

Les négociations sur la flexibilité du temps de travail en Europe occidentale

Jacques FREYSSINET

L'Observatoire européen des relations industrielles a fait réaliser, au début de 1998, une étude comparative sur les négociations collectives portant sur la flexibilité du temps de travail. Des rapports nationaux ont été préparés par seize centres de recherche (les quinze pays membres de l'Union européenne et la Norvège). L'IRES était chargé de réaliser la synthèse de ces travaux qui est reproduite ici.

Le thème de la flexibilité du temps de travail apparaît aujourd'hui, avec une intensité très inégale, dans tous les pays de l'Europe occidentale. Dans certains pays, la discussion commence dès la fin des années 1970, dans d'autres la question n'est réellement posée que depuis quelques années mais presque tous les rapports nationaux considèrent qu'elle constituera un des dossiers importants des années futures. L'émergence de cet enjeu nouveau ne peut être comprise qu'à la lumière de la transformation des conditions économiques, techniques et sociales intervenue depuis vingt-cinq ans. Les acteurs sociaux ont dû y adapter leurs analyses et leurs stratégies. Il en est résulté une transformation du contenu des règles qui encadrent la durée et l'utilisation du temps de travail mais aussi de la nature de ces règles, légales ou conventionnelles, obligatoires ou optionnelles. Face à l'ampleur

de ce mouvement, il est regrettable que l'on ne dispose que d'informations statistiques et de travaux d'évaluations partiels et hétérogènes. La comparaison internationale ne peut avoir, en ce domaine, qu'un caractère qualitatif.

Le contexte

Au cours du quart de siècle de croissance rapide, à proximité du plein emploi, qui suit la Seconde guerre mondiale, la régulation du temps de travail dans les pays d'Europe occidentale obéit à des règles qui se généralisent progressivement (sauf dans les pays d'Europe du Sud soumis à des régimes non démocratiques) :

■ Pour les travailleurs à temps plein, la loi fixe des durées normales et maximales et les entreprises adoptent des horaires collectifs stables. Les marges de flexibilité sont assurées par le recours aux heures supplémentaires et au chômage partiel.

■ Les conventions collectives n'interviennent que pour améliorer les dispositions légales, principalement en réduisant la durée hebdomadaire et en augmentant la durée des congés payés.

■ La réduction de la durée du travail est conçue comme un progrès social ; elle est l'un des modes de partage des gains de productivité qui accompagne la croissance des salaires.

■ Les durées de travail atypiques n'existent que pour répondre à des problèmes spécifiques :

- d'une part, le travail de nuit et de week-end répond à des nécessités techniques de la production ou à l'exigence de fonctionnement permanent de certains services publics ;

- d'autre part, le travail à temps partiel qui se développe surtout dans les pays du nord de l'Europe, correspond à un modèle social de l'activité féminine ; c'est selon la même logique qu'apparaissent, à la fin de cette période, certaines expériences d'horaires flexibles (flexitime) pour les employées de bureau.

Ce cadre est profondément transformé, depuis vingt-cinq ans, par la conjonction de mutations de natures différentes : nouvelles formes d'organisation de la production et de la commercialisation, intensification de la concurrence internationale, croissance du chômage, nouveaux besoins ou nouvelles préférences des travailleurs et des travailleuses quant à l'aménagement de leur temps de travail... L'hétérogénéité de ces phénomènes explique que le mouvement de flexibilisation des temps de travail reflète des intérêts et des objectifs différents, et souvent contradictoires, selon les acteurs économiques et sociaux concernés.

Les analyses et les stratégies des acteurs

L'homogénéité des positions patronales

Pour les entreprises, la flexibilisation du temps de travail ne constitue qu'un volet d'une stratégie plus globale qui couvre aussi la flexibilisation du statut de l'emploi et la flexibilisation du coût salarial. Les différences nationales sont liées aux caractéristiques du système productif,

aux formes dominantes de la concurrence, à l'importance respective de la loi et de la négociation collective, à la nature des rapports de forces au sein des systèmes de relations professionnelles. Mais il ne s'agit que de différences de degré. Elles se traduisent par l'importance plus ou moins grande accordée aux trois formes de flexibilité (emploi, salaires, durée du travail) et, pour cette dernière, au recours plus ou moins marqué aux différentes modalités de la flexibilité du temps de travail (cf. infra). L'objectif dominant est d'améliorer la compétitivité de l'entreprise. Elle est présentée comme la meilleure garantie pour défendre et promouvoir l'emploi.

Des différences entre organisations patronales selon les pays portent aussi sur le calendrier : l'offensive sur la flexibilisation des temps de travail a été déclenchée plus ou moins tôt et plus ou moins vigoureusement selon les contraintes légales et conventionnelles qui s'imposaient aux entreprises en ce domaine et selon la vitesse de diffusion des nouvelles formes d'organisation flexible (just in time, lean production, etc.). Ainsi, en Grèce et au Portugal, la prédominance de formes traditionnelles d'organisation de la production explique que la question de la flexibilité du temps de travail n'ait été posée que tout récemment et encore à une échelle restreinte. L'attitude des organisations syndicales a aussi, selon les pays, amené le patronat à accorder une importance différente soit à la négociation collective, nationale ou d'entreprise, soit à une pression sur l'Etat pour obtenir l'assouplissement de la réglementation du temps de travail. Enfin la pression mise par les employeurs sur la flexibilité du temps de travail a été fonction des marges de flexibilité existantes dans les deux au-

tres domaines. En Autriche, la flexibilité acceptée par les organisations syndicales pour la négociation des salaires annuels en fonction de la conjoncture économique, aurait rendu moins nécessaire la flexibilité du temps de travail. En Espagne, c'est le développement des emplois temporaires ou précaires qui, jusqu'à une date récente, a constitué le principal instrument de flexibilité.

***Un dilemme pour
les organisations syndicales***

L'ensemble des organisations syndicales ont maintenu ou renforcé dans la période leur revendication de réduction de la durée du travail. D'abord, comme dans le passé, pour améliorer les conditions de travail et de vie de leurs membres. Elles sont unanimes sur ce point. Ensuite, face à la montée du chômage, pour protéger ou promouvoir l'emploi grâce à une répartition moins inégalitaire du travail. Si la Confédération européenne des syndicats a fortement défendu ce point de vue, les positions des syndicats nationaux sur l'efficacité de la réduction de la durée du travail en matière d'emploi sont diverses et, parfois, évolutives. Certains syndicats allemands, belges, français, italiens et néerlandais y ont accordé une grande importance, notamment dans les années 1980. En Allemagne, les positions étaient différentes selon les fédérations du DGB ; en France, les différences se manifestaient entre les différentes confédérations syndicales. En revanche, les syndicats britanniques et scandinaves privilégient d'autres moyens d'action sur l'emploi dont ils considèrent que l'évolution dépend des caractéristiques et du rythme de la croissance économique. Les positions peuvent naturellement être fonction de la gravité

du chômage dans chaque pays et dans chaque période.

La priorité, inégalement forte, accordée à la réduction de la durée du travail explique que les syndicats se trouvent placés devant un dilemme face à l'objectif patronal de flexibilité des temps de travail. Les employeurs n'acceptent, en effet, d'envisager la réduction de la durée du travail que comme contrepartie d'un accroissement de flexibilité et/ou d'une réduction du salaire. Or les syndicats sont, au départ, hostiles à ces deux conditions. En premier lieu, s'ils n'ignorent pas la transformation des besoins des salariés en matière d'aménagement de leur temps de travail, ils considèrent que la flexibilité se réalisera, pour l'essentiel, en fonction des besoins des entreprises avec accroissement de la pénibilité du travail et des contraintes pesant sur le temps hors-travail. En second lieu, s'ils sont conscients des contraintes de compétitivité, ils rejettent généralement toute réduction du salaire à cause de son caractère déflationniste. Leur opposition est évidemment plus ferme sur ce point dans les pays où les niveaux de salaires sont les plus bas.

Pour ces raisons, les stratégies des syndicats ont été très différentes selon les pays, mais aussi au sein de chaque pays selon les organisations, en face du dilemme réduction/flexibilité du temps de travail. En Allemagne, certaines fédérations, principalement celle de la métallurgie, ont obtenu des réductions fortes en acceptant, par convention collective puis par accords d'établissements des marges de flexibilité diversifiées. En France, quatre confédérations sur cinq (après le refus de la CGT) ont signé en 1995 un accord qui permet l'annualisation en échange d'une réduction et qui favorise le

développement du temps partiel en échange de garanties pour les travailleurs concernés ; la mise en œuvre repose sur des accords de branche ou d'entreprise. En Italie, l'objectif des syndicats est d'obtenir une réduction de la durée annuelle du travail par négociation nationale de branche en laissant à la négociation d'entreprise le soin d'en fixer les modalités. En Belgique, les deux confédérations, d'abord divisées, ont accepté, après 1987, des négociations sur le partage du travail et la flexibilité du temps de travail si elles ont un effet positif sur l'emploi. Aux Pays-Bas, la montée du chômage a permis en 1993 un accord national qui s'est traduit par des négociations de branche et d'entreprise : le patronat acceptait la réduction de la durée du travail, les syndicats acceptaient la flexibilité et la décentralisation de la négociation ; aujourd'hui, le recul du chômage a provoqué tout à la fois des pénuries croissantes de qualification et le renouveau des revendications salariales ; le mouvement antérieur semble donc interrompu. Au Royaume-Uni, la quasi disparition de la négociation au niveau national engendre une grande hétérogénéité selon les rapports de forces et les stratégies syndicales au niveau de l'entreprise. Dans d'autres pays, l'hostilité des syndicats à la flexibilité a considérablement limité l'ampleur des négociations.

Les syndicats sont donc placés, en fonction de la conjoncture économique et des rapports de forces, devant un difficile problème d'appréciation des avantages et inconvénients d'une négociation de contreparties entre réduction de la durée du travail, flexibilité des temps de travail et ajustement des salaires. On comprend que leurs choix aient été très différents

sans qu'il soit possible, en pratique, de dégager des tendances communes.

L'hétérogénéité des positions gouvernementales

Les politiques publiques ont été contrastées, selon les pays et les périodes. Ceci résulte bien sûr de l'orientation politique des gouvernements mais aussi de l'importance du chômage et du diagnostic qu'ils adoptaient sur l'efficacité d'une politique de flexibilisation (et éventuellement de réduction) du temps de travail en matière d'emploi. Les différences proviennent aussi du partage des rôles, en ce domaine, entre l'Etat et les « partenaires sociaux ».

Dans les pays germaniques et scandinaves, la législation fixe traditionnellement des normes impératives mais minimales ; l'essentiel de la responsabilité relève de la négociation collective. Le gouvernement se borne à faire connaître son point de vue. Au Royaume-Uni, où la réglementation était très réduite, la longue période de gouvernement conservateur a laissé toute liberté aux entreprises, avec une influence faible et décroissante de la négociation collective. Dans les pays latins, les normes publiques étaient très développées, quoique inégalement respectées. L'action des pouvoirs publics est allée principalement dans le sens de l'assouplissement avec un débat qui a surtout porté sur les conditions ou les contreparties de cet assouplissement.

Cependant, malgré cette diversité, il est possible de dégager une tendance assez générale et profondément nouvelle qui porte sur les rapports entre la norme publique et la norme conventionnelle. Comme nous l'avons signalé, la règle antérieure était que la négociation devait obligatoirement respecter la loi et ne pou-

vaît qu'améliorer les avantages et les garanties offerts aux travailleurs. Dans la majorité des pays, on voit se mettre en place une nouvelle logique : désormais la loi fixe des normes en quelque sorte supplétives. Ces normes ne s'imposent que si elles ne sont pas modifiées par des accords collectifs. La loi détermine les marges de liberté des négociateurs. Elle indique aussi les niveaux et les conditions de validité des accords conclus en ce domaine. Dans presque tous les pays on note, dans la période récente, l'adoption de législations de ce type. Elles ont pour objet explicite de reconnaître aux « partenaires sociaux » la responsabilité de définir les modalités de flexibilisation des temps de travail. Enfin, certains pays (Belgique, France, Italie) ont introduit ou envisagent d'introduire des aides financières aux branches ou aux entreprises en cas d'accord collectif combinant réduction et flexibilisation des temps de travail. Ces évolutions ont considérablement élargi, dans la majorité des pays, le champ et les marges de liberté d'une négociation sur le temps de travail (cf. tableau).

Le contenu des négociations

Les modalités de la flexibilité

De manière schématique, il est possible de distinguer deux fonctions principales assurées par la flexibilité du temps de travail, même si elles sont souvent simultanément présentes.

En premier lieu, la flexibilité peut porter principalement sur le fractionnement dans le temps des périodes de travail effectif de manière à assurer une plus longue durée d'utilisation des équipements productifs ou une plus longue durée d'ouverture à la clientèle d'activités de commerce ou de services. Elle se

traduit surtout par le recours à des équipes successives ou chevauchantes permettant l'activité jusqu'à 24 heures sur 24 et sept jours sur sept (travail de nuit, travail du samedi et du dimanche). Les équipes peuvent avoir des horaires alternants ou des horaires spécialisés permanents ; l'ajustement peut impliquer le recours à des équipes à temps partiel.

En second lieu, la flexibilité peut avoir pour objet principal de répondre à l'irrégularité du niveau d'activité de l'entreprise soit du fait de fluctuations saisonnières (bâtiment, tourisme, industries alimentaires...) ou quotidiennes et hebdomadaires (commerces, certains services aux personnes...), soit encore du fait de variations imprévisibles de la demande, surtout avec un mode d'organisation de la production juste à temps. La solution principale est alors la modulation de la durée du travail : la durée moyenne conventionnelle est calculée sur une période de référence qui peut varier de quelques semaines à une année ; la durée effective fluctue autour de cette moyenne entre un minimum et un maximum. En résumé, il s'agit d'une technique qui permet de ne pas payer les heures supplémentaires aussi longtemps que la durée moyenne est respectée. Des formules analogues permettent de remplacer le paiement des heures supplémentaires par l'attribution de repos compensateurs ou par l'alimentation de comptes individuels utilisables par les travailleurs sur une période pluriannuelle.

Les contreparties de la flexibilité

Les rapports nationaux dégagent trois aspects principaux.

En premier lieu, les syndicats cherchent à obtenir des droits de contrôle de la mise en œuvre de la flexibilité : au mini-

imum, ils obtiennent des droits d'information (par exemple, délai de prévenance en cas de modification de l'horaire), au maximum, un droit de codétermination (Allemagne, Danemark) leur est reconnu. Le contrôle est assuré soit par les organisations syndicales, soit par les conseils d'établissement (works councils) dans les pays où ils existent.

En second lieu, la mise en œuvre d'horaires de travail flexibles peut être présentée par les employeurs comme une condition de décisions positives sur l'emploi (abandon ou réduction de suppressions d'emplois annoncées, garantie de l'emploi existant pour une certaine durée, engagements de création d'emplois,...). Symétriquement, les syndicats peuvent considérer ces mesures comme le facteur justifiant des concessions de leur part en matière de flexibilité. Ces effets positifs sur l'emploi sont généralement associés à une modalité de réduction de la durée moyenne effective du travail (diminution de la durée conventionnelle, moindre recours aux heures supplémentaires ou récupération en temps de repos...).

En troisième lieu, se pose le problème de la compensation salariale. En ce domaine, la variété et, souvent, la complexité des solutions retenues sont considérables. L'accroissement des contraintes et des pénibilités associées à la flexibilité des temps de travail peut être compensée, en proportions variables, par des hausses de salaires horaires et des primes diverses ou par des repos et congés compensateurs avec réduction de la durée moyenne du travail. La solution dépend des préférences des employeurs et des salariés mais aussi de l'ampleur de la marge de négociation créée par les gains associés à la flexibilité (réorganisation de la production avec augmentation de la pro-

ductivité, allongement de la durée d'utilisation des équipements...). Elle peut être influencée par l'existence d'exonérations de charges sociales pour des accords combinant flexibilisation et réduction du temps de travail (Belgique, France et en projet pour l'Italie).

Les interactions avec des questions connexes

Les frontières de flexibilité du temps de travail sont inévitablement arbitraires. Dans la pratique, on observe des imbrications avec des questions voisines.

Le lien le plus évident s'établit avec le temps partiel. Théoriquement, le temps partiel n'est pas plus ou moins flexible que le temps plein ; dans la pratique, le premier offre un moyen complémentaire ou alternatif à la flexibilité du second (horaires atypiques fractionnés, mise en cohérence des équipes successives). Le temps partiel peut lui-même faire l'objet de modulation (par exemple, un nombre d'heures annuel) et à la limite, dans le cas du Royaume-Uni, ne garantir aucune durée minimum (zero hours' casual contracts).

Le lien est plus indirect mais réel avec le développement des formes d'emploi précaires. Le recours aux contrats de travail à durée déterminée et aux emplois temporaires est une source de flexibilité de l'emploi qui peut être partiellement une alternative à la flexibilisation du temps de travail des travailleurs permanents. Symétriquement, on enregistre des cas où les syndicats acceptent la flexibilité du temps de travail en échange d'un moindre recours au travail précaire et/ou de l'intégration des salariés précaires dans des contrats de travail stables.

Les niveaux de négociation

On observe dans ce domaine particulier les tendances générales qui touchent les systèmes de relations professionnelles en Europe. Le patronat préconise la décentralisation de la négociation au niveau le plus proche des conditions concrètes de l'organisation du travail. Les syndicats sont attachés à la négociation nationale au niveau de la branche ou, dans certains pays, au niveau multisectoriel (Belgique, France, Irlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède). Ils considèrent qu'elle exerce un effet d'impulsion et qu'elle assure des garanties de protection minimale des travailleurs.

Plusieurs pays disposent de mécanismes d'articulation entre négociation de branche et négociation d'entreprise (d'établissement). La première fixe un cadre général et définit les marges de liberté dans lesquelles doit se situer la seconde. Par exemple, en Allemagne et en Italie, la réduction de la durée (hebdomadaire dans le premier cas, annuelle dans le second) est fixée par l'accord de branche tandis que les modalités (flexibles) de sa mise en œuvre relèvent, dans certaines marges, des accords d'entreprise.

Le poids respectif des deux niveaux de négociation peut être fonction des évolutions législatives qui ont été signalées plus haut (cf. tableau). Lorsque la loi fixe des normes supplétives qui peuvent faire l'objet de dérogations par accords collectifs, elle doit préciser si de telles dérogations exigent un accord national ou si elles sont directement possibles par accord d'entreprise. Lorsque la seconde solution est ouverte, la tendance à la décentralisation est évidemment renforcée. Il faut aussi prendre en compte le fait qu'en fonction des législations et des traditions nationales, certains modes de flexibilisation du temps de travail peu-

vent être introduits de manière unilatérale par l'employeur, par exemple en l'absence d'organisation syndicale ou après l'échec de négociations. Dans le même sens, des rapports nationaux notent l'existence d'arrangements locaux informels hors du champ de la négociation collective régulière.

Suivi statistique et évaluation

Si la situation est très inégale selon les pays, il faut souligner que dans la majorité d'entre eux, l'appareil statistique et les procédures d'évaluation ne fournissent qu'une information partielle, hétérogène et discontinue sur les processus de mise en place, sur le contenu et sur les résultats des formes flexibles d'organisation des temps de travail. Les statistiques relatives aux temps de travail et à la négociation collective utilisent généralement des catégories traditionnelles qui ne permettent que difficilement de repérer la nature et l'ampleur des innovations. Les travaux d'évaluation donnent des résultats contradictoires que leurs méthodologies hétérogènes ne permettent pas de confronter. On peut souhaiter que, dans un domaine où des transformations majeures sont à l'œuvre ou amorcées dans tous les pays d'Europe occidentale, une information pertinente et comparable soit mise à la disposition des acteurs.

LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL EN EUROPE

REDUCTION ET/OU FLEXIBILITE