

Italie

Retours des grèves sauvages dans les transports

Udo REHFELDT

Fin 2003 et début 2004, l'Italie a connu deux mois d'effervescence sociale, avec une série de grèves dans les transports publics locaux. Souvent, les grévistes ont volontairement ignoré les obligations légales d'assurer un service minimum. Les syndicats confédérés se sont efforcés de mettre un terme aux conflits, en signant un accord d'adaptation de la convention collective nationale, mais cet accord a été contesté par les syndicats autonomes. Ce n'est qu'après la signature d'accords locaux complémentaires qu'a eu lieu un retour progressif à la normale. La situation reste toutefois fragile, car le gouvernement et quelques experts souhaitent modifier la législation pour pouvoir sanctionner plus durement les grévistes qui n'ont pas respecté les obligations de service public. Des voix se sont également élevées pour modifier le système de la négociation collective et l'articulation de ses niveaux.

Du blocage de la négociation à l'explosion sociale

A l'origine des conflits récents, il y a une carence de révision à mi-parcours de la convention collective nationale des services publics de transport local. La dernière convention datait de 2000 et avait une durée de vie, comme toutes les conventions de branche, de quatre ans. Selon les termes de l'accord tripartite de juillet 1993, sa partie salariale aurait dû être ajustée au bout de deux ans de validité, en décembre 2001, en fonction de l'écart entre le taux d'inflation initialement « programmé » et celui effectivement constaté ¹. Or, malgré une progression notable de l'inflation, aucun accord n'a pu être trouvé entre les syndicats et les employeurs, représentés par l'association des transporteurs publics ASSTRA (Associazione delle Società ed Enti del Trasporto Pubblico Locale) et celle des transporteurs privés ANAV

1. Selon l'accord de 1993, les augmentations salariales des conventions de branche ne doivent pas dépasser le taux d'inflation « programmé », fixé annuellement par le gouvernement après consultation des partenaires sociaux au niveau interprofessionnel.

ITALIE

(Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori). Les fédérations des transports des trois confédérations syndicales CGIL, CISL et UIL avaient réclamé, dans une plate-forme commune, une augmentation moyenne du salaire mensuel de 106 euros et une somme forfaitaire de 1200 euros, ce qui correspond, d'une part, à la différence entre taux d'inflation attendus et réels pendant la période 2000-2001 et, d'autre part, au taux d'inflation programmé pour 2002-2003¹. Les employeurs n'avaient d'abord proposé que 12 euros d'augmentation mensuelle, portés ensuite à 41 euros, ainsi qu'une somme forfaitaire de 400 euros. Ils ont justifié la modestie de leur contre-proposition par la situation déficitaire des entreprises de transports locaux et les difficultés des budgets municipaux.

En effet, une loi de 1997 stipule que les coûts des transports locaux doivent être supportés à 35 % par les recettes des entreprises de transport, à 55 % par des subventions des administrations régionales et à 10 % par des subventions municipales. Or, dans le passé, les municipalités avaient déjà versé plus que leur part de financement, en couvrant entre 16 et 17 % des coûts, et elles n'étaient plus disposées à supporter une hausse supplémentaire, réclamant au contraire des subventions régionales ou nationales pour pouvoir financer les hausses salariales.

Pour appuyer leurs revendications, les syndicats de transport avaient déjà appelé à huit grèves nationales depuis fin 2001, sans résultat². L'exaspération des travailleurs était donc à son comble, lorsque les syndicats ont appelé à une neuvième journée de grève nationale le 1^{er} décembre 2003. Jusqu'ici, les grévistes avaient scrupuleusement respecté les obligations des lois de 1990 et 2000, concernant les préavis et l'organisation d'un service minimum. Ce dernier est défini localement dans des codes négociés d'autoréglementation et prévoit généralement l'assurance d'un service à 50 % pendant les heures de pointe du matin et du soir³.

Or, le 1^{er} décembre 2003, à Milan, les conducteurs de bus et de tram n'ont pas respecté ces engagements et ont débuté leur grève très tôt le matin et l'ont terminée tard le soir, au-delà des périodes sécurisées pour les usagers, désorganisant ainsi totalement la circulation dans la capitale lombarde.

Comme lors des grèves précédentes, la participation des travailleurs était très forte, avec des taux supérieurs à 90 % et parfois voisins de 100 % dans les grandes villes comme Rome, Milan, Turin, Naples, Gênes etc.. La réaction des pouvoirs publics au manquement au service minimum a été immédiate. Le préfet de Milan a interdit une poursuite de la grève et décrété une réquisition. La commission de

1. Le salaire moyen d'un conducteur de bus est de 950 euros.

2. C'est dans le secteur des transports publics locaux que s'est concentrée la majorité des conflits en Italie en 2003. Selon le recensement effectué par la Commission de garantie des services publics, il y a eu 2839 conflits dans tous les services publics, dont la moitié s'est déroulée dans le secteur des transports (1397), en premier lieu celui des transports urbains (621), suivi du transport ferroviaire (340) et du transport aérien (329).

3. Cf. Adelheid Hege, « Italie : La loi sur la grève dans les services publics », *IRES Chronique internationale*, 5, juillet 1990 et Udo Rehfeldt, « Italie : Une nouvelle loi de réglementation de la grève dans les services publics », *Chronique Internationale de l'IRES*, 65, juillet 2000.

garantie, composée d'experts indépendants et qui veille au respect des lois de 1990 et 2000, a annoncé un examen sévère des éventuelles responsabilités. Le ministre du Travail du gouvernement Berlusconi, Roberto Maroni, a réclamé un renforcement des obligations légales. L'opposition de gauche, notamment le parti des Démocrates de gauche, ainsi que les trois confédérations syndicales CGIL, CISL et UIL ont également condamné l'attitude des grévistes milanais, même s'ils ont attribué une partie de la responsabilité à l'attitude intransigeante des employeurs locaux et au refus du gouvernement d'augmenter les ressources financières des transporteurs.

Ces déclarations n'ont pas apaisé la situation, bien au contraire. Les syndicats locaux des transports ont immédiatement déposé une série de nouveaux préavis de grèves. Cette fois-ci, les règles autoconsenties pour le service minimum ont été enfreintes dans un grand nombre de villes. Le 13 décembre 2003, à Turin et à Brescia, les dépôts ont été bloqués par les grévistes, empêchant ainsi la sortie des autobus pendant les phases horaires garanties. Beaucoup de travailleurs réquisitionnés par les autorités se sont mis en arrêt maladie. Le 19 décembre, une grève sauvage a bloqué la ville de Gênes.

L'accord national du 20 décembre 2003

La pression des grévistes a eu comme premier résultat le retour des employeurs à la table de négociation pour la révision de la convention collective nationale 2000-2003. Les négociations se sont déroulées à Rome, au siège du ministère du Travail, avec des interventions des leaders syndicaux confédéraux et la média-

tion du ministre du Travail, qui avait délégué son sous-secrétaire d'Etat pour toute la durée des tractations. Finalement, le 20 décembre 2003, un accord a été paraphé, qui prévoit une augmentation moyenne des salaires de 81 euros par mois ainsi que le paiement d'une somme forfaitaire de 970 euros à titre de compensation rétrospective du surcroît d'inflation. Cet accord a été rendu possible parce que le gouvernement s'est engagé à financer le surcoût de 360 millions d'euros par une hausse des taxes sur l'essence (de 0,017 euros par litre) qui rapportera 322 millions d'euros. 37 millions d'euros sont à la charge des régions.

Comme on voit, les syndicats confédéraux n'ont pas réussi à obtenir la compensation totale du surcroît d'inflation qu'ils avaient réclamée dans leur plate-forme commune. Prudents, ils ont subordonné la validité de l'accord à la consultation de leurs instances statutaires. La CGIL aurait souhaité un référendum auprès des salariés, mais les deux autres syndicats confédéraux s'y sont opposés, craignant l'agitation des syndicats autonomes, notamment les « Cobas » (comités de base).

Ces derniers ont effectivement contesté l'accord du 20 décembre, en le dénonçant comme une « trahison » de la part des syndicats confédérés. Pour appuyer leur demande de réouverture des négociations, les Cobas ont déposé une série de préavis de grève dans les grandes villes du Nord, mais aussi dans quelques villes du Sud. De nouveau ces grèves ont pris un caractère « sauvage » en ignorant volontairement les obligations légales en matière de service minimum. Le ministre de l'Intérieur a demandé aux préfets de procéder à des réquisitions. En revanche,

ITALIE

les tribunaux ont hésité à prononcer des sanctions pécuniaires ou pénales ¹.

La situation était ainsi devenue difficile pour les syndicats confédéraux des transports pris en étau entre la pression de leurs confédérations leur demandant de faire respecter les droits des usagers, et le mécontentement de leur base, excitée par l'activisme des Cobas. Ils ont alors tenté de sortir de ce dilemme en négociant des accords complémentaires d'entreprises avec les transporteurs locaux. En effet, l'accord tripartite de 1993 permet des augmentations salariales supérieures aux conventions de branche, à condition qu'elles soient justifiées par un accord d'entreprise portant sur la productivité ou la qualité. Le gouvernement Berlusconi a rendu la négociation d'accords locaux complémentaires difficiles, en menaçant les entreprises qui signent de tels accords d'être exclues des subventions financées par la nouvelle taxe sur l'essence. Malgré ces conditions difficiles, des négociations ont pu être entamées dans un certain nombre de villes du Nord et du Centre de l'Italie où cela a assuré une trêve pendant les fêtes de fin d'année. A Milan, toutefois, les Cobas ont réussi de nouveau à paralyser la ville à la veille de Noël.

En janvier 2004, les Cobas ont repris l'initiative, en lançant une nouvelle série de grèves dans toutes les grandes villes d'Italie. Cette fois-ci, les obligations lé-

gales de service minimum ont été scrupuleusement respectées. Ces grèves ont connu un fort taux de participation (entre 70 et 90 %), contrecarrant ainsi la volonté des syndicats confédéraux de ratifier rapidement la convention de branche par voie d'assemblées générales, voire, comme c'était le souhait de la CGIL, par référendum auprès des salariés ². L'effervescence sociale a connu un sommet avec une nouvelle série de grèves sauvages à Milan, le 12 et le 13 janvier 2004. Seuls 10 % des transports étaient assurés. 20 % des travailleurs se sont mis en arrêt maladie pour échapper à la réquisition par le préfet.

Dans d'autres villes, les grévistes ont inventé de nouveaux moyens de lutte. A Rome, tout en respectant le code d'auto-réglementation pour le service minimum garanti, ils ont respecté tout aussi scrupuleusement le code de la route, créant ainsi d'immenses embouteillages. Dans d'autres villes, les grévistes ont assuré le service sans contrôler la validité des billets. Les réactions des usagers et de l'opinion publique étaient de plus en plus partagées entre condamnation du non-respect du service minimum et compréhension des revendications des salariés. En effet, le mécontentement provoqué par l'augmentation du coût de la vie et par le non-renouvellement des conventions collectives

-
1. Selon les lois de 1990 et 2000, les participants à une grève sauvage risquent une peine administrative de 250 à 500 euros par jour de grève. Le non-respect du service minimum peut entraîner une peine de prison de 15 jours à un an. Les meneurs risquent jusqu'à 5 ans de prison.
 2. Ces grèves étaient accompagnées de grèves parallèles des contrôleurs aériens et des pilotes et du personnel d'Alitalia. Ces derniers luttent contre le plan de restructuration de la compagnie italienne auquel le gouvernement a fini par renoncer provisoirement en février 2004.

avait fini par gagner un nombre croissant de salariés d'autres branches¹.

En ce qui concerne le gouvernement, il semble avoir hésité entre deux stratégies. D'un côté, il a tenté, par son intransigeance face aux grévistes, de favoriser l'apparition de clivages multiples au sein du mouvement syndical : entre syndicats autonomes et syndicats confédéraux, entre confédérations et fédérations sectorielles, entre la CGIL et les confédérations CISL et UIL, plus modérées. Mais d'un autre côté, il a pris conscience du risque de favoriser ainsi l'extension du mécontentement social, si bien qu'il a fini par jouer l'apaisement.

De l'accord complémentaire de Milan à l'échec des grèves des Cobas

Le signal du retournement de la situation a été donné par la signature d'un accord, le 14 janvier 2004, entre le transporteur public milanais ATM (Azienda Trasporti Milanese) et les secrétaires milanais des trois fédérations syndicales des transports CGIL, CISL et UIL, accord obtenu avec la médiation active de la municipalité de Milan, à majorité berlusconienne. L'employeur s'est engagé à ajouter 25 euros aux 81 euros d'augmentation consentis par la convention de branche, de façon à atteindre ainsi les 106 euros d'augmentation globale revendiqués initialement dans la plate-forme syndicale commune. Le montage de l'accord est assez complexe. La direction a anticipé des primes de productivité pour les années 2003-2004, qui

deviendront partie intégrante du salaire à partir de 2005. En échange, les syndicats ont consenti un effort pour la productivité, en accélérant le retour au dépôt des bus et trams après la fin du service. La question plus controversée de la diminution de la durée des pauses a été renvoyée à une négociation ultérieure. L'accord a été adopté par un référendum que les syndicats ont organisé auprès de leurs adhérents. Dans d'autres grandes villes, des accords d'entreprise ont ensuite été signés sur le même modèle.

Bien qu'environ 70 % des 120 000 salariés des transports publics locaux soient membres des syndicats confédéraux et seulement 10 % des syndicats autonomes, ces derniers n'ont eu de cesse de mobiliser les salariés contre les accords signés par les syndicats confédéraux. Le 9 janvier, ils avaient déposé un nouveau préavis pour une grève nationale de 24 heures pour le 26 janvier 2004. Il a été décrété irrecevable par la Commission de garantie, en raison du non-respect des règles légales, car les Cobas n'avaient pas attendu la fin de la période de « refroidissement du conflit », pendant laquelle une conciliation doit être tentée. Les Cobas continuaient à revendiquer la réouverture de la négociation sur l'accord du 20 décembre 2003 et ils avaient demandé, à ce titre, d'être reçus par le ministre du Travail, Roberto Maroni. Ce dernier a fini par céder à cette requête et a convoqué l'ensemble des parties de la négociation, pour le 20 janvier. Or, comme les employeurs et les syndicats confédéraux refusaient une telle réouverture, la tentative de

1. Plusieurs secteurs de la fonction publique n'ont pas connu de renouvellement de leur convention collective depuis 2001, notamment l'Université, la recherche, et les agents fiscaux. Dans le secteur privé, quelques branches n'ont pas non plus renouvelé leur convention collective, notamment le commerce, le bâtiment et les banques. En 2004, les conventions de presque tous les secteurs de la fonction publique arrivent à échéance.

ITALIE

conciliation par le ministre du Travail est restée sans effet et les Cobas ont alors présenté un nouveau préavis pour le 30 janvier.

Cette nouvelle grève a été un échec relatif pour les Cobas. Contrairement aux grèves précédentes, les grandes villes n'ont pas été paralysées. En raison d'une grève concomitante des taxis, Milan a été exclue de la grève nationale. A Rome, la signature d'un accord local, la veille, a fait baisser la tension. La moitié des salariés seulement ont adhéré au mot d'ordre de la grève. La participation a également été basse dans d'autres villes comme Gênes, Naples et Brescia, même s'il y a eu des divergences sur les taux effectifs de participation entre les Cobas, d'un côté, et les entreprises de transports et les syndicats confédérés, de l'autre. Bologne et Venise étaient les seules villes où la participation des salariés était importante (entre 70 et 97 %, selon les sources).

L'échec relatif de la grève des Cobas du 30 janvier a laissé la voie libre à la ratification de l'accord par les syndicats confédéraux. Ceux-ci avaient consulté les travailleurs lors d'assemblées générales tenues le 19 janvier. Fauté d'accords avec les autres syndicats confédéraux, seule la CGIL, syndicat majoritaire dans le secteur, a organisé un référendum auprès de ses seuls adhérents entre le 29 et le 31 janvier. 74 % de ses adhérents dans le secteur y ont participé et ont adopté l'accord à une majorité de 71 %. De cette façon, les trois syndicats confédérés ont pu signer définitivement l'accord à l'échéance du 31 janvier.

Les questions en suspens

Ce cycle des conflits autour de l'adaptation de la convention collective 2000-2003 a ainsi pu prendre fin. Mais

tous les problèmes n'ont pas pour autant été résolus. En premier lieu, il convient maintenant de négocier le renouvellement de la convention collective nationale pour les transports publics locaux, qui est arrivée à l'échéance fin 2003. Deux autres débats, d'ordre plus général, restent en suspens. Le premier porte sur la question de savoir s'il faut modifier la législation nationale pour renforcer les sanctions en cas de non-respect des obligations. Le deuxième débat porte sur la question de savoir s'il convient de modifier l'accord tripartite de juillet 1993 sur l'articulation des niveaux de négociation.

Après la retombée des conflits, le débat public a rebondi sur une éventuelle modification de la législation pour mieux garantir le droit des usagers. Les propositions se sont vite concentrées sur la question des sanctions. Le vice-ministre du Travail, Maurizio Sacconi, a proposé de modifier la loi, de façon à retirer aux entreprises le pouvoir de sanctionner les grévistes qui ont enfreint la législation sur le service minimum, pour le transférer aux préfets. Il a également proposé d'identifier, préalablement à chaque grève, les noms des salariés disposés à faire grève, prétendument pour mieux pouvoir organiser le service minimum « au moins dans les secteurs les plus sensibles comme les hôpitaux ou les crèches ». Ces propositions ont été catégoriquement rejetées par l'ensemble des organisations syndicales comme une tentative d'instaurer une logique purement policière et répressive. Ils ont reçu le soutien inattendu du président de la commission de garantie, Antonio Martone, pour qui il vaudrait mieux appliquer les sanctions existantes plutôt que d'en ajouter de nouvelles.

Non seulement les organisations syndicales, mais aussi l'ancien ministre du

GREVES SAUVAGES DANS LES TRANSPORTS

Travail du gouvernement de centre-gauche, Cesare Salvi, ont refusé l'idée de sanctionner les grévistes qui n'ont fait qu'exprimer leur exaspération devant le refus des employeurs de renouveler les conventions collectives selon les règles prescrites par l'accord tripartite de 1993. Des voix se sont déjà élevées pour dénoncer l'inefficacité de cet accord. Certains souhaitent remplacer le système actuel fondé sur l'articulation entre négociation de branche et négociation d'entreprise par un système qui donnerait une plus grande place à la négociation d'entreprise. Les réactions des experts à cette revendication ont été diverses. L'ancien ministre du Travail socialiste, Gino Giugni, l'un des protagonistes de l'accord de 1993, serait favorable à une plus grande souplesse dans son application, notamment en donnant plus de pouvoir à la négociation au niveau territorial. Selon lui, le caractère « sauvage » des conflits de décembre-janvier a son origine dans les taux d'inflation différents selon les régions. Alors que la hausse du coût de la vie est plus importante dans le Nord de l'Italie, cette région est aussi la plus riche. Il était donc plus facile de trouver des

moyens financiers au niveau régional pour compenser l'appauvrissement relatif des salariés. Pour un autre protagoniste de l'accord de 1993, l'ancien secrétaire général de la CGIL, Bruno Trentin, il ne faut pas remettre en discussion les fondements de cet accord, même si des adaptations sont toujours possibles pour tenir compte du contexte économique. Pour lui, le fait que le patronat et le gouvernement fondent leur refus de négocier des adaptations des accords sur les indicateurs prévisionnels de l'inflation irréalistes ne signifie pas qu'il y ait un défaut dans le système de négociation. Plutôt que de vouloir changer ce dernier, il conviendrait d'agir sur les comportements des acteurs. Sans grand risque d'erreur, on peut parier que ce débat ne fait que commencer et que les conflits récents n'ont fait que révéler la nécessité de vérifier la cohérence des stratégies des acteurs et des règles du système de négociation.

Sources :

La Repubblica, *EIRO*, documents syndicaux.