

Italie

Un nouveau pacte social

Udo REHFELDT

Le 22 décembre 1998, les interlocuteurs sociaux et le gouvernement italien ont signé un nouveau pacte social qui prolonge les accords tripartites de 1993 et 1996. Baptisé « Pacte de Noël » par les médias italiens, ce document de 39 pages porte officiellement le titre de « Pacte social pour le développement et l'emploi ». En utilisant le terme « développement » les signataires ont voulu signaler leur ambition de dépasser les dimensions des deux accords précédents. En effet, l'accord tripartite de juillet 1993 était surtout un accord de procédure. Il remodelait le système italien des relations professionnelles et définissait les modalités de l'intervention des interlocuteurs sociaux dans la politique des revenus ¹. Le « pacte pour l'emploi » de septembre 1996 avait une portée plus modeste. Il définissait des mesures de politique active d'emploi pour combattre le chômage dans le Sud de la péninsule ². Le nouveau pacte veut créer une synthèse entre ces deux accords, en y

intégrant une approche globale pour l'élargissement de la base productive.

Une négociation difficile et pourtant rapide

La rapidité de la conclusion de l'accord a surpris les observateurs. La relance de la concertation a été rendue nécessaire en raison de l'échéance du pacte de juillet 1993 qui prévoyait un réexamen en vue d'une éventuelle modification après cinq ans. Or, un bilan très critique de la part des organisations patronales contrastait avec l'évaluation globalement positive de l'accord par les syndicats, le gouvernement et une commission d'experts instaurée par ce dernier en 1997. Cette commission, présidée par l'éminent juriste et ancien ministre socialiste du Travail, Gino Giugni, avait rédigé un rapport d'évaluation très positif fin 1997, mais qui n'a été rendu public qu'en mars 1998 ³. Ce rapport soulignait la contribution positive de l'accord à la bonne performance italienne en matière de

1. Voir Udo Rehfeldt, « Italie : Le pacte social toujours recommencé », *IRES Chronique Internationale*, 30, septembre 1994.

2. Voir Alexandre Bilous, « Italie : Le pacte social toujours en discussion », *Chronique internationale de l'IRES*, 43, novembre 1996.

3. Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993. *Relazione finale*, Rome, 23 décembre 1997.

ITALIE

politique monétaire et budgétaire. Il regrettait toutefois que l'accord de 1993, tout comme le « pacte pour l'emploi » de 1996 aient eu si peu d'impact sur la réduction du chômage.

Le chômage a atteint fin 1998 avec presque 13 % un nouveau taux record en Italie, le plus mauvais depuis 1992. Il prend une dimension particulièrement dramatique dans le Sud avec un taux de 23 % (contre 8 % dans le Nord). Après avoir réussi l'entrée de l'Italie dans la zone euro, la majorité de centre-gauche joue désormais son avenir politique sur la question de l'emploi. La fragilité du gouvernement avait déjà été relevée en 1997, lorsqu'il avait été obligé d'annoncer l'introduction de la semaine de 35 heures par la loi, pour conserver à sa gauche le soutien parlementaire du parti Rifondazione Comunista (PRC). Cette annonce avait immédiatement provoqué une détérioration des relations entre organisations syndicales et patronales et gouvernement, les organisations syndicales souhaitant maintenir un large espace contractuel¹.

Pour faire pression sur le gouvernement et les syndicats, la Confindustria, la principale organisation patronale, avait même annoncé son intention de remettre en cause l'accord de juillet 1993 et de se retirer de toute concertation sociale au sommet. Certes, Confindustria et les trois confédérations syndicales ont pu régler leur différend par une déclaration commune du 7 avril 1998. Mais cette déclaration ne définissait qu'une méthode commune pour la révision de l'accord de 1996 et pour la mise en œuvre du pacte de sep-

tembre 1996. Des divergences de fond persistaient entre les organisations et même à l'intérieur de la Confindustria et du syndicat CGIL sur la méthode même, c'est-à-dire sur la place de la concertation au sommet dans la régulation sociale².

C'est dans ce contexte difficile que le ministre du Trésor, Carlo Azeglio Ciampi, avait commencé, en août 1998, de plaider avec obstination pour une reprise du dialogue en vue de la signature d'un nouveau pacte social dont l'objectif primordial serait la création d'emplois. Ciampi était, en tant que Premier ministre d'alors, un des protagonistes de l'accord tripartite de juillet 1993. Durant cette négociation, il avait acquis la confiance des interlocuteurs tant patronaux que syndicaux. Son intégration comme ministre dans les gouvernements successifs de centre-gauche a été interprétée comme une garantie de la continuation de l'accord de 1993 et de l'esprit de la concertation. Ses exhortations ont fini par amener les interlocuteurs sociaux à la table de négociation, mais seulement après l'éclatement d'une nouvelle crise politique.

En octobre 1998, le chantage de Rifondazione comunista, qui avait une nouvelle fois menacé de retirer son soutien au gouvernement Prodi, avait provoqué sa chute à l'issue d'un vote de confiance, malgré le ralliement de quelques catholiques de droite. Mais assez rapidement, le secrétaire général des démocrates de gauche (DS, ex-communistes), Massimo D'Alema, a réussi à former, le 22 octobre 1998, un nouveau gouvernement de centre-gauche, en l'élargissant à ces catholi-

1. Voir Alexandre Bilous, « Italie : Les syndicats hostiles à une loi sur les 35 heures », *Chronique internationale de l'IRES*, 50, janvier 1998.

2. Voir Alexandre Bilous, « Italie : De "l'échange politique" au corporatisme tout court ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, 53, juillet 1998.

ques de droite et en rejetant ainsi le soutien de Rifondazione comunista. A la tête du nouveau gouvernement, D'Alema a alors pris l'engagement qu'un pacte social pour plus de travail et moins d'impôts serait signé avant Noël et donc avant l'entrée dans l'euro.

Les négociations tripartites ont démarré le 11 novembre sous l'égide du nouveau ministre du Travail, Antonio Bassolini, pour aboutir un mois et demi après à la signature d'un projet de « pacte pour le développement » le 22 décembre. (Rappelons que la négociation de l'accord de juillet 1993 avait demandé plus d'un an). Le gouvernement a ensuite introduit une autre innovation dans la pratique des pactes sociaux, en présentant les principaux résultats de la négociation devant le Parlement, le 12 janvier 1999. Ce n'est qu'à l'issue du débat parlementaire et après consultation interne des organisations que le pacte a été définitivement signé le 1^{er} février 1999 par 32 organisations sociales, ce nombre constituant un autre record dans les annales des pactes sociaux en Italie.

Le contenu de l'accord

Les principaux éléments du pacte sont la reconduction du système de négociation collective mis en place par l'accord de 1993 et une baisse des charges des entreprises. Le gouvernement s'est engagé à réduire progressivement le coût du travail. Cette baisse doit s'effectuer à la fois à travers une baisse des cotisations patronales, déjà programmée, et par des exonérations fiscales pour des bénéficiaires réinvestis. Les indemnités de maternité et les allocations familiales seront désormais entièrement prises en charge par le budget de l'Etat. De cette manière, les charges des entreprises doivent baisser de 3 % d'ici l'an 2003 ; le

coût du travail sera alors réduit de 1,2 %. Parallèlement et à la demande des syndicats, le gouvernement annonce une baisse de l'impôt sur les revenus des salariés qui concerne essentiellement les catégories intermédiaires sur lesquelles repose actuellement l'essentiel de la charge fiscale. Cette baisse pourrait atteindre 1 % et aboutira à diminuer le taux d'imposition des catégories concernées de 27 à 26 %. Pour les 17 millions de ménages concernés par cette mesure, cela correspondrait à une réduction fiscale moyenne de 1 300 francs par an.

Le gouvernement espère ainsi assurer à la fois une relance de l'investissement productif et une relance de la consommation des ménages des classes moyennes. Pour s'assurer de l'efficacité de ces mesures, le gouvernement a annoncé, devant le Parlement, des bilans chiffrés tous les six mois et il s'est réservé la possibilité de modifier son dispositif d'exonération, si les effets sur l'emploi devaient tarder à se produire.

Le coût de ces mesures est évalué à 6 000 milliards de liras (20,5 milliards de francs) en deux ans. D'autre part, 1 600 milliards de liras (5,5 milliards de francs) seront débloqués au cours des trois prochaines années pour créer un fonds pour la formation professionnelle. Celui-ci servira surtout à financer la formation professionnelle des jeunes, qui sera rendue obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans. De leur côté, les partenaires sociaux se sont engagés à allouer, dans les négociations à venir, au moins une partie de la réduction du temps de travail à la formation professionnelle, par exemple sous forme de comptes d'épargne-temps.

Le manque à gagner de l'Etat devait être compensé par une lutte accrue contre la fraude fiscale et l'introduction d'une

ITALIE

nouvelle taxe écologique. Si cette lutte continue à donner des fruits suffisants, comme il commence à le faire, le taux d'imposition pourrait subir une réduction supplémentaire.

En ce qui concerne la reconduction du modèle des relations professionnelles contenu dans l'accord tripartite de juillet 1993, il s'agit essentiellement d'une victoire des syndicats qui tenaient à le conserver. Ce modèle est caractérisé par les éléments suivants :

- négociation salariale à deux niveaux (branche et entreprise),
- convention collective de branche avec durée de 4 ans,
- négociation d'entreprise (ou territoriale) pour la fixation des salaires liés aux performances de l'entreprise (indicateurs de productivité, qualité ou rentabilité définis en commun),
- fixation annuelle d'un taux d'inflation programmé par le gouvernement qui encadre la négociation de branche,
- négociation d'ajustement au niveau de la branche après deux ans, en cas de dépassement du taux d'inflation programmé.

La conservation de ce système était contestée aussi bien par le patronat que par le gouvernement qui lui reprochaient de peser sur les coûts des entreprises. Lors de sa déclaration devant le Parlement, le Premier ministre Massimo D'Alema a révélé avoir demandé la suppression de la négociation de branche au niveau national qui serait rendue superflue après l'introduction de l'euro et l'alignement des taux d'inflation européens. Selon D'Alema, les

salaires devraient être fixées « là où les richesses sont produites », à savoir dans les entreprises et dans les « districts productifs ». C'est seulement en raison de l'indécision du patronat¹ que le gouvernement aurait cédé à la demande du syndicat CGIL de conserver les deux niveaux de négociation (la position de seconde confédération, la CISL, étant plus ouverte sur cette question). D'Alema estime toutefois qu'à terme le système italien de négociation à deux niveaux est voué à disparaître, une fois que la fixation des principales normes sociales sera transférée du niveau national au niveau européen². Un passage du pacte de décembre va d'ailleurs dans la direction tracée par D'Alema et donne aussi satisfaction aux exigences patronales d'une modération salariale, en rendant la référence aux normes européennes encore plus forte. Désormais, il est explicitement demandé au gouvernement d'intégrer le taux d'inflation moyen des pays européens dans la fixation du taux d'inflation programmé.

Si, sur le plan salarial, le pacte de décembre 1998 signifie ainsi un resserrement des marges de manœuvre des organisations syndicales, cela est compensé par une extension et une institutionnalisation de la concertation sociale. Les matières de concertation obligatoire avec les organisations syndicales et patronales dépasseront désormais les questions traditionnelles liées à la politique des revenus ou aux politiques sociales, pour s'étendre à la transposition des directives communautaires liées au dialogue social européen. La con-

1. La Confindustria était majoritairement favorable à la suppression du double niveau. Partagée sur la question de savoir quel serait le niveau unique pertinent (entreprise, territoire ou branche) elle a finalement opté pour le *statu quo*.

2. Cette vision est partagée comme perspective à long terme par le secrétaire général de la CGIL, Sergio Cofferati.

certation des partenaires sociaux avec le gouvernement se fera obligatoirement deux fois par an sur les prévisions économiques et les plans d'action pour l'emploi. Le rôle de la concertation du printemps sur les prévisions economico-financières sera renforcé. D'autre part, la concertation sur les questions du marché du travail et la politique sociale sera décentralisée au niveau « territorial », celui des régions, provinces et municipalités qui ont bénéficié de transferts de pouvoir dans ces domaines.

Controverses sur l'institutionnalisation de la concertation

La satisfaction des organisations signataires de l'accord contraste avec les réactions de rejet de la part de l'opposition parlementaire. Le Premier ministre Massimo D'Alema a souligné le caractère « dynamique » de l'accord. Cela peut passer pour une tentative de masquer la faible précision des engagements réciproques qui a fait l'objet de critiques aussi de la part d'experts proches du gouvernement tel que Gino Giugni. Mais le caractère « dynamique » de l'accord renvoie aussi à la progressivité de sa mise en œuvre. En effet on pourra juger les responsabilités prises par chaque signataire grâce aux étapes régulières de bilan et de vérification concertée qui permettront de mettre en évidence les résultats en regard des objectifs et des moyens fixés.

La Confindustria s'est montrée satisfaite, car son objectif principal de la réduction du coût du travail a été atteint. Les syndicats, et notamment la CGIL, ont atteint leur objectif de conserver le modèle de négociation de 1993 et de renforcer le rôle de la concertation sociale. Le secrétaire de la CGIL, Sergio Cofferati a fait valoir que les syndicats ont également ob-

tenu une « redistribution du poids de la fiscalité sur une base plus équitable ».

Ces évaluations positives contrastent avec le rejet global de l'accord par l'opposition parlementaire. Selon le porte-parole du parti de droite Forza Italia (dirigé par l'ancien Premier ministre Silvio Berlusconi), le pacte constituerait une version amendée « du péronisme argentin, du corporatisme fasciste et de la planification centrale soviétique ». Le reproche d'une institutionnalisation, voire d'une « constitutionnalisation » de la concertation sociale, qui s'arrogerait des pouvoirs normatifs normalement réservés au Parlement, est repris par le leader du Parti radical (libéral-libertaire), Marco Pannella, qui dénonce un pacte social qui se place « en dehors de la légalité républicaine ». La critique du caractère antiparlementaire de la concertation est partagée également par le Parti Rifondazione comunista qui dénonce par ailleurs les « cadeaux faits aux patrons », une critique qui rencontre des échos dans l'opposition de gauche au sein de la CGIL.

On peut considérer comme normale la frustration de l'opposition parlementaire qui a été exclue de la négociation. Ses incriminations correspondent d'ailleurs à celles du Parti communiste italien en 1984, lorsque celui-ci a été marginalisé par la négociation tripartite menée à l'initiative du Premier ministre socialiste Bettino Craxi. A l'époque, on rencontrait le même type de critiques au sein de la CGIL, qui dénonçaient les pactes sociaux comme des « monstres corporatistes ».

La mise en parallèle du corporatisme mussolinien et du « néocorporatisme » des pactes sociaux a été réfutée par des experts de la gauche tels que l'économiste Michele Salvati, député démocrate de gauche, ou le politologue Mimmo Carri-

ITALIE

ri¹. Sur la base d'une conception réaliste de la démocratie, Michele Salvati a posé la question de savoir en quoi un vote du Parlement sur la base d'une proposition du gouvernement serait plus démocratique qu'un vote sur la base d'une proposition du gouvernement qui serait elle-même le résultat d'une négociation avec les organisations syndicales et patronales. Dans les deux cas, le résultat du vote est prévisible, étant donné le rapport des forces parlementaires qui ne laisse qu'une marge de manœuvre étroite à des amendements non conformes aux vœux de la coalition gouvernementale. Par contre, la concertation présente paradoxalement l'avantage d'une plus grande transparence de l'accès des groupes d'intérêts aux décisions publiques. *A contrario*, l'exemple américain montre qu'en cas d'absence de procédures de concertation, le Parlement est perméable à l'influence du pouvoir occulte des lobbies qui réussissent à faire prévaloir des intérêts particuliers par rapports aux intérêts collectifs organisés. Poussant plus loin ce raisonnement, Mimmo Carrieri postule l'idée que la concertation sociale a comme effet de modérer le pouvoir de marché des différents acteurs sociaux, qui préfèrent échanger la maximisation de leurs intérêts à court terme contre la satisfaction d'intérêts à long terme. Plutôt que d'exorciser l'accession des intérêts organisés à la sphère publique, qui constitue un processus inévitable, il vaudrait mieux l'institutionnaliser. Une telle institutionnalisation de la concertation ne résoudrait évidemment pas toutes les contradictions avec une prise de décision démocratique classique, mais cela pourrait au moins ga-

rantir un mode non-exclusif de représentation des intérêts, du moins un élargissement des forces sociales représentées. Transposé au problème du pacte pour l'emploi, on éviterait ainsi que le dualisme des *insiders-outsiders* sur le marché du travail se transforme en dualisme au niveau de la société.

Nouvelles incertitudes

Même si l'on peut souscrire à la pertinence de ces raisonnements abstraits, la question reste posée de savoir si le nombre élevé d'organisations signataires du Pacte de Noël est une garantie suffisante d'une inclusion plus large d'intérêts jusqu'ici tenus à l'écart de la concertation. En effet cet élargissement formel masque toujours le problème récurrent des oppositions internes au sein des deux principaux protagonistes de la concertation sociale, à savoir la Confindustria et la CGIL. Au sein de chacune de ces organisations, les tensions restent vives, même si au sein de la CGIL les partisans de la concertation sociale disposent maintenant d'une majorité solide et stable. Le principal danger pour la stabilité de la concertation sociale semble aujourd'hui émaner des organisations patronales et notamment de la Confindustria, qui reste soumise à des orientations fluctuantes, tiraillée entre une aile néolibérale partisane d'un abaissement continu des coûts et une aile cherchant un développement économique plus équilibré et plus concerté. Certains interlocuteurs syndicaux ou publics pourraient alors être tentés par un comportement opportuniste qui consisterait à faire des concessions à cette aile néolibérale pour sauver le statu quo

1. Mimmo Carrieri, *Patti sociali e spazio della politica*, communication introductive à une réunion organisée par le Centro Studi per la Riforma dello Stato, Rome, 12 février 1999.

politique (dont le centre de gravité s'est déplacé à droite depuis octobre 1998). On obtiendrait ainsi une situation caractérisée par une apparence de progrès d'une approche concertée de l'économie et de l'emploi, alors qu'en réalité on assisterait à la progression de la conception néolibérale de réduction des coûts. Une évaluation récente des effets économiques de l'accord de juillet 1993 ¹ montre que la simple réduction des coûts ne constitue nullement une condition suffisante pour la création d'emplois. En effet, contrairement à certaines accusations patronales, l'accord de 1983 a déjà, par la modération salariale induite, aidé à l'amélioration des marges bénéficiaires des entreprises italiennes, mais sans que cela n'ait provoqué ni une reprise des investissements productifs, ni une amélioration de l'emploi.

L'ambiguïté du pacte de décembre réside dans cette hésitation entre une politique de concessions imposées par un contexte économique difficile et une politique d'adaptation opportuniste motivée par des considérations de tactique politique. Le pacte ne prend pas clairement parti pour une approche particulière afin de résorber la crise de l'emploi, mais constitue plutôt un ensemble hétéroclite de mesures néo-keynésiennes, néolibérales et qualitatives, complétées par la mise en place de procédures de concertation pour l'élaboration de mesures ultérieures. C'est peut-être le caractère hétéroclite du pacte qui lui conservera quelques chances de réussite, puisqu'il prévoit aussi des mécanismes

d'évaluation susceptibles de corriger des trajectoires erronées par rapport aux objectifs économiques et sociaux assignés.

D'ores et déjà, la CGIL s'est montrée vigilante pour ne pas surcharger la négociation par l'inclusion d'un trop grand nombre de thèmes disparates. Elle a constamment refusé d'y inclure la « flexibilité de l'emploi », évitant de s'aventurer sur un terrain miné par une forte idéologisation du débat. En effet, sur ce thème, les positions sont contrastées même au sein de la gauche italienne, comme l'a montré la polémique entre les syndicats et le Premier ministre D'Alema sur la question du droit des licenciements. D'Alema a proposé, en janvier 1999, de donner la possibilité aux petites entreprises de déroger temporairement à la loi, appelée « Statut des Travailleurs », qui fixe pour une entreprise un seuil de 15 salariés, à partir duquel certains droits syndicaux sont garantis et les travailleurs protégés contre des licenciements arbitraires. Cette proposition accredit implicitement l'idée que ce seraient les droits syndicaux qui empêcheraient la croissance des petites entreprises et donc la création d'emplois, parce que ces entreprises craindraient, une fois passé le seuil des 15 salariés, de ne pas pouvoir gérer librement des licenciements éventuels. Les secrétaires généraux de la CGIL et de la CISL ont immédiatement réagi à cette proposition comme à une provocation. Même l'ancien secrétaire général de la CGIL, Bruno Trentin, qui s'était pourtant fortement engagé dans le passé pour que le

1. Monitor Lavoro, *Concertazione, relazioni industriali e politica economica : il modello italiano. Una verifica empirica dei risultati, a confronto con i modelli di letteratura e degli altri paesi europei*, étude pour le l'Observatoire du marché du travail du ministère du Travail. Cette étude a été présentée lors du colloque « Les perspectives du pacte du 22 décembre à la lumière d'un bilan de l'accord de juillet 93 », organisé par le CNEL à Rome le 27 janvier 1999. (Compte rendu in : *Rassegna sindacale*, 5, 23.2.1999).

ITALIE

syndicat accepte de négocier aussi sur le thème de la flexibilité du travail, n'avait pas de mots assez durs pour condamner l'initiative du Premier ministre. Pour Trentin, D'Alema aurait ressorti ce vieux thème idéologique pour tenter de nouer une alliance avec la fraction la plus rétrograde des entrepreneurs italiens, prenant ainsi le risque d'ouvrir une spirale de démantèlement des droits sociaux. Cette ten-

tative augure mal des négociations tripartites futures en vue d'élaborer des mesures novatrices et efficaces en faveur de l'investissement et de l'emploi.

Sources :

La Repubblica, presse syndicale, Observatoire européen des relations industrielles.

