



## Italie

### La difficile recherche d'une décentralisation vertueuse de la négociation collective

Mimmo CARRIERI \*

Ces derniers mois, on a assisté en Italie à la réapparition, comme cela se produit périodiquement, de demandes de différenciations salariales plus marquées en fonction des territoires, qui, tout en se parant de la nouveauté (le fédéralisme en marche), se réfèrent souvent au passé (le système des « zones salariales » – *gabbie salariali*<sup>1</sup>). Même si elle est intermittente, la demande d'un ancrage territorial plus marqué de la négociation est sans aucun doute fondée, dans la mesure où elle apporte davantage de fluidité et de flexibilité dans le monde de la production postfordiste. C'est pourquoi il s'agit en premier lieu de comprendre, notamment à travers une clarification conceptuelle, dans quelle mesure la décentralisation est souhaitable en matière de relations professionnelles.

Historiquement, la plupart des systèmes de négociation collective ont eu tendance à s'engager sur le chemin de la centralisation, plus marquée dans les pays nordiques. S'est ensuite posée la question

de savoir si une protection généralisée équivalente des travailleurs représentés pouvait être obtenue par des modalités plus fluides de coordination entre les différents intérêts. En effet, pour les grands syndicats, le problème est de préserver l'unité d'un corps social qui se divise aussi en fonction de logiques autres que hiérarchiques ou verticales.

Après les années soixante-dix, à la fois sur la base de ces nouvelles exigences et sous l'impulsion managériale, on voit s'esquisser ce qui a été défini comme une décentralisation en matière de relations professionnelles, plus ou moins accentuée suivant les systèmes. Celle-ci a remplacé progressivement la confiance dans les vertus salvatrices des accords centralisés de type néo-corporatiste.

#### Décentraliser : jusqu'à quel point ?

Ces dix dernières années, on a beaucoup discuté de l'ampleur de la décentra-

\* Université de Teramo.

1. L'expression familière, littéralement « cages salariales » fait référence à des différences salariales préétablies de façon rigide en fonction des territoires d'appartenance des travailleurs et qui empêchaient donc l'obtention de salaires standards sur une base nationale. (En Italie, un système de différenciation des salaires en fonction des différences territoriales du coût de la vie a existé de 1945 à 1969. Ce point est traité dans la seconde partie de l'article. NDLR).



## DECENTRALISATION DE LA NEGOCIATION COLLECTIVE

lisation et de la façon dont celle-ci doit se combiner avec les règles nationales. En Italie, comme dans la plupart des pays d'Europe occidentale, les modalités de décentralisation apparues après une longue période de centralisation plus ou moins marquée ont pris la forme d'une « décentralisation coordonnée ». Ses champs d'application restent délimités par des règles centrales et générales. Certes, au Royaume-Uni, on assiste à une décentralisation graduelle sans contrepoids nationaux à l'exception du secteur public. C'est également le cas de la majorité des pays de l'Est européen. La décentralisation « non coordonnée » se traduit par une réduction tendancielle de la couverture conventionnelle alors que celle-ci est en revanche garantie par la prédominance donnée à de vastes ensembles (car ils concernent un grand nombre de travailleurs) au niveau des conventions verticales, comme les conventions de secteur ou de catégorie. Cependant, cette option ne semble pas applicable en Italie.

Après avoir été envisagée par la Confindustria au début de la présidence de A. D'Amato<sup>1</sup>, avec le double objectif de simplifier le système de négociation collective en le réduisant à un seul niveau de négociation et de donner plus de latitude

à une action managériale plus forte dans un cadre décentralisé sans contrepoids, cette option a été progressivement abandonnée. Les écrits et actions récents de la Confindustria ont confirmé l'acceptation d'un système de négociation collective à deux niveaux, point de vue qui est loin d'être partagé par l'ensemble des organisations patronales européennes. L'acceptation d'une structure de négociation collective bipolaire par la Confindustria est également confirmée par la signature, en janvier 2009<sup>2</sup>, d'un accord avec les organisations syndicales à propos des règles de négociation. Elles maintiennent clairement un système fondé sur deux niveaux équivalents (avec toutefois une possibilité accrue de dérogation pour le niveau inférieur).

En substance, l'accord-cadre a confirmé cette tendance qui se caractérise par un système de négociation collective à deux niveaux, unis par une logique de décentralisation « contrôlée ». La nouveauté réside plutôt dans sa philosophie, qui prévoit une extension de l'espace traditionnellement attribué à la négociation décentralisée et l'introduction de primes. Ce problème resté irrésolu depuis 1993 avait été nettement souligné par la Commission Giugni en 1997-1998<sup>3</sup>. Mais il

1. Antonio D'Amato est un dirigeant de PME qui fut de 2000 à 2004 président de la Confindustria, la plus importante organisation patronale italienne.
2. Le 22 janvier 2009, Confindustria, CISL (Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori) et UIL (Unione Italiana del Lavoro), deux des trois principales confédérations italiennes, ont signé un accord qui a redéfini la structure contractuelle dans le sens d'un plus grand espace potentiel de la négociation décentralisée. L'accord prévoit un calcul des augmentations de salaire basé sur l'inflation attendue, mesurée suivant un indice européen, et non plus sur une inflation conventionnelle fixée par le gouvernement. (Il n'a pas été signé par la plus importante confédération syndicale, la CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro). Cf. Adelheid Hege, « Italie : Une réforme du système de la négociation collective sans unité syndicale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 117, mars 2009, NDLR).
3. En 1993, un accord important de concertation triangulaire avait fixé les principales règles des relations professionnelles italiennes, y compris l'organisation du système contractuel. En 1997, en vue d'une révision (qui n'a pas eu lieu), on avait nommé une Commission présidée par Gino Giugni, ancien ministre du Travail et auteur des Statuts des droits des travailleurs (loi de 1970). La Commission avait proposé des mesures pour augmenter l'étendue et le poids de la négociation décentralisée.

## ITALIE

est important de constater que, selon certains observateurs <sup>1</sup>, la généralisation de cette mesure est loin d'être attendue en raison de la faiblesse des instruments qui devraient la soutenir.

Il semble que l'essentiel est ailleurs. Lorsqu'on parle de négociation décentralisée, on se réfère généralement à la négociation d'entreprise et à la négociation territoriale ; d'ailleurs les accords sur les règles de négociation vont dans ce sens. Quelle est la dimension la plus prometteuse en termes d'innovation au sein de nos relations professionnelles ?

En général, la décentralisation que préconisent les associations patronales est comprise comme l'attribution d'un rôle plus important aux entreprises, parce qu'elles sont supposées plus proches des lieux des processus décisionnels et plus en accord avec leurs intérêts. En revanche, la décentralisation territoriale peut être considérée comme une opportunité pour les organisations syndicales, car elle permet d'impliquer de petites entreprises qui, sans cela, auraient du mal à se doter de règles formelles de négociation.

Dans le passé, il y a eu des expériences intéressantes de négociation territoriale monosectorielle dans certaines branches comme le textile, le bois ou le bâtiment, caractérisées par des regroupements en districts industriels et une dispersion des entreprises. Néanmoins, cette modalité de la négociation collective,

bien qu'elle s'inscrive dans une certaine tradition, a en fait stagné après 1993, comme l'attestent différentes estimations concordantes sur sa faible utilisation.

Dans le débat syndical et entre experts, la préférence a été donnée à la négociation territoriale interprofessionnelle qui répond à la double exigence de renforcer les liens de solidarité horizontale et de mettre en réseau plusieurs unités de production. Toutefois, tandis que les perspectives de concrétisation de ce cadre de négociation semblent encore incertaines, il faut considérer qu'il existe des marges plus favorables dont la négociation du secteur public donne un aperçu. Cette territorialisation de la négociation – encore à venir – est rendue possible par le nouveau titre V de la Constitution italienne révisée en 2001 qui attribue aux régions un pouvoir exclusif (en matière sanitaire) ou partagé (dans d'autres secteurs) et dont les effets sont également importants au niveau de la réglementation des relations de travail <sup>2</sup>. Plus récemment, la réforme des institutions, dans une logique fédérale, a alimenté les attentes vis-à-vis d'un « fédéralisme de la négociation collective » qui n'est pas encore défini mais qui devrait toutefois s'appuyer sur le rôle redéfini des régions dans la négociation collective <sup>3</sup>.

Ainsi, contrairement à ce qui se produit dans le secteur privé, il existe déjà, dans la fonction publique, des potentiels

---

1. Voir par exemple Bellardi (2009).

2. La réforme du titre V est une loi qui a modifié la Constitution, en renforçant les pouvoirs des régions au point de les assimiler à ceux de l'Etat central dans certains domaines, y compris ceux qui ont des incidences sur le travail et la négociation collective.

3. Au cours de l'année 2009, le gouvernement de centre-droit, en particulier poussé par la Ligue du Nord, a adopté un projet de loi sur le fédéralisme qui augmente les pouvoirs économiques et fiscaux, et surtout le volume des ressources financières à la disposition des régions. La loi entend transférer dans le cadre régional une part plus importante du budget public, ce qui favorise les régions les plus riches.

normatifs pour une décentralisation plus accentuée de la négociation, même si elle se limite aux secteurs qui relèvent maintenant de la compétence des régions, et en premier lieu, celui de la santé. Toutefois, il faut signaler – comme on le verra plus loin – qu’ici aussi une décentralisation caractérisée par la prédominance du territoire sur l’entreprise a du mal à émerger.

#### **La décentralisation de la négociation : par quels moyens ?**

Le projet d’une différenciation plus importante des salaires, fondée sur la dimension territoriale, a-t-il un sens et une justification ?

#### **Les points de vue des différents acteurs**

Au début du mois d’août 2009, des représentants de la Ligue du Nord, qui ont mis l’accent sur la dimension territoriale dans leur programme politique, ont proposé le rétablissement de l’ancien système de différenciation salariale (*gabbie salariali*). Il ne s’agit pas d’une nouveauté absolue, car on a périodiquement rêvé de cette option, mais, à cette occasion, celle-ci a également été reprise en partie par le Président du Conseil S. Berlusconi, alimentant une grande discussion estivale. Ces *gabbie salariali* – différences entre des minima salariaux définis sur une base territoriale – ont été en vigueur en Italie de l’après-guerre à 1969. L’Italie était répartie en dix-huit zones différentes. Elles ont été abolies au cours de l’« Automne chaud », période des grandes luttes ouvrières et sociales qui a débuté en 1969 à la suite d’une vaste mobilisation des confédérations syndicales CGIL CISL et UIL qui avait mené à la grève générale de 1969. A ce moment-là,

la pression égalitaire, dont l’un des arguments clés était précisément la revendication d’égalité salariale pour tous, était forte parmi les travailleurs et au sein des syndicats. Si depuis cette préoccupation a évolué, les syndicats ont confirmé leur hostilité à l’égard des mécanismes de segmentation des salaires dans les mois qui ont suivi l’été 2009. Renata Polverini, alors secrétaire générale de l’UGL (Unione generale del lavoro), une petite confédération syndicale de droite, considère elle aussi que les « cages salariales sont une erreur, car elles pénaliseraient ultérieurement le Sud » et « l’objectif (...) de faire primer les niveaux de productivité ne pourrait pas être atteint » (Polverini, 2009). De son côté, Guglielmo Epifani, secrétaire général de la CGIL a, d’une part, confirmé son opposition à l’hypothèse de différencier les salaires pour un même travail et une même qualification – ce qui est une position classique, mais essentielle. Il a d’autre part proposé comme alternative de développer un troisième niveau de négociation, défini comme une « négociation sociale territoriale », qui impliquerait les organismes locaux dans les politiques de réduction des coûts et d’amélioration des services publics (2009).

D’éminents experts ont critiqué la proposition d’une intervention gouvernementale par le haut pour différencier des salaires. Ils ont souligné l’impossibilité d’un retour à l’ancien modèle de détermination des niveaux de salaire en fonction de paramètres territoriaux, comme c’était précisément le cas avec les *gabbie salariali* (Ichino, 2009).

Du côté patronal, la Confindustria a, elle aussi, critiqué cette proposition qui est, il faut le souligner, plutôt vague au niveau de sa mise en œuvre, et essentiel-

## ITALIE

lement motivée par la nécessité d'augmenter les salaires dans les régions du Nord. La Confindustria a affirmé qu'une différenciation des salaires entre territoires n'était pas utile. En revanche, a-t-elle rappelé, « nous ne voulons pas une négociation au niveau territorial mais au niveau de l'entreprise, où se forme la dynamique de la productivité. Donc, plus nous accorderons d'espace à la négociation d'entreprise, moins les déformations relatives au coût de la vie seront importantes » (Paolazzi, 2009).

En revanche, le ministre du Travail, M. Sacconi, a soutenu que « personne n'a parlé de cages salariales qui est un mécanisme centralisé établi par la loi. Il est nécessaire de différencier les salaires parce que nous ne sommes pas égaux ». L'instrument de cette différenciation est la décentralisation de la négociation collective définie par l'accord-cadre relatif au système de négociation collective. Cette décentralisation est soutenue, comme l'a confirmé le ministre, par le fait « que nous avons proposé la détaxation du salaire variable ». Pour certains syndicalistes, cette mesure n'est pas suffisante, au point qu'ils demandent une réduction généralisée des charges sociales sur la négociation de second niveau, dans le but de « favoriser la négociation d'entreprise et territoriale » comme le déclare R. Bonanni, secrétaire de la CISL. Au sein du gouvernement, la position du ministre de la Fonction Publique R. Brunetta est partiellement différente, et plus sensible à la dimension territoriale. Après avoir critiqué une « négociation nationale égalitaire et uniformisante seulement en apparence », il soutient « qu'un fédéralisme de la négociation collective est nécessaire, c'est-à-dire qu'il faut accorder un espace plus important à la négociation décentra-

lisée, la seule qui puisse être sensible à la productivité et en second lieu au coût de la vie, qui, par ailleurs, n'est pas un bon paramètre pour mesurer les différences. Le critère à adopter est la productivité. Le vrai problème est de savoir comment favoriser la négociation décentralisée... il faut donner corps au territoire » (Brunetta, 2009). Cela semble vouloir dire que si la solution des cages salariales, agitée comme une revendication plutôt que véritablement mise au point, n'est pas concrètement applicable, il faut trouver une meilleure modalité de différenciation des salaires. Il serait plus correct de dire que ce qui est revendiqué n'est pas une simple différenciation des salaires, qui existe déjà, mais plutôt une différenciation supplémentaire et plus accentuée.

### **Des différences territoriales existent déjà**

A y regarder de plus près, certaines différences fondées sur le territoire demeurent, au point que des experts les considèrent nettement comme « quelque chose qui ressemble aux zones salariales, en vigueur en Italie jusqu'en 1969, qui subsiste dans les faits, du moins pour les secteurs manufacturiers, et de manière plus générale le secteur privé » (Cella, Treu, 2009). En substance, un facteur souvent mis en évidence par les spécialistes des relations professionnelles favorise d'ores et déjà un rééquilibrage territorial des salaires : c'est la différence de couverture conventionnelle sur le territoire. Toutes les estimations, quelles que soient leurs sources, s'accordent sur le fait que dans le sud de l'Italie seul un nombre modeste de travailleurs est concerné par la négociation décentralisée, et essentiellement au niveau de l'entreprise. Diverses enquêtes (Bordogna, 1997) montrent que,

plus les entreprises sont grandes, plus le nombre de travailleurs qui bénéficient de compléments salariaux augmente. Or les entreprises moyennes et grandes se situent essentiellement dans les régions du Centre et du Nord. Cela donne déjà un tableau salarial plutôt diversifié, contrairement aux discours critiques sur le caractère rigide et uniformisant des accords nationaux. Ainsi, si seule une petite portion de travailleurs du Nord perçoit les minima salariaux (sans aucun salaire complémentaire, négocié ou hors négociations), cette condition de protection simple, uniquement garantie par l'accord national, concerne au moins 40 % des travailleurs méridionaux, évidemment à l'exception des fonctionnaires (Casadio, 2008).

Ces différences salariales sont, il est vrai, contrebalancées par les variations parfois significatives du coût de la vie liées au territoire. Ainsi, la mise en évidence par l'Institut national de la statistique (ISTAT) de différences locales de pouvoir d'achat des salaires est à l'origine du débat que nous avons mentionné. En particulier, les données relevées par l'ISTAT font apparaître un coût de la vie inférieur d'environ 17 % au Sud, essentiellement en raison des prix plus bas des logements à vendre ou à louer.

Pourtant cette donnée, qui confirme les intuitions de l'expérience, doit, elle aussi, être précisée et décodée, pour éviter une opposition mécanique Nord-Sud. Les différences de coût de la vie ne touchent pas uniquement les grands ensembles territoriaux, mais sont plus segmentées (Saraceno, 2009). On relève donc également des différences significatives à l'intérieur des territoires dont il faut tenir compte. Des différences s'observent aussi entre agglomérations,

villes et petites communes. En d'autres termes, le coût de la vie dans une agglomération méridionale est comparable à celui des grandes communes du Nord, et il est sans doute supérieur à celui des petites communes septentrionales. De même, dans une grande ville du Nord, le coût de la vie est non seulement supérieur à celui de zones équivalentes du Sud, mais aussi et sensiblement au coût de la vie enregistré dans les petites communes du Nord.

Toutefois, si le coût de la vie est généralement – mais pas toujours – supérieur dans les régions du Nord, les salaires méridionaux sont entamés par d'autres facteurs et le pouvoir d'achat s'en trouve affaibli. Tout d'abord, comme l'a déjà souligné Saraceno (2009), les salaires ne doivent pas uniquement être rapportés au coût de la vie, « mais aussi au nombre de personnes qui doivent en vivre ». En effet, les salaires sont non seulement inférieurs en moyenne dans le Sud, mais ils doivent en outre suffire pour des familles plus nombreuses. Avec deux enfants mineurs, le revenu familial dans le Sud équivaut à 65 % du salaire des familles du Nord (*Ibid.*, 2009). En outre, il faut considérer qu'en général les salaires méridionaux, en particulier les salaires réels (souvent inférieurs au montant indiqué sur la fiche de paie), correspondent aux deux tiers de la moyenne de l'OCDE (Centorrino, 2009).

Enfin, il existe dans le sud de l'Italie d'autres facteurs d'érosion des salaires. Il s'agit des externalités négatives que produit le manque d'efficacité des services publics, et par conséquent le coût plus élevé de certains d'entre eux comme les services de santé. En outre, des infrastructures inadéquates entraînent à leur tour des désavantages au point qu'on a

## ITALIE

utilisé l'image de « cages salariales des services publics » (Saraceno, 2009) pour souligner leur caractère inacceptable et les responsabilités de la classe politique locale.

### **Premier bilan**

Nous pouvons donc tirer un premier bilan provisoire de ce débat. Après les provocations initiales des représentants de la Ligue du Nord, il est devenu clair que, pour les décideurs politiques, à commencer par le gouvernement lui-même, toute possibilité d'intervention par voie législative et par le haut sur cette question était exclue. Le ministre du Travail a confirmé que, lorsqu'elles sont jugées opportunes, les différenciations doivent être préservées en empruntant la voie de la négociation, en particulier à travers le renforcement de la négociation décentralisée. Les partenaires sociaux, qui préfèrent affronter et régler cette question délicate à travers la négociation autonome, se rangent clairement sur cette ligne. Selon certaines interprétations, « l'objectif du gouvernement devrait être celui d'une décentralisation effective de la négociation, de manière à ce que le salaire soit décidé au niveau de l'entreprise et au niveau local » (Garibaldi, 2009). De même, l'espoir d'une différenciation ultérieure des salaires, qui tiendrait compte de l'évolution locale du coût de la vie, semble partagé, même si beaucoup soulignent que ces éventuelles différences doivent être transparentes, objectivement mesurables et socialement acceptées. Sur ce point, certaines divergences subsistent, en particulier savoir s'il est préférable, comme le souhaitent les employeurs, de

privilégier un ancrage au niveau de l'entreprise et de se référer à l'évolution de la productivité effective, ou si, en revanche, il faut encourager le niveau territorial (qui se fonderait sur un ensemble différent de critères), comme le demandent certains syndicats.

En ce sens, l'objectif d'une généralisation de la négociation décentralisée, permettant de refléter « automatiquement les conditions locales, aussi bien en termes de productivité qu'en termes de coût de la vie », n'a pas encore été réalisé (Garibaldi, 2009). Ainsi, avant même de débattre d'une référence à la productivité pour relever les salaires, il ne faut pas sous-estimer l'urgence de favoriser la coopération entre les partenaires sociaux pour améliorer l'innovation et la productivité. La stagnation de la productivité est en effet préoccupante, au point de devenir le point le plus inquiétant du système productif italien de cette dernière décennie.

A ce propos, il faut remarquer que les propositions avancées ces dernières années pour mettre en place un « Pacte social pour la productivité » (Acocella *et al.*, 2006), n'ont pas été clairement suivies, même pas au niveau de la redéfinition des règles de la négociation collective intervenue avec l'accord de 2009. Elles se sont limitées jusqu'à présent à une simple mise à jour des prévisions figurant dans le protocole de 1993.

---

### **La décentralisation de la négociation dans la fonction publique**

Dans le secteur public « privatisé », comme on l'appelle, les caractéristiques de la décentralisation de la négociation

collective ont pris après 1993<sup>1</sup> une forme particulière et engendré ce que nous pourrions définir comme une « décentralisation centralisée », car les règles essentielles, mais aussi les ressources disponibles, sont établies uniformément à partir du centre. Ce modèle a été confirmé, quoique de façon atténuée, en 1997<sup>2</sup>, lorsqu'on a opté par voie législative pour le passage à un mécanisme de négociation défini comme « complémentaire » et qui restait, malgré les efforts de définition, techniquement « décentralisé ». La politique rigoureuse des revenus qui prédominait durant cette période militait en faveur d'un mécanisme de contrôle très étroit des salaires, parce qu'un laxisme analogue à celui qui s'était manifesté dans les années quatre-vingt aurait eu des retombées générales désastreuses. En même temps, la négociation de second niveau, théoriquement liée aux résultats, n'était en réalité menée que de façon globale et étendue à l'ensemble des fonctionnaires.

Malgré cet encadrement fort, les incohérences ont été nombreuses et l'on a même enregistré des glissements salariaux (attestés par les relevés périodiques

effectués par l'ARAN<sup>3</sup>), peu significatifs et dus à de plus amples concessions salariales de la part d'organismes, en particulier des administrations locales dotées, du moins en théorie, d'une plus grande autonomie de dépenses.

Cela signifie que, si l'image traditionnelle d'un monolithisme salarial n'est pas tout à fait fondée, les différences, surtout de nature territoriale, sont sans doute plus limitées dans la fonction publique.

De manière plus générale, après la réforme du titre V de la Constitution italienne, on assiste au renforcement de la décentralisation, y compris salariale, en harmonie avec la décentralisation des autres secteurs de production qui devrait elle aussi être redéfinie.

On admet généralement qu'il existe dans le secteur public, plus qu'ailleurs, des conditions institutionnelles favorisant un processus de décentralisation de la négociation collective selon la variété des situations territoriales, ou du moins pour dépasser de manière plus atténuée le système de la décentralisation centralisée.

Jusqu'à la réforme de la fonction publique définie par le ministre R. Brunetta<sup>4</sup>, le cadre réglementaire existant n'a pas of-

1. En 1993 a eu lieu la première grande réforme des administrations publiques italiennes, qui a mené à la régulation du travail dans la fonction publique avec des critères du secteur privé, de façon à permettre le développement de la négociation collective au lieu de la centralité de la source législative (Carrieri, 2004).
2. La seconde réforme de la fonction publique opérée par les gouvernements de centre-gauche en 1997 entendait également intensifier la négociation décentralisée. Mais la nécessité de concevoir une politique des revenus sévère et centralisée poussait à définir à partir du centre les augmentations de salaire disponibles pour la périphérie.
3. L'ARAN, l'Agence pour la représentation collective des administrations publiques, est l'interlocuteur pour la négociation collective au nom des administrations publiques. Instituée suite à la réforme de 1993, sa fonction était de limiter les excès de dépense décidés de façon autonome dans la sphère politique pour obtenir un consensus électoral.
4. Le décret-loi n° 150 de 2009, voulu par le ministre R. Brunetta, a généré une nouvelle réforme de la fonction publique, sur la base de l'exigence d'augmenter la productivité des fonctionnaires italiens. La réforme amplifie le rôle de la loi dans certains domaines, comme l'évaluation du personnel. Elle prévoit également une redéfinition de l'ARAN et une responsabilité accrue des régions et des collectivités locales dans la gestion de l'activité contractuelle.



## ITALIE

fert de réelles opportunités pour donner corps à ce processus. Le scénario en vigueur jusqu'à présent a réduit le rôle des collectivités autonomes de deux manières. D'un côté, on a observé la prédominance d'une procédure de négociation non seulement compliquée, mais également caractérisée par la priorité donnée à l'arbitrage centralisé (Fontana, 2007). D'un autre côté, il manque un espace financier et stratégique reconnu pour la négociation collective des entités autonomes, au point que la tendance à une plus grande décentralisation a conduit de temps à autre à une polémique anti-centraliste et à des tentations séparatistes. La disparition de l'ARAN, l'acteur qui assure la coordination des conventions collectives du secteur public, a même été imaginée. Ces tentations qui étaient alimentées par l'ancien cadre de référence, désormais considéré comme inadéquat et indéfendable, ont été raisonnablement contenues.

La loi d'habilitation de 2008 a ouvert la voie à un rôle plus important des collectivités autonomes dans la négociation. En effet, le décret-loi qui l'a suivie a fixé l'objectif de la « régionalisation de l'ARAN ».

### ***Un avis malgré tout favorable des régions***

Avec la publication, en octobre 2009, du décret-loi d'application de la loi d'habilitation, nous sommes en mesure d'évaluer concrètement l'avancement des normes du processus de régionalisation.

Conformément au schéma du décret, a été lancé début 2010 un processus de consultation et de négociation impliquant les collectivités autonomes via la Conférence unifiée, organisme qui représente l'ensemble des régions, l'Association na-

tionale des communes italiennes (ANCI) et l'Union des provinces italiennes (UPI). En vertu de la loi d'habilitation n° 15 du 4 mars 2009, les régions devaient, en effet, donner leur accord, c'est-à-dire exprimer leur consentement indispensable à certaines parties du décret-loi dont l'objectif était « d'améliorer la productivité du travail de la fonction publique » et d'encourager « l'efficacité et la transparence des administrations publiques ».

Au terme de cette phase marquée par des moments d'ajustement au sein de la coalition au pouvoir et des approfondissements techniques, la Conférence unifiée a rendu, le 29 juillet 2009, un avis favorable sur le texte élaboré par le gouvernement, mais en demandant quelques précisions. En effet, dans le texte approuvé, on lit que le président de la Conférence des régions « a exprimé un avis globalement positif sur le travail effectué (...) par rapport à l'exercice de la délégation pour la partie relative aux compétences des Régions. » Simultanément, sur des aspects considérés comme déterminants et non résolus, il a maintenu des réserves qui l'empêchent de valider l'ensemble des mesures. Le premier motif de cette réserve est que le gouvernement n'a pas accepté la demande de concertation, et pas seulement de consultation, avec les régions pour définir les critères de renouvellement des conventions collectives : en d'autres termes, la voie retenue réduisait l'espace de co-décision pour les régions. Un second désaccord spécifique portait sur le fait que les régions ne pouvaient qu'exprimer un avis mais n'avaient pas un droit de regard sur la nomination du président de l'ARAN comme cela avait été prévu par les textes précédents.

Malgré ces divergences importantes, la Conférence s'est orientée vers un avis favorable. Elle a fait ce choix à la suite, d'une part, de l'engagement pris par le ministre de la Fonction Publique de parvenir à une consultation plus étroite avec les régions sur le premier point de litige, et, d'autre part, après avoir pris acte de l'avis négatif du même ministre qui jugeait « inacceptable » la demande relative aux modalités de nomination du président de l'ARAN. Celles-ci auraient sans doute eu pour effet de mettre davantage en évidence que cette agence technique n'est pas au seul service du gouvernement mais aussi des collectivités autonomes.

#### **Portée réelle des nouvelles règles**

A quoi cette innovation législative a-t-elle abouti ? Est-il possible de parler réellement de « régionalisation » de l'ARAN et de la négociation collective à venir dans la fonction publique ? Voyons, rapidement, les aspects importants de cette législation.

Une première observation concerne la définition des ressources pour la négociation collective. L'art. 60 du décret-loi prévoit que les fonds destinés aux augmentations conventionnelles de salaires dans les administrations régionales, locales et les organismes de santé sont déterminés par le gouvernement « après consultation avec les représentants institutionnels respectifs du système des collectivités autonomes ». Il semblerait donc que, par rapport à l'exigence de renforcer

le rôle décisionnel du système des collectivités autonomes, on ait fait prévaloir celle d'un contrôle central essentiellement orienté vers la limitation de la dépense publique avec de possibles aménagements dans la pratique.

Les secteurs de négociation (y compris pour les cadres dirigeants) devraient être réduits à quatre au maximum, moyennant un important regroupement<sup>1</sup>. Il est prévu que les régions et les autres collectivités autonomes conservent chacune un comité de secteur spécifique, organisme qui dictera ensuite les orientations pour la négociation collective à l'ARAN<sup>2</sup>. Comme n'a été envisagé qu'un seul comité de secteur pour les administrations restantes, on peut penser, même si le contenu est renvoyé à des accords ultérieurs entre les parties, que les régions et les collectivités locales pourront compter sur deux de ces secteurs de négociation collective. En outre, il est explicitement rappelé (art. 54, 2<sup>e</sup> alinéa) qu'une section de négociation collective spécifique pour les cadres de direction doit concerner la santé. Le poids des collectivités autonomes dans cette situation simplifiée tend donc à être reconnu, voire augmenté.

Quant à la négociation complémentaire, qui était, dans certains cas, comme nous l'avons dit, source de comportements non contrôlables, la principale préoccupation est de la soumettre aux contraintes fixées par le budget de l'Etat. Ainsi, les régions et les collectivités lo-

1. Avant la réforme, on comptait onze secteurs de négociation pour le personnel d'exécution et huit branches pour les cadres dirigeants.
2. Les comités de secteur exercent la fonction d'employeur public car ils sont constitués par les représentants des administrations concernées par les conventions : par exemple dans le secteur scolaire, on a essentiellement des représentants du ministère de l'Instruction. Les comités de secteur fixent les textes d'orientation que doit suivre le négociateur, l'ARAN.

## ITALIE

cales peuvent destiner des fonds supplémentaires à la négociation complémentaire « dans les limites établies par la négociation nationale et les règles vertueuses fixées pour les dépenses de personnel ». Par rapport à ce qui existait, on note, à première vue, la tendance à renforcer le rôle régulateur de la convention nationale, en jouant avant tout sur l'idée de décourager dans tous les cas les comportements incrémentiels jugés pathologiques. Simultanément, la possibilité d'affecter des fonds complémentaires permettrait de donner des marges de manœuvre plus importantes aux collectivités autonomes, même si celles-ci sont subordonnées au respect des règles vertueuses. Il faut noter que cette mesure a déjà été appliquée en utilisant les marges d'interprétation existantes dans les conventions pour la période 2008-2009<sup>1</sup> signées fin juillet 2009 dans les secteurs de la santé et des collectivités locales. En effet, ces accords collectifs ont prévu des fonds supplémentaires par rapport aux augmentations de salaire de 3,2 % prévues par la loi de finances. Cependant, à la différence de ce qui s'est produit par le passé, ces textes sont soumis à un double parcours vertueux : le respect des règles budgétaires comme principe d'affectation des fonds, et la réalisation d'économies, comme règle pour allouer aux personnels concernés les bénéfices économiques ainsi obtenus.

Les procédures de contrôle des conventions relatives aux collectivités autonomes, contrôles effectués par le gouvernement à travers le ministère de

l'Economie et la Cour des Comptes et faisant souvent l'objet de controverses en raison de leur complexité, n'ont été ni modifiées ni simplifiées. L'Institut des textes d'orientation (Istituto degli atti di indirizzo), dont certains observateurs avaient demandé l'abolition en raison de la difficulté de leur mise en œuvre, est maintenu. Il représente l'instrument par lequel les comités de secteur sélectionnent et communiquent à l'ARAN les lignes prioritaires du processus de négociation. Une simplification consiste à fixer un délai maximum de vingt jours pour que le gouvernement s'exprime à propos des textes d'orientation : « Si ce délai s'est écoulé sans résultat, le texte d'orientation peut être envoyé à l'ARAN ». Cette disposition peut donc permettre d'accélérer la négociation, même si elle ne limite pas la possibilité d'interventions restrictives de la part des organes publics centraux.

Enfin, l'article 56 propose une innovation : des « représentants désignés par le comité de secteur peuvent assister l'ARAN durant les négociations ». Cette responsabilisation directe accrue peut être assurée par des « accords spécifiques » entre l'ARAN et les comités de secteur. En outre, est garantie aux comités de secteur des collectivités autonomes la faculté de disposer au sein de l'ARAN d'une structure technique de support. Ainsi, comme par le passé, la présence de deux membres désignés par les collectivités autonomes est maintenue au sein de l'organisme de direction de l'ARAN, le Collège d'orientation

1. La configuration contractuelle définie en 1993 prévoyait une durée de quatre ans pour la partie normative des conventions et le renouvellement tous les deux ans de la partie économique. La réforme de 2009 a porté la durée à trois ans tant pour la partie économique que pour la partie normative.

(Collegio di indirizzo). La nouveauté est constituée par le lien potentiellement renforcé entre l'ARAN et les comités de secteur, qui peuvent peser directement sur l'activité de l'Agence. On perçoit le double objectif opérationnel : rendre les décisions relatives à la gestion des négociations plus immédiates et rapidement applicables, et éviter la multiplication des réunions qui réduit traditionnellement l'efficacité des acteurs de la négociation dans le secteur public.

#### **Bilan provisoire**

Essayons de tirer un bilan provisoire, en tenant évidemment compte du fait que l'analyse des normes n'est pas suffisante, et qu'il faudra veiller à leur mise en œuvre et à leur impact effectif<sup>1</sup>.

L'aspect positif réside dans le fait que la « régionalisation » a finalement trouvé une conceptualisation plus précise et un terrain de discussion.

L'incertitude sur la latitude laissée aux régions et aux collectivités locales en fonction de leurs objectifs de négociation peut en revanche poser problème : cette faculté semble toujours limitée par l'horizon de gestion des finances publiques et subordonnée à d'autres variables. Le schéma ébauché pour la négociation complémentaire se voit également fixer des limites et dépendra de situations qu'il faudra apprécier ultérieurement lors de sa mise en œuvre.

De même, il faudra tenir compte des mécanismes plus sélectifs et encourageants prévus par la nouvelle loi. Dans l'ensemble, c'est néanmoins une décentralisation régulée et modérée qui se dessine.

#### **Une décentralisation sans fédéralisme ?**

Actuellement, le système de négociation italien se situe dans une position intermédiaire, ni particulièrement décentralisé, ni purement centralisé (Cella, Treu, 2009).

Comme nous l'avons vu, une décentralisation segmentée n'apparaît ni imaginable ni souhaitable si elle est définie de façon rigide par la loi, comme cela se produirait si l'on en revenait aux cages salariales, ce qu'aucun des acteurs importants ne souhaite vraiment. Par ailleurs, dans l'état actuel des choses, on ne peut pas non plus considérer comme envisageable un « fédéralisme de la négociation collective », parfois évoqué dans certains milieux politiques mais de façon impropre, car il est dépourvu de fondements. Ce qui précède a permis de montrer qu'on ne saurait assimiler les notions de « décentralisation » et de « fédéralisme de la négociation collective » : ce dernier n'est pas un slogan, mais il demande une vaste sphère d'autonomie en matière de régulation et de finances et la consistance de celle-ci est encore fragile actuellement.

En revanche, plus proche des conditions concrètes de vie et de travail, une décentralisation plus réactive, quoique toujours contrôlée, semble souhaitable. Une telle décentralisation se réfère plutôt aux bassins territoriaux et serait en mesure de mieux associer le développement de la productivité et celui du coût de la vie. Cependant, il n'est pas simple d'avancer dans cette direction parce que le système italien doit en même temps

1. Pour un approfondissement relatif à l'espace contractuel des collectivités autonomes, voir Carrieri, Nastasi (2009).

## ITALIE

maintenir cet équilibre bipolaire (entre deux niveaux de négociation collective, national et décentralisé, distincts mais entrecroisés) qui constitue sa particularité positive. Cet équilibre est délicat, et on ne peut le modifier qu'en approfondissant et en étendant la négociation décentralisée, sans toucher à la convention collective nationale, qui assure actuellement un degré de solidarité, diffus et accepté, du point de vue des droits et des salaires.

Ainsi, l'enjeu, avant de passer à une plus grande différenciation salariale, est précisément celui d'une couverture plus vaste de la négociation de second niveau. Un enjeu dont le résultat effectif est encore incertain, au-delà des déclarations fréquentes de bonnes intentions.

On peut affirmer nettement qu'aujourd'hui les bases d'un fédéralisme de la négociation collective, donnant aux acteurs locaux une grande marge de manœuvre notamment salariale, n'existent pas encore. Dans la fonction publique où cet objectif est périodiquement relancé, les lignes directrices des nouvelles orientations ne dépassent pas une décentralisation contrôlée et modérée.

Enfin, on peut dire que les différenciations sur une base territoriale ne sont souhaitables qu'à condition qu'elles soient négociées et socialement partagées. En admettant qu'elles soient possibles, il ne faut pas négliger une donnée essentielle : la question des salaires bas et inadéquats (Megale *et al.*, 2009) ne sera pas automatiquement résolue en accor-

dant plus d'importance à certaines réalités territoriales. Il s'agit d'un problème de redistribution d'une portée générale, qu'il faut donc affronter en se référant à tous les travailleurs et à toutes les régions du pays et en évitant de se fourvoyer dans des chemins de traverse qui éloigneraient du cœur de la question.

### Sources :

Acocella N., Leoni R., Tronti L. (2006), *Patti Sociale per la Produttività e la Crescita*, documento scaricabile da <http://pattoproductivita.unibg.it>.

Bellardi L. (2009), « Regole del conflitto e conflitto sulle regole. L'accordo separato sulla revisione del modello contrattuale », in Carrieri, Nastasi (2009).

Bordogna L. (1997), « Un decennio di contrattazione aziendale. Tendenze quantitative (1984-1994) », in Bellardi L., Bordogna L., *Relazioni industriali e contrattazione aziendale*, Milano, Franco Angeli.

Brunetta R. (2009), « No alle gabbie. Sì al federalismo contrattuale », *La Stampa*, 11 Agosto.

Carrieri M. (2004), « Les relations professionnelles dans la fonction publique italienne », *La Revue de l'IRES*, n° 45, 2004/2.

Carrieri M., Nastasi V. (2009), *Spazio e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, Bologna, Il Mulino.

Casadio P. (2008), *Ruolo e prospettive della contrattazione aziendale integrativa informazioni dall'indagine Invind della Banca d'Italia*, Roma, Banca d'Italia.

Cella G., Treu T. (2009), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Bologna, Il Mulino.

Centorrino M. (2009), « Le gabbie salariali penalizzano il Mezzogiorno », <http://Rassegna.it>, 15 Luglio.



## DECENTRALISATION DE LA NEGOCIATION COLLECTIVE

Epifani G. (2009), *Brutti segnali in fabbrica. o alla gabbie, salari troppo bassi*, *La Repubblica*, 6 Agosto.

Fontana G. (2007), « Il sistema organizzato della contrattazione collettiva pubblica e il nuovo titolo V della Costituzione », *ranne sletter*, n° 6.

Garibaldi P. (2009), « Decentrare i contratti senza gabbie », *La Stampa*, 10 Agosto.

Ichino P. (2009), « Le gabbie salariali Assurdo imporle per legge », <http://La Repubblica.it>, 5 Agosto.

Megale A. et al. (2009), *Salari in crisi*, Roma, Ediesse.

Polverini R. (2009), « Sud. No a qualsiasi ipotesi gabbie salariali », *I*, 5 ttobre.

Paolazzi L. (2009), « Mezzogiorno no a gabbie salariali », *Il diario del Lavoro*, 5 Agosto.

Saraceno C. (2009), « Chi gioca con i salari », *La Repubblica*, 11 Agosto.