

« Pactes sociaux et dimension de genre en Italie »

par Marzia Barbera et Fausta Guarriello

1. Introduction

La concertation sociale des années '90.

Au cours des années '90 on a assisté dans les grands pays européens à une diffusion simultanée de pactes sociaux, c'est à dire d'accords signés d'une part par le gouvernement ou d'autres acteurs politiques locaux et, d'autre part, par les organisations syndicales et patronales, portant sur des objectifs de politique macro-économique et sociale.

Plusieurs experts ont parlé d'un "Sisyphes corporatiste" pour caractériser la croissance et le déclin des pratiques coopératives relevant des différents systèmes de concertation sociale européens au cours des dernières décennies (Schmitter et Grote 1997). Par rapport aux problèmes posés par la fin du fordisme et par la crise de l'Etat providence ils ont proposé une approche alternative au néo-libéralisme, capable de succéder aux vieux modèles pluralistes.

Mais une analyse plus approfondie montre les différences qui existent entre la nouvelle concertation sociale et les accords négociés avec le gouvernement au cours des années '80. Alors que ces derniers reposaient sur un échange politique clair entre le contrôle des dynamiques salariales et la paix sociale d'une part, l'intervention publique ayant un caractère de redistribution et de légitimation du syndicat en tant qu'interlocuteur privilégié d'autre part, les accords des années '90 renvoient à un échange politique moins évident.

Dans un contexte social et économique instable et porteur de risques, si le syndicat peut encore proposer coopération et modération salariale, ce que peut proposer en échange l'acteur public est moins clair. En effet l'acteur public dispose désormais de ressources limitées pour maintenir le niveau de prestations sociales et garantir l'emploi. Néanmoins, au moins en Italie (mais aussi dans des pays comme l'Irlande ou les Pays-Bas) les organisations syndicales ont accepté les termes de l'échange.

L'expérience de concertation des années '80 s'était terminée par une rupture de l'unité syndicale due au désaccord survenu entre les principales confédérations sur le bilan final des coûts et bénéfices de la concertation. Au début des années '90, la reprise de la négociation néo-corporatiste s'est faite avec l'accord de toutes les organisations syndicales bien que l'Etat ait moins

de ressources et que les associations patronales poussent à une déréglementation du marché du travail et à une décentralisation de la négociation collective (Negrelli 2001).

Comment cette situation s'explique-t-elle ?

L'hypothèse formulée par les spécialistes de relations professionnelles est que la reprise des pactes sociaux est liée à plusieurs facteurs externes, en particulier : l'intégration économique qui a imposé un assainissement des comptes publics et le contrôle de l'inflation, l'accroissement de l'autonomie des organisations syndicales par rapport aux forces politiques affaiblies et déconsidérées après la série d'enquêtes judiciaires engagées pour corruption.

Cela a conduit à une plus forte institutionnalisation de la participation syndicale à la politique des revenus et à un affaiblissement des liens avec les partis politiques. S'ajoute à cela le chômage en tant que problème central des économies européennes et le recours à la concertation comme moyen d'endiguer les tendances au dumping social et à la concurrence par le bas entre régimes nationaux.

L'architecture de la négociation collective en est sortie modifiée dans le sens d'une plus forte centralisation et formalisation au point que l'accord du 23 juillet 1993 est considéré par beaucoup non seulement comme le point de départ de la période des pactes sociaux mais aussi comme l'acte fondateur d'une nouvelle constitution du système de relations professionnelles italien. L'accord introduit des critères et des règles destinées à renforcer la cohérence entre politique des revenus et politique contractuelle (surtout en matière de salaire) et à définir clairement les compétences de chaque niveau de négociation (niveau central et niveau de l'entreprise).

Le contenu de la concertation est déterminé, outre la nécessité de contrôler l'inflation et les déficits publics, par ce que l'Etat et les syndicats mettent sur la table des négociations à la place des ressources traditionnelles, à savoir : pour le premier, des politiques publiques destinées à combattre le chômage, pour les seconds une implication plus forte des partenaires sociaux dans la définition des politiques d'emploi et dans la réforme des garanties sociales. On retrouve, dans l'accord de 1993, toutes les orientations des réformes du marché du travail et du système de sécurité sociale qui seront mises en œuvre plus tard par les gouvernements de centre-gauche. Ces réformes relèvent d'un modèle des pactes sociaux que l'on peut qualifier de corporatiste, dans lequel les pactes nationaux servent avant tout à fixer des objectifs stratégiques de moyen terme dont la réalisation est ensuite confiée à la négociation décentralisée et à un mélange d'interventions gouvernementales, législatives ou émanant des partenaires sociaux (Bellardi 2002, p. 90).

La perspective est celle d'une flexibilité contrôlée du marché du travail et d'une re-régulation (plutôt que d'une dérégulation) des rapports individuels de travail.

Le résultat de ces variables du modèle néo-corporatiste traditionnel est que le centre de la concertation s'est déplacé sur les grands thèmes de la politique économique (pacte de stabilité, entrée dans le système de la monnaie unique), et que les politiques pour l'emploi et les politiques sociales ont pris une importance croissante dans les négociation tripartites, depuis le Pacte pour l'emploi de 1996, dont l'objectif était de favoriser la gouvernance des dynamiques pour l'emploi et de diminuer progressivement le chômage tout en évitant l'inflation (Bellardi 2002, p. 92; Regini 279), jusqu'au Pacte pour le développement et l'emploi du 22 décembre 1998 (Pacte de Noël).

Deux impulsions ultérieures ont complété ce schéma : le processus de Luxembourg (l'application du titre VIII du Traité d'Amsterdam qui a révisé les traités en introduisant des nouvelles compétences communautaires dans le domaine de l'emploi) ; l'expérience des pactes territoriaux, fortement encouragée par l'Union européenne, dans lesquels les objectifs de développement local et d'emploi sont étroitement imbriqués. Les deux stratégies donnent un grand poids au dialogue social (mais l'UE préfère maintenant employer le terme de partenariat) comme forme de gouvernance à privilégier.

Le cadre mis en place a mis à dure épreuve les catégories traditionnelles du droit du travail, en particulier celles qui découlent de la structure bilatérale des rapports collectifs, en introduisant un nouvel équilibre entre les règles substantielles et les règles procédurales entre les niveaux centralisés et les niveaux décentralisés de régulation (Caruso 2002).

L'objectif de la communication proposée est d'analyser l'émergence dans le processus de concertation de deux grands sujets sociaux, celui de l'inégalité de genre et celui de l'immigration, thèmes qui sont imbriqués, même si les stratégies mise en œuvre à lors propos restent en général distinctes. On analysera comment ces thèmes sont traités, quels sont les acteurs impliqués, quels sont les changements issus de la concertation.

La communication fait le point sur l'efficacité des mesures introduites par la concertation nationale et territoriale par rapport aux problèmes d'emploi des femmes, notamment de celles appartenant aux groupes ciblés par les différents pactes. Elle s'attachera à mesurer l'impact des mesures prises localement en vue de favoriser l'insertion de groupes de femmes ayant des difficultés spécifiques (femmes au chômage technique, immigrées, femmes de plus de 55 ans, femmes ayant abandonné des parcours de formation, femmes ayant des enfants en age pré-scolaire, femmes dans l'économie informelle). Un volet spécifique sera consacré à la prise en compte par la concertation des acteurs locaux (municipalités, associations patronales et syndicales, autorités publiques, chambres de commerce, services sociaux, écoles, etc.) des problèmes d'insertion des femmes immigrées dans le contexte social, culturel et économique des territoires d'accueil et de leur liens avec les pays d'origine.

C'est surtout à ce niveau que la concertation s'est développée concrètement sur ces sujets en ayant prioritairement recours aux pactes territoriaux comme instrument des politiques d'intégration dans la citoyenneté sociale (Caruso 2002, p. 25 e p. 30).

2. Pacte de Noël et dimension de genre: une fausse rencontre

Le pacte social pour le développement et l'emploi a été signé à la veille de Noël et c'est pourquoi il est appelé depuis lors Pacte de Noël. En introduction on y retrouve l'engagement du gouvernement et des partenaires sociaux d'ouvrir une nouvelle phase de concertation visant à assurer les objectifs du pacte par le contrôle de la politique des revenus et du déficit budgétaire, mais aussi par une stratégie intégrée entre politiques macro-économiques, politiques du travail et politiques de l'emploi, avec une attention prioritaire au Midi et aux aires faibles du pays.

L'on considère que les marges de manœuvre disponibles après l'entrée de l'Italie dans l'Union monétaire pourront être utilisés pour la lutte au chômage en « attribuant à l'emploi une priorité comparable à celle donnée auparavant aux objectifs de redressement financier », en cohérence aux nouveaux engagements pris par l'UE après le Conseil extraordinaire de Luxembourg de novembre 1997, entièrement consacré à l'emploi¹.

Le Pacte précise qu'une attention particulière sera consacrée au sujet de l'égalité de chances entre hommes et femmes. Il ne s'agit pas d'une affirmation inédite dans les textes issus de la concertation sociale. Néanmoins elle prend appui dans ce cas sur une série d'instruments inspirée à la stratégie du *mainstreaming* de genre, déjà adoptée par l'UE lors de son énonciation à la Conférence de Pékin des Nations Unies en 1995 et adoptée par le gouvernement italien de l'époque, présidé par Romano Prodi, dans la directive concernant les « Actions visant à promouvoir l'attribution de pouvoirs et de responsabilités aux femmes, et à assurer la liberté de choix et la qualité sociale aux femmes et aux hommes » du 27 mars 1997.

L'engagement à dépasser la perspective sectorielle –au sens traditionnel reconnu aux politiques pour l'égalité de chances- au but de réaliser une action de diffusion du point de vue de genre dans toute politique issue de la concertation nationale et territoriale ne resta pas, comme ailleurs, une simple affirmation, mais *va se traduire dans une procédure et une évaluation politique*.

Le Pacte en fait reconnaît de manière générale une grande importance aux instances de vérification en tant que « méthodes de partage d'objectifs ». Lors de la séance de printemps, consacrée à la discussion des lignes budgétaires et du Plan national pour l'emploi, le Pacte prévoit que le gouvernement et les partenaires sociaux évaluent, entre autres, “les implications directes et

¹ L'”européanisation” des accords tripartites se retrouve aussi dans le nouveau cadre institutionnel qui assigne au dialogue social le rôle prioritaire de mise en œuvre des directives.

indirectes des lignes d'action issues de la concertation sociale sur la réalisation de l'égalité de chances entre hommes et femmes en ce qui concerne les occasions d'emploi et de parcours professionnels, ainsi que de création d'entreprises ».

Le changement de méthode par rapport aux interventions spécifiques consacrées à la promotion de l'égalité de chances ne saurait être plus évident. Selon le Pacte l'égalité de chances devient un critère d'évaluation général de l'efficacité et de l'équité *de toute action*. On dirait que le thème de l'égalité de genre, jusqu'à là considéré une « question de femmes », devienne une question de tous, une priorité politique, le flux du courant principal des décisions collectives.

S'il est vrai que, comme quelques uns le dit, les pratiques de collaboration corporatistes permettent aux acteurs publics de *corriger et définir* les objectifs des acteurs sociaux (Cella, Bordogna 1999), on peut soutenir que par le Pacte de Noël les objectifs énoncés par le gouvernement dans la directive déjà citée sur le *mainstreaming* deviennent des objectifs partagés par les grandes organisations sociales.

On peut se poser la question si les acteurs qui ont sousigné cet engagement étaient conscients de ses implications.

Le premier suivi donné au Pacte a eu lieu au printemps 1999. Les institutions pour l'égalité (Ministère pour l'égalité des chances, Comité national pour l'égalité des chances et Conseillère nationale pour l'égalité auprès du Ministère du travail) ont présenté à la Séance sur l'égalité des chances des documents où elles essayaient de mettre en place une « analyse de genre » des propositions législatives majeures (allégement des charges fiscales et des cotisations sociales pour les entreprises au but de diminuer le coût du travail ; réforme des mécanismes de chômage technique et des politiques de soutien à l'emploi, réforme de l'administration publique). On a présenté à cette occasion des données statistiques portant sur le monitoring de genre du système de soutien financier aux entreprises élaborées par un Observatoire ad hoc, créé au but d'évaluer l'impacte de lois et de plans d'aides aux entreprises. Un projet de loi de réforme du système statistique national a été avancé pour mettre en évidence les différences de genre de toute donnée statistique officielle.

Les trois organismes pour l'égalité se font promoteurs de propositions en matière de politiques actives de l'emploi, de réformes des lois de protection des salariées mères, de congés parentaux, de travaux atypiques, de formation. Toutes ces propositions se veulent inspirées de l'idée qu'il y a des caractéristiques et de besoins spécifiques aux femmes, ainsi que de la diffusion de la culture de *mainstreaming* chez les sujets qui gèrent le marché de l'emploi. Finalement on insiste sur le renforcement des Conseillères pour l'égalité, qui constituent un réseau diffusé sur tout le territoire national, capable par là d'assurer une présence dans tous les lieux de prise de décision.

L'effort de faire progresser les pratiques dans le sens indiqué par le Pacte ne concerne que quelques participants aux négociations. Il s'agit notamment de ceux qui participent à la « Séance annuelle pour l'égalité des chances », soit les organismes pour l'égalité du Gouvernement ainsi que quelques responsables pour les politiques féminines des organisations syndicales. Alors qu'on discute des grands sujets politiques (réforme de l'Etat providence, mesures de soutien à l'emploi) ces personnes disparaissent des négociations et à leur place reviennent les « vrais titulaires » de la négociation : les ministres économiques, les secrétaires des organisations syndicales et patronales. Parmi eux, en premier rang (mais non plus en deuxième) *on ne retrouve aucune femme*.

La contradiction est manifeste : on dévitalise la logique de *mainstreaming* en limitant son exercice à des séances séparées et ségréguées, qui ne permettent qu'il s'avère le *courant principal* de discussion. Cette tendance se trouve confirmée l'année suivante, lors de la deuxième (la dernière) « Séance pour l'égalité des chances ». A cette occasion on avance la proposition d'un « *Plan national d'action* » consacré aux problèmes de l'emploi des femmes, ainsi que d'autres propositions. Ce *Plan*, soumis par le gouvernement à l'approbation de l'UE dans le cadre des stratégies nationales pour l'emploi, est destiné à ne pas se réaliser. La perte aux élections de 2000 de la coalition de centre-gauche et le debout du nouveau gouvernement présidé par M. Berlusconi mettent fin à la voie italienne à la concertation. Une nouvelle phase de relations professionnelles va s'instaurer, dominée non plus par les pratiques de concertation, mais de « dialogue social », ce qui renvoie à une idée différente, qui porte à l'exclusion de CGIL, la plus importante confédération syndicale italienne. La Ministre chargée de l'égalité des chances ne paraît pas non plus intéressée aux pratiques de *mainstreaming*, mettant fin à la brève saison où on avait essayé de faire rencontrer concertation et politiques de genre.

Il n'est pas nécessaire de regarder les issus décevants du Pacte de Noël, la mise en œuvre purement rituelle des suivis donnés aux objectifs de genre prévue, l'absence d'influence concrète sur les décisions à prendre ou de correction des décisions déjà prises, pour arriver à comprendre pourquoi l'expérimentation a bientôt échoué. Il faut plutôt se demander quelle coalition d'intérêts a soutenu l'engagement en matière de *mainstreaming* et quelles chances novatrices s'accompagnaient d'une telle stratégie.

On peut répondre que l'insertion du principe du *mainstreaming* lors de la signature du Pacte de Noël fut due au mouvement de « féminisme institutionnel » présent dans les instances vouées à la promotion de l'égalité hommes-femmes, et notamment dans le Ministère pour l'égalité des chances auprès du Premier Ministre, ainsi que dans le Comité national pour l'égalité de chances et dans le bureau de la Conseillère pour l'égalité, auprès du Ministère du travail. Dans de telles instances siégeaient des femmes issues des milieux académiques et syndicaux. Elles avaient une

familiarité avec cette stratégie pour des raisons tenant à leur expérience professionnelle. Elles en apercevaient opportunités et limites. Malgré cela, elles réputaient utile d'expérimenter cette approche dans la pratique, sans pour autant abandonner les mesures traditionnelles d'actions positives spécifiques adressées aux femmes.

Leur initiative fut acceptée, ou l'on dirait plutôt subie, par les partenaires sociaux, sans pour autant qu'on leur assigne une présence significative aux négociations. A l'affirmation du principe de *mainstreaming* ne correspondait en fait aucune forme d'*empowerment*, les femmes étant presque absentes des délégations syndicales et patronales. Dans de telles conditions la seule présence de la Ministre chargée de l'égalité des chances aux tables de concertation et la consécration d'une Séance pour l'égalité des chances ne pourraient suffire à la mise en œuvre d'une réflexion sur l'impact de genre des politiques objet de la concertation tripartite.

Cette situation était le résultat de la sous-représentation féminine dans les lieux de décision des instances syndicales et patronales².

A la faible présence féminine dans le système politique (la tendance va s'aggraver, plutôt qu'améliorer), on a essayé de remédier par une pratique législative de protection et d'égalisation formelle des conditions des hommes et des femmes.

Dans la période qu'on vient de décrire, il a suffi alors la présence de quelques femmes influentes dans les ministères sociaux (Ministère des affaires sociales, Ministère pour l'égalité des chances) et le soutien de quelques parlementaires et syndicalistes attentives aux thèmes de l'égalité de genre pour que le féminisme institutionnel arrive à cueillir des fruits importants, tels que la loi n. 53 de 2000 sur les congés parentaux et l'arrêt législatif n. 196 de 2000 sur le renforcement des Conseillères pour l'égalité, un organisme prévu sur tout le territoire national et doué de pouvoirs de contrôle contre les discriminations et de promotion de politiques d'égalité.

Mais, alors qu'on a essayé de quitter les interventions spécifiques en faveur du courant principal des grandes décisions en matière de politique sociale, la présence institutionnelle n'a pas suffi. Entre temps on n'avait pas créés des conditions pour assurer une diffusion effective du point de vue du *mainstreaming*. On n'avait pas non plus les instruments qui auraient permis une politique de *mainstreaming*, a partir de la disponibilité de données statistiques désagrégés par genre qui auraient pu permettre le *gender auditing* prévu dans le Pacte.

On fait référence surtout au manque d'une *masse critique* de femmes dans les lieux de prise des décisions, en entendant par là une présence féminine importante, capable d'influencer

² Les recherches menées à cet égard montrent que la participation active des femmes aux organes de direction des organisations syndicales et aux instances de représentation de salariés (r.s.u.) s'avère plus basse par rapport à celle des autres pays développés et que les efforts accomplis par les femmes dans les syndicats n'ont pas donné les résultats visés

réellement les procès décisionnels, ce qui constitue un préambule de toute politique de mainstreaming douée d'effectivité.

Ainsi, partagé entre une vision sectorielle désormais insatisfaisante et une approche de mainstreaming encore faible, le féminisme institutionnel italien a perdu tout point de référence et toute vision stratégique.

3. Les pactes locaux.

Dans le cadre européen de mobilisation du partenariat local en vue d'améliorer les performances économiques des entreprises, en améliorant ainsi le niveau et la qualité des emplois, par l'encadrement assuré à de tels accords par le Pacte de Noël de décembre 1998, on a assisté au bout des années '90 à un remarquable mouvement de pactes locaux visant à stimuler et optimiser les facteurs économiques territoriaux.

Les accords locaux entre institutions et partenaires sociaux vont de plus en plus être considérés nécessaires dans une logique d'adaptation des grandes lignes d'orientation européennes et nationales aux différentes vocations locales, compte tenu du mouvement institutionnel de décentralisation de certains pouvoirs publics, tels que la réglementation des marchés du travail, les politiques actives de l'emploi, les mesures d'incitation aux entreprises, qui leur confie des tâches importantes en matière de développement local.

Dans un cadre de compétition accrue, les contextes et les variables territoriaux vont en fait couvrir une importance cruciale dans les politiques de localisation des productions et de soutien à la croissance économique par un mélange attentif de mesures de flexibilité du marché du travail, d'aides financiers aux entreprises, de soutien à l'innovation et à la recherche, de création de réseaux visant à optimiser les communications et les échanges. On a parlé à ce propos d'une compétition entre territoires (Triglia, 1999), en indiquant par là l'importance du rôle joué par les facteurs locaux dans les dynamiques économiques dans le scénario de la mondialisation, avec l'invention du néologisme *glocal*, qui fait référence aux processus économiques de plus en plus globales ainsi qu'à leur enracinement au niveau local.

Dans cette nouvelle génération de pactes un rôle éminent est joué par les institutions locales : municipalités, provinces, régions, chacune ayant des compétences spécifiques qui relèvent pour la réalisation des objectifs envisagés : assistance, formation, plans de développement locaux, services sociaux et sanitaires, planification et gestion des ressources européennes et nationales, réglementation des marchés du travail (Bobbio, 2000). A côté des institutions publiques locales et des associations syndicales et patronales – acteurs nécessaires de tels pactes – on retrouve souvent

d'autres sujets, tels que chambres de commerce, associations bénévoles, organismes de coopération, banques.

Les destinataires de mesures envisagées par les pactes de concertation locale, avec l'aide financier assuré par les fonds européens, sont surtout les personnes exclues du marché du travail ou à risque d'exclusion sociale, telles que les chômeurs de longue durée, les jeunes en quête d'emploi, les femmes ayant des difficultés spécifiques de réinsertion, les immigrés, les travailleurs de l'économie informelle (travail au noir), les handicapés, les prisonniers. Des différents clivages marquent les différentes situations locales : les jeunes dans les pactes des régions du midi ; les immigrés dans les territoires d'immigration ; les femmes et les chômeurs de longue durée dans les sites de reconversion industrielle.

L'une de nouveautés signalées de tels pactes réside dans l'objectif d'inclusion sociale des personnes à risque d'exclusion, là où la négociation trilatérale n'avait dans le passé pris en considération que les salariés ayant un rapport de travail régulier, selon la ligne traditionnelle de développement des institutions sociales qui envisageait les *insider* plutôt que les *outsider* (Caruso, 2002).

Parmi les spécificités des nouveaux pactes on retrouve l'introduction de mesures de flexibilité des marchés du travail (agences d'intermédiation, travail temporaire, travail à durée déterminée) visant à rendre plus convenable aux entreprises l'embauche de personnes à risque d'exclusion sociale, ainsi que de mesures de formation et de requalification leur adressées, des procédures d'évaluation et de monitoring des résultats produits par la mise en œuvre des pactes.

L'adoption de telles mesures est « autorisée » par l'implication des syndicats représentatifs des salariés, reliés aux syndicats signataires des conventions collectives de branche, même si dans quelque cas renommé (celui du pacte de Milan de 2000) la négociation du pacte a été marquée par l'opposition et le refus de signer de la part d'une des grandes confédérations syndicales à cause des dérogations introduites au droit du travail en allégeant des nouvelles hypothèses de travail à durée déterminée et, par là, une segmentation accrue des règles du travail que le pacte allait ainsi préconiser (Treu, 2000 ; Biagi, 2000 ; Scarpelli, 2000).

Les contenus des pactes entre institutions et partenaires locaux varient selon les spécificités des territoires considérés et leur vocations économiques : pas mal d'accords concernent les aires connues dans la littérature économique comme « distretti industriali » (Becattini, 2000), des réseaux locaux de PME ayant une vocation poussée et des traditions fondées sur le métier (p.e. : Prato pour le textile, Reggio Emilia pour la céramique et la mécanique). A côté de tels territoires, marqués par une forte homogénéité productive, nombre de pactes a été signé dans les aires métropolitaines, où

plus aigus sont les problèmes d'intégration sociale des nouveaux immigrés, des femmes sans emploi, des gens expulsés par les grandes réorganisations productives, des jeunes.

La dimension de genre des pactes locaux a visé surtout à favoriser la conciliation entre temps de vie et temps de travail par la mise en place de dispositifs de réaménagement des horaires des services publics (écoles, banques, commerce, transports en commun, services sociaux), l'utilisation de forme de télétravail et l'informatisation des services livrés par l'administration publique, l'expérimentation par les municipalités de mécanismes d'échange du temps connus comme « banques du temps », où on échange du temps libre pour rendre des services de proximité aux gens (notamment aux femmes) chargés du soin d'enfants ou de parents âgés non autosuffisants. De tels dispositifs, mis en place par des lois régionales ou d'arrêts des municipalités (ex. : plan des horaires de la ville de Rome), sont favorisés par l'aide financier livré par la loi 8 mars 2000, n. 53, loi sur les congés parentaux et les dispositions pour les horaires des villes.

Cette expérience s'est avérée possible sous la poussée du féminisme institutionnel, qui a inspiré quelques unes des innovations institutionnelles les plus significatives entamées par le gouvernement de centre-gauche en Italie.

Sauf que pour les politiques de conciliation, présentes de manière discontinue et, de toute façon, indépendamment des pactes strictement dits, la prise en compte de la dimension de genre dans les pactes locaux s'est avérée absente ou symbolique, avec une mention rituelle des difficultés propres aux femmes sur le marché du travail (v. le nouveau pacte de Milan signé en mai 2002 par la municipalité, les associations syndicales, y compris la Cgil, et les organisations patronales). Aucun suivi n'a été donné au niveau territorial aux procédures prévues par le pacte de Noël 1998 envisageant des séances spécifiques consacrées aux problèmes de genre. Notre hypothèse est que le sujet « genre » a été négligé à cause de l'absence de femmes aux tables de la concertation locale, aussi bien dans les délégations syndicales que patronales. L'impulsion donnée au plus haut niveau institutionnel par les recommandations européennes et par les lignes directrices nationales s'est avérée insuffisante à implanter une prise en compte réelle et systématique de la dimension de genre dans toute décision concernant le développement local. Il faut signaler aussi que la méconnaissance de la dimension de genre s'explique en partie avec les meilleures performances des taux d'emploi des femmes alors que de tendances positives de la dynamique de l'emploi se manifestent.

4. Pactes locaux et immigration

En ce qui concerne les immigrés, les pactes touchant ce sujet n'opèrent aucune distinction de genre, malgré le fait que l'immigration dans notre pays a une caractérisation féminine et une forte implantation surtout dans les grandes villes en fonction de la demande de travail domestique et de

services aux personnes (soin d'enfants et de personnes malades ou âgées) en substitut privatisé d'un Etat social traditionnellement faible en tant que fournisseur de services aux familles (Pugliese, 2002).

Parmi les pactes qui envisagent des mesures visant à assurer l'intégration sociale des immigrés, aucun ne fait référence non plus à leur pays d'origine. L'impacte de telles mesures sur les ressortissants des pays du Maghreb ne peut pourtant être établie qu'en considérant leur présence sur le territoire national et leur déclinaison de genre.

Les données statistiques montrent les ressortissants du Maroc en tête des classification des immigrés ayant un permis de séjour, avec une communauté implantée en Italie de 155.864 personnes en l'an 2000 (Istat, 2001), dont la composante féminine représente une minorité en hausse constante (du 9,8 % dans les données officielles de 1992, au 27,7 % de 2000). Significatif s'avère aussi la présence des citoyens ressortissants de Tunisie, placés au 8^{ème} rang, comptant en 2000 46.773 personnes (dont le pourcentage des femmes rejointe 22,1 %), qui constitue une autre composante historique de l'immigration en Italie.

Traditionnellement masculine, l'immigration des pays du Maghreb suit les tendances du marché du travail avec des communautés importantes en Sicile, se dédiant à la pêche et à l'agriculture, dans les régions du Midi (Campane et Calabre) surtout pour les travaux agricoles de récolte saisonniers, dans les grandes villes et dans les régions du centre-nord (Toscane, Latium, Emilie, Vénétie, Lombardie, Trentin) avec insertion dans le secteur des services aux personnes et aux familles ou, dans les régions du nord, dans l'agriculture et zootechnie et dans les tissus locaux de PME. Le passage à une stabilisation accrue de l'emploi emmène à des ré-conjonctions familiales, à des mariages mixtes et à la naissances d'enfants, avec un progressif rééquilibre démographique entre hommes et femmes, ainsi que de problèmes d'insertion concernant une deuxième génération d'immigrés, tels que l'apprentissage de la langue et la sauvegarde de la culture d'origine, la formation pour les jeunes gens, l'utilisation des services sociaux, les logements (Pugliese, 2002).

La négociation collective et la concertation locale reflètent les changements intervenus dans les mouvements migratoires et l'ordre des problèmes à résoudre. Ainsi on retrouve, au fur et à mesure d'une participation accrue des immigrés/salariés à la vie et à l'organisation syndicale, des dispositions des conventions collectives concernant la possibilité d'utiliser les congés payés en les cumulant sur de délais plus longs pour rentrer aux pays d'origine ; des dispositions sur la formation linguistique ; de prise en compte des périodes consacrés aux fêtes religieuses ainsi que de lieux de culte (D'Aloia, Leonardi, 2003).

La concertation avec les institutions locales s'efforce de prendre en charge le problème des logements (qui a une dimension dramatique dans les grandes villes et dans les riches régions du

nord à cause du niveau très élevé des prix et dans quelque cas du refus de louer aux immigrés), de l'insertion scolaire et de la formation professionnelle des jeunes, des services sociaux et médicaux, de médiation culturelle, d'apprentissage de la langue italienne, de mise à disposition de centres d'accueil et de socialisation, d'émersion du travail au noir (assez répandu en Italie, et touchant aussi aux immigrés « sans papiers ») . Un rôle éminent dans l'organisation des services de premier et de deuxième accueil est joué par les associations bénévoles, souvent partenaires des pactes en ce qui concerne la représentation des exclus, tantôt immigrés que gens en réhabilitation après l'usage de drogues.

Une activité importante a été mise en place par les organisations syndicales des salariés vis-à-vis des immigrés qui, en tant que salariés réguliers, vont mieux s'intégrer dans la vie sociale. Voilà alors l'activité d'information aux guichets pour immigrés ouverts par les organisations syndicales, qui livrent une première éducation aux droits, aux problèmes d'hygiène et de sécurité dans les lieux de travail, des cours de formation linguistique, des services de médiation culturelle, des salles de réunion. L'insertion au travail, accompagnée souvent par l'élection d'immigrés parmi les représentants du personnel, s'avère en fait plus facile de l'insertion sociale à cause de discriminations qui retombent notamment sur les difficultés à repérer des logements et à avoir accès au crédit, discriminations dont la perception paraît plus vive chez les hommes que chez les femmes (Ruggerini, Bua, 2001).

D'après les inquiètes menées sur les femmes immigrés on constate en fait une forte envie d'inclusion dans la société d'accueil qui s'accompagne pourtant à la fidélité aux origines : ainsi le travail domestique ne correspond pas à l'idée d'un travail choisi par les immigrées, souvent surqualifiées pour ce genre de boulot quand on dispose de qualifications et de diplômes délivrés dans le pays d'origine, mais qui ne sont pas reconnus en Italie. Les étapes plus significatives dans le chemin de leur émancipation sont franchies par les femmes immigrées avec l'apprentissage de la langue, qui leur donne un droit de parole, avec la création de réseaux entre immigrées, où l'on change des expériences, dans la mise en œuvre d'un projet personnel, tenant à une formation dans le pays d'accueil, aux re-conjonctions avec des parents et à la réalisation d'activités professionnelles plus satisfaisantes (activités indépendantes, de médiation culturelle, etc.) (Ruggerini-Bua, 2001).

A côté de mesures promotionnelles visant à l'insertion sociale des immigrées, et assurées par l'engagement trilatéral des organisations patronales, des syndicats et, surtout, de la capacité d'initiative des institutions locales, on constate parfois une drôle d'acception de la notion de « action positive », née et développée dans notre ordre juridique au but de promouvoir l'égalité de chances entre hommes et femmes dans le travail (Guarriello, 2002) . Déplacée sur le différent terrain de l'inclusion sociale des immigrés, l'action positive visant à favoriser leur insertion sociale

autorise des traitements dérogatoires aux règles du travail applicables à tout le monde. Sur ce point les discussions ont été assez vives et ont engendré une importante rupture de l'unité syndicale à cause des différentes évaluations de ces dérogations aux règles d'égalité de traitement à l'occasion du pacte de Milan de 2000.

5. La valeur de « bonnes pratiques ».

Dépourvus d'efficacité générale, les pactes locaux se signalent autant que de bonnes pratiques à imiter par de régions et de territoires ayant des problèmes similaires : on remarque ainsi les politiques de logement suivies en Toscane par l'institution d'agences spéciales de médiation immobilière et la création de logements sociaux avec participation aux dépenses de la part de la région. En Emilie un projet de la région de novembre 2000 réserve 15 % des ressources destinées aux politiques de logement à un plan de financement des locations pour raisons de mobilité liées au travail ou aux études. Dans la Campanie, un protocole de juillet 2001 signé entre région, province de Salerno et municipalité d'Eboli prévoit une intervention dans l'aire de Eboli, caractérisée par une forte densité d'immigrés maghrébins embauchés pour les récoltes saisonnières, surtout de tomates, visant à favoriser la sortie du travail au noir et le passage au travail régulier. Dans le territoire de Caserte la région Campanie a réalisé avec les structures sanitaires locales un protocole portant sur la santé des immigrés.

Marquées par les craintes de leur électorat, les politiques envers les immigrés suivies au Piémont, Lombardie, Vénétie, se signalent parfois pour la tendance sous-jacente à favoriser leur rentrée aux pays d'origine : dans ces régions les organisations syndicales et patronales essayent de forcer cette attitude hostile par d'initiatives conjointes de sensibilisation et d'opposition à de tels dessins. Un protocole a été ainsi signé en Vénétie en septembre 2000 par l'association patronale régionale et les trois confédérations des travailleurs au sujet de la formation des immigrés, protocole visant à leur insertion stable dans les communautés locales et dans le marché du travail par l'apprentissage de la langue, l'institution d'un médiateur dans les lieux de travail, de projets de formation confiés aux organismes paritaires chargés de la formation professionnelle, l'utilisation des congés de formation prévus par la négociation collective. Pour les immigrés au chômage les organismes paritaires et les administrations locales s'engagent à promouvoir de mesures de soutien à leur employabilité financées par des Fonds étatiques sur un plan de trois ans. Les objections politiques de la Ligue du Nord (parti politique de tendance xénophobe sinon ouvertement raciste) à ce projet, réclamant une partie des ressources pour favoriser la rentrée des émigrés vénitiens, ont bloqué longtemps les financements. Malgré cela, des campagnes d'information et de formation ont été menées, notamment en matière de santé et sécurité sur les lieux de travail, ainsi que de cours d'italien et d'analyses syndicales sur le marché des logements.

La ville de Turin au cours de 2001 a signé deux pactes concernant les immigrés, l'un avec les trois confédérations syndicales, les syndicats du crédit, d'importantes banques ayant le siège à Turin et une association bénévole visant à la formation et à l'insertion stable de femmes immigrées diplômées dans les banques ; l'autre avec l'association des PME et les trois confédérations visant à l'insertion stable d'immigrés dans les PME de la zone.

En Lombardie, le cas plus discuté a été celui du pacte de Milan 2000 signé entre les institutions locales et une vingtaine d'associations patronales et syndicale, à l'exclusion de Cgil, favorisant le recours à des contrats à durées déterminée au delà des hypothèses prévues par la loi et les conventions collectives en vue de favoriser l'emploi de groupes à risque d'exclusion, parmi lesquels les immigrés. Le but de ce pacte était de favoriser au même temps l'émergence du travail irrégulier ou au noir, en améliorant progressivement les conditions de travail par d'occasions d'emploi à durée déterminée surtout dans les services aux personnes (gens âgés, handicapés) et aux services d'utilité publique (aménagement de rues et parcs publics, services aux cantines des écoles et aux cantines sociales des associations bénévoles, gardiens, etc.). Les résultats de la mise en œuvre des dispositifs prévus dans le pacte restent modestes, comptant trois centaines d'emplois précaires en un an offerts surtout par l'administration publique.

Le nouveau pacte de Milan de mai 2002, signé aussi par la centrale confédérale majeure, a un caractère expérimental de deux ans et vise à l'insertion active des couches faibles, y compris les immigrés, par des dispositifs d'émergence du travail irrégulier, de assainissement d'aires industrielles dégradées, d'investissements dans la formation continue et dans les services publics d'orientation à l'emploi.

Un pacte local signé à Como (« distretto » du textile et des meubles) par l'association patronale et les confédérations syndicales en mai 2001 prévoit des parcours d'insertion aux travail dans une trentaine d'entreprises locales destinés aux immigrés par des contrats d'abord temporaires, stabilisés ensuite après une période de six mois et une formation adéquate qui tienne compte des compétences et des projets de vie des individus. On retrouve dans ce projet quelques uns des éléments portant pour assurer une bonne insertion sociale des immigrés, impliquant un investissement actif des personnes sur leur propre formation, même en dehors des horaires de travail, ainsi que l'engagement à repérer et louer des logements, dont le louage est assuré pour les premiers six mois par l'agence de travail intérimaire. L'évaluation positive de ce projet par un groupe de pilotage engagera les institutions locales à adopter les modalités prévues pour l'insertion sociale des immigrés.

Dans le cadre des financements de la région Toscane aux politiques sociales en faveur des immigrés, qui notamment prévoit des plans de logements, le pacte de Pisa (« distretto » du cuir) se signale pour l'accord entre fédérations de la chimie et du textile et Union industrielle sur la

formation des immigrés, à partir d'interventions dans leur pays d'origine, en raison de la forte demande d'emplois au niveau local dans les métiers du cuir. Le pacte prévoit l'analyse des besoins de formation et la mise en place de projets-types de formation, livrés en vue de l'insertion au travail et dans l'entreprise. En présence d'une demande d'emplois non satisfaite, la commission tripartite régionale des politiques de l'emploi pourra autoriser des plans de formation visant à former aux compétences requises dans les pays d'origine des immigrés, donnant une préférence à l'embauche dans les entreprises du territoire.

Le « distretto industriale » de Prato, toujours en Toscane, spécialisé dans les métiers du textile et du cuir, connaît une présence remarquable d'immigrés, en tête desquels on retrouve la communauté chinoise (environ 10.000 personnes) avec une structuration par familles ou clan, fortement séparée du reste du monde (ce qu'on observe dans d'autres communautés chinoises telles que dans les « distretti » de Carpi en Emilie et S. Giuseppe Vesuviano en Campanie). A côté des chinois on compte près de 5.000 immigrés ressortissant du Maghreb. Un point d'excellence du pacte de Prato est constitué par la formation, les trois confédérations syndicales et l'union industrielle ayant constitué une société, avec la participation de la Province, des municipalités locales, de l'union des PME et de la Chambre de commerce, qui organise des stages en entreprise avec engagement des entreprises à embaucher les stagiaires.

A Reggio Emilia, où il y a une forte communauté de ressortissants du Maghreb, les syndicats, qui ont signé un accord avec l'association patronale sur les jours fériés pour les salariés de religion islamique, ont relevé la présence de nombre de laboratoires clandestins dans le secteur du textile et de l'habillement dans la région Emilie, surtout gérés par des chinois : dans le cadre de la commission régionale pour l'émersion du travail irrégulier on essaye de contraster ce phénomène, qui implique le travail au noir et des situations d'exploitation du travail des enfants.

Dans la région Latium, qui a enregistré dans les derniers ans une véritable explosion de l'emploi d'immigrés surtout dans les secteurs des services (hôtels, restaurants, commerce) et du travail domestique, aussi à cause de la présence d'une grande ville d'attraction comme Rome, les syndicats ont présenté une plate-forme territoriale adressée à la région, aux institutions locales et aux associations patronales demandant l'institution d'un organisme régional de coordination sur l'immigration, ayant des compétences d'analyse et monitoring de la situation des immigrés, de diffusion de projets de qualité, de facilitation dans l'accès aux services publics, de socialisation des cultures des pays d'origine des immigrés, de coordination des politiques de logements, de formation et d'insertion scolaire, d'émersion de l'économie informelle, de médiation culturelle. La proposition d'un organisme régionale de coordination se signale, notamment, pour les suggestions données sur la formation des immigrés, visant à valoriser les compétences acquises dans le cadre d'une attention accrue au problème de la reconnaissance des diplômes livrés dans les pays d'origine et de l'acquisition de nouvelles compétences

en rapports aux qualifications requises par le système productif régional.

6. Quelques considérations finales

Quelques mots pour essayer d'expliquer la rareté de la présence dans les pactes nationaux et locaux du sujet des femmes et des immigrés, tout en précisant que la reconnaissance faite ne peut pas se considérer exhaustive à cause de l'absence d'archives officiels sur les pactes issus de la concertation entre institutions et partenaires sociaux. D'abord la tradition d'universalisme juridique qui confie aux lois les formes essentielles de garantie du travail salarié, fait que même les conventions et accords collectifs ont tendance à régler de manière uniforme les rapports de travail suivant un approche d'égalité formelle entre individus.

On ne peut pas dire que la culture visant à valoriser les différences subjectives, telles que le genre, la race, l'origine ethnique par de mesures positives est assez répandue, au delà des cas prévus par la loi. Là aussi où des mesures positives ont connus un certain succès, dans le domaine de l'emploi des femmes et de l'égalité professionnelle homme-femme, elles se sont heurtées à d'obstacles d'ordre juridique qui ne permettent de les admettre que comme mesures temporaires visant à rééquilibrer une situation d'inégalité effective sur le plan économique et social.

La déclinaison de telles mesures par les acteurs de la concertation sociale, national et territorial, se fait donc au but de promouvoir des conditions effective d'égalité de chances entre sujets différents : chacun de ces acteurs met dans la négociation des ressources qui tiennent à leur domaine de pertinence dans la réglementation institutionnelle relevant de la sphère politique, économique, sociale. Dans ce jeu, les institutions locales gagnent une place éminente en raison du nombre de pouvoirs déplacés au niveau local et de la légitimité leur donnée par le vote populaire. Cet engagement des sujets institutionnels et collectifs au niveau local est préconisé par la Communauté européenne dans ses stratégies pour la croissance et l'emploi et dans les mécanismes de financements assurés par les fonds européens en application du critère de subsidiarité.

Les mesures prise par les pactes locaux présentent donc deux aspects intéressants : d'un côté sont des mesures soutenues par un large consensus social, dès qu'il s'agit de mesures négociées par les grandes organisations représentatives d'intérêts et les pouvoirs locaux. D'autre côté il s'agit de mesures flexibles et souvent expérimentales, visant à donner de solutions à des problèmes concrets. Ce caractère concret, dérivant de l'adaptation de grandes lignes d'orientation tracées au niveau européens (employabilité, capacité d'initiative, adaptabilité, égalité de chances) fait que leur intérêt réside dans la capacité de fournir des modèles d'action, de dissémination dans le territoire, de bonnes pratiques à imiter.

Milan-Rome, janvier 2003.

- Becattini G. *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Torino, 2000.
- Bellardi L. 2002
- Biagi M. *Il Patto Milano Lavoro: un'intesa pilota*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, 2000.
- Bobbio L., *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione*, in *Stato e mercato*, n. 58, 2000.
- Caritas *Dossier statistico immigrazione 2002*, Roma, 2002.
- Caruso B. *Decentralised Social Pacts, Trade unions and collective bargaining (how Labour Law is changing)*, Catania, 2002.
- Cella G.- Bordogna L. 1999
- D'Aloia G., Leonardi S. *Il lavoro degli immigrati nella contrattazione collettiva e nella concertazione territoriale*, in Leonardi S., Mottura G.(a cura di), *Immigrati e sindacato: lavoro, contrattazione, rappresentanza*, Roma, 2003.
- Guarriello F. *Egalité professionnelle et mobilisation des acteurs en Italie*, in *Travail genre et sociétés*, n. 1, 2002.
- Negrelli S. *I patti sociali in Italia e in Europa: strategie e strutture convergenti; storie e modelli diversi*, in Cella Provasi (a cura di), *Lavoro sindacato partecipazione. Studi in onore di Guido Baglioni*, Franco Angeli, Milano, 2001.
- Pugliese E. *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, 2002.
- Regini M.
- Ruggerini M.G., Bua D. *Combattere la discriminazione delle donne migranti*, Roma, 2001.
- Scarpelli F. *Il Patto Milano Lavoro: le ragioni del dissenso*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, 2000.
- Schmitter P.C., Grote J.R. (1997) *Sisifo corporatista: passato, presente e futuro*“, in *Stato e Mercato*, 1997.
- Treu T. *Il patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, 2000.