

**INFORMATION • INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG • INFORMATION MEMO • NOTE D'INFORMATION
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ • NOTA D'INFORMAZIONE • TER DOCUMENTATIE**

September, 1983

**DRAFT COUNCIL RECOMMENDATION ON THE REDUCTION AND REORGANISATION OF
WORKING TIME (1)**

The Commission has just approved a "Draft Council Recommendation on the Reduction and Reorganisation of Working Time". Submitted by Social Affairs Commissioner Ivor Richard, the recommendation represents the Community's first specific proposals aimed at improving the employment situation by reducing working time (for text see annex below). It forms part of the Commission's overall strategy for combatting unemployment. While policies to relaunch economic growth, in particular by boosting investment and encouraging industrial restructuring, are in the front line of this strategy, work sharing measures are also seen as essential if unemployment is to be brought down soon.

The Recommendation calls on Member States to pursue the dual aim of :

- a reduction in individual working time, combined with its reorganization, sufficiently substantial to support the positive development of employment;
- stricter limitations on systematic paid overtime

on the basis of a series of principles outlined below in the annex.
Support for Working Time Policy at Community level

The proposed Council recommendation, scheduled for an initial discussion at the informal meeting of social affairs ministers in Athens September 29-30, is to be seen as a follow-up to the Memorandum on the Reduction and Reorganisation of Working Time approved by the Commission in December 1982 (2). The 1982 Memorandum concluded that "the Community should explicitly support and actively promote the combined reduction and reorganisation of working time as an instrument of economic and social policy". Since then, the European Parliament, meeting in special session April 28-29, adopted a resolution (3) calling for Community measures guaranteeing "a significant reduction" in work time, and in July the Economic and Social Committee adopted the view that "the reduction and reorganisation of working time can... help to mitigate the unemployment problem (4)". Meanwhile, the European Council, meeting June 17-19, called for active consideration of the reduction of working time by the competent Community bodies.

(1) COM(83) 543

(2) COM(82) 809 final, and P-77

(3) OJ C 135/33 of 24 May 1983

(4) ESC 663/83 and 664/83 of 6 July 1983

As against this, the social partners at Community level have as yet reached no agreed basis for a policy on working time. However, as Mr Richard stressed to his colleagues, "the Commission announced in the Memorandum its intention to make proposals to the Council, whether or not the social partners at European level reached agreement. So there is now every reason", concluded Mr Richard, "especially given the general reaction to the Memorandum and of developments in several Member States in the meantime, for the Commission to go ahead with specific proposals".

In the majority of Member States, notes the Commission, the issue of reducing working time is on the agenda for collective bargaining, while in Belgium, France, Italy and the Netherlands, legislation has been adopted and/or collective agreements have been or are being negotiated aimed at using shorter working hours to make more jobs available.

The choice of a Recommendation is explained by Mr Richard as being the most suitable Community instrument "on the one hand to demonstrate the political will seriously to combat unemployment with all means available and on the other hand to leave enough flexibility for working out the details at national, sectoral and enterprise levels".

Draft Council Recommendation
on the reduction and reorganisation of working time

3

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

- having regard to the Treaty establishing the European Economic Community,
- having regard to the Commission's Memorandum on the Reduction and Reorganisation of Working Time (1),
- having regard to the draft Recommendation submitted by the Commission,
- having regard to the Opinion of the European Parliament,
- having regard to the Opinion of the Economic and Social Committee,
- whereas on 18 December 1979 the Council adopted a Resolution on the adaptation of working time (2) in which inter alia it invited the Commission to consider, with representatives of employers and workers, how a Community approach on the subject of a reduction in annual working time could be formulated,
- whereas high and still rising rates of unemployment, particularly among young people, are imposing increasing economic, financial and social costs on individuals and on society as a whole,
- whereas the reduction and reorganisation of working time can help improve employment, provided in particular that
 - a more flexible and intensive use of the means of production is achieved,
 - unit production costs are not increased,
 - bottle necks in the supply of labour are avoided,
- whereas if new, durable jobs are to be created, there is a need to pursue and develop efforts to reestablish economic growth, in particular by fostering investment and industrial restructuring, both indispensable to improving competitiveness; and whereas there is, in this context, a need to adapt working time to facilitate the introduction of new technologies,

(1) COM(82)809 final

(2) OJ no. C 2/1 of 4.1.1980

- 4
- whereas policies designed to foster growth need to be accompanied by positive employment measures, including the reduction and reorganisation of working time, as an essential part of an overall strategy for improving the employment situation in the short and medium term,
 - whereas the reduction and reorganisation of working time can make a continuing contribution to the improvement of living and working conditions, especially for those undertaking burdensome or hazardous work,
 - whereas adjustments to working time, especially daily working hours, can play an important part in promoting equal employment opportunities for women and in creating conditions which allow a greater sharing of family responsibilities,
 - whereas due attention needs to be paid to the development of aggregate demand when schemes for the reduction of working time are introduced,
 - whereas any policy framework at the Community or national level should take into account the needs of different sectors and of smaller firms,
 - whereas the positive effects of a reduction and reorganisation of working time can only develop to the full if they are accompanied by an appropriate limitation of systematic overtime,
 - whereas, despite the efforts undertaken by the Commission in the framework of the Council Resolution of 18 December 1979, the organisations representing employers and workers at Community level have not succeeded in formulating a common position with regard to the adaptation of working time;

HEREBY INVITES THE MEMBER STATES

to reaffirm the need for a strategy at Community level to combat the problem of unemployment, and within that framework, for a common approach to the reduction and reorganisation of working time, as an instrument of economic and social policy;

to acknowledge as the principal policy aims of such a common approach:

- to bring about a reduction in individual working time, combined with its reorganisation, sufficiently substantial to support the positive development of employment, under conditions which safeguard competitiveness as well as basic/^{social rights;}
- to limit more strictly systematic paid overtime and increasingly to compensate necessary overtime by time off in lieu rather than by additional payments.

In pursuance of the above-mentioned policy aims

HEREBY RECOMMENDS THE MEMBER STATES

to be guided by the following principles:

A. The reduction and reorganisation of working time

1. Measures in this field should complement and support efforts to achieve economic recovery and growth in the volume of durable employment and it is thus essential that they should aid structural changes and the improvement of competitiveness.
2. In order to avoid increases in unit production costs and thus allow new job opportunities to be created, reductions in individual working time will need to be combined with the reorganisation of working time.
3. The reduction and reorganisation of working time should result in the more efficient and flexible utilisation of capital equipment, in particular, where applicable, by lengthening production time. Working time changes should be fully exploited where they can increase viable opportunities for investment in new technologies and help to maximise the returns on that investment.
4. Reductions in individual working time may involve reductions in hours worked daily, weekly or annually or in the amount of time spent working over an entire lifetime.
5. The policy framework at the European and national level should take account of the specific situation in each Member State and allow for the necessary degree of differentiation according to sector and type of enterprise. In particular, due attention should be paid to the conditions necessary for the successful establishment of small enterprises and the survival of existing ones.
6. An acceleration of the underlying trend in the reduction of individual working time will be necessary to achieve a sufficiently substantial reduction in the immediately coming years.
7. Quantified targets for the reduction of working time, on which collective agreements at different levels could be based, should be fixed, where appropriate, at the national level. Where governments are involved in setting targets and establishing guidelines, this should be without prejudice to the autonomy of the two sides of industry which should be encouraged to conclude agreements at the most appropriate level in accordance with existing national practices.

- 6
8. Wage adjustments in the context of working time reductions should take into account the need:
 - to avoid increases in unit production costs,
 - to maximise the margin for enlarging the workforce,
 - to protect the interests of the low paid.
 9. Governments should examine ways in which they might contribute financially on a temporary basis to efforts to achieve new recruitment through the reduction and reorganisation of working time, in particular to help both employers and workers where necessary to overcome the initial problems encountered on the introduction of new schemes.
 10. Fundamental social rights should not be eroded and the principle of equal treatment for men and women should be fully respected.
 11. Governments should where necessary adapt labour law and social legislation and practice to facilitate the introduction of innovatory working time arrangements and the recruitment of new workers.
 12. Governments should reinforce their efforts to promote geographical and occupational mobility, especially through training and retraining, to ensure that labour market rigidities and bottlenecks do not obstruct the job-creating effects of the reduction and reorganisation of working time.
 13. Bearing in mind that the public sector is the biggest employer, public authorities have a particular responsibility to set an example to the private sector in the matter of the reduction and reorganisation of working time linked with job creation, in particular for young people.

B. The stricter limitation of systematic overtime

14. The recognised need for flexibility in certain production processes and certain types of undertaking is no justification for systematic overtime.

- 15. Time worked beyond normal hours should increasingly be compensated by time off in lieu.
- 16. Due account should also be taken of the conditions in the labour market and the two sides of industry should be recommended to consider negotiating lower ceilings for overtime which would come into effect at times of particularly high unemployment.
- 17. Paid overtime ceilings should in general be reduced in the same proportion as individual working hours.
- 18. Consideration should be given to measures to protect the interests of the low paid for whom systematic paid overtime has in fact become part of normal income.

THE COUNCIL INVITES THE MEMBER STATES

- to inform the Commission regularly of developing policies and practices in this area and in any case to report comprehensively to the Commission within one year of the adoption of this Recommendation ^{and annually thereafter} / on measures taken for its implementation, with a view to the further development of Community policy on working time;
- to study in particular the possibilities for reducing the amount of work performed by individuals during the whole period of their working life, which could be combined with other objectives such as the improvement of the level of training, the sharing of parental responsibilities and the introduction of flexible retirement; and to inform the Commission of their findings.

**INFORMATION · INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION
ΠΑΡΗΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Bruxelles, septembre 1983

**PROJET DE RECOMMANDATION DU CONSEIL SUR LA REDUCTION ET LA
REORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL (1)**

La Commission vient d'approuver un Projet de recommandation du Conseil sur la réduction et la réorganisation du temps de travail. Présentée par le commissaire Ivor Richard, responsable des affaires sociales, la recommandation contient les premières propositions spécifiques de la Communauté visant à améliorer la situation de l'emploi par la réduction du temps de travail (pour le texte, voir annexe ci-après). Elle s'inscrit dans le cadre de la stratégie globale de lutte contre le chômage de la Commission. Si les mesures visant à rétablir la croissance économique, notamment en relançant les investissements et en encourageant la restructuration industrielle constituent le fer de lance de cette stratégie, des mesures de répartition du travail sont jugées également indispensables si l'on veut résorber rapidement le chômage.

La recommandation invite les Etats membres à poursuivre le double objectif :

- d'une réduction du temps individuel de travail, conjuguée avec sa réorganisation, et suffisamment substantielle pour soutenir l'évolution positive de l'emploi,
- d'une limitation plus rigoureuse du recours systématique aux heures supplémentaires,

sur la base d'une série de principes exposés dans l'annexe ci-après.

Soutien en faveur d'une politique du temps de travail au niveau communautaire

Le projet de recommandation du Conseil qui devait faire l'objet d'une première discussion lors de la réunion informelle des ministres des affaires sociales à Athènes les 29 et 30 septembre doit être considéré comme le prolongement du mémorandum sur la réduction et la réorganisation du temps de travail approuvé par la Commission en décembre 1982 (2). Le mémorandum de 1982 déclarait que "la Communauté devrait soutenir explicitement et promouvoir activement la réduction et la réorganisation du temps de travail comme instrument de politique économique et sociale". Depuis lors, le Parlement européen, réuni en session spéciale du 28 au 29 avril a adopté une résolution (3), où il appelle de ses vœux des mesures communautaires garantissant "une réduction significative" de la durée du travail et, en juillet, le Comité économique et social a exprimé l'opinion que "la réduction et la réorganisation de la durée du travail peuvent... contribuer à atténuer le problème du chômage"(4). Dans l'intervalle, le Conseil européen, réuni du 17 au 19 juin, a demandé aux instances communautaires compétentes d'examiner activement le problème de la réduction du temps de travail.

(1) COM(83) 543

(2) COM(82) 809 Final et P-77

(3) JO C 135/33 du 24 mai 1983

(4) CES 663/83 et 664/83 du 6 juillet 1983

Par contre, les partenaires sociaux ne sont pas encore parvenus à définir au niveau communautaire une position commune en ce qui concerne l'aménagement du temps de travail. Toutefois, comme M. Richard l'a rappelé à ses collègues, "La Commission a annoncé dans le mémorandum son intention de soumettre des propositions au Conseil, que les partenaires sociaux soient ou non parvenus à un accord au niveau européen. Compte tenu notamment de la réaction générale au mémorandum et de l'évolution intervenue entre-temps dans plusieurs Etats membres, la Commission, a conclu M. Richard "est parfaitement fondée à poursuivre l'élaboration de propositions spécifiques".

Dans la plupart des Etats membres, fait remarquer la Commission, la question de la réduction du temps de travail est à l'ordre du jour des conventions collectives alors qu'en Belgique, en France, en Italie et aux Pays-Bas, une législation a été adoptée et/ou des conventions collectives ont été ou sont actuellement négociées en vue d'utiliser la réduction de la durée du travail pour libérer davantage d'emplois.

Pour M. Richard, une recommandation constituait l'instrument communautaire le plus approprié "pour témoigner de la volonté politique de lutter sérieusement contre le chômage avec tous les moyens disponibles tout en conservant suffisamment de souplesse pour la définition des modalités au niveau national, sectoriel et des entreprises".

Projet de Recommandation du Conseil
sur la réduction et la réorganisation du temps de travail

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

- VU le Traité établissant la Communauté économique européenne,
- VU le mémorandum de la Commission sur la réduction et la réorganisation du temps de travail (1),
- VU le projet de recommandation présenté par la Commission,
- VU l'avis du Parlement européen,
- VU l'avis du Comité économique et social,
- CONSIDÉRANT que le 18 décembre 1979 le Conseil a adopté une Résolution sur l'adaptation du temps de travail (2) dans laquelle, entre autres, il a invité la Commission à examiner avec les partenaires sociaux les conditions dans lesquelles une approche communautaire concernant la réduction du volume annuel de travail pourrait être développée,
- CONSIDÉRANT que les taux de chômage élevés et toujours en augmentation, particulièrement parmi les jeunes, imposent tant à l'individu qu'à la société en général des charges économiques, financières et sociales croissantes,
- CONSIDÉRANT que la réduction et la réorganisation du temps de travail peuvent contribuer à améliorer l'emploi, à condition en particulier
 - . d'utiliser de façon plus flexible et plus intensive l'appareil productif,
 - . de ne pas augmenter les coûts unitaires de production,
 - . d'éviter les goulots d'étranglement concernant l'offre de main-d'oeuvre,

(1) COM (82) 809 final

(2) JO n° C 2/1 du 4.1.1980

- 4
- CONSIDERANT que, pour créer des emplois nouveaux et durables, il est nécessaire de poursuivre et développer les efforts en vue de rétablir la croissance économique, notamment en encourageant l'investissement et la restructuration industrielle, conditions indispensables à l'amélioration de la compétitivité ; et considérant que, dans ce contexte, il y a lieu d'adapter le temps du travail afin de faciliter l'introduction des nouvelles technologies,
 - CONSIDERANT que les politiques visant à stimuler la croissance doivent être accompagnées de mesures réelles en faveur de l'emploi, parmi lesquelles la réduction et la réorganisation du temps de travail en tant qu'élément essentiel d'une stratégie globale visant à améliorer la situation de l'emploi à court et moyen termes,
 - CONSIDERANT que la réduction et la réorganisation du temps de travail peuvent en outre contribuer à l'amélioration des conditions de vie et de travail, notamment pour les personnes effectuant un travail pénible ou risqué,
 - CONSIDERANT que les adaptations du temps de travail, notamment au niveau de la durée quotidienne du travail, peuvent jouer un rôle important en favorisant des possibilités d'emploi égales pour les femmes et en créant des conditions qui rendent possible un partage plus grand des responsabilités familiales,
 - CONSIDERANT qu'il faut accorder une attention particulière à l'évolution de la demande globale lors de l'introduction de mesures relatives à la réduction du temps de travail,
 - CONSIDERANT que tout cadre politique aux niveaux communautaire ou national devrait tenir compte des besoins des différents secteurs et des petites entreprises,
 - CONSIDERANT que les effets positifs de la réduction et de la réorganisation du temps de travail ne peuvent pleinement se développer que s'ils sont accompagnés d'une limitation appropriée du recours systématique aux heures supplémentaires,
 - CONSIDERANT que, malgré les efforts entrepris par la Commission dans le cadre de la Résolution du Conseil du 18 décembre 1979, les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs n'ont pas réussi à élaborer au niveau communautaire une position commune en ce qui concerne l'aménagement du temps de travail ;

5

INVITE LES ETATS MEMBRES :

- à réaffirmer la nécessité, au niveau communautaire, d'une stratégie pour combattre le problème du chômage et le besoin, dans ce cadre, d'une approche commune de la réduction et de la réorganisation du temps de travail en tant qu'instrument des politiques économiques et sociales ;
- de se donner comme principaux objectifs d'une politique procédant de cette approche commune :
 - . d'accomplir une réduction du temps individuel de travail conjuguée avec sa réorganisation et suffisamment substantielle pour soutenir le développement sain de l'emploi dans des conditions qui préservent tant la compétitivité que les droits sociaux fondamentaux ;
 - . de limiter plus rigoureusement le recours systématique aux heures supplémentaires rémunérées et de compenser de façon accrue les heures supplémentaires nécessaires par du temps libre plutôt que par une rémunération supplémentaire.

Conformément aux objectifs mentionnés ci-dessus,

RECOMMANDE AUX ETATS MEMBRES

de s'inspirer des principes suivants :

A. La réduction et la réorganisation du temps de travail

1. Les mesures prises dans ce domaine devraient accompagner et soutenir les efforts entrepris pour redresser l'activité économique et augmenter le volume de l'emploi durable et il est donc primordial qu'elles devraient contribuer à aider les changements structurels ainsi que l'amélioration de la compétitivité.
2. Afin d'éviter l'accroissement des coûts unitaires de production, et par conséquent de permettre la création de nouvelles possibilités d'emploi, les réductions du temps de travail individuel devront être associées à une réorganisation du temps de travail.

./..

- 6
3. La réduction et la réorganisation du temps de travail devraient déboucher sur une utilisation plus efficace et plus flexible des biens d'équipement, en particulier en allongeant le temps de production là où c'est possible. Les modifications dans le temps de travail devraient être pleinement exploitées là où elles peuvent augmenter les possibilités d'investissements rentables dans le domaine des nouvelles technologies et contribuer au rendement maximum de ces investissements.
 4. Les réductions du temps individuel de travail peuvent être des réductions d'heures quotidiennes, hebdomadaires, annuelles, ou encore des réductions du temps de travail au niveau de la durée de la vie active.
 5. Le cadre de cette politique, aux niveaux européen et national, devrait tenir compte de la situation spécifique propre à chaque Etat membre et permettre une marge nécessaire de différenciation selon les secteurs et le type d'entreprise. Une attention particulière devrait être accordée aux conditions nécessaires à l'installation réussie des petites entreprises ainsi qu'à la survie de celles qui existent déjà
 6. Une accélération de la tendance latente à la réduction du temps individuel de travail sera nécessaire pour parvenir à une réduction suffisamment substantielle dans les prochaines années.
 7. Des objectifs quantifiés de réduction du temps de travail, auxquels les accords collectifs conclus aux différents niveaux pourraient se référer, devraient être fixés, le cas échéant, au niveau national. Là où les pouvoirs publics sont amenés à définir des objectifs et des orientations, il ne devrait pas être porté atteinte à l'autonomie des partenaires sociaux, lesquels devraient être encouragés à conclure des conventions collectives au niveau le plus approprié, conformément aux pratiques existantes.
 8. Les ajustements de salaires, dans le contexte de réductions du temps de travail, devraient tenir compte de la nécessité
 - d'éviter des augmentations des coûts de production unitaires;
 - de porter à un niveau le plus élevé possible les possibilités d'accroissement des effectifs ;
 - de protéger les intérêts des bas salaires.

9. Les pouvoirs publics devraient examiner la possibilité d'une contribution financière temporaire au soutien des efforts tendant à la réduction et à la réorganisation du temps de travail et donnant lieu à de nouvelles embauches en particulier pour aider, si nécessaire, les employeurs et les travailleurs à surmonter des problèmes initiaux rencontrés lors de l'introduction des nouvelles mesures.
10. Les droits sociaux fondamentaux devront être préservés et le principe du traitement égal pour les hommes et pour les femmes pleinement respecté
11. Les pouvoirs publics devraient, si nécessaire, adapter le droit du travail et la législation sociale en vue de faciliter l'introduction de dispositions innovatrices relatives au temps de travail et au recrutement de nouveaux travailleurs.
12. Les pouvoirs publics devraient renforcer leurs efforts pour promouvoir la mobilité professionnelle et géographique, notamment par le biais de la formation et de la reconversion, pour que les rigidités et les goulots d'étranglement du marché du travail n'entravent pas les effets de création d'emploi engendrés par la réduction et la réorganisation du temps de travail.
13. Eu égard au fait que le secteur public est le plus grand employeur, les pouvoirs publics devraient donner l'exemple au secteur privé en s'orientant dans la voie de la réduction et de la réorganisation du temps de travail liées à la création d'emplois, notamment pour les jeunes.

B. Limitation plus rigoureuse du recours systématique aux heures supplémentaires

14. La souplesse nécessitée de façon évidente par certains processus de production et certains types d'entreprises ne peut justifier le recours systématique aux heures supplémentaires.
15. Le temps de travail effectué au-delà des heures normales devrait être compensé d'avantage par du temps libre.
16. Les conditions du marché du travail devraient également être prises en compte et il devrait être recommandé aux partenaires sociaux de prévoir dans leurs négociations des plafonds plus bas pour les heures supplémentaires, qui entreraient en jeu en période de chômage particulièrement élevé.
17. Les plafonds pour les heures supplémentaires payées devraient, d'une manière générale, être réduits dans la même proportion que les heures individuelles de travail.
18. Il conviendra d'envisager des mesures appropriées pour protéger les intérêts des catégories de travailleurs à bas salaires pour lesquels la rémunération des heures supplémentaires systématiques constitue de fait une partie du salaire normal.

LE CONSEIL INVITE LES ETATS MEMBRES

- à informer régulièrement la Commission des politiques ainsi que des pratiques qui se développeront dans ce domaine et dans tous les cas à faire rapport à la Commission dans l'année qui suivra l'adoption de cette Recommandation et ensuite tous les ans des mesures prises pour sa mise en oeuvre, en vue de la définition d'éventuels développements à donner à la politique communautaire sur le temps de travail.
 - à étudier en particulier les possibilités de réduire le volume de travail effectué par les individus durant la vie active, en liaison avec d'autres objectifs tels que l'amélioration du niveau de formation, le partage des responsabilités parentales, et l'introduction de la retraite flexible, et à informer la Commission du résultat de ces études.
-