

Les institutions de l'Union européenne et la réduction du temps de travail.

Aperçu

Maurice BRAUD

Le thème de la réduction du temps de travail est réapparu en force dans l'actualité sociale française, en particulier depuis les élections législatives anticipées du printemps 1997. Simultanément, la volonté de plusieurs Etats membres d'organiser au niveau de l'Union européenne une coordination des politiques d'emploi a été formalisée au Conseil européen d'Amsterdam (juin 1997) à la fois dans le texte du nouveau traité et dans la décision de réunir un Conseil européen extraordinaire sur l'emploi en novembre 1997, à Luxembourg. Cette simultanéité n'est pas concordance. A travers les lignes suivantes, nous nous efforcerons de rendre compte de l'action des institutions communautaires puis de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et, plus précisément, de la réduction du temps de travail.

Faiblesse des compétences de l'Union européenne en matière d'emploi

Comme le rappelle justement un rapport récent, « l'Union européenne dispose de peu de compétences en matière d'emploi ». Dans le traité CEE de 1957, il n'est pas fait mention de l'emploi dans les missions de la nouvelle Communauté économique. L'Acte unique européen (entré en vigueur en juillet

1987) ne modifie aucunement cette situation, et il faut attendre le Traité de Maastricht (entré en vigueur en novembre 1993) pour que l'article 2 du Traité CE indique explicitement que la Communauté a pour mission « de promouvoir [...] un niveau d'emploi et de protection sociale élevé ». Si cette « mission » est reconnue, elle apparaît cependant dans le traité relativement mineure face à l'objectif de création d'un marché commun et la réalisation d'une union économique et monétaire entre les Etats membres. Ceci est confirmé par l'absence, parmi les politiques communes énoncées à l'article 3 du traité CE, d'une politique communautaire de l'emploi. Aussi, pour assurer cette mission, la Communauté ne dispose-t-elle selon les traités, les Etats membres convenant par ailleurs (art.117) de « promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail », que des moyens octroyés à la Commission pour promouvoir « une collaboration étroite entre les Etats membres dans le domaine social, notamment dans les matières relatives : à l'emploi ; au droit du travail et aux conditions de travail [...] » (art.118).

Le Traité d'Amsterdam – non encore ratifié par l'ensemble des Etats membres – marque une évolution sensible en ce domaine, avec l'inclusion d'un titre « emploi » à part entière qui définit « une stratégie coordonnée pour l'emploi » mise en oeuvre dès le Conseil européen extraordinaire sur l'emploi de novembre 1997 à Luxembourg, avant l'entrée en vigueur des autres dispositions du Traité.

Une politique communautaire de l'emploi qui prend forme avec la crise

Si les compétences reconnues à la Communauté en matière d'emploi par les Traités sont minces, il n'en demeure pas moins que les institutions communautaires, à l'initiative de la Commission souvenant, ont créé ou développé des structures spécifiques pour prendre en charge les questions d'emploi.

Le Fonds social européen, en coordination avec les autres fonds structurels (FEDER, FEOGA, ...), a été un des instruments privilégiés de l'action communautaire pour l'emploi, en particulier depuis les réformes de 1988 et 1993, qui ont permis d'augmenter les moyens en les focalisant sur quelques grands objectifs pluriannuels.

Au début des années 70 a été mis en place un Comité permanent de l'emploi, comité consultatif pour assurer « le dialogue, la concertation et la consultation » entre le Conseil (et les Etats membres), la Commission et les partenaires sociaux pour « faciliter la coordination des politiques de l'emploi [...] avant que les décisions éventuelles [...] soient prises ». Enfin, périodiquement, la Commission réunit des Conférences tripartites, avec des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs et du Conseil, qui pour certaines ont l'emploi pour thème.

Au cours des années 70, les préoccupations changent. On passe d'initiatives communautaires pour améliorer les conditions de vie et de travail, dans le cadre notamment du premier programme d'action sociale, à des initiatives contre le chômage à la suite de son augmentation brutale en Europe. Le thème de la durée du travail (et de sa réduction) est cependant présent tout au cours des années 70 dans la mesure où il est à la fois un élément de l'amélioration concrète des conditions de vie et de travail et un possible instrument d'une meilleure répartition du travail entre tous les travailleurs. Ainsi le Conseil adopte-t-il une recommandation aux Etats membres concernant l'application de la semaine de 40 heures et des quatre semaines de congés payés. Il s'agit d'une priorité du programme d'action sociale, la Commission considère alors que l'application de cette recommandation « constituera une étape importante sur la voie de l'amélioration des conditions de vie et de travail ». Deux ans plus tard, dans sa séance du 5 mai 1977, le Comité permanent de l'emploi « porte son attention sur deux types de mesures destinées à lutter contre le chômage : la répartition du travail et les primes à l'emploi », et la 3^e Conférence tripartite réunie à Luxembourg le 27 juin demande à la Commission, dans le cadre des « nouveaux moyens susceptibles de faire face aux problèmes du chômage et de l'inflation », de centrer ses travaux notamment sur la durée du travail.

La réduction du temps de travail : un thème majeur de l'action communautaire contre le chômage à la fin des années 70

A partir des années 1977-1978, la question de la durée du travail et de sa réduction va être au coeur de la réflexion

communautaire pour répondre au chômage. Répondant à la demande exprimée par la 3^e conférence tripartite de 1977, la Commission adopte le 15 février 1978 un document de travail sur « la répartition du travail ». L'objectif est de « redistribuer l'ensemble du volume de travail offert par l'économie, de manière à augmenter les possibilités d'emploi pour l'ensemble des travailleurs ». Le Comité permanent de l'emploi se penche le 21 mars 1978 sur ce document, en marquant notamment son accord sur l'objectif général consistant à réduire le nombre annuel d'heures de travail par personne sans toutefois trancher sur les modalités de cette réduction parmi toutes celles qui ont été évoquées : réduction des heures de travail, allongement du congé annuel, limitation des heures supplémentaires, abaissement de l'âge de la retraite, limitation du travail posté, droit à la formation. Une quatrième conférence tripartite se réunit le 9 novembre 1978 pour apporter sa contribution au document de la Commission.

En réponse à ce souci général, la Commission transmet au Conseil le 7 mai 1979 une communication sur l'aménagement du temps de travail. Dans ce document, la Commission suggère que l'on examine la possibilité d'accords-cadres entre les partenaires sociaux sur la durée annuelle du travail et d'une éventuelle directive sur la limitation des heures supplémentaires. Elle se propose en outre de présenter une communication sur la question de la retraite flexible, et de faire ultérieurement des propositions sur le développement de la formation et de la formation en alternance, enfin d'organiser la discussion sur l'extension du travail volontaire à temps partiel et du travail temporaire. Le Conseil examine cette communication lors de sa séance du 15

mai 1979. Il invite la Commission à poursuivre ses travaux afin d'élaborer un cadre communautaire dans le domaine de l'aménagement du temps de travail portant notamment sur la durée annuelle du travail, la limitation des heures supplémentaires systématiques, le développement de la formation professionnelle et de la formation en alternance, la retraite flexible, le travail volontaire à temps partiel, le travail temporaire, le travail continu par équipe, et « à faire des propositions lorsque cela s'avère approprié ».

La montée en puissance dans les instances communautaires du thème de l'aménagement du temps de travail, notamment le soutien indirect qu'apporte la Commission à l'idée de réduction du temps de travail par son refus de l'exclure sans examen rigoureux, détériore les relations entre partenaires sociaux. Lors de la réunion du Comité permanent de l'emploi du 22 mai 1979, Robert Boulin, président en exercice du Conseil, informe les participants des conclusions du Conseil sur la communication de la Commission. A cette occasion, les représentants de la CES déposent un projet de conclusions qui reprend en substance les résolutions du congrès de la CES de Munich (14-18 mai 1979). Devant le refus des employeurs d'examiner ces conclusions, les représentants de la CES quittent la salle. Au-delà de l'anecdote, il faut souligner le soutien apporté à la question de la durée du travail non seulement par la Commission, mais aussi dans ce cas précis par le Conseil, son président en exercice concluant même la réunion du Comité permanent de l'emploi en rappelant la volonté du Conseil « d'aboutir à des progrès concrets sur la durée du travail avant le 1^{er} décembre 1979 ». Entre octobre et novembre 1979, la Commission multiplie

les contacts avec les partenaires sociaux et soumet finalement au Conseil un projet de résolution qu'il examine le 22 novembre. Parmi toutes les questions liées à l'aménagement du temps de travail relevées par le Conseil dans sa séance du mois de mai, celle de la formation en alternance fait l'objet d'une résolution particulière. Posant pour chacun quelques principes de base (volontariat, non discrimination, protection des salariés), le Conseil invite la Commission à présenter des communications spécifiques sur la retraite flexible, le travail à temps partiel et le travail temporaire.

En revanche, il est beaucoup plus imprécis sur la suite à donner à la limitation du recours aux heures supplémentaires, et davantage encore sur la réduction de la durée annuelle effective du travail. Il invite sur ce dernier point la Commission à examiner avec les partenaires sociaux les conditions d'une approche communautaire.

Les thèmes de la retraite flexible, du travail à temps partiel et du travail temporaire font l'objet au cours des années suivantes de travaux supplémentaires soumis à l'approbation du Conseil, en revanche ceux de la réduction du temps de la durée annuelle du travail et de la limitation des heures supplémentaires sont toujours renvoyés à des discussions avec les partenaires sociaux, alors que le climat social lors des négociations collectives se détériore dans la plupart des Etats membres.

Première inflexion

La Commission élargit son champ d'intervention en lançant l'idée d'une « action communautaire pour combattre le chômage ». Dans ce cadre général, elle poursuit toutefois ses efforts antérieurs. Au cours de l'année 1982, elle obtient no-

tamment du Conseil qu'il réaffirme son attachement au dialogue entre et avec les partenaires sociaux dans le domaine de la durée du temps de travail sur la base d'un memorandum de la Commission à paraître avant la fin de l'année 1982.

Le Parlement européen approuve cette volonté d'élargissement du champ d'intervention des Communautés dans le domaine de l'emploi, à travers une « politique européenne anti-chômage » (session des 11-14 octobre 1982), et il appelle pour ce faire à une session extraordinaire au cours du premier semestre 1983.

A l'occasion d'une session conjointe des conseils ECOFIN et travail/emploi/affaires sociales le 16 novembre 1982, la Commission formalise son approche dans une communication « Pour une approche politique commune », où elle identifie trois axes : amélioration de l'environnement économique, réorganisation du temps de travail, augmentation des opportunités d'emploi pour les jeunes. Elle y réaffirme notamment que la réduction progressive de la durée annuelle du travail peut être un moyen de redistribution des emplois existants, et que toute réduction du chômage résultant d'un tel aménagement du temps de travail se traduit par une réduction du coût des prestations sociales et une augmentation des recettes fiscales. Dans cette double formation (ECOFIN et travail/emploi/affaires sociales), le Conseil se révèle singulièrement plus prudent. Dans les conclusions publiées à l'issue de cette séance conjointe, il semble surtout soucieux de ne pas susciter l'ire des employeurs : nécessité de tenir compte des aspects spécifiques et sectoriels, notamment la taille des entreprises, d'assurer une flexibilité suffisante pour éviter des

goulets d'étranglement, et de ne pas affecter la compétitivité des entreprises... .

Enfonçant le clou, la Commission transmet au Conseil le 14 décembre 1982 un memorandum sur la réduction et la réorganisation du temps de travail où elle invite à utiliser la durée du travail comme un outil de la politique de l'emploi. Elle appelle à un accord au niveau communautaire entre les Etats membres pour une action d'accélération de la réduction et de la réorganisation du temps de travail dans les Etats, en l'assortissant de mesures visant d'une part à améliorer la compétitivité et d'autre part de garantir les droits sociaux fondamentaux . Ce memorandum, discuté dans toutes les institutions communautaires, reçoit le soutien du Parlement européen lors de sa session extraordinaire sur l'emploi . Forte de ce soutien, la Commission présente au Conseil un projet de recommandation sur la réduction et la réorganisation du temps de travail le 23 septembre 1983 . Dans ce projet, la Commission suggère que le Conseil recommande aux Etats membres de se donner comme principaux objectifs :

« - d'accomplir une réduction du temps individuel de travail conjuguée avec sa réorganisation et suffisamment substantielle pour soutenir le développement sain de l'emploi, dans des conditions qui préservent tant la compétitivité que les droits sociaux fondamentaux ;

- de limiter plus rigoureusement le recours [...] aux heures supplémentaires rémunérées », et de les compenser plutôt par du temps libre que par une rémunération supplémentaire.

Ce projet est approuvé une nouvelle fois par le Parlement européen dans sa séance du 18 novembre 1983 .

Dans un avis tentant de prendre en compte les nuances en son sein, le Comité économique et social approuve dans sa session des 23 et 24 novembre 1983 le projet de recommandation de la Commission par 76 voix pour, 53 contre et 11 absentions. Par une déclaration minoritaire, les membres du groupe des employeurs tiennent cependant à justifier leur vote d'opposition aux deux aspects du projet de recommandation (limitation des heures supplémentaires comme réduction du temps de travail), la solution se trouvant selon eux non pas au niveau communautaire mais à celui des entreprises ou des secteurs, dans le dialogue entre les partenaires sociaux . Le patronat européen ne se départira jamais de cette opposition résolue à la réduction réglementaire du temps de travail.

A partir de cette date, la Commission va cesser de faire de la réduction du temps de travail le thème central d'une action communautaire de l'emploi, pour développer d'autres thématiques.

Changement de cap

La crise institutionnelle et budgétaire qui frappe l'ensemble communautaire en 1984 renvoie au second plan les questions d'emploi. Le gouvernement Thatcher s'oppose à la politique communautaire dans son ensemble, particulièrement aux visées « fédéralistes » et intégratrices de la Commission, et utilise l'arme budgétaire pour bloquer l'ensemble de l'action communautaire. En revanche, le Parlement européen accentue son orientation fédéraliste par l'adoption d'un projet de Traité instituant l'Union européenne le 14 février 1984. Pour désamorcer la crise, les chefs d'Etat et de gouvernement procèdent en deux temps au Conseil européen de Fontainebleau : règlement immédiat de la question budgétaire avec

le Royaume-Uni et relance de l'approfondissement institutionnel via un comité *ad hoc* (comité Dooge).

En 1985, le nouveau président de la Commission, Jacques Delors, réunit les conditions d'une relance institutionnelle acceptable pour l'ensemble des Etats membres (dont le Royaume-Uni) comme pour les milieux d'affaires autour de « l'Objectif 1992 » de grand marché intérieur, soutenu institutionnellement par un lissage des traités européens (Acte unique).

Sans réelle marge de manœuvre, la Commission développe les outils existants (les fonds structurels notamment), jette les bases d'un dialogue social au niveau européen (Val Duchesse), mais prend bien garde d'éviter d'affronter les Etats ou les opinions publiques sur des thèmes qui divisent ou qui rencontrent un faible écho (réduction du temps de travail). L'adoption difficile de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs à Strasbourg en 1989 (le Royaume-Uni s'y opposant), qui n'avait pourtant aucun caractère contraignant, rend compte de la faiblesse des capacités d'action de la Commission à cette période.

Le souci de la Commission et des autres institutions communautaires est néanmoins de voir reconnaître la compétence communautaire en matière d'emploi. A l'occasion de la réforme des traités qui place l'objectif d'union économique et monétaire au cœur de la construction communautaire (Maastricht), les rédacteurs inclueront ainsi subrepticement l'emploi à l'article 2. L'accord sur la politique sociale pour sa part – qui traite notamment de l'amélioration du milieu du travail et des conditions de travail – ne pourra être pleinement inclus

(opposition du Royaume-Uni) et demeurera un protocole additionnel n'engageant pas tous les Etats membres.

Mise en place d'une stratégie européenne en faveur de l'emploi

Les institutions communautaires, en particulier la Commission, tentent parallèlement à la mise en place de l'Union économique et monétaire de définir une politique économique cohérente qui comporte un volet emploi conséquent. C'est l'objet du livre blanc *Croissance, compétitivité, emploi*. Le thème de la réduction du temps de travail y est bien évoqué, mais la préférence va à des formules souples favorisant le travail à temps partiel (les Pays-Bas apparaissent comme un exemple), l'encouragement à des semaines plus courtes, à une diminution des incitations aux heures supplémentaires. La souplesse de ces formules lui assure un accueil plutôt bienveillant des milieux patronaux. Pourtant, le Livre blanc en tant que tel ne sera jamais vraiment mis en oeuvre, malgré la tentative de relance qui en sera faite par la Commission en 1996 avec la communication *Action pour l'emploi en Europe : un pacte de confiance*.

La Commission entreprend cependant une action d'encadrement du temps de travail, validée par le Conseil le 23 novembre 1993, par la directive concernant « certains aspects de l'aménagement du temps de travail », qui fixe la durée maximale du temps de travail hebdomadaire (48 h), la durée minimale du repos journalier (11 h sans interruption), la durée minimale des congés payés (4 semaines), les conditions du recours du travail de nuit et sa durée maximale (8 h). Cet effort se poursuit à travers le *Livre blanc sur les secteurs et les activités exclus de la directive sur le temps de travail*, dont les autres

institutions européennes se sont saisi au cours du printemps 1998 .

Le Parlement européen a poursuivi pour sa part son soutien à la réduction du temps de travail, au premier plan après l'abandon de ce terrain par la Commission. Le 18 septembre 1996, il a adopté sur la base d'un rapport de Michel Rocard une résolution sur « la réduction et l'adaptation du temps de travail » où il demande au Conseil, à la Commission et aux partenaires sociaux d'explorer davantage les effets sur l'emploi d'une réduction du temps de travail, suivant diverses modalités .

Il semble que la Commission ne souhaite pas ouvrir frontalement un débat sur le thème de la réduction du temps de travail, elle préfère définir une stratégie européenne cohérente dans laquelle elle ait elle-même un rôle effectif. C'est ce qu'elle obtient à travers la conférence intergouvernementale et le soutien de quelques Etats dans le Traité d'Amsterdam, c'est ce qu'elle tente désormais de mettre en œuvre à travers le processus ouvert en novembre 1997 à Luxembourg. Les *Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres 1998* invitent les partenaires sociaux à négocier afin de moderniser l'organisation du travail « y compris sur des réductions du temps de travail lorsque c'est approprié », mais aucune incitation particulière n'est envisagée en ce domaine . Dans l'examen récent qu'elle a réalisé des plans d'action nationaux, la Commission européenne relève que pour un « certain nombre d'Etats membres, la modernisation de l'organisation du travail est liée à des politiques de grande ampleur du marché de l'emploi pour une réduction et/ou un réaménagement du temps de travail » . Elle souligne même dans un autre document que la

contribution des partenaires sociaux, nationaux et européens, doit être renforcée, et que « les négociations dans des domaines comme la flexibilité de la vie professionnelle, l'organisation du travail et le temps de travail doivent encore être développées » . Elle ne précise toutefois aucunement ce qu'elle pense être les moyens de développer cette négociation entre partenaires sociaux sur ce thème.

En vingt-cinq ans, les institutions des Communautés européennes puis de l'Union ont sensiblement accru leurs compétences dans le domaine de l'emploi. Au cours de la même période, de prioritaire, le thème de la réduction du temps de travail est devenu pour elles un instrument relativement secondaire dans une panoplie de formules et de solutions beaucoup plus étoffée que naguère, l'opportunité de son utilisation étant laissée à l'appréciation et à la sagesse des Etats membres et des partenaires sociaux. Soucieuse d'élargir son champ de compétences comme de poursuivre l'œuvre d'organisation européenne sans remettre en cause frontalement le pouvoir des Etats par une politique de l'emploi trop directive ou contraignante, la Commission européenne a fait le choix historique d'une « stratégie européenne en faveur de l'emploi » souple, mais dans lequel son rôle est pleinement reconnu.