

## Les relations professionnelles dans la fonction publique italienne

*Mimmo CARRIERI \**

---

*L*a fonction publique a joué un rôle décisif pendant la dernière décennie dans le domaine des relations professionnelles. Dans le contexte de modération salariale systématique dans lequel s'est inscrite l'évolution de la négociation collective de 1993 à 2000, ce secteur, rompant avec les précédentes pratiques inflationnistes, a joué un rôle de laboratoire novateur par rapport aux autres secteurs. Cette évolution de la négociation collective trouve ses origines dans l'accord tripartite de juillet 1993 et dans la loi sur la privatisation des rapports sociaux dans la fonction publique de la même année. Cet accord entre partenaires sociaux et gouvernement a été considéré comme une espèce d'accord fondamental, dans la mesure où il définit les procédures de la politique des revenus, met en place les principes de base du système contractuel et permet l'élection de nouveaux organismes de représentation à la base, les RSU (représentations syndicales unitaires). Dorénavant, la structure contractuelle en Italie sera basée, pour le secteur public comme pour le privé, sur deux niveaux de négociation : un niveau national sectoriel, avec l'objectif de garantir la sauvegarde des salaires réels, et un niveau décentralisé, l'entreprise ou le local (le « territoire »), auquel il incombe de redistribuer les gains de productivité. Il faut ici souligner quel contexte politique, qui a rendu possible la modernisation et la réforme de la fonction publique, avec un rôle central joué par les relations avec les syndicats, a duré jusqu'en 2001. Avec le succès électoral du centre-droit de Berlusconi, la route s'est ouverte vers une culture de type libéral, hostile à la fonction publique et destinée à limiter son rôle et son poids. Les accords conclus depuis

---

\* Professeur à l'Université de Teramo et ancien membre du comité directeur de l'ARAN.

cette date revêtent un caractère tactique et n'attribuent pas une fonction significative ni aux travailleurs du secteur public ni à leurs représentants syndicaux.

### **Un contexte favorable à la négociation tripartite**

Après l'échec de diverses tentatives qui, au cours des années 1980, n'apportent pas de résultats concluants, c'est grâce à cet accord que l'Italie a pu, au cours des années 1990, lancer une politique des revenus entièrement nouvelle, non seulement dans sa conception mais également par les résultats qu'elle a enregistrés. La concertation menée à bien en 1993 a été de toute première importance parce qu'elle s'est trouvée en phase avec le cycle européen de négociation de pactes sociaux et, par conséquent, elle a montré une première convergence, certes encore timide, des différentes politiques de régulation sociale dans les pays européens. En ce qui concerne l'Italie, l'accord entre le gouvernement et les partenaires sociaux a, pour la première fois, permis de mettre en place des règles du jeu claires et ne prêtant à aucune controverse dans le domaine des relations professionnelles.

### **Positions des acteurs sociaux**

L'accord de 1993 a servi de modèle et a été source d'inspiration pour les stratégies élaborées par les acteurs sociaux dans le cadre du plan quadriennal qui a suivi. Il répondait aux demandes émanant du mouvement d'ampleur nationale issu du désastre des finances publiques et de la crise du système politique. L'esprit de cohésion qui a rassemblé les acteurs sociaux à l'époque était en grande partie inattendu et a surpris bon nombre d'observateurs, mais il procédait d'une longue période d'incubation au niveau local et dans les entreprises pendant laquelle des tentatives d'association avaient été faites de manière informelle. Ces tentatives ont à leur tour permis la mise en oeuvre de la « microconcertation » (Regini, Sabel, 1989). Cet esprit de cohésion a continué d'exister grâce à plusieurs facteurs qui ont progressivement disparu à partir de 1996.

Il s'agit en premier lieu de la réputation dont jouissaient certains acteurs publics, en particulier des ministres dits techniques tels que Ciampi et Giugni, qui ont apporté la garantie que la concertation ne serait pas déséquilibrée aux dépens d'une des parties ; par conséquent, elle s'est révélée un jeu tendanciellement à somme positive, plaçant au centre des préoccupations des biens publics comme le contrôle de l'inflation et le redressement des comptes publics.

En second lieu, l'unité de fait entre les confédérations syndicales qui convergeaient vers la reconnaissance de l'importance de la concertation a

notamment fait émerger les syndicats comme des acteurs importants sur la scène politique nationale, dotés d'une influence politique considérable. En dernier lieu, les patrons, quant à eux, ont semblé apprécier les avantages présentés par la modération salariale voulue par une politique des revenus menée dans un contexte de taux de change fixes, même si la concertation n'a jamais été envisagée par la majorité des membres de la Confindustria comme un choix stratégique mais plutôt comme une solution « faute de mieux ». Ceci n'a pas empêché les employeurs de la fonction publique de s'impliquer fortement dans cette concertation après 1993.

Cependant, à partir de 1998, l'implication du gouvernement de centre-gauche dans la réduction du temps de travail à 35 heures, revendiquée par Refondation communiste et fortement combattue par l'organisation patronale Confindustria, a mis en évidence le caractère obsolète des conventions collectives adoptées au cours de la période précédente. La Confindustria a progressivement pris ses distances vis-à-vis de la concertation et de la structure de négociation à deux niveaux mise en place en 1993 et renouvelée en 1998. Le gouvernement Amato, mis en place en 2000, a aggravé le mécontentement des chefs d'entreprise, en particulier des petits patrons, et a renforcé la tendance du patronat à se poser comme l'agent principal de la modernisation en Italie en imposant ses conditions tant aux gouvernants qu'aux syndicats. Dans le même temps, les polémiques entre la CGIL et la CISL<sup>1</sup> ont progressivement accru la division syndicale et rendu impossible, au moins pour un temps, la réalisation d'une unité syndicale organique.

Par ailleurs, après 1996, il est devenu extrêmement difficile pour un gouvernement véritablement politique, tel celui de l'Olivier (coalition de centre-gauche), de jouer un rôle d'arbitre entre les partenaires sociaux, comme cela avait été parfois le cas précédemment pour les gouvernements des techniciens Amato, Ciampi et Dini qui pouvaient mettre en avant une plus grande capacité relationnelle transversale et une plus grande indépendance technique.

Toutefois, les difficultés récentes dans la mise en oeuvre d'une concertation tripartite ne doivent pas faire oublier que celle-ci est en quelque sorte victime de son propre succès. En effet, la réussite du plan de rigueur salariale a non seulement permis de maîtriser rapidement l'inflation, tombée en l'espace de quatre ans de 7 % à 1,5 % avant de remonter légèrement, mais elle a également permis l'entrée de l'Italie dans le groupe de tête des pays qui ont adopté l'euro. Le pouvoir d'achat a été essentiellement sauvé grâce à la

---

1. La CGIL et la CISL sont les deux principales confédérations syndicales italiennes (NDT).

négociation collective au niveau national. Cependant, dans le même temps, le nombre des travailleurs atypiques, non couverts par des garanties contractuelles et privés de protection sociale, a augmenté. Certains d'entre eux ont des salaires inférieurs à la moyenne des *insiders*. De plus, une grande partie des gains de productivité réalisés pendant la période n'a pas fait l'objet de négociations au niveau décentralisé et a essentiellement servi à augmenter les profits.

La société italienne a par conséquent atteint dans l'ensemble un équilibre acceptable ainsi que le montre le taux de chômage qui est passé sous la barre des 10 % au début de l'année 2001, son niveau le plus bas de la dernière décennie. On relève cependant certaines tendances centrifuges qui pourraient bien mettre cet équilibre en danger. En fait, de nouvelles inégalités sont apparues d'une part, en haut de l'échelle sociale, au bénéfice de la nouvelle classe des patrons aujourd'hui plus forte en nombre et en influence et, d'autre part, en bas de cette échelle, au détriment des travailleurs atypiques les plus fragiles et les moins qualifiés. Quoiqu'il en soit, les bons résultats enregistrés ont aussi stimulé les processus de concertation mis en oeuvre après 1993, notamment grâce aux accords de 1996 et de 1998 (Carrieri, 2001).

### **Effets des négociations en termes de relations professionnelles**

Dans leur ensemble, les négociations ont eu des effets positifs tout au long de la période 1993-2001 et permis d'effectuer une mise à jour des conventions collectives nationales de façon plus régulière et uniforme. Dans ce contexte, pendant presque toute la période, les conventions collectives de la fonction publique au niveau national ont joué un rôle moteur pour la politique salariale, tout en insufflant une certaine rigueur à l'ensemble du système. Comme le montrent les données publiées par l'ARAN (l'Agence publique pour la négociation collective), durant la période 1993-2001, l'augmentation de la masse salariale dans la fonction publique est restée de façon constante inférieure à l'augmentation enregistrée dans les autres secteurs de production, ce qui représente une importante inversion de tendance par rapport à la décennie précédente. Une dérive des salaires, que nous pourrions qualifier de dérive de fin de législature, a été constatée en 2001 mais sans modifier ni la tendance longue, ni l'évaluation qui peut être faite de l'ensemble du cycle des négociations collectives.

Après une période où, dans les années 1980, les coalitions gouvernementales autour de la Démocratie chrétienne avaient fortement entretenu le cycle politico-électoral au bénéfice de quelques catégories de fonctionnaires et de salariés des entreprises de service public, le mérite de la politique des revenus des années 1990 est d'avoir rapproché, aussi bien dans les chiffres que dans les comportements, la fonction publique des secteurs exposés au

marché. La modernisation de l'administration publique, inaugurée par la loi 29 de 1993 puis poursuivie les années suivantes au travers les lois élaborées par le ministre Bassanini, a été précédée puis accompagnée par des politiques des revenus rigoureuses conduites par l'ARAN, organisme public de négociation créé en 1994 dans le but de remédier aux imperfections du pouvoir politique discrétionnaire qui étaient apparues au cours de la période précédente.

La bonne santé des comptes publics après 1999 a néanmoins renforcé les attentes salariales dans tous les secteurs et spécialement dans la fonction publique. La garantie du niveau de salaire réel que les conventions collectives nationales étaient censées assurer selon les termes de l'accord de 1993 a perdu de sa fiabilité en raison de l'augmentation du prix du pétrole et de l'accroissement consécutif de la part d'inflation importée, car, selon les règles établies en 1993, cette part ne rentre pas dans le rattrapage salarial.

Malgré ces quelques points faibles dans le modèle de politique des revenus adopté en 1993, qui pourront nécessiter des corrections plus ou moins importantes à l'avenir, les observateurs ont enregistré, au cours de la décennie 90, une consolidation du processus de négociation sur le lieu de travail, surtout grâce au démarrage de la nouvelle forme de négociation dans la fonction publique. Différentes sources indiquent que les procédures prévues en 1993 ont contribué à stabiliser la négociation décentralisée, laquelle peut avoir lieu au niveau de l'entreprise ou du local. Sa mise en place dans la fonction publique, où elle a été renforcée et améliorée en 1997, année où on commença à l'appeler « négociation intégrée » (*contrattazione integrativa*), a permis l'élargissement de son champ d'action. Il demeure cependant que, selon les estimations, environ deux tiers des salariés de l'industrie et des services privés restent, comme dans le passé, exclus de ces négociations décentralisées. Au contraire, comme cela a été mis en évidence par une recherche effectuée par l'ARAN, les négociations de « deuxième niveau » ou décentralisées selon la définition précédente, ont pris un caractère quasi universel dans la fonction publique, grâce à des stimulants forts qui ne constituent pas pour autant une obligation de négocier. De fait, la négociation intégrée décentralisée lie la distribution d'une part de salaire à l'amélioration des résultats économiques selon des modalités qui sont préétablies par la négociation collective au niveau national.

Le facteur taille permet d'expliquer cette situation. En effet, les enquêtes sur la négociation collective dans l'industrie montrent que la propension à négocier diminue avec la taille des entreprises (Bordogna, 1997) : évidemment, ce facteur pèse très lourd dans un pays comme l'Italie, avec son appareil productif caractérisé par des petites entreprises dont la taille moyenne est relativement plus petite que celle des autres pays européens. Dans la

fonction publique, la petite taille des unités, notamment les agences locales, n'empêche pas la mise en oeuvre de la négociation intégrée mais peut en affecter la qualité et donner lieu à des contrats dérivés au contenu moins riche. L'une des raisons de cette difficulté est le développement insuffisant de la négociation au niveau local, un phénomène sur lequel se penchent depuis quelques années des chercheurs (Accornero, 1997), mais aussi des organisations syndicales. La CISL, en particulier, propose de stimuler la négociation au niveau local pour qu'il devienne l'épicentre du nouveau système conventionnel. Les ressources du local, identifiées par les spécialistes comme décisives pour l'élaboration de politiques de développement local (Bagnasco, 1988), ont fait l'objet au cours des cinq dernières années d'interventions très vigoureuses, de façon à encourager des formes de concertation à ce niveau. Les instruments de la concertation locale, conventions locales et pactes territoriaux, prévus par la législation en matière de programmation négociée, ont contribué à changer les thèmes de la concertation qui ne fixe pas seulement les règles (comme pour la politique des revenus), mais devient une cabine de pilotage pour la création de nouvelles activités productives et d'emplois nouveaux. C'est sur cette voie qu'émerge un environnement favorable au développement économique. Ces accords constituent un engagement direct des organisations représentatives des travailleurs, des chefs d'entreprise, des artisans et, parfois d'entreprises individuelles à mettre au service de projets de développement des moyens financiers, des savoirs-faire en matière d'organisation et des moyens techniques. Ainsi prend forme une tentative, intéressante mais difficile à réaliser, de combiner biens privés (mesures d'incitation individuelles) et biens publics qui deviennent l'enjeu du développement local (Cersosimo, 2000).

Cette architecture, qui a pour arrière-plan la construction de l'Union européenne, traduit en outre un certain éloignement du précédent modèle de l'intervention publique. Ce modèle, traditionnellement réservé au Sud mais aussi aux autres régions économiquement sous-développées, a été pratiqué sous diverses formes à partir de 1950. Dans ce modèle, les institutions centrales ont pour tâche d'affecter les ressources financières et de guider d'en haut le développement selon leurs propres priorités, en n'impliquant les acteurs locaux que de façon marginale. Les résultats peu satisfaisants obtenus par ces politiques ainsi que la prise de conscience des limites toujours plus grandes des choix macroéconomiques en matière de développement et d'emploi, incitent à accorder une responsabilité et un rôle croissants à la régulation au niveau local. Si l'intervention ponctuelle par le haut a permis la création de quelques jeunes pousses (*start-ups*), la logique des pactes territoriaux, promus par le Conseil national de l'économie et du travail (CNEL), a donné la priorité aux dossiers locaux et au développement à la base.

Selon quelques-unes des nombreuses enquêtes portant sur ce thème en Italie, les principaux avantages de cette série de pactes locaux concernent directement les rapports entre acteurs sociaux. Si jusqu'à présent les gains économiques obtenus restent modestes et sont encore à venir, étant donné la longueur des processus, et ne sont donc pas toujours quantifiables, il n'en est pas de même en ce qui concerne les relations entre partenaires sociaux. En fait, l'instrument que représentent les pactes favorise des rapprochements qui ne s'effectuaient pas auparavant et le renforcement de relations et de réseaux de réciprocité qui, bien qu'existants, restaient faibles. En de nombreux cas, le résultat majeur de la concertation formelle a été une concertation réelle qui a augmenté la confiance entre des acteurs sociaux dont les intérêts étaient très différents et, par là-même, permis un saut qualitatif dans les relations entre les acteurs locaux du développement. On peut dire qu'un de ses effets, pas toujours intentionnel mais pas négligeable pour autant, est d'avoir assuré l'émergence dans les différents secteurs du capital social sous-jacent qui constitue la condition sociale nécessaire au développement économique.

### **Les nouvelles formes de représentation des salariés**

La principale innovation organisationnelle des dix dernières années a été l'institution de nouvelles formes de représentation de base, les représentations syndicales unitaires (RSU), qui ont permis au système italien des relations professionnelles de se placer dans une logique d'évolution bilatérale, c'est-à-dire régie par des accords entre les partenaires sociaux.

#### ***La mise en place des RSU***

La création des RSU a eu sa première base dans l'accord de 1993 et s'inscrit dans une réforme plus large du système de représentation en Italie. Au début des années 1990, on pouvait considérer comme épuisée l'expérience des conseils de délégués, qui sont nés au cours de l'Automne chaud de 1969 et qui avaient nourri, au cours des années 1970, les poussées conflictuelles et l'enracinement organisationnel du syndicalisme italien. Ces conseils restaient puissants dans de nombreuses parties des régions du Nord, mais ils présentaient les signes d'un déclin social irréversible. Dans de nombreux cas, ils n'avaient pas été renouvelés et aucune élection n'avait eu lieu depuis de nombreuses années, si bien qu'ils étaient toujours dirigés par les mêmes personnes, de plus en plus vieilles et de moins en moins représentatives. De plus, en raison de l'hostilité des chefs d'entreprise, les conseils avaient des difficultés à pénétrer dans les petites entreprises. Et en dépit de quelques tentatives, ils n'étaient jamais parvenus à s'implanter dans la fonction publique où la représentation demeurait de type syndical. La rupture de l'unité syndicale intervenue en 1984 a encore plus compliqué la vie des conseils qui avaient été

déclarés structures de base communes à la CGIL, à la CISL et à l'UIL. L'absence de toute sanction électorale périodique a rendu, dans de nombreuses entreprises, incertaine la représentativité effective des syndicats. La diminution du nombre des adhérents de la CGIL, de la CISL et de l'UIL a remis en question leur monopole de représentation face à l'émergence de nouveaux acteurs syndicaux, tels les COBAS, en l'absence de tout critère de mesure de la force de chacune des organisations.

Les trois principales confédérations débattaient depuis longtemps déjà sur la façon d'introduire une forme nouvelle de représentation de base et sur la nécessité d'une législation d'ensemble en cette matière. Cette nécessité a aussi fait l'objet de débats parmi les chercheurs, en particulier les juristes, pendant la seconde moitié des années 1980, qui ont renforcé les arguments en faveur d'une intervention législative sur la représentation des salariés que la Constitution de 1946 avait confiée aux partenaires sociaux au travers de la négociation collective, sans que cela n'ait abouti à des résultats définitifs et convaincants. C'est l'accord tripartite de 1993 qui a défini les caractéristiques des nouvelles structures de représentation de base, les RSU, sur la base d'un compromis et qui les a rendues acceptables aussi par les chefs d'entreprise. En fait, les RSU préservent une particularité du système italien, déjà présente dans les conseils d'usine, qui réside dans la possibilité de négocier au niveau de l'entreprise. Mais ce pouvoir de négociation est maintenant partagé avec les structures syndicales locales extérieures aux lieux de travail. Pour cette raison, en plus de la représentation électorale par l'ensemble des travailleurs qui leur donne le droit d'élire leurs propres représentants, il est également prévu qu'un tiers des sièges des RSU sera réservé aux organisations signataires des conventions collectives nationales (donc pas seulement aux trois grandes confédérations). Cela permet une articulation des deux niveaux de négociation, le national et le décentralisé, définis dans l'accord de 1993. Il en ressort une structure plus équilibrée et surtout rassurante pour les employeurs. En général, ceux-ci vont trouver à la table de négociation des interlocuteurs qualifiés. Il ne s'agira pas, sauf dans quelques cas, de basistes portés sur le conflit et les revendications, mais en général d'acteurs responsables et modérés, car nécessairement liés aux organisations syndicales nationales. C'est pour cette raison qu'après environ vingt-cinq ans refont surface dans les relations professionnelles en Italie des organisations de base acceptées d'un commun accord par les deux parties, contrairement aux conseils qui étaient imposés aux chefs d'entreprise (conçus à l'origine comme des contrepouvoirs dans les entreprises) et qui n'avaient pas fait l'objet d'accords généraux entre les partenaires sociaux (Regalia, 1996).

Dans ce climat nouveau, l'accord de 1993 a été mis en oeuvre au niveau sectoriel par des accords bilatéraux, aussi bien dans les secteurs privés que

dans le secteur public. Ceci a permis aux RSU de s'enraciner rapidement dans des milieux divers, grâce à un premier cycle d'élections<sup>1</sup> qui a montré que les travailleurs appréciaient ce nouvel instrument et la possibilité de choisir les candidats et les syndicats les plus représentatifs. Ces élections ont été une grande occasion pour redonner une légitimité sociale aux confédérations CGIL, CISL et UIL qui ont obtenu une écrasante majorité des votes, confirmant ainsi qu'elles étaient bien les organisations les plus représentatives dans le paysage social italien ; ajoutons toutefois que, dans le secteur public, le syndicalisme dit autonome a rassemblé environ 20 % des votes exprimés.

Le périmètre des nouvelles structures a cependant dépassé celui des conseils d'usine seulement de peu, sans réussir à toucher la majorité des travailleurs concernés. Selon les estimations d'Ida Regalia, dans le secteur privé, les RSU représentent même moins de travailleurs que les formes de représentation qui les ont précédées. La progression concerne surtout le secteur public dans lequel la représentation par voie d'élection était inexistante. Mais le nombre des RSU élues diminue inexorablement avec la taille des établissements et cela indique donc qu'elles font face aux mêmes difficultés pour pénétrer dans les petites entreprises que les organismes qui les ont précédées ; ces difficultés se sont même accentuées car, entre temps, le nombre des petites entreprises a augmenté. En fait, les accords signés d'un côté par la CGIL, la CISL et l'UIL et de l'autre par la Confindustria et l'Intersind<sup>2</sup> engageaient seulement les adhérents des organisations patronales et non les très nombreux petits entrepreneurs présents surtout dans les régions du Nord-Est et dans les autres districts industriels et qui font partie d'autres associations ou qui, et c'est la majorité, n'adhèrent à aucune d'entre elles.

L'absence d'un droit qui peut véritablement et concrètement être exercé par tous les salariés a revigoré la demande d'une intervention législative seule en mesure de régler tous les aspects de la représentation syndicale. Dans la fonction publique, cette intervention du législateur était possible et elle s'est effectuée grâce au pouvoir d'impulsion du gouvernement, mais avec l'accord des partenaires sociaux.. En revanche, le projet de loi sur la représentation dans son ensemble de l'économie (projet de loi Gasperoni) a traîné durant toute législature de 1996-2001, sans pouvoir être adopté. La difficulté principale, à laquelle aucune solution n'a encore été apportée, concerne les modalités d'extension des RSU aux entreprises de petite taille. La Cofindustria, sans être opposée au principe même de cette extension, a exprimé une

---

1. Les RSU sont élues pour trois ans (NDT).

2. L'association patronale des entreprises publiques qui a maintenant rejoint la Confindustria,

certaine réserve, voire de l'hostilité, envers des mécanismes jugés trop contraignants pour les petites entreprises. L'éloignement progressif des positions de la CGIL et de la CISL ont certainement aussi contribué aux difficultés de la procédure parlementaire. La première était plus encline à accepter une vérification démocratique de l'activité contractuelle des RSU, en accordant une place aux travailleurs non syndiqués. La seconde est restée fidèle à sa tradition plus attachée à un modèle de représentation centré sur le principe associatif et donc sur les droits de leurs adhérents.

### **Les structures de représentation dans la fonction publique**

Le compromis obtenu entre ces deux points de vue dans la fonction publique, à un moment où les rapports entre les deux syndicats étaient meilleurs, a prouvé qu'il pouvait bien fonctionner. Ce compromis est fondé sur l'égalité de reconnaissance de deux composantes, l'une syndicale (par la mesure des adhérents), l'autre élective (par la mise en place des RSU). Il en résulte un calcul d'une moyenne pondérée qui mesure la représentativité des organisations, avec un seuil minimal fixé à 5 %. Mais la loi de 1997, dans laquelle le compromis heureux entre les différentes cultures syndicales a trouvé sa traduction, ne se limite pas à introduire des critères (pourtant décisifs) pour mesurer la représentativité des différents syndicats. Elle fixe aussi des seuils pour la validité des contrats collectifs : 51 % d'une moyenne des votes et des inscrits ou 60 % des votes seuls. De cette manière, les cours des négociations deviennent plus transparents et sécurisés. D'un côté, on établit ainsi une sélection des acteurs syndicaux admis à la table de négociation (en exigeant une représentativité qui dépasse 5 %). De l'autre, les contrats collectifs nationaux sont conclus sans contestation et sans désaccord entre syndicats confédéraux : Les seuils quantitatifs produisent un effet de renforcement de la coopération entre CGIL, CISL et UIL, qui s'étaient déjà précédemment orientées vers des comportements unitaires.

Les élections de 1998 dans les différents secteurs de la fonction publique (suivies de celles dans les écoles en 2000) et leur renouvellement en 2001 ont mis en évidence la couverture de l'ensemble de la fonction publique, y compris dans les administrations les plus petites, comme par exemple certaines agences locales, mais aussi l'ensemble des établissements scolaires du pays. Cela a permis de toucher environ trois millions et demi de travailleurs, un nombre supérieur en valeur absolue à celui qui a été atteint dans les autres secteurs. En outre, il faut signaler que la participation électorale a été très élevée, atteignant presque 80 % et dépassant par conséquent la participation aux élections politiques, lesquelles ont souffert au cours de la même période d'un abstentionnisme croissant. Les élections aux RSU ont permis de mettre sur le devant de la scène une nouvelle génération de représentants syndi-

caux, prêts à s'impliquer, qui ont affronté avec enthousiasme l'épreuve des urnes et se sont mis au travail dès le lendemain de leur élection. Elles ont également poussé les employeurs de la fonction publique à se préparer, au besoin en ayant recours à des actions de formation, aux négociations de second niveau, par une plus grande responsabilisation et en dépassant la traditionnelle délégation aux acteurs centraux.

Mais, avant tout, l'objectif premier du législateur, celui de vérifier la représentativité des organisations syndicales, a été atteint. C'est dans ce cadre que les organisations les plus représentatives du secteur ont pu être identifiées et qu'une sélection des acteurs représentatifs a eu lieu, ce qui constitue une véritable nouveauté. Dans chaque secteur, seuls cinq ou six syndicats ont dépassé le seuil des 5 % (sur la base d'une moyenne des votes et des adhérents) ce qui leur permet de participer à la négociation collective ; dans le passé, le nombre des syndicats admis à la table des négociations était souvent, dans certains secteurs, deux ou trois fois plus élevé. Seules sept organisations ont acquis le statut de représentant au niveau intersectoriel, c'est-à-dire dans l'ensemble de la fonction publique, car elles avaient atteint ce seuil dans plus de deux des huit secteurs de la fonction publique.

Les RSU ont fait la preuve de leur vitalité et de leur capacité à s'implanter, devenant ainsi le principal moteur de la réforme du système syndical italien au cours de la dernière décennie. Cette réforme ne s'est cependant pas toujours effectuée dans le calme, certains secteurs des confédérations ou certaines organisations locales ayant freiné et cherché à affaiblir le pouvoir de négociation des RSU. Mais, pour l'essentiel, cette réforme est passée, tirée par le haut, même si au niveau local l'engagement des syndicats a parfois manqué de suivi et de cohérence (Braga et Carrieri, 2001), reflétant aussi la structuration fluctuante de l'employeur public que l'on ne peut pas encore considérer comme achevés. Parmi les principaux avantages de cette innovation, en substance réussie, il faut mentionner une mobilisation sociale à grande échelle, plus importante que ce que l'on pouvait prévoir, et l'implication d'un grand nombre de jeunes ce qui, parallèlement, a fortement poussé les employeurs de la fonction publique à s'organiser.

Le rapprochement significatif des règles du secteur public et du secteur privé, qui n'était pas donné d'avance, a conduit à un dépassement du second par le premier, le secteur public devenant le plus participatif et le plus innovant sur le plan syndical. Les RSU ont été un facteur d'innovation important pour les structures syndicales, et ceci à plusieurs niveaux, aussi bien dans leurs relations avec les autres partenaires que dans leur fonctionnement interne, même si cette innovation s'est souvent heurtée à de fortes différences régionales dans la réalité italienne.

La création des RSU a en fait efficacement accompagné le processus de décentralisation des relations professionnelles, qui a été également encouragé par le patronat, tout en évitant que cette décentralisation n'échappe à toute réglementation, voire à tout contrôle. Dans le même temps, ces relations professionnelles décentralisées ont offert de nouvelles ressources aux partenaires sociaux pour équilibrer les décisions venues du centre, comme celles qu'implique la concertation nationale, facilitant ainsi la définition des modalités de fonctionnement d'une « démocratie de dialogue » (Baccaro, 2000), et, en tout cas, un rapport plus étroit et plus démocratique entre représentants et représentés sur les lieux de travail.

En novembre 2001, le renouvellement des RSU par voie d'élection dans toute la fonction publique, excepté les écoles <sup>1</sup>, a marqué une étape nouvelle dans la consolidation du système et a confirmé aussi bien l'efficacité des mécanismes d'organisation et d'enregistrement des résultats mis au point par l'ARAN que le bon accueil réservé par les usagers à ce nouveau mode de représentation. En fait, la participation a atteint les chiffres obtenus lors des élections précédentes, sans montrer de signes d'érosion ni de désaffection une fois le premier enthousiasme passé. En même temps que se confirme la représentativité des syndicats confédérés, se consolide aussi la place occupée par d'autres organisations, telles l'UGL et la RDB <sup>2</sup>, qui avaient dans une certaine mesure été pénalisées lors de la première élection par leur incapacité à passer des alliances. Ceci prouve le bon fonctionnement du modèle de représentation introduit dans la fonction publique. Ce modèle fonctionne parce qu'en substance il a été intégré par degrés par les intéressés, qui en ont accepté la logique et l'objectif principal d'une sélection de leurs représentants à la table des négociations. Les procédures de certification des résultats électoraux mises au point par l'ARAN ont prouvé qu'elles avaient également dépassé les difficultés de la période de rodage avec succès. De la même manière, se sont aussi réduites les lenteurs imposées par le mécanisme compliqué de certification du nombre d'adhérents par le comité paritaire créé par la loi 396.

### **La fonction publique, un secteur innovant en matière de relations professionnelles**

Les années 1990 ont donné une image du système des relations professionnelles dans la fonction publique complètement inversée par rapport à la décennie précédente. D'abord facteur de ralentissement du processus de

---

1. Les écoles ont renouvelé les représentations de base fin 2002, avec des résultats analogues.

2. Deux regroupements de syndicats autonomes (NDT).

modernisation, la fonction publique a constitué à partir de l'adoption de la loi de 1993 un laboratoire pour la conception et la mise en oeuvre d'innovations avec l'objectif d'améliorer l'organisation du travail et la productivité dans la fonction publique, dans le cadre de règles partagées par les acteurs et où la négociation occupe une place centrale dans la régulation sociale. Parmi les options possibles pour induire un changement parmi les employeurs dans la fonction publique, on a privilégié ce qui pourrait s'appeler le *new public management* et qui emprunte certaines de ses pratiques au secteur privé, tout en s'accompagnant d'une intense coopération entre les acteurs de la représentation collective. La fonction publique montre aussi un changement important de l'ensemble des règles du jeu qui sont désormais bien établies et assimilées par les acteurs.

La négociation collective à deux niveaux semble pour l'essentiel bien acceptée. Elle repose sur la décentralisation contrôlée où le centre fixe les règles et ouvre un espace décentralisé jouissant d'une plus grande capacité d'autoentraînement. La représentation des travailleurs a été efficacement réglée, à la différence des autres secteurs de production. Les observateurs sont de plus en plus nombreux à considérer l'administration publique comme un modèle que l'on peut exporter aux autres secteurs, en passant par la nécessité d'une sélection des représentants pour un minimum de mesure rigoureuse de la représentativité. Mais aussi d'autres domaines, comme l'accord sur l'arbitrage, ont été marqués par la présence dynamique des négociateurs publics et par la prévalence d'une optique de régulation conjointe. Dans ce sens, les modalités de la négociation intégrée constituent une grille de lecture importante pour vérifier s'il existe des conditions pour aller en avant sur la voie d'une décentralisation intelligente de la négociation collective.

### ***Premières évaluations de la place de la négociation décentralisée***

La négociation intégrée a été seulement récemment instituée dans la fonction publique et connaît une expérience encore trop courte. Cela pose immédiatement des questions sur sa consolidation tant quantitative que qualitative, d'une part, pour promouvoir sa diffusion et par conséquent faire des comparaisons avec les secteurs productifs et, d'autre part, pour vérifier sa consistance réelle, la qualité des processus amorcés et les logiques des acteurs impliqués. Autrement dit, dans la fonction publique, la question est de savoir si la négociation décentralisée, mais à caractère intégré, se présente comme le résultat d'une démarche volontariste, imposée d'en haut par des acteurs centralement placés ou bien si elle est constituée de micro-actions et s'appuie sur la capacité des représentants collectifs (tant patronaux que syndicaux) de coordonner réellement des actions à rayon réduit et impulsées aussi par le bas.

Ces interrogations sont, dans une large mesure et de façon convaincante, élucidées par une recherche menée par l'ARAN (Bordogna, 2002) qui, par son importance et sa combinaison d'une enquête quantitative et d'études de cas, dresse un tableau complet, mais aussi très nuancé. C'est un travail de recherche qui ouvre la voie à d'autres études systématiques, à des mises en relation diachroniques et à des comparaisons sectorielles ; mais déjà les premiers résultats sont riches de trouvailles significatives. Reprenons quelques-uns des résultats les plus marquants, ainsi que quelques hypothèses qu'il faudrait approfondir plus tard.

C'est la diffusion de la négociation intégrée qui apparaît comme le trait spécifique le plus marqué. En fait, l'échantillon de l'ARAN atteste ce que Bordogna (2002) définit comme « l'universalité » de la négociation, c'est-à-dire une couverture pratiquement totale des administrations étudiées<sup>1</sup>, une généralisation sans zones d'ombre et sans effets de taille ou de secteur. Ceci peut s'expliquer par les règles spécifiques de la négociation dans la fonction publique qui conditionnent l'allocation de ressources financières au niveau décentralisé à la conclusion d'accords préalables. Rappelons que, parce qu'elle est liée à des mesures d'incitation très importantes, cette harmonisation comporte deux innovations notoires qui confirment que le mécanisme de la négociation intégrée, bien qu'en partie induit, est désormais enraciné de façon durable dans les pratiques des acteurs collectifs. Lié à cela, le taux de couverture quasi général des travailleurs de la fonction publique accroît le taux de couverture par des conventions collectives signées au niveau décentralisé de l'ensemble des salariés qui, sans cela, resterait irrémédiablement minoritaire.

Il faut également souligner le fait que le processus de négociation est constant et en même temps fastidieux, à cause d'un pluralisme plus accentué (au moins dans certains secteurs comme les ministères) tant par le nombre d'acteurs que par leurs logiques d'action. Bordogna (2002) qualifie ce second aspect de la négociation de « laborieux ». Il est cependant intéressant de noter comment ce phénomène, au niveau local comme probablement au niveau national, est corrélé non seulement au nombre plus élevé de syndicats mais aussi à la diversité de leurs stratégies qui dans certains cas peut même toucher les organisations confédérales. Comparée à l'époque où la représentation syndicale était encore plus nombreuse et plus fragmentée, cette tendance apparaît donc comme moins marquée et mieux contrôlée.

---

1. Della Rocca et Rampino (2000) avaient parlé d'un « taux de négociabilité diffuse » dans le cadre d'une enquête qui fournit un tableau intéressant du cheminement de la négociation collective intégrée au niveau décentralisé.

De plus, la négociation dans les administrations publiques se déroule pour l'essentiel sans conflits ouverts, avec un petit nombre de grèves et des cas limités de ruptures des pourparlers. Ceci n'est pas vraiment surprenant dans ce contexte puisque la fonction publique est le secteur qui dans la tradition des relations professionnelles en Italie se rapproche le plus du modèle de l'échange politique classique dans lequel au niveau central les autorités politiques sont amenées à s'assurer du consentement syndical ou, tout au moins, à neutraliser le désaccord. C'est dans cette logique que s'inscrit également l'accord central sur la fonction publique qui a modifié les prévisions budgétaires fixées par la Loi de finance 2002. Par le passé déjà, cette caractéristique avait été conceptualisée comme un processus de « substitution au conflit » dans les relations professionnelles (Regalia, 1991). Ceci ne veut pas dire que dans le secteur public les relations entre les partenaires ne génèrent pas de tensions, d'affrontements et de conflits que l'on pourrait appeler virtuels, mais le conflit ouvert est plutôt utilisé comme un dernier recours (comme d'ailleurs dans d'autres pays) et non pas comme un moyen d'action habituel. Il s'agit d'une différence par rapport à ce qui se produit dans l'industrie, où le recours au conflit est lié à des situations critiques ou à des rapports de force favorables, ou encore dans des entreprises de service public où le durcissement des conflits renvoie dans de nombreux cas aux efforts déployés par de petites ou nouvelles organisations pour être reconnues (un aspect que les règles sur la représentation parviennent à contrôler et à limiter dans les administrations publiques). De plus, les occasions de conflit, proclamé et effectif, semblent être canalisées surtout vers le niveau national, qui absorbe la plus grande part des forces et des ressources, y compris celles qui sont de nature symbolique.

Quant à la qualité et à la portée de la négociation intégrée, le nombre de sujets traités constitue un indicateur significatif. Plus le nombre de sujets abordés est grand, plus la capacité régulatrice des acteurs est grande, mais cela induit aussi une tendance à élargir les espaces de régulation bilatérale dans les relations du travail. Malgré certaines ambivalences, on peut retenir que le fait que dans presque 60 % des accords, plus de dix thèmes de négociation ont été traités à la fois doit être, en premier lieu, imputé à la consolidation de la négociation intégrée. A l'inverse, les exemples d'accords signés dans le passé frappent par leur caractère épisodique et leur portée réduite.

Même les thèmes abordés le plus souvent dans les accords récents, des augmentations générales à celles liées à la productivité, en passant par la distribution des ressources sous forme d'avantages annexes au salaire, par les primes de risque et de pénibilité jusqu'aux critères et systèmes d'évaluation, montrent que l'attention des acteurs s'est portée vers les objets les plus proches des résultats économiques et de la gestion du personnel, lesquelles sont

inextricablement liés. Cela relève sans doute des obligations contenues dans les conventions nationales mais aussi des choix effectués par les acteurs au niveau décentralisé. Ce qui ressort de tout ceci est aussi l'exigence, peut-être l'habitude, de régler de façon minutieuse les différents aspects de l'organisation du travail et de la gestion du personnel, ce que Bordogna (2002) appelle « l'hyper-régulation ». Ce dernier point trouve son explication aussi bien dans un modèle de relations professionnelles que dans les frontières souvent floues entre activité de négociation et institutionnalisation de la concertation que la première cherche à absorber comment l'attestent les données et les analyses contenues dans les études de cas.

Chez les acteurs, employeurs comme syndicalistes, il existe une confiance dans la négociation collective comme élément central du système public de la gestion du personnel et comme un puissant instrument de régulation ; cette confiance est peut-être naïve, car elle est en diminution dans les autres secteurs où l'idée a été peu à peu admise que la négociation peut beaucoup, mais qu'elle ne peut pas tout. Il n'est pas facile de déterminer le rôle joué par la taille des unités de production dans ces caractéristiques qualitatives, même si certains thèmes de négociation comme les ressources supplémentaires, les politiques organisationnelles, l'égalité des chances et les économies de gestion sont abordés plus fréquemment dans les administrations les plus grandes. Comme le souligne Bordogna (2002), la corrélation la plus significative est celle qui lie l'ampleur des sujets abordés au nombre de représentants syndicaux présents à la table des négociations. Au bout du compte, le pluralisme syndical conduit à une plus grande variété dans les accords signés. On pourrait même avancer que, en présence d'un grand nombre d'acteurs, la négociation intégrée tend à aboutir à une espèce de négociation par étapes successives dans laquelle chacun apporte sa pierre et aucune logique d'efficacité ne s'affirme dans la sélection des thèmes abordés.

Quant à l'aspect de la taille, il ne joue pas le rôle de fonction de différenciation ni de principale variable explicative comme dans les autres secteurs. On pourrait avancer l'hypothèse que la taille a, dans tous les cas, son importance. Dans le cas des administrations très petites comme les agences locales, il manque une masse critique suffisante pour que le processus de négociation soit pertinent. Dans le cas des administrations plus grandes, comme le montre l'étude du cas de l'hôpital de Niguarda (Ponzellini, 2002), la taille contribue à augmenter le volume de l'*input* et le degré de complexité de la négociation qui en découle. On pourrait, par conséquent, affirmer que si la taille de l'établissement fonctionne dans les autres secteurs comme une sorte de seuil quantitatif, dans la fonction publique, elle agit plutôt comme un seuil qualitatif, favorisant des négociations plus riches et plus efficaces. Il ne fait aucun doute que les conventions les plus récentes signées au niveau sec-

toriel ont donné une impulsion supplémentaire au développement des pratiques d'évaluation périodique, sinon permanente, du personnel ainsi qu'à l'introduction de systèmes de différenciation salariale au mérite et à une évolution vers une organisation du travail plus allégée et plus flexible.

### **Conclusion : limites des nouvelles formes de relations professionnelles**

Globalement, les innovations ont été importantes et nombreuses, même un peu trop peut-être, au point de rendre problématique la cohérence de leurs effets. Il ressort des études de cas que certaines dispositions contractuelles sont décousues et difficiles à appliquer. On constate une tendance des syndicats à vouloir généraliser des mécanismes d'intéressement du personnel qui deviennent ainsi peu productifs. Parallèlement, émergent de nouvelles initiatives de l'employeur avec un profil plus managérial, lié à l'existence de structures spécialisées dans les relations avec les syndicats.

Les colloques sur la négociation collective dans certains secteurs organisés par l'ARAN ont, eux aussi, dressé le même tableau en clair-obscur, montrant un processus d'innovation bien établi qui a donné des résultats significatifs, voire inimaginables dans certains secteurs il y a seulement quelques années. Elles ont également mis en évidence certaines résistances, de nature surtout culturelle, et des retards dans la mise en oeuvre d'une logique de valorisation du mérite et des performances. Comme Bonaretti (2000) l'a très justement noté, pour innover il ne suffit pas de disposer des bonnes réglementations et des bons instruments mis au point, pour la plupart, au cours de ces dernières années mais il faut également de « nouvelles cultures et de nouvelles compétences », la construction d'un réseau de compétences professionnelles qui n'existe pas encore. La gestion du personnel encore trop institutionnalisée, comme l'affirment certains observateurs, constitue une limite en ce qu'elle représente la difficulté inhérente à la négociation intégrée de prendre ses distances avec une logique de procédure et de contrôle pour adopter des instruments de régulation plus légers.

Afin de résumer d'une formule ce tableau, positif mais encore incomplet, nous utiliserons celle du « pluralisme sans marché » qui a marqué les années 1980 (Bordogna, 1991). Aujourd'hui, le pluralisme syndical a été nécessairement réduit et le marché a introduit d'importants facteurs de correction et d'incitation dans le domaine de la gestion du personnel – un marché dosé et régulé, qui, s'il continue sur cette voie, peut parvenir à de meilleurs résultats.

*Traduit de l'italien par Udo Rehfeldt.*

**Références bibliographiques :**

- Accornero A. (1997), « Le piccole imprese e le relazioni industriali », in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*.
- Baccaro L. (2000), « La democrazia aggregativa nei sindacati », in *Quaderni di rassegna sindacale-lavori*, n°1.
- Bagnasco A. (1988), *La costruzione sociale del mercato*, Bologna, Il Mulino.
- Bonaretti M. (2000), Préface à Della Rocca/Rampino, *op. cit.*
- Bordogna L. (1991), *Pluralismo senza mercato*, Milan, F. Angeli.
- Bordogna L. (1997), « Un decennio di contrattazione aziendale nell'industria », in Bellardi. Bordogna L. (ed.), *Relazioni industriali e contrattazione aziendale*, Milan, F. Angeli.
- Bordogna L. (ed.) (2002), *Contrattazione integrativa et gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998-2001*, Milan, F. Angeli.
- Braga A., Carrieri M. (2001), *Delegati a Milano*, Rome, Donzelli.
- Carrieri M. (2001), *Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale*, Rome, Ediesse.
- Cersosimo D. (2000), « I patti territoriali », in Cersosimo D./Donzelli C., *Mezzo Giorno*, Rome, Donzelli.
- Della Rocca G., Rampino L. (eds.) (2000), *Prima della contrattazione integrativa*, Cosenza, Rubbettino.
- Ponzellini A.M. (2002), « L'Ospedale nigrarda Ca'Granda », in Bordogna (ed.).
- Regalia I. (1991), *Al posto del conflitto*, Bologna, Il Mulino.
- Regalia I. (1996), « I consigli di fabbrica in Italia. Vantaggi e costi dell'informalità nelle relazioni industriali in azienda », in *Ires Materiali*, n°1-2.
- Regini M., Sabel C. (1989), *Strategie di riaggiustamento industriale*, Bologna, Il Mulino.