

Italie

Des recommandations européennes à la résistance syndicale

Udo REHFELDT

L'Italie fait partie de la catégorie des pays du Sud de la périphérie européenne créée dans les études comparatives anglo-saxonnes sous le nom de « Pigs » (les « porcs » Portugal-Italie-Grèce-Espagne) – ou « Piigs » depuis l'accession de l'Irlande au statut de pays sud-européen –, par lequel on a pris l'habitude de désigner les pays européens considérés comme incapables de générer un secteur productif compétitif et de gérer correctement leurs finances publiques. Ces pays font, à ce titre, l'objet d'une surveillance particulière par les institutions internationales et les agences de notation.

On analyse ici la façon dont les syndicats italiens ont affronté cette adversité, créée par la conjonction des attaques extérieures (les institutions internationales, les agences, les « marchés ») et intérieures (les secteurs extrémistes du patronat italien), visant non seulement à rétablir les équilibres macroéconomiques mais aussi à profiter de la crise financière pour démanteler les institutions protectrices du marché du travail et le système de négociation collective.

La première partie de cet article présente les « recommandations » de 2011 à 2013 de la Commission européenne pour l'Italie et l'intervention plus ponctuelle de la Banque centrale européenne en 2011. Nous nous concentrons ici sur les recommandations en matière de négociation collective, en faveur d'accords dérogatoires, et en matière de droit du travail, notamment pour l'assouplissement des règles de licenciement. Dans une deuxième partie, nous analysons comment et dans quelle mesure ces recommandations ont été suivies tant par les gouvernements que par les partenaires sociaux. Dans une troisième partie, nous nous interrogeons sur la permanence de l'engagement européen des organisations syndicales. Elle est suivie d'une quatrième partie qui vérifie les degrés de légitimité politique et la capacité de mobilisation des syndicats face aux pressions externes. Puis vient une analyse des stratégies syndicales, notamment pour retrouver l'unité. Dans la conclusion, nous nous interrogeons sur la pertinence tant des recommandations européennes que des politiques nationales pour retrouver la croissance et l'emploi.

Interventions de l'Union européenne en matière de négociation collective et de droit du travail

Bien avant la crise mondiale de 2008, l'économie italienne montre des signes de faiblesse. Alors que dans les années 1970 la croissance italienne est encore supérieure à celle de ses grands concurrents européens, cette relation s'inverse à partir des années 1990. Comme dans tous les pays de la zone euro, le ralentissement de la croissance freine les progrès de la productivité. L'Italie est particulièrement frappée par ce phénomène et connaît un décrochage par rapport à ses concurrents, avec une stagnation de la productivité depuis 2000. Si l'économie italienne ne connaît pas de déséquilibres internes dans le secteur privé dans cette période, elle est toutefois gravement touchée par la crise mondiale de 2008. L'effondrement des exportations, puis des investissements, engendre un fort recul du PIB à partir du deuxième trimestre 2008. Après une décrue au cours de la décennie précédente, la dette publique monte à 119 % fin 2010. L'emploi recule toutefois beaucoup moins que le PIB, soutenu par le mécanisme du chômage partiel financé par la Cassa integrazione. Face à l'aggravation des déficits publics, le gouvernement Berlusconi réagit en juillet 2010 par des coupes budgétaires et un gel salarial triennal des fonctionnaires. Mais cette cure d'austérité ne fait qu'approfondir la spirale de récession, entraînant un nouveau ralentissement de la croissance et une baisse des recettes fiscales.

Des premières recommandations de la Commission européenne...

En juin 2011, la Commission rédige pour la première fois des recommandations spécifiques pour l'Italie

(Commission européenne, 2011) dans le cadre de la procédure du semestre européen mise en place en janvier 2011. Ces recommandations tiennent compte des « priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles » arrêtées par le Conseil européen le 25 mars 2011 et du premier programme national de réforme (PNR) que le gouvernement italien lui a soumis en mai 2011 (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2011). La formulation de ces recommandations est relativement modérée. Le gouvernement italien est même félicité pour sa « prudence budgétaire » pendant la crise et pour s'être abstenu d'appliquer des mesures de relance, maintenant ainsi le déficit public à un niveau inférieur à celui de la moyenne de la zone euro pour 2009-2010. La Commission estime aussi que le plan de stabilité italien est susceptible de ramener le déficit public sous la valeur de référence de 3 % du PIB d'ici 2012 et d'atteindre un budget équilibré en termes structurels d'ici 2014, grâce à de nouvelles réductions des dépenses et un meilleur recouvrement des recettes fiscales. La Commission déplore cependant que le gouvernement italien n'aborde pas dans son PNR le sujet du dualisme du marché du travail, sous prétexte que ce problème ne serait pas spécifique à l'Italie. Pour la Commission européenne, ce dualisme est la conjonction de deux facteurs : une trop grande protection d'emploi des « *insiders* » en contrat à durée indéterminée (CDI), notamment à travers le chômage partiel financé par la Cassa integrazione, et une trop faible incitation à l'embauche sous contrat à durée déterminée (CDD) (European Commission, 2011). Si la Commission reconnaît l'utilité du recours à l'instrument de la Cassa integrazione pour sauvegarder l'emploi en temps de crise, elle estime qu'à long

terme il freinera la mobilité entre entreprises et secteurs. Elle recommande donc d'assouplir la législation sur les licenciements, quitte à améliorer le système d'indemnisation du chômage pour les travailleurs licenciés. Pour le dire en d'autres termes, en affichant sa préférence pour la « flexibilité externe », la Commission épouse une revendication patronale ancienne selon laquelle faciliter les licenciements est une condition nécessaire à la création d'emplois. Finalement, elle se montre soucieuse d'aligner l'évolution des salaires sur la croissance de la productivité pour compenser la baisse de la compétitivité de l'Italie. À cet égard, elle suggère que les négociations au niveau des entreprises « peuvent jouer un rôle important ». Elle recommande donc de mettre en œuvre, « en concertation avec les partenaires sociaux et en accord avec les pratiques nationales », l'accord tripartite de 2009, qui introduit, grâce à des clauses d'ouverture, la possibilité de déroger aux conventions collectives de branche par des accords d'entreprise (encadré).

... à l'injonction de la Banque centrale européenne de 2011

En juillet 2011, l'Italie est brusquement entraînée dans la crise financière des pays de l'Europe du Sud et les agences de notation décident de la déclasser. La perte de confiance des « marchés » est depuis symbolisée par un seul indicateur, le « *spread* », à savoir l'écart entre le taux d'intérêt des obligations fédérales allemandes et celui des obligations de l'État italien. Comme condition d'un soutien financier à l'Italie et pour « donner confiance aux investisseurs », les présidents sortant et actuel de la Banque centrale européenne (BCE), Jean-Paul Trichet et Mario Draghi, exigent alors, dans une lettre commune du 5 août 2011,

du gouvernement Berlusconi qu'il mette « immédiatement » en œuvre un certain nombre de mesures « audacieuses » supplémentaires. Contrairement aux recommandations de la Commission, qui sont pratiquement passées inaperçues dans le débat public, cette lettre, qui est d'abord tenue secrète, a un fort retentissement dans les médias, après qu'elle a été publiée *in extenso* en septembre 2011 par le quotidien national *Corriere della Sera* (Draghi, Trichet, 2011). Pour réduire le déficit public, la lettre demande de réformer le système de retraites et diminuer le coût de la fonction publique par des mesures de « mise en mobilité » des fonctionnaires et, « si nécessaire », de réduction des salaires. Elle réclame une libéralisation des services publics locaux, notamment à travers leur privatisation, et rappelle la nécessité d'une libéralisation de la législation sur les licenciements. Elle exige également une réforme du système de négociation collective pour « adapter les salaires et les conditions de travail aux besoins des entreprises ». Cette réforme doit aller plus loin que les accords d'entreprise dérogatoires déjà consentis par les syndicats dans les accords nationaux précédents. Toutes ces mesures doivent être mises en œuvre par des décrets ratifiés par le Parlement au plus tard fin septembre 2011.

Des mesures gouvernementales généralement bien accueillies par la Commission

Les recommandations de la Commission adoptées le 30 mai 2012 (European Commission, 2012a) dans le cadre du deuxième semestre européen évaluent avec beaucoup de bienveillance les mesures prises par les gouvernements italiens, notamment depuis l'arrivée du gouvernement « technique » de Mario Monti en novembre 2011, qui avait la

charge d'élaborer le PNR 2012 (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2012). La Commission note favorablement que le gouvernement a instauré par la loi la possibilité d'accords d'entreprise dérogatoires. Mais elle demande maintenant d'aller plus loin, en permettant plus de flexibilité dans les accords de branche, cela toujours « en concertation avec les partenaires sociaux et en accord avec les pratiques nationales ». En ce qui concerne l'annonce d'une « ambitieuse réforme du marché du travail » (notamment la libéralisation de la législation sur les licenciements), sa mise en œuvre est déclarée urgente. Par ailleurs, les recommandations 2012 reprennent et prolongent en grande partie celles de 2011.

Les recommandations de la Commission adoptées le 29 mai 2013 (European Commission, 2013a) dans le cadre du troisième semestre européen continuent d'analyser avec bienveillance les mesures prises par le gouvernement Monti en 2012-2013. Le PNR 2013 (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2013) examiné par la Commission a effectivement été préparé et adopté par le gouvernement Monti le 10 avril 2013, avant que celui-ci passe la main le 24 avril à Enrico Letta, qui forme une grande coalition suite aux élections de février. Comme celui-ci déclare vouloir poursuivre la politique de stabilisation budgétaire de son prédécesseur, la Commission intègre également dans son évaluation les premières mesures prises par celui-ci et pour lesquelles elle certifie qu'elles n'aggraveront pas le déficit budgétaire. Elle approuve la réforme du marché du travail de 2012 et celle du système de négociation collective par une série d'accords nationaux (encadré) ainsi que les mesures pour encourager les accords de productivité par des exemptions fiscales. Comme les années précédentes,

la Commission se contente ici d'appeler de ses vœux une mise en œuvre effective de ces mesures. Autre signe de bienveillance : la Commission recommande de mettre fin à la procédure pour déficit excessif dont l'Italie fait l'objet depuis 2009. Le Conseil européen adopte cette abrogation le 26 juin 2013.

Entre-temps toutefois, l'Italie a fait l'objet d'une « alerte pour déséquilibres macroéconomiques » de la part de la Commission européenne en avril 2012, en application d'une autre procédure prévue par le « Six Pack ». Cette alerte donne lieu à un « bilan approfondi » de ces déséquilibres par la Commission, publié en avril 2013 (European Commission, 2013c). Dans ce document, la Commission révèle la persistance des fragilités de l'économie italienne en raison de sa croissance lente et de son manque de productivité et compétitivité internationale, notamment hors-coût. En matière de « réformes de structures », elle réitère les recommandations déjà contenues dans des rapports antérieurs, à savoir persévérer dans les gains potentiels de productivité contenus dans la réforme du marché du travail et dans les accords collectifs.

**Les réformes nationales effectives :
menaces législatives
et concertation sociale**

Nous présentons maintenant les réactions des gouvernements italiens et des partenaires sociaux à ces recommandations européennes, en nous concentrant de nouveau sur les réformes du système de négociation collective et des règles de licenciement. Nous verrons comment les gouvernements Berlusconi, Monti et Letta se sont emparés des recommandations européennes pour transformer le

système italien de relations professionnelles par la loi, mais aussi comment les partenaires sociaux, et notamment les organisations syndicales, ont tenté de faire valoir la primauté de la concertation pour atténuer et modifier les projets initiaux des gouvernements.

Quand l'agenda de la BCE rencontre celui du gouvernement : l'accord « de proximité »

En ce qui concerne les formes de l'intervention européenne dans la politique italienne, on a déjà vu une différence de style entre les recommandations officielles de la Commission et les injonctions, plus discrètes, de la BCE. Alors que les premières prennent souvent soin de préconiser des réformes « en concertation avec les partenaires sociaux et en accord avec les pratiques nationales », les dernières appellent à une réforme « audacieuse » et rapide par la législation. Loin de s'offusquer de l'intervention de la BCE dans les affaires internes de l'Italie, le gouvernement Berlusconi voit dans les injonctions de la BCE d'août 2011 une opportunité de réaliser enfin son programme de dérégulation du marché du travail : en effet, celui-ci était déjà contenu dans un livre blanc sur la réforme du marché du travail que son ministre du Travail, Maurizio Sacconi, avait rédigé en 2002 avec le juriste Marco Biagi. En juin 2011, le gouvernement avait présenté un nouveau plan d'austérité qui prévoyait notamment la suppression de 250 000 postes dans la fonction publique, un gel des retraites et l'augmentation de l'âge de la retraite pour les femmes. Après l'injonction de la BCE, il ajoute *in extremis* un article 8 à son plan de rigueur budgétaire, qui est présenté comme décret-loi le 13 août 2011 et voté définitivement par le Parlement en septembre 2011. L'article 8 instaure un

nouveau type d'accord « de proximité » (d'entreprise ou territorial) qui peut déroger non seulement à la convention collective de branche, mais aussi à la loi, afin « d'augmenter l'emploi, améliorer la qualité des contrats de travail, stopper le travail irrégulier, accroître la compétitivité et le salaire, gérer des crises industrielles et de l'emploi, favoriser de nouveaux investissements et le lancement de nouvelles activités ». Dans sa version finale, la loi étend la validité des accords signés majoritairement par les organisations syndicales « les plus représentatives comparativement au plan national ou territorial » à l'ensemble des salariés, sans préciser comment cette représentativité sera mesurée.

Cette loi crée un imbroglio juridique, du moins pour le secteur industriel, car les règles de l'article 8 sont en conflit avec celles de l'accord interconfédéral du 28 juin 2011 qui renouvelle la possibilité d'accords d'entreprise dérogatoires, déjà contenue dans l'accord tripartite de janvier 2009 (encadré). En fait, l'accord de 2009 avait peu modifié les pratiques. Peu de conventions collectives, hormis quelques exceptions comme la métallurgie, avaient inclus la possibilité d'accords dérogatoires et peu d'entreprises ont utilisé ces clauses, mis à part Fiat qui a commencé en juin 2010 à signer des accords d'établissement dérogatoires (voir *infra*). La branche de la chimie avait déjà conclu en mai 2006 une convention collective, signée unitairement par les trois fédérations syndicales affiliées respectivement à la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), la Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori (CISL) et l'Unione Italiana del Lavoro (UIL). Cette convention collective rendait possible la négociation d'accords d'entreprise dérogatoires pour « renforcer la compétitivité des entreprises et pour

Accords nationaux tripartites et paritaires de réforme de la négociation collective

- 23 juillet 1993. Pacte social tripartite sur le nouveau système de négociation collective :
 - politique des revenus sur la base d'une concertation tripartite annuelle sur l'inflation programmée ;
 - négociation collective à deux niveaux : au premier niveau, convention collective de branche de 4 ans (avec vérification après 2 ans ; négociation salariale : interdiction de dépasser l'inflation programmée) ; au deuxième niveau, négociation (entreprise ou territoire) avec interdiction de dépasser le salaire conventionnel sauf en cas d'accord d'entreprise préalable sur des primes liées à la productivité, à la qualité « ou à d'autres éléments de la compétitivité ».
- 22 décembre 1998. Pacte social tripartite « de Noël » : reconduction de l'accord de 1993.
- 22 janvier 2009. Accord tripartite « séparé » (sans la CGIL) sur la réforme du système de 1993 :
 - « inflation programmée » remplacée par un indicateur européen d'inflation hors énergie importée ;
 - convention collective de 3 ans, possibilité d'accords d'entreprise dérogatoires « pour gérer des situations de crise ou pour favoriser le développement économique et celui de l'emploi » ;
 - défiscalisation des primes de productivité ;
 - réforme expérimentale pour 4 ans.
- 28 juin 2011. Accord interconfédéral unitaire sur la représentativité (signé par l'organisation patronale de l'industrie Confindustria, suivi par des accords identiques avec la confédération des entreprises de service public Confservizi en décembre 2011 et la confédération des PME Confapi en avril 2012) :
 - indicateur de représentativité syndicale mixte (adhérents et résultats électoraux) pour déterminer qui participe à la négociation de branche ;
 - validité des accords d'entreprise si vote majoritaire de la représentation syndicale unitaire (RSU) ou si accords signés par syndicats majoritaires ;
 - vote des salariés à la demande d'un syndicats signataire ou de 30 % des salariés ;
 - possibilité d'accords « modificateurs » pour « gérer des situations de crise » ou « en présence d'investissements significatifs pour favoriser le développement économique et de l'emploi de l'entreprise » ;
 - modifications autorisées uniquement pour la prestation du travail, les horaires et l'organisation du travail.
- 16 novembre 2013. Pacte tripartite « pour la productivité » (sans la CGIL) :
 - accords locaux (entreprise ou territoriaux) de flexibilisation des horaires et de l'organisation du travail ;
 - augmentation de la défiscalisation des primes dans les accords de productivité.

- 24 avril 2013. Accord unitaire d'application du pacte pour la productivité (signé par la Confindustria) : pour une PME dépourvue de RSU, possibilité d'accord d'entreprise avec les organisations syndicales territoriales.

- 31 mai 2013. Accord unitaire d'application de l'accord du 28 juin 2011 sur la représentativité (signé par la Confindustria) :

- représentativité certifiée par le Conseil national de l'Économie et du Travail (CNEL) sur la base des statistiques d'adhérents et de votes pour les RSU ;
- validité des conventions de branche signées par des syndicats majoritaires avec vote majoritaire d'approbation des salariés.

augmenter l'emploi » ; quatre ans après, aucune entreprise de la chimie n'avait pourtant saisi cette possibilité (Burroni, Pedaci, 2011).

On peut s'interroger sur le peu d'intérêt que les grandes entreprises italiennes semblent manifester pour les accords dérogatoires comme moyen de gestion de l'emploi. La réponse réside certainement dans les instruments alternatifs qui sont à leur disposition, notamment la Cassa integrazione, qui permet un financement du chômage partiel pendant des périodes de difficulté économique conjoncturelle. Quant aux syndicalistes de base, ils n'aiment pas non plus les accords dérogatoires, car ils craignent l'effet d'une spirale de *dumping* social si ces accords venaient à se généraliser. Face à cette hostilité, beaucoup de grandes entreprises ne souhaitent visiblement pas provoquer des situations conflictuelles qui risqueraient de mettre en danger les relations établies avec les syndicats (Burroni, Pedaci, 2011).

Si la CGIL a ratifié l'accord du 28 juin et l'a définitivement signé le 21 septembre 2011, c'est seulement après que la Confédération générale de l'industrie italienne (Confindustria) a accepté d'ajouter un paragraphe par lequel elle invite ses entreprises affiliées à appliquer « intégralement » cet accord. En cela, elle les

invite à s'abstenir d'utiliser l'article 8 du décret-loi pour la négociation d'accords d'entreprise, ce qui met provisoirement un terme à l'imbroglio juridique, sans pour autant régler la question des accords dérogatoires « séparés » chez Fiat, qui, entre-temps, a quitté la Confindustria en octobre 2010 pour pouvoir négocier sa propre convention collective applicable à l'ensemble du groupe Fiat.

L'article 8 de la loi de 2011 constitue le dernier acte législatif du gouvernement Berlusconi et son chant du cygne, car en novembre 2011, sous la pression de l'opinion publique et du président de la République, il est contraint à la démission et remplacé par un gouvernement de « techniciens » dirigé par Mario Monti.

La politique d'austérité du gouvernement Monti atténuée par une concertation réaffirmée

Mario Monti poursuit et accélère la politique d'austérité et de flexibilisation du marché du travail initiée par Berlusconi. Lors de la présentation de son programme au Parlement en novembre 2011, il annonce vouloir poursuivre « le déplacement du centre de gravité de la convention collective vers les lieux de travail comme demandé par les autorités européennes », ainsi que de faciliter la « mobilité » des travailleurs. Très

rapidement, il adopte en décembre 2012, sans concertation avec les acteurs sociaux, un nouveau plan d'austérité qui change les règles de calcul des retraites et reporte l'âge minimum de départ à la retraite à 66 ans pour les hommes en 2012, et graduellement jusqu'en 2018 pour les femmes.

En décembre 2011, la ministre du Travail, Elsa Fornero, annonce son intention d'abolir l'article 18 de la loi de 1970 appelée « Statut des travailleurs » qui dispose qu'un travailleur licencié doit être réintégré si un tribunal constate le caractère abusif de ce licenciement. En 2002, le gouvernement Berlusconi avait déjà une première fois tenté d'abolir cet article, mais son projet avait été mis en échec par une mobilisation unitaire des trois confédérations syndicales. La reprise du projet en 2011 provoque immédiatement l'opposition unitaire des trois syndicats, mais très rapidement la CISL et l'UIL acceptent un compromis proposé par Mario Monti. La CGIL continue seule à appeler à la grève générale pour faire échouer ce projet. Finalement, cette mobilisation porte ses fruits : la loi votée le 25 juin 2012 atténue fortement le projet initial et maintient la possibilité de réintégration pour les cas les plus sérieux tels que les licenciements pour motif discriminatoire ¹. Dans le cas d'un licenciement économique aussi, les tribunaux peuvent continuer à ordonner la réintégration, mais seulement s'il y a « inexistence manifeste » d'une justification économique. Pour les licenciements disciplinaires, les tribunaux peuvent ordonner la réintégration seulement dans les cas les plus graves. Dans tous les autres cas, y compris le non-respect des

procédures (sauf de nouveau pour les cas les plus graves), le juge doit se contenter d'ordonner à l'employeur de payer au salarié une indemnisation qui peut varier de 6 à 12 mois de salaire.

La loi du 25 juin 2012 élargit également la possibilité de recours au CDD. La durée maximale du premier CDD est portée de 6 à 12 mois et l'obligation de justifier le motif est supprimée. Si la limitation des CDD successifs est maintenue à 36 mois, des dérogations sont dorénavant possibles par accord collectif. Par ailleurs, une nouvelle assurance sociale pour l'emploi (ASPI) remplace toutes les formes, jusqu'alors fragmentées, d'indemnisation du chômage. S'inspirant des réformes Hartz en Allemagne, elle est limitée à 12 mois pour les travailleurs de moins de 54 ans et à 18 mois pour les autres, avec une baisse du montant des indemnités de 15 % après 6 mois. Parallèlement, les possibilités de recours à la Cassa integrazione pour financer le chômage partiel sont réduites.

Pour renforcer la décentralisation de la négociation collective et lier davantage les salaires à la productivité, le gouvernement Monti cherche à obtenir un accord des partenaires sur ces points, conformément aux recommandations de la Commission. Le 16 novembre 2012, un accord tripartite appelé « pacte pour la productivité » est signé par le gouvernement et les organisations patronales et syndicales, mais sans la CGIL. L'accord fixe les objectifs qui peuvent être recherchés par des accords locaux (d'entreprise ou territoriaux), à savoir une flexibilisation des horaires et de l'organisation du travail. En échange, le gouvernement allège à nouveau, comme

1. Les ultimes modifications sont dues à la pression du Parti démocrate (PD). Malgré les concessions du gouvernement, c'est seulement la moitié des députés PD qui vote l'adoption de la loi au Parlement le 25 juin 2012.

dans l'accord tripartite de 2009, les impôts et les cotisations sociales sur la part des augmentations salariales basées sur un accord local de productivité. Le 24 avril 2013, un accord d'application interconfédéral entre la Confindustria et les organisations syndicales est également signé par la CGIL. L'accord précise la mise en œuvre de la défiscalisation des accords de productivité. La raison essentielle pour laquelle la CGIL a signé l'accord est qu'il permet aussi aux salariés de petites entreprises dépourvues de représentation syndicale de bénéficier de cette défiscalisation, à condition que leur entreprise accepte de négocier, avec l'assistance de son organisation patronale territoriale, un accord d'entreprise avec les organisations syndicales territoriales.

Finalement, tout se passe comme si l'intervention des instances européennes avait eu comme effet de favoriser le retour à l'unité syndicale et la réaffirmation de la primauté de la concertation sociale face à l'interventionnisme des gouvernements. Si les partenaires sociaux ont accepté le principe d'une décentralisation déroga-toire de la négociation collective, cette décentralisation prend une forme « coordonnée ». Reste à savoir dans quelle mesure les entreprises et les représentants syndicaux vont effectivement utiliser ces nouvelles possibilités théoriques. La faible utilisation des outils antérieurs de la négociation d'entreprise incite ici à un certain scepticisme.

Les syndicats face à l'Union européenne : la lente mais profonde conversion de la CGIL

L'attitude des organisations syndicales italiennes à l'égard de l'intégration européenne est historiquement surdéterminée par la guerre froide et la politique

américaine en faveur d'une scission du mouvement syndical international afin d'obtenir le soutien au plan Marshall. Elle aboutit en Italie à la scission de la confédération syndicale unitaire CGIL en 1950 et à la création de deux nouvelles confédérations : la CISL et l'UIL. Ces dernières adhèrent à la nouvelle Confédération internationale des syndicats libres (CISL), alors que la CGIL reste avec les syndicats communistes à l'intérieur de la Fédération syndicale mondiale (FSM). La CISL et l'UIL soutiennent, comme la CISL au plan international, le processus d'intégration européenne et de reconstruction économique avec l'aide des États-Unis. Elles sont également favorables à l'introduction en Europe d'un mode d'accumulation intensif inspiré du modèle fordiste américain, car elles espèrent obtenir leur part de la nouvelle prospérité à travers une généralisation des mécanismes de la négociation collective.

Si la scission de la CGIL affaiblit le mouvement syndical dans son ensemble, elle ne réussit pas pour autant à casser l'hégémonie communiste, car la CGIL continue à syndiquer la majorité des travailleurs italiens. Conjointement avec la FSM et le mouvement communiste, la CGIL s'oppose au plan Marshall et au projet d'intégration européenne. Assez vite cependant elle s'émancipe progressivement de la tutelle du Parti communiste soviétique. Elle finit par accepter l'intégration européenne, d'abord comme un fait, puis comme un atout. Il en résulte un éloignement progressif de la FSM qui commence en 1957, lorsque la CGIL développe une analyse de la dynamique de l'intégration économique critique de la théorie stagnationniste prônée par le mouvement communiste international. La CGIL met ainsi en évidence les « tendances objectives du développement

des forces productives » qui offrent des perspectives pour l'amélioration des conditions de vie des travailleurs. À la position stérile de la FSM, à laquelle elle reproche de freiner l'action revendicative syndicale, elle oppose la nécessité d'une coordination européenne des luttes syndicales (Iuso, 2012). Il faut cependant attendre 1973 pour que la CGIL transforme son adhésion à la FSM en un statut de simple associé et qu'elle se retire des structures dirigeantes, prélude à son adhésion en 1974 à la Confédération européenne des syndicats (CES), créée en 1973, et au départ de la FSM en 1975.

La candidature de la CGIL à l'adhésion à la CES est présentée avec le soutien des deux autres confédérations syndicales italiennes avec lesquelles la CGIL est depuis 1972 engagée dans un processus d'unification organique. Même si cette unité organique éclate en 1984, les trois confédérations continuent à se coordonner pour les affaires européennes. Elles occupent généralement un siège commun dans toutes les instances syndicales européennes. Techniquement, leur présence commune est assurée par un principe de rotation et un système de suppléants.

Depuis la création de la CES, les confédérations syndicales italiennes, CGIL comprise, affichent parmi les affiliés à la CES les convictions les plus « européenistes ». Elles demandent constamment un plus grand transfert de la « souveraineté syndicale nationale » à la CES et une augmentation des cotisations pour renforcer matériellement son secrétariat et pour diminuer sa dépendance financière à l'égard de la Commission européenne. Les syndicats italiens sont également à la pointe de la réorientation stratégique de la CES d'une activité de pur *lobbying* vers une stratégie orientée vers la négociation collective

au niveau européen, puis ultérieurement vers une mobilisation des salariés en vue d'objectifs européens. Finalement, à travers l'accord tripartite de 1993 et la modération salariale, les trois confédérations syndicales italiennes contribuent activement à l'entrée de l'Italie dans la zone euro.

La réorientation politique récente de la Commission européenne de la recherche d'un « dialogue » avec les syndicats vers une remise en cause des fondements des systèmes de relations contractuelles nationales n'entame pas cet européenisme de fond des syndicats italiens. Tout au contraire, elle ne fait que renforcer leur conviction de la nécessité d'une réponse syndicale européenne commune. De ce point de vue, les syndicats italiens soutiennent donc fermement la nouvelle voie de la CES qui a osé, pour la première fois de son histoire, s'opposer frontalement en janvier 2012 à la Commission européenne sur le projet de traité budgétaire.

**Légitimité syndicale affaiblie,
mais capacité de mobilisation
toujours intacte**

Les syndicats italiens ne jouissent visiblement plus de la même légitimité politique que dans les années 1990, lors des premiers gouvernements de « techniciens » (Ciampi, 1993-1994 et Dini, 1994-1996), après la découverte des scandales de corruption qui précipitent la disparition des partis au pouvoir. La crise du système politique promeut alors les confédérations syndicales comme l'un des rares acteurs (avec les tribunaux) dont la légitimité n'est pas remise en cause. En concertation avec les organisations patronales et les gouvernements des techniciens puis de centre-gauche

(Prodi I, 1996-1998, D'Alema, 1998-2001, Prodi II, 2005-2008), les syndicats contribuent à la mise en œuvre d'une série de réformes jugées inéluctables et permettent à l'Italie, par leur modération salariale, de rejoindre la zone euro.

Les difficultés syndicales dans la Seconde République

Une fois la crise politique de la Première République italienne passée et la zone euro intégrée, les relations contractuelles redeviennent plus conflictuelles. Les organisations patronales, encouragées par le retour de gouvernements de centre-droit après 1994, revendiquent de plus en plus fortement un changement des règles pour déplacer le centre de gravité de la négociation collective vers l'entreprise. Ainsi, dès 1999, la Confindustria réclame une liberté pour les entreprises de choisir le niveau de négociation, en introduisant des clauses d'ouverture dans la convention de branche. Mais tant que le centre-gauche est au pouvoir, le point de vue syndical prévaut et la convention de branche nationale est maintenue dans sa fonction de solidarité générale. Les organisations patronales doivent ainsi accepter, en 1998, de prolonger le système à deux niveaux par un nouvel accord tripartite.

C'est le retour de Berlusconi à la Présidence du Conseil en 2001 qui déstabilise fortement le mouvement syndical. En effet, à la différence de la Démocratie chrétienne disparue, le parti de Berlusconi n'a aucun lien organique avec le mouvement syndical, sauf – après sa fusion avec le parti néofasciste Alleanza nazionale en 2009 – avec une frange du syndicalisme autonome. Depuis le livre blanc de 2002, le gouvernement Berlusconi s'insère clairement dans le courant néolibéral de flexibilisation et de dérégulation du marché du

travail. Il souhaite aussi se débarrasser de l'obligation de concerter sa politique avec les organisations syndicales, du moins avec la CGIL. Cette aversion est partagée par le Premier ministre Mario Monti qui, dans une déclaration devant le patronat bancaire le 11 juillet 2012, accuse les pratiques passées de concertation avec les syndicats d'être à l'origine des difficultés économiques actuelles de l'Italie. Les syndicats voient dans de telles déclarations non seulement un manque de reconnaissance de leurs sacrifices du passé en vue de la réalisation d'objectifs nationaux, mais aussi le signe d'une dérive technocratique et autoritaire.

La diminution de l'influence des syndicats est donc d'abord liée à la perte d'un gouvernement « ami ». Cette perte ne semble pourtant pas définitive. Déjà après l'entrée en opposition de la Ligue du Nord (Lega Nord), la survie du gouvernement « technique » de Monti en 2011 dépend du soutien parlementaire du Parti démocrate (PD), qui a réussi à relier les revendications de la CGIL pour infléchir à la marge les projets législatifs du Premier ministre. Le PD sort renforcé des élections de février 2013, même s'il n'obtient pas la majorité absolue des sièges au Sénat. Il continue à constituer le soutien majeur au nouveau gouvernement « technique » du Premier ministre Enrico Letta, qui est d'ailleurs sorti de ses rangs. Il faut préciser ici que, tout comme le vice-Premier Angelino Alfano, représentant du parti berlusconien PdL, Letta est issu de la Démocratie chrétienne.

Une forte mobilisation syndicale, y compris à l'appel de la Confédération européenne des syndicats

La nouvelle configuration d'une grande coalition est d'ailleurs propice à la reconstitution de l'unité syndicale

en 2013. La diminution précédente de l'influence des syndicats était aussi liée à leur division, même si elle ne semblait jamais définitive, car depuis 2002, des périodes de division ont alterné avec des périodes d'unité, ce qui indique cependant la fragilité de cette dernière. Enfin, la perte d'influence était aussi liée à la baisse du taux de syndicalisation. Le taux de syndicalisation, qui était encore supérieur à 50 % en 1976, a diminué dans les années 1980 et 1990 pour se stabiliser à 34 % à partir de 2000. Mais, depuis 2006, il y a une légère remontée à 35 % en 2010 (base de données ICTWSS).

La force des syndicats ne se résume pas seulement au taux de syndicalisation des salariés actifs, car aujourd'hui la moitié des syndiqués sont des retraités qui constituent un groupe très actif lors des mobilisations pour des journées d'action. C'est d'ailleurs ces journées d'action ainsi que le nombre élevé de grèves générales dans la dernière période qui montrent la capacité de mobilisation toujours intacte des syndicats.

Ayant toujours été favorables à la mobilisation des salariés, les syndicats italiens répondent naturellement massivement à l'appel de la CES à des manifestations conjointes européennes contre le traité budgétaire et les politiques d'austérité. Certes, il y a des degrés d'intensité de mobilisation, la CGIL et notamment son aile gauche représentée par les fédérations de la métallurgie et de la fonction publique étant généralement plus enclines à appeler à la grève que la CISL et l'UIL. Ainsi, lors de la journée d'action européenne contre la politique d'austérité organisée par la CES le 14 novembre 2012, la CGIL a appelé à une grève générale de quatre heures, alors que les deux autres syndicats se sont contentés d'organiser des manifestations. Il faut ajouter à cela les innombrables grèves et manifestations

que les syndicats ont organisées pour protester contre les plans d'austérité des gouvernements Berlusconi, Monti et Letta. De nouveau, ici, la CGIL a été plus active que les deux autres syndicats, notamment dans les périodes de rupture d'unité syndicale. On peut cependant être d'accord avec la remarque de deux fins observateurs de la scène syndicale selon lesquels ces mobilisations étaient « inférieures à ce à quoi on aurait pu s'attendre » (Carrieri, Leonardi, 2013). Ces observateurs attribuent cette modération au souci de la CGIL de ne pas se détacher de son parti « ami », le PD, engagé dans une grande coalition. On pourrait ajouter le souci de ne pas aggraver la désunion syndicale.

Les adaptations stratégiques : difficile retour vers l'unité syndicale

Nous avons vu que les syndicats italiens tiennent à se présenter de façon unitaire dans les instances syndicales européennes. Il serait donc vain de voir apparaître des divergences stratégiques entre elles. Pourtant des divergences existent et se font jour sur le plan national. Ainsi, la CISL a tendance à répondre plus favorablement aux revendications patronales et gouvernementales d'une décentralisation de la négociation collective que la CGIL, qui défend fermement la primauté de la convention collective de branche telle qu'elle a été inscrite dans l'accord tripartite fondateur du système contractuel de 1993.

Ces divergences stratégiques se manifestent au grand jour lorsque la CISL et l'UIL signent à plusieurs reprises des accords collectifs sans la CGIL. De tels « accords séparés » se multiplient à partir de 2002 sous le deuxième et troisième gouvernement Berlusconi (2001-2005 et

2008-2011), qui réussit à casser l'unité syndicale. Ainsi en 2009 un important accord tripartite séparé réforme pour la première fois le système de négociation collective de 1993 en introduisant la possibilité d'accords d'entreprise dérogatoires (encadré). La réforme n'a qu'un caractère expérimental et l'accord une durée limitée à quatre ans. Il a depuis été remplacé, mais seulement pour le secteur industriel, par des accords bilatéraux signés unitairement par l'ensemble des organisations syndicales en 2011-2012. Dans ces accords, la CGIL obtient, en échange de concessions sur la dérogation, l'instauration d'un principe majoritaire pour la validité des accords, d'abord au niveau de l'entreprise, par l'accord avec la Confindustria de juin 2012, puis au niveau de la branche, par un nouvel accord avec la Confindustria signé en mai 2013.

Cette concession de la CGIL à une décentralisation coordonnée de la négociation est motivée par la crainte d'une décentralisation sauvage. Cette dernière est réclamée de façon répétée par l'aile radicale de la Confindustria, incarnée récemment en la personne du délégué général de la Fiat, Sergio Marchionne. Sous la menace d'une délocalisation de la production en Pologne, Marchionne impose, en juin 2010, un accord d'entreprise dérogatoire pour l'usine Fiat de Pomigliano, signé par toutes les organisations syndicales, sauf la CGIL, et validé par référendum (Cella, 2011). L'objectif est d'augmenter et de flexibiliser le temps de travail, en réduisant les pauses et en augmentant les heures supplémentaires, en échange de garanties sur l'emploi et les investissements. Cet accord est ensuite étendu à d'autres établissements du groupe. Finalement, Fiat se désaffilie de la Confindustria en octobre 2010 pour ne plus appliquer ni la convention de branche de la métallurgie ni les accords

procéduraux interconfédéraux signés par la Confindustria. Depuis, Fiat a signé sa propre convention collective avec les fédérations CISL et UIL ainsi qu'un syndicat-maison, mais sans la fédération CGIL de la métallurgie.

Avec les nouvelles règles majoritaires des accords avec la Confindustria, la CGIL peut espérer empêcher de futurs accords séparés dans les branches ou entreprises où elle est majoritaire. Cela donne notamment satisfaction à sa fédération de la métallurgie FIOM-CGIL, qui est ultra-majoritaire dans la branche de la métallurgie et qui a donc ratifié l'accord de mai 2013. Toutefois, tant que cet accord n'a pas d'efficacité pour l'ensemble des salariés à travers une loi, il est sans effet sur les accords séparés de Fiat, car il ne lie que les entreprises affiliées à la Confindustria.

Conclusion

Les recommandations et les textes adoptés par les gouvernements et les partenaires sociaux pour s'y conformer sont-ils en mesure, comme ils le prétendent, de contribuer à relancer l'économie italienne et l'emploi ? On peut avoir des doutes en ce qui concerne la décentralisation de la négociation et la libéralisation des licenciements. Pour la première, il faut craindre surtout un effet de *dumping* salarial, et pour la seconde une montée du chômage. Les deux ne feront que jouer dans le même sens que la politique de modération salariale introduite par l'accord tripartite de 1993 qui avait déjà freiné la demande intérieure et la croissance. Dans une vision plus optimiste, on peut relever que la décentralisation de la négociation, notamment dans sa forme dérogatoire, est jusqu'ici très peu appliquée dans la pratique, alors

qu'elle est déjà possible depuis l'accord de 2009. Nous disposons de très peu d'informations statistiques sur le développement de la négociation d'entreprise. Les données contenues dans une étude de 2010 du Conseil national de l'Économie et du Travail indiquent qu'elle est faiblement développée en Italie, sauf dans les grandes entreprises industrielles, et qu'elle a encore eu tendance à diminuer au cours de la décennie 2000 (Rehfeldt, 2012). Des données plus récentes de l'Observatoire sur la négociation locale mis en place par la CISL indiquent certes une augmentation des accords locaux (qui sont à 98 % des accords d'entreprise) en 2010 et 2011, mais aussi une nouvelle chute en 2012 (CISL, 2013). Cette dernière serait liée au renouvellement d'un grand nombre de conventions collectives de branche en 2010, ce qui ne favorise habituellement pas une négociation décentralisée concomitante. Seulement 5 % des accords locaux signés en 2009-2012 sont des accords dérogoatoires. 38 % des accords sont des accords de crise ou de restructuration, 40 % des accords salariaux. Mais alors que la part des premiers est en augmentation (de 20 % des accords en 2009 à 65 % en 2012), celle des derniers est en diminution (de 52 % en 2009 à 38 % en 2012). Il semblerait donc que la crise actuelle ne permette pas la mise en œuvre d'une dynamique d'accords de productivité que les signataires de l'accord tripartite de 1993 avaient déjà souhaité voir se développer et que les signataires de l'accord tripartite de 2009 ont essayé en vain de relancer par la promesse d'allègements fiscaux.

Sources :

Burroni L., Pedaci M. (2011), *Sector-level Bargaining and Possibilities for Deviations at Company Level: Italy*, Dublin, Eurofound.

Carrieri M., Leonardi S. (2013), « Italie. Des turbulences sans atterrissage certain : l'évolution récente des relations professionnelles italiennes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 139, janvier, p. 18-34.

Cella G.P. (2011), « Italie. L'accord Fiat de Pomigliano et les relations professionnelles italiennes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 128, janvier, p. 25-34.

CISL (2013), *Le relazioni industriali nel tempo della crise. I dati OCSEL sulla contrattazione di 2° livello negli anni 2009-2012*, Roma, Dipartimento Industria CISL, 12 Giugno.

Commission européenne (2011), *Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de l'Italie pour la période 2011-2014*, Bruxelles, 7 juin, SEC(2011) 810 final.

Draghi M., Trichet J.-C. (2011), Lettre à Silvio Berlusconi, président du Conseil italien, Francfort/Rome, 5 août 2011, reproduit en version anglaise originale in *Corriere della Sera*, 29 septembre.

European Commission (2011), *Assessment of the 2011 National Reform Programme and Stability Programme for Italy*, Commission Staff Working Paper, Brussels, 7 June, SEC(2011) 720 final.

European Commission (2012a), *Recommendation for a Council Recommendation on Italy 2012 National Reform Programme and Delivering a Council Opinion on Italy's Stability Programme for 2012-2015*, Brussels, 30 May, COM(2012) 318 final.

European Commission (2012b), *Assessment of the 2012 National Reform Programme and Stability Programme for Italy*, Commission Staff Working Document, Brussels, 30 May, SWD(2012) 318 final.

European Commission (2013a), *Recommendation for a Council Recommendation on Italy 2013 National Reform Programme and Delivering a Council Opinion on Italy's Stability Programme for 2012-2017*, Brussels, 29 May, COM(2013) 362 final.

European Commission (2013b), *Assessment of the 2013 National Reform Programme and Stability Programme for Italy*, Commission Staff Working Document, Brussels, 29 May, SWD(2013) 362 final.

DES RECOMMANDATIONS EUROPÉENNES À LA RÉSISTANCE SYNDICALE

European Commission (2013c), *In-depth Review for Italy in Accordance with Article 5 of Regulation (EU) No 1176/2011 on the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances*, Commission Staff Working Document, Brussels, 10 April, SWD(2013) 118 final.

Iuso P. (2012), « L'Europa nel percorso evolutivo della Cgil : dalla Fsm alla Ces », *Quaderni Rassegna Sindacale Lavori*, n° 2, Aprile-Giugno.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2011), *Economic and Financial Document 2011. Section III : National Reform Programme*, Rome, 13 April.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2012), *Economic and Financial Document 2012. Section III : National Reform Programme*, Rome, 18 April.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2013), *Economic and Financial Document 2013. Section III: National Reform Programme*, Rome, 10 April.

Rehfeldt U. (2012), « Italie. Permanence et impasse de la modération salariale », *La Revue de l'IRES*, n° spécial, « 30 ans de salaire, d'une crise à l'autre », n° 73, novembre, p. 295-313.

Planet Labor, www.planetlabor.com.