Europe

Réduction et réorganisation des temps de travail dans les pays de l'Union européenne

Jacques FREYSSINET

Si la réduction du temps de travail est au centre du débat politique et social en France, il serait faux, comme on le prétend parfois, de faire de notre pays une exception. Deux rencontres récentes ont permis de constater que la réduction et la réorganisation des temps de travail sont à l'ordre du jour dans de nombreux pays européens [1]. Ce qui est remarquable, c'est la diversité des modalités selon lesquelles la question est abordée : les objectifs, le rôle des différents acteurs concernés, l'articulation des politiques publiques et de la négociation collective, le champ et la nature des transformations envisagées varient beaucoup de pays à pays. Faut-il se contenter de constater des spécificités nationales irréductibles ou peut-on dégager des tendances communes ?

Nature des objectifs et conjoncture du marché de l'emploi

Il est fréquent d'opposer deux groupes de pays. Dans les pays scandinaves et anglo-saxons, la réduction de la durée du travail serait seulement envisagée comme moyen d'améliorer les conditions de travail et les conditions de vie hors-travail. Dans d'autres pays (Pays-Bas, Belgique, Allemagne, France, Italie), en plus de ce premier objectif, un poids croissant a été accordé, au moins dans certaines périodes, à l'action sur la durée du travail comme instrument de la politique de l'emploi.

Grossièrement, cette opposition n'est pas fausse mais il serait erroné de n'y voir que l'expression de modèles culturels différents. Le lien entre réduction de la durée du travail et emploi prend de l'importance dans le débat social en fonction de la conjoncture du marché du travail. Les politiques publiques ou les accords collectifs sur la réduction de la durée du travail coïncident avec des phases de chômage massif. Tel a été le cas dans les années 1980 aux Pays-Bas ou au Danemark. En Allemagne, c'est la crainte d'une destruction massive d'emplois industriels qui est à l'origine des accords collectifs de réduction de la durée du travail (accord de ré-

1. Conseil d'analyse économique, Forum « Les initiatives en cours en Europe en matière de RTT », Paris, 22 octobre 1999 ; Bündnis für Arbeit (Alliance pour l'emploi), Benchmarking Group, « Workshop on Working Time », Bonn, 28 octobre 1999.

duction durable au cours de la décennie 1980, accords de réduction provisoire pour faire face à la récession des années 1990). Aujourd'hui, en France, en Italie ou en Belgique, c'est l'ampleur du chômage qui a relancé l'action des pouvoirs publics.

A l'opposé, on comprend que la question ne soit plus à l'ordre du jour aux Pays-Bas et au Danemark où des taux de chômage très faibles s'associent à des pénuries croissantes de main-d'œuvre dans certains secteurs. Le problème y est plutôt de savoir si la diversification des temps de travail peut constituer un outil de meilleure adaptation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre.

Les modes de régulation : politique publique et négociation collective

On connaît le schéma qui est propagé aujourd'hui : la France, avec son archaïsme centralisateur, serait le seul pays où l'Etat prétendrait imposer des normes obligatoires et uniformes ; partout ailleurs, le dossier relèverait de la négociation collective, seule capable de définir des solutions diversifiées adaptées à l'intérêt commun des « partenaires sociaux ». Même si l'on se limite à la modalité classique de réduction de la durée du travail (l'horaire hebdomadaire collectif), la réalité est plus complexe. Le diagnostic est encore plus diversifié si l'on prend en compte l'ensemble des modes d'action sur la durée du travail.

Une politique publique de réduction de la durée du travail est à l'œuvre en France mais elle est étroitement imbriquée avec la négociation collective. En premier lieu, parce que la modification de la norme légale (le passage aux 35 heures) laisse ouvert à la négociation le choix des modalités de réduction de la durée effective. En second lieu, parce que tout le dispositif des aides publiques est conditionné à la signature d'accords collectifs.

C'est le même schéma qui semblait s'esquisser en Italie. Après que le gouvernement Prodi, pour réunir une majorité au Parlement, eut annoncé une loi sur les 35 heures [1] sans consulter les acteurs sociaux, l'hostilité de ces derniers [2] semble avoir renvoyé le projet aux oubliettes. Une difficulté centrale est le régime des heures supplémentaires qui, compte-tenu de leur exonération d'une partie des charges sociales, reviennent moins cher à l'entreprise que les heures normales. La question aujourd'hui posée est celle d'une loi-cadre qui traiterait de l'ensemble des questions concernant le temps de travail et créerait des aides publiques pour les négociations de RTT.

La Belgique a constitué un laboratoire par la variété des dispositifs créés par l'Etat pour favoriser d'abord des accords de RTT puis d'aménagement du temps de travail, y compris avec exonérations de charges sociales. Pour diverses raisons, leur efficacité a été jusqu'ici limitée. Les récentes élections ont amené une nouvelle coalition gouvernementale (libéraux, socialistes et écologistes) et, pour la première fois depuis vingt ans, un socialiste est titulaire du ministère du Travail, traditionnellement réservé aux chrétiens désor-

1. Au 1er janvier 2001 pour les entreprises de plus de quinze salariés.
2. Celle des syndicats portait sur la méthode, non sur l'objectif. Voir : Alexandre Bilous, « Italie. Les syndicats hostiles à une loi sur les 35 heures », *Chronique Internationale de l'IRES*, 50, janvier 1998.

mais absents de la coalition. La « déclaration gouvernementale » annonce une politique de réaménagement et de réduction du temps de travail neutre pour les coûts salariaux et préservant les revenus des travailleurs grâce à des incitations financières.

Si trois pays seulement ont adopté ou envisagent une politique publique d'aménagement et de réduction du temps de travail, au sens usuel du terme, le panorama des interventions publiques s'élargit lorsqu'on prend en compte l'ensemble des modes d'intervention sur la durée du travail (voir plus loin) : dans divers pays, la loi ou les dispositifs de politique de l'emploi sont intervenus en matière de préretraite totale ou progressive, de temps partiel [1] (ou, plus largement de temps choisi) et de congés de longue durée.

L'opposition entre intervention étatique et négociation collective est donc largement fictive. Ce que l'on observe le plus souvent c'est la combinaison, en proportions variées, de modifications des normes publiques, d'introduction de dispositifs de politique de l'emploi et de négociations collectives. Il existe un problème certain de cohérence entre ces différents modes de régulation mais le choix n'est nulle part de se limiter à l'un seul d'entre eux.

Les stratégies des acteurs sociaux

Les termes de l'affrontement entre organisations patronales et syndicales n'ont pas changé. Ce qui est en jeu dans les négociations récentes c'est la possibilité de passer d'une logique d'accords de concessions (*concession bargaining*) à une logique d'accords mutuellement avantageux.

Dans tous les pays européens, le patronat poursuit des objectifs généraux de flexibilisation du rapport salarial, qu'il s'agisse du salaire, de l'emploi ou du temps de travail. Les différences portent sur l'ordre de priorité accordé à ces chapitres. Les stratégies les plus simples privilégient la pression sur les salaires et le développement des formes atypiques d'emploi ; la modulation et la diversification des temps de travail y passent au second plan à cause de la complexité de leur mise en œuvre qui implique une transformation de l'organisation de la production et la gestion d'une multiplicité d'horaires flexibles. Cependant, un nombre croissant de firmes s'engagent dans cette voie lorsqu'elle permet l'amélioration des performances productives et une adaptation aux fluctuations d'activité sans désorganisation des collectifs de travail.

Les organisations syndicales sont divisées d'abord sur l'efficacité de la réduction de la durée du travail comme facteur de création d'emplois, ensuite sur l'acceptation de concessions en terme de flexibilité des temps de travail et de compensation salariale. Sur ce dernier point, et souvent sous la pression de leurs adhérents, les syndicats ont généralement infléchi leurs positions. La récession économique, puis les politiques nationales

1. Dans le cas du temps partiel, le gouvernement allemand a introduit, en 1999, une réforme, violemment contestée par les employeurs, du temps partiel « marginal ». Les emplois pour une durée inférieure à 15 heures par semaine et un salaire inférieur à 630 DM par mois étaient exonérés de cotisations sociales. Cette exonération a été supprimée pour les employeurs (non pour les salariés). Il en a résulté une forte diminution de ce type d'emplois. Voir : Adelheid Hege, « Allemagne. Petits emplois, bas salaires… abus ou nécessité ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, 59, juillet 1999.

visant à satisfaire les critères d'entrée dans l'euro, ont engendré une forte pression sur les salaires. Les travailleurs privilégient aujourd'hui souvent une augmentation des rémunérations à de nouvelles réductions de la durée du travail. Cette dernière revendication, si elle est maintenue en principe, n'est, en pratique, généralement plus au premier rang. Les accords liant réduction de la durée du travail et des salaires (par exemple, en Allemagne, les accords de type Volkswagen) n'ont été conclus que pour une durée limitée dans l'objectif d'éviter des suppressions d'emplois.

La question est aujourd'hui de savoir si des accords liant réduction et réorganisation des temps de travail peuvent dégager des gains de productivité suffisants pour permettre le maintien des salaires, accompagné d'engagements de « modération salariale ». De tels accords, impliquant la non-croissance du coût salarial unitaire, semblent difficilement pouvoir se généraliser en l'absence d'une incitation financière de l'Etat. La France a choisi de s'engager dans cette voie à grande échelle, seules la Belgique, et peut-être l'Italie, semblent envisager de l'imiter.

Le champ de la régulation

Les revendications sur le temps de travail portaient traditionnellement sur la durée hebdomadaire collective des travailleurs à plein temps et sur les congés payés. Ces thèmes sont évidemment toujours présents [1] mais, dans tous les pays, la tendance est vers l'élargissement du domaine couvert par les régulations publiques ou négociées. Ce mouvement se manifeste sous plusieurs formes.

La première, et la plus générale, est l'extension à différentes modalités de diversification et de variabilité des temps de travail. Il s'agit d'abord des différentes formules d'horaires flexibles et d'annualisation-modulation de la durée du travail. Il s'agit ensuite du temps partiel qui relevait traditionnellement du contrat de travail individuel mais qui fait de plus en plus l'objet de négociations collectives ou, comme aux Pays-Bas, de projets de loi reprenant les termes d'une concertation paritaire au niveau national [2]. Il s'agit enfin des heures supplémentaires. Nous avons déjà évoqué cette question pour l'Italie.

Elle se pose aussi avec acuité en Allemagne où leur volume représente l'équivalent d'environ un million d'emplois à plein temps. Plusieurs centaines de milliers d'emplois pourraient donc être créés par la suppression des heures supplémentaires « structurelles » (c'est-à-dire non liées aux fluctuations d'activité). Le dossier a été porté par les syndicats dans les discussions tripartites de l'« Alliance pour l'emploi » [3].

1. Au Danemark, l'allongement du nombre de jours de congés payés a été l'objet, en 1998, de la première grève générale déclenchée dans ce pays depuis de nombreuses années ; mais cette revendication est née dans des circonstances très spécifiques et ne visait qu'à l'accroissement du temps libre sans lien avec des objectifs d'emploi.

2. Le projet de loi en cours de discussion va au-delà du seul temps partiel. Il prévoit une procédure selon laquelle tout salarié peut demander l'allongement ou la réduction de la durée de son travail. L'employeur ne pourrait refuser qu'en invoquant des inconvénients majeurs pour le fonctionnement de l'entreprise. Une contre-proposition vise à n'accorder que le droit à demander une réduction de la durée. Voir : Marie Wierink, « Pays-Bas : la flexibilité négociée », *Chronique Internationale de l'IRES*, 50, janvier 1998.

Une seconde tendance résulte de la prise de conscience de la nécessité d'une régulation de la durée du travail organisée « tout au long de la vie ». Qu'il s'agisse d'agir sur les conditions de vie et de travail ou sur l'emploi, la gamme des moyens d'action est élargie tandis que leurs avantages et inconvénients respectifs sont systématiquement comparés. A côté des mesures portant sur la durée, annuelle ou hebdomadaire du travail, on a vu se diversifier, soit par des dispositifs publics, soit par des accords collectifs, les systèmes de préretraite, totale ou progressive. Plus récemment des modalités variées de comptes épargne-temps ont été expérimentées dans divers pays. Enfin, l'expérience du Danemark a attiré l'attention sur le développement des congés de longue durée rémunérés (congés de formation, congés parentaux, etc.) Dans ce pays, le nombre des personnes prenant de tels congés a atteint un maximum de 140 000 personnes en 1994 alors que le chômage était proche de 350 000 personnes.

Une troisième direction d'évolution conduit à intégrer la question du temps de travail dans une réflexion globale sur l'ensemble des temps d'activité individuelle familiale et sociale. Tel est le cas aux Pays-Bas avec un projet de loi-cadre qui intégrerait tous les aspects du travail rémunéré et de la vie familiale. Tel est le cas en Italie avec la réflexion et les premières expériences sur le « temps de la ville » qui concernent la recherche de cohérence entre temps de travail, de transport, d'accès aux services… comme co-déterminants de la qualité sociale de la vie.

Ces différents mouvements d'extension sont inégalement avancés, souvent embryonnaires mais ils ont amorcé une transformation potentiellement radicale dans la façon d'aborder la question du temps de travail.

La nature de la négociation

Pour les organisations syndicales, les négociations sur le temps de travail ont été le lieu où étaient mises en évidence de la manière la plus aiguë des questions de portée plus générale sur les enjeux et les fonctions de la négociation collective.

En premier lieu, les syndicats doivent abandonner la procédure habituelle de négociation séparée des différents aspects de la relation salariale : salaires, conditions de travail, classifications, formation… Bien entendu, dans la pratique, des arbitrages s'établissaient entre les résultats obtenus dans les négociations mais ils relevaient d'une simple logique d'équilibrage des concessions réciproques.

Avec une réduction forte de la durée du travail, c'est un ensemble de transformations interdépendantes qui doit être maîtrisé dans la durée : réorganisation des temps de travail et de production, redéfinition des tâches et des compétences, politique de formation et reconnaissance des qualifications, modes de rémunération. Les syndicats et le patronat doivent s'engager dans une négociation multi-dimensionnelle de moyen terme qui implique nécessairement un certain degré d'intervention dans la gestion. On mesure l'ampleur des problèmes ainsi posés.

En second lieu, les syndicats sont confrontés à la diversification des aspirations

3. Voir Udo Rehfeldt, « Allemagne : Vers un pacte pour l'emploi », *Chronique Internationale de l'IRES*, 56, janvier 1999.

des salariés en matière de temps de travail, selon les sexes principalement, mais aussi selon les tranches d'âge ou l'habitat, rural et urbain, etc. Pour le temps plein comme pour le temps partiel, pour les congés de longue durée comme pour les cessations anticipées d'activité, la négociation tend à porter de moins en moins sur des normes uniformes et de plus en plus sur des droits et des procédures collectifs dans le cadre desquels les salariés expriment leurs préférences individuelles. Ce qui est en question, c'est la manière dont est défini et défendu l'intérêt général des salariés dans ces domaines.