

Polyphonies de l'Europe sociale

Temps de travail et syndicalisme européen

Jean-Marie PERNOT

La revendication de réduction du temps de travail survient dans le syndicalisme européen en 1976, au congrès de Londres de la Confédération européenne des syndicats. Celle-ci est alors une jeune organisation qui connaît, en terre d'Albion, son premier congrès ordinaire. Le TUC est parmi les premiers défenseurs des 35 heures avec les syndicats italiens, belges et français. Le groupe des pays nordiques reste dubitatif, le DGB plutôt opposé. La résolution finale est un compromis qui affiche néanmoins la revendication prioritaire des 35 heures sans perte de salaire, pour travailler moins et créer des emplois.

Cette revendication entre dans une approche globale demandant l'allongement des congés payés à 5 semaines dans tous les pays de la Communauté, un relèvement de l'âge de la scolarité obligatoire et l'abaissement de l'âge de la retraite. Pendant plus de dix ans, l'organisation européenne oriente ses efforts vers ces objectifs au moyen de mobilisations diverses : journées d'action, de manifestations en prenant appui sur les avancées enregistrées dans certains pays. Vers la fin de la décennie 80, la revendication perd de sa centralité. Elle effectue un retour récent, cristallisé par le sommet d'Amsterdam qui fait

droit à l'exigence syndicale d'une politique communautaire en faveur de l'emploi et avec la loi française qui redonne allant à l'idée de réduction volontariste et coordonnée de la durée du travail.

Après un rappel de l'évolution des positions de la CES sur la durée du travail, on tentera de montrer ici combien cette question renvoie aujourd'hui à des enjeux stratégiques essentiels de la centrale européenne : son identité, le choix de ses alliances, sa conception de la construction de l'Europe sont au croisement des débats du prochain congrès d'Helsinki.

1976-1998, un glissement de terrain

Les années soixante dix s'ouvrent dans un climat d'euphorie pour la construction européenne : les promesses du sommet de La Haye (décembre 1969) portent quelques fruits avec l'élaboration de projets industriels communs, d'un programme d'union économique et monétaire (le plan Werner) et même d'un programme d'action sociale qui sera adopté en octobre 1973 : il prévoit la généralisation à tous les pays de la CEE de

la semaine de 40 heures en 1975 et 4 semaines de congés payés partout pour

l'année suivante. Le rôle moteur de Willy Brandt est décisif : il permet la mise en place des conférences tripartites, ancêtres du dialogue social des années 80 et fait adopter par le Conseil, en décembre 1974, le principe de directives communautaires portant sur le programme social de la Commission.

L'édifice ne tarde pas à se fissurer : la crise pétrolière plonge l'Europe dans la consternation et le patronat en profite pour réduire à néant toute velléité de réduction du temps de travail. Le chômage commence son inexorable ascension et le rapport des forces change de camp. C'est dans ce contexte que le congrès de Londres prend la décision de faire des 35 heures la priorité des syndicats d'Europe occidentale. Le contexte de l'heure ne rend pas complètement compte cependant du choix de la nouvelle CES.

Nouvelle CES, justement ! Au moment de sa mise en place, le nouvel acteur syndical a besoin de signes d'identification afin de créer, parmi ses affiliés, un sentiment d'appartenance : les « 35 heures sans perte de salaires » ne sont pas alors seulement la trace du keynésianisme qui façonne encore les représentations économiques du syndicalisme social démocrate européen ; elles constituent aussi un point de cristallisation chargé de construire pendant une bonne dizaine d'années l'identité de l'organisation en même temps qu'un objet revendicatif commun.

Mais cette construction ne va pas sans différenciation interne : à peine adoptée, la revendication se décline sur des registres très divers dans les principaux pays européens. Elle survient en Italie en pleine inflexion stratégique des syndicats. La conférence de l'EUR dessine un cours nouveau, un tournant vers l'austérité né-

gociée : l'additif « sans perte de salaires » ne correspond plus au réajustement italien. En France, la CFDT suit un cours semblable quelque temps plus tard et Force ouvrière se démarque d'une logique qui centrerait toute la démarche « emploi » sur la réduction de la durée du travail. Les Scandinaves maintiennent la négociation centralisée des salaires mais ne font nullement de la réduction du temps de travail une arme au service de la politique de l'emploi. Quant aux Britanniques, bientôt aux prises avec l'offensive thatchérienne, leurs soucis sont vite déportés ailleurs ! Devant l'intransigeance patronale, la FGTB se réfugie vers les 38 heures, seuls les Allemands, ou plus exactement IG Metall, partent bientôt à la bataille sans attendre le cortège européen cloué sur la ligne de départ.

Ces différences, produites par les diversités nationales, ménagent cependant un espace commun où la Confédération européenne retrouve son unité : le primat de la négociation collective. Dès son programme de 1976, elle demande un accord interprofessionnel européen qui permette d'encadrer un processus de réduction de la durée du travail coordonné et articulé sur les procédures de négociations collectives nationales.

Cette revendication allie contenu et méthode et reste son leitmotiv au cours des conférences tripartites tenues jusqu'en 1979. Le blocage total de l'UNICE rend difficile l'avancée communautaire de ses objectifs. Elle compte alors sur le soutien des socialistes européens dont certains dirigeants sont à la tête des principaux Etats de la communauté ; après 1979 et l'élection du Parlement européen au suffrage universel, la CES attend un support privilégié de son « groupe inter-

fractionnel syndicaliste » pour appuyer la démarche syndicale.

Mais ni les socialistes, ni les institutions ne viendront relayer la pression de la confédération. Celle-ci, isolée de ses affiliés qui suivent des cours de plus en plus divers, doit se résoudre à enregistrer le déplacement des revendications du syndicalisme européen.

Le nouveau paradigme de la flexibilité

L'épuisement du modèle fordiste keynésien se traduit à partir des années 80 par une évolution convergente dans la plupart des pays d'Europe bien que sur des rythmes et selon des modalités très différenciées : le recul de la part des salaires dans le revenu global, la « flexibilisation » de l'usage de la force de travail sont les grandes données transversales de la période, la relance de l'intégration européenne par le projet de Marché unique offrant, à partir de 1985, un cadre d'épanouissement aux principaux paradigmes du néo-libéralisme.

Progressivement, la confédération de Bruxelles constate l'émergence de nouvelles formes d'échanges dans le contexte d'une formidable pression exercée par le chômage. Chaque jour éloigne un peu plus l'hypothèse d'une négociation européenne centrale encadrant des avancées nationales de réduction de la durée du travail : le champ de la négociation sectorielle est exploré au début des années 90 mais la CES constate le même blocage patronal et doit renoncer à y trouver une planche de salut.

Pour réouvrir les portes de la négociation, la CES fait preuve d'une ample volonté conciliatrice que révèle la suite des avis communs adoptés dans le cadre du dialogue social ainsi que l'évolution de ses résolutions de congrès. Le glissement est sensible : réservée devant le temps

partiel et condamnant la pratique des contrats à durée déterminée au début des années 80, elle en vient un peu plus tard à revendiquer une flexibilité négociée, à placer à égalité « aménagement » et « réduction » de la durée du travail, à substituer à la notion ancienne de « droit au travail » le concept moderne « d'égale opportunité d'emploi ». Mais alors que les objectifs du syndicat tendent à se diluer, ses concessions au discours patronal ne parviennent pas à entamer le front du refus de l'UNICE.

D'une recherche de compromis, l'évolution de la revendication se transforme en changement d'approche. Lors d'un séminaire de réflexion tenu en octobre 1997, la CES revendique une démarche nouvelle en abordant la question de la durée du travail non plus de manière hebdomadaire mais au long de la vie entière. Cette nouveauté est relative puisque, dans la période antérieure, la CES ne négligeait nullement d'autres facettes de réduction de la durée de travail. Elle met à jour cependant de nouvelles formes possibles comme la limitation des heures supplémentaires, la constitution d'un capital-temps individuel pour la formation professionnelle ou encore la retraite progressive à l'image de l'accord conclu en 1997 par IG Metall.

La principale nouveauté réside en fait dans le renoncement à un chiffre précis de la réduction de la durée du travail revendiquée (35, 32 heures, 4 jours etc.). Elle justifie cette évolution en prenant acte du caractère nécessairement décentralisé et multiforme de la réduction nécessaire. En fixant des objectifs de réduction sur la durée de vie (par exemple passer de 70 000 heures de travail sur la vie active à 50 000 heures), la confédération recherche une inscription dans la

La durée du travail dans le mouvement syndical international

Dès l'origine, la réduction de la durée du travail cristallise la convergence syndicale par delà les frontières : les « huit heures » partent des Etats-Unis en 1872 ; elles sont adoptées à la création de l'AFL en 1886 et passent en Europe à l'occasion du congrès fondateur de la Deuxième Internationale (1889). Liée à son origine à la célébration du Premier mai, la revendication est à la fois populaire et universelle : à l'inverse des salaires dont le montant est assorti aux prix des denrées sur les marchés nationaux, à la différence aussi de la protection sociale très inégalement distribuée selon les pays, la durée du travail reflète la commune situation des travailleurs par delà les différences nationales. La première célébration mondiale du Premier mai, en 1890, voit l'ensemble des mouvements syndicaux et socialistes défiler ensemble en faveur des huit heures dans la plus grande partie des pays industrialisés.

La CGT a fait sienne la revendication lors de son congrès fondateur en 1895, elle la met en œuvre dans l'appel à la grève générale du 1^{er} mai 1906. Elle a cependant beaucoup de mal à la porter dans le mouvement syndical international balbutiant à partir de 1902 : pour le Secrétariat syndical international, la revendication a un caractère politique et programmatique et doit donc être laissée à l'initiative de la Deuxième Internationale. Les huit heures figurent dans le programme de Leeds adopté en 1916 par les syndicats des pays alliés, réaffirmées à la conférence de Berne l'année suivante. Les huit heures, au même titre que les conventions collectives figurent dans la partie XIII des clauses du Traité de Versailles et elles seront traduites dès 1919 dans la législation des pays concernés par le traité, A l'exception du Danemark, de la Grande Bretagne, de la Hongrie et de l'Italie où les 8 heures sont acquises par contrats collectifs. Elles sont instaurées en France par une loi du 23 avril 1919. La convention adoptée par l'OIT lors de sa création ne sera jamais ratifiée par les principaux Etats même lorsque ceux-ci les auront établies par la loi

Au cours des années vingt, le mouvement syndical dans tous les pays européens doit lutter pour maintenir un acquis fortement remis en question à partir de 1923. En 1930, la Fédération syndicale internationale, largement encore européenne, adopte un programme économique incluant la semaine de 44 heures (la semaine anglaise). C'est une commission mixte entre la FSI et l'Internationale ouvrière socialiste qui propose, quelques mois plus tard d'adopter les 40 heures en 5 jours afin de lutter contre le chômage dévastateur qui déferle à ce moment-là sur l'Europe. Cette commission mixte est largement pilotée par les Allemands, les économistes du syndicat ADGB, et ceux du SPD. Elle produit en janvier 1931, une résolution dite « de Zurich » recommandant les 40 heures en 5 jours. La FSI l'intègre dans sa plate-forme de revendications lors d'un Conseil général en mai 1931.

•••

•••

La même année, la CGT française intégrera telle quelle la résolution de Zurich et donc les 40 heures dans son programme. C'est un cas, rare, où une revendication est élaborée dans l'Internationale avant de s'étendre dans les organisations affiliées. Cette réduction du temps de travail est associée à une politique de grands travaux européens dont l'idée émane des syndicalistes allemands, reprise par Albert Thomas, alors directeur du BIT : le syndicalisme européen développe une politique keynésienne avant la lettre dans laquelle la réduction de la durée du travail occupe une place de choix parmi d'autres mesures toutes tournées vers le recul du chômage.

Celui-ci devient une préoccupation moindre après la Seconde guerre mondiale : le retour aux 40 heures surplombe les préoccupations des syndicalistes européens mais beaucoup plus sous l'angle des conditions de travail et des salaires ; l'aspiration au temps libéré prend également de multiples formes, congés annuels, allongement des durées de formation initiale, avancement de l'ouverture des droits à la retraite. Progressivement, la durée de travail se réduit en Europe au fil des conventions collectives ou des législations.

« tendance historique » de réduction de la durée du travail tout en ménageant « la nécessité d'une plus grande flexibilité pour l'entreprise » .

Temps de travail et stratégie globale

Ces évolutions s'inscrivent dans le cours des années 90 dominées par les échéances de l'Union économique et monétaire. Pour la CES et la quasi totalité des forces qui la composent, le Traité de Maastricht n'est pas l'aboutissement d'un projet mais son commencement : pour elle, Maastricht donne à l'Europe une monnaie unique, première pierre d'un édifice politique et social nécessaire à son encadrement. C'est dans cette logique, dont un volet passe par la construction d'un espace social intégré, que la CES a donné une acceptation critique du volet économique et monétaire du traité : dans cet esprit, les critères de passage à la monnaie unique devenus « Pacte de stabilité » supposent un pacte complémentaire de « coopération économique », fonde-

ment d'une régulation sociale réclamée depuis de nombreuses années .

L'UEM étant à peu près acquise, la suite est attendue avec impatience mais elle n'est pas sans désillusion. Les échecs répétés des propositions de réformes institutionnelles lors des sommets européens des années 1996 et 1997 produisent un sentiment de panne préoccupant pour les dirigeants de la CES. En dépit de ses vœux, l'élargissement prend le pas sur l'approfondissement de l'Union et les questions sociales restent le parent pauvre.

D'un autre côté, l'espace contractuel libéré au niveau de l'Union européenne par le Traité de Maastricht ne s'est pas accompagné d'une modification substantielle dans la production des normes sociales communautaires. Deux accords-cadres ont été élaborés en 1996 et 1997, l'un sur le congé parental, l'autre sur le développement du travail à temps partiel . Ils sont utiles à quelques situa-

tions nationales mais passent difficilement pour des acquis sociaux communautaires. Un débat a même partagé le Comité exécutif de la Confédération lorsqu'il s'est agi d'avaliser un accord cadre sur le temps de travail. Finalement, les compromis mis au service du dialogue social ne sont pas venus à bout d'un patronat dont la stratégie est simple : un refus systématique de négociation sauf si un projet de directive paraît suffisamment menaçant pour que la négociation soit préférée.

La voie contractuelle ouverte sur les marges mais fermée sur l'essentiel, la production inter-étatique au point mort (hormis bien sûr les nombreuses questions relatives à l'euro), tout cela annonçait une fin de 1997 morose pour l'organisation européenne : par ailleurs, l'affaire de Renault-Vilvorde avait mis à jour ses faiblesses, les manifestations du 27 mai (10 juin en France) n'avaient pas connu un succès retentissant et la confédération n'avait pas franchement invité les mouvements de chômeurs qui convergèrent à Amsterdam le lendemain !

L'arrivée inattendue de la gauche au gouvernement de la France génère deux effets contradictoires pour la confédération de Bruxelles : l'un, dont elle se félicite, est d'aider à l'affirmation à l'occasion du sommet d'Amsterdam d'une responsabilité d'ordre communautaire en matière d'emploi ; l'autre, redouté, est le retour du primat de la loi dans la marche à la RTT que la voie française a remise à l'ordre du jour, en France et un peu au-delà !

Tout à l'élan de sa victoire surprise, le gouvernement français pousse une offensive modérée à Amsterdam et obtient, avec d'autres, l'inclusion dans le traité d'un chapitre sur l'emploi et l'engage-

ment d'un sommet spécial consacré à ce thème à l'automne (Luxembourg, 20-21 novembre). La modestie d'un geste avant tout diplomatique permet tout de même à la CES de se féliciter d'une décision qui légitime pleinement sa recherche d'une voie européenne pour l'emploi et qui constitue « un pas décisif en avant sur la voie de la construction d'un pilier économique qui viendra compléter le pilier monétaire ». Dans un contexte modifié, elle reprend la main et peut relancer le patronat qui accepte de déposer un avis commun, peu contraignant il est vrai, sur la table du sommet de Luxembourg.

En revanche la loi française sur les 35 heures annoncée par Lionel Jospin lors de la conférence nationale du mois d'octobre 1997 est mal venue pour les dirigeants de la CES. Elle provoque certes un choc favorable à une dynamique de RTT bien essoufflée dans la plupart des pays européens, mais le passage par la loi renvoie à l'intervention de l'Etat et met en exergue les particularismes nationaux. Elle est contraire à la logique « d'autonomie des partenaires sociaux » dans laquelle la CES entend maintenir son action. Dans un certain nombre de pays, les syndicats renouvellent leur hostilité à toute procédure législative et au delà des précautions de langage, les dirigeants du syndicalisme européen cachent mal la gêne qu'occasionne pour eux la procédure engagée par le gouvernement français. Ni l'objectif, 35 heures, qui lui paraît trop figé, ni la méthode, la loi, ne conviennent à une CES partisane de souplesse et de décentralisation. Elle ne réclame pas d'ailleurs une directive centrale fixant un objectif de réduction de la durée du travail : en dehors de règles minimales, la souplesse doit prévaloir et

la négociation a pour fonction de dégager les meilleures formules.

Ce pragmatisme a cependant des effets en retour car il produit une représentation très effacée du syndicalisme européen. Si la réduction du temps de travail reste le noyau de l'approche « emploi » de la CES, elle a accepté une certaine dilution de l'objectif, nourrie aussi des désillusions de ses plus importants pôles de référence. La démarche se veut plus globale mais elle est aussi plus difficile à identifier. Par ailleurs le paradigme keynésien des années 70, lui aussi global au demeurant, a laissé la place à une démarche qui se ressent de la pression du libéralisme.

Il est possible de définir la stratégie de la CES à travers trois caractères solidaires : 1. une approche globale de l'emploi au sein de laquelle la RTT occupe une place banalisée ; 2. le « point dur » n'est plus situé dans une revendication, mais dans une règle de méthode, la négociation ; 3. l'acceptation d'une dose significative de flexibilité à condition qu'elle soit négociée.

Dans ce cadre, le débat et les enjeux internes portent moins sur la durée du travail que sur l'approche globale de l'organisation européenne. Quelques points font saillie, entremêlant des considérations de méthodes mais aussi une question clé sur le mode de construction des normes sur l'espace communautaire : leur niveau, leur mode d'élaboration et de gestion, leur articulation au politique.

Les dilemmes de la CES

Comment impulser la création de cet espace normé et avec quelle dose de flexibilité, sachant que les lois du marché ne créent aucun automatisme auto-générateur de règles sociales ? Affirmer le primat de la négociation laisse au moins

deux questions pendantes : d'une part comment créer la contrainte sociale propre à imposer la négociation à un patronat qui n'en veut pas ? Sur ce plan, la CES reste plus un carrefour des syndicats d'Europe qu'un syndicat européen. Et ensuite, peut-on assurer la promotion et l'extension du modèle social européen à travers la seule « négociation autonome des acteurs sociaux » ? Encadrée par des traités, c'est à dire par la dimension hautement politique de la négociation inter-étatique, la poursuite de la construction européenne passe en permanence par l'accord politique, ce que la CES n'omet d'ailleurs pas de rappeler.

Cette dernière remarque pose, entre autres, la question des alliances du mouvement syndical. La Commission, encadrée par des traités d'inspiration nettement libérale, s'inscrit dans une logique de dérégulation et la mise en concurrence des espaces sociaux : elle n'offre aujourd'hui que de faibles appuis à la construction de l'Europe sociale. Des contradictions la traversent, comme elles passent entre et à travers les camps démocrates-chrétiens et socialistes qui constituent la colonne vertébrale de la construction communautaire. Quelles exigences, quelle articulation avec une sphère politique inédite dans laquelle la quasi totalité des gouvernements européens est conduite ou au moins connaissent une participation des partis socialistes ou sociaux-démocrates ? Le syndicalisme peut-il désinvestir le champ des propositions politiques quand les principales forces politiques historiquement alliées du mouvement syndical sont aux commandes et paraissent en même temps si dépourvues de volonté de réorienter la construction européenne ?

LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL EN EUROPE

La CES a en charge la gestion d'un domaine d'une grande complexité irréductible aux réponses préétablies. Dans la phase actuelle de construction de l'Europe, des potentialités sont ouvertes, dans les deux sens, celui de la régression autant que dans celui du progrès. Des champs nouveaux sont ouverts : une dimension transnationale naît à travers les comités de groupe européens, la mise en cohérence des pratiques de branches est testée, dans la métallurgie par exemple à l'initiative d'IG Metall. Des actions sectorielles acquièrent une dimension transnationale comme celles des routiers en septembre 1998.

L'impératif, encore incertain, est de construire un syndicalisme européen non comme un groupe de pression du travail (du Labour dans l'acception anglaise serait plus juste) sur les institutions, mais comme une force sociale et politique capable de peser autrement qu'à la marge sur la situation des travailleurs européens. La question de la réduction de la durée du travail, par les questions stratégiques qu'elle soulève, cristallise des enjeux autour desquels s'organisera sans doute lors du congrès d'Helsinki un des débats les plus importants pour l'avenir du syndicalisme européen.

TEMPS DE TRAVAIL ET SYNDICALISME EUROPEEN