

Royaume-Uni

Réduction du temps de travail, l'exception britannique ?

Lionel FULTON

Il est particulièrement difficile d'écrire sur la réduction du temps de travail au Royaume-Uni car, à la différence de ce que l'on connaît dans une partie importante de l'Union européenne et en France en particulier, ce thème ne fait pas vraiment partie de l'agenda social britannique. Le ministère français du Travail reconnaît ce fait dans une publication sur la loi Aubry, qui évoque les avancées par rapport au reste de l'Europe, mais qui insiste, en ce qui concerne le Royaume-Uni, sur le fait que là « il n'y a pas actuellement de réel mouvement de réduction du temps de travail. A ce titre, ce pays constitue l'exception européenne »

La pertinence de ce constat est confirmée de nombreuses façons. Au niveau gouvernemental, le parti travailliste a gagné les élections de mai 1997 sans inscrire une réduction générale du temps de travail dans son programme. Depuis qu'il a pris ses fonctions, il n'a montré aucun penchant à modifier sa position. Il a été contraint d'introduire une législation pour transposer la directive européenne sur le temps de travail ; il l'a fait en retenant le niveau maximal de quarante-huit heures hebdomadaires, et la plus grande flexibilité

au-delà de cette limite. Cette mesure devrait limiter les heures supplémentaires plutôt que diminuer la durée de la semaine de travail.

Dans les rangs syndicaux, la diminution générale du temps de travail n'est pas non plus un thème de débat central. Le programme du congrès annuel du TUC, la confédération qui regroupe la grande majorité des syndicats britanniques, comprenait en septembre de cette année deux motions sur le temps de travail. Mais toutes deux se rapportaient à la transposition de la directive européenne sur le temps de travail et se contentaient de s'interroger sur le meilleur moyen de limiter les « heures supplémentaires » plutôt que d'appeler à une réduction générale du temps de travail.

Enfin, dans les négociations sur le terrain, on n'observe pas de réelle tentative d'aller vers une réduction du temps de travail. Comme on le verra plus loin, la négociation collective au Royaume-Uni ne couvre plus maintenant qu'une minorité de salariés. Elle est en outre décentra-

lisée et fragmentée ; et comme il n'existe pas d'obligation légale de faire enregis-

trer les accords, il est difficile de savoir dans quelles directions la négociation se développe. Cependant, le Labour Research Department, qui collecte quelque 2 000 accords reposant la plupart du temps sur des négociations annuelles, recense sur la période août 1997-août 1998 seulement douze textes qui réduisent le temps de travail.

Cela signifie que, en ce qui concerne le Royaume-Uni, la question n'est pas d'examiner la réduction du temps de travail ou ses effets, mais plutôt de chercher les raisons qui font que jusqu'à présent cela n'est pas devenu un thème important comme dans d'autres pays européens.

Quatre facteurs principaux semblent expliquer cette originalité britannique :

- le niveau du chômage ;
- le rôle limité de l'Etat ;
- la faiblesse de la négociation collective, et
- l'éventail des options pratiques concernant le temps de travail.

Le chômage

Dans de nombreux pays européens, c'est le chômage qui a poussé à privilégier le thème de la réduction du temps de travail. Mais le Royaume-Uni se distingue de beaucoup d'autres Etats européens aussi bien par l'importance prise par la discussion sur le chômage que par le type de chômage qui préoccupe le plus.

En termes simples, le chômage est moins important en Grande-Bretagne parce qu'il y a moins de chômeurs, au moins selon la définition de l'OIT. Il y a encore beaucoup de gens sans emploi : 1,8 million de personnes, ce qui correspond à un taux de chômage de 6,2 % (données de juin 98). Cependant, on se situe en-dessous de la moyenne de l'Union européenne (10,1 % en juin) et bien en-dessous de celle de pays comme

la France (11,8 %) ou l'Espagne (18,8 %), où une part importante du débat sur la réduction du temps de travail a été alimentée par le souhait de limiter les niveaux de chômage. Les données britanniques sont aussi en-dessous de ce qu'elles étaient dans un passé récent. Dans l'hiver 1992-93, elles atteignaient 2 965 000 personnes pour un taux de 10,7 %.

Le déclin du chômage s'est accompagné d'un déclin dans l'intérêt public. Les données du rapport mensuel sur l'opinion publique publié par le journal *The Times* et élaboré par l'institut de sondage MORI montrent que le pourcentage de personnes reconnaissant le chômage comme « le plus ou un des plus importants sujets auxquels la Grande-Bretagne est confrontée aujourd'hui » est tombé de 81 % en février 1993 à 28 % en juillet 1998. Cela semble commencer à changer avec le ralentissement économique et la perspective d'un redémarrage du chômage. Les données d'août 1998 montrent une progression à 36 % des opinions préoccupées. Mais pour le moment le chômage de masse n'est pas un sujet politique dominant.

En fait, pour le Comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre, auquel, en l'un de ses premiers actes gouvernementaux, le Labour a donné la responsabilité de la politique des taux d'intérêt, le problème n'est pas que le chômage est élevé, mais plutôt qu'il est trop bas. Le rapport de la Banque d'Angleterre sur l'inflation l'affirme clairement en août 1998, qui constate que « l'évidence suggère que le niveau actuel du chômage est probablement en-dessous de son taux naturel courant » et « plus clairement en-dessous de son taux naturel qu'on le croyait auparavant (mai 1998) ».

Les conséquences politiques de cette analyse sont que le chômage devrait augmenter. Cela est explicité dans les minutes de la réunion du Comité de politique monétaire de juillet qui ont été publiées, et qui rapportent que la perspective du Comité est que : « si l'on regarde devant nous, une certaine augmentation du chômage, vers la fin de l'année est vraisemblable, et qu'elle est probablement nécessaire pour contenir les pressions en matière de salaires et de revenus. »

Cela ne signifie évidemment pas que l'accroissement du chômage fasse partie de la politique gouvernementale. En fait c'est l'inverse qui est vrai, et chaque recul du chômage est salué par les ministres. Cependant, avec ses rappels réitérés qu'il ne veut pas interférer dans les activités du Comité de politique monétaire, le gouvernement indique implicitement qu'il est au moins prêt à tolérer une certaine avancée du chômage.

Le gouvernement est particulièrement concerné par un aspect du chômage : le fait que des groupes de chômeurs se trouvent durablement dépendants du système de protection sociale, en d'autres termes, d'un financement de l'Etat. Cela apparaît coûteux pour les finances de l'Etat et le parti travailliste a fait campagne sur un programme de changement dans les priorités des dépenses publiques, avec l'objectif de « dépenser moins pour maintenir les gens au chômage et d'investir plus dans la formation et l'aide à l'emploi. » .

La réponse politique à cette situation est le programme opportunément nommé « Programme d'action sociale pour l'emploi », qui vise principalement à aider les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée sans qualification. Dans les deux cas, le gouvernement accepte de reconnaître qu'il y a un besoin de renforcer

les qualifications et l'employabilité de ces groupes, afin de les rendre plus attractifs pour des employeurs à l'avenir.

Les syndicats ont eux aussi des préoccupations spécifiques sur le thème de l'emploi. Ils ont bien accueilli les mesures gouvernementales pour les jeunes et les chômeurs de longue durée ; mais leur intérêt principal est focalisé sur les pertes d'emplois actuelles ou potentielles dans le secteur productif. Les derniers mois ont connu à la fois une vague de licenciements dans l'industrie (par exemple BMW-Rover et plusieurs entreprises dans le textile), qui ont été mis au compte de la valorisation de la livre sterling face aux autres monnaies, et l'effondrement de l'industrie des semi-conducteurs au niveau mondial (ce qui a produit la fermeture de deux usines modernes de Siemens et de Fujitsu).

Les syndicats craignent que ces pertes d'emplois ne soient qu'un début. Quoiqu'ils ne partagent sans doute pas tous l'opinion de Ken Jackson, secrétaire général de l'AEEU, pour qui une récession est « pour dans quelques heures », ils font le siège du gouvernement pour changer la position du Comité de politique monétaire et pour le persuader de prendre en compte l'emploi dans le processus de décision au même titre que l'inflation.

Autrement dit, si à la fois le gouvernement et les syndicats continuent de voir dans le chômage un problème, ni l'un ni l'autre n'abordent le sujet en termes d'emplois qu'il s'agirait de procurer aux chômeurs.

Pour le gouvernement le problème réside dans l'existence de groupes sociaux qui ont besoin de formation et de soutien avant de trouver un emploi. Les ministres pensent que ce n'est pas au gouvernement de créer de nouveaux emplois ou de ré-

partir ceux qui existent déjà. Le gouvernement doit au contraire renforcer les qualifications et l'employabilité des chômeurs, de sorte que les employeurs veuillent d'eux. Le ministre de l'Emploi Andrew Smith, en lançant un nouveau programme pour les chômeurs de longue durée, fixe pour objectif « d'aider les chômeurs de longue durée à identifier les obstacles qui les empêchent d'accéder à l'emploi, et (...) de repousser et de dépasser ces barrières ». David Blunkett, secrétaire à l'Emploi, a affirmé devant le congrès du TUC en septembre : « L'éducation et la formation sont la meilleure politique économique que nous ayons. »

Pour les syndicats, le problème central est la population qui a déjà un emploi, mais qui risque de le perdre du fait de la politique industrielle du gouvernement. Une motion retenue au congrès du TUC n'appelle pas à la mise en place d'un programme ambitieux de création d'emplois. Mais elle réclame des changements dans la politique gouvernementale pour « éviter les fluctuations excessives de la production et de l'emploi et une mise en péril de la base industrielle. »

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant qu'une politique de partage du travail au moyen de réductions généralisées du temps de travail ne soit ni un objectif stratégique du gouvernement, ni une revendication privilégiée des syndicats.

Le rôle de l'Etat

Toutefois, même si le gouvernement voulait réduire le temps de travail, il opérerait une importante rupture avec le passé en imposant des réductions par voie législative. Les mesures actuelles sur le temps de travail qui transposent la directive européenne sur ce sujet à compter du 1er octobre de cette année introduisent

pour la première fois une législation sur le temps de travail concernant tous les salariés. Des lois spécifiques pour les conducteurs de camion ou les pilotes d'avion, ou, auparavant, des restrictions pour le travail de nuit des femmes existent bien depuis un certain temps. Mais il n'existe pas de limite générale du nombre d'heures que l'on peut effectuer, soit sur une base hebdomadaire soit sur une autre base. Les congés annuels, pas plus que les jours fériés officiels (connus sous le terme de « bank holidays ») au Royaume-Uni, ne sont garantis par la loi. Tous ces sujets sont à régler entre employeur et salarié.

Cela correspond à une tradition de relations professionnelles dans laquelle la loi joue un rôle plus limité que dans la plupart des autres pays européens. Des thèmes tels que la santé et la sécurité, les licenciements abusifs, le congé maternité et, pendant la période de gouvernement conservateur entre 1979 et 1997, la conduite des conflits du travail ainsi que les règlements internes des syndicats ont fait l'objet de législations imposant un contrôle rigoureux. Mais il n'y a jamais eu de standards minima légaux, sur des questions aussi centrales que les salaires, le temps de travail, les congés, le contingent d'heures supplémentaires et leur rémunération.

Des changements sont imminents dans le domaine clé des salaires, puisqu'un salaire minimum sera fixé dans peu de temps, suite à l'engagement du gouvernement travailliste d'introduire un salaire minimum national à compter du mois d'avril prochain. Un projet de loi a été adopté en novembre 1997, et le gouvernement a fait part de ses décisions concernant le niveau et le champ du minimum national en juin 1998. Cela constitue un élément de la stratégie générale

du Labour visant à « instituer des standards minima dans un marché du travail flexible ».

Il n'est pas certain que le gouvernement travailliste aurait de son propre chef souhaité instituer des tels standards minima dans le domaine du temps de travail. Mais l'adoption de la directive sur ce sujet en novembre 1993 et l'échec du recours introduit par le gouvernement conservateur devant la Cour de justice européenne rendent la question académique. Le gouvernement a été obligé de légiférer pour satisfaire aux exigences européennes.

Mais dans sa transposition de la directive sur le temps de travail, le gouvernement a adopté une ligne minimaliste. Dans un document de réflexion publié en avril 1998, il affirme que la directive constitue « un élément important dans le projet gouvernemental de créer un marché du travail flexible étayé sur des standards minima » mais il souligne qu'il souhaite éviter de « dresser des obstacles

particuliers qui devraient s'appliquer dans les lieux de travail ».

Cette approche, censée dans le document de réflexion « protéger les salariés les plus fragiles face aux durées de travail excessives », est très éloignée de la politique qui vise à utiliser la législation pour provoquer une réduction générale du nombre d'heures travaillées.

Par contre, elle est conforme avec l'approche qui vise à laisser le plus de matière possible à des régulations entre salariés et employeurs, bien que cette position traditionnelle vienne en contradiction de plus en plus forte avec la législation issue de l'Union européenne.

La négociation collective

Si l'Etat évite d'intervenir, que se passe-t-il dans la négociation collective en matière de réductions du temps de travail ? Sur une très longue période, c'est très clairement un succès. Dans la plupart des cas, les heures conventionnelles se situent en dessous des 40 heures par sem-

Pourcentage de salariés à plein temps : 1998		
nombre d'heures/semaine	Tous salariés	Manuels
	%	%
Moins de 35 heures	8	0
35	4	1
35+ à 36+	4	3
37 à 37+	42	41
38 à 38+	4	6
39 à 39+	30	43
40 et plus	8	6

réglementaires inutiles à l'économie. » . L'approche du gouvernement a donc consisté à « maximiser la flexibilité autant que possible, en vue d'arrangements

é l'absence de régulation statutaire, et cela est soit le résultat direct d'une négociation collective, soit, s'il n'y a pas eu de négociation, le résultat du besoin pour les employeurs de rester proches des condi-

tions pratiquées généralement. Mais il y a une série de difficultés qui empêchent que la négociation collective aboutisse à une réduction du temps de travail qui puisse ensuite s'étendre.

La première est la structure de la négociation collective au Royaume-Uni. A la différence de beaucoup de pays européens, on ne connaît presque plus de négociations sectorielles, dans le sens d'accords nationaux ou d'accords territoriaux s'appliquant à des activités particulières. Il y a encore quelques accords de branche couvrant partiellement la production de matériaux de construction, le textile et l'habillement, l'industrie papetière et des secteurs de l'imprimerie. Mais des domaines qui étaient anciennement soumis à des négociations sectorielles, comme la construction mécanique, le commerce de détail et la banque, ne sont maintenant plus couverts. Et chaque année, des employeurs abandonnent la négociation dans un certain nombre de secteurs. L'idée de couvrir rapidement l'ensemble de l'économie par une série de négociations sectorielles sur le temps de travail, ou sur quoi que ce soit d'autre, est illusoire dans la situation britannique.

Au contraire, la négociation se mène largement au niveau de l'entreprise, de l'établissement ou d'une partie d'un établissement, autrement dit dans des lieux où les interlocuteurs syndicaux ne sont pas des permanents, avec une vue claire des priorités syndicales dans la négociation, mais des militants syndicaux qui travaillent pour l'entreprise. En fait, dans la majorité des entreprises, il n'y a plus de négociation du tout. Les données du Labour Force Survey montrent qu'en juillet 1997 seuls 35,5 % des salariés étaient couverts par une négociation collective.

Il serait faux de soutenir que la négociation collective ne peut avoir d'impact sur le temps de travail. En 1981 l'accord sur la réduction du temps de travail signé dans la construction mécanique, qui réduisait le temps de travail de 40 à 39 heures, et ce via un accord national, a eu des répercussions majeures. La proportion d'ouvriers manuels dans le secteur privé dont l'horaire hebdomadaire conventionnel était de moins de quarante heures monta de 49 % en 1982 à 87 % en 1985.

De même, la campagne pour les trente-cinq heures lancée par les syndicats de la construction mécanique en septembre 1988, aboutit à une série importante d'accords locaux réduisant les heures travaillées, même s'il ne parvint pas à son but et s'il conduisit à la disparition des négociations nationales dans ce secteur. Le Bargaining Report constate, en se référant à la banque de données sur les salaires et les conditions de travail du Labour Research Department pour observer les évolutions, qu'il y eut 27 accords de réduction du temps de travail dans la période août 89-juillet 90, 73 en 1990-91, et 66 en 1991-92. Depuis lors le mouvement s'est ralenti. On relève 35 accords sur ce thème en 1992-93, 15 en 1993-94, 6 en 1994-95, 14 en 1995-96 et 29 en 1996-97. Dans la négociation salariale de l'année en cours seuls douze accords de réduction du temps de travail ont été recensés.

Le résultat est que, maintenant, les heures conventionnelles de la plupart des ouvriers sont réparties en deux groupes principaux, respectivement autour de 37 et 39 heures par semaine (cf. tableau 1). Les données sont élaborées séparément pour l'ensemble des salariés et pour les salariés manuels, parce qu'au Royaume-Uni ces derniers ont tradition-

nellement un temps de travail conventionnel plus long que les non manuels. Mais cette distinction s'éteint graduellement.

Il n'est pas certain que des syndicats soient capables aujourd'hui de lancer des campagnes sur la réduction du temps de travail du type de celles lancées à la fin des années 80 et au début des années 90. Ils sont certainement nettement trop faibles. Le nombre de syndiqués est tombé de 9 à 7,2 millions depuis 1989 : une chute de 20,6 %. Et la proportion de salariés syndiqués a décliné de 39,0 % à 30,2 %.

De toute façon, qu'ils le puissent ou non, il n'est pas certain qu'ils le veulent, pas plus que les employeurs, d'ailleurs. Un document interne à la Fédération des employeurs de la construction mécanique datant d'avril 1992 estimait que « la réduction du temps de travail n'est pas, ici, un thème actuel des négociations. Il y a une position unanime pour dire que, dans cette période de récession sévère, la réduction du temps de travail hebdomadaire ne relève pas d'une priorité dans le programme des employeurs et des salariés. » Le Royaume-Uni est depuis lors sorti de la récession, pour peut-être entrer dans une autre, mais la réduction du temps de travail est restée une priorité de second ordre.

Les variations dans le temps de travail

Une raison pourrait être que, pour un nombre croissant de salariés incluant beaucoup de syndiqués, des réductions dans l'horaire hebdomadaire à plein temps auraient peu d'impact, en raison de leur style de travail.

Le groupe le plus important parmi eux est celui qui travaille à temps partiel. Il y a maintenant 5,9 millions de salariés dans ce cas, soit un quart de l'ensemble –

selon les données du printemps 1998. Une réduction de l'horaire hebdomadaire à plein temps aurait sur eux un effet seulement indirect.

Il est vrai que ce groupe est sous-représenté dans les syndicats. 20 % des salariés à temps partiel sont organisés, contre 34 % des salariés à plein temps. Mais sur la base de ces données, cela signifie que au moins un sixième des syndicalistes (17 %) sont maintenant des « part-timers ». Les syndicats veulent de plus en plus prendre en compte leurs préoccupations, et ils ne sont pas près de faire d'une semaine de travail réduite leur priorité.

En fait, ce n'est pas seulement le nombre de gens qui travaillent moins longtemps qui a progressé ces dernières années. Globalement, comme le montre le tableau 2, l'horaire de travail – au sens des heures effectives, pas des heures conventionnelles – est devenu de plus en plus variable depuis 1989. La proportion de personnes travaillant de 31 à 45 heures par semaine s'est réduite légèrement de 54 % à 51 %, alors que la proportion de ceux qui travaillent plus longtemps ou moins longtemps que cela s'est accrue.

Il y a d'autres salariés pour qui l'horaire de travail hebdomadaire normal a moins de signification. Les statistiques gouvernementales montrent que 22 % des salariés ont des accords de travail flexible. Quoique certains d'entre eux aient des emplois à temps partiel – « term time working » (4,5 %) ou horaires variables (10 %) – il en est d'autres qui travaillent suivant des horaires annualisés (4,2 %), le plus souvent dans le cadre d'emplois à plein temps.

Le panorama général est plutôt celui d'une main-d'œuvre pour qui les horaires sont de moins en moins ceux d'une se-

LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL EN EUROPE

maine standard à plein temps sur cinq jours. Les temps de travail sont des modes de travail, et ils sont beaucoup plus divers qu'auparavant. Cela rend peut-être plus difficile une mobilisation sur une revendication unique concernant le temps de travail.

Il y a donc toute une série de questions qui expliquent pourquoi un mouvement vers les trente-cinq heures ne sont pas au programme au Royaume-Uni.

Les thèmes autour du chômage qui ont nourri la discussion sur le temps de travail partout ailleurs sont moins ressentis au Royaume-Uni, et en tout cas les gens sont moins convaincus que les chômeurs actuels trouveraient du travail grâce à une réduction de l'horaire travaillé.

Il n'y a pas de tradition d'intervention étatique dans des domaines tels que le temps de travail ; le gouvernement actuel pose maintenant des limites aux durées de travail « abusives », mais seulement sous la pression de l'Union européenne.

La parcellisation de la négociation collective combinée à la faiblesse relative des syndicats rend difficile une campagne large sur le temps de travail avec la perspective d'avancées rapides.

Enfin, la base sociale pour une campagne de ce type est devenue plus diluée, un nombre croissant de salariés ne se reconnaissant plus dans le modèle de la semaine de travail à plein temps sur cinq jours.

Tous ces facteurs ne sont pas pérennes. Certes le thème du chômage va à nouveau prendre de l'importance. Mais pour le moment il semble qu'il faudrait que les syndicats voient leur centre de

gravité se déplacer, pour qu'ils commencent à donner à ce thème un statut plus central, et qu'il y ait un mouvement sur la réduction du temps de travail. Actuellement, on ne voit pas de signe dans ce sens. Mais de même que la campagne d'IG Metall servit de déclencheur à l'action au Royaume-Uni dans les années 1980, il est possible qu'à l'avenir des développements quelque part en Europe poussent les syndicats britanniques à prendre en charge ce sujet.

Traduit par Christian Dufour

ROYAUME-UNI - L'EXCEPTION BRITANNIQUE ?

Tableau 2 Pourcentage de salariés suivant l'horaire effectif		
Nombre d'heures/semaine	Printemps 1989	Printemps 1997
	%	%
5 ou moins	2	2
De 6 à 15	8	8
De 16 à 30	13	15
De 31 à 45	54	51
Plus de 45	23	24