HAL
open science

Activation, acteurs et institutions : quelles perspectives pour l'Italie ?

Thierry Berthet, Paolo Graziano

To cite this version:

Thierry Berthet, Paolo Graziano. Activation, acteurs et institutions : quelles perspectives pour l'Italie ?. Formation Emploi. Revue française de sciences sociales, 2019, 147, pp.7-14. 10.4000/formationemploi.7514 . halshs-02426151

HAL Id: halshs-02426151

https://shs.hal.science/halshs-02426151v1

Submitted on 12 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Introduction

Activation, acteurs et institutions : quelles perspectives pour l'Italie ?

Thierry Berthet
Directeur de recherche en science politique au CNRS.
Directeur du LEST, Laboratoire d'Économie et de Sociologie du Travail,
Aix-Marseille Univ, CNRS, LEST, Aix-en-Provence, France

Paolo Graziano
Professeur de Science Politique
Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali
Université de Padoue

En septembre 2015, l'adoption d'un « *Jobs Act* » italien (d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150) constitue le dernier épisode en date d'une série de textes législatifs et réglementaires visant à transformer en profondeur le système national d'emploi et de formation professionnelle.

Depuis la seconde moitié des années 90, plusieurs lois italiennes – Treu, Bassanini, Biagi, Fornero – (Alaimo, 2013) ont eu pour objectif de réorienter vers les standards européen et internationaux d'activation (Bonoli, 2005 ; Berkel & *alii,* 2011 ; Heidenreich & Rice, 2015), un système d'emploi et de formation professionnelle durablement caractérisé par la prévalence de politiques passives et centralisées.

Les référentiels et les instruments d'action publique ont été redéfinis, ainsi que les systèmes d'acteurs en charge de les mettre en œuvre, avec pour objectif de réformer les modalités d'accès au marché du travail, la structure des qualifications, ainsi que la gestion des transitions professionnelles.

A l'instar de nombreux pays européens, la Stratégie européenne pour l'emploi et les débats sur la flexicurité ont constitué des éléments

structurants du débat en Italie. Ces réformes s'inscrivent ainsi dans la confrontation entre un ensemble de prescrits et d'incitations communautaires d'un côté, et un cadre national spécifique de relations professionnelles et de répartition territoriale des compétences, de l'autre.

De surcroît, la crise économique de 2008 a également entraîné, en Italie, de nombreuses fermetures d'entreprises et un accroissement généralisé du chômage, malgré de fortes disparités régionales. Ce contexte économique a renforcé l'importance et la légitimité de ces réformes sur l'agenda politique national.

En effet, les dernières vingt années ont été particulièrement riches en termes de reformes, en faisant de l'Italie un véritable laboratoire du changement des politiques du travail. A partir de la réforme Treu (1997) et jusqu'à la réforme Monti-Fornero (2014) il y a eu une libéralisation massive du marché du travail italien. L'article 18 du *Statuto dei Lavoratori*[1] (Statut des travailleurs) n'existe presque plus, et la majorité des contrats de travail récents sont précaires (80 % entre janvier et juin 2019 ; Istat – *Osservatorio sul Precariato*, 2019). Il s'agit d'une réglementation du marché du travail complètement différente de ce qu'elle était au milieu des années 1990. Ce n'est pas seulement le marché du travail qui a changé, mais aussi le système de formation qui est transformé en vue de répondre aux nécessités des entreprises – même dans un contexte de très forte crise économique et productive.

Un des mots clés de ce cycle de réformes a été l'activation[2]. Comme noté par Jean-Claude Barbier, un certain nombre de traits communs dans les reformes sont inspirés par cette notion d'activation : « *Au total, les éléments de la protection sociale faisant l'objet des réformes (régulièrement actualisées) ont été, le plus souvent, l'indemnisation du chômage, les politiques de l'emploi, les prestations d'assistance et de solidarité, puis les*

---

[1] L'article 18 de la loi 300 du 20 mai 1970 dite « *statuto dei lavoratori* » règlemente le licenciement abusif et prévoit la réintégration obligatoire des salariés licenciés pour des motifs injustifiés.

[2] La notion d'activation dans les politiques sociales renvoie principalement à la préférence donnée à la mise au travail par des systèmes d'incitations/sanctions visant à « activer » les bénéficiaires. Elles s'opposent ainsi à des politiques dites passives, basées sur des prestation indemnitaires ou compensatoires (Berthet 2010 ; Lima 2012)

préretraites, et les retraites » (Barbier, 2009, p. 25). Ce qui frappe, c'est que l'activation est devenue un phare pour tous les gouvernements – de centre-gauche ou de centre-droit. Par exemple, la réforme Treu et le « *Jobs Act* » ont été adoptés par le gouvernement Prodi et Renzi (centre-gauche) et en revanche, la réforme Biagi (2003) a été adoptée par le gouvernement Berlusconi II (centre-droite) selon une convergence notable qui illustre la convergence idéologique des politiques sociales issues des deux dernières décennies en Europe (Crouch, 2004).

Plus récemment, l'Italie a connu un gouvernement de coalition populiste « pur », composé par un parti populiste exclusif-conservateur (Lega) et un parti populiste inclusif-progressiste (*Movimento Cinque Stelle*). Le premier – avec le ministre de l'Intérieur Salvini – s'est concentré sur la limitation de l'immigration, avec deux *Decreti Sicurezza* (décrets sécurité). En revanche, le ministre Luigi Di Maio – incarnant le coté « social » du gouvernement – a fortement voulu et obtenu le ministère du Travail où il a fermement soutenu et fait adopter, en 2018, une loi (le soi-disant *Decreto Dignità* – Décret Dignité –, Loi 96/2018) qui a renversé la perspective par rapport aux politiques du travail. Ce décret a en effet, et pour la première fois depuis les années du Statut des Travailleurs (*Statuto dei Lavoratori*), mis au cœur de son dispositif la transformation des contrats précaires en contrats à durée indéterminée. Plus précisément, la loi 96/2018 prévoit que les entreprises ne peuvent plus renouveler des contrats de travail à durée déterminée (CDD) au-delà de 24 mois (auparavant la durée maximale était 36 mois). En outre, l'utilisation de cette mesure va couter plus aux employeurs, tandis que le licenciement sans cause – rendu légal par le *Jobs Act* – ne sera permis que pendant la première année (et non pendant trois ans). Enfin, le plafond des indemnités versées au salarié licencié sans justification va être augmenté de 50 %. Les premiers effets sont positifs en termes de réduction de la précarité : environ 60 % des CDD ont été transformés en contrats de travail à durée indéterminée.

Sur le plan des politiques sociale, le *Movimento Cinque Stelle* (Mouvement Cinq Étoiles) a aussi soutenu un revenu minimum (*reddito di cittadinanza* – revenu de citoyenneté) qui n'est pas un véritable revenu minimum inconditionnel, mais plutôt une mesure d'activation plus traditionnelle. Plus

précisément, le soi-disant *reddito di cittadinanza* et la *pensione di cittadinanza* (pension de citoyenneté), inclus dans la Loi 26/2019, prévoient une contribution maximale de 780 euros par famille. Les premières données montrent que le montant moyen des deux mesures combinées est de 489 euros et les individus concernés représentent 2,1 millions de personnes – bien plus que la précédente mesure adoptée par le gouvernement de centre-gauche, le *Reddito di Inclusione* – REI (Revenu d'Inclusion).
Est-ce que ces lois nouvelles ont changé le panorama décrit par les articles de ce numéro spécial ? Certainement pas ; il s'agit au mieux d'un début de changement, mais il n'est pas possible d'effacer si facilement une vingtaine d'années de libéralisation et de contraction des droits des travailleurs. Et même si le vent a définitivement tourné – ce qui reste à prouver après l'implosion de cette coalition gouvernementale hétéroclite – les contributions présentées ici montrent la complexité et en même temps la profondeur des principes néolibéraux qui ont caractérisé les politiques de l'emploi en Italie.

Ce dossier spécial est composé de cinq articles traitant d'aspects divers de la relation formation-emploi en Italie. De l'analyse des réformes du marché du travail aux politiques de lutte contre le décrochage scolaire, en passant par l'apprentissage ou l'insertion des diplômés de l'enseignement supérieur, le spectre est large. Pour autant, quatre constats transversaux se dégagent nettement de ces analyses : la force des différenciations territoriales, le rôle des institutions publiques, l'intégration d'une logique d'activation et le rôle des instruments d'action publique. Ces quatre éléments constituent autant de clés analytiques que les auteur.e.s nous invitent à prendre en considération. Reprenons-les à l'aune des analyses qui sont proposées ici.

1. La force indépassable des disparités régionales

Héritière d'une unification tardive, l'Italie demeure un pays marqué par de fortes différenciations territoriales. La dichotomie nord/sud reste significative, comme le démontre l'article de Silvia Ghiselli et

Claudia Girotti qui souligne l'acuité des difficultés d'insertion pour les sortants du supérieurs issus des régions méridionales. En filigrane de ces difficultés se profile le spectre toujours actif de la fuite des cerveaux sous le jeu de mécanismes migratoire intra comme internationaux. Cette césure s'exprime également dans les aspirations des jeunes diplômés, ceux du nord visant une insertion dans des formes de salariat stables, tandis que leurs homologues méridionaux cherchent, par l'accès à l'emploi autonome, des moyens de rester au pays tout en dépassant l'atonie des marchés locaux du travail. A l'opposition nord/sud traditionnelle, mais toujours vivace, se superpose une tripartition basée sur les configurations productives, qui voit se dégager, depuis les travaux fondateurs d'Arnaldo Bagnasco et Carlo Trigilia (Bagnasco & Trigilia, 1993), une troisième Italie du centre-nord-est où règnent les TPE/PME sur un registre d'industrialisation diffuse.

Les contributions de Tania offanin d'une part, de Maël Dif-Pradalier et Samuel Zarka, de l'autre, mettent en évidence les singularités de ces espaces productifs où les coordinations entre acteurs économiques et avec les acteurs politiques locaux conditionnent des relations professionnelles singulières.

À l'intérieur de cet espace industrieux, l'article de Tania Toffanin met en évidence des styles politiques régionaux différenciés entre Émilie-Romagne et Vénétie, la première favorisant un interventionnisme plus marqué sur le champ des certifications professionnelles, tandis que la seconde favorise des leviers visant la compétitivité des entreprises. Au regard de la question des travailleur.e.s âgé.e.s qui intéresse cet article, la Vénétie s'avère porteuse d'un ciblage non-genré, là où l'Émilie-Romagne soutient une politique intégrée sous forme d'un pacte négocié dans le cadre d'un partenariat quadripartite régional (région, collectivités locales, syndicat et patronat). Dans les deux cas, la question du travail des femmes âgées peu qualifiées ne fait pas l'objet d'un ciblage spécifique.

Finalement, pour ce qui relève du phénomène du décrochage scolaire, l'article de Thierry Berthet met également en évidence la force des disparités régionales, qui souligne leur dimension structurante et transversale, ainsi que le rapport existant entre armature économique et

abandon scolaire particulièrement vivace dans les régions méridionales et de la troisième Italie.

2. Un rôle clé et ambivalent des institutions publiques

Cette fragmentation des espaces politiques qu'accompagne la territorialisation croissante des politiques sociales et économiques italiennes confère un rôle éminent aux institutions publiques. Elle soulève également, en creux, la question de la coordination multiniveaux. Mais, de manière générale, les articles constituant ce dossier soulignent tous le rôle structurant des politiques de l'emploi et phénomènes de *stop and go* liés aux alternances partisanes.

Capturé sur le temps long, le portrait des évolutions de la *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG[3]) que dresse Mara Bisignano souligne les reconfigurations successives d'un dispositif au gré des réorientations des politiques publiques de gestion de la main-d'œuvre.

Comme indiqué ci-dessus, l'article de Tania Toffanin met en évidence les textures spécifiques des politiques de l'emploi régionales dans deux régions, et ce tant au plan de leur fabrication que de leur mise en œuvre.

Maël Dif-Pradalier et Samuel Zarka mettent en perspective les évolutions législatives et le rôle central joué par la réforme Fornero dans la reconfiguration de l'apprentissage en Italie. Ce faisant, leur article illustre également les difficultés de coordination des dispositifs et les concurrences que les réformes successives peuvent instituer entre ceux-ci.

Enfin, l'article de Silvia Griselli et Claudia Girotti met en scène, à grands traits, les évolutions croisées des politiques de l'enseignement supérieur et de l'emploi pour mettre en évidence leur impact sur l'insertion professionnelle des sortants de l'enseignement supérieur.

---

[3] Comme elle le rappelle dans son article, la CIG est un dispositif de gestion des discontinuités professionnelles et du chômage partiel permettant l'indemnisation des bénéficiaires sans rupture du lien contractuel avec l'entreprise, mais la « suspension temporaire de l'activité de travail ».

En décrivant l'offre publique de prévention/remédiation au décrochage scolaire dans son article, Thierry Berthet souligne le rôle des institutions publiques tout en interrogeant les apories de leur articulation multiniveau.

3. Les politiques d'emploi italiennes au prisme de l'activation

Les politiques publiques de l'emploi, tout en répondant aux spécificités sociétales de l'Italie, s'inscrivent dans un cadre normatif européen et international ordonné par le développement des logiques d'activation. Comme le rappelle Mara Bisignano en référence aux analyses de Jean-Michel Bonvin (2008), la notion d'activation s'entend comme une action visant à favoriser la mise au travail à un triple niveau : celui de l'orientation des dépenses sociales, celui de la subordination des droits sociaux à la mise en emploi et celui de l'action des services d'intermédiation sur le marché du travail, à commencer par le service public de l'emploi. Ce référentiel d'action publique, qui place l'accès à l'emploi au cœur de l'action publique, constitue un point de référence transversal relevé par les articles du dossier.

Côté politiques d'emploi, Mara Bisignano rapporte ainsi la manière dont les syndicats de salariés italiens se positionnent au regard du répertoire sémantique de l'activation, tantôt pour y adhérer, tantôt pour s'en démarquer. Elle précise également comment les évolutions contemporaines de la CIG, pourtant développée dans l'immédiat après-guerre, visent sa reconfiguration en adéquation avec le référentiel d'activation, grâce notamment au rôle éminent du patronat dans ce dispositif de gestion des discontinuités professionnelles.

L'analyse que livre Tania Toffanin de la situation précaire des femmes âgées peu qualifiées rappelle la nécessité de prendre en considération les conditions d'emploi dans le cadre des mesures d'activation. Elle souligne, sur ce point, les difficultés éprouvées par ces salariées âgées à articuler des temps de travail partiels et fractionnés avec l'implication souhaitée dans des mesures actives de formation.

Du côté des politiques de formation, Maël Dif-Pradalier et Samuel Zarka rappellent ici que la réforme de l'apprentissage, lancée en 2012, vise un

arrimage avec les politiques actives du marché du travail à travers l'objectif d'un accès/retour à l'emploi amélioré.
Enfin, l'insertion des diplômés de l'enseignement supérieur, mesurée par l'enquête Alma Laurea, présentée ici par Silvia Ghiselli et Claudia Girotti, démontre que les réformes d'activation introduites en Italie s'appuient notamment sur une flexibilisation accrue de l'entrée en emploi et impacte donc fortement la primo-insertion des jeunes italiens.

4. Les instruments d'action publique comme analyseurs du changement de politiques

Ces analyses invitent enfin à porter attention à un dernier pivot analytique constitué par les instruments d'action publique. Mara Bisignano en fait le cœur de son article consacré à l'analyse diachronique et stratégique d'un instrument, la CIG. En développant une observation située de l'évolution de la CIG, elle inscrit sa réflexion dans la perspective tracée par Pierre Lascoumes & Patrick Le Galès (2005) où l'étude de l'instrument d'action publique qu'est la CIG s'entend avant tout au regard des logiques d'action et des conceptions de la régulation qui la soutiennent. Un autre exemple de l'importance des instruments de politique publique est donné dans son article par Tania Toffanin, qui souligne l'articulation territorialisée entre amortisseurs sociaux et politiques d'activation à travers l'exemple de l'allocation de mobilité par dérogation (*mobilità in deroga*). Basé sur un financement communautaire, ce dispositif de politiques actives du marché du travail repose en effet sur une mise en œuvre intégrée et un partage des tâches entre État et Régions. Son article rappelle aussi que cet intérêt pour les instruments vaut également pour leur absence.
Ainsi, l'absence de dispositifs régionaux ciblés sur la population des femmes âgées peu qualifiées explique pour partie la précarité de leur situation. Maël Dif-Pradalier et Samuel Zarka également placent un instrument clé des politiques de formation – l'apprentissage – au cœur de leur analyse. Ce faisant, ils rappellent le caractère générique d'un instrument d'action publique qui peut se décliner sous différentes formes de dispositifs ; ici, trois types d'apprentissage. Mais surtout, ils relèvent avec

justesse le rôle de la cohérence de l'action publique en soulignant *a contrario* les effets de concurrence entre instruments. L'exemple d'Andrea illustre ici les logiques de substitution qui s'opèrent au détriment de l'apprentissage par l'édiction d'un nouvel instrument plus avantageux – le stage formate – qui détourne une partie importante de jeunes des opportunités de qualification offertes par l'apprentissage.
Dans son article sur les politiques italiennes de lutte contre la dispersion scolaire, Thierry Berthet inventorie les différents instruments d'action utilisés par les établissements. Signe des temps, il relève que le financement sur projet constitue de loin le plus commun de ces instruments.
Pour finir, l'article de Silvia Ghiselli et Claudia Girotti confirme l'importance renforcée des instruments quand action publique et production de connaissance se croisent, comme dans le cas de l'Alma Laurea italienne. Fondé en 1994, ce consortium interuniversitaire national articule production de données statistiques approfondies sur l'insertion des diplômés de l'enseignement et services d'information et de placement pour les étudiants. Instrument exemplaire, il permet d'objectiver les conditions d'insertion des diplômés en les contextualisant, par sa dimension longitudinale, au regard de l'évolution des politiques d'emploi italiennes. Il propose ainsi un instrument d'évaluation redoutable de l'impact de ces réformes sur les trajectoires d'insertion des étudiants transalpins.

Ces cinq articles dessinent un paysage transalpin de la relation formation-emploi qui demeure au final assez mal connu en France. Fortement encadré par la force des prescriptions européennes, l'irréductibilité des disparités régionales, les difficultés récurrentes à stabiliser une armature institutionnelle multiniveau et les discontinuités fortes de l'action publique, le cas italien offre au lecteur français matière à réflexion. D'une certaine manière, il offre tout autant un effet de loupe sur des questions communes – problématiques territoriales et de changements d'échelles, logique des relations professionnelles, « modernisation » du marché du travail, équilibre précaire entre flexibilisation et sécurisation des trajectoires individuelles – qu'une approche originale des politiques d'emploi et de formation fortement

et anciennement ordonnées autour de la recherche d'un système inclusif pour les plus vulnérables.

Bibliographie

Alaimo A. (2013), "Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione", *in* Cinelli M.-Ferraro G.-Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, Giappichelli, 648 ss.

Barbier J.-C. (2009), « Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire », *Lien social et Politiques*, 61, pp. 23-36.

Bagnasco A. & Trigilia C. (1993), *La construction sociale du marché. Le défi de la troisième Italie*, Cachan, Presses de l'ENS-Cachan, trad. T. Berthet & C. Marenco.

Berkel R. & *alii.* (2011) (eds), *The Governance of Active Welfare States*, Basingstoke: Palgrave.

Berthet T. 2010), « Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi », *Revue Francaise de Socio-Économie*, 6, pp. 131-148.

Bonoli G. (2005), "The Politics of The New Social Policies. Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States", *Policy and Politics*, Vol. 33, n° 3, pp. 431-450.

Bonvin J-M. (2008), "Activation Policies, New modes of Governance and the Issue of Responsibility", *Social Policy & Society*, 7:3, pp. 367-377.

Crouch C. (2004), *Post-Democracy*, Cambridge : Polity Press.

Heidenreich M. & Rice, D. (eds.) (2016), *Integrating social and employment policies in Europe: Active inclusion and challenges for local welfare governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

ISTAT – Osservatorio sul Precariato (2019), *Report mensile Gennaio-Maggio 2019*, mimeo.

Lascoumes P. & Le Galès P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Lima L. (2012*), Les jeunes vulnérables : laboratoire de l'État social actif ? in Labadie Francine* (dir.). *Inégalités entre jeunes sur fond de crise. Rapport de l'observatoire de la jeunesse 2012*, La Documentation française, pp. 186-200.