

La régulation du temps de travail en Grande-Bretagne : à la croisée des changements politiques nationaux et de l'influence de l'Union européenne (*)

Dionyssis G. Dimitrakopoulos (**)

Plusieurs disciplines peuvent éclairer les déterminants des modèles nationaux de régulation du temps de travail. L'analyse des tendances à l'œuvre en la matière met généralement en évidence plusieurs facteurs socio-économiques. La pertinence des facteurs politiques est souvent associée à l'action combinée des politiques des partis et des institutions de protection sociale, se traduisant par des « mondes » du temps de travail divergents : sociaux-démocrates, libéraux et démocrates-chrétiens. Cet article analyse le cas du Royaume-Uni, souvent présenté comme un des modèles du capitalisme libéral, et démontre que des gouvernements reposant sur des partis différents – et les politiques qu'ils portent – peuvent s'accompagner de variations au sein d'un modèle donné de capitalisme ou d'un « monde du temps de travail ». À cela s'ajoute un facteur important souvent sous-estimé : le rôle des syndicats.

La problématique de la régulation du temps de travail fait appel à de multiples enjeux et, à ce titre, a retenu l'attention d'économistes, de sociologues et de juristes notamment. Historiquement, le premier objectif visait à humaniser le travail – à travers la protection des femmes et des enfants – mais d'autres enjeux sont apparus. La régulation du temps de travail touche également la qualité du travail, l'emploi et la productivité du fait de son impact sur l'offre de travail et le coût du travail (FLANDERS, 1964; LEE, 1916). Elle est aussi directement liée à la santé et à la sécurité – ce qui englobe non seulement la santé mentale, le stress et les troubles émotionnels, mais aussi l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale (DEMBE *et al.*, 2005; GORDON *et al.*, 1986; HARNOIS et GABRIEL, 2000). Plusieurs caractéristiques socio-économiques et politiques ont été avancées pour expliquer les évolutions du temps de travail au niveau national. En particulier jouent la nature de l'État-providence (BURGOON, BAXANDALL, 2004), la fiscalité (HUNT, 1999), la politique salariale (BELL, FREEMAN, 2001), mais aussi l'organisation du travail, la mobilisation des compétences et la répar-

ation des revenus (BOSCH, LEHNDORFF, 2001) et, plus largement, le niveau de centralisation des relations professionnelles (BOSCH, DAWKINS, MICHON, 1994, pp. 30-37). Enfin, certains ont estimé que « des politiques favorables au temps de travail et des institutions relevant de l'État-providence pouvaient se traduire par des “mondes du temps de travail” divergents – sociaux-démocrates, libéraux et démocrates-chrétiens » (BURGOON, BAXANDALL, 2004, p. 439).

Une grande partie de la littérature existante en économie du travail repose sur l'analyse de données quantitatives, telles que la durée annuelle du travail par salarié, ou par personne en âge de travailler. Toutefois, les méthodes quantitatives ne permettent pas d'analyser les processus à l'œuvre ni les contradictions qui en découlent. Au Royaume-Uni, par exemple, le nombre annuel moyen d'heures effectivement travaillées par salarié est demeuré pratiquement inchangé entre 1992 et 2000 – respectivement 1691 et 1690 heures (OCDE, 2009). Pourtant, la proportion d'hommes travaillant au-delà de 48 heures – limite introduite par la Directive européenne sur le temps de travail – a elle augmenté de 19 % à 26 % au cours de la même période (MCGOVERN *et al.*, 2007, p. 192, 229), et ce malgré l'intégration de cette Directive dans le droit britannique en 1998 et le changement de gouvernement un an auparavant. Comment expliquer cette divergence ?

En fait, l'analyse des données quantitatives ne permet pas de répondre à la question soulevée dans cet article, à savoir comment la politique suivie et,

(*) L'auteur tient à remercier les trente-quatre personnalités politiques, fonctionnaires, syndicalistes et représentants des organisations patronales (voir encadré 1) qui ont accepté d'être interviewés en 2008 et 2009 dans le cadre de la recherche présentée ici. L'auteur assume seul la responsabilité de ce texte et remercie vivement l'*Economic and Social Research Council* (Conseil de la recherche économique et sociale) du Royaume-Uni pour son soutien financier (subvention RES-000-22-2510).
(**) Birkbeck, University of London; D.Dimitrakopoulos@bbk.ac.uk

en particulier, un changement de gouvernement peuvent influencer la mise en œuvre de dispositifs de réduction et d'aménagement du temps de travail au sein d'un système national donné ou d'un « monde du temps de travail ». L'écart entre la règle affichée (horaire maximum légal notamment) et sa mise en pratique en ce domaine est important pour plusieurs raisons. Bien que de grandes batailles politiques aient été menées dans le domaine de la régulation du temps de travail, l'introduction de nouvelles règles et leurs effets, comme en témoignent les données quantitatives, ne peuvent en aucune manière garantir une action harmonieuse et efficace de la part du gouvernement en place, car leur mise en œuvre représente « la continuation de la politique par d'autres moyens » (BARDACH, 1977, p. 85). Cela concerne tout particulièrement les salariés vulnérables, occupant des emplois non qualifiés, à bas salaires, pour lesquels les données quantitatives ne permettent que partiellement de rendre compte des difficultés auxquelles ils sont confrontés. Que font les gouvernements élus démocratiquement, si tant est qu'ils fassent quelque chose, pour les protéger ? En premier lieu, l'analyse empirique fondée sur une analyse dynamique des processus permet d'éclairer l'action des gouvernements à cet égard. Deuxièmement, classer les pays selon leurs « mondes du temps de travail » ne doit pas pour autant conduire à négliger l'influence de la politique suivie concernant la mise en œuvre effective des règles formelles de temps de travail au sein de chaque État. En effet, puisque les partis de gauche et de droite sont associés historiquement à des segments différents du monde du travail, à des idéaux et des normes différents concernant le temps de travail, il est théoriquement possible que, lorsqu'ils sont au pouvoir, ils se comportent de manière différente. Enfin, bien que l'implication de l'Union européenne (UE) en matière de régulation socio-économique soit souvent considérée comme permettant à des systèmes nationaux jusque-là distincts de converger, elle est relayée par des acteurs nationaux. Aussi la thèse de la convergence des modèles suppose d'être démontrée par la mise en œuvre plutôt que par la création de ces règles, car les gouvernements nationaux disposent d'une certaine marge de manœuvre. Cela est particulièrement important puisque ce sont les gouvernements nationaux et les administrations, plutôt que les institutions propres à l'UE, qui mettent en œuvre les politiques européennes.

Cet article analyse la mise en œuvre de la Directive européenne sur le temps de travail⁽¹⁾ au Royaume-Uni par deux gouvernements successifs d'orientation idéologique différente et met en

avant deux arguments. Tout d'abord, nous montrons que des gouvernements fondés sur des partis différents, et les politiques qu'ils portent, peuvent, dans une économie de marché libérale, s'accompagner de différences au sein d'un modèle de capitalisme donné ou d'un « monde du temps de travail ». Quelle que soit la catégorie dans laquelle un pays est classé, les acteurs politiques parviennent en partie à influencer sur les résultats. Que le changement se produise ou non, son contenu comme son impact proviennent de décisions politiques. Le cas du Royaume-Uni est particulièrement intéressant à examiner : en effet, l'implication de l'Union européenne y a été controversée ; le niveau de protection sociale préexistant était plus faible que les normes introduites par la Directive ; enfin, le Royaume-Uni est souvent décrit comme un exemple de proximité entre la gauche et la droite s'agissant des politiques du travail et de l'emploi.

Deuxièmement, puisque la régulation du temps de travail est un exemple typique du système de régulation socio-économique prôné par l'Union européenne, notre analyse illustre l'impact de l'adhésion à l'UE sur les politiques nationales : les règles officielles édictées à Bruxelles canalisent, au lieu d'éradiquer, l'autonomie des gouvernements démocratiquement élus et la capacité des partis au pouvoir à modifier les résultats politiques. Les réponses de chaque pays à la pression de l'UE sur les pratiques nationales en matière de temps de travail font partie intégrante de la politique propre aux États. Elles résultent ainsi de l'arbitrage entre des réponses opposées. En d'autres termes, contrairement à ce que l'on pourrait croire, le temps de travail n'est pas seulement une donnée économique et sociale. C'est aussi une construction politique. Cela est important, car la régulation socio-économique est censée avoir été un domaine de convergence entre la gauche et la droite au cours des deux dernières décennies en Europe. De plus, l'adhésion à l'UE s'est traduite par une réduction de l'autonomie des différents pays européens et, de ce fait, des marges de manœuvre d'un gouvernement fondé sur les partis politiques et, en particulier, de la capacité ou de la volonté des partis de gauche et du centre-gauche à poursuivre leurs objectifs politiques traditionnels. Cet article vise ainsi à démontrer que, même dans le cas du Royaume-Uni où le *New Labour* est supposé avoir épousé le néolibéralisme, des différences notables subsistent. Un aspect souvent sous-estimé est le rôle joué par les syndicats britanniques. Comme cet article tente de le démontrer, ils ont largement pesé sur les résultats politiques, grâce à l'action juridique ou à la menace de celle-ci.

(1) Directive n° 93/104/CE du Conseil du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, *JOCE*, L 307, 13 décembre 1993, pp. 18-24.

Encadré 1 Sources

Au total trente-quatre entretiens ont été menés pour cette étude : trois entretiens avec des personnalités politiques dont un avec un ancien secrétaire d'État à l'Emploi, un autre avec un secrétaire d'État à l'Emploi du cabinet fantôme, et le troisième avec un membre de la Chambre des lords qui a également été conseiller auprès du Premier ministre. Cinq entretiens ont été menés avec des représentants des organisations patronales dont quatre au niveau national et un au niveau régional ; douze entretiens avec des syndicalistes impliqués au niveau local, national ou européen, et enfin quatorze entretiens avec des fonctionnaires dont deux au niveau national, quatre au niveau local et huit relevant de structures spécialisées.

En plus des entretiens et de la littérature académique, ont été consultés des documents et des rapports gouvernementaux (y compris des circulaires d'application), la législation nationale et européenne, des documents provenant d'organismes internationaux, la jurisprudence de la Cour de justice européenne, la presse nationale britannique, des documents syndicaux et la base de données du *Health and Safety Executive* (HSE).

Partis et syndicats face aux politiques du temps de travail

On peut analyser la contestation politique au sein de l'Union européenne selon deux dimensions (HOOGHE, MARKS, 1999). La dimension verticale concerne la souveraineté ou, plus exactement, la position de l'État-nation face à la politique de l'UE ; elle met face à face ceux qui soutiennent plutôt l'intégration et ceux qui s'y opposent. À une extrémité se situent ceux qui cherchent à préserver l'État-nation, tandis qu'à l'autre se trouvent ceux favorables à une intégration plus étroite.

La seconde dimension reflète la divergence politique fondamentale dans les États européens, c'est-à-dire le conflit entre la gauche et la droite quant à l'intervention du gouvernement en matière économique. Ainsi, en ce qui concerne les questions de redistribution et de régulation du capitalisme, les partis de droite cherchent à réduire les impôts et les dépenses de l'État, à limiter la réglementation et l'intervention du gouvernement sur les questions économiques, alors que les partis de gauche pensent que le gouvernement devrait jouer un rôle important dans l'économie, défendre l'égalité et une conception plus large de la liberté. Bien que l'histoire de l'intégration européenne se caractérise en grande partie par la tentative de minimiser l'importance, voire même de cacher le contenu idéologique des choix concernant les compétences, les politiques et les institutions, son développement depuis l'Acte

unique européen, et en particulier depuis le traité de Maastricht, a mis en évidence l'importance croissante des valeurs, des idées et des principes qui distinguent politiquement la gauche de la droite.

Où et comment se situent les partis politiques dans ce type de contestation politique ? S'appuyant sur la « théorie du clivage » (LIPSET, ROKKAN, 1967) et sur le néo-institutionnalisme (MARCH, OLSEN, 1989), Gary MARKS et Carole WILSON (2000) ont cherché à expliquer la position des partis politiques nationaux concernant l'intégration politique et économique européenne. Premièrement, dans leur étude pionnière sur l'évolution politique en Europe occidentale, Seymour LIPSET et Stein ROKKAN ont défini les partis européens modernes comme un système découlant d'un ensemble de clivages historiques (centre *versus* périphérie, église *versus* État, ruralité *versus* urbanité, enfin travail *versus* capital) à l'origine de conflits d'intérêts, d'identités, d'institutions et de modes d'affrontements politiques distincts. Deuxièmement, d'après les institutionnalistes, les organisations abordent les questions nouvelles en référence à des schémas et des mécanismes préexistants.

S'appuyant sur ces deux idées fondamentales, MARKS et WILSON (2000) concluent que les partis abordent la question de l'intégration européenne en référence à une idéologie préexistante, commune aux dirigeants et aux militants de ces partis ainsi qu'à leur base sociale et qui traduit leur engagement durable sur les grands enjeux. En conséquence, les grands partis (sociaux-démocrates, libéraux, démocrates-chrétiens et conservateurs) sont dans leur majorité divisés en deux grandes orientations politiques : ceux qui soutiennent un capitalisme régulé d'une part, et les partisans d'un capitalisme néolibéral d'autre part (HOOGHE, MARKS, 1999). Le capitalisme néolibéral cherche à isoler le marché de la sphère politique. La concurrence s'applique alors aux entreprises, aux salariés ainsi qu'aux gouvernements. Ceux-ci sont en concurrence dans leur effort pour attirer les facteurs mobiles de production, en particulier le capital. Le capitalisme régulé implique, lui, la création d'organismes dédiés à la régulation des marchés, à la redistribution et aux partenariats public-privé. Pour ses partisans, c'est aux marchés – plutôt qu'aux gouvernements – qu'incombe l'allocation des ressources. Mais ils soulignent la nécessité d'une régulation positive et négative pour fournir des biens collectifs, souvent plus efficace au niveau européen, d'un dialogue social et de politiques actives visant à permettre aux moins bien nantis d'affronter la concurrence plus efficacement. Enfin, contrairement à bon nombre de leurs adversaires, les partisans du capitalisme régulé sont favorables au renforcement des institutions démocratiques au niveau européen, niveau où de nombreuses décisions fondamentales sont adoptées.

Il est donc possible de définir une « hypothèse partisane ». Depuis que l'intégration européenne se

traduit dans les faits par des engagements durables sur les principales questions nationales, les angles d'analyse historiquement définis entrent en jeu lorsque la politique européenne se précise, c'est-à-dire lorsqu'elle est mise en œuvre au niveau national (voir encadré 2) : la mise en œuvre de la politique de l'UE au niveau national reflète des clivages anciens, historiquement définis. Les partis politiques utilisent ces *référentiels* pour préciser les enjeux, définir leur position et, une fois au pouvoir, chercher à peser sur les résultats. Sur la question du temps de travail, les néolibéraux sont censés s'opposer, en principe, à sa régulation au niveau de l'UE, préférant, au contraire, laisser libre cours au marché et, si cela échoue, utiliser leurs marges de manœuvre afin de neutraliser l'application des règles de l'UE et de donner la prééminence à l'autonomie du marché. À l'inverse, les partisans du capitalisme régulé sont censés être favorables à la réglementation du temps de travail au niveau de l'UE et agir en conséquence lorsque ces règles sont mises en œuvre au niveau national.

Encadré 2

Les dates marquantes et les principaux acteurs

1979 : Le Parti conservateur remporte l'élection et l'ère Thatcher commence.

1993 : Adoption de la Directive européenne sur le temps de travail.

1996 : Date limite pour la transposition de la Directive dans la législation nationale.

1997 : Le *New Labour* remporte l'élection et met fin à dix-huit années de règne conservateur en Grande-Bretagne.

1998 : Transposition de la Directive dans le droit britannique.

2010 : Les conservateurs forment un gouvernement de coalition avec les libéraux-démocrates après avoir échoué à remporter la majorité absolue.

Enfin il faut tenir compte du lien entre les partis politiques et leur base traditionnelle. Des partis attrape-tout comme ceux au pouvoir dans les grandes démocraties occidentales cherchent à être les porte-parole de groupes socio-économiques différents, dont les intérêts ne sont pas nécessairement identiques ni même compatibles les uns avec les autres. La direction du parti a le pouvoir de rendre les arbitrages nécessaires, mais l'adhésion à l'UE offre à ceux qui pourraient penser que leurs intérêts ont été négligés d'autres possibilités, y compris d'entreprendre des actions en justice (ALTER, VARGAS, 2000). La régulation socio-économique est l'un des domaines politiques où les acteurs non étatiques ont pu jouer un rôle particulièrement influent. Un des exemples-clés en est l'évolution progressive – en grande partie grâce à Jacques Delors – de l'attitude des syndicats britanniques face à la CEE/UE et au projet de marché unique (ROSAMOND, 1993). Ils en sont venus à considérer la

Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs et la législation qui en découle comme un moyen d'améliorer leur position face aux attaques lancées par les gouvernements conservateurs successifs au cours des années 1980 et 1990 ainsi que face aux politiques favorables au patronat menées par le *New Labour* après 1997.

S'appuyant sur un large éventail de sources, la partie suivante montre que les changements de gouvernement au Royaume-Uni se sont traduits par des différences dans les méthodes de mise en œuvre de la Directive européenne sur le temps de travail. Les syndicats ont joué un rôle particulièrement important avant comme après les élections générales de 1997 et le changement politique qui en a résulté. Cela traduit une tendance plus générale à l'œuvre quant à la régulation socio-économique de l'UE (FALKNER *et al.*, 2005).

La tradition politique britannique face au défi de la Directive européenne sur le temps de travail

La tradition britannique du «laisser-faire collectif» se traduit par la prééminence des conventions collectives sur la loi (DAVIES, FREEDLAND, 1993). C'est ainsi qu'a été négociée, dans les années 1920, dans le secteur le plus avancé, celui de l'industrie mécanique, une durée conventionnelle hebdomadaire de travail de quarante-huit heures, réduite par la suite à trente-neuf heures. Au cours du dernier quart du *xx*^e siècle, la Grande-Bretagne a abandonné cette tradition de négociation collective au niveau de la branche, en grande partie en raison du *thatcherisme*. Parallèlement, le taux de syndicalisation a baissé de 45 % en 1970 à 28 % en 2007, et au syndicalisme de métiers s'est progressivement substitué un syndicalisme de plus en plus généraliste suite à des fusions de syndicats. Mis à part le secteur public et une petite partie du secteur privé où des accords sectoriels sont toujours négociés, c'est essentiellement au niveau de l'entreprise ou de l'établissement que se déroulent les négociations sur les rémunérations et le temps de travail. Il n'existe pas de tradition de négociation d'accords interprofessionnels au Royaume-Uni, sauf au cours d'une brève période dans les années 1970. En 2008, 72 % du secteur public et environ 20 % du secteur privé étaient couverts par une convention collective. Ces conventions collectives ne sont pas obligatoires, mais leurs clauses sont normalement intégrées dans les contrats individuels de travail qui sont alors juridiquement exécutoires (EIRO, 2009).

Les ministres britanniques conservateurs ont cherché à retarder l'adoption de la Directive européenne sur le temps de travail et à en diluer, autant que cela était possible, le contenu initial. La Directive (détaillée dans l'encadré 3) offre pourtant

de nombreuses possibilités de dérogations qui sont autant de concessions faites au gouvernement britannique pour obtenir son soutien. La concession la plus importante concerne la clause d'«*opt-out*»⁽²⁾ qui a permis aux États membres d'introduire une législation autorisant individuellement les salariés à travailler au-delà de la limite de quarante-huit heures hebdomadaires. La Directive fixe des normes minimales dans certains domaines-clés, en laisse d'autres facultatives et met l'accent sur l'implication des «partenaires sociaux», les États membres se réservant le droit d'appliquer des normes plus exigeantes.

Encadré 3

Les principales dispositions de la Directive européenne sur le temps de travail

Des normes obligatoires concernent :

- Les durées maximales de travail autorisées par salarié (en moyenne quarante-huit heures par semaine, y compris les heures supplémentaires).
- La durée du travail autorisée pour un salarié travaillant la nuit (soit une moyenne de huit heures de travail sur une période de vingt-quatre heures) assortie de l'obligation d'inscription de la durée sur des registres.
- Le droit pour les salariés travaillant la nuit à des bilans de santé gratuits, une première fois avant d'être affectés à une équipe de nuit puis, par la suite, à intervalles réguliers.
- Le droit à onze heures consécutives de repos par jour de travail et à une pause, lorsque la journée de travail excède six heures.
- Le droit à un repos hebdomadaire de trente-cinq heures consécutives (incluant, en principe, le dimanche).
- Le droit à une journée de congé par semaine.
- Le droit à un congé payé de quatre semaines par an, qui ne peut être remplacé par une indemnité.
- La clause d'«*opt-out*» permettant aux États membres d'introduire une loi qui autorise individuellement les salariés à dépasser la limite de quarante-huit heures hebdomadaires.
- L'exclusion temporaire de secteurs entiers («les transports aériens, ferroviaires, routiers, maritimes, fluviaux et lacustres, la pêche maritime, d'autres travaux en mer et les activités des internes en médecine»).
- Les dérogations (sans compensation) aux dispositions relatives aux périodes de repos journalier et hebdomadaire, aux pauses, aux limites du travail de nuit, à la limite de la durée hebdomadaire de travail et à la période de référence utilisée pour calculer la durée de travail d'autres groupes de salariés, de diverses professions (comme les cadres, les travailleurs familiaux et les membres du clergé). D'autres dérogations sont possibles en cas d'accord entre les deux parties, mais à condition d'octroyer des périodes de repos équivalentes.

En Grande-Bretagne, ces dispositions ont été considérées comme annonçant des changements importants. Tout au long du xx^e siècle, les syndicats ont préféré revendiquer des majorations de salaire pour des heures supplémentaires et des horaires de travail atypiques à une réduction collective de la durée du travail, essentiellement parce que le faible taux de salaire horaire avait pour conséquence l'institutionnalisation d'heures supplémentaires souhaitées par les salariés comme par les employeurs. En conséquence, les heures effectivement travaillées dans divers secteurs, y compris l'industrie, dépassaient régulièrement la durée habituelle de la semaine de travail⁽³⁾. En outre, il n'existait pas de congés payés annuels légaux. De plus, les gouvernements conservateurs des années 1980 ont abrogé les rares lois qui subsistaient. Enfin, peu de temps après leur arrivée au pouvoir, le rôle de la négociation collective s'est estompé⁽⁴⁾ sous l'effet des réformes néolibérales introduites par les conservateurs et de l'affaiblissement des syndicats et de leurs alliés politiques au sein du Parti travailliste. Comme on va le voir, certains événements postérieurs à 1997, y compris la préférence du gouvernement du *New Labour* pour d'autres outils que la loi ou l'action en justice, reflètent l'individualisation croissante des relations de travail et d'emploi et son corollaire, la baisse relative du nombre de syndiqués, encouragée par les gouvernements conservateurs. Toutefois, les effectifs syndiqués⁽⁵⁾ sont nettement plus élevés au Royaume-Uni qu'en France et la cohérence organisationnelle y est plus forte. De plus, les liens entre partis et syndicats sont beaucoup plus étroits au Royaume-Uni.

Dans la partie suivante, on va tenter de confronter les conservateurs aux syndicats et, dans une certaine mesure, au *New Labour*. Alors que les conservateurs se sont farouchement opposés à la Directive et ont cherché, dans le prolongement des réformes néolibérales déjà accomplies, à empêcher sa mise en place – ce qui répondait ainsi aux attentes de nombreux employeurs et cadres supérieurs –, le *New Labour* s'est engagé dans un exercice d'équilibre assez périlleux. D'une part, il a pris le

(3) D'après les données d'Eurostat, en 1996, 31 % des salariés à temps plein travaillaient plus de quarante-six heures par semaine en Grande-Bretagne, tandis que, selon le *Royal College of Nursing*, 19 % des infirmières travaillaient plus de quarante-huit heures par semaine (*Financial Times*, 13 novembre 1996).

(4) Entre 1984 et 1998, la proportion de sites couverts par une négociation collective sur les salaires a chuté de 50 % à 23 % dans l'industrie, et de 36 % à 14 % dans le commerce (FULTON, 2001, p. 10).

(5) Selon les données de l'OCDE, entre 1980 et 2007, le taux de syndicalisation a chuté de 18 % à 8 % en France et de 51 % à 28 % en Grande-Bretagne. Dans les deux pays, le taux de syndicalisation est plus élevé dans le secteur public que dans le secteur privé. Toutefois, entre 1997 et 2007, sous le *New Labour*, les effectifs syndiqués au Royaume-Uni ont légèrement augmenté grâce à un accroissement notable du nombre de femmes syndiquées, ce qui a plus que compensé la diminution des effectifs syndiqués masculins (DUFOR, 2008, p. 19).

(2) Art. 18 (1) (b) (i).

parti des syndicats sur des questions-clés comme la régulation du temps de travail – faisant référence à des notions telles que «l'équité» – ou le nombre de personnes protégées par la Directive puis, par la suite, bénéficiant d'un congé annuel rémunéré. D'autre part, malgré l'opposition des syndicats, il s'est emparé de la clause-clé de la flexibilité, à savoir l'*opt-out* individuel, en cherchant à démontrer son orientation favorable aux milieux d'affaires, une idée fondatrice essentielle du *New Labour* dans sa tentative de revenir au pouvoir. Il a cependant dû faire face à plusieurs reprises à l'opposition efficace des syndicats, même si la réglementation du temps de travail n'était pas leur priorité contrairement à d'autres questions telles que l'introduction d'un salaire minimum, mis en place par le *New Labour* peu de temps après son retour à la tête du pays.

La transposition de la Directive : de la droite au *New Labour*

Même si cette étape a commencé après l'adoption formelle de la Directive (le 23 novembre 1993), une grande partie du processus de transposition doit être replacée dans le contexte britannique de négociation et de conflit politique opposant le néolibéralisme au capitalisme régulé. Alors que les conservateurs, au pouvoir depuis 1979, s'étaient opposés à la Directive, les travaillistes l'ont soutenue, ce qui reflète leur préférence pour une économie régulée⁽⁶⁾. Si la frange eurosceptique des députés conservateurs était hostile depuis le début à la Directive du fait de son origine européenne, son opposition tenait cependant surtout à sa croyance dans les vertus du libre marché.

Le gouvernement de Margaret Thatcher a soutenu la création du marché unique européen pour cimenter des réformes internes et les étendre à l'ensemble de l'UE. Ce fut aussi la principale raison de l'opposition véhémente du gouvernement de John Major à la proposition de Directive, reflétant la position du patronat. Cette opposition perdura sous le gouvernement conservateur lorsque le portefeuille de l'Emploi a été occupé par un eurosceptique (Michael Howard) alors qu'un proeuropéen (David Hunt) a été nommé membre du cabinet. Cette position correspondait aux choix plus globaux du gouvernement conservateur sur la Charte européenne des droits sociaux fondamentaux des travailleurs et sur l'*opt-out*, clause du volet social du traité de Maastricht prise à l'initiative du gouvernement Major.

À l'inverse, après s'être opposé en vain au néolibéralisme au niveau national, le Parti travailliste a

soutenu la Directive dès la présentation de la proposition initiale de la Commission au cours de l'été 1990. Cela reflète le soutien de ce parti à un capitalisme régulé, permettant «à l'économie britannique et à la Communauté européenne d'atteindre un haut niveau de productivité, de compétence et de salaires au lieu de rechercher une concurrence fondée sur de faibles coûts et qualifications», comme l'a dit John Smith, leader du *Labour Party* entre 1992 et 1994 (*Hansard*, 23 juin 1993). Les travaillistes ont progressivement amplifié leur soutien au chapitre social, cible principale des réformes introduites par les gouvernements conservateurs au cours des années 1980. Les dirigeants syndicaux ont de plus en plus considéré Bruxelles, et en particulier Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, comme un allié potentiel (entretiens avec d'anciens dirigeants du GMB et des syndicats T&G, Londres et d'anciens dirigeants du TUC et du GMB, Londres, en 2008, voir encadré 4). Même si, comme l'a alors reconnu le secrétaire d'État à l'Emploi de l'époque, «le projet avait été désamorcé» (*Financial Times*, 2 juin 1993), il s'est abstenu lors du vote final au sein du Conseil des ministres européen et a rapidement annoncé que le gouvernement britannique chercherait à faire annuler la Directive par la Cour européenne de justice. Mais il a perdu la bataille juridique moins de deux semaines avant la date limite (novembre 1996) de transposition de la Directive à la législation nationale (C-84/94, *Royaume-Uni contre Conseil de l'Union européenne*).

Encadré 4

Les syndicats de salariés

Le TUC (*Trades Union Congress*) est la confédération des syndicats britanniques à laquelle Amicus, GMB, T&G et leurs successeurs sont affiliés. Son objectif est de rendre les syndicats plus efficaces, de supprimer toute rivalité inutile et de promouvoir la coordination et la solidarité entre ses membres affiliés. La grande majorité des syndicats britanniques (58 syndicats en 2009, représentant environ 6,5 millions de membres) y est affiliée, ce qui correspond à environ 90 % de l'ensemble des effectifs syndiqués. La grande majorité des syndicats non affiliés au TUC est constituée de petites organisations représentant des professions particulières ou des salariés relevant d'organismes spécifiques. La Fédération de la police est une exception importante, la loi lui interdisant de s'affilier au TUC. Le TUC est financé par des cotisations annuelles, versées principalement par les syndicats affiliés. Le TUC, en tant que tel, n'est pas affilié au Parti travailliste. Toutefois, parmi la majorité des membres affiliés au Parti travailliste, figurent les syndicats les plus représentés dans le TUC. Ainsi, 12 des 33 membres du Comité exécutif national du Parti travailliste représentent des syndicats. Les syndicats contribuent majoritairement au financement du Parti travailliste, même si certains d'entre eux ne le font pas. Chaque syndiqué a le droit de refuser de contribuer à la caisse politique de son syndicat.

(6) Entretiens avec un ancien secrétaire d'État à l'Emploi conservateur, un ancien secrétaire d'État à l'Emploi du cabinet fantôme travailliste et un ancien dirigeant du syndicat GMB, Londres, menés respectivement les 11 novembre 2008, 13 janvier 2009 et 21 novembre 2008.

T&G (*Transport and General Workers' Union*) avait environ 900 000 membres avant sa fusion avec **Amicus** en 2007 pour former **Unite**, le plus grand syndicat du Royaume-Uni avec environ 1,9 million de membres.

Amicus était le deuxième syndicat du Royaume-Uni jusqu'à sa fusion en 2007 avec **T&G** qui a abouti à la création d'**Unite**.

GMB (*General, Municipal, Boilermakers and Allied Trade Union*, fondé en 1889 sous le nom de *Gas Workers and General Union*) est actuellement l'un des plus grands syndicats au Royaume-Uni avec environ 590 000 membres.

BECTU (*Broadcasting, Entertainment, Cinema-tograph, and Theatre Union*) syndique les salariés de la radiodiffusion, du cinéma, du théâtre, de l'animation culturelle, des loisirs, médias interactifs et des domaines connexes.

Les organisations patronales

CBI (*Confederation of British Industry*) : elle représente environ 200 000 entrepreneurs britanniques, dont environ 80 % des sociétés du FTSE 100 (*Financial Times Stock Exchange*). La plupart des employeurs du secteur privé conservent leur autonomie dans la négociation des questions essentielles comme les salaires et les conditions de travail, tout en suivant les orientations sectorielles ou nationales (FULTON, 2001). En 1950, 80 % du montant des rémunérations était fixé par convention collective. En 1990, cela a chuté à 50 %. La plupart de ces conventions collectives sont le fruit de négociations directes avec l'employeur plutôt que de négociations multi-employeurs, alors que les effectifs des organisations patronales ont diminué de 263 000 à 139 000 entre 1975 et 1999 (FULTON 2001, pp. 4-6). Toutefois, la CBI, comme le TUC, est impliquée dans des discussions avec le gouvernement sur des enjeux politiques essentiels, tel le salaire minimum introduit par le *New Labour*.

EEF (*Engineering Employers' Federation*) : elle représente les entreprises de l'industrie et des hautes technologies implantées au Royaume-Uni. C'est la plus grande organisation patronale sectorielle du pays.

Tandis que le gouvernement conservateur s'est impliqué dans cette bataille juridique, le Parti travailliste s'est engagé dans un processus de réformes politiques de fond, à la suite de l'élection de Tony Blair à la tête du parti en 1994. Sa réforme de la politique du parti visait surtout à abandonner l'image antipatronale du «*Old Labour*». Le manifeste du parti, document adopté à l'approche des élections générales de 1997, défend ainsi un marché du travail flexible, et témoigne de la volonté de la direction du parti de se rapprocher des milieux d'affaires, tout en cherchant vivement à se distancier du gouvernement conservateur (EDMONDS, 2006).

Après sa défaite à la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), le gouvernement conservateur a annoncé qu'il ferait pression pour que le traité soit modifié afin de permettre à la

Grande-Bretagne d'être exclue du champ d'application de la Directive sur le temps de travail (*The Independent*, 13 novembre 1996). Les syndicalistes adversaires ont maintenu la pression en menaçant publiquement d'entreprendre des actions en justice contre le gouvernement. Les membres du Parti travailliste qui continuaient de soutenir la Directive la décrivaient, quant à eux, comme un dispositif raisonnable et équitable.

Le «document de consultation⁽⁷⁾» publié en décembre 1996 ne contenait aucune ébauche de projet de loi, mais de nombreuses preuves de la détermination du gouvernement conservateur à empêcher l'application de la Directive sur le temps de travail. Cette détermination était si forte que la transposition s'annonçait largement en deçà des obligations minimales de la Directive. Sous prétexte que la Directive créerait des droits pour les salariés qu'un futur gouvernement conservateur devrait abroger, le gouvernement conservateur en place informa les employeurs que, s'ils intégraient ces droits et obligations aux contrats de travail, ils pourraient difficilement faire marche arrière «lorsque la Directive et toute mesure de mise en œuvre ne s'appliqueront plus» (DTI, 1996, paragr. 3.4). Plus important encore, le gouvernement conservateur a cherché à réduire de manière importante la portée de l'application de la Directive grâce à une interprétation très extensive des secteurs exclus. Il s'agissait ainsi d'y inclure tout salarié dont le travail se rapprochait «assez clairement» d'un secteur exclu, l'exemple marquant étant «le personnel de vente de détail travaillant dans un aéroport» (DTI, 1996, paragr. 3.4.). Le gouvernement conservateur a aussi refusé de donner une interprétation de fond aux clauses obligatoires de la Directive, cherchant délibérément à en réduire le champ d'application (DTI, 1996, paragr. 3.5). Il a cherché à utiliser une définition étroite du temps de travail afin de ne pas décompter comme du temps de travail effectif le temps passé à l'exécution de tâches donnant droit, au Royaume-Uni, à des congés payés (par exemple, celles accomplies par les délégués du personnel à la santé et à la sécurité). De plus, bien que le gouvernement conservateur ait reconnu que les temps de pause devraient se traduire par un véritable repos pour les salariés concernés, il a décidé que, «en principe, il n'y avait aucune raison pour que le temps de pause obligatoire excède, disons, plus de cinq minutes» (DTI, 1996, paragr. 6.4). Enfin, le document de consultation n'envisageait pas de mécanisme spécifique pour mettre en place

(7) Les «documents de consultation» ne sont pas contraignants légalement mais indiquent les intentions du gouvernement.

des «accords avec les salariés»⁽⁸⁾ dans les unités de travail où n'existe pas de syndicat reconnu⁽⁹⁾.

Lors des élections générales de mai 1997, les conservateurs se sont battus pour élargir le champ d'application de l'*opt-out* du chapitre social et faire en sorte que la Grande-Bretagne soit exemptée de la Directive sur le temps de travail (Parti conservateur, 1997). En revanche, le *New Labour* a promis de mettre fin à l'*opt-out* en Grande-Bretagne et de transposer la Directive dans le droit britannique (LABOUR PARTY, 1997). Toutefois, cette prise de position s'accompagnait généralement d'un discours favorable aux milieux d'affaires et d'une terminologie faisant explicitement allusion à la «conciliation entre travail et vie familiale» et aussi, parfois, à une recherche de productivité. Aucune de ces déclarations n'allant vraiment à l'encontre des préférences des partisans de la Directive au sein du Parti travailliste, le premier gouvernement du *New Labour* a finalement bien transposé la Directive sur le temps de travail.

La transposition faite par le gouvernement travailliste en 1998 diffère clairement des objectifs énoncés dans le document de consultation du gouvernement conservateur, tout en reflétant la modération centriste du projet du *New Labour*, visant à concilier la flexibilité du marché du travail avec des normes sociales minimales. Le gouvernement du *New Labour* a mis l'accent sur trois points importants fondant sa démarche. Premièrement, la mise en œuvre de la Directive en Grande-Bretagne entraînera non seulement des coûts, mais aussi des avantages. Deuxièmement, le projet de loi britannique constitue un gain important pour la santé et la sécurité des salariés, en particulier les plus vulnérables ; troisièmement, le gouvernement a encouragé l'utilisation maximale de la flexibilité (DTI, 1998a ; 1998b, paragr. 1, 8, 9). Les propositions du gouvernement du *New Labour*, puis la loi de 1998 sur le temps de travail qui a transposé la Directive dans le droit national, diffèrent de celles du gouvernement conservateur précédent sur un certain nombre de points importants (HALL, LISTER, et SISSON, 1998, p. 5 et suivantes).

Leur portée est nettement plus large et leurs dispositions plus favorables aux travailleurs. Les règles ne s'appliquent pas qu'aux «employés», mais aux «travailleurs», catégorie plus large⁽¹⁰⁾ (BARNARD, 1999, p. 62). Le mécanisme d'exclusion par

association utilisé par le gouvernement conservateur est explicitement rejeté et le travail de nuit défini au sens large, permettant ainsi à un plus grand nombre de salariés de bénéficier des clauses plus protectrices de la Directive en la matière. Le mode de décompte des congés annuels rémunérés est plus avantageux, les clauses plus favorables pour les salariés de l'agriculture (BARNARD, 1999, p. 61) et le mode de calcul pour le paiement des congés⁽¹¹⁾ plus intéressant que celui en vigueur dans l'industrie manufacturière, qui ne posait pas de problème (entretiens avec des responsables de la EEF [*Engineering Employers Federation*], Londres, 16 janvier 2009).

De plus, ces règles allongent les temps de pause⁽¹²⁾ et instituent la possibilité de conclure des accords d'entreprise en l'absence de syndicat reconnu, tout en définissant la notion de «main-d'œuvre» de manière à permettre l'application des conventions collectives et des accords collectifs. À cet effet est prévu un double système permettant, d'une part, de déposer des plaintes individuelles devant les tribunaux du travail relatives au temps de repos et aux congés et, d'autre part, des inspections ou des poursuites par le *Health and Safety Executive* (HSE, voir encadré 5) et les services municipaux de santé environnementale pour ce qui concerne les limites réglementaires et, dans le cas des salariés travaillant la nuit, les bilans de santé.

Encadré 5

Les organismes publics pouvant intervenir dans la régulation du temps de travail effectif

ACAS (*Advisory, Conciliation and Arbitration Service*) : service de conseil, de conciliation et d'arbitrage. En vertu de la législation du travail britannique, cet organisme indépendant créé en 1975 a pour fonction de permettre «l'amélioration des relations professionnelles» en offrant des services de conciliation, de médiation, d'arbitrage et d'information. Il est financé par le gouvernement central britannique, mais il est indépendant de celui-ci. Il est contrôlé par un conseil indépendant, composé d'universitaires, de syndicalistes et de représentants d'entreprises. Il propose des conseils aux salariés et aux employeurs sur un large éventail de questions, notamment la conciliation collective entre des groupes de salariés et leurs employeurs, ainsi qu'entre des salariés individuels et leurs employeurs. Il conseille également le gouvernement et les partenaires sociaux sur les questions d'emploi. L'arbitrage ne concerne que des cas de licenciement abusif présumé ou ayant trait au travail flexible. Il lui incombe de proposer une solution plus

(8) Note du traducteur : un «*workforce agreement*» est un accord local entre l'employeur et les salariés, ou leur représentant, en l'absence de représentation syndicale pouvant négocier un «*collective agreement*».

(9) À l'inverse de la France qui a mis en place des salariés «mandatés» pour négocier les trente-cinq heures dans les entreprises dépourvues de représentation syndicale (PÉLISSE, 2011).

(10) Note du traducteur : en raison d'heures de travail ou de salaire en dessous d'un certain seuil, les «travailleurs» ne cotisent pas à différents risques (retraite, maladie, congés).

(11) Les primes et indemnités sont prises en compte dans le calcul de la rémunération hebdomadaire.

(12) Vingt minutes qui sont comptabilisées dans le temps de travail.

rapidement que les tribunaux du travail. On ne peut y faire appel que dans des circonstances limitées. La médiation est une méthode volontaire et informelle pour régler des différends sur le lieu de travail. La conciliation est une alternative volontaire à la saisie des tribunaux du travail et reste à la disposition des parties concernées jusqu'à ce que toutes les questions de responsabilité et de réparation aient été tranchées par les tribunaux du travail. Si un accord est conclu, il est juridiquement contraignant. Ces trois voies – arbitrage, médiation, conciliation – peuvent aussi être mobilisées pour des conflits collectifs.

DTI (Department of Trade and Industry) : secrétariat d'État au Commerce et à l'Industrie. C'est le principal département ministériel qui traite des questions de politique industrielle et commerciale au sein du gouvernement central britannique. Son nom a changé au fil du temps. Il est actuellement intitulé «*Department for Business, Innovation and Skills*».

Les tribunaux du travail (Employment Tribunals) : ce sont des organismes judiciaires indépendants, composés d'un avocat désigné comme président, et de deux membres nommés, l'un, par une association d'employeurs et, l'autre, soit par le TUC, soit par l'un de ses syndicats affiliés. Ils traitent des litiges entre employeurs et salariés ou groupes de salariés, sur le droit du travail, y compris les licenciements abusifs, les indemnités de licenciement, la discrimination, les salaires et autres éléments de rémunération. Lorsqu'un tribunal du travail est saisi pour une plainte, l'ACAS est légalement tenu de proposer gratuitement une conciliation. Si le cas n'a pas été réglé, c'est-à-dire s'il n'y a pas eu d'accord avant l'audition ou si la plainte n'a pas été retirée, c'est-à-dire abandonnée avant ou au moment de l'audition, une audience formelle doit avoir lieu. Elle peut aboutir à l'octroi d'une indemnité compensatoire, à une déclaration de droits (par exemple la réintégration d'un salarié congédié), à une recommandation (par exemple revenir sur une décision autorisant un aménagement d'horaires) ou une instruction de dépenses (y compris éventuellement le temps de montage du dossier judiciaire).

HSE (Health and Safety Executive) : la direction de l'hygiène et de la sécurité est l'organisme chargé d'appliquer et de défendre la réglementation concernant la santé, la sécurité et le bien-être au travail, y compris le temps de travail, et d'expertiser les risques professionnels en Angleterre, au pays de Galles et en Écosse. Il fonctionne de façon indépendante par rapport au gouvernement du Royaume-Uni.

Parallèlement, les employeurs se sont vus dans l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires à l'application des règlements, de tenir des registres à cet effet, sous peine de sanctions allant d'amendes à l'emprisonnement. Les salariés ont obtenu le droit d'entreprendre des actions en justice en cas de licenciement abusif ou de traitement préjudiciable suite à leur refus, notamment, de travailler au-delà des limites réglementaires.

Néanmoins, certaines similitudes avec les conservateurs sont également apparues comme évidentes, la plus importante étant l'utilisation de l'*opt-out* individuel. De fait, la Grande-Bretagne a été le premier et, pendant des années, le seul État membre à y recourir, en partie en raison d'un arbitrage selon lequel ni le patronat ni les syndicats ne verraient leurs souhaits entièrement exaucés. Aussi le gouvernement a-t-il rejeté la demande des syndicats de transposer la Directive dans une version minimaliste, c'est-à-dire déclaratoire, qui laisserait un rôle significatif à la négociation entre employeurs et salariés sur les questions de détails. Il a aussi refusé de supprimer l'*opt-out* (entretien avec l'ancien dirigeant du syndicat GMB, Londres, 21 novembre 2008). Enfin, le DTI a pris position en faveur de la prise en compte des droits à des jours fériés (HALL *et al.*, 1998, p. 26). Deux syndicats, BECTU et AMICUS, ont contesté avec succès (via la CJCE et la Commission européenne) ces dispositions et sont parvenus à les faire modifier du fait de leur non-conformité à la Directive sur deux points : la période restrictive de travail prise en compte pour le calcul des jours de congés annuels rémunérés obligatoires, qui conduisait à en priver des groupes de salariés, et l'exclusion des heures supplémentaires du calcul de la durée du travail de nuit (C-173/99 BECTU *c. secrétaire d'État au Commerce et à l'Industrie*).

Après la transposition : le New Labour dans l'action

Le processus de mise en œuvre de la Directive se caractérise d'une part, par le lien direct entre les décisions-clés prises par le gouvernement du *New Labour* lors de la transposition et leurs conséquences quant au type de mise en œuvre observée, y compris s'agissant de la participation des *institutions formelles* et l'utilisation d'*outils souples* (voir encadrés 5 et 6). Il révèle cependant, d'autre part, l'incapacité des acteurs censés promouvoir les réformes à les faire appliquer réellement, notamment dans certains secteurs spécifiques. Les décisions du gouvernement du *New Labour* semblent ainsi traduire sa détermination à faire fonctionner la Directive en pratique, mais témoignent aussi de sa volonté de rester aussi fidèle que possible à son orientation en faveur des milieux d'affaires, pierre angulaire de l'ensemble du projet du *New Labour*, ce qui en a atténué les effets.

Le gouvernement nouvellement élu décida d'impliquer le HSE, du fait de son expérience et de son expertise. Comme il l'a reconnu à propos du salaire minimum, le gouvernement «*voulait éviter que les salariés soient acculés à entreprendre eux-mêmes une action contre leur employeur, l'intimidation ou la peur de perdre leur emploi jouant contre la possibilité de déposer une plainte individuelle*»

(DTI, 2006, p. 7). Impliquer les institutions formelles comme le HSE dans la mise en œuvre de la Directive n'était pas contradictoire avec l'orientation du gouvernement du *New Labour* en faveur des milieux d'affaires, mais se situait au contraire dans la continuité : il s'agissait du «pendant de la protection de l'*opt-out* individuel», c'est-à-dire de faire en sorte que le choix individuel puisse s'exercer librement (entretien avec l'ancien conseiller du Premier ministre Tony Blair, Londres, 27 mars 2009). Pourtant, en réalité, ce mode de mise en œuvre traduit la préférence (souvent implicite) du gouvernement pour des outils beaucoup plus «souples» que les lois, actions en justice ou négociations collectives, tels que les actions de conseil et de conciliation menées par l'ACAS (voir plus haut encadré 5)⁽¹³⁾.

Après la transposition de la Directive en 1998, le HSE a créé un réseau de sept inspecteurs régionaux du temps de travail (WTOs, *Working Time Officers*) qui traitent des cas sans risque pour la santé au travail, ceux comportant des risques incombant aux inspecteurs des HSE (HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE, 2000a). Ces inspecteurs régionaux font du conseil et ont le pouvoir d'enquêter sur les plaintes déposées lors de visites, mais pas d'entreprendre des actions en justice. Le nombre initial d'inspecteurs du temps de travail était censé correspondre à leur charge de travail, et aux décisions-clés du gouvernement, dans la lignée de son orientation générale. Le HSE et, en conséquence, les autorités locales étaient incités à avoir une approche réactive, sans pour autant traiter le temps de travail comme une question prioritaire (HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE, 2000b). Cela n'a pas incité les employeurs à s'adapter à la nouvelle législation sur le temps de travail, notamment parce que c'est aux salariés, au niveau individuel, qu'incombe le rôle d'impliquer les autorités, tout en protégeant leur propre anonymat. Cela est d'autant plus difficile, en particulier dans des secteurs comme l'hôtellerie et la restauration, que les faibles niveaux de rémunération de base et de syndicalisation fragilisent les salariés.

Malgré la possibilité d'entreprendre des actions en justice au niveau individuel, certains membres de l'administration préfèrent *de facto* recourir à des moyens moins contraignants (voir encadré 6), comme les conseils et la persuasion (entretien avec un directeur régional de l'ACAS, Londres, 12 décembre 2008). Cela contraste nettement avec

la stratégie interventionniste utilisée à propos du salaire minimum (loi de 1999), qui s'est incarnée dans la possibilité pour les salariés de déposer des plaintes individuelles anonymes au fisc (*Inland Revenue*) qui peut mobiliser toutes sortes de preuves pour mener des enquêtes ciblées contre des employeurs soupçonnés d'avoir enfreint la loi, système plébiscité à la fois par le TUC et le CBI (CITIZENS' ADVICE BUREAU, 2004, p. 11). Cela ne signifie pas que ces acteurs institutionnels aient failli à leurs devoirs⁽¹⁴⁾, mais plutôt que la rhétorique du *New Labour*, du fait de ses propres décisions, est en décalage par rapport à la réalité.

Encadré 6

Les «outils souples» pouvant intervenir dans la régulation du temps de travail effectif

Il s'agit de mesures qui ne sont pas légalement contraignantes, telles que des séminaires diffusant des «bonnes pratiques» ainsi que d'autres formes de diffusion de l'information, la création de forums d'échange d'informations entre services compétents tels que le *Vulnerable Worker Enforcement Forum* et le *Fair Employment Enforcement Board* et enfin l'utilisation d'un service d'assistance téléphonique. Par «outils souples», on entend également les services fournis par l'ACAS (voir encadré 5) chargé, en plus de la résolution des différends, de proposer des pistes et des conseils pratiques aux employeurs et aux salariés sur toute une série d'enjeux concernant l'emploi, la rédaction d'un contrat de travail, le droit aux congés payés, et l'information sur les récentes évolutions de la législation du travail. Les «outils souples» – tels que la fourniture d'informations – peuvent être utiles mais reflètent également l'individualisation croissante du travail et le déclin du rôle des syndicats sur les lieux de travail. Ils sont symptomatiques de ce déclin, mais n'en sont pas la cause.

En agissant en faveur des salariés vulnérables, le gouvernement a pris conscience de problèmes persistants en matière de normes et opté pour des «outils souples.» Il a ainsi créé en juin 2007 le *Vulnerable Worker Enforcement Forum* (Forum pour l'action en faveur des salariés vulnérables, voir encadré 6), réunissant le gouvernement, les agences de conseils et d'action, les employeurs et

(13) Entre 2000 et 2008, selon les rapports annuels de cet organisme, 1 877 cas ont été traités en moyenne par les tribunaux, le temps de travail représentant la principale question. La plupart de ces cas ont été réglés (41 %) ou retirés (35 %). D'après les rapports annuels de l'*Employment Tribunal Service*, sur le nombre total de cas abordant le temps de travail portés devant les tribunaux du travail, chaque année entre 1999 et mars 2007, en moyenne 831 se sont terminés avec succès pour le plaignant (soit 11 %).

(14) Selon les données du HSE, entre avril 2001 et début décembre 2008, cet organisme a émis trente-cinq recommandations concernant l'amélioration du temps de travail. Onze d'entre elles concernent des hôpitaux publics. En termes de poursuites, cinq infractions, dont quatre concernant un seul incident, ont été relevées entre début décembre 2008 et avril 2009, donnant lieu à des amendes pour un montant total de 30 750 £. Toutefois, le nombre total de recommandations aurait été beaucoup plus élevé si l'on avait disposé de cette base de données dès les premières années de la transposition de la Directive. En effet, soixante-deux recommandations avaient été émises à la mi-2004 (voir DTI, 2004a, p. 18).

les salariés. Suite à des consultations, le gouvernement a cherché à sensibiliser, à encourager la dénonciation des abus, à améliorer la collecte et le partage d'informations entre les services compétents en créant le *Fair Employment Enforcement Board* (voir encadré 6). Cet organisme réunit des services chargés de la mise en œuvre de la loi, des syndicats, des associations patronales et des organismes de conseil afin de superviser la mise en place d'un nouveau service d'assistance téléphonique et de renforcer leur collaboration à la collecte d'informations (BERR, 2008). Mais il n'a pas le pouvoir de recommander des réformes politiques. En outre, le gouvernement, en partenariat avec le CBI et le TUC, a activement soutenu ces changements en valorisant des exemples d'entreprises parvenues avec succès à mettre un terme à la culture des heures extensives de travail.

L'application de cette politique renvoie également à l'importance du recours à l'*opt-out*. Les règlements ont eu un impact marginal ou nul sur les organisations qui ont largement recouru à l'*opt-out* (NEATHEY, ARROWSMITH, 2001, p. 63). De nombreuses entreprises indiquent avoir introduit des changements afin de «travailler plus intelligemment», améliorant parallèlement l'efficacité et la satisfaction de la clientèle (NEATHEY, ARROWSMITH, 2001, p. 64). Mais cela aurait été plus efficace sans l'existence de l'*opt-out* qui a, en outre, contribué à dissuader les employeurs de négocier des transformations par des accords d'entreprise.

On peut considérer l'*opt-out* comme «une police d'assurance» pour les employeurs⁽¹⁵⁾ mais il existe manifestement des abus. En effet, nombreux sont les salariés qui ont signé leur contrat de travail sans se rendre compte de l'existence d'une clause d'*opt-out*, ou parce qu'ils se sentaient obligés de le faire, par exemple lorsque leur employeur en faisait une condition d'embauche ou lorsqu'ils craignaient que cela ne se répercute sur leur rémunération (Commission des Communautés européennes, 2003, p. 9; entretien avec un fonctionnaire de l'arrondissement londonien de Tower Hamlets, Londres, 5 janvier 2009). Bien que le gouvernement du *New Labour* justifie son maintien pour des raisons de «choix individuel», la manière dont ce «choix» est exercé reflète souvent l'asymétrie de pouvoir entre employeurs et salariés, ainsi que le manque de sensibilisation à cette question de la part des salariés et, comme le reconnaît le CBI, des employeurs. En effet, 68 % de ceux qui pratiquent de longues heures de travail déclarent être au courant de la législation concernant les limites de la durée du travail, mais seuls 28 % sont en mesure de citer la limite hebdomadaire légale. De plus, dans environ trois quarts

des unités de travail pratiquant constamment de longues heures de travail, aucun salarié n'a signé de clause d'*opt-out* (DTI, 2004b, p. 19).

Malgré l'*opt-out* et la faiblesse persistante des syndicats, syndicats et employeurs sont parvenus à négocier «à l'ombre de la loi» afin de réduire le recours aux heures supplémentaires. Plusieurs accords ont été conclus qui répondent aux objectifs des syndicats en ce qui concerne les rémunérations, la durée du travail et la productivité. C'est le cas dans des secteurs aussi divers que l'industrie agroalimentaire, les services financiers, l'énergie (entretien avec un responsable du TUC, Londres, 27 novembre 2008) et l'imprimerie, secteur où la convention collective conclue en 2005 fixait une durée hebdomadaire de quarante-huit heures, calculée sur une base annuelle. Promouvoir à la fois «la justice au travail» et une politique de l'emploi favorable au monde des affaires est un exercice d'équilibre difficile. Le gouvernement a introduit deux modifications en 1999 afin de prendre en compte les plaintes émises par les entreprises : en premier lieu, il a annoncé le retrait de l'obligation pour les employeurs d'enregistrer les conditions dans lesquelles un salarié a donné son accord pour l'*opt-out* afin de déroger à la limite de quarante-huit heures hebdomadaires, ainsi que celle de préciser le nombre d'heures effectivement travaillées au cours de chaque période de référence depuis que cet accord est entré en vigueur. Aussi est-il impossible de connaître le nombre d'heures travaillées au-delà de la limite maximale et, bien sûr, leurs conséquences en termes de santé et de sécurité (Commission des Communautés européennes, 2003, p. 14). En second lieu, le gouvernement du *New Labour* a également revu les dispositions relatives au temps de travail non décompté, l'un des aspects les plus opaques de la réglementation et de la Directive ; il concerne notamment les cadres dirigeants, les travailleurs des services à la personne et les salariés officiant lors de cérémonies religieuses dont le temps de travail ne peut être ni mesuré ni prédéterminé, mais est décompté par le salarié lui-même, du fait de la nature de l'activité exercée. Dans ces cas, des clauses essentielles de la Directive, telles que la limite hebdomadaire de travail de quarante-huit heures, le travail de nuit, le repos journalier et hebdomadaire, et les pauses ne s'appliquent pas. L'amendement de 1999 visait à résoudre les cas où le temps de travail ne pouvait que partiellement être déterminé ou mesuré par les salariés. De ce fait, la limite de quarante-huit heures ne s'appliquait pas à la partie du travail non décomptée. En outre, les recommandations du secrétaire d'État au Commerce et à l'Industrie (DTI) concernant les périodes de repos stipulent que «les employeurs doivent veiller à ce que les salariés puissent prendre leur repos, mais non à ce qu'ils le prennent effectivement» en dépit des avertissements du TUC selon lesquels cela risquait d'encourager

(15) Une fois signée, cette clause peut être activée si ou lorsque la charge de travail l'exige (entretiens avec des responsables du CBI, Londres, 12 novembre 2008).

les abus (TUC, 2000). La Commission européenne s'est opposée à ces dispositions en arguant que la première allait au-delà de la dérogation prévue par la Directive et que la seconde encourageait des pratiques non conformes aux exigences de la Directive. Elle a saisi la Cour de justice européenne qui a tranché en sa faveur (C-484/04, *Commission des Communautés européennes contre Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*), obligeant ainsi le gouvernement britannique à revenir sur sa décision initiale en 2006. D'autre part, le gouvernement a également accepté d'augmenter en deux étapes le droit à un congé légal annuel rémunéré de 4 à 5,6 semaines, c'est-à-dire bien au-delà des exigences de la Directive, d'ici à avril 2009 dans le cadre de «l'accord de Warwick» conclu avec les syndicats en juillet 2004 (*Financial Times*, 26 juillet 2004). Lors des élections générales de 2005, le Parti conservateur s'y est opposé, promettant de rétablir l'*opt-out* du chapitre social (Parti conservateur, 2005). Suite au changement de son chef de file, le groupe de réflexion du Parti conservateur sur la compétitivité a recommandé, en 2007, d'abolir la Directive sur le temps de travail. À partir de là, David Cameron, le nouveau dirigeant du parti, a décidé qu'un futur gouvernement conservateur devrait rapatrier ce dossier sous son contrôle (*Sunday Telegraph*, 8 novembre 2009). À l'inverse, le gouvernement du *New Labour* a soutenu le *statu quo* au niveau européen comme au niveau national. Après les élections générales de mai 2010, le gouvernement de coalition entre conservateurs et

libéraux-démocrates s'est engagé à limiter l'application de la Directive sur le temps de travail au Royaume-Uni (HM GOVERNMENT, 2010).

*
* *

Cet article a démontré que des gouvernements reposant sur des partis différents et les politiques qu'ils portent peuvent avoir des effets différents au sein d'un modèle donné de capitalisme ou «monde du temps de travail», ici le capitalisme libéral. Que des changements interviennent ou non, leur contenu et leur étendue résultent de décisions politiques aux fondements idéologiques différents, même dans un pays comme la Grande-Bretagne où l'intervention de l'UE a été contestée et dont les deux principaux partis, conservateurs et travaillistes, sont censés être très proches en matière de politique socio-économique. De plus, des acteurs non étatiques contribuent à façonner les enjeux politiques. Après avoir évolué vers une position proeuropéenne, les syndicats britanniques, au courant des possibilités offertes par la législation européenne sur cette question – et sur d'autres comme l'égalité entre les sexes (ALTER, VARGAS, 2000) –, ont recouru à des actions en justice tout en exerçant des pressions politiques lorsqu'ils ont senti que l'action du gouvernement travailliste en matière de régulation du temps de travail serait modérée par le souhait de ne pas trop contraindre les milieux d'affaires.

Bibliographie

- ALTER K.J., VARGAS J. (2000), «Explaining variation in the use of European litigation strategies», *Comparative Political Studies*, 33 (4), 452-482.
- BARDACH E. (1977), *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, MA: MIT Press.
- BARNARD C. (1999), «The working time regulations 1998», *Industrial Law Journal*, 28 (1), 61-75.
- BELL L.A., FREEMAN R.B. (2001), «The incentive for working hard: Explaining hours worked differences in the US and Germany», *Labour Economics*, 8 (2), 181-202.
- BERR (2008), *Vulnerable Worker Enforcement Forum – Final Report and Government Conclusions*, London: BERR.
- BOSCH G., LEHNDORFF S. (2001), «Working-time reduction and employment: Experiences in Europe and economic policy recommendations», *Cambridge Journal of Economics*, 25 (2), 209-243.
- BOSCH, G., DAWKINS P., MICHON F. (1994), «Overview», in G. Bosch, P. Dawkins, F. Michon (eds.), *Times are changing: Working time in 14 industrialised countries*, Geneva: I.L.O., pp. 1-45.
- BURGOON B., BAXANDALL P. (2004), «Three worlds of working time: The partisan and welfare politics of work hours in industrialized countries», *Politics and Society*, 32 (4), 439-473.
- CITIZENS' ADVICE BUREAU (2004), *Still wish you were here: continuing non-compliance with the paid holiday provisions of the Working Time Regulations 1998*, London: Citizens' Advice Bureau.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2003), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the re-exam of Directive 93/104/EC concerning certain aspects of the organization of working time – COM (2003) 843 final*.
- CONSERVATIVE PARTY (1997), *You can only be sure with the Conservatives*, London: Conservative Party.
- CONSERVATIVE PARTY (2005), *Are you thinking what we're thinking?*, London: Conservative Party.
- DAVIES P., FREEDLAND M. (1993), *Labour Legislation and Public Policy*, Oxford: Clarendon Press.
- DEMBE A.E., ERICKSON J.B., DELBOS R.G., BANKS S.M. (2005), «The impact of overtime and long work hours on occupational injuries and illnesses: new evidence from the United States», *Occupational and Environmental Medicine*, 62 (9), 588-597.
- DTI (1996), *A consultation document on measures to implement provisions of the EC Directive on the organisation of working time ("The Working Time Directive")*.
- DTI (1998a), *Fairness at work*, Cmnd 3968.
- DTI (1998b), *Measures to implement provisions of the EC Directives on the organisation of working time (The Working Time Directive) and the protection of young people at work (The Young Workers Directive): public consultation*.
- DTI (2004a), *Working time – widening the debate: a preliminary consultation on long hours working in the UK and the application and operation of the working time opt-out*.
- DTI (2004b), *Working time – widening the debate: summary of responses to a preliminary consultation on long hours working in the UK and the application and operation of the working time opt-out*.
- DTI (2006), *National minimum wage – annual report 2005/06*.
- DUFOUR C. (2008), «En attendant les conservateurs : le lien problématique entre syndicats et Labour», *Chronique internationale de l'Ires*, n° 114.
- EDMONDS J. (2006), «Positioning Labour closer to the employers: the importance of the Labour Party's 1997 business manifesto», *Historical Studies in Industrial Relations*, (22), 85-107.
- EIRO (2009), *United Kingdom: Industrial relations profile*, Dublin: EUROFOUND, http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/united.kingdom_4.htm (site visité le 23 mars 2012).
- FALKNER G., TREIB O., HARTLAPP M., LEIBER S (2005), *Complying with Europe: E.U. Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- FLANDERS A. (1964), *The Fawley productivity agreements: A case study of management and collective bargaining*, London: Faber & Faber.
- FULTON L. (2000), «Un syndicalisme refondé sur ses adhérents», *Chronique internationale de l'Ires*, n° 66.
- FULTON L. (2001), «Les employeurs britanniques : négocier pour soi-même sans négocier seul», *Chronique internationale de l'Ires*, n° 72.
- GORDON N.P., CLEARY P.D., PARKER C.E., CZEISLER C.A. (1986), «The prevalence and health impact of shiftwork», *American Journal of Public Health*, 76 (10), 1225-1228.
- HALL M., LISTER R., SISSON K. (1998), *The new law on working time: managing the implications of the 1998 Working Time Regulations*, London: Eclipse/Industrial Relations Research Unit, University of Warwick.
- HARNOIS G., GABRIEL P. (2000), *Mental health and work: impact, issues and good practices*, Geneva: WHO/ILO.
- HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE (2000a), *Operational circular 1/3: The role of Working Time Officers*.

- HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE (2000b), *Operational circular 1/5: Working time regulations 1998 – recording of complaints*.
- HM GOVERNMENT (2010), *The coalition: Our programme for government – Freedom, fairness, responsibility*.
- HOOGHE L., MARKS G. (1999), «The making of a polity: the struggle over European integration», in H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks, J.D. Stephens (eds.), *Continuity and change in contemporary capitalism*, pp. 70-97, Cambridge: Cambridge University Press.
- HUNT J. (1999), «Has work-sharing worked in Germany?», *The Quarterly Journal of Economics*, 114 (1), 117-148.
- LABOUR PARTY (1997), *New Labour because Britain deserves better*.
- LEE F.S. (1916), «Is the eight-hour working-day rational?», *Science*, (new series), 44 (1143), 727-735.
- LIPSET S.M., ROKKAN S. (1967), «Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction», in S.M. Lipset, S. Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, pp. 1-61, New York, NY: Free Press.
- MARCH J.G., OLSEN J.P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- MARKS G., WILSON C.J. (2000), «The past in the present: a cleavage theory of party response to European integration», *British Journal of Political Science*, 30 (3), 433-459.
- McGOVERN P., HILL S., MILLS C., WHITE M. (2007), *Market, Class, and Employment*, Oxford: Oxford University Press.
- NEATHEY F., ARROWSMITH J. (2001), *Implementation of the Working Time Regulations*.
- OECD (2009), «Average annual hours actually worked per worker», Paris: OECD.
- PÉLISSE J. (2011), «La mise en œuvre des 35 h : d'une managérialisation du droit à l'internalisation de la fonction de justice», *Droit et Société*, 77 (1), 39-65.
- ROSAMOND B. (1993), «National labour organizations and European integration: British trade unions and "1992"», *Political Studies*, 41 (3), 420-434.
- TUC (2000), «Comments on draft working time guidance», Unpublished Mimeo, TUC.