

Italie

Accord-cadre pour les conventions collectives de la fonction publique

Udo REHFELDT

Le 29 mai 2007, le gouvernement italien a conclu un accord-cadre pour le renouvellement des conventions collectives dans la fonction publique avec les trois confédérations syndicales CGIL, CISL et UIL. Comme lors de la précédente négociation en mai 2005¹, l'accord aurait dû être renouvelé il y a déjà un an et demi. Il a fallu de nouveau la menace d'une grève générale pour que le gouvernement ouvre enfin les négociations. La similitude des situations est d'autant plus remarquable qu'en 2005 les syndicats affrontaient le gouvernement de centre-droit Berlusconi et qu'en 2007 ils ont traité avec le gouvernement de centre-gauche Prodi, qui était *a priori* réputé être moins hostile aux syndicats. Après un accord partiel remis en cause par le ministre de l'Economie, un compromis a finalement été trouvé grâce à la médiation du Premier ministre. Il donne satisfaction aux revendications salariales des syndicats qui ont, en échange, concédé l'allongement de la durée des prochaines conventions collectives salariales de deux à trois ans. L'accord, qui

concerne 3,8 millions DE travailleurs de la fonction publique italienne, doit maintenant se décliner en 10 conventions collectives sectorielles que les fédérations syndicales vont négocier avec l'ARAN, l'Agence pour la négociation dans la fonction publique. L'ARAN a été mise en place en 1993 pour soustraire la négociation collective du secteur public à l'influence des cycles électoraux.

Le système contractuel à deux niveaux

Selon l'accord tripartite interprofessionnel de juillet 1993, une convention collective sectorielle a une durée de 4 ans, avec une partie salariale dite « économique » de 2 ans. Les augmentations salariales sectorielles ne doivent pas dépasser le taux d'inflation programmé par le gouvernement. Un rattrapage est prévu après deux ans si le taux d'inflation constaté dépasse le taux d'inflation programmé. Les accords décentralisés au niveau de l'établissement ou du territoire

1. Cf. Udo Rehfeldt, « Italie : Accord salarial dans la fonction publique », *Chronique internationale de l'IRES*, 95, juillet 2005.

peuvent prévoir des augmentations supplémentaires en fonction de la productivité ou d'autres indicateurs de performance comme la qualité du service. Le précédent accord-cadre biennal 2004-05 dans la fonction publique avait fixé une augmentation salariale moyenne de 5,01 %. Les 5,01 % correspondaient alors à une augmentation mensuelle de 100 euros pour les fonctionnaires ministériels dont la convention collective sert habituellement de référence pour cette négociation. Cet accord était arrivé à échéance fin 2005. Pour son renouvellement, les trois confédérations syndicales CGIL, CISL et UIL avaient demandé une augmentation de 5,2 %, ce qui correspondait à une augmentation moyenne de 101 euros pour les employés des ministères.

Selon la loi, l'ARAN doit négocier des conventions collectives sectorielles¹ avec les syndicats sur la base d'une « directive mère » du gouvernement qui définit l'enveloppe budgétaire globale mise à sa disposition pour l'ensemble des augmentations salariales (y compris au niveau décentralisé), ainsi que sur la base de directives spécifiques par secteur. Comme déjà précédemment, les syndicats ont fait pression sur le gouvernement pour obtenir un accord préalable sur l'ampleur de l'enveloppe globale et donc sur la moyenne des augmentations salariales. Ils menaçaient d'une grève générale de la fonction publique pour le 16 avril 2007 s'ils ne devaient pas obtenir satisfaction.

Les étapes de la pré-négociation de l'enveloppe globale

La revendication syndicale a rencontré deux fortes oppositions, de la part du ministre de l'Economie et de l'organisation patronale Confindustria. Leur opposition prenait appui sur une série d'analyses rétrospectives, notamment de l'ARAN, de l'Institut national de statistique ISTAT et de la Cour des comptes qui révélaient que, à la différence du secteur privé, les augmentations salariales de la fonction publique avaient dans les années récentes systématiquement dépassé l'augmentation des prix. Selon ces analyses, l'écart était surtout dû aux accords salariaux conclus au niveau décentralisé, où les syndicats avaient réussi à introduire des critères automatiques de progression (comme l'ancienneté) au détriment de critères de performances individuelles. Ces analyses sont contestées par les syndicats de la fonction publique qui font valoir que les fonctionnaires comportent un plus fort pourcentage de catégories supérieures que les salariés du secteur privé, ce qui expliquerait cette dérive salariale apparente du secteur public.

Soucieux de ne pas mettre en danger les équilibres budgétaires et macroéconomiques, le ministre de l'Economie, Tommaso Padoa-Schioppa, avait refusé toute augmentation au-delà de 4,46 %, en se basant sur le budget voté dans la précédente loi des Finances. Les relations entre les syndicats et le ministre de l'Economie

1. Actuellement, l'ARAN négocie des conventions collectives nationales pour 10 secteurs : ministères, présidence du Conseil des ministres, agences fiscales, établissements publics non économiques, collectivités locales, université, recherche, santé, enseignement (primaire et secondaire), conservatoires d'art et de musique. Depuis respectivement 1985 et 1994, les deux plus grandes entreprises publiques, les chemins de fer et la Poste, ne font plus partie de l'administration publique. Selon un accord intervenu avec l'ARAN en avril 2007, les entreprises publiques restantes ont intégré la convention collective des agences fiscales. Un certain nombre de catégories de la fonction publique, telles que les militaires, les policiers, les magistrats, les préfets et les diplomates restent à l'écart de la contractualisation avec l'ARAN.

ITALIE

étaient déjà tendues depuis que ce dernier avait supprimé de son ministère un certain nombre de bureaux jugés superflus, sans en informer préalablement les syndicats. D'autre part, il avait établi un système de primes pour lutter contre l'évasion fiscale, sur la base d'un accord signé avec l'UIL et deux syndicats autonomes, malgré l'opposition de la CGIL, de la CISL et de deux autres syndicats autonomes, qui représentent ensemble la majorité des salariés du secteur. Le premier acte contrevenait ouvertement à l'esprit du récent « mémorandum sur la réorganisation de l'administration publique » de janvier 2007, qui stipulait le principe d'une concertation préalable avec les syndicats avant toute mesure de réorganisation¹. Le deuxième acte contrevenait au texte même de la loi Bassanini de 1997 qui a introduit un critère quantitatif pour la validité des accords : un critère majoritaire calculé en fonction des résultats électoraux et du nombre des adhérents syndicaux.

Finalement, grâce notamment à la médiation du ministre de la Fonction publique, Luigi Nicolais, un compromis est trouvé le 6 avril 2007 avec les trois confédérations syndicales. Le gouvernement met de nouvelles ressources à la disposition de la négociation collective. Il réitère certes le principe d'une augmentation de 4,46 %, mais affirme en même temps que cela devrait permettre de financer une augmentation mensuelle moyenne de 101 euros pour les fonctionnaires du secteur des ministères, ce qui est la revendication syndicale centrale. D'autre part, le gouvernement promet la titularisation de 60 000 contractuels dans l'enseignement

primaire et secondaire comme premier élément de réalisation du mémorandum de janvier 2007, qui est en même temps officiellement ratifié par les syndicats, le gouvernement et les collectivités territoriales. Prudents, les syndicats déclarent alors vouloir attendre la rédaction de la « directive mère » par l'ARAN avant de révoquer leur préavis de grève pour le 15 avril. Le projet de directive, rédigé par le ministre de la Fonction publique, ne mentionne finalement ni l'objectif des 4,46 % ni la revendication syndicale des 101 euros. Cela satisfait les syndicats qui pourront alors négocier plus librement avec l'ARAN, sans que cette négociation soit encadrée par une limitation budgétaire trop stricte.

Le 9 mai cependant, le ministre Padoa-Schioppa renverse la situation en rédigeant une directive qui limite unilatéralement les augmentations salariales à 4,46 % (y compris une enveloppe de 0,5 % pour la négociation décentralisée) et à 95 euros pour le secteur ministériel. Les syndicats réagissent immédiatement en programmant une grève générale dans la fonction publique pour le 1^{er} juin au cas où le gouvernement ne retirerait pas cette directive.

Le compromis final

C'est alors que le Premier ministre, Romano Prodi, descend personnellement dans l'arène pour freiner son ministre de l'Économie. Le 20 mai un conseil des ministres restreint adopte une ligne plus souple pour éviter la grève générale. Elle donne satisfaction aux revendications syndicales, mais réclame en revanche la

1. Cf. Udo Rehfeldt, « Italie : Accord pour la réforme de la fonction publique », *Chronique internationale de l'IRES*, 105, mars 2007.

ACCORD-CADRE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

prolongation de la durée des prochaines conventions collectives de deux à trois ans.

Cette demande est officiellement justifiée par le souci de rendre plus cohérentes la programmation budgétaire triennale et la durée des conventions collectives. Elle tire aussi les leçons de l'expérience des précédents renouvellements des conventions collectives dont les retards ont favorisé des revendications de rattrapage de l'inflation qui se sont ajoutées aux augmentations quasi automatiques concédées dans les accords salariaux au niveau décentralisé. Une prolongation de la durée des conventions collective sectorielles devait ainsi non seulement contribuer à mieux maîtriser les éventuelles dérives inflationnistes, mais aussi faire gagner du temps pour la négociation au niveau décentralisé en mettant en place des systèmes de rémunération qui seraient davantage au service de l'amélioration de la productivité des agents et de la qualité du service.

Parmi les trois confédérations syndicales, l'UIL, mais surtout la CISL s'étaient déjà auparavant déclarées favorables à une telle décentralisation de la négociation. En revanche, la CGIL, syndicat majoritaire dans le pays, mais seulement de façon relative dans la fonction publique, ainsi que les syndicats autonomes UGL et RDB y restent hostile. L'attachement à la priorité de la convention collective régulièrement renégociée s'explique par le souci de donner des garan-

ties substantielles communes à l'ensemble des salariés. Elle traduit aussi la crainte qu'une modification des règles pour la fonction publique ne crée une hétérogénéité dans la négociation collective en Italie. Cela pourrait aussi constituer un précédent dont tirerait profit la Confindustria pour une renégociation de l'accord tripartite interprofessionnel de 1993, renégociation que l'organisation patronale réclame de ses vœux, pour remplacer le système actuel par un système de négociation plus décentralisé. Finalement, la CGIL a fini par accepter de participer à la négociation d'un nouveau cadre triennal pour la négociation collective dans la fonction publique à deux conditions :

- que la nouvelle convention collective triennale soit accompagnée de vérifications annuelles de l'inflation,

- que la négociation sur le nouveau modèle contractuel pour la fonction publique n'ait pas lieu en juillet 2007, comme l'avait demandé le gouvernement, mais seulement à la fin de l'année, de façon à attendre le renouvellement en cours des conventions collectives dans le secteur privé ¹.

Sur cette base, un accord est intervenu le 29 mai 2007 entre le gouvernement et les trois confédérations syndicales. Il donne satisfaction à la revendication syndicale d'une augmentation mensuelle de 101 euros pour les fonctionnaires ministériels ². Pour sauver la face, l'augmentation prendra effet seulement à partir de février 2007, si bien qu'elle ne couvrira

1. Des négociations sont actuellement en cours ou attendues dans les secteurs suivants : métallurgie, banques, commerce, tourisme, industrie agro-alimentaire, nettoyage, presse, téléphone, chemins de fer. Certaines de ces renégociations marquent un retard de 6 à 28 mois.
2. Pour les autres secteurs, l'augmentation mensuelle moyenne sera la suivante : les collectivités locales : 93 euros, la santé : 104 euros, l'enseignement : 106 euros, les établissements publics non économiques : 118 euros, la police : 125 euros.

ITALIE

que 11 mois en 2007 et ne dépassera donc pas les 4,46 % prévus par le ministre de l'Economie. Elle sera cependant complétée par une augmentation de 11 euros d'indemnités de vacances qui sera perçue rétroactivement depuis 2006. L'accord laisse ouverte la possibilité d'attribuer des ressources supplémentaires pour la négociation collective décentralisée qui pourrait pousser l'augmentation salariale totale à 6 %. Aussi bien le gouvernement que les confédérations syndicales ainsi que la confédération patronale Confindustria se sont déclarés satisfaits de ce compromis. La suite dépend maintenant

des résultats des négociations sectorielles des fédérations syndicales avec l'ARAN ainsi que des négociations décentralisées au niveau des établissements et bureaux, avant que les confédérations syndicales ne rencontrent de nouveau le gouvernement fin 2007 pour négocier la mise en place d'un système de conventions collectives triennales pour la période 2008-2010.

Source :

// Sole-24 Ore.