

## Italie

### Retraites, flexibilité de l'emploi : l'unité syndicale à l'épreuve

Adelheid HEGE

**L**e débat sur les retraites a connu de nombreux rebondissements tout au long de l'année 1999. Confronté à des réactions syndicales extrêmement hostiles, le président du Conseil Massimo D'Alema a retiré en été dernier un (nouveau) projet de réduction des dépenses de retraites. Le débat a ensuite gagné le camp syndical – et mis à rude épreuve l'unité interconfédérale.

La CISL a refusé de suivre la CGIL quand la plus grande des confédérations italiennes a esquissé les pistes d'une nouvelle réforme des retraites. Ce désaccord public est venu exacerber d'autres divergences intersyndicales. Ainsi la loi de budget 2000, favorablement accueillie par la CGIL, est critiquée avec véhémence par la CISL qui en appelle à la mobilisation de ses bases. Réclamée avec insistance par les associations patronales, recueillant les sympathies d'une partie au moins de

l'équipe gouvernementale, la flexibilité de l'emploi est explicitement revendiquée par la CISL, en même temps que la CGIL exprime de fortes réticences.

---

#### Un débat sous-tendu par des enjeux politiques

Les sanctions subies par la gauche italienne aux élections européennes et aux élections municipales de Bologne avaient conduit le gouvernement à plaider pour une intervention rapide sur les retraites. Depuis l'adoption des réformes Dini en 1995 et Prodi en 1997<sup>1</sup>, une telle intervention était réclamée par les associations patronales, la Banque d'Italie et des organismes internationaux (FMI, OCDE, Commission européenne...). Si ces institutions approuvent les mécanismes institués par les réformes de la décennie 1990 – et notamment le passage à un système de calcul des retraites sur la base des cotisa-

---

1. Cf. Emmanuel Reynaud et Adelheid Hege, « Réformes des retraites : une transformation fondamentale du système », *Chronique Internationale de l'IRES*, 37, novembre 1995, pp.14-20 ; Adelheid Hege, « Une réforme historique et sa difficile mise en œuvre », in *L'avenir des retraites en débat*, numéro spécial, *Chronique Internationale de l'IRES*, 48, septembre 1997, pp.31-38 ; Adelheid Hege, « Italie: La nouvelle réforme du système des retraites », *Chronique Internationale de l'IRES*, 50, janvier 1998, pp.14-19.

tions versées (système dit « contributif »)<sup>1</sup> – elles n'ont jamais cessé d'incriminer la longueur de la période de transition entre l'ancien et le nouveau système. Deux volets des réformes précédentes sont particulièrement critiqués : la faible couverture du système contributif au moment de sa mise en application, qui ne concerne que les salariés ayant cotisé pendant moins de 18 ans en 1996 ; l'extinction très progressive des pensions d'ancienneté qui permettent le départ en retraite à taux plein et sans condition d'âge après 35 ans de cotisations<sup>2</sup>.

Toute velléité d'accélération de la réforme s'était heurtée au pacte de concertation conclu entre le gouvernement et les confédérations syndicales. Il faut rappeler que la réforme Dini de 1995 avait vu le jour après une longue série de projets de réforme non aboutis ; averti par l'échec retentissant du projet de réforme Berlusconi en 1994 et les mobilisations salariales de grande envergure qu'il avait déclenchées, le gouvernement Dini avait étroitement associé les organisations syndicales à l'élaboration d'une réforme largement inspirée par des propositions syndicales.

Les promoteurs de la réforme Prodi de 1997 avaient eux aussi sensiblement modéré leurs intentions premières d'une mise en place plus rapide de la réforme précédente, prenant acte du fait « qu'une réforme des retraites ne peut être menée à bien qu'avec le consensus des syndicats ». Alors même que les associations patronales se tenaient à l'écart d'une réforme dont elles soulignaient les insuffisances, les confédérations syndicales cherchaient à

concilier deux préoccupations majeures : marquer de leur empreinte le système de retraite rénové destiné aux générations futures de salariés ; convaincre leurs bases actuelles de la nécessité d'une réforme fondamentale du système tout en les mettant à l'abri de sacrifices les pénalisant trop lourdement.

Le premier ministre Massimo D'Alema s'est attiré l'ire des organisations syndicales quand il a annoncé en juin dernier son intention de faire figurer les interventions sur les retraites parmi les mesures d'assainissement du budget italien. Dans l'intention du gouvernement, des interventions structurelles sur le système – extension du système contributif aux salariés anciens, avancement de la suppression des pensions d'ancienneté – devaient en même temps dégager des économies immédiates, susceptibles de relancer la croissance. A ce titre, les mesures concernant les retraites devaient figurer à la fois dans le document de programmation économique et financier pour les quatre ans à venir (adopté en juin) et dans la loi de budget pour l'an 2000 (débatue à l'automne).

Les syndicats ont réagi en dénonçant une tentative politicienne visant avant tout la (re)conquête de l'électorat du centre. Ils ont jugé inacceptable sur le fond et la forme la démarche du gouvernement. Ils ont rappelé que l'évaluation des effets des réformes précédentes constituait un préalable – concerté – à toute mise en chantier d'une nouvelle réforme ; or cette vérification était programmée pour 2001. S'appuyant sur de premières évaluations, ils ont fait valoir que la réforme Dini produi-

1. Le système « contributif » se substitue à un mode de calcul des retraites basé sur le niveau de rémunération atteint (moyenne des dix dernières années).

2. Règle valable pour le secteur privé, les multiples régimes du secteur public et des travailleurs autonomes offrant souvent des conditions de départ plus favorables.

## ITALIE

sait de bons résultats ; ils ont aussi incriminé la lenteur gouvernementale dans la mise en œuvre du pacte pour l'emploi de décembre 1998 dont plusieurs volets auraient dû agir de façon anticyclique sur la relance de la conjoncture <sup>1</sup>. Ils ont enfin dénoncé une campagne politico-médiatique qui cherchait à présenter les syndicats comme un obstacle à la modernisation du pays. Le secrétaire général de la CGIL, Sergio Cofferati, a mis en garde le gouvernement contre le projet d'une nouvelle réforme qui, au lieu d'innover, donnerait au pays « un signal d'incertitude inquiétant ». Et de rappeler avec force le principe de la concertation : « Dans ce pays, on ne construit rien sans les syndicats. La protection sociale se transforme quand il y a du consensus. Celui qui pense pouvoir faire à moins n'adopte pas des réformes mais produit seulement des ruptures »<sup>2</sup>. La réponse syndicale consistait à rappeler fermement les acteurs au respect du calendrier d'évaluation des réformes précédentes.

Sans doute le gouvernement ne s'attendait-il pas à ce que les syndicats réagissent aussi fortement à ce qu'ils considéraient comme « la violation d'un pacte ». Il a donc rapidement fait marche arrière face au front syndical uni (dans lequel le plus grand parti de la majorité, le PDS, re-

crute un nombre important de ses électeurs) ; les documents de programmation budgétaire ne portent aucune trace d'une intervention sur les retraites. Seules les pensions « dorées » (de plus de 142 millions de liras annuelles <sup>3</sup>) seront désormais amputées d'une contribution dite de solidarité de 2 %, inscrite dans la loi de budget 2000. L'adhésion des acteurs politiques au principe de la concertation avec les syndicats a été reconfirmée et une grande discussion sur l'ensemble du système de protection sociale mise à l'ordre du jour (incluant notamment le débat, toujours repoussé, sur la réforme des « amortisseurs sociaux » parmi lesquels la caisse du chômage technique, la CIG).

---

### Un débat qui divise le camp syndical

Si les organisations syndicales ont défendu avec efficacité la méthode d'élaboration des réformes sociales majeures – la concertation et la recherche du consensus – et si elles ont pu mettre dans la balance toute la force de leur pouvoir de veto <sup>4</sup>, elles restent confrontées au problème de fond : une fois le pacte fondateur respecté, faut-il intervenir, ou non, sur la dynamique des dépenses de retraites ?

Selon les prévisions officielles, la part de ces dépenses dans le PIB augmentera une nouvelle fois entre 2005 et 2035 <sup>5</sup>.

---

1. Cf. Udo Rehfeldt, « Italie : un nouveau pacte social », *Chronique Internationale de l'IRES*, 57, mars 1999, pp.5-12.

2. Interview dans *Repubblica*, 29 juin 1999.

3. 1000 liras correspondent à environ 3,38 francs français.

4. Confirmant des observateurs dans l'analyse selon laquelle le syndicat est, en Italie, « un facteur majeur de stabilité et de consensus » (Aris Accornero, « Il sindacato sotto tiro: quelle polemiche fuori misura », *Rassegna Sindacale*, 27, 27.7. 1999).

5. Il faut rappeler que l'Italie, comparé aux autres pays européens, consacre une faible part de son PIB aux dépenses sociales (24,6 % en 1998 contre 28,4 % en moyenne européenne), mais que les retraites tiennent à l'intérieur du budget social une place plus importante (67,5 % contre 44,6 % en moyenne). Les dépenses pour les politiques de santé, de famille et d'emploi sont nettement inférieures à la moyenne européenne.

Sans mécanismes correcteurs, elle passera de 14,2 % en 1998 à 15,6 % en 2015. Puis, après s'être stabilisée à un niveau relativement élevé, elle n'amorcera une descente qu'après 2030 pour atteindre 13,2 % du PIB en 2050. Cette trajectoire annoncée des dépenses de retraites dessine une « bosse » (*gobba*) et c'est sur les mesures de prévention de cette « bosse maléfique » que sont centrés les débats actuels.

Dans ce débat, le secrétaire général de la CGIL s'est saisi d'une proposition déjà esquissée par le gouvernement. L'une des hypothèses d'intervention sur les retraites consistait à compenser des diminutions des retraites de base par la généralisation de régimes privés complémentaires. L'institution d'un système volontaire de retraites par capitalisation avait déjà été inscrite dans la réforme Dini ; ce système toutefois ne connaît qu'un faible développement à l'heure actuelle. Le gouvernement envisageait d'inciter voire d'obliger les entreprises à verser les réserves accumulées au titre des « traitements de fin de carrière » (*trattamento di fine rapporto*, TFR) dans des fonds de pension<sup>1</sup>. Le TFR est un salaire différé destiné à être versé au salarié au moment de son départ de l'entreprise. Les réserves accumulées correspondent à environ un mois de salaire par salarié et par année d'activité. Le caractère quelque peu anachronique du TFR est aujourd'hui largement admis. Instauré sous le régime mussolinien, il offrait des moyens d'auto-financement à des entreprises insérées dans un tissu productif fragile et peu compétitif. Les conditions

d'accès des entreprises aux marchés financiers ayant fondamentalement changé, les règles actuelles semblent largement discutables. Elles mettent à la libre disposition des entreprises des réserves très importantes<sup>2</sup> et leur évitent le recours au crédit bancaire, alors même que ce « trésor » rapporte relativement peu aux salariés qui en sont les véritables titulaires.

C'est à titre personnel que le secrétaire général de la CGIL a annoncé début septembre sa disponibilité pour un nouveau débat sur les retraites. Rappelant les trois grands principes de toute réforme sociale pertinente – efficacité, équité, consensus – il a attesté à la réforme Dini son efficacité en matière de stabilisation des dépenses de retraites. L'augmentation des dépenses de retraites pronostiquée pour la période 2005-2030 toutefois est jugée suffisamment alarmante pour justifier des mesures correctrices. Pour permettre un consensus large, Sergio Cofferati estime indispensable que, auparavant, les mesures annoncées et non réalisées des réformes Dini et Prodi soient mises en application (unification des régimes, séparation des dispositifs d'assurance et de solidarité, définition du travail pénible ...) et qu'une politique conséquente de promotion des retraites complémentaires soit engagée.

Dans l'analyse du secrétaire général de la CGIL l'extension « *pro rata* » du mode contributif de calcul des retraites à tous les salariés après 2001 (et donc après l'évaluation des effets de la réforme Dini) constitue le moyen « techniquement le plus efficace et socialement le plus équita-

- 
1. Actuellement, un tiers seulement des fonds accumulés au titre du TFR peut être dirigé vers des fonds de pension complémentaires institués sur une base conventionnelle.
  2. Les réserves accumulées par les entreprises au titre du TFR s'élèvent à quelque 300 000 milliards de lires ; les flux annuels oscillent entre 25 et 27 000 milliards, selon les estimations du ministère du Budget, dont une faible part seulement vient renflouer les fonds de retraites.

## ITALIE

ble » pour gérer la phase de transition entre l'ancien et le nouveau système. Toute hypothèse d'intervention sur le montant ou la durée des cotisations est par contre rejetée. Dans ce scénario de réforme<sup>1</sup>, la mobilisation des réserves du TFR et leur versement dans les fonds de pension conventionnels permettraient de compenser les pertes de revenus des travailleurs pénalisés par le passage au mode contributif<sup>2</sup>. Une implantation plus large des instances représentatives (RSU) dans les entreprises (au sujet desquelles une loi est en préparation) devrait faciliter la généralisation de fonds de pension conventionnels.

L'initiative de Sergio Cofferati a été vivement critiquée par une CISL fermement opposée à l'extension du système contributif et décidée, selon son secrétaire général, Sergio D'Antoni, « à livrer une grande bataille pour qu'une telle injustice ne puisse passer ». La « volte-face » de la CGIL qui a aussi créé des remous au sein de l'organisation vient démentir, selon Sergio D'Antoni, les engagements pris de concert lors de débats antérieurs. Ainsi l'hypothèse de la généralisation du système contributif avait été rejetée comme inéquitable par les confédérations au moment de la réforme Dini. La CISL a aussi reproché à Cofferati de se laisser guider par des motivations politiques qui l'amèneraient à « voler au secours d'un gouvernement ami ».

Les divergences entre les deux grandes confédérations se sont accentuées au moment des débats parlementaires sur la loi de budget fin septembre et ont pris une

tournure inhabituellement agressive. La CGIL porte un regard essentiellement positif sur une loi qui renonce à mettre à contribution des salariés, laisse intactes, contre les intentions initialement affichées par le gouvernement, les retraites et les dépenses sociales et utilise les recettes de la lutte contre l'évasion fiscale pour réduire d'un point de pourcentage l'impôt sur le revenu (ramené de 27 à 26 %). Pour la plus grande confédération, la dernière mouture de cette loi porte très visiblement la marque de l'intervention syndicale. Le comité exécutif de la CISL fait une analyse toute différente, qui qualifie « d'absolument insatisfaisante » la loi de budget et incrimine l'absence de mesures concernant la fiscalité, la maîtrise de l'inflation, le développement et le *Mezzogiorno*. La CISL a annoncé la mobilisation de ses bases et l'organisation d'une grande contre-manifestation pour fin novembre. Lors de ce meeting organisé le 20 novembre à Rome, Sergio D'Antoni a plaidé pour une plus forte autonomie du syndicalisme face au gouvernement, autonomie qui dans l'analyse du *leader* de la CISL constitue désormais un enjeu plus précieux que celui de l'unité syndicale.

### **La flexibilité du travail, quand, comment, où ?**

Les dissensions syndicales récentes viennent amplifier un contentieux inter-syndical plus ancien : le débat sur la flexibilité de l'emploi. Au moment où le gouvernement de Massimo D'Alema provoyait une intervention rapide sur les

1. Préconisé aussi par le numéro deux du PDS, Walter Veltroni.

2. L'extension du système contributif est le plus défavorable aux travailleurs d'âge moyen, qui ont eu trop peu de temps pour construire une retraite complémentaire importante, et qui n'ont pas travaillé suffisamment longtemps pour bénéficier d'une couverture significative leur venant de l'ancien système de calcul lié aux rémunérations.

retraites *via* la loi de finances, Sergio D'Antoni avait esquissé une stratégie d'échange entre, d'une part, la confirmation en l'état du système des retraites et, d'autre part, l'ouverture d'un grand chantier des réformes sur le terrain de la flexibilité du travail. Pour stimuler le développement et pour combattre le travail au noir qui tend à augmenter<sup>1</sup>, la CISL s'est déclaré prête « à discuter de flexibilité négociée, au niveau du travail et au niveau des salaires ». Le « travail flexible et négocié » est pour elle un enjeu de modernisation de première importance, destiné à créer « du travail là où il n'y en avait pas auparavant et là où il était au noir »<sup>2</sup>.

La CISL avait aussi réagi de façon plutôt compréhensive à la proposition du président de la Confindustria, Giorgio Fossa, de suspendre dans le Sud la législation concernant les conditions d'embauche et de licenciement. Giorgio Fossa plaidait pour une expérience limitée dans le temps mais qui, à la lumière des résultats, pouvait être pérennisée et étendue au reste du pays. « Si les résultats ne sont pas au rendez-vous, on reviendra en arrière ». Alors que les ministres du Travail et du Budget avaient exprimé leur désaccord dans des termes plus ou moins tranchés, Sergio D'Antoni avait estimé que le président de la Confindustria, plutôt que de rechercher « la jungle contractuelle », avait simplement voulu réduire les contraintes « par trop restrictives ».

La CGIL a dans ce débat maintenu ses positions traditionnelles, tout en refusant l'argument du conservatisme et de la myopie face à la mutation du monde du travail

réel. Elle a insisté sur les marges de flexibilité existantes et qui produisent des effets – la création de quelques 300 000 emplois entre avril 1998 et 1999 concerne en effet presque exclusivement des emplois « atypiques » (temps partiel, contrats à durée déterminée) dont l'utilisation a été facilitée par des législations récentes. Pour Sergio Cofferati, secrétaire général de la CGIL, l'exemple des « pactes territoriaux » (*contratti d'area*) montre bien que le vrai problème n'est pas la flexibilité, mais la faiblesse des investissements. Institués par un pacte tripartite de l'emploi signé en 1996, les pactes territoriaux doivent stimuler l'investissement dans les zones où la situation de l'emploi est particulièrement détériorée. Bénéficiant d'importantes aides publiques, ils autorisent en échange du développement industriel et de l'emploi une plus grande flexibilité du marché du travail et des salaires. Or, dans l'analyse de la CGIL ni les instruments de flexibilité consentis (fiscale, salariale, des charges sociales ...) ni les subventions n'ont conduit à un décollage quelque peu significatif de l'emploi dans ces zones. « Les entrepreneurs ont les mains libres, mais ils n'investissent pas ».

La signature « séparée » en août dernier d'un « pacte pour l'emploi dans la ville de Milan » par deux confédérations seulement (CISL et UIL sans la CGIL) a ouvert une blessure d'autant plus douloureuse, qu'elle a une valeur stratégique et symbolique importante. Les trois confédérations avaient décliné tout d'abord la proposition de l'administration locale de centre-droite de négocier un pacte de création

1. Selon les données Istat, le travail au noir a augmenté de 6,2 % entre 1992 et 1997, et concerne désormais 3,3 millions de travailleurs (3,1 millions en 1992), contre 18,8 millions de travailleurs déclarés (19,8 en 1992).

2. Interview de Sergio D'Antoni dans *la Repubblica*, 5.8.1999.

## ITALIE

d'emploi à destination de travailleurs immigrés hors UE. Quand le maire de Milan a renouvelé son offre en l'élargissant à tous les groupes en situation précaire (étrangers, chômeurs de longue durée, jeunes, travailleurs âgés de plus de 40 ans ...), les négociations ont repris, mais la CGIL s'est rapidement retirée de la table des négociations. Tant la CISL que l'UIL se reconnaissent dans une initiative qui vise à combattre le travail irrégulier et clandestin à travers un assouplissement des normes concernant les salaires et les contrats de travail, tout en respectant les conventions collectives en vigueur. Pour la CGIL locale et nationale l'accord crée au contraire des espaces de flexibilité excessifs et contient un risque réel de substitution du travail précaire au travail stable, *via* notamment un abaissement significatif des niveaux de salaires. Contrairement à ses homologues, la CGIL voit aussi mis en danger l'édifice des conventions de branche nationales, contournées par les dispositions dérogatoires de la négociation décentralisée. L'accord de Milan dont le caractère exemplaire est explicitement revendiqué par la CISL revient comme un *leitmotiv* dans les échanges entre les deux grandes centrales, nettement plus enclines que par le passé à faire l'inventaire de leurs divergences.

### Compétition ou unité

La signature « séparée » (non unitaire) d'accords collectifs de quelque importance et la polémique publique sur des

questions stratégiques sont des pratiques que les confédérations syndicales italiennes s'interdisent en règle générale. Identifiant dans la différence des sensibilités et des positions une richesse plus qu'un handicap, elles restent fermement attachées au principe de l'unité d'action face aux autres acteurs, gouvernement et patronat. Le débat contradictoire se mène en amont, la négociation se présente sous les auspices de l'unité. Cette démarche poursuivie entre autres tout au long de la bataille pour la réforme des retraites avait amené les confédérations à remettre à l'ordre du jour la question de l'unification organisationnelle<sup>1</sup>.

Aujourd'hui, le débat tend à se repolitiser, les protagonistes ne manquant pas d'ailleurs de se reprocher réciproquement soit des stratégies d'alliance avec un gouvernement ami (Cofferati), soit des projets politiques personnels (des projets de création d'un parti centriste sont prêtés au *leader* de la CISL, Sergio D'Antoni). La deuxième confédération italienne semble tentée par une stratégie de compétition plus explicite qui la libère du « pouvoir de veto » de son homologue plus puissant. Le grand meeting de la CISL de fin novembre contre la loi de finances devait ainsi se donner les airs du « tournant »<sup>2</sup>, le secrétaire général de la centrale allant jusqu'à utiliser cette plate-forme pour annoncer la « mort de l'unité syndicale ». Il n'est pas sûr toutefois que les escarmouches anti-unitaires traduisent une réelle volonté de redéfinir voire de rompre les équilibres an-

1. Voir Alexandre Bilous, « Italie : vers l'unité syndicale ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, 47, juillet 1997, pp.24-27.

2. L'idée de tournant est aussi suggérée par le lieu de la manifestation, l'EUR dans la banlieue romaine, identique à celui où a pris corps en 1978 le fameux « tournant de l'EUR ». Lors d'un meeting interconfédéral, les trois organisations syndicales s'étaient alors mis d'accord sur une stratégie unitaire de modération salariale.

## L'UNITE SYNDICALE A L'EPREUVE

térieurs. Pour ramener la CISL sur la voie de la compétition intersyndicale loyale, les deux autres centrales mettent en garde leur homologue contre les alliances politiques encombrantes qui pourraient se dessiner ; les partis de droite avaient en effet ouvertement félicité le secrétaire général D'Antoni pour avoir pris ses distances avec le postulat de l'unité syndicale. CGIL et UIL font aussi valoir que la concertation – maître mot de la stratégie syndicale confédérale actuelle et référence identitaire de la CISL – présuppose des acteurs forts et unis. Pour rester au cœur du débat social, les confédérations italiennes ne peuvent guère compter sur la concurrence ; elles agissent sous une certaine

contrainte d'affronter en commun les grands chantiers de l'heure, sur le plan de la négociation collective autant que sur celui des réformes sociales.

L'occasion de reprendre les débats se présentera peut-être plus vite qu'attendu. Fin novembre, à l'occasion du sommet des chefs de gouvernement « progressistes » à Florence, le président du Conseil Massimo D'Alema a réclamé une intervention rapide sur les retraites. Sans unir leurs voix, les confédérations syndicales ont annoncé leur ferme résistance.

### Sources :

*La Repubblica, Rassegna Sindacale, Lavoro.*



