

TALSMANDENS GRUPPE  
SPRECHERGRUPPE  
SPOKESMAN'S GROUP  
GROUPE DU PORTE-PAROLE  
GRUPPO DEL PORTAVOCE  
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

INFORMATION  
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG  
INFORMATION MEMO

NOTE D'INFORMATION  
NOTA D'INFORMAZIONE  
TER DOCUMENTIE

(1) COM (79) 188

Brussels, May 1979

COMMUNITY MEASURES ON WORK-SHARING<sup>1</sup>

Acting on a proposal from Vice-President Vredeling, the Commission has approved a Communication for submission to the Council stating the areas in which Community action on work-sharing could be taken. The Commission considers that the following should be examined at Community level by way of priority:

- whether outline agreements could be concluded between the two sides of industry on the NUMBER OF HOURS WORKED PER YEAR;
- whether the Commission could submit a proposal for a Directive on restricting SYSTEMATIC OVERTIME.

In addition, the Commission considers that the following measures would be useful:

- SHIFTWORK will be dealt with by the Commission as part of its proposal to the Council on the iron and steel policy. The proposal will be drafted in close collaboration with the Member States;
- there will be a Commission communication to the various Community bodies concerned on a FLEXIBLE RETIREMENT AGE;
- there will be a Commission proposal on THE DEVELOPMENT OF TRAINING AND COMBINED TRAINING AND WORK, the form of which will be decided at a later date;
- THE EXTENSION OF VOLUNTARY PART-TIME WORKING AND THE PROBLEM OF TEMPORARY WORK should be discussed at Community level on the basis of ideas and suggestions submitted by the Commission.

At this stage the Commission is not putting forward detailed proposals for each of these measures. It is simply stating its initial thoughts on each one of them in annex to its communication. The communication is a provisional document designed to prepare for discussions at the next Social Council. The Council of Ministers of Economics and Finance will also be made aware of it. The Commission will subsequently prepare a document for the European Council.

The Communication is part of the overall plan<sup>1</sup> presented by the Commission to the Tripartite Conference in November 1978 to overcome the current problems of economic growth and employment, the main aspects of which can be summarized as follows:

- more rapid, non-inflationary and sustained growth;
- increased adaptability of the economy;
- support measures for social and employment policies.

The Commission reiterates the preconditions for work-sharing already decided<sup>1</sup> and stipulates that its policy on the matter must:

- form part of the plan to improve living and working conditions;
- ensure that the increase in costs does not exceed the profit margins from productivity and that it does not lead to a net increase in total public spending;
- ensure that renewed profitability in undertakings is not called in question;
- include provision for reversing the scheme in order to deal with any subsequent changes in the employment situation;
- be achieved by means of discussions between all the parties concerned.

The Commission considers that moves and trends towards a reduction in the number of hours worked which exist in all the Member States should be channelled towards objectives which help bring about a convergence of economic policies. These objectives should be as homogeneous as possible and reciprocally compatible, whilst taking into account the features peculiar to each country and each sector.

It is the usual practice in all Community countries for independent negotiations between the two sides of industry to determine the provisions governing the number of hours worked. This practice does not, however, rule out the possibility of initiatives at Community level.

However, the Commission stresses that it is essential for direct contacts at Community level between the two sides of industry to be developed to a greater extent than in the past and it is prepared to do its utmost to promote such contacts. If negotiations between employers and workers take place at this level the result will be a transfer of responsibilities from national to Community level.

The first task of the Community institutions should be to create a basis for the measures to be taken in the Member States as regards the re-organization of working hours. Minimum Community rules should be laid down to avoid discrepancies and:

- to encourage and assist the two sides of industry in organizing discussions and implementing their agreements, and
- to give practical legal form to any positions adopted by the Community institutions following consultations with the two sides of industry.

In this connection the Commission is planning:

- to conclude European outline agreements which are the result of initiatives taken by management and labour themselves or by the Community institutions;
- adopt outline directives laying down common objectives to bring about the necessary convergence of views with the provision of detailed rules left to national regulations or collective agreements.

<sup>1</sup> COM(78)512 final which was the subject of Note P(78)107.

<sup>2</sup> SEC(78)740 which is the subject of Note P(78)15.

Measures of this type not only ensure the effectiveness of negotiations between the two sides of industry at Community level but are in keeping with existing practice in the Member States and may lead to a European system of industrial relations.

The redistribution of work is not a panacea but at most an additional attempt to solve employment problems. The Commission does not wish to lose sight of the risks involved in large-scale work-sharing measures. The effects on employment of reductions in working hours would make much more of a mark if they:

- took into account the need for a much greater degree of convergence of economic trends in the Member States;
- were regarded as an integral part of normal pay negotiations between management and labour;
- made the greatest possible use of Community measures;
- were organized in a more flexible way by sectors, occupational groups, age groups, sex and undertakings.

In this communication the Commission stresses that an effective work-sharing policy demands that part of the restrained economic growth which is currently taking place in the Community be earmarked for a reduction in working hours rather than for pay increases. Workers will be much more prepared to accept a policy of this type if it is presented against a background of social progress and democratization of the economy.

In assessing the economic and social scope of work-sharing, the costs involved for undertakings and for society as a whole should be taken as a basis. But other factors should also be taken into account which are more difficult to quantify. Thus a reduction in working hours may contribute towards social consensus if it produces an improvement in working hours and better job opportunities for the least-favoured job seekers.

#### COMMUNITY MEASURES TO BE UNDERTAKEN

The guidelines on the basis of which the Commission intends to pursue its work in each of the areas of activity referred to are summarized in a working document annexed to the Communication.

##### 1. Number of hours worked per year

The demand for a reduction in the number of hours worked per year has given use to several measures at sectoral or inter-trade level concerning the working week or leave, or a combination of both. Efforts should be made to ensure that such measures have the same affect in all Member States and prevent this development from producing an intolerable increase in costs and harmful disparities.

Since the problem arises at Community level, the Community is committed to a process which will result, during the coming years, in measures involving the annual volume of work in the various areas. A Community measure will have to be developed via outline agreements at Community level between the two sides of industry.

## 2. Restrictions on systematic overtime

Overtime is, first and foremost, a means of making flexible use of the work force. But sometimes there is also a tendency to use it incorrectly and it must be restricted prior to the introduction of any measure affecting the number of hours actually worked. Such a restriction is, therefore, one approach to work-sharing which prevents the effects on employment of a reduction in the working year from being cancelled out by the systematic use of overtime.

Community activities in this area should not be geared towards banning the use of overtime but to restricting it to its task of adapting to fluctuations in a firm's activities. A maximum amount of overtime per worker and per year should be authorized in keeping with differences in working hours. Thus, the number of hours of overtime allowed should be restricted as the number of hours worked rises. Overtime worked beyond an authorized limit will be compensated with additional leave.

## 3. Shift work

The number of Community workers engaged in shift work is generally estimated at 20 million or between 15% and 20% of the total number of wage and salary earners in the Member States. Shift work, particularly in the tertiary sector, has increased gradually in recent decades.

By reducing the number of hours worked as shifts and thereby increasing the number of jobs, the need to create new jobs and to improve living and working conditions could be reconciled.

Since the nature of shift work varies depending on the branch of industry involved and takes different forms depending on the sectors involved, it is difficult to deal with it at inter-trade level. As a first step, the Commission has fixed upon this problem as one of the social aspects of the iron and steel sector. In this area it has adopted a draft decision, pursuant to the ECSC Treaty, involving a reorganization of working time in the form of short-time working and an additional shift.

## 4. Flexible retirement age

The decision by an elderly worker to take voluntary early retirement has a more direct effect than other work-sharing measures. The departure of elderly workers triggers off a job rotation process which improves the employment prospects of younger workers and "frees" jobs for unemployed persons.

However, the Commission stresses the need to maintain the voluntary nature of any measure concerning retirement. Compulsory retirement often raises social and medical problems if not adequately prepared. The Commission advocates an alternative policy of retirement involving two kinds of flexibility: on the one hand, the individual choice of retirement age and, on the other, opportunities for short-time working during the final years of working life.

The implementation of such guidelines poses several problems of a legal, financial and technical nature before they can be embodied in national legislation. The Commission intends to submit its ideas and suggestions on all these problems.

## 5. The development of training and combined training and work schemes

Measures better designed to meet the training requirements of workers may also help to slow down the growth of the available labour force. The Commission draws attention to two points: an increase in training leave and the sponsoring of courses during the transition period from school to work. A Community measure in the area of combined training and work could be based on training programmes geared to young people's need for qualifications and the recognition of combined training and work as an alternative to full-time training.

## 6. Extension of voluntary part-time work

Part-time work constitutes an important aspect of the labour market. The workers involved account for 10% of the working population. In the case of female workers, they account for about 25% (ranging from 40% in Denmark and the United Kingdom to 10% in Ireland). These workers should no longer be regarded as belonging to an inferior and marginal category and should be granted on a proportional basis the same rights as full-time workers.

This form of reorganized working hours offers increased flexibility in the organization of work within undertakings, but great attention should be paid to the danger that it may lead to discrimination, e.g., at the expense of women. Social protection for part-time workers lags behind that granted to full-time workers and this gap must be closed. Furthermore, part-time workers run the risk of missing out completely on career prospects.

The Community approach to the extension of voluntary part-time working should be based on these non-discriminatory forms and the public sector could lead the way in this connection.

## 7. Temporary work

The activity of temporary employment agencies has been increasing constantly since 1960 and has not slowed down as a result of the deterioration in the labour market. These agencies employ about 300 000 persons. Their activities tend to cream off the best part of the labour market. The recourse of certain undertakings to temporary work often enables them to avoid legal constraints or constraints imposed by collective agreements on job security.

To counteract this situation the majority of Member States have adopted measures to restrict the activities of temporary employment agencies, via measures designed to supervise them and provide social protection for temporary workers. The Commission wishes to implement a Community measure to support these endeavours. This measure will aim at putting public agencies or services in a position to place temporary workers on an equal footing with specialized private undertakings. Checks on the activities of temporary employment undertakings should take the form of prior authorization.

TALSMANDENS GRUPPE  
SPRECHERGRUPPE  
SPOKESMAN'S GROUP  
GROUPE DU PORTE-PAROLE  
GRUPPO DEL PORTAVOCE  
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

INFORMATION  
INFORMATORIJE  
INFORMATION MEMO

NOTE D'INFORMATION  
NOTA D'INFORMAZIONE  
TER DOCUMENTIE

Bruxelles, mai 1979

ACTIONS COMMUNAUTAIRES DANS LE DOMAINE DE LA REPARTITION DU TRAVAIL. (1)

La Commission a approuvé, sur proposition du Vice-président Vredelina, une communication à soumettre au Conseil indiquant les domaines sur lesquels des actions communautaires pourraient être menées en matière d'une répartition du travail.

Tout d'abord la Commission considère qu'il conviendrait d'examiner au niveau communautaire :

- si la DUREE ANNUELLE DU TRAVAIL pourrait faire l'objet d'accords-cadres entre les partenaires sociaux;
- si la limitation des HEURES SUPPLEMENTAIRES SYSTEMATIQUES pourrait faire l'objet d'une proposition de directive présentée par la Commission;

Par ailleurs, la Commission estime utile les initiatives suivantes :

- Le TRAVAIL PAR EQUIPES sera traité par la Commission dans le cadre de sa proposition au Conseil dans le domaine de la politique sidérurgique. Celle-ci sera élaborée en coopération étroite avec les Etats membres.
- La RETRAITE FLEXIBLE fera l'objet d'une communication de la Commission aux différentes instances communautaires concernées.
- Le DEVELOPPEMENT DE LA FORMATION ET LA FORMATION EN ALTERNANCE feront l'objet d'une proposition de la Commission dont la forme sera déterminée ultérieurement.
- L'EXTENSION DU TRAVAIL VOLONTAIRE A TEMPS PARTIEL et LE PROBLEME DU TRAVAIL TEMPORAIRE devront faire l'objet d'un débat au niveau communautaire sur base des réflexions et suggestions que présentera la Commission.

La Commission ne présente pas, à ce stade, des propositions détaillées sur chacune de ces mesures. Elle se contente de présenter sur chacune d'elles, en annexe à sa communication, un état de ses premières réflexions. La communication est un document intérimaire qui vise à préparer les délibérations du prochain Conseil social. Elle sera également portée à la connaissance du Conseil des Ministres de l'Economie et des Finances. La Commission préparera ultérieurement un document pour le Conseil européen.

La Communication s'inscrit dans le cadre de la stratégie d'ensemble (2) que la Commission avait présentée à la Conférence Tripartite au mois de novembre 1978 afin de surmonter les problèmes actuels de la croissance économique et de l'emploi, stratégie dont les éléments essentiels se résument ainsi :

- la croissance durable plus rapide à caractère non-inflationniste;
- l'adaptabilité accélérée de l'économie;
- les mesures d'accompagnement des politiques sociales et de l'emploi.

(1) COM (79) 188

(2) COM (78) 512 final qui a fait l'objet d'une note P(78) 107

Rappelant les conditions préalables antérieurement retenues (1) auxquelles la répartition du travail doit être subordonnée, la Commission stipule que sa politique en la matière doit

- s'insérer dans la perspective d'une amélioration des conditions de vie et de travail;
- faire en sorte que l'accroissement de ses charges ne dépasse pas les marges des gains de la productivité et qu'il ne mène non plus à un alourdissement net de la masse des dépenses publiques;
- s'assurer que la restauration de la rentabilité des entreprises ne soit pas mise en cause;
- tenir compte des considérations de réversibilité pour pouvoir faire face aux modifications ultérieures de la situation de l'emploi;
- se réaliser par le biais du dialogue entre toutes les parties concernées.

La Commission estime nécessaire de canaliser les pressions et les tendances vers une réduction de la durée du travail qui existent dans tous les Etats membres vers des objectifs qui contribuent à la convergence des politiques économiques. Ces objectifs devraient, tout en tenant compte des particularités propres à chaque pays et à chaque secteur, être les plus homogènes possibles et réciproquement compatibles.

La pratique générale dans tous les pays de la Communauté laisse à la négociation autonome entre les partenaires sociaux la détermination des dispositions régissant la durée du travail. Cette pratique n'empêche toutefois pas de prévoir des initiatives au niveau communautaire.

La Commission souligne toutefois qu'il est indispensable que se développent davantage que par le passé les contacts directs entre partenaires sociaux à l'échelle de la Communauté. La Commission est disposée à prêter ses bons offices pour les favoriser. Dans la mesure où les négociations se déroulent à ce niveau entre employeurs et travailleurs, il devra en résulter un transfert des responsabilités de l'échelon national à l'échelon communautaire.

Le rôle des institutions communautaires devrait être, en premier lieu, d'encadrer les mesures qui seront prises dans les Etats membres en matière d'aménagement du temps de travail. Il conviendrait de définir un minimum de règles communautaires visant à prévenir des divergences et permettant :

- de stimuler et d'assister les partenaires sociaux dans l'établissement de leur dialogue et dans la mise en oeuvre de leurs accords, et
- de traduire dans des instruments juridiques appropriées les positions que pourraient prendre les Institutions communautaires à l'issue de leur concertation avec les partenaires sociaux.

La Commission envisage à cet égard :

- la conclusion d'accords-cadres européens résultant d'une initiative propre des partenaires sociaux ou d'une initiative des institutions communautaires;
- l'adoption de directives-cadres fixant l'objectif commun pour assurer la convergence nécessaire, tout en laissant aux réglementations ou conventions collectives nationales, la fixation des modalités spécifiques.

De telles formes d'interventions, tout en assurant le bon fonctionnement des négociations entre partenaires sociaux au niveau communautaire, correspondent à la pratique qui existe dans les Etats membres et peuvent permettre l'établissement d'un système européen de relations professionnelles.

\*  
\* \*

(1) SEC (78) 740 qui a fait l'objet d'une note P(78)15

Une redistribution du travail ne constitue pas une panacée, mais tout au plus une solution d'accompagnement des efforts déployés pour résoudre les problèmes de l'emploi. La Commission ne veut pas perdre de vue les risques de mesures trop importantes de répartition du travail. Les effets des réductions de la durée du travail sur l'emploi seraient d'autant plus sensibles si celles-ci

- tiennent compte des impératifs d'une plus forte convergence des évolutions économiques des Etats membres;
- étaient considérées comme partie intégrante des négociations salariales ordinaires entre les partenaires sociaux;
- faisaient autant que possible appel à l'action communautaire;
- étaient organisées d'une façon plus souple par secteurs, groupes professionnels, groupes d'âge et sexes et par entreprises.

Dans sa présente communication, la Commission souligne qu'une politique efficace de répartition du travail exige qu'une partie de la croissance économique modérée que connaît actuellement la Communauté, soit affectée à la réduction de la durée du travail plutôt qu'aux augmentations de salaires. Les travailleurs seront d'autant plus disposés à accepter une telle politique qu'elle se situe dans un contexte de progrès social et de démocratisation de la vie économique.

En jugeant de la portée économique et sociale d'une action pour la répartition du travail, il importe de partir des coûts qu'elle entraîne pour les entreprises et pour la collectivité. Mais il faut également tenir compte d'autres aspects plus difficilement quantifiables. C'est ainsi que la diminution de la durée du travail, si elle aboutit à l'amélioration de la durée du travail et à de meilleures chances pour l'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi plus défavorisés, peut contribuer à un consensus social.

#### ACTIONS COMMUNAUTAIRES A ENGAGER

Les orientations en fonction desquelles la Commission compte poursuivre ses travaux dans chacun des domaines d'actions indiqués, sont résumées dans un document travail annexé à la communication.

##### 1. Durée annuelle du travail

La revendication d'une réduction de la durée annuelle du travail inspire nombre d'actions au niveau sectoriel ou interprofessionnel portant sur la durée hebdomadaire ou sur les congés, ou sur une combinaison des deux. Il importe de veiller à ce que de telles mesures aient un impact de portée équivalente dans les pays membres en évitant que l'évolution aboutisse à en accroître le coût insupportable et à provoquer des divergences néfastes.

Le problème étant posé au niveau communautaire, la Communauté est engagée dans un processus qui aboutira, au cours des prochaines années, à des mesures dans les différents domaines touchant au volume annuel du travail. Une action communautaire devra se développer par la voie d'accords-cadres au niveau communautaire entre les partenaires sociaux.

##### 2. Limitation des heures supplémentaires systématiques

Les heures supplémentaires constituent avant tout un facteur de souplesse dans l'utilisation de la main-d'oeuvre. Mais elles tendent aussi parfois à être utilisées de façon abusive. Leur limitation est la condition pour une action portant sur la durée effective du travail. Cette limitation fait donc partie des mesures de répartition du travail, permettant d'éviter que les effets sur l'emploi d'une réduction de la durée annuelle du travail ne soient mis à néant par le recours systématique aux heures supplémentaires.



L'action communautaire en la matière ne devrait pas tendre à interdire le recours aux heures supplémentaires mais à le limiter à son rôle d'adaptation aux fluctuations de l'activité de l'entreprise. Il s'agirait d'autoriser un maximum d'heures supplémentaires par travailleur et par année en fonction des différentes durées de travail. Ainsi le nombre d'heures supplémentaires admis devrait être limité au fur et à mesure que la durée du travail est plus élevée. Les heures supplémentaires prestées au-delà d'une limite autorisée seront compensées sous forme de congés.

### 3. Le travail par équipes

On estime, en général, à 20 millions le nombre de travailleurs communautaires touchés par le travail par équipes. Le pourcentage de ces salariés varie entre 15 et 20 % de l'ensemble des salariés dans les Etats membres. Le travail par équipes a, particulièrement dans le secteur tertiaire, graduellement augmenté au cours des dernières décennies.

En diminuant le nombre d'heures prestées par poste et en augmentant ainsi le nombre de postes, on pourrait concilier les impératifs de la création de nouveaux emplois et de l'amélioration des conditions de vie et du travail.

Le travail par équipes ayant des caractères spécifiques selon les branches d'industries et des formes différentes selon les secteurs, il est difficile d'aborder ce niveau au niveau interprofessionnel. La Commission s'est saisie, comme première démarche, de ce problème dans le cadre du volet social de la sidérurgie. Dans ce domaine, elle a arrêté un projet de décision, au titre du Traité CECA, comportant e.a. un aménagement du cycle de travail sous les formes du chômage partiel et d'une équipe supplémentaire.

### 4. La retraite flexible

La prise de retraite anticipée et volontaire pour le travailleur âgé a un effet plus direct que les autres mesures de répartition du travail. Le départ des travailleurs âgés déclenche un processus de rotation des emplois qui améliore d'une part les perspectives des travailleurs plus jeunes et offre d'autre part des postes "libérés" pour des chômeurs.

La Commission souligne toutefois la nécessité de maintenir le caractère volontaire dans toute mesure relative à l'accès à la retraite. Une retraite obligatoire pose souvent des problèmes sociaux et médicaux si celle-ci est insuffisamment préparée. La Commission préconise plutôt une politique alternative de départ à la retraite comportant une double flexibilité : d'une part le choix individuel de l'âge de la retraite et, d'autre part, des possibilités de travail à temps réduit au cours des dernières années de vie active.

La mise en oeuvre de telles orientations pose de nombreux problèmes de nature juridique, financier et technique au niveau de leur transposition dans la législation nationale. La Commission se propose de présenter ses réflexions et suggestions sur l'ensemble de ces problèmes.

### 5. Le développement de la formation et la formation en alternance

Des mesures tendant à mieux satisfaire les besoins de formation des travailleurs peuvent aussi contribuer à réduire la progression de l'offre de travail. La Commission attire l'attention sur deux points : le développement du congé-formation et la promotion de formes de transition actives entre l'école et la vie professionnelle. Une action communautaire dans le domaine de la formation en alternance pourrait être fondée sur des programmes de formation répondant aux besoins de qualification des jeunes et sur la reconnaissance de l'alternance comme une alternative à la formation à plein temps.

## 6. L'extension du travail volontaire à temps partiel

Le travail à temps partiel constitue un élément important du marché du travail. Les travailleurs concernés représentent 10 % de la population active. Pour la main-d'oeuvre féminine, ce pourcentage est de l'ordre de 25 % (entre 40 % au Danemark et au Royaume-Uni et 10 % en Irlande). Ils ne doivent plus être considérés comme appartenant à une catégorie subalterne et marginale; il faut leur accorder proportionnellement les mêmes droits qu'aux travailleurs à temps plein.

Cette forme d'aménagement du temps de travail offre une souplesse accrue dans l'organisation du travail aux entreprises, mais il faut être très attentif au fait qu'elle peut favoriser des discriminations p.ex. au dépens des femmes. Dans la protection sociale des travailleurs à temps partiel, il existe un retard par rapport à celle des travailleurs à temps plein - retard qui doit être comblé. En outre les travailleurs à temps partiel courent le risque de perdre toute chance en matière de carrière.

L'approche communautaire de l'extension du travail volontaire à temps partiel devrait porter sur ces formes non-discriminatoires. Le secteur public pourrait jouer un rôle d'impulsion en ce domaine.

## 7. Le travail temporaire

L'activité des agences de travail temporaire a connu depuis 1960 une évolution constante qui n'a pas été ralentie par la détérioration du marché de l'emploi. Ces agences occupent environ 300.000 personnes. Leur activité tend à écrémer le marché du travail. Le recours par certaines entreprises au travail temporaire leur permet souvent d'échapper aux disciplines conventionnelles ou légales régissant la protection du travail.

Face à cette situation, la majorité des Etats membres ont arrêté des mesures tendant à limiter l'activité des agences de travail temporaire, visant au contrôle de celles-ci et à la protection des travailleurs temporaires sur le plan social. La Commission désire mener une action communautaire tendant à appuyer ces efforts. Cette action devrait mettre les agences ou services publics en mesure d'intervenir pour le placement des travailleurs temporaires à côté des entreprises privées spécialisées. Le contrôle des activités des entreprises de travail temporaire devrait prendre la forme d'une autorisation préalable.