

# Politiques du temps de travail et système de relations professionnelles : *L'expérience italienne*

par Paolo Garonna et Paolo Reboani \* \*\*

**P**aolo Garonna et Paolo Reboani se proposent ici de démontrer que la question de l'aménagement du temps de travail ne peut se comprendre que si on la relie à l'évolution du système de relations professionnelles. Dans le cas de l'Italie, ils distinguent trois grandes phases dans l'évolution des relations professionnelles au cours des vingt dernières années et montrent comment, à chacune de ces phases, correspondent des stratégies, pratiques, et fixations de normes relativement indépendantes de facteurs strictement économiques.

(\*) Paolo Garonna est professeur d'Économie Appliquée à l'Université de Padoue et Directeur Adjoint de la Main-d'Œuvre, des Affaires Sociales et de l'Éducation à l'OCDE. Paolo Reboani est chercheur chez PERITACA (Rome). Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne correspondent nécessairement à celles de l'OCDE.

(\*\*) Traduction : Anne Marie Vespa-Leyder.

Le débat politico-syndical en Italie sur la réduction de la durée du travail est entré aujourd'hui dans une phase de réflexion et peut-être de transition. Au long des années quatre-vingt, en effet, les problèmes de réduction du temps de travail ont perdu progressivement de leur importance propre pour se présenter comme des applications et des corollaires du débat sur la flexibilité (1). En fait, la tendance prédominante en Italie indique cependant une augmentation importante de la durée effective de travail (2), imputable à un recours massif aux heures supplémentaires et à la réduction de l'absentéisme.

Pourtant, la pratique courante montre des changements importants dans la réglementation du temps de travail : avec la loi n° 56 de 1987 portant réforme de l'organisation du Ministère du Travail, un rôle plus important est attribué à la convention collective dans la réglementation

(1) A propos de ce débat cf. Regini (1988) et Salvati (1988).

(2) Cf. Potestio.

de l'apprentissage, des contrats à terme et à durée déterminée. Dans les quelque 1 400 et plus accords d'entreprise conclus dans le textile durant l'exercice 1985-1986, l'imbrication entre réduction de la durée et flexibilité de l'horaire prend une place importante dans la négociation ; les conventions collectives nationales de 1987 dans les branches de la chimie, de la mécanique et dans les petites entreprises (Confédération des petites entreprises) accordent des réductions d'horaire équivalentes en général à huit heures par an en particulier aux salariés qui travaillent en équipe et confient à l'accord d'entreprise le soin de définir les quelques modalités particulières ; la préretraite, la Caisse « *Integrazione Guadagni* » (CIG) et les contrats de « *formazione-lavoro* » (formation-emploi) sont au centre des préoccupations et des initiatives de réforme. Lors de la série de négociations de 1990, la convention des chimistes d'abord puis celle des mécaniciens de la métallurgie replacent au centre des débats la question de la réduction d'horaire. Dans le cas des métallurgistes, l'obstacle le plus difficile à surmonter et le point de friction le plus important entre syndicats et chefs d'entreprise est justement la réduction de l'horaire de travail, ou plutôt son coût rapporté à la productivité et à la compétitivité de l'entreprise.

Cet écart important entre le débat politico-idéologique et la pratique des relations professionnelles mérite une réflexion attentive et pose des questions importantes d'interprétation.

Avant tout, jusqu'à quel point peut-on justifier l'intérêt prédominant dans une abondante littérature (3) (en Italie et ailleurs) pour la relation entre durée de travail et salaires-productivité-compétitivité-effectifs occupés ? Le fait que la détermination de la durée du travail et sa réglementation puisse refléter les conditions du marché du travail est une hypothèse difficilement contestable : en effet, dans presque tous les pays, la demande de flexibilité de l'horaire de travail se manifeste au moment de l'aggravation des situations de déséquilibre et de chômage causé par la stagflation des années soixante-dix et par la forte récession du début des années quatre-vingt.

Par ailleurs, la relation de causalité marché du travail, horaire/salaire, performance macroéconomique est rien moins que vérifiée : de nombreuses analyses économétriques ont constaté l'instabilité des équations salaire-emploi et leur rupture structurelle dans le passage des années soixante aux années soixante-dix et de ces dernières aux années quatre-vingt (4). Les analyses classiques de la persistance, malgré la croissance économique, des déséquilibres du marché du travail (5), s'accordent sur la prééminence de facteurs « structurels », indépendants des niveaux existants de demande et d'offre agrégée.

Ce n'est pas l'hypothèse économique classique de type Phillips qui fonde la présente recherche : nous faisons en effet l'hypothèse que les politiques de la durée de travail ont eu une évolution relativement indépendante des conditions économiques générales, et que cette évolution doit être reliée au contexte des relations professionnelles, aux revendications et aux conflits que ce contexte engendre. Bien entendu, dans un contexte socio-économique intégré, riche d'actions de rétroactions et d'interactions, cette hypothèse n'est pas nécessairement contradictoire avec l'hypothèse classique.

Ailleurs (6), nous avons démontré que la crise des années soixante-dix/quatre-vingt s'explique principalement en termes socio-institutionnels plutôt qu'économiques et financiers, et doit être attribuée à la rupture de cet « accord fondamental dans les relations professionnelles » qui avait jusqu'alors joué un grand rôle en garantissant la croissance et la stabilité économique des pays industrialisés de l'après-guerre.

L'objectif de ce travail est plus modeste : il s'agit d'illustrer le caractère plausible de notre hypothèse en considérant un cas particulièrement représentatif, le cas italien, à travers le rétablissement du lien entre les politiques de l'horaire de travail et les différentes phases de l'évolution des relations professionnelles, à partir des années soixante-dix.

Si ce caractère plausible est démontré, d'importantes conséquences en découleront : tout d'abord nous pourrions disposer d'un cadre adapté dans les cas où les explications économiques traditionnelles se révèlent insuffisantes. Ensuite, s'ouvre dans le débat politique et scientifique une piste de recherche nouvelle et certainement inexplorée qui devrait être en mesure de combler, au moins en partie, le gap entre l'évolution de la politique contractuelle et de la réglementation d'une part, et les conflits idéologiques ou universitaires d'autre part. Enfin, il faut mettre en évidence le rôle important que les politiques du travail peuvent jouer dans la réforme des relations professionnelles et dans la recherche d'un nouvel « accord fondamental ».

Notre vision du problème a une conséquence immédiate sur la méthodologie de l'analyse. Il faut en effet, étendre l'objet de l'analyse de l'horaire de travail au temps de travail et considérer non seulement la durée journalière-hebdomadaire, mais aussi la durée annuelle (et donc les périodes de congé rétribuées) et le temps total de travail dans le cycle de vie des travailleurs (et, partant, les périodes de formation, de maternité-paternité, de préretraite, etc.). Parler de temps de travail signifie aussi considérer l'articulation entre périodes de travail et de non travail, et par conséquent les questions du travail par roulement, des différentes formes de régle-

(3) Cf. Chiesi (1986) et Gasparini (1985).

(4) Cf. Poret (1990) ; Adams et Coe (1990).

(5) Cf. entre autres OCDE (1990).

(6) Cf. Garonna, Pisani (1988) et Edwards, Garonna (1988).

mentation par contrat de la durée du travail (travail à temps partiel, à durée déterminée, intérimaire), de l'alternance entre travail et formation (contrats de formation-emploi, apprentissage), de l'interruption involontaire du travail (Caisse Integrazione Guadagni, contrats de solidarité, etc.).

Cet élargissement de l'objet devient nécessaire car, dans la logique des acteurs des relations professionnelles, les questions de l'horaire apparaissent étroitement mêlées à toutes les autres questions sur le temps de travail. Par ailleurs, ceci est aussi une donnée des pratiques de la négociation que ces différentes formes soient traitées ensemble et de façon plus ou moins confondues. Bien sûr, l'extension du sujet rend l'enquête plus complexe et « qualitative » (au moins dans cette phase) mais les recherches les plus récentes, surtout en sociologie ont démontré l'impossibilité de considérer l'horaire de travail comme un objectif en soi, indépendamment du contexte de l'organisation sociale et productive. Il n'est peut-être pas nécessaire de considérer, en même temps que l'horaire, le système entier de réglementation du marché du travail et des conditions du travail, et donc les systèmes d'instruction et de formation professionnelle, les

rapports de force entre les partenaires sociaux, les mécanismes d'entrée et sortie du monde du travail et des entreprises, l'incidence des structures familiales, etc. La variété des régimes d'horaires dans les différents pays ne provient-elle pas de la diversité des situations nationales en matière d'organisation sociale et de structure productive ?

Dans les paragraphes suivants nous développons notre argumentation centrale en décrivant les trois modèles distincts de politique du temps de travail auxquels correspondent les trois phases historiques de l'évolution des relations professionnelles : le modèle de la standardisation du temps de travail ou des rigidités ; la phase de la concertation trilatérale, et enfin, la période de la flexibilité du temps de travail. Nous concluons sur quelques interprétations de la phase actuelle de transition, en mettant en évidence la signification et le rôle que joue le temps de travail en tant que terrain de réflexion, d'expérimentation et de comparaison en vue de la réforme du système de relations professionnelles. En annexe, nous présentons une description synthétique des principales caractéristiques fondamentales de la réglementation du temps de travail et des relations professionnelles en Italie.

### La réglementation du temps de travail en Italie

La source législative de référence pour la réglementation du temps de travail est encore fondamentalement la loi n° 473 de 1925 : elle fixe la limite maximum de la durée hebdomadaire du travail à 48 heures, en autorisant 12 heures de travail en heures supplémentaires. Le travail en heures supplémentaires est cependant réglementé de manière restrictive en matière de charges sociales et en ce qui concerne les autorisations accordées.

Ce n'est qu'à la fin des années quatre-vingt qu'a été révisée cette limite légale, qui de fait, avait rendu la flexibilité d'horaire assez peu onéreuse pour les entreprises.

La législation italienne, par conséquent, tandis qu'elle réglemente de façon restrictive et protectrice les modalités d'entrée et de sortie de l'emploi (monopole légal de l'intermédiation entre demande et offre d'emploi, limites aux licenciements, etc.) abandonne la réglementation de la durée de travail, comme d'ailleurs tout ce qui concerne l'organisation interne du travail, à la négociation collective qui joue un rôle prépondérant dans l'évolution de la durée de travail.

La négociation fixe au niveau national par catégorie les limites minimum d'horaire rétribué, au-delà duquel se déclenchent les majorations de travail en heures supplémentaires ; elle fixe aussi les heures d'absence, de congé et de maladie, et prévoit également des heures pour la formation professionnelle (les fameuses 150 heures introduites par les contrats collectifs).

La loi a introduit toutefois une série de mesures qui ont une incidence considérable sur le temps de travail.

— Le traitement de fin de contrat (TFR), que perçoit le travailleur arrivé en fin de contrat, en vue de soutenir son revenu pendant la transition entre un travail et un autre, ou entre l'activité et la non-activité (pré-retraite, maternité, etc.). Récemment, des propositions ont été formulées pour utiliser le TFR avant la fin du contrat comme congé annuel ou sabbatique.

— La CIG, qui verse une allocation aux travailleurs licenciés ou suspendus du fait d'une crise sectorielle, locale ou d'entreprise.

— La mise en préretraite pour les travailleurs des industries en déclin.

— Le contrat de Formation-emploi (CFE), pour l'emploi à temps partiel de jeunes en alternance avec une action de formation.

— Le Contrat de Solidarité, pour favoriser les réductions négociées d'horaire et les nouvelles embauches.

— Le Contrat à Temps Partiel, réglementé seulement récemment par la loi pendant la période de flexibilité du travail.

Même la réglementation du système de retraites a une influence significative sur celle du temps de travail. Avant tout, elle fixe l'âge de la mise en retraite possible à 60 ans pour les hommes et à 55 ans pour les femmes. Ces limites d'âge, qui se sont abaissées suivant une lente évolution tendancielle sont revenues récemment en discussion, à la suite de la crise fiscale et financière des systèmes de prévoyance, à partir de propositions qui voudraient les augmenter. Les montants des retraites, comme tout autre prestation sociale, ont une incidence sur les choix individuels de répartition du temps entre travail et loisir et donc sur l'offre de travail.

## S Standardisation et rigidité

Ce modèle correspond à la période de renforcement du système de relations professionnelles, de l'augmentation du pouvoir contractuel du syndicat et de l'intensité des conflits, de la décentralisation maximale des négociations, enfin des pressions politiques pour la réforme du système social et productif ; il couvre les années soixante et le début des années soixante-dix.

Les politiques de cette phase sont en réalité conditionnées par le contexte du « syndicalisme politique faible » (7) des années précédant le boom industriel, dans le cadre d'un marché du travail segmenté avec de vastes réserves de main-d'œuvre. Avec l'avènement du miracle économique, l'explosion de l'activité syndicale et la conquête de positions de force dans le marché du travail et dans les entreprises, la première réaction stratégique du syndicat est la protection des travailleurs contre les flexibilités d'horaire soumises au plein exercice du pouvoir discrétionnaire du chef d'entreprise. La réduction de l'horaire est alors considérée comme une forme de protection sociale du travailleur, d'amélioration des conditions de travail, de prévention et de limitation de l'exploitation.

Cette approche prend ses racines dans l'histoire du mouvement syndical, qui connut à ses débuts, à l'orée du siècle, les luttes pour les huit heures journalières et qui, entre les deux guerres pendant la grande crise économique prit la réduction d'horaire comme cheval de bataille. Par ailleurs, les critères de la standardisation, de la synchronisation et de la continuité de l'horaire de travail sont appliqués dans toutes les sociétés avancées sur le plan industriel et sont traditionnellement considérés par les syndicats comme une garantie essentielle pour les travailleurs, compte tenu des risques de travail précaire ou de sous-activité.

Cette phase est aussi définie comme la phase de la « rigidité » : tant la négociation collective que la législation prennent en fait dans cette période un caractère contraignant. Il existe des conditions historiques et institutionnelles spécifiques qui expliquent pourquoi la croissance du pouvoir contractuel et du contrôle syndical sur les conditions de travail au cours des années soixante, s'est traduite en rigidité de l'horaire. Pour un syndicalisme qui n'a pas de traditions professionnelles et ne peut fonder son pouvoir de contrôle sur la gestion de la compétence (*skill*), la nouvelle force acquise avec l'évolution des conditions du marché du travail de l'Italie post-miracle économique, est d'abord consacrée à la réduction du pouvoir patronal discrétionnaire et à la mise en place de règles et de barrières. De plus, les conflits de ces années là naissent et se développent en dehors des vieilles structures syndicales lesquelles sont renversées et balayées

par ces nouvelles formes de conflit (8). Les nouvelles classes populaires impliquées dans les luttes, c'est-à-dire les jeunes ouvriers non qualifiés, souvent immigrés, attribuent un contenu de rébellion et de lutte aux aspects politiques de la tradition syndicale (9). Pour toutes ces raisons, la « stratégie de la rigidité » devient un choix naturel, et presque obligatoire des premières luttes syndicales des années soixante.

L'horaire de travail entre dans les conditions du contrat de travail à contrôler et réglementer, en limitant l'usage du travail en heures supplémentaires, en restreignant et en contrôlant l'usage de l'apprentissage et l'emploi du travail à temps partiel et à durée déterminée. L'action syndicale vise à mettre des obstacles aux initiatives patronales, qui, par un usage souple de l'horaire augmentent l'intensité du travail, et à défendre les travailleurs contre la précarité de l'emploi et le travail à temps partiel imposé. La limitation du recours aux heures supplémentaires, des licenciements pour motifs d'étude ou de formation, ou pour activité syndicale, des mesures de dissuasion économique de l'emploi d'apprentis par une politique d'égalisation des salaires, l'obtention de restrictions légales au travail à temps partiel ou à durée déterminée, sont les formes principales de la rigidité syndicale en matière d'horaire.

Une autre raison que celle du contrôle et du pouvoir contractuel justifia les rigidités syndicales. Étant donné les normes restrictives sur les licenciements, les rigidités sur l'horaire à demande égale auraient dû se traduire par une augmentation de l'emploi car elles réduisaient la productivité par individu. La rigidité de l'horaire, faisant abstraction de l'impact de la compétitivité par les coûts sur la demande, pût ainsi être invoquée aussi comme mesure de soutien à l'emploi.

## L La phase de concertation trilatérale sur le temps de travail

Le mécanisme de ce dernier argument se révèle rapidement trompeur avec l'arrivée de la crise économique des années soixante-dix. Durant cette période en effet, on se préoccupe davantage de l'augmentation du chômage, de sa concentration sur les catégories de main-d'œuvre les moins protégées (les jeunes et les femmes), des crises affectant les secteurs anciens (et plus syndiqués) de l'industrie.

Les indicateurs du marché du travail et du système productif deviennent préoccupants : perte de compétitivité et de rentabilité des grandes entreprises, entraînant des excès persis-

(7) Cf. Treu et Cella (1982), Pizzorno (1980).

(8) Cf. Regalia (1979) et G.P. Cella (1978).

(9) Cf. Crouch et Pizzorno (1979).

## Le système de relations professionnelles en Italie

Le système de relations professionnelles italien a subi d'importants changements structurels depuis l'après-guerre. Le système, parti de contrats collectifs centralisés bilatéraux entre les partenaires sociaux, s'est décentralisé au fil des ans et de la pratique concrète et la négociation collective a pris un caractère trilatéral, avec intervention du gouvernement.

Les travailleurs sont organisés essentiellement dans trois confédérations syndicales, principalement la CGIL, la CISL et l'UIL (1), qui sont structurées par secteur et par région.

Au cours des dernières années, cependant, on a constaté la croissance, en particulier dans les services publics, de formes de syndicat « autonome » (Cobas), fortement corporatistes et qui font concurrence aux trois confédérations.

Les chefs d'entreprise sont au contraire organisés en de nombreuses associations : la plus importante est la *Confindustria*, structurée en fédérations au niveau régional et provincial, qui regroupe les chefs d'entreprises privées de l'industrie. Puis, l'*Intersind* et l'*Asap*, qui regroupent les chefs d'entreprises du secteur public (IRI et ENI respectivement), la *Confagricoltura*, qui regroupe les chefs d'entreprises agricoles, et la *Confcommercio*, qui regroupe les chefs d'entreprise du commerce.

Le système est caractérisé dès sa naissance, après-guerre, par une forte décentralisation et il est resté tel jusqu'à la moitié des années cinquante. Durant cette période, les contrats collectifs se sont appuyés sur des accords nationaux passés entre organisations syndicales et associations patronales. C'est seulement dans la seconde moitié des années

cinquante que commencèrent à être conclus des contrats sectoriels applicables pour chacun des principaux secteurs de l'industrie, ils furent généralisés à tous les principaux secteurs à la fin de la décennie.

(1) La CGIL (Confédération Générale Italienne des Travailleurs) est l'organisation comportant le plus d'affiliés, concentrés surtout dans l'industrie. Son action est aujourd'hui inspirée, après une longue période d'idéologie marxiste, d'une idéologie plus social-démocrate ; elle est composée d'une majorité liée au Parti Communiste Italien (PCI) et d'une minorité liée au Parti Socialiste Italien (PSI).

La CISL (Confédération Italienne des Syndicats des Travailleurs) est la deuxième organisation par le nombre d'inscrits, surtout représentés dans le secteur des services et de l'administration. Sa philosophie, un ensemble de « concertationnisme » et de socialisme réformiste, tire sa source d'une composition interne multicolore, même si ces dernières années on a constaté un rapprochement progressif vers la Démocratie Chrétienne (DC).

L'UIL (Union Italienne des Travailleurs) est la plus petite des trois confédérations. Elle est très proche de la position du Parti Socialiste Italien et du Parti Républicain Italien (PRI) et sa philosophie est essentiellement réformiste, et porte une attention particulière aux problèmes de l'usage des services publics.

Dans les années soixante s'affirme la négociation dite « articulée », fondée à la fois sur le niveau sectoriel et le niveau de l'établissement, ce qui eut comme effet de décentraliser concrètement la structure entière de la concertation collective italienne. Cette décentralisation s'accroît avec les années soixante-dix, surtout du fait de l'intensification des conflits touchant les entreprises isolées.

En présence d'une forte centralisation des négociations, d'une difficulté de dialogue direct entre les partenaires sociaux, de divisions à l'intérieur des confédérations syndicales, d'une perte de représentativité de celles-ci vis-à-vis des travailleurs salariés, d'une tendance de la *Confindustria* à ne pas reconnaître les contrats collectifs et de l'importance que prit le problème fiscal, l'intervention en première ligne du gouvernement devint nécessaire. L'État devient un acteur, sinon le protagoniste du système de relations professionnelles et commence à être présent à la table des négociations, non plus comme médiateur mais comme véritable partie prenante.

tants de main-d'œuvre, augmentation du chômage, enchaînement pervers inflation, dévaluation, stagnation productive...

La concertation et l'implication des syndicats dans la mise en œuvre de la politique économique apparaissent alors comme nécessaires à la mise en place de stratégies d'ajustement pouvant défendre l'emploi, les conquêtes de l'État social et le pouvoir contractuel du syndicat.

Les politiques de concertation naissent aussi d'exigences internes à l'évolution des relations professionnelles : il s'agit, en fait, surtout de la part des directions des centrales syndicales, de donner un débouché aux pressions rénovatrices et aux conflits issus de la base. Les stratégies qui s'élaborent durant ces années sont fondées sur l'identification de la masse ouvrière comme élément directeur du mouvement syndical et porteur du mot d'ordre de l'égalitarisme, et permettent d'utiliser et de contrôler politiquement les conflits et la demande de changement (10).

Cela se traduit d'une part par la tendance progressive à la recentralisation du cadre

contractuel et à l'unification « politique » (appelée unité d'action) du mouvement syndical et d'autre part, par la poursuite de politiques favorisant les mécanismes automatiques de rétribution (comme les indexations), les mises à niveau, le resserrement des écarts de salaires et l'égalisation par des normes de réglementation des conditions de travail (par exemple le point unique de l'échelle mobile), avec pour conséquence un accroissement important de la législation dans la réglementation des questions syndicales (par exemple le statut des travailleurs).

Par ailleurs, les mêmes préoccupations macroéconomiques (inflation, dévaluation) apparaissent intimement liées aux choix « conflictuels » et à la nature même du « syndicalisme politique » en Italie et s'expliquent, au moins en partie, par la nécessité d'une part de réaliser une médiation politique du conflit, de l'autre, de maintenir vivace la tension conflictuelle en évitant des compromis gestionnaires à des niveaux microéconomiques.

La crise marqua un changement important dans les politiques du temps de travail. Ce changement doit être examiné par rapport à la logique de la concertation et dans ses aspects macro et microéconomiques.

(10) Cf. Garonna Pisani (1988).

D'un point de vue macroéconomique, les demandes de réduction de la durée de travail furent formulées à partir de l'hypothèse classique (et dans une certaine mesure idéologique) du rapport inverse entre durée du travail et emploi. Ces revendications peuvent cependant aussi s'expliquer par les transformations en cours dans les relations syndicales. Deux faits concomitants marquent cette période :

1) L'abandon de la politique de « rigidité syndicale » dû essentiellement à deux facteurs :

a) tout d'abord aux difficultés de maintenir des mécanismes de réglementation des conflits au niveau des entreprises (la crise des conseils d'usine), attribuables aux habitudes de politisation et de centralisation de la phase précédente ;

b) deuxièmement, aux opportunités (offertes par la conjoncture politique du « compromis historique ») d'utiliser comme monnaie d'échange politique ces rigidités et le pouvoir contractuel dont elles étaient l'expression.

2) La pression de quelques catégories exclues ou émergentes, pénalisées par les politiques syndicales, comme les jeunes et les femmes qui demandaient une répartition différente du pouvoir contractuel et une place différente sur le marché du travail (11).

Sur le plan microéconomique, la réduction de l'horaire de travail est perçue comme un mécanisme de limitation du malaise et des coûts sociaux des restructurations de l'industrie. Il s'agit de favoriser les rationalisations et les réorganisations nécessaires du processus productif, pour augmenter la compétitivité de l'industrie (et augmenter la productivité du travail par heure travaillée) en répartissant cependant le travail, autant que possible, entre les actifs de façon à sauvegarder les niveaux d'emploi (et ainsi réduire la productivité du travail par actif (12)). La Caisse « *integrazione Guadagni* » (CIG), instrument traditionnel de régulation de l'emploi de la main-d'œuvre, est alors renforcée et réformée pour répondre aux nouvelles obligations de la politique industrielle (loi 675 de 1975). Même les « contrats de solidarité » introduits dans une période ultérieure (1983) correspondent à la même logique d'adaptation à la crise, moyennant l'articulation motivée de l'horaire de travail.

(11) Cf. Garonna (1988).

(12) La productivité du travail par heure travaillée est fournie par le rapport entre valeur ajoutée et heures effectives travaillées, ou bien heures rétribuées. D'elle dépend (entre autres) la compétitivité du processus productif. La productivité par actif est au contraire exprimée par le rapport entre valeur ajoutée et effectifs employés. De ce rapport dépend la capacité de créer l'emploi en période de croissance. Plus la productivité par actif est petite, plus l'emploi par unité de produit est grande. La stratégie était alors d'augmenter la productivité par heure travaillée et de diminuer celle par actif afin d'obtenir simultanément plus d'emploi et plus de compétitivité.

C'est si (et seulement si) nous plaçons les politiques de la durée du travail de cette période dans la logique de la « concertation » que nous pouvons en évaluer pleinement l'impact et la signification. En effet, la gestion de la durée du travail finit par avoir un rôle limité et subordonné en tant qu'instrument dans le fonctionnement du processus de travail ; par ailleurs, les interventions en matière de durée du travail constituent une condition importante du succès relatif de l'adaptation de la structure industrielle réalisée durant ces années. Ces deux aspects contradictoires s'expliquent dans le cadre de la concertation. D'autre part les limites apparentes des politiques de l'horaire dans la phase de concertation, sont les suivantes :

— La centralisation de la négociation empêche de considérer spécifiquement les questions de l'horaire dans leur interconnexion avec les problèmes de l'organisation du travail, le progrès technique, les progressions de carrière...

— L'écrasement des différences de salaire et des différences de réglementation rend moins intéressant le recours à l'apprentissage et au temps partiel.

— La négociation centralisée, en outre, impose souvent des contraintes législatives à la gestion de l'horaire, telle que l'extension des droits aux congés payés dans le statut des travailleurs.

— Les rigidités microéconomiques, y compris celles en matière d'horaire (par exemple celles pour le recours à la CIG ou pour le travail en heures supplémentaires), sont contrôlées et gérées en étant subordonnées aux objectifs de concertation macroéconomique du syndicat, voyant ainsi leur importance ramenée à celle de « monnaie d'échange politique ».

— Enfin, les résultats attendus sur le plan de la croissance et de la répartition de l'emploi (*employment sharing*) ne furent pas déterminants car là où se réalisa une réduction de l'input de travail, elle concerna plus l'emploi que l'horaire (et donc détermina une augmentation tant de la productivité par heure travaillée que de celle par actif).

D'autre part, il est certain que la concertation en matière d'horaire a joué un rôle important dans les politiques de restructuration. La mesure qui se révéla la plus efficace tant en termes de degré d'utilisation que d'incidence fut la CIG. Elle fonctionna d'abord comme instrument pour reporter ou freiner l'adaptation structurelle ou organisationnelle de la grande entreprise à la crise ou pour maintenir dans une poche de « chômage déguisé », à l'intérieur des entreprises, la main-d'œuvre excédentaire. Ensuite, quand fut réalisée l'élimination du surplus de travail de l'industrie, la CIG favorisa la formation du consensus dans les procédures de régulation des excès, par l'implication des syndicats, la conclusion d'importants accords d'entreprise et le soutien du revenu des travailleurs concernés.



## **L**e temps de travail dans les politiques de la flexibilité

Avec les années quatre-vingt, on entre dans une phase différente, dans laquelle la flexibilité est perçue et explicitement prise comme objectif fondamental des politiques du temps de travail. Plus que la réduction, c'est la flexibilité de l'horaire qui devient le point central des interventions. De plus, les aménagements du temps de travail sont considérés comme une donnée permanente du cadre institutionnel organisationnel, plus qu'une réponse temporaire conditionnée par la crise. La flexibilité en matière de durée du travail signifie avant tout un élargissement de la gamme disponible des contrats de travail prévoyant divers régimes d'horaires : temps plein et temps partiel, durée déterminée et durée indéterminée. Ces formes d'emploi, qui avaient été fortement limitées ou exclues dans les années soixante, pour protéger le travailleur salarié contre la précarisation du travail et la sous-activité, sont au contraire à nouveau réglementées de façon plus permissive par la législation (loi n° 863 de 1984), en partie en réponse à des exigences de nouvelles catégories de main-d'œuvre, comme les femmes et les jeunes, en partie comme conséquence des changements de rapports de force dans les relations syndicales et comme réponse à la demande de flexibilité du système productif. Même les retraites anticipées introduites comme mesures anti-crise furent réglementées de manière différente par la loi n° 863, au moyen d'une forme de retraite progressive (art. 2), en relation avec des réductions d'horaire convenues dans le cadre des contrats de solidarité.

Pour expliquer ce renversement des politiques du travail, il faut rappeler qu'au cours des années quatre-vingt le système de relations professionnelles entre en crise, une crise qui devient d'autant plus manifeste à mesure que s'améliorent les conditions d'investissement et de développement de l'économie.

Cette crise conditionne les politiques du temps de travail : les incidents de la CIG et des CFL le démontrent.

### **La Caisse « Integrazione Guadagni » (CIG)**

Bien que le recours à la CIG diminue avec la reprise économique on prend fortement conscience des limites et des insuffisances de celle-ci. La CIG avait fonctionné jusque-là comme l'instrument d'aménagement de l'horaire pour maintenir le cadre de relations professionnelles. Ce rôle avait été rempli essentiellement de trois façons :

— Par le maintien des niveaux d'emploi dans les secteurs industriels, quelquefois seulement grâce à la « fictio juris » d'un mécanisme d'occultation du chômage.

— En donnant la possibilité aux entreprises de se libérer de leurs excédents (voir le cas de FIAT) : dans de nombreux cas la CIG a favorisé la

mobilité spontanée des travailleurs (13) et a permis de faire face à des exigences cycliques de réorganisation et d'accumulation de réserves de main-d'œuvre (*labour hoarding*).

— Par une forte implication des directions syndicales dans la gestion du mécanisme, lequel reste fondamentalement public, et donc modelé sur le schéma caractéristique de la concertation tripartite.

Cependant, l'utilisation plus grande dans le Nord et dans l'industrie de la CIG a entraîné un transfert de ressources des régions les moins développées et moins industrialisées vers les autres, et ce qui est pire, des entreprises qui ont su affronter la restructuration vers celles qui, assistées, l'ont reportée ou refusée. En outre, les coûts fiscaux de la CIG face aux difficultés de rentrées de finances publiques commencèrent à être ressentis et combattus. Pour les syndicats, la CIG en arrivait à symboliser une discrimination au détriment des jeunes et des femmes à la recherche d'un premier emploi, et des chômeurs proprement dits (surtout les travailleurs licenciés des petites entreprises) pour lesquels il n'est pas prévu une protection aussi grande. La participation syndicale aux mécanismes institutionnels s'est révélée largement formelle ; par ailleurs, les contrôles et les recommandations publiques ont été purement bureaucratiques. L'accord syndical sur les revendications des entreprises à propos de la CIG n'a jamais été nié, et la seule incertitude concerne la durée de l'attribution de l'avantage. Enfin, l'élargissement du fossé séparant la base des directions syndicales a provoqué dans certains cas (cf. le cas célèbre d'Alfa Romeo) le désaveu des accords d'entreprise passés dans le cadre de la CIG.

Des travailleurs isolés qui se sont considérés comme lésés ont déposé des recours contre la CIG en faisant intervenir les tribunaux du travail, affaiblissant ainsi de manière importante le pouvoir de représentation du syndicat.

L'attitude des partenaires sociaux envers cet instrument de réduction concertée de la durée de travail apparaît ainsi profondément modifié durant les années quatre-vingt. Les syndicats sont devenus très critiques vers ce qu'ils considèrent comme un amortisseur social discriminatoire et coûteux. C'est pourquoi ils demandent de réévaluer l'allocation généralisée de chômage et, implicitement, le recours aux licenciements comme mécanisme d'aménagement de l'input de travail. La menace de licenciement — juge-t-on — pourrait redonner une nouvelle fonction d'arbitrage concret et de négociation au représentant syndical qui, dans la routine causée par le train-train bureaucratique de la CIG est désormais réduit au rôle de simple intermédiaire. Les employeurs, de leur point de vue, sont les seuls défenseurs des larges flexibilités (d'ailleurs seulement de fait) des mécanismes administratifs

(13) Cf. Serravalli (1986).

actuels, mais ils craignent toute tentative de rendre efficaces les contrôles et de limiter le pouvoir discrétionnaire de choix des entreprises.

Les collectivités locales, à leur tour, voudraient utiliser pour des « travaux d'utilité publique » les travailleurs gérés par la CIG, et néanmoins regardent avec inquiétude les distorsions provoquées par le travail « au noir » ou par la double activité de ceux-ci.

### Les contrats de Formation-emploi

L'institution des CFL marque une rectification du cap des stratégies syndicales dans leur tentative d'empêcher l'érosion de leur pouvoir contractuel. Les CFL, destinés à faire face à l'un des plus sérieux problèmes de politique d'emploi prévoient des réductions importantes du coût non salarial du travail en faveur de formes d'emploi à temps partiel destinées à des jeunes et accompagnées de formation professionnelle. Ils sont introduits (après une première tentative de faible efficacité en 1977) à la suite de l'accord Scotti de 1983, le grand « compromis » de politique des revenus, qui marque un des moments les plus importants d'unité et d'institutionnalisation du rôle politique du syndicat. Les CFL représentent aujourd'hui une des formes principales d'accès à l'emploi pour les jeunes.

Si, dans la période précédente, les contraintes salariales et réglementaires à l'emploi des apprentis constituaient la règle et le principe directeur des stratégies syndicales de la « rigidité », dans les années quatre-vingt, les CFL font partie d'une série d'initiatives de nature différente qui ont conduit à un assouplissement des régimes de contrat de travail et au relâchement de certaines règles de protection pour vaincre les résistances des entreprises à augmenter l'emploi, en particulier celui des jeunes. Parmi ces initiatives, parfois proposées, généralement acceptées, et quelquefois subies par le syndicat, figurent les concessions contractuelles en matière de rétribution des apprentis, surtout dans le secteur artisanal, la reconnaissance du travail à temps partiel et du contrat de travail à durée déterminée par le législateur ; les limitations aux contraintes de nombre et aux règles sur les licenciements individuels et collectifs. D'ailleurs, selon les organisations patronales, l'avantage principal qui a justifié le recours massif aux CFL a été le grand pouvoir discrétionnaire reconnu au chef d'entreprise dans les recrutements et la possibilité de licenciement après la période d'essai-formation.

Après le succès des premières années, les CFL traversent une phase de remise en question. Les syndicats en critiquent le contenu formateur, rare ou inexistant, et dénoncent leur transformation en simples réductions des charges patronales, coûteuses pour le Trésor Public et pas nécessairement productives d'emploi réellement « supplémentaire ». Les données montrent que l'usage des CFL est surtout répandu dans le Nord, avec des risques majeurs de concurrence pour l'emploi

des adultes. Les chefs d'entreprise défendent le succès quantitatif de l'instrument, soulignent le pourcentage élevé des CFL qui se transforment à l'échéance en contrats de travail à temps plein ; ils demandent, par ailleurs, que les réductions de charges qui s'appliquent aux CFL soient étendues aux autres contrats de travail, et que la responsabilité pour la formation soit entièrement laissée au chef d'entreprise sans aucun contrôle.

### La crise des relations professionnelles

Ces difficultés rencontrées par les politiques du temps de travail peuvent être réduites pour l'essentiel aux changements dans les relations professionnelles qui ont eu lieu dans la période de prospérité retrouvée et de croissance économique des années quatre-vingt. Treu (1986) a identifié correctement les domaines spécifiques dans lesquels le changement a été plus net et a influencé de la façon la plus déterminante les mécanismes, les pratiques et les résultats des nouveaux régimes d'horaire : tout d'abord la relation entre législation et négociation collective, ou, plus généralement entre État et action collective ; en second lieu, le degré et le type de centralisation des mécanismes de relations professionnelles, en particulier de la négociation collective et de la structure syndicale.

La tendance vers la décentralisation, la résurgence du rôle de la négociation par rapport à la réglementation législative, le nouvel intérêt porté aux sièges de participation syndicale dans les entreprises, les tentatives pour récupérer le contrôle effectif sur les processus de travail même au prix de concessions ou de reconnaissance de situations de faiblesse caractérisent l'expérience syndicale des années de crise des relations professionnelles.

Les politiques du temps de travail marquent et accompagnent le changement de climat. Dans certains cas, c'est justement de l'évolution de quelques formes de régimes d'horaire qu'émergent des tendances innovatrices dans les relations professionnelles. Par exemple, le recours à la CIG a été souvent l'occasion et le stimulant pour la conclusion d'accords d'entreprise importants qui ont favorisé les processus de restructuration et permis de surmonter la rigidité et les conflits dans les rapports entre syndicats et entreprises. Les contrats de Formation-emploi tout comme les accords bilatéraux, en matière de formation professionnelle passés avec la Confindustria (1986 et 1989), la Confédération des petites entreprises, la Confédération des entreprises publiques de la chimie (ASAP), les Confédérations des artisans, sont significatifs d'une orientation prometteuse. En effet, tant l'institution du principe du « consentement tacite » (14) que la

(14) Le « consentement tacite » signifie que le choix d'une concertation réelle de la nature du projet de formation se



simplification des procédures administratives de participation et de contrôle des partenaires sociaux dans les Commissions Régionales de l'Emploi vont dans le sens de la « flexibilité contractuelle », c'est-à-dire vers des formes de déréglementation qui laissent des marges de manœuvre, et stimulent la négociation au niveau décentralisé entre les partenaires sociaux. Le critère de la « flexibilité contractuelle » a été aménagé et consolidé lors de la série de négociations de 1986-1987. Un accord interconfédéral a en effet établi le principe que le niveau centralisé ne peut fixer que des objectifs de réduction moyenne d'horaire, tandis que la définition des critères de gestion et de répartition effective de la durée annuelle est laissée aux contrats catégoriels et d'entreprise.

L'objectif de l'action syndicale en cette matière est de « favoriser l'extension de la participation syndicale dans la gestion, dans la négociation et dans le contrôle de l'horaire de travail au niveau de l'entreprise » (accord interconfédéral 1986). Dans de nombreux contrats catégoriels, comme celui de la Confédération des petites entreprises (1987), il est attribué un rôle explicite à la négociation d'entreprise dans la définition des mécanismes d'application et de gestion des réductions convenues d'horaire.

Par ailleurs, les méfiances et les résistances de la part des travailleurs à l'égard des schémas de réduction de l'horaire, mises en évidence par certaines recherches empiriques (15), s'atténuent si on évite, avec la décentralisation de la négociation et la diversification des formules d'application, les rigidités, les uniformités et la non-sélectivité des programmes macroéconomiques de réduction de l'horaire.

\*  
\*\*

L'élément fondamental de continuité que nous pouvons relever dans l'évolution des politiques du temps de travail est qu'elles ont été, et continuent d'être, un terrain important du conflit social dans l'industrie et un reflet de l'état du système des relations syndicales. La conscience de cette relation, qui est présente depuis longtemps dans la littérature et dans le débat n'est cependant pas toujours accompagnée d'une identification claire de ses termes exacts, tels qu'ils ont été façonnés par l'histoire et la culture.

L'uniformisation de l'horaire de travail est, encore aujourd'hui, interprétée par certains comme un instrument nécessaire de protection et de renforcement social des travailleurs (cf. entre autre Offe) (16) ; dans cet esprit la flexibilisation

---

déroule au travers d'une négociation informelle dans l'entreprise. Elle se formalise et est soumise à l'instance publique de contrôle et aux commissions extraordinaires de participation (le syndicat territorial) seulement en cas de désaccord et de conflit.

(15) Cf. Abburra (1986).

(16) Voir Offe et alii (1984), cité dans Chiesi (1986).

représenterait donc toujours et nécessairement une tentative de restaurer l'hégémonie patronale sur le processus productif. D'autres (17), en revanche, interprètent la standardisation comme mesure de « loi et d'ordre », servant à établir la « discipline patronale » dans la gestion de la main-d'œuvre, surtout de la plus jeune, et à garantir des niveaux élevés de productivité (ou d'« exploitation »), pour l'unique avantage des employeurs.

La réflexion développée dans cet article à propos du cas italien démontre combien sont approximatives et simplistes les schématisations de ce type dans l'interprétation du rapport entre l'état de relations professionnelles et les politiques du temps de travail. La nécessité se fait sentir en outre d'analyser ce rapport en se référant à des conditions historiques et aux contextes spécifiques de marché du travail et de « culture nationale » des relations professionnelles.

Analysées dans leur contexte de relations professionnelles, les questions d'horaire et de temps de travail acquièrent une signification propre variant avec le contexte institutionnel et la période historique.

La flexibilisation de l'horaire et le recours au temps partiel, qui durant la période de rigidité avaient représenté un fléchissement et un affaiblissement du pouvoir contractuel des syndicats, revêt dans les années quatre-vingt la signification d'une tentative de redonner place à la négociation, en particulier dans les accords d'entreprise, et de décentraliser le cadre de négociation.

De même, à propos du recours à la suspension ou à la réduction d'horaire de la CIG, qui jouissait de la faveur syndicale et de l'opposition patronale durant les années de la restructuration, parce qu'elle représentait une alternative contractuelle aux licenciements et aux délocalisations, on assiste, à partir des années quatre-vingt, à un renversement des positions, le syndicat étant désarçonné et discrédité par un mécanisme bureaucratique de consultations purement « rituelles », tandis qu'au contraire, les entreprises défendent la semi-automaticité de l'allocation qui leur permet la flexibilité d'horaire et la protection du marché interne du travail.

Dans le même sens, en définitive, allaient les remarques de Topel (1983) qui expliquait la préférence pour les mécanismes d'aménagement par les licenciements provisoires plutôt que par la flexibilité d'horaire et de salaire et par la mobilité interne, à partir des caractéristiques du syndicalisme aux USA.

(17) Voir Stemberger (1987).

## BIBLIOGRAPHIE

ABBURRA (L.), 1986, « *Atteggiamenti dei lavoratori e politiche sindacali: elementi per una revisione della strategia sull'orario* », in *Prospettiva Sindacale*, n. 61, XVII, settembre.

ADAMS (C.) e COE (D.T.), 1990, « *A Systems Approach to Estimating the Natural Rate of Unemployment and Potential Output for the United States* », in *IMF Staff Papers*, giugno 1990.

BODO (G.), 1988, « *Ore contrattuali, orari di fatto e occupazione nella recente esperienza italiana* », in Valli V. (a cura di), *Tempi di lavoro e Occupazione. Il caso italiano*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

BODO (G.) e GIANNINI (C.), 1985, « *La relazione tra orari di fatto e orari contrattuali nell'industria italiana* », in *Contributi alla Analisi Economica*, marzo 1985, Banca d'Italia, Roma.

BOSCH (Gerhard), 1987, « *Duration, Structure, Reduction and Flexibilisation of the Working Week in the Federal Republic of Germany* », *International Symposium on Working Time*, Bruxelles, aprile 1987.

BRUSCO (S.) e VILLA (P.), 1987, « *Flessibilita' del lavoro, segmentazione e livelli di occupazione* », in *Politica Economica*, n. 2, aprile.

CAPECCHI (Vittorio), 1986, « *Organizzazione e politiche del tempo: un primo confronto tra Giappone ed Europa* », in *Economica e Lavoro*, 20, n. 1, marzo.

CELLA GIAN Primo, 1978 (a cura di), *Il movimento degli scioperi nel XX secolo*, 11 Mulino, Bologna.

CHIESI (Antonio M.), 1986, « *Orario flessibile ed effetti di dislocazione delle rigidita' temporali* », in *IRES/Papers* 6, IRES Lombardia, Milano.

CROUCH (Colin) e PIZZORNO (Alessandro), 1979 (a cura di), *Conflitti in Europa*, Etas Libri, Milano.

D'ADDA (C.) e SALITURO (B.), 1989, « *L'economia italiana negli anni settanta e ottanta* », in *Rivista di Politica Economica*, n. 4, aprile, Roma.

DEL VECCHIO (Vincenzo) e GARONNA (Paolo), 1987, « *L'aggiustamento alla recessione in condizioni di incertezza: riduzione di orario, part-time e disoccupazione* », in *Economia e Lavoro*, 20, n. 2, aprile.

EDWARDS (Richard), GARONNA (Paolo) e PISANI (Elena), 1988, *Il sindacato oltre la crisi*, F. Angeli, Milano.

GARONNA (Paolo), 1988 (a cura di), *Il margine e la voce. I giovani nel mercato del lavoro e nelle relazioni industriali dei paesi industrializzati*, F. Angeli, Milano.

GARONNA (Paolo) e PISANI (Elena), 1988, « *Il sindacato italiano nella transizione: la crisi del sindacalismo politico* », in *Edwards Garonna Pisani* (a cura di).

GARONNA (Paolo), 1984, « *L'economia della Cassa Integrazione Guadagni* », *Facolta' di Scienze Statistiche, Universita' di Padova*.

GASPARD (Michel), 1986, « *Tempo di lavoro e occupazione in Francia dal 1981* », in AA.VV., *Le politiche del lavoro in Europa agli inizi degli anni ottanta*, Marsilio, Venezia.

KEYNES (John Maynard), 1930, « *Economic possibilities for our grandchildren* », in *The Collected Writings of John Maynards Keynes*, vol. IX, *Essays in Persuasion*, Macmillan, Londra, 1972.

*International Symposium*, 1987, *International Symposium on Working Time*, Rapport Final, Bruxelles, aprile.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, 1988, *Rapporto 1988. Lavoro e Politiche dell'Occupazione in Italia*, Poligrafico dello Stato, Roma.

MICHON (Francois), 1987, « *Time and flexibility: Working time in the debate on flexibility* », in *Labour and Society*, vol. 12, n. 1, gennaio.

OCDE, *Perspectives Economiques*, vari anni, Parigi.

OCDE (1990), *Le Marché du Travail. Quelles politiques pour les années 1990 ?*, Paris, 1990.

OFFE (C.), HINRICHS (K.), WIESENTHAL (H.), 1984, « *The Crisis of the Welfare State and Alternative Modes of Work Redistribution* », in *The Future of the Welfare State*, European Centre for Work and Society, Maastricht, dicembre.

ONOFRI (P.) e SALITURO (B.), 1987, « *Ancora su inflazione e politiche di stabilizzazione in Italia tra il 1960 e il 1984* », in *Politica Economica*, n. 2, agosto, Bologna.

PIZZORNO (Alessandro), 1980, *I soggetti del pluralismo*, 11 Mulino, Bologna.

PORET (Pierre), 1990, « *Les salaires dans les grands pays de l'OCDE au cours des années quatre-vingt. Les comportements ont-ils changé ?* », in *Economie et Statistique*, n. 235, settembre 1990.

POTESTIO (Paola), 1988, « *Aspetti nuovi della relazione ore-occupati nelle industrie manifatturiere* », in *Flessibilita' e Mercato del Lavoro*, Convegno AIEL, Arco (Trento), giugno.

REGALIA (Ida), 1979, « *Il conflitto in Italia* », in *Crouch e Pizzorno* (a cura di).

REGINI (Marino), 1988 (a cura di), *La sfida della flessibilita'*, F. Angeli, Milano.

RINDERSPACHER (Jurgen P.), 1987, « *Time, Work-time and Week-end Culture. On Problems of Time Allocation in the FRG* », in *International Symposium on Working Time*, Bruxelles, aprile.

SALVATI (Michele), 1988, « *Flessibilita' e occupazione* », in *Regini* (1988).

SERAVALLI (Gilberto), 1986, « *Gli effetti delle integrazioni salariali sulla mobilita' del lavoro* », F. Angeli, Milano.

STEMBERGER (Gerhard), 1987, « *Working Time in Austria : Reduction and Flexibilization under the Auspices of Social Partnership* », in International Symposium on Working Time, Bruxelles, aprile.

TARANTELLI (E.), 1986, *Economia Politica del Lavoro*, UTET, Torino.

TOPEL (R.), 1982, « *Inventaires Lay-Offs and the Short-Run Demand for Labour* », in *American Economic Review*, vol. 72, settembre, pp. 769-787.

TREU (Tiziano), 1986, *Nuove tendenze e problemi del tempo di lavoro*, in *Stato e Mercato*, n. 18, dicembre.

TREU (Tiziano) e CELLA (Gian Primo), 1982, *Relazioni Industriali*, Il Mulino, Bologna.

VITALETTI (G.), 1988, *Le pensioni degli italiani*, Marsilio, Venezia.