5 % au Danemark. Même deux pays latins – l'Espagne et le Portugal – se rangent largement devant l'Italie, avec des dépenses supérieures à 2 % du PIB.

Moins de 30 % des chômeurs bénéficient des amortisseurs sociaux à l'heure actuelle, contre 36 % au Royaume-Uni, 49 % en France, 66 % en Allemagne, Autriche, Espagne, et même entre 70 et 80 % dans les pays scandinaves et en Belgique (EIRO, 2007 ; Lagala, 2007). Cette proportion a cependant sensiblement augmenté au cours des dernières années, passant de 17,3 % en 2000 à 28,5 % aujourd'hui.

Plus de 70 % des chômeurs sont exclus des amortisseurs sociaux. Il s'agit essentiellement :

- de chômeurs n'ayant pas accumulé les droits minima nécessaires (jeunes, salariés précaires) ;
- de chômeurs ayant dépassé les durées d'indemnisation des divers régimes (travailleurs âgés, chômeurs de longue durée) ;

- de travailleurs autonomes et para-subordonnés (*collaboratori parasubordinati*) ;
- de travailleurs au noir (notamment dans le Sud).

**Tableau 3. Bénéficiaires de revenus de remplacement en 2005
(stocks en moyenne annuelle, en milliers)**

	Nord-Ouest	Nord-Est	Centre	Sud	Italie
CIG ordinaire	35,2	12,4	13,0	21,5	82,1
CIG extraordinaire	24,6	6,7	7,3	20,2	58,8
Indemnité de mobilité	32,4	14,5	18,8	44,3	110,0
Indemnité de chômage ordinaire non agricole	26,1	28,1	23,8	59,3	137,3
Indemnités de chômage du bâtiment	2,0	0,8	2,5	24,5	29,8
Indemnité de chômage à droits réduits	16,4	24,7	23,2	63,7	128,0
Dispositifs de chômage dans agriculture	3,2	11,3	8,4	110,9	133,9
Retraites anticipées	39,6	11,7	17,0	27,1	95,5
(a) Total	179,5	110,3	114,1	371,4	775,4
(b) Total sans CiG et préretraites	80,1	79,5	76,7	302,7	539,0
(c) Chômeurs (moyenne 2005)	308	202	312	1 067	1 889
(d) Indice de couverture (b/c)	26,0	39,4	24,6	28,4	28,5
(e) chômeurs de longue durée/chômeurs (%)	36,6	30,9	44,2	56,1	48,3
(f) chômeurs sans expérience/chômeurs (%)	14,1	13,0	16,0	23,3	19,5

Source : Ministère du Travail d'après données INPS

Les bénéficiaires de la caisse d'intégration (ordinaire et extraordinaire) se trouvent concentrés dans les régions du nord-ouest qui connaissent une implantation plus forte d'entreprises industrielles moyennes et grandes, touchées par la crise du fordisme. Ce clivage territorial ressort aussi de l'inégal accès aux préretraites (tableau 3). Un tissu productif composé essentiellement de petites entreprises exclut le Sud du modèle industriel de protection sociale. Les chômeurs y bénéficient plus souvent des allocations du régime « ordinaire » ou des régimes spéciaux (bâtiment, agriculture, travailleurs précaires ou saisonniers dans le cadre du régime à prérequis réduits). Le Mezzogiorno contient aussi la proportion la plus élevée de chômeurs de longue durée.

Quand on prend en considération la seule indemnité de chômage ordinaire, on constate que malgré une couverture en principe universelle, elle joue de fait un rôle résiduel. Parmi les ayants droit aux amortisseurs sociaux, y ont recours uniquement les salariés exclus du bénéfice de prestations plus avantageuses telles qu'elles existent dans des secteurs d'activité plus forts et mieux protégés.

Les principaux bénéficiaires de ce régime se trouvent parmi des salariés provenant du commerce, des petites et très petites entreprises de l'industrie et de l'artisanat et des services. Ils ont en commun d'être exclus du champ d'application de la CIG extraordinaire et de l'indemnité de mobilité. Il s'agit majoritairement de femmes âgées de 25 à 44 ans, résidant dans le nord de l'Italie.

L'indemnité de chômage à prérequis réduits versée aux travailleurs saisonniers et

intermittents (CDD, intérim) concerne tout particulièrement les femmes, les travailleurs ayant moins de 44 ans et/ou provenant des régions méridionales (Porcari, 2004).

Les fonds paritaires au secours des défaillances du système

Face aux défaillances du système de protection sociale, la négociation collective a indiscutablement servi « de bouche-trou » (Balandi, 2007). Le paritarisme, la *bilateralité* (Leonardi, 2004), compte parmi les instruments originaux de « prévoyance conventionnelle » ayant permis de pallier certaines lacunes des instruments universalistes de protection du revenu en cas de perte temporaire de l'emploi. Des initiatives ont été développées par les acteurs professionnels dans des secteurs d'activité traditionnellement fragmentés, caractérisés par l'instabilité de l'emploi et par la faiblesse des acteurs collectifs (bâtiment, artisanat, agriculture, commerce et tourisme), comme dans les secteurs plutôt solides du tertiaire (banques, poste, transport aérien), non couverts par les amortisseurs sociaux de l'industrie.

Depuis 1996, une loi encourage la constitution de fonds destinés à financer l'expérimentation de « mesures de soutien au revenu et à l'emploi », dans des « secteurs et entreprises dépourvus du système des amortisseurs sociaux ».

L'accord tripartite sur la protection sociale du 23 juillet 2007, transcrit dans la loi n° 247/2007, recommande le renforcement du rôle des structures paritaires, y compris dans l'objectif de développer des prestations venant compléter les allocations du système général. Ces mesures de soutien doivent s'inscrire dans une logique de politique active de l'emploi (formation, requalification professionnelle) et non pas simplement d'assistance. Elles doivent être justifiées par des situations de crise sectorielle ou de restructuration des entreprises.

Ainsi les entreprises artisanales se sont dotées à la fin des années 1990 de fonds régionaux paritaires « de soutien au revenu », alimentés par les entreprises qui y versent annuellement l'équivalent de dix heures d'un salaire ouvrier sur la base de la grille conventionnelle. Ce contingent d'heures est ensuite affecté, à hauteur de huit heures, aux mesures de soutien au revenu des travailleurs et, à hauteur de deux heures, à des mesures d'aide aux artisans et aux entreprises.

Des expériences intéressantes de paritarisme existent aussi dans les banques, la poste italienne et chez Alitalia. Le paritarisme a également été développé dans les entreprises de travail temporaire où des agences spécialisées gèrent conjointement la formation (*Formatemp*) et le soutien au microcrédit (*Ebitemp*).

Canal non étatique de soutien au revenu en cas de chômage, les fonds paritaires ont les

faveurs du gouvernement de centre-droit et de certains syndicats¹⁰, la CISL en particulier. Les partisans du paritarisme y voient un instrument propre à promouvoir l'autonomie régulatrice des acteurs sociaux dans une approche participative et proactive des relations professionnelles. La CGIL est plus sceptique ; elle estime que la rhétorique du paritarisme comporte de multiples risques, notamment celui de déposséder les syndicats de leur rôle historique de négociation au profit de l'intervention « paraétatique ». Se pose également un problème juridique, dans la mesure où les agences et fonds paritaires, institutions de droit privé, ne sont pas en mesure de garantir une couverture universelle des protections (Fammoni, Piccinini, 2008).

Débats sur les réformes

Un tournant dans le débat sur le système de protection sociale s'est produit en 1997, quand le rapport d'une commission d'experts coordonnée par le professeur Paolo Onofri en a révélé, sous le premier gouvernement Prodi (1996-98), l'état extrêmement critique.

Aujourd'hui, des réformes sont jugées nécessaires pour répondre aux changements intervenus sur le marché du travail. Les projets et propositions récents visent tous à introduire un lien plus étroit entre les mesures passives d'indemnisation et les logiques d'activation jusqu'ici complètement absentes des politiques d'emploi en Italie. L'objectif est certes d'étendre et de rendre plus équitable l'accès au système d'indemnisation, tout en augmentant les prestations – notamment de l'indemnité ordinaire qui reste l'instrument le plus inclusif et universel du système italien. Mais il s'agit en même temps de renforcer (sinon de créer de toutes pièces) un principe d'exigibilité sous forme de « contrat de service » qui lierait la puissance publique, ses antennes administratives (les agences pour l'emploi) et les bénéficiaires de l'indemnisation. Une véritable obligation juridique doit ainsi voir le jour, dont le non-respect pourrait entraîner de graves sanctions.

Il faut toutefois rappeler que la question de « l'activation » se pose dans des termes très différents en Italie et dans le reste de l'Europe du centre-nord. Dans ces pays, il s'agit de réduire, ou de prévenir, le phénomène de la trappe d'assistance, et donc le risque de voir les bénéficiaires de revenus de remplacement relativement généreux se sentir peu incités à retrouver un emploi. En Italie, le problème est de nature très différente : un niveau très élevé d'emplois précaires se combine avec un niveau extrêmement modeste, tant des revenus de

¹⁰Ministero del Lavoro (2008).

remplacement que de l'état de développement des politiques d'activation (en matière de formation continue notamment).

Influence du débat européen et recherche de compromis national

Les organisations internationales ont joué et continuent de jouer un rôle très important dans l'évolution des systèmes sociaux et de l'emploi dans tous les pays européens¹¹. Les stratégies d'emploi de l'UE ont créé un climat favorable au débat sur une réforme en profondeur du système italien de protection contre le chômage. Il s'agit de mieux articuler amortisseurs sociaux et politiques proactives du travail. Le renforcement des protections sur le marché du travail et la répartition plus équilibrée des interventions et des ressources sont une autre préoccupation. Les termes de l'employabilité, de l'activation, et de la « flexicurité » sont très présents dans ce débat. Les projets de réformes discutés et présentés au cours de la dernière décennie sont clairement inspirés de l'idée selon laquelle il convient de passer « du couple amortisseurs sociaux/emploi au couple amortisseurs sociaux/employabilité » (Garofalo, 2006:66).

Le Livre vert de la Commission européenne (2006)¹², qui trouve ses partisans notamment dans les milieux proches du centre-droit, a inspiré un vaste débat sur le droit du travail et son avenir. Une attention particulière est portée aux « nouveaux droits », moins centrés sur le travail, et au thème de la sécurité sociale, à laquelle devraient être dédiés des instruments et modèles plus universalistes, équitables et rationnels d'intégration sociale. Les critiques ont toutefois contesté la thèse selon laquelle une législation contraignante et protectrice de l'emploi tend à nuire au dynamisme du marché du travail.

La discontinuité entre les périodes de travail et de non-travail constitue un problème désormais impossible à ignorer. On observe un large consensus autour de la nécessité d'étendre les protections de sorte que l'appartenance sectorielle, la taille de l'entreprise et/ou la nature du contrat de travail cessent de constituer des facteurs d'exclusion de la protection sociale. A l'heure actuelle, l'approche dominante consiste à considérer que l'évolution en cours ne peut être inversée et qu'il convient donc de « vivre » avec elle, en repensant et en réformant le marché du travail d'un côté, les systèmes de protection sociale de l'autre. Il s'agit de mettre en place une « bonne flexibilité » ou « flexibilité acceptable » selon l'expression retenue par les milieux politico-syndicaux du centre-gauche.

¹¹Certains parlent même de « souveraineté limitée » en ce qui concerne les politiques nationales de protection sociale (Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2000).

¹²Commission européenne (2006) ; Conseil de l'Europe (2007).

Un point central du débat sur les réformes des amortisseurs porte sur l'extension des protections aux secteurs non couverts du marché du travail. Les juristes émettent des doutes quant à la conformité constitutionnelle du système actuel, susceptible de porter gravement atteinte au principe d'égalité à travers « la quadripartition aberrante des citoyens » (Balandi, 2007:612) : entre ceux qui sont exclus de toute protection et ceux qui bénéficient respectivement de l'indemnité de chômage ordinaire, des diverses CIG ou encore de l'indemnité de mobilité.

Les deux institutions pour lesquelles la question de la réforme se pose avec le plus d'acuité sont la caisse de chômage technique (la *cassa integrazione guadagni*) et le système d'indemnité de chômage. Mais c'est seulement la seconde qui semble faire l'objet d'une volonté réformatrice de la part du législateur. Le protocole tripartite sur la protection sociale du 23 juillet 2007 et, par la suite, la loi n° 247 contiennent les critères et principes pour une réforme des amortisseurs sociaux que le gouvernement devrait mettre en application dans les douze mois après l'entrée en vigueur de la loi. Ils visent « l'harmonisation progressive des indemnités de chômage et la création d'un instrument unique d'indemnisation et de réinsertion dans le travail des personnes sans emploi, sans distinction de qualification, d'appartenance sectorielle, de taille de l'entreprise et de nature du contrat de travail. »

Un consensus large semble se dégager en faveur de la diminution progressive de la logique d'assurance *via* l'extension, certes partielle et hétérogène, du principe d'universalité. Le critère du caractère involontaire du chômage ne saurait être considéré comme une valeur absolue qui éclipserait d'autres principes justifiant eux aussi la mise en place de protections au vu des changements économiques et sociaux en cours. Il faudrait alors abandonner la conception traditionnelle du travail – dans son acception fordiste – pour passer à une notion d'employabilité selon laquelle les périodes de travail et de non-travail pourront et devront se succéder sans trop de traumatismes (Sandulli, 2002 ; Bozzao, 2008), chacun s'engageant à satisfaire aux devoirs de solidarité sociale dont parle l'article 2 de la Constitution.

Un débat important est en cours depuis plusieurs années pour savoir si les protections devraient être davantage liées au marché du travail au lieu d'être ciblées sur le contrat du travail comme c'est le cas aujourd'hui. La protection sociale liée au marché du travail a la faveur des protagonistes d'une orientation (clairement) libérale ; ils préconisent le passage du *welfare* au *workfare*, la réduction des protections contre le licenciement individuel et le renforcement des logiques d'activation (Sacconi, Reboani, Tiraboschi, 2004 ; Ministero del Lavoro, 2008).

Pour la gauche politique et syndicale, et en particulier pour la CGIL, la stabilité et la protection du poste de travail constituent encore le point nodal d'un système de protection

sociale centré sur la dignité de la personne. Les syndicats se méfient traditionnellement des formes d'assistance déconnectées de cet élément central qu'est le travail, comme le revenu minimum de citoyenneté par exemple. Ils craignent que le renforcement des amortisseurs sociaux et des protections liées au marché du travail ne vienne « dédramatiser » l'expérience du chômage et permettre un usage plus flexible de la force de travail. Cela explique les fortes réticences exprimées par les syndicats italiens à l'encontre du projet de flexicurité contenu dans le Livre vert de la Commission européenne (Leonardi, 2007).

Quel doit être le périmètre d'une nouvelle solidarité ? Le débat porte ici sur l'arbitrage entre logique d'assurance et logique universelle. Selon certains observateurs, le mécanisme de l'assurance « même opportunément adapté, ne peut garantir ni le caractère universel des protections, ni la mise à l'abri du besoin de tous les citoyens ; ces objectifs nécessitent, à l'évidence, des initiatives et interventions qui transcendent la logique inhérente au mécanisme » de l'assurance (Cinelli, 2008:15). Des experts reconnus, comme Massimo Paci, invitent à dépasser ces vieilles et tenaces méfiances et à ne pas considérer l'assistance comme une stigmatisation, mais au contraire comme « un pilier d'une citoyenneté sociale moderne » (Paci, 2005:192).

D'un autre côté, la dimension universelle « pure » conduit à envisager l'introduction d'un dispositif de revenu minimum garanti. L'absence d'un tel revenu minimum d'existence garanti à échelle nationale et proche des institutions similaires dans la majeure partie des pays membres de l'UE, est sans doute l'une des anomalies du système italien de protection sociale. Les points critiques sont ici : a) le problème de la viabilité non seulement financière mais aussi sociale du système ; b) celui des abus et autres utilisations opportunistes éventuels ; c) le risque politique généré par un système dont le financement proviendrait essentiellement de l'Italie du nord, alors que les bénéficiaires se trouveraient en grande partie dans les régions méridionales.

Il faut sans doute envisager un modèle de protection sociale mixte, comprenant à la fois des mesures de protection contre le chômage et des instruments appropriés de promotion de l'emploi. Une pluralité d'instruments sera dès lors nécessaire. Les mesures et les politiques à adopter concernent essentiellement trois domaines : la formation professionnelle, les politiques actives de l'emploi, et les transferts de revenu.

Sources :

Andreoni A. (2006), *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico: i percorsi costituzionali*, Giappichelli.

- Balandi G.G. (2007), « La tutela sociale nel mercato », in *Lavoro e diritto*, n° 4.
- Bartocci E. (2005), « Il modello italiano di protezione sociale da Crispi a De Gasperi », in *Economia & Lavoro*, n° 3.
- Bozzao P. (2008), *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli.
- Cazzanti S (2007), « L'assicurazione per la disoccupazione: ragioni e alibi di una faccenda non conclusa », in *Lavoro e diritto*, n° 1.
- Cinelli M. (2008), *Diritto della previdenza sociale*, Utet.
- CNEL (2003), *La situazione degli ammortizzatori sociali in Italia e in Europa*, Documenti n° 48.
- Commission européenne (2006), *Livre vert : moderniser le droit du travail pour relever les défis du 21^e siècle* ; Bruxelles, 22 novembre, COM 708 final.
- Commission européenne/ European Commission (2007), *Employment in Europe 2006*, Bruxelles.
- Conseil de l'Europe (2007), *Vers des principes communs de flexicurité : Projet de conclusions du Conseil*, Bruxelles, 23 novembre.
- EIRO (2007), *Social partners and Social Security systems*, Dublin.
- Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity Press.
- Fammoni F., Piccinini M. (2008), *Libro verde sul welfare: tutela pubblica e universale addio*, Cgil, Roma, ottobre.
- Ferrera M. (1993), *Modelli di solidarietà*, Il Mulino.
- Ferrera M. (2007) « Trent'anni dopo. Il welfare state europeo fra crisi e trasformazione », in *Stato e Mercato*, n° 81.
- Ferrera M., Hemerick A., Rhodes M. (2000), « Recasting European Welfare State », in *West European Politics*, n° 23.
- Garofalo R. (2006), « Ammortizzatori sociali e occupabilità », in *Diritto delle Reazioni Industriali*, n° 3.
- Giasanti L. (2008), *Lavoro subordinato non standard. Tra regolazione giuridica e tutela sociale*, Ediesse.
- Giubboni S. (2003), « L'incerta europeizzazione. Diritto alla sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia », in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n° 2.
- Lagala C. (2006), *Previdenza e assistenza sociale. Origine, evoluzione e caratteri attuali delle tutele*, Ediesse.
- Lagala C. (ed.) (2007), *Precariato e welfare in Europa*, Ediesse.
- Lauria F., Spattini S. (ed.) (2007), « Gli ammortizzatori sociali nei Paesi dell'UE. Quadro comparativo », in *bollettino on line ADAPT*, n° 28, www.fmb.unimode.it.

Leonardi S. (2004), « Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo », in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n° 3.

Leonardi S. (2007), « Lo scambio imperfetto tra flessibilità e sicurezza. Osservazioni sul Libro verde della Commissione europea », *Rivista giuridica del lavoro* n° 1, www.centroriformastato.it/crs/rubriche/flexeuropa/Leonardi.

Liso F. (1995), « L'indennità ordinaria di disoccupazione: considerazioni generali sull'istituto », "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro".

Liso F. (2008), *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in "Studi in onore di Edoardo Ghera", Il Mulino.

Maddaloni D. (2008), « Lavoro e welfare nell'Europa Mediterranea », in Ponzini G., Pugliese E. (ed.), *Un sistema di welfare mediterraneo*, Irrps/Cnr, Donzelli.

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (2008), *La vita buona nella società attiva*, Roma, 25 luglio.

Miscione M. (2007), « Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità », in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*.

Negri N., Saraceno C. (1996), *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino.

Paci M. (1986), « Il sistema delle disuguaglianze di classe », in *Democrazia e diritto*, vol. XXVI.

Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino.

Porcari S. (2004), « Protezione sociale e disoccupazione dell'"anomalia" italiana », in ISFOL, *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, Franco Angeli.

Pugliese E. (2002), « Il lavoro nel sistema italiano di welfare », in *Economia & Lavoro*, n° 1.

Renga S. (2006), *La tutela sociale dei lavoratori*, RDSS, Giappichelli.

Sacconi M, Reboani P, Tiraboschi M. (2004), *La società attiva. Manifesto per le nuove sicurezze*, Mersilio.

Sandulli P. (2002), *La tutela sociale nel mercato del lavoro europeo. Tutela previdenziale e assistenziale dei lavoratori atipici nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Lavoro e diritto*.

UNEDIC (2001), *Dispositifs européens et internationaux, réformes et tendances*; Paris