

Italie

35 heures : une réduction en trompe-l'œil ?

Alexandre BILLOUS

Octobre 1997. La majorité de centre gauche, dirigée par Romano Prodi, est menacée d'éclatement. Son aile gauche, le parti de la Rifondazione Comunista (PRC) refuse de voter le budget. Le premier ministre démissionne. Puis, sous une forte pression de l'opinion – notamment de gauche – le PRC propose un compromis : il votera en faveur du budget, à la condition que le gouvernement s'engage à réviser la réforme des retraites qui venait juste d'être adoptée et qu'il fasse voter, dès janvier 1998, une loi instituant la durée hebdomadaire du travail à 35 heures.

Septembre 1998, la loi n'est pas encore votée. Ce retard n'est pas imputable à une mauvaise organisation du travail parlementaire, mais aux discussions nombreuses et serrées qui se sont déroulées entre le gouvernement et les divers interlocuteurs sociaux sur deux points principaux :

D'abord sur une question de principe : la réduction du temps de travail est-elle une prérogative de l'exécutif ou doit-elle découler de la négociation entre syndicats et patronat ? Puis sur le fond lui-même : quel doit être le contenu de la loi, qui permette de conjurer l'objectif des 35 heures

(engagement politique), avec les attentes différenciées du patronat (hostile au principe d'une réduction de travail) et des organisations syndicales (qui, après une opposition au principe de la loi y ont vu une opportunité, même imparfaite, pour défendre, dans les conventions collectives à renouveler, l'objectif d'une réduction du temps de travail) ?

Un projet de loi a finalement été rendu public le 24 mars 1998. Il a la particularité de ne satisfaire personne.

Le projet de loi

Il fixe la durée « normale » du travail à 35 heures et maintient la durée légale à 40 heures. Le champ d'application de la loi est limité, car il ne concerne que les salariés des entreprises privées de plus de 15 salariés (ceux des petites entreprises et les fonctionnaires ne sont donc pas concernés). Il ne prévoit rien en matière de compensation salariale.

L'examen détaillé du texte du projet de loi permet de saisir la philosophie qui le sous-tend.

L'horaire normal

« A compter du 1er janvier 2001, dans les entreprises de plus de 15 salariés, l'horaire normal de travail, selon les modalités de calcul définies dans les conventions collectives de travail, est fixé à 35 heures par semaine, suivant les dispositions du présent chapitre. Sont confirmées les dispositions du paragraphe 1 du chapitre 13 de la loi du 24 juin 1997 pour les autres entreprises et dans tous les cas les dispositions du paragraphe 2 du même article ».

L'horaire « normal » représente un seuil qui détermine les majorations. Ce terme correspond à une formulation historique qui remonte à la loi de 1923 . L'horaire conventionnel est défini comme « horaire ordinaire ».

Ce premier article confirme la séparation entre les entreprises de plus ou moins de 15 salariés.

La formulation « selon les modalités de calcul définies dans les conventions collectives de travail » signifie que la détermination de l'horaire hebdomadaire par les conventions collectives fait foi. Le calcul de la durée conventionnelle du travail est plus favorable que celui qui était compris dans la loi de 1923 (« la durée du travail s'entend comme durée pendant laquelle le travailleur est à la disposition de l'employeur ») dans la mesure où elle intègre divers autres éléments (par exemple les heures de détachement syndical, certains permis rétribués, etc.).

Les heures supplémentaires et l'horaire légal

Le projet de loi définit deux types de majorations, les majorations salariales et les majorations parafiscales (charges sociales). Les premières sont définies par la négociation collective.

Les majorations parafiscales seront définies ultérieurement, mais le projet de loi distingue celles à imputer aux heures excédant l'horaire conventionnel (s'il est inférieur à la durée normale) ou l'horaire normal (35 heures) et celles qui pénalisent les heures dépassant une durée de 40 heures hebdomadaires. Pour les premières, qui sont considérées comme « complémentaires », un décret fixera les majorations en termes de charges sociales. Au-dessus de 40 heures, les heures excédentaires sont considérées comme heures « supplémentaires » proprement dites. Les majorations parafiscales seront appliquées selon des seuils prévus par une loi de 1995 (+ 5 % de 40 à 44 heures, + 10 % de 44 à 48 heures et + 15 % au dessus de 48 heures).

Il est à noter que les entreprises de moins de 15 salariés, qui ne font pas partie du champ d'application de la loi seront de fait exemptées des majorations salariales et parafiscales pour les durées comprises entre 35 et 40 heures et qu'elles seront également exemptées des majorations parafiscales pour les durées entre 40 et 48 heures.

Le paragraphe 2 contient en outre des indications intéressantes sur la compensation et sur la durée « légale » du travail.

En matière de compensation l'accord politique d'octobre 1997 prévoyait une durée du travail de 35 heures sans diminution de salaire. Le projet de loi souligne que cette question est du ressort de la négociation collective et ne se prononce donc pas sur la compensation.

Les durées de travail conventionnelles demeurent elles aussi de la compétence des conventions collectives. Cependant ces dernières devront prévoir une durée hebdomadaire inférieure à celle prévue par la loi de 1997, c'est-à-dire

40 heures. Cela signifie que la durée « légale » du travail reste fixée à 40 heures, les 35 heures n'étant qu'un point de référence pour les majorations ou les incitations. Du reste, nous venons de le voir, c'est à partir de la 40ème heure que se déclenche le régime des heures supplémentaires.

La durée maximale est celle qui est prévue dans la directive européenne .

Les aides de l'Etat

La loi 196, de 1997, appelée « pacchetto Treu » (« paquet » Treu, du nom du ministre du Travail) était destinée à favoriser l'emploi en facilitant les conditions d'embauche et en introduisant notamment des aides au temps partiel. Le montant total des aides était de 800 milliards de lires (1 milliard de francs) pour 1998 .

Le projet de loi sur les 35 heures supprime les seuils horaires donnant lieu à dégrèvement (24 – 18 – 32 – 36 heures) pour les remplacer par un régime d'incitation plus général, en faveur des entreprises qui feront appel au temps partiel ou qui réduiront la durée effective moyenne du travail pour créer des emplois (les modalités de ce nouveau régime seront fixées par décret après l'adoption de la loi) par la voie de la négociation. Les accords devront être conclus avec les organisations syndicales comparativement représentatives . Cela ouvre de fait la possibilité d'utiliser le temps partiel comme réduction de la durée du travail avec baisse du salaire.

Un bilan sera effectué avant 2001

D'ici le 1er novembre 2000 le gouvernement procédera avec les organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs majoritairement représentatives au plan national à une évaluation

des effets des mesures d'aide à la réduction du temps de travail.

« Il examinera aussi les conséquences de la fixation de la durée normale de travail à 35 heures, en fonction de la situation économique et sociale dans les divers secteurs productifs et zones territoriales ».

Cette dernière phrase laisse évidemment planer toutes les incertitudes sur le sort de cette loi, de son abandon pur et simple à sa non application dans certaines branches ou dans certaines zones territoriales.

La période transitoire

Un article du projet de loi concerne la directive européenne et délègue sa mise en œuvre au gouvernement, qui tiendra compte de l'avis commun des interlocuteurs sociaux. Cette mise en œuvre interviendra 4 mois après l'entrée en vigueur de la loi.

Cela signifie concrètement que la durée maximale restera, pendant cette période de quatre mois, celle qui est actuellement en vigueur (48 heures) et non celle convenue dans l'avis commun (45,2 heures par rapport à 40 heures hebdomadaires). Cela signifie aussi que les marges de flexibilité seront comprises entre 35 et 48 heures (au lieu de 40 à 45,2 heures dans l'avis commun) et de 35 à 45,2 heures en régime normal.

En synthèse :

Les caractéristiques principales de ce projet sont :

n une distinction entre la durée de travail et le régime des heures supplémentaires des salariés selon que ceux-ci sont employés dans des entreprises de moins

de 15 salariés ou dans des entreprises plus grandes ;

n une durée « normale » du travail qui est abaissée alors que la durée « légale » reste la même ;

n un silence sur la compensation salariale, renvoyée à la négociation collective ;

n une frontière floue entre travail à temps complet et travail à temps partiel ;

n de profondes interrogations sur les conséquences des évaluations de fin 2000.

Les réactions

Alors que le parti de Rifondazione comunista (PRC) qui avait été à l'origine de l'inscription à l'agenda gouvernemental de la loi sur les 35 heures, se félicitait qu'un projet ait été élaboré par le gouvernement, les interlocuteurs sociaux, pour leur part, faisaient part de leur opposition farouche (le patronat) ou de leur scepticisme (les syndicats).

Le patronat

Dès avant la publication du projet de loi, le patronat avait fait savoir son opposition totale à la réduction du temps de travail. Des réunions de concertation se sont tenues à partir de février, au sein desquelles les dirigeants de la Confindustria avaient tout fait pour convaincre le gouvernement d'abandonner son projet. Le premier ministre, Romano Prodi déclarait pour sa part qu'il tiendrait les engagements politiques qu'il avait contractés avec l'aile gauche de sa majorité.

Le 18 mars, le patronat rompt les ponts et se retire de la table de négociations. Il promet alors que si les 35 heures sont adoptées, il remettra en cause l'accord de 1993 sur la politique des revenus,

dénoncera les conventions collectives et opérera un gel de la négociation.

Ses arguments : une augmentation insupportable du coût du travail, une mise en cause de la compétitivité de l'économie italienne, la fin de nouveaux investissements et donc la croissance du chômage.

Mais, très rapidement, lors d'une convention tenue à Parme, les 27 et 28 mars, la Confindustria décidait de changer de ton. Ce n'était plus la guerre ouverte contre le gouvernement mais une sorte de trêve armée. Les dirigeants patronaux poursuivaient leur offensive sur un autre terrain : la main tendue aux syndicats pour la définition de nouvelles règles de la concertation sociale », et le maintien de la pression sur le gouvernement.

Les syndicats

Dès la publication du projet de loi, les organisations syndicales se sont plus préoccupées de la réaction patronale, et des menaces qu'elle faisaient planer sur le système de relations professionnelles, que du contenu des propositions gouvernementales. Une fois les premières tensions apaisées, elles ont réagi, de manière concordante, pour en dénoncer les dangers.

Leur première critique, de fond, concerne la distinction qui est opérée selon la taille de l'entreprise. Pour elles, « une loi qui exclut 75 % des salariés italiens est une loi injuste. Ce n'est pas une loi générale ». D'autre part, elle introduit une séparation au sein du salariat et crée deux régimes distincts : un pour les salariés les plus structurés, les plus organisés dans les syndicats ; l'autre pour qui la syndicalisation est plus difficile. Enfin,

elle a des conséquences sur les conventions collectives de travail dont la logique normative au plan national risque d'être brisée.

Toujours sur cette distinction entre les entreprises, les organisations syndicales contestent la faiblesse des majorations pour les heures supplémentaires, qui est un réel stimulant à la diminution de la taille de certaines entreprises.

Mais d'autres critiques sont également émises : les syndicats demandent, par exemple, que la future loi fixe le nombre maximal d'heures supplémentaires au-dessus de la durée « légale » de 40 heures.

Pour les syndicats, le projet de loi doit être revu dans son intégralité, en raison de son absence de cohérence.

Le renouvellement des conventions collectives

La convention collective de la chimie

La branche de la chimie avait été la première, en 1993, à expérimenter le nouveau système de relations contractuelles mis en place par l'accord de politique des revenus. Cette convention, d'une durée de 4 ans, est venue à échéance fin 1997. En raison du blocage des négociations décrété par le patronat, ces négociations ne se sont ouvertes qu'en avril 1998, après que de nombreuses grèves aient eu lieu et après la « main tendue » des patrons en direction des syndicats.

Les fédérations de la chimie CGIL, CISL et UIL, avaient fait de la réduction du temps de travail un de leurs objectifs prioritaires, en même temps qu'elles poursuivaient un objectif plus traditionnel de sauvegarde du pouvoir d'achat.

■ L'accord, signé fin mai, fixe la durée hebdomadaire du travail à 37 h 45 minutes.

■ Cette durée était déjà prévue dans les conventions précédentes, mais selon les négociateurs syndicaux, elle est assortie de mesures de contrôle des heures supplémentaires qui permettront une réduction des horaires effectifs. En effet, l'accord prévoit des majorations (+5 % pour les heures de 37 heures 45 minutes à 40 heures ; +10 % de 41 à 44 heures ; +25 % de 45 à 48 heures et +35 % au-delà de 48 heures). Les heures supplémentaires alimenteront un compte épargne-temps, et seules 50 % d'entre elles pourront être rémunérées.

■ Une modulation des horaires sur l'année est également adoptée. Les salariés pourront travailler de 28 à 48 heures par semaine, selon les exigences de la production, à condition que leur durée moyenne hebdomadaire soit de 37 heures 45 minutes.

■ Le quota d'embauche de travailleurs intérimaires et de contrats à durée déterminée est porté à 25 % de l'effectif.

■ Sur le plan salarial, l'accord prévoit une augmentation mensuelle de 90 000 lires (pour les catégories médianes) et une prime de « vacance contractuelle » de 210 000 lires en moyenne.

Cet accord a été l'objet de controverses publiques très importantes. Non seulement au sein des syndicats mais également au sein des employeurs.

Les critiques internes au mouvement syndical

Un des secrétaires nationaux de la fédération CGIL, Paolo Bellone, animateur du courant « Alternativa sindacale », a contesté l'accord pour deux raisons : « D'un côté il permet une trop grande flexibilité aux entreprises sans contrepartie (les 37 h 45 sont une moyenne hebdomadaire et sont une donnée purement comp-

table) ; d'un autre côté il n'y a aucune réduction réelle de la durée du travail (même pas pour les travailleurs postés) ».

A cela, Franco Chiriaco, secrétaire général, répond que la grande nouveauté de ce contrat est le contrôle de la durée effective de travail : « Dans le passé, nous avons mené des batailles pour la réduction du temps de travail mais, en fait, nous n'avons rien fait pour que cette réduction s'applique. Dans notre secteur la durée effective de travail est de 44 heures en moyenne. En se donnant les moyens de contrôler les heures supplémentaires nous pourrions agir plus efficacement sur l'emploi ».

La fédération patronale désavouée

On est plus habitués aux disputes internes du mouvement syndical qu'à celles qui agitent le monde patronal. Pourtant, sur le renouvellement de cette convention collective, le président de la Federchimica (syndicat patronal de la branche chimie) s'est retrouvé au banc des accusés, avec comme principal procureur le président de la Confindustria. Pour celui-ci, Giorgio Fossa, « l'accord est extrêmement coûteux. Il introduit de nouvelles rigidités : l'augmentation salariale est supérieure à l'inflation d'au moins 40 000 liras et, ce qui est pire, la durée du travail prévue implique que tout ce qui dépasse 37 h 45 par semaine devient des heures supplémentaires », en ajoutant, « comme d'habitude les chimistes sont le maillon faible de la chaîne ».

Le patron de la Federchimica est plus mesuré dans ses propos. « La Confindustria m'a demandé de ne pas signer. Elle a commis une erreur ». En effet, explique-t-il, « je n'ai pas offert une seule minute de réduction du temps de travail. C'est la meilleure manière de bloquer les

interventions de l'Etat sur les 35 heures (...). Quant aux « rigidités », on est passé de 8 à 25 % de travail flexible. Enfin la modulation n'empêche pas les heures supplémentaires ». Pour conclure : « Je crois que Fossa n'a pas lu le contrat ».

L'attaque contre la Federchimica a été relayée par Andrea Pininfarina, dirigeant de la fédération patronale de la métallurgie, qui propose que désormais, les contrats soient soumis à une double signature, celle de la branche et celle de la Confindustria.

La plate-forme des métallurgistes

Le 22 septembre 1998, les trois principales fédérations de la métallurgie (FIOM-CGIL, FIM-CISL et UILM) adoptent la plate-forme à soumettre au patronat du secteur :

- la définition d'une durée annuelle de travail de 1760 heures, ce qui correspond à un horaire hebdomadaire moyen de 37 heures 46 minutes,

- une réduction du travail pour les travailleurs postés (une demi-heure par semaine),

- un plafond d'heures supplémentaires de 150 à 200 heures par an. Pour le cas où certaines tâches requerraient une durée supérieure, des accords d'entreprise pourraient prévoir l'embauche de salariés à contrat à durée déterminée,

- la mise en place d'un compte épargne temps que les salariés pourraient alimenter avec les heures supplémentaires.

Avant même que la plate-forme soit présentée au patronat, celui-ci a fait part de son opposition la plus totale. Pour les employeurs, ces dispositions s'opposent à « la flexibilité nécessaire au développement des entreprises ». L'accord de la chimie, de même que la plate-forme des métallurgistes, plutôt modérée au regard de l'objectif

ITALIE - UNE REDUCTION EN TROMPE-L-L'ŒIL ?

des 35 heures, ne semblent pas plaider en faveur d'une législation contraignante sur le temps de travail. D'autant plus que le gouvernement vient de décider d'inclure le projet de loi sur les 35 heures dans le cadre du débat budgétaire de l'automne, c'est-à-dire d'en faire un chapitre particulier d'un débat plus général.

Sources :

La Repubblica, Il sole-24 Ore, Nuova Rassegna sindacalebilious.