Italie

Accord salarial dans la fonction publique

Udo REHFELDT

Le 27 mai 2005, le gouvernement a conclu un accord de renouvellement de la convention collective dans la fonction publique. L'accord aurait dû être renouvelé il y a déjà un an et demi et il a fallu quatre journées de grève et la menace d'une grève générale pour que le gouvernement ouvre enfin les négociations avec les syndicats. Même pour l'Italie, il s'agit d'un retard inhabituellement long. L'accord concerne 3,5 millions de travailleurs de la fonction publique italienne qui sont repartis en 9 sous-secteurs dont les plus importants sont l'éducation (1,3 million), la santé (0,7 million), les administrations régionales et locales (0,6 million) et les ministères (260 000) [1].

Selon l'accord tripartite de juillet 1993, une convention collective sectorielle a une durée de 4 ans, la partie salariale doit être renégociée tous les deux ans. Les augmentations salariales ne doivent pas dépasser le taux d'inflation programmé par le gouvernement. Un rattrapage est prévu après deux ans si le taux d'inflation constaté dépasse le taux d'inflation programmé, ce qui est arrivé systématiquement pendant la dernière décennie. En principe, des accords de « deuxième niveau » (entreprise ou territoire, dans la fonction publique : sous-secteur) peuvent prévoir des augmentations supplémentaires en fonction des performances économiques, mais cette possibilité est limitée dans la fonction publique. Le précédent accord biennal 2002-03, qui avait fixé une augmentation salariale moyenne de 5,7 %, était arrivée à échéance fin 2003. Pour son renouvellement pour la période 2004-05, les organisations syndicales avaient demandé une augmentation de 8 % (rattrapage compris), mais le gouvernement n'était pas disposé à aller au-delà de 4,3 %. Cette limite a été imposée par le Premier ministre Silvio Berlusconi qui était confronté à des divergences fortes sur cette question à l'intérieur de sa coalition.

La coalition au pouvoir divisée

Les partis Alliance nationale (AN) et l'Union des démocrates chrétiens (UDC), qui ont une large clientèle dans la fonction publique, étaient disposés à être plus généreux, alors que Forza Italia et la Ligue du Nord étaient partisans d'une po-

1. Les militaires et les policiers avaient déjà auparavant renouvelé leur convention collective.

litique de restriction budgétaire. Berlusconi voulait absolument éviter le renouvellement du précédent de 2002, quand le ministre de l'Intérieur Gianfranco Fini (AN) avait imposé un accord généreux dans la fonction publique. Cette fois-ci, Berlusconi souhaitait écarter Fini de la négociation et avait donné un mandat à négocier à trois ministres : le ministre de l'Economie, Domenico Siniscalco, le sous-secrétaire à la présidence du Conseil, Gianni Letta et le ministre de la Fonction publique, Mario Baccini.

Il a fallu cependant quatre journées de grève nationale et la menace d'une grève générale[1] pour que le gouvernement soit enfin disposé à ouvrir la négociation en mai 2005. Ce tournant a aussi été provoqué par les mauvais résultats de la majorité gouvernementale lors des élections régionales d'avril 2005. Pour enrayer la chute de sa popularité, le gouvernement était décidé à lâcher un peu de lest en faveur de sa clientèle traditionnelle. Ont commencé alors une série de négociations « informelles » avec des dirigeants syndicaux dans des lieux inhabituels et quasi secrets (hôtel, maison privée …). Elles ont abouti à un compromis : une augmentation moyenne de 5,01 %, qui correspond à une augmentation mensuelle de 100 € pour les fonctionnaires ministériels [2].

La surprise est venue de Berlusconi qui a fait sauter ce compromis et s'est adressé à la population par l'intermédiaire de la télévision, en expliquant qu'il s'y opposait, parce qu'il considérait le coût budgétaire excessif. Il a aussi évoqué des raisons d'équité, faisant valoir que cette augmentation créerait une injustice par rapport à la moyenne de 86 € d'augmentation dont doivent se contenter les salariés du privé. Cette intervention a donné aussi des gages au patronat de la métallurgie, qui devait négocier le renouvellement de sa convention collective et qui redoutait la perspective d'un leadership salarial de la fonction publique avec des effets amplificateurs sur l'inflation et les revendications syndicales. Pour aider les entreprises privées à financer les augmentations salariales, le gouvernement a alors envisagé des exonérations fiscales. Cette idée a cependant rencontré l'opposition de la Ligue du Nord et celle de Gianfranco Fini, qui a retourné l'argument de l'équité, en refusant à son tour que l'on favorise un secteur (entreprises et salariés du privé) par rapport à un autre (fonction publique).

Le compromis final : salaires, productivité, mobilité

Finalement, Berlusconi a proposé un nouveau compromis : il accorderait les 5,01 % si les syndicats acceptent un effort pour la productivité des services publics.

1. La dernière journée de grève a eu lieu le 18 mars 2005. Selon les organisations syndicales, elle a été suivie par 80 % des travailleurs (18 % selon le gouvernement). Début mai, les trois confédérations syndicales ont posé un ultimatum : ouverture de la négociation ou grève générale. Mi-mai, les modalités de cette grève générale ont été définies. Il devait s'agir d'une grève de 4 heures, mais organisée par rotation régionale tout au long du mois de juin.
2. Selon une enquête récente, le salaire mensuel moyen de la fonction publique est de 2 091 € bruts par mois. Cette moyenne cache des différences importantes. Ainsi un diplomate ou préfet de police gagne 4 505 €, un professeur d'université 2 782 € et un employé régional 1 767 € en moyenne.

Sa proposition s'inspire explicitement du plan Blair pour la « diminution de la bureaucratie » et pour l'amélioration des services publics en Grande-Bretagne. Blair avait programmé la suppression de 100 000 postes – Berlusconi en prévoit autant : 110 000 postes seront supprimés jusqu'en 2007 (mais ce chiffre comprend 50 000 suppressions déjà réalisées en 2003-2004). Cette réduction s'effectuera essentiellement par un gel des recrutements, et le non-remplacement des départs naturels. D'autre part, 50 000 personnes seront « mises en mobilité », c'est-à-dire transférées d'une région à une autre (surtout du Sud au Nord) ou d'un secteur à un autre. La « diminution de la bureaucratie » signifie essentiellement la diminution du personnel occupé à administrer l'administration (gestion du personnel, logistique etc.) et son redéploiement vers le *front office* (contact avec les usagers). D'autres économies sont attendues par un recours accru à l'informatique.

Sur la base de ces propositions, un accord est signé le 27 mai entre le gouvernement et les trois confédérations syndicales CGIL, CISL et UIL ainsi que les syndicats autonomes UUGL, CISAL et CONFSAL. Les Cobas (comités de base) ne signent pas, mais veulent continuer la lutte. Les trois confédérations retirent leur préavis de grève générale.

La signature de l'accord a failli échouer au dernier moment, parce que le gouvernement a voulu inclure un passage qui évoque la nécessité de revoir les mécanismes de l'accord tripartite de 1993. Le gouvernement Berlusconi souhaite notamment allonger la durée des conventions salariales de deux à trois ans et décentraliser la négociation vers le niveau de l'entreprise, de façon à lier une plus grande partie des augmentations salariales à la productivité. La CISL et l'UIL se sont déclarées favorables à une telle révision, mais la CGIL y est résolument hostile. Pour éviter d'inclure ce passage dans l'accord, le secrétaire général de la CGIL a tout simplement quitté la table de négociation au milieu de la nuit. Le gouvernement s'est alors contenté d'envoyer aux organisations syndicales une lettre les convoquant à une prochaine négociation sur ce thème.

La face cachée de l'accord

La négociation de l'accord sur la fonction publique a mis en évidence une série de dysfonctionnements. Normalement, c'est l'Agence pour la négociation dans la Fonction publique ARAN qui aurait dû négocier le renouvellement de la convention collective. L'ARAN a été mise en place en 1993 pour soustraire la négociation collective à l'influence des cycles électoraux et négocier avec les syndicats sur la base d'une enveloppe budgétaire mise à sa disposition par le gouvernement. Déjà dans le passé, les organisations syndicales avaient préféré négocier directement avec les ministres, avec l'objectif d'augmenter les sommes initialement allouées. Cette fois-ci, l'interférence des politiques s'est encore accentuée : la négociation était menée directement par les dirigeants des confédérations syndicales et un certain nombre de ministres.

Paradoxalement, les employeurs étaient plus divisés que l'interlocuteur syndical, alors que la situation est parfois inverse dans les négociations du secteur privé. Le compromis final paraissait davantage comme un compromis à l'intérieur du gouvernement qu'avec les syndicats. L'ARAN a été vidée de sa fonction négociatrice et dégradée au rôle

d'une agence technique chargée de redistribuer les augmentations accordées entre les différents sous-secteurs de la fonction publique.

Les dissensions à l'intérieur du gouvernement ont été largement responsables du retard de la négociation. Les négociateurs patronaux du secteur privé ont exprimé leur mécontentement par rapport à ce retard. Il contribue indubitablement à la distorsion de la dynamique salariale, car les augmentations retardées interviennent maintenant de façon concentrée et alimentent l'inflation. D'autre part, la fonction publique a désormais clairement le leadership salarial. Les négociations dans les autres secteurs vont s'inspirer de cet accord. Déjà depuis plusieurs années, les augmentations dans la fonction publique dépassent systématiquement celles du secteur privé. Certains secteurs du patronat s'inquiètent d'une possible contamination du secteur privé, exposé à la concurrence étrangère, dont résulterait une dégradation de la compétitivité.

Dans un discours devant le patronat turinois, le ministre de la Fonction publique, Domenico Siniscalco, un économiste universitaire, a tenu à rejeter les critiques patronales : il s'agit d'un accord équilibré, non seulement en terme d'augmentation salariale, mais surtout, parce qu'il s'accompagne de processus de mobilité et de gains de productivité. En fait, l'accord du 27 mai contient seulement un engagement de principe en faveur de primes de productivité et de la mobilité du personnel. Les détails seront réglés dans les semaines à venir dans le cadre la négociation sur la répartition sectorielle dont est maintenant chargée l'ARAN.

Les syndicats de la fonction publique sont satisfaits de l'accord, surtout parce qu'il signifie une défaite pour le gouvernement et le patronat qui ont voulu imposer un blocage général de la négociation de branche. La partie reste cependant ouverte, car patronat et gouvernement continuent à réclamer une révision de l'accord tripartite de 1993, avec comme objectif de réduire, voire d'abolir la négociation salariale sectorielle. Une telle renégociation ne se fera pas facilement sur la base d'une position syndicale commune, car il sera difficle de trouver un accord entre la CGIL et les autres syndicats sur ces principes. En effet, la CGIL refuse d'abandonner la priorité de la négociation sectorielle, alors que la CISL et l'UIL seraient disposées à accepter un système de négociation plus décentralisé et plus lié à la productivité, considérant que les mécanismes de l'accord de 1993 ont produit trop de conflictualié dans le pays. Pour le moment cependant aucun des protagonistes n'envisage une révision sans le consentement de la CGIL qui continue à représenter à elle seule, par le biais de l'audience électorale, environ la moité des travailleurs italiens.

Sources :

Il Sole-24 ore, presse syndicale, *Eirobserver*.