

Espagne

La politique contractuelle aux prises avec les 35 heures

Carole TUCHSZIRER, Catherine VINCENT

Pendant longtemps, le thème de la réduction du temps de travail n'a pas été porteur de débats et d'enjeux importants pour les acteurs sociaux espagnols. La profonde réforme du marché du travail imposée en 1994 par le gouvernement espagnol, en introduisant de larges possibilités d'aménagement négocié du temps de travail, a poussé pour la première fois les organisations syndicales à intervenir dans ce domaine. Mais les éléments de flexibilité introduits par le biais des heures supplémentaires ou des contrats précaires ont profondément dégradé les conditions d'emploi et de travail des salariés sans améliorer la situation du marché du travail.

Le débat national qui se développe actuellement sur le partage du travail et les négociations tripartites entamées cette année sur la réduction du temps de travail manifestent, pour une large part, l'incidence des discussions européennes autour des plans emploi. Elles traduisent cependant une évolution de la stratégie des organisations syndicales fermement décidées à faire des 35 heures une priorité dans leur lutte contre le chômage et la précarité.

Un temps de travail à la carte et négocié

Fixée depuis 1918 à huit heures par jour, la durée légale du travail en Espagne n'a pas bougé jusqu'en 1983 où le gouvernement socialiste, récemment élu, l'a réduite à quarante heures par semaine. Confronté ensuite à la montée d'un chômage massif, le parti socialiste (PSOE) a fait le choix, en 1994, de flexibiliser les horaires de travail dans le but de permettre l'intégration d'un plus grand nombre de personnes au marché du travail. Cette profonde réforme des règles régissant l'organisation du travail s'est faite sans la contrepartie d'une réduction du temps de travail. La réforme du Statut des Travailleurs, imposée en octobre 1994 par le PSOE après l'échec d'un pacte négocié avec les partenaires sociaux, modifie de manière systématique les conditions de conclusion et de rupture du contrat de travail, les conditions de travail mais aussi les règles de la négociation collective et la protection sociale du chômage. En supprimant un certain nombre de contraintes légales en matière de durée du travail et en renvoyant leur détermination à la négociation collective,

elle introduit de larges possibilités d'aménagement du temps de travail.

Les nouvelles règles concernant la durée du travail s'appuient désormais sur deux principes : le maintien de certains seuils légaux ; entre ces seuils, une répartition du temps de travail fixée collectivement, au travers d'accords collectifs ou individuellement, dans le contrat de travail. La loi impose un repos journalier d'au moins 12 heures consécutives et un repos hebdomadaire d'un jour et demi, qui peut être différé sur une période de quatorze jours. Dans le respect de ces limites, la durée du travail ordinaire est fixée librement par accords collectifs ou par le contrat de travail mais elle ne peut dépasser quarante heures par semaine en moyenne annuelle.

La réforme de 1994 a considérablement assoupli le régime des heures supplémentaires, faisant de celles-ci un élément de flexibilisation des horaires sans entraîner de prolongation de la durée effective du travail et en limitant le coût. Les majorations de salaire, antérieurement de 75 %, ont été supprimées. La loi renvoie à la négociation la fixation de la quantité, de la structure et de la rémunération, en salaire ou en repos compensateur, de ces heures. Elle se limite à fixer un contingent annuel maximal de 80 heures pour chaque salarié. Mais les heures supplémentaires compensées par un repos dans les quatre mois suivant leur réalisation ne s'imputent pas sur ce contingent. Le temps de repos n'est pas non plus compté dans la durée de travail ordinaire. Un système spécial de cotisation qui varie selon la nature des heures supplémentaires est le seul mécanisme réellement dissuasif à la fois pour l'entreprise et pour les salariés .

La répartition du temps de travail est, enfin, rendue plus flexible par la négociation collective, au niveau sectoriel ou dans l'entreprise. Une répartition irrégulière sur l'année est possible dans ce cas ainsi que l'augmentation du nombre d'heures ordinaires de travail effectif journalier au-delà de 9 heures, qui est le seuil de déclenchement des heures supplémentaires.

Les organisations syndicales, fermement opposées à l'époque aux autres aspects de la réforme du marché du travail, ont estimé que la répartition flexible des heures de travail était acceptable si un contrôle suffisant par les représentants des travailleurs dans l'entreprise était garanti. Cette réserve s'explique en partie par le fait que, depuis le début des années 80, l'instrument principal de flexibilité utilisé par les employeurs espagnols a été le recours aux emplois précaires. Cette faible importance donnée par les organisations syndicales jusque récemment à la réduction du temps de travail s'explique également par la priorité accordée aux revendications salariales.

Faiblesse de la revendication d'une réduction du temps de travail

Si, traditionnellement, les organisations syndicales espagnoles considèrent la réduction du temps de travail comme une conquête sociale au même titre que les augmentations de salaire, cette revendication est longtemps restée un élément du programme syndical plus qu'une revendication prioritaire. Durant la décennie 80, l'UGT comme les CCOO n'ont cessé de réclamer un débat sur cette question sans en faire pour autant un thème de mobilisation. Leur action a surtout porté sur la lutte contre les heures supplémentaires afin de faire coïncider le plus possible la durée légale de travail et

la durée réelle. La réduction du temps de travail reste conçue comme une évolution de long terme qui doit être négociée secteur par secteur.

Après la réforme de 1994, l'UGT infléchit la première sa position. L'organisation se donne comme objectif de la négociation collective en 1996 de trouver des compromis sur le partage du temps de travail, en luttant contre les heures supplémentaires ou, quand elles s'avèrent indispensables, en imposant leur compensation en termes de repos. La réduction du temps de travail est désormais aussi appréhendée comme une solution au problème du chômage avec une contrepartie en terme d'emploi et non plus seulement de salaire.

Face à un gouvernement socialiste encore opposé à une intervention des pouvoirs publics sur la réduction du temps de travail, l'UGT et les CCOO envisagent une stratégie axée sur la négociation. Cette stratégie se heurte à une organisation patronale résolument opposée à une réduction du temps de travail dont les effets sur l'emploi n'ont jamais, selon elle, été démontrés. Dans l'entreprise, les employeurs sont en revanche plus disposés à négocier sur l'organisation du temps de travail.

Le développement lent de la négociation d'entreprise

Dès 1995, les grandes entreprises commencent à mettre en pratique les possibilités de flexibilité du temps de travail ouvertes par la réforme de 1994. Les accords qui ont ainsi vu le jour fixent, en général, une durée du travail annuelle inférieure à la durée effective moyenne. En contrepartie de quoi la plupart répartissent de manière irrégulière sur l'année la durée quotidienne de travail en fonction des besoins de l'entreprise. Les au-

tres prévoient souvent une utilisation plus intensive des installations ou un élargissement des horaires d'ouverture. Il n'y a pas de chiffres globaux mais, même si ces accords restent minoritaires, le ministère du Travail espagnol note une tendance lente mais constante à leur accroissement. La durée moyenne annuelle de travail négociée dans ces accords d'entreprise est d'ailleurs sensiblement inférieure à la durée négociée dans d'autres types d'accords. En 1997, la durée annuelle moyenne négociée dans l'entreprise a été de 1 723,4 heures de travail pour une durée moyenne globale négociée de 1 774,4 heures. La négociation aux autres niveaux, sectoriels et régionaux par exemple, ne s'est que peu développée sur le thème du temps de travail. Cependant, le nombre d'heures de travail négocié suit une tendance, modérée mais réelle, à la baisse.

Récemment, la préoccupation d'une réduction de la durée du travail est apparue dans les négociations. Ainsi, un accord signé en 1997 dans le secteur de la construction, prévoit une réduction très progressive du temps de travail annuel, entre 1997 et 2001, de 1 764 heures à 1 756 ainsi qu'une durée ordinaire hebdomadaire de 40 heures. La même année, un accord d'entreprise exemplaire a également été signé à la Caja Madrid (une des banques d'épargne espagnole). Grâce à la mobilisation des salariés qui s'opposaient à une décision unilatérale de la direction augmentant les horaires d'ouverture, les organisations syndicales de la Caja Madrid, CCOO et UGT, ont obtenu la signature d'un accord qui, en échange d'une flexibilité de l'organisation du travail par l'ouverture le samedi et toute la journée dans 16 agences, prévoit une compensation salariale et la transformation de 28

emplois précaires en emplois stables et 60 créations d'emplois. L'accord de la Caja Madrid n'est pas un cas isolé puisque d'autres banques d'épargne ont déjà conclu des accords collectifs d'ouverture l'après-midi. La tentative de donner une dimension sectorielle à la négociation sur la réduction du temps de travail a pourtant échoué. Malgré la signature, au printemps dernier, par l'association patronale du secteur (ACARL), les CCOO et le CSI-CSIF (une confédération syndicale indépendante) d'un pré-accord où une extension des plages d'ouverture dans 7 % des succursales aurait été échangée contre une réduction du temps de travail et l'engagement de créer 2 600 emplois nouveaux (sur un effectif salarié du secteur d'environ 90 000), les négociations n'ont pas eu de suite. L'UGT, qui s'oppose à l'ouverture le samedi, a participé aux négociations mais n'a pas signé l'accord. Le CSI-CSIF, après une consultation de ses adhérents, a finalement retiré sa signature, obligeant les CCOO, minoritaires dans ce secteur, à faire de même.

La position des organisations syndicales dans la négociation a donc changé depuis 1996. Après avoir négocié une flexibilisation de la gestion du temps de travail dans l'entreprise en échange d'une réduction modérée du temps de travail, d'une compensation salariale et du contrôle syndical, elles s'orientent maintenant vers un débat national sur le partage du temps de travail et la création d'emplois. Là encore, l'UGT va plus loin que les CCOO. Cette évolution s'est traduite par la volonté de relancer la négociation interprofessionnelle sur le thème de la réduction du temps de travail.

La réduction de la précarité de l'emploi encore au cœur des négociations interprofessionnelles de 1997

Lors de l'accord sur la stabilité de l'emploi conclu entre les partenaires sociaux au printemps 1997, la question de la réduction hebdomadaire du temps de travail est restée relativement secondaire. Les conditions de fonctionnement du marché du travail expliquent ce constat. L'ajustement du volume de l'emploi au niveau de la production s'est longtemps opéré, comme on l'a vu, par le recours à des formes de flexibilité externes. Dans un premier temps, l'accord sur la stabilité de l'emploi s'est donc fixé pour objectif, comme son nom l'indique, de mettre un frein à l'usage qui est fait des contrats précaires et des heures supplémentaires en accordant, comme monnaie d'échange, une plus grande liberté de licenciement notamment à travers une réduction des coûts financiers associés à ces opérations. Les prises de position syndicales découlent de ce constat. Ainsi, c'est à travers la promotion du travail à temps partiel que s'est d'abord exprimée la revendication d'une baisse de la durée du travail. Cette forme d'emploi, traditionnellement plutôt du goût des employeurs, doit pour les organisations syndicales se substituer aux contrats précaires et constitue pour eux une modalité d'embauche de loin préférable à l'intérim.

Toutefois, les questions relatives à la baisse et/ou à la réorganisation du temps de travail n'ont pas été perdues de vue puisqu'un des chapitres de l'accord prévoyait qu'au cours de sa première année d'application, syndicats et patronats se saisiraient de ces questions par l'ouverture de nouvelles négociations explicitement centrées sur ce thème. Il était ainsi spécifié que les parties signataires « devaient étudier toutes les dimensions associées à la gestion du temps de travail –

durée, organisation et redistribution du temps de travail – de façon à améliorer conjointement le niveau de l'emploi et le fonctionnement des entreprises ». Ces négociations ont débuté à l'automne 1997 mais n'ont pas mis la réduction du temps de travail au centre des discussions. Le développement du travail à temps partiel et la limitation des heures supplémentaires sont restés les thèmes dominants.

**Les 35 heures sur le devant
de la scène sociale depuis
le sommet de Luxembourg**

En définitive, le débat sur les 35 heures a fait son entrée sur la scène sociale à l'occasion du Conseil européen extraordinaire sur l'emploi qui s'est tenu à Luxembourg le 21 novembre 1997. Cette initiative, d'origine française, a eu en Espagne des répercussions sociales non négligeables. Cet événement s'est traduit par l'émergence d'un vaste débat cette fois-ci directement axé sur la question des 35 heures. L'obligation faite aux Etats membres de produire un plan national pour l'emploi organisé autour des directives fixées par le sommet de Luxembourg a conduit les syndicats espagnols à durcir leur position vis-à-vis d'un gouvernement dont la politique de l'emploi n'a jamais été jugée à la hauteur des problèmes que rencontre ce pays sur le front de l'emploi. Les conclusions du Conseil européen sur l'emploi ont donc été l'occasion pour les syndicats espagnols de faire pression auprès des pouvoirs publics pour obtenir la mise en place d'un plan pour l'emploi négocié avec les partenaires sociaux. Dès le démarrage des consultations, les deux centrales syndicales – CCOO et UGT – ont fait du passage aux 35 heures une de leur principales revendications, souhaitant que le plan pour l'emploi donne un contenu réel à la treizième

directive fixée par la commission de Luxembourg concernant la durée et l'organisation du travail.

Ces deux syndicats ont d'ailleurs formulé conjointement des propositions dans l'espoir de les voir reprises par le gouvernement lors de l'élaboration du plan pour l'emploi. Dans le champ de la réduction du temps de travail, les deux centrales syndicales ont plaidé pour :

- la semaine des 35 heures en insistant sur le rôle que devait jouer le gouvernement pour impulser un processus de négociations collectives au niveau des branches et des entreprises ;

- une réforme de la législation concernant le recours aux heures supplémentaires. Leur souhait en la matière serait de renvoyer à la négociation collective la détermination des causes qui autorisent un pareil recours. Par ailleurs, elles attendent du gouvernement une modification du Statut des travailleurs pour réduire le volume d'heures supplémentaires autorisées.

L'UGT comme les CCOO souhaiteraient que le plafond annuel soit ramené à 60 heures en établissant des limites journalières et mensuelles qui seraient respectivement portées à deux et dix heures.

De la même manière, elles attendent du gouvernement que soit instaurée l'obligation d'accorder des repos compensateurs aux salariés effectuant des heures supplémentaires ;

- une amélioration de la protection sociale pour les salariés travaillant à temps partiel ;

- une incitation à l'interruption volontaire de carrière par le biais de congés parentaux ou de congés formation devant obligatoirement donner lieu à un volume d'embauches équivalents ;

– une incitation à la cessation anticipée d'activité pour les salariés entrant dans leur soixantième année avec comme contrepartie des embauches compensatoires destinées aux jeunes au chômage.

On le voit donc, la réduction de la durée hebdomadaire du travail ne constitue qu'une des modalités possibles de la baisse du temps de travail. La question est abordée sur l'ensemble du cycle professionnel et y inclut d'autres éléments de la politique de l'emploi comme la formation par exemple. Le point commun à l'ensemble de ces dispositions est le lien établi entre l'abaissement du temps de travail et la création d'emplois.

La référence au partage du travail y est constante. Le travail fourni par les organisations syndicales pour apporter leur contribution au plan national pour l'emploi n'a toutefois guère porté ses fruits. Sur le fond, le plan présenté par le gouvernement au sommet de Cardiff ne s'est que peu inspiré des recommandations syndicales et rien, ou presque, n'a permis de nourrir la directive n° 13 relative à la durée du travail.

Des syndicats très mobilisés face à un patronat plutôt discret

Cette attitude traduit la volonté du gouvernement de ne pas interférer dans un débat qui, selon lui, ne doit relever que de la seule négociation collective. Pour le gouvernement espagnol, une intervention législative ne peut se concevoir sur un tel sujet que si elle vient entériner un accord entre les partenaires sociaux. Ce point de vue est également celui du patronat pour lequel seule une négociation décentralisée permettrait de réduire la durée du travail sans porter préjudice à la compétitivité des entreprises. Pourtant, force est de constater que pour l'heure les négociations piétinent au niveau interprofession-

nel notamment en raison du faible empressément que met le patronat à aborder la question de la réduction du temps de travail. D'une certaine façon l'attentisme dont fait preuve la CEOE a pu être encouragé par les divisions syndicales qui s'expriment sur la façon de mettre en œuvre les 35 heures. Car côté syndical, derrière l'affichage d'une même volonté de parvenir aux 35 heures, l'UGT et les CCOO n'ont pas toujours réussi à s'entendre sur la méthode qu'il convenait d'adopter.

Pour les CCOO, le processus par lequel une réduction du temps de travail peut se traduire en emplois supplémentaires est complexe de sorte qu'il ne peut résulter de l'adoption d'une loi. Seule une négociation entre partenaires sociaux au niveau des branches et des entreprises permettrait de parvenir à un véritable partage du travail. Pour les Commissions ouvrières, la négociation est ainsi l'unique méthode qui assure une baisse effective de la durée du travail. Sans elle, le recours aux heures supplémentaires ou la recherche d'une intensification du travail annulent les effets positifs attendus sur l'emploi. Inscrire la réduction du temps de travail dans une optique de partage du travail implique alors de négocier l'ensemble des paramètres qui influent sur la relation baisse du temps de travail et création d'emplois. Le partage des gains de productivité, la question de la compensation salariale ou celle relative à l'organisation du travail sont des éléments décisifs pour parvenir à un réel partage du travail. C'est pourquoi cette centrale estime que le passage aux 35 heures doit emprunter la voie de la négociation. D'après les calculs effectués par les CCOO, une application négociée des 35 heures devrait permettre de créer plus d'un demi-million d'emplois.

La position défendue par l'UGT est, elle, différente de celle prônée par les CCOO. Lors du dernier congrès de l'UGT qui s'est tenu le 14 mars 1998, son leader Candido Mendez, réélu à une très large majorité des voix, a réclamé, parallèlement au développement de la négociation collective, l'adoption d'une loi de façon à faire passer d'ici l'an 2000 la durée légale à 35 heures. Malgré ces dissensions qui portent sur la stratégie à adopter pour réduire le temps de travail, les syndicats et les partis d'opposition sont entrés dans une phase de mobilisation active en faveur des 35 heures et entendent bien faire pression auprès du gouvernement et du patronat. Le PSOE a déjà fait savoir qu'il réclamerait une loi sur les 35 heures si le patronat s'opposait à une baisse de la durée du travail. L'UGT et les CCOO, par la voix de leurs leaders respectifs, accusent quant à elles la CEOE d'avoir « abandonné la culture de la négociation par simple calcul politique ». Pour eux, « les dirigeants du patronat sont parvenus à la conclusion que le gouvernement n'avait plus besoin du dialogue social pour se consolider ».

La célébration de la fête du Travail a ainsi été l'occasion d'une vaste mobilisation en faveur des 35 heures. Les participants, deux fois plus nombreux que les années précédentes, ont donné le ton à une manifestation de protestation contre le plan pour l'emploi présenté par le gouvernement. Pour la première fois depuis 1984, ce 1er mai rassemblait non seulement les traditionnelles organisations syndicales mais également le parti socialiste qui entendait montrer sa volonté de renouer le dialogue avec les syndicats.

La balle semble donc être dans le camp du gouvernement et du patronat et ce d'autant plus que l'UGT et les CCOO

viennent de conclure un texte commun témoignant d'un rapprochement des options syndicales sur la question des 35 heures. Cette proposition unitaire a été signée le 10 juin 1998 et semble écarter l'idée d'une intervention législative pour adopter les 35 heures. L'UGT s'est donc rapprochée de la position des Commissions ouvrières acceptant même de négocier sur l'épineuse question de la compensation salariale. Plus généralement, le contenu du document témoigne du recentrage opéré par l'UGT depuis son dernier congrès. Ainsi, il est dit que « la réduction du temps de travail ne peut s'accompagner d'un accroissement insoutenable des coûts de production. Il en résulterait, pour les entreprises exposées à la concurrence, une perte de compétitivité qui jouerait contre l'emploi ». Les Commissions ouvrières ont elles aussi infléchi leur position acceptant que la négociation décentralisée des 35 heures soit encadrée au plan national par un accord interprofessionnel et une intervention financière de l'Etat. Le document élaboré par les deux centrales précise les rôles dévolus à l'Etat et aux partenaires sociaux. Le schéma repose sur une articulation des différents niveaux de négociation couplée à une intervention financière du gouvernement. Le souhait est de parvenir à l'ouverture d'un vaste processus de négociations décentralisées qui soit en mesure de convertir en emplois nouveaux le passage aux 35 heures. La crainte d'une absorption des effets attendus de cette baisse des horaires par une augmentation des gains de productivité conduit les syndicats à réclamer une intervention de l'Etat. Ce dernier est invité à mettre en place un dispositif financier visant à subventionner les emplois créés consécutivement à l'adoption des 35 heures. Le

LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL EN EUROPE

mécanisme envisagé semble directement inspiré de l'expérience française. Cette incitation financière serait en mesure de relancer la négociation collective à tous les niveaux. L'UGT et les CCOO souhaitent ainsi parvenir au plus vite à la signature d'un accord interprofessionnel avec le patronat. Cet accord, axé sur le partage du travail, fixerait le cadre dans lequel viendraient s'inscrire des négociations de branches et d'entreprises. Le passage aux 35 heures serait échelonné dans le temps et bénéficierait de l'aide de l'Etat pour en diminuer le coût financier. Les formes que pourrait revêtir l'abaissement de la durée du travail seraient à négocier au niveau des branches ou des entreprises ainsi que les questions relatives à la compensation salariale et à l'organisation du travail.

Cet accord marque un rapprochement des thèses syndicales sur les modalités de passage aux 35 heures. Le recours à la voie légale est exclu, la relance de la politique contractuelle est en revanche mise en avant pour tenir compte de la diversité des situations locales. Le champ du négociable est ouvert à différentes modalités de réduction du temps de travail et la question de la compensation salariale ne constitue plus un sujet tabou. Compte tenu de ces évolutions, le patronat, dont le repli dans les négociations a toujours été

motivé par son opposition à toute réduction imposée du temps de travail, se voit désormais privé de ses principaux arguments. Il lui sera désormais difficile de ne pas s'engager plus activement dans la négociation interprofessionnelle, sauf à refuser le principe même des 35 heures. Une telle option aurait pour conséquence de mettre en péril un processus contractuel qui, jusque là en Espagne, avait fait ses preuves dans bien des domaines.

Sources :

El Pais ; Documentation interne des CCOO et de l'UGT ; Observatoire européen des relations industrielles ; ministère du Travail espagnol.