

Italie

Les syndicats hostiles à une loi sur les 35 heures

Alexandre Bilous

La réduction du temps de travail à 35 heures par semaine, sans perte de salaire, est une revendication déjà ancienne du mouvement syndical italien. Les trois principales organisations (CGIL, CISL et UIL) ont faite leur le mot d'ordre de la CES, à laquelle elles appartiennent toutes les trois. Lors du congrès de la CGIL en 1996, puis au cours des travaux du congrès de la CISL l'année dernière, cette revendication a été réaffirmée comme prioritaire.

Cependant, si les « 35 heures » sont redevenues d'actualité, ce n'est pas du fait du mouvement syndical ou de son action : aucune mobilisation particulière n'avait été engagée après les réunions de leurs plus hautes instances. Prises dans les débats sur la réforme de « l'État providence » et sur celle des retraites, mobilisées pendant plusieurs mois par le renouvellement de la convention collective des métallurgistes – face à un patronat qui, selon elle voulait remettre en cause l'accord de politique des revenus signé en 1993, puis par la question de l'« unité italienne », avec l'organisation, fin septembre, d'une grande manifestation à Milan et à Venise contre la Ligue du Nord, les organisations syndicales

n'ont pas semblé accorder de priorité particulière à la réduction du temps de travail.

Une initiative politique

Ce sont les hommes politiques qui ont ressuscité cette question. Le thème des 35 heures est revenu au devant de la scène début octobre, à quelques jours d'intervalle :

– à l'occasion du sommet franco-italien de Chambéry, le 3 octobre, où les deux premiers ministres, Lionel Jospin et Romano Prodi, ont approuvé un document sur l'emploi et la réduction du temps de travail. Cette déclaration définit une attitude commune aux deux gouvernements, notamment en matière de temps de travail et indique que sa réduction doit être négociée entre les partenaires sociaux de manière à ce qu'elle soit efficace et créatrice d'emplois. « Son coût doit être partagé entre les entreprises et les salariés et fera appel à une aide financière de l'État » ;

– comme clef de résolution de la crise gouvernementale italienne qui se déclenche une semaine plus tard. La fragile coalition gouvernementale de centre gauche éclate, en raison principalement

ITALIE

du refus du *Partito di Rifondazione comunista* (Prc) – qui fait partie de la majorité mais ne participe pas au gouvernement – d’avaliser le plan d’austérité envisagé par le gouvernement de Romano Prodi, pour permettre à l’Italie d’« être au rendez-vous de l’euro ». Le Prc ayant décidé de voter contre le budget proposé, Romano Prodi donne sa démission. Énième crise ? En fait celle-ci se dénoue assez rapidement. Une partie importante de l’électorat de gauche – notamment dans les syndicats – ne s’y résout pas : trop d’efforts ont été acceptés ces dernières années pour « assainir les finances publiques » pour que soit remise en cause l’efficacité des « sacrifices » consentis. D’autant que des élections anticipées peuvent engendrer une nouvelle majorité, nettement plus défavorable. De fortes pressions se sont exercées sur le Prc et son dirigeant, Fausto Bertinotti (pétitions, manifestations publiques – une d’entre elle, à l’appel des RSU de Bologne aurait rassemblé 40 000 personnes) pour qu’il trouve un terrain d’entente avec Romano Prodi. Le Prc a donc négocié et proposé deux mesures nouvelles, acceptées par le Premier ministre : une révision de la réforme sur les retraites (*cf.* l’article dans ce numéro) et une loi sur les 35 heures, présentée au Parlement en janvier 1998 pour être mise en application au 1^{er} janvier 2001. La crise gouvernementale est évitée. Prodi reprend sa démission. Le budget est adopté par la majorité ressoudée.

Une plus grande place de la loi dans les relations de travail ?

Autant les organisations syndicales avaient vu avec inquiétude se développer les dissensions au sein de la majorité parlementaire, autant elles ont été pour le

moins surprises par la décision de légiférer sur la question de la durée du travail.

Les sources juridiques des relations de travail

La loi et la négociation sont les deux sources juridiques principales qui organisent les relations de travail au niveau individuel et au niveau collectif. Historiquement, le droit italien du travail s’est surtout attaché aux relations individuelles de travail alors que les relations collectives ont été régies par la négociation collective. Nombre de thèmes qui font partie du droit syndical (le syndicat comme organisation, les conventions collectives, les formes de participation des travailleurs à la gestion des entreprises, etc.) relèvent uniquement de la négociation et ne sont pas réglementés par la loi.

Cette situation trouve ses explications dans l’histoire du pays : en particulier dans la méfiance traditionnelle des syndicats à l’égard de l’intervention de l’Etat et par contre dans leur certitude de pouvoir compter sur la mobilisation des salariés et leur action directe pour pouvoir conquérir de nouveaux droits.

Au cours des ans, en raison de l’accroissement du poids de l’Etat, des interférences se sont produites entre la loi et la négociation collective. Ainsi, le Statut des travailleurs, qui a été adopté en 1970, puis modifié récemment pour tenir compte de l’accord du 23 juillet 1993, a intégré de nombreux éléments déjà présents dans les conventions collectives. A l’inverse, la loi apporte parfois des restrictions à la négociation collective, en général pour imposer un contrôle sur certains éléments des politiques salariales.

Les normes régissant la durée du travail

La loi en vigueur. En matière de durée du travail, la loi encore en application date de 1925 (suite à l'adoption d'un décret-loi de 1923). Elle stipule que la « durée normale » du travail est fixée à 48 heures hebdomadaires.

Les conventions collectives comportent cependant des dispositions spécifiques concernant la durée du travail dans telle ou telle branche. La situation des salariés en matière de durée du travail est donc très différente selon le secteur d'activité. Les durées conventionnelles varient entre 20 heures dans l'enseignement et 39 heures dans la métallurgie ou la plasturgie, en passant par 36 heures dans la fonction publique. Il existe donc une palette de durées du travail qui tiennent compte des spécificités économiques et organisationnelles d'un secteur et de la mobilisation des salariés au moment du renouvellement de leur convention collective.

Les nouvelles dispositions législatives. La loi de 1925 n'a été modifiée que très récemment, le 18 juin 1997, à l'occasion de l'adoption d'une loi sur l'emploi présentée par le ministre du Travail Tiziano Treu. Il s'agissait en fait de prendre acte des modifications intervenues depuis de nombreuses années et surtout de trouver un horaire de référence afin d'étendre le temps partiel.

La durée du travail est abordée dans l'article 13 de cette nouvelle loi. Il stipule que « la durée du travail normale est fixée à 40 heures hebdomadaires. Les conventions collectives nationales peuvent définir une durée inférieure (...). En l'attente de la publication des nouveaux décrets ou au plus tard six mois après l'adoption de l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions de la loi du 17 avril 1925 continueront à s'appliquer dans le cas d'un dépassement des 48 heures de travail hebdomadaires ». Pour être

L'accord sur les 40 heures.

Le 12 novembre 1997, alors que le débat sur l'opportunité de passer aux 35 heures faisait rage, les confédérations syndicales et patronales signaient un accord fixant la durée légale hebdomadaire à 40 heures. Il prévoit les dispositions suivantes :

- La durée de travail hebdomadaire est fixée à 40 heures au lieu de 48. La période de référence peut cependant être fixée sur une base pluri-hebdomadaire (au maximum annuelle) par les conventions collectives.

- Les heures supplémentaires sont celles « qui vont au-delà de l'horaire normal » et commencent donc à la 41^e heure. Elles sont compensées, suivant les branches et en fonction des conventions collectives, par des majorations salariales ou par des repos compensateurs, avec une limite maximale de 250 heures par an ou de 80 heures par trimestre.

- Les salariés ont droit à onze heures de repos par 24 heures. Une pause est prévue après 6 heures de travail, dont la durée est fixée par les conventions collectives. 24 heures de congé hebdomadaires sont obligatoires tous les sept jours.

- Chaque salarié a droit à au moins quatre semaines de congés payés par an.

- Le travail de nuit. Il s'agit de celui qui est effectué « pendant sept heures consécutives, et qui comprend la période entre minuit et cinq heures du matin ». Il est interdit : aux femmes enceintes, aux salariés et aux salariées ayant des enfants de moins de trois ans ou des personnes handicapées à charge.

mise en œuvre, la loi devait être précédée d'une négociation entre les organisations syndicales et patronales.

Les engagements du gouvernement sur la durée du travail

L'accord conclu entre le gouvernement et Rifondazione Comunista est extrêmement clair sur la durée du travail. Il indique en effet : « Le gouvernement s'engage à présenter en janvier 1998 un projet de loi prévoyant la réduction de la durée du travail à partir du 1^{er} janvier 2001. L'élaboration de ce projet de loi associera également une commission tripartite gouvernement partenaires sociaux. Les 35 heures s'appliqueront aux salariés des entreprises employant plus de 15 personnes. Le projet de loi devra en outre tenir compte de l'état de la situation économique, de la situation sociale, des secteurs productifs et des zones territoriales pour apprécier les conséquences de la réduction de la durée du travail ».

Les réactions des interlocuteurs sociaux

Cette décision du gouvernement italien, totalement imprévue, a déclenché des réactions, qui ont évolué dans le temps.

Premier temps. Les réactions ont été unanimement hostiles, tant du côté patronal que syndical.

Giorgio Fossa, président de la Confindustria (la principale organisation patronale italienne), estime qu'« il est absolument erroné de suivre le modèle français, car réduire la durée du travail équivaut à augmenter les coûts pour les entreprises, à réduire leur compétitivité et donc à partager la pauvreté plutôt que la richesse ».

Même tonalité dans les réactions syndicales qui ont suivi l'annonce des 35

heures. Walter Cerfeda, secrétaire confédéral de la CGIL, se dit persuadé que « si l'objectif est intéressant, il peut comporter des sacrifices très élevés. Chaque heure de réduction de la durée du travail produit une augmentation de 3 points du coût du travail : le temps de travail dans la métallurgie, pour passer de 39 à 35 heures provoquerait une augmentation du coût du travail de 12 points. Même si les entreprises bénéficiaient d'aides de l'Etat, l'opération serait très onéreuse et pourrait entraîner une diminution des salaires ».

Bruno Trentin, ancien secrétaire général de la CGIL et actuellement responsable du département Programme de cette organisation, dans une longue interview à la *Repubblica*, pense qu'« il n'y a rien de plus absurde que de réduire le temps de travail par la loi ». Pour lui ce projet comporte de multiples dangers. Il se présente tout d'abord comme un grand projet « unificateur », en plaçant tout le monde sur le même régime. Or, estime-t-il, « en matière de temps de travail, un maximum de flexibilité, négociée avec les syndicats, est nécessaire (...) Lors de la négociation entre le gouvernement, les syndicats et les entreprises, on se rendra compte qu'un domaine aussi complexe que le temps de travail doit être confié à la négociation sur les lieux de travail : il est impossible de le fixer abstraitement, sans tenir compte de l'organisation du travail dans chaque entreprise ». Deuxième problème, ce projet qui se veut « unifiant », va en fait diviser le monde du travail, puisque seuls les salariés des entreprises employant plus de 15 personnes seront concernées : « La moitié des entreprises italiennes aura un régime d'horaires différent des autres ». (Sur une population active salariée de 14 millions de personnes, 6 millions environ

travaillent dans des entreprises n'atteignant pas le seuil de 15).

La CISL s'est également montrée très opposée. Sergio d'Antoni, son secrétaire général estime que « cette loi est un désastre. Nous nous y opposerons de toutes nos forces ». Héritière d'une tradition syndicale venue d'outre-Atlantique, profondément réservée face au rôle de la loi dans les relations de travail, la centrale estime que la durée du travail est le domaine dans lequel la loi est la moins acceptable.

Deuxième temps. La Confindustria menace – à l'imitation de son homologue français ? – de suspendre toute activité contractuelle. Le patronat demande purement et simplement d'annuler la mesure sur les 35 heures dont l'introduction rendrait sans objet les conventions collectives déjà conclues, et ne pourrait permettre la signature de futurs accords.

Pendant ce temps, du côté syndical, d'autres voix que celles des dirigeants nationaux se font entendre, et pas seulement du côté des militants proches du Prc. Ainsi, Betti Leone, secrétaire confédérale de la CGIL déclare-t-elle : « Nous ne pouvons pas être sur la défensive face à cette proposition, car la réduction à 35 heures est notre projet. Saisissons l'occasion qui nous est donnée ». Mario Agostinelli, secrétaire général de la CGIL Lombardie souhaite lui aussi que ce défi soit relevé : « Nous devons valoriser le plus possible la proposition du gouvernement. Les réactions du patronat visent clairement à intimider le syndicat, pour éviter qu'il fasse de la durée du travail une question stratégique ». Pour Paolo Nerozzi, patron du syndicat de la fonction publique CGIL, « nous devons nous emparer de ce thème. Sinon, ce serait faire cadeau au monde politique d'une de nos proposi-

tions à laquelle nous serions finalement hostiles parce que ce seraient d'autres qui les traduiraient dans les faits ». Voix discordantes aussi au sein de la CISL, où le responsable de la fédération de la métallurgie (FIM) affirme que « le fait que la discussion en Europe implique les gouvernements est une occasion à ne pas perdre : la législation sur la durée du travail est une aide, pas une gêne ».

Malgré ces divergences d'appréciation sur l'opportunité d'une loi, l'ensemble des syndicats s'apprête à ferrailer contre les intentions patronales de quitter toute forme de négociation.

La plupart des dirigeants de la majorité de centre gauche prononcent des paroles apaisantes en direction du patronat et des syndicats : la loi sera élaborée avec les partenaires sociaux.

Troisième temps. Rencontre entre les syndicats et la Confindustria. Un accord se dégage sur la méthode, alors que des divergences subsistent sur le fond.

Sur la méthode, les organisations syndicales, comme le patronat, se disent hostiles au principe de la loi telle qu'elle a été annoncée. Et elles sont d'accord pour que cette loi soit surtout le fruit de confrontations entre partenaires sociaux et Etat.

Sur le fond, la CGIL rappelle qu'elle est favorable aux 35 heures, dont le principe a été de nouveau adopté lors de son dernier congrès. Et le patronat répète qu'il est hors de question de s'orienter vers une diminution du temps de travail de quelque nature qu'elle soit.

Une loi difficile à élaborer

La future loi sur les 35 heures sera particulièrement complexe à élaborer, notamment en raison des réserves très fortes des acteurs sociaux. Et, étant donnée l'ampleur des débats auxquels elle donne lieu, il n'est pas évident que l'échéance

ITALIE

de janvier 1998 pour le vote de la loi soit respecté (les premières discussions tripartites n'avaient pas commencé début janvier).

Les organisations syndicales poursuivent un objectif principal : ne pas se voir imposer par la loi un cadre contraignant qui risquerait de mettre en péril le système de négociations contractuelles tel qu'il s'est défini depuis des décennies, et tel qu'il a été reprecisé à l'occasion de l'accord de juillet 1993 sur la politique des revenus. A une intervention « extérieure » des pouvoirs publics, elles préfèrent une élaboration « autonome » des acteurs sociaux, quitte à prendre de sérieuses distances avec les engagements du gouvernement. A cette fin, elles souhaitent évidemment trouver un terrain d'accord avec le patronat, d'autant plus que le renouvellement de deux conventions collectives (la chimie et le papier carton) est aujourd'hui en souffrance en raison des inconnues qui pèsent notamment sur le coût de la réduction de la durée du travail.

Les trois directions confédérales ont une plate-forme commune minimale. D'une part, elles souhaitent décaler dans le temps la mise en œuvre de la future loi : pour elles 2001 ne doit pas être une date butoir, qui interdirait toute « vraie » négociation. D'autre part, elles sont en désaccord sur le champ d'application de la loi : limiter le bénéfice de la réduction de la durée du travail aux salariés employés dans des entreprises ayant un effectif supérieur à 15 est pour elles inacceptable. Seuls 6 à 7 millions de salariés seraient concernés. De plus, les petites entreprises ne bénéficieraient pas des aides dont disposeraient les grandes pour la mise en œuvre de cette mesure, ce qui

introduirait des distorsions de concurrence.

La confrontation entre les organisations syndicales, qui ne sont pas totalement unanimes sur l'attitude à adopter, avec le patronat d'une part et avec les pouvoirs publics de l'autre s'annonce particulièrement ardue et, vraisemblablement, promise à de nombreux rebondissements.

Quelles relations entre le social et le politique ?

La question de la durée du travail, survenue à l'improviste a remis à l'ordre du jour certaines questions anciennes et importantes pour les acteurs sociaux et politiques.

Ces questions ne portent d'ailleurs pas sur l'efficacité, en termes d'emploi, d'une baisse du temps de travail. En effet personne n'évoque cette dimension ; les plus favorables à la réduction insistent sur la qualité de la vie, sur l'amélioration du sort des salariés, sur la conquête du temps libre, etc.

Elles portent davantage sur les relations entre le champ social et le champ politique. Et en particulier sur les conditions dans lesquelles les négociations tripartites vont être conduites pour « élaborer » la loi. Giorgio Cremaschi, secrétaire général de la FIOM (fédération de la métallurgie CGIL) du Piémont, pose en effet la question de la place de la négociation.

« La question de la négociation ne se pose pas en soi (...) Le point critique serait atteint si un système démocratique où se pratique la concertation et le conflit se transformait en modèle corporatiste. Un modèle où l'entreprise et les organisations syndicales se mettraient d'accord au préalable sur des propositions qui représentent leurs intérêts communs, puis dans un deuxième temps les soumettraient aux décideurs politiques institutionnels. Ce serait,

dans ces conditions, une régression, car la concertation, au lieu de réguler le conflit social, l'abolirait purement et simplement en faveur d'une communauté d'intérêts entre les entreprises et le syndicat (...) Paradoxalement la table de négociation tripartite deviendrait bipartite. D'un côté les entreprises et les syndicats aux intérêts communs, de l'autre les intérêts généraux exprimés par les politiques ».

Cette question est abordée, d'une autre manière par Mimmo Carrieri, chercheur à l'IRES (Italie). « Les accords entre le gouvernement et les partenaires sociaux peuvent empiéter sur les compétences des partis ou du Parlement, dans la mesure où ils ne concernent que les intérêts des salariés. ».

Mais les solutions suggérées sont différentes. Pour Carrieri, il est nécessaire de « clarifier, même au moyen de règles institutionnelles, jusqu'où peut aller le rôle politique du syndicat et sur quels thèmes (politique des revenus et Etat providence) il peut l'exercer de manière légitime ».

Cremonesi ne partage pas ce point de vue. Selon lui, « il n'y a pas un terrain réservé aux partis et l'autre aux syndicats sur le plan économique et de la représentation sociale (...) Je ne crois pas que le Prc puisse être accusé d'ingérence quand il se bat pour les 35 heures, pas plus que le Pds [Parti de la gauche démocratique, issu de la transformation du PCI] quand il se prononce en faveur de la flexibilité. (...) Les missions et les fonctions des partis et des syndicats seront de plus en plus imbriquées ». D'où la nécessité d'une autonomie renforcée si le syndicat veut réellement jouer ce rôle politique.

Le retour du débat sur les relations syndicats-partis ou sur certaines formes

de néocorporatisme n'est pas dû au hasard.

L'enjeu des négociations tripartites qui se dérouleront pour élaborer l'avant-projet de loi se présente de manière différente de celui de la grande négociation qui a conduit à l'accord du 23 juillet 1993 sur la politique des revenus. A l'époque, l'ensemble des parties en présence s'étaient donné des objectifs plus ou moins communs : maîtriser l'inflation, assainir les finances publiques, etc. Sur la durée du travail, les objectifs semblent dissemblables. D'un côté les employeurs et les responsables syndicalistes souhaitent limiter la portée de la loi, en la bridant au maximum pour laisser le plus de place possible à la négociation. De l'autre côté de la table, un gouvernement qui n'est pas véritablement convaincu des vertus de la réduction de la durée du travail, mais qui sera surveillé par l'aile gauche de sa majorité.

Tout ceci peut, selon les termes d'un responsable patronal, « accoucher d'une souris », c'est-à-dire d'une loi bancaire et inapplicable. L'ensemble du processus n'aurait alors été qu'un simulacre. Ce qui reviendrait sans doute à affaiblir le rôle du syndicat et celui des forces politiques.

Sources

La Repubblica, Il manifesto, Corriere della sera, Il Sole-24 ore, Nuova Rassegna Sindacale.