

LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

Jusque dans les années soixante-dix, la croissance de l'activité économique alliée, depuis 1968, à la réduction graduelle de la durée du travail ont permis d'augmenter les emplois offerts malgré une forte croissance de la productivité du travail. En même temps, les gains de productivité et la croissance économique générale permettaient une augmentation régulière des revenus réels qui autorisait une réduction du temps de travail sans perte de pouvoir d'achat. Avec la forte réduction des taux de croissance de l'activité économique qui a suivi le premier choc pétrolier de 1973-1974 et qui s'est aggravée depuis le second choc de 1979-1980, l'économie française est sortie de ce cercle vertueux. Malgré le ralentissement de la croissance de la productivité du travail, lié au freinage de la production et des investissements, les emplois créés n'ont en effet pas été assez nombreux pour compenser l'augmentation régulière de la population active. En même temps, le ralentissement des gains potentiels de pouvoir d'achat, rendait plus difficile une réduction substantielle de la durée du travail.

Dans ces conditions, le marché du travail ne pouvait qu'enregistrer une forte augmentation du chômage, qui, d'après les projections macroéconomiques à moyen terme réalisées jusqu'ici, pourrait se poursuivre de manière durable. Une politique de réduction de la durée du travail apparaît en conséquence nécessaire si l'on veut éviter un accroissement continu du chômage; elle doit toutefois, pour être efficace, respecter un certain nombre de conditions relatives à l'utilisation des équipements et aux coûts salariaux. Or, face aux difficultés que rencontre la mise en œuvre d'une telle politique, après les mesures intervenues en 1981 et 1982, le débat doit être relancé sur les modalités de l'intervention des pouvoirs publics et les instruments qui y sont associés.

I. LES DONNÉES DU PROBLÈME : UNE POLITIQUE NÉCESSAIRE, MAIS QUI DOIT, POUR RÉUSSIR, RESPECTER CERTAINES CONDITIONS.

1. La réduction du temps de travail une politique nécessaire.

Le contexte économique des années à venir permet difficilement d'envisager que la croissance puisse apporter des solutions satisfaisantes au problème de l'emploi. A moyen terme, en effet, une caractéristique importante de l'économie française devrait

être le maintien d'un différentiel positif entre la croissance moyenne de la productivité horaire du travail et celle de la production. Dans ces conditions, et si aucune réduction des horaires n'était réalisée, on devrait assister, au mieux, à la stabilisation du nombre total des emplois. Compte tenu de la croissance des ressources en main-d'œuvre, qui devrait rester soutenue jusqu'à la fin de la décennie, ceci entraînerait une augmentation toujours aussi rapide du chômage de l'ordre de 150 000 à 200 000 personnes chaque année. Le taux de chômage pourrait alors dépasser les 10 % à la fin du IX^e Plan.

Dans ces conditions, la réduction du temps de travail apparaît comme une nécessité tant pour améliorer les perspectives de l'emploi que pour infléchir *ex-post* le partage du revenu dans un sens plus favorable au développement du secteur productif et à la croissance.

Ainsi, les prévisions de moyen terme relatives à l'économie française incorporent-elles toutes une hypothèse de réduction du temps de travail.

Les projections initiales du IX^e Plan montrent par exemple qu'une réduction à 35 heures hebdomadaires permettrait au mieux de stabiliser le nombre des chômeurs à l'horizon de 1987, alors que l'augmentation du chômage ne pourrait être contenue en son absence.

Dans cette perspective, la réduction de la durée hebdomadaire du travail n'est certes pas la seule forme possible de diminution du temps de travail individuel. Celle-ci peut également passer par la réduction de la durée annuelle ou pluri-annuelle du travail (allongement du temps libre sur l'année, congés sabbatiques, etc.), ou par le développement du travail à temps partiel. Cependant, à l'horizon de cinq ou dix ans, la baisse de la durée hebdomadaire devrait constituer un point de passage obligé de toute politique massive en ce domaine : le développement des autres formes d'organisation du travail susceptibles de produire des effets identiques ne pourra en effet qu'être progressif, sans d'ailleurs concerner forcément l'ensemble de la population.

En outre, certaines formes de réduction (extension des congés annuels par exemple) sont plus aisément compensables par des gains de productivité qu'une diminution significative de la durée hebdomadaire. De plus, il faut tenir compte, particulièrement en ce qui concerne le développement du temps partiel, des effets d'« appel » de nouveaux actifs sur le marché du travail que pourrait entraîner l'extension des formes les plus souples d'organisation du temps.

2. Les conditions d'un scénario réussi.

Alors que l'enjeu d'une réduction du temps de travail se révèle considérable, son efficacité sur l'emploi dépend, selon une problématique aujourd'hui bien connue, de deux paramètres essentiels : le maintien des capacités de production et la compensation salariale.

Si la réduction du temps de travail ne s'accompagne pas de réorganisations qui permettent de maintenir ou d'accroître la durée d'utilisation des équipements, ses effets économiques potentiellement favorables risquent d'être annulés, voire inversés, du fait du renchérissement des coûts unitaires de production, et de la réduction des « surplus exportables » pro-

voquée par la diminution des capacités de production disponibles.

De même, les compensations salariales qui peuvent être accordées ne doivent pas dépasser, afin que les coûts salariaux puissent être globalement maintenus, les gains de productivité supplémentaires obtenus à l'occasion des réductions.

Ces questions ont été largement étudiées à l'aide des différents modèles macroéconomiques de l'économie française (1). Les analyses effectuées montrent ainsi qu'une réduction « réussie » de la durée du travail peut avoir des conséquences extrêmement favorables pour l'amélioration de la situation de l'emploi, qui peuvent aller jusqu'à un gain de 850 à 900 000 emplois pour une réduction de 5 heures sans compensation salariale (cf. tableau).

Effets macroéconomiques de la réduction du temps de travail

(Simulations effectuées dans le cadre de la préparation du VIII^e plan à l'aide du modèle DMS 2)

Écarts par rapport au compte de référence

	Réduction d'une heure par an de la durée hebdomadaire sans compensation et sans perte de capacité de production					Incidence d'une compensation salariale à 50 %	Incidence d'une réduction de la durée d'utilisation des équipements d'une heure par an
	1 ^e année	2 ^e année	3 ^e année	4 ^e année	5 ^e année	5 ^e année	5 ^e année
PIB en volume (en %)	- 0,07	- 0,44	- 0,98	- 1,53	- 2,20	+ 0,18	- 4
Emploi total (en millier)	+ 94,5	+ 237	+ 420	+ 635	+ 880	+ 10	- 307
Prix à la consommation (en %)	- 0,49	- 1,02	- 1,31	- 1,48	- 1,18	+ 0,90	+ 2,9
Capacité de financement de la Nation (en milliards de francs courants)	+ 3,4	+ 15,6	+ 34,8	+ 59,4	+ 93,2	- 13,2	- 16
Capacité de financement des administrations (en milliards de francs courants)	+ 5,7	+ 12,5	+ 23,3	+ 40,2	+ 63,8	+ 0,6	- 43

Les résultats obtenus doivent certes, être considérés avec prudence, et notamment nuancés par la prise en compte de gains de productivité durables, de l'ordre de 50 %, non intégrés dans les modèles [et retracés par un certain nombre d'études monographiques] (2). Cependant, ils mettent en évidence que, réalisée dans des conditions favorables, la réduction du temps de travail peut être un instrument de lutte puissant contre le chômage.

A cet égard, les deux conditions, maintien des capacités de production et maîtrise des coûts salariaux, sont aussi importantes l'une que l'autre et il faut souligner que le débat ne peut être uniquement centré sur la question de la compensation salariale.

En effet, le partage intégral du revenu ne permettrait de contrôler que partiellement l'incidence

sur les coûts du partage du travail, si celui-ci s'accompagnait de pertes de capacités de production impliquant à court terme des pertes de marché et à moyen terme des coûts d'investissements supplémentaires.

(1) Sur les simulations macroéconomiques d'une réduction du temps de travail, voir :

G. OUDIZ, E. RAOUL et H. STERDYNIK : « Réduire la durée du travail, quelles conséquences? », *Économie et statistique*, n° 11, mai 1979;

GAMA : « Perspectives 1985 », *Prévision et Analyse économique* ;

Y. BAROU et J. RIGAUDIAT : *Les 35 heures et l'emploi*, Paris, la Documentation française, 1983.

(2) Sur ces travaux monographiques et leur synthèse voir : *Travail et Emploi*, n° 13, juillet-septembre 1982.

Les réorganisations nécessaires des processus de production doivent ainsi permettre, tout en rendant plus difficile la réussite du scénario de réduction à mettre en œuvre, de jeter les bases d'un compromis socialement acceptable :

● *Par les entreprises* qui pourraient bénéficier à la fois d'un accroissement de la productivité et d'une meilleure rentabilisation des équipements, en échange de l'acceptation d'une concertation avec les salariés sur l'organisation du travail et le partage des gains de productivité;

● *Par les salariés* qui bénéficieraient d'une réduction substantielle de leur temps de travail en échange d'une limitation de la progression de leur pouvoir d'achat et d'un certain nombre de contraintes dans la répartition de leur temps de travail.

La négociation d'un tel compromis est sans doute beaucoup plus complexe que la discussion autour de la seule compensation salariale. Sa réalisation est toutefois la condition nécessaire d'un scénario réussi qui lie la réduction de la durée du travail à une dynamique de réorganisation de l'appareil de production permettant en même temps que des créations nettes d'emplois, la mobilisation de toutes les réserves de productivité des entreprises.

Or, l'examen des problèmes concrets rencontrés par les entreprises et mis en lumière par plusieurs études monographiques, montre que pour s'exercer dans des conditions favorables, les réductions d'horaires envisagées doivent être importantes, accompagnées de réorganisations profondes et précédées de longues périodes de négociation et de débat. Le déclenchement d'un tel processus, qui implique des coûts non négligeables, suppose donc une incitation résolue et adaptée de la part des pouvoirs publics.

II. DES QUESTIONS OUVERTES POUR L'AVENIR : LES MODALITÉS D'UNE INTERVENTION EFFICACE DE L'ÉTAT

Les conditions actuelles de la réduction du temps de travail rendent indispensable l'intervention de l'État. En effet, les difficultés majeures que posent la réorganisation des entreprises et la compensation salariale, dans une période de très faible progression, voire de simple maintien ou même de régression du pouvoir d'achat, conduisent, en dehors de toute intervention, au *statu quo* en matière de temps de travail. C'est ce qui s'était produit avant 1982 quand la réduction de l'horaire de la semaine de travail était venue « buter » sur les 40 heures. La question se pose alors des moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif des 35 heures à l'horizon du IX^e Plan, dont on a vu que la réalisation était indispensable pour contenir l'accroissement du chômage.

1. La démarche adoptée depuis 1982.

La première voie suivie pour engager l'économie française dans un processus de réduction volontaire du temps de travail a été celle d'une modification de la durée légale.

L'ordonnance du 16 janvier 1982 a ainsi porté la durée hebdomadaire légale du travail de 40 à 39 heures, faisant sauter le verrou des 40 heures. Dans le même temps, elle renchérisait le coût des heures supplémentaires, en accroissant le temps du repos compensateur au-delà de 42 heures, et elle fixait, à compter du 31 décembre 1983, à 35 heures hebdomadaires la durée moyenne du travail pour les salariés postés en continu. Cette ordonnance a entraîné, au cours de l'année 1982, une diminution de la durée hebdomadaire du travail de 2,5 %, grâce à des réductions d'horaires largement pratiquées (près de 80 % des établissements ont été concernés). Cependant, même si la réduction du temps de travail est apparue comme un volet essentiel de la politique de l'emploi en 1982, les difficultés de cette action ont été rapidement mises en évidence : alors qu'un calcul simpliste montrait que la baisse d'une heure du temps de travail peut entraîner la « création » de 300 000 emplois, les analyses ex-post des effets de cette mesure situent son impact final autour de 20 000 à 70 000 emplois créés ou préservés (3).

En effet, la faiblesse de la réduction des horaires n'a pas permis, malgré sa portée générale, la réorganisation des processus de production, qui aurait pu limiter l'impact sur les capacités et les coûts de production, par ailleurs grevés par une compensation salariale intégrale. En outre, une réduction du temps de travail limitée à une heure était plus favorable à court terme à l'augmentation de la productivité qu'à la création d'emplois de substitution.

Ce constat, joint à l'idée que le niveau de l'entreprise est le plus pertinent pour résoudre les problèmes d'organisation du travail, ont conduit les pouvoirs publics à privilégier, pour la poursuite du processus, l'incitation à des négociations décentralisées plutôt qu'une programmation stricte de la durée légale. Les contrats de solidarité « réduction du temps de travail » institués par le décret du 16 décembre 1982, après la première expérience en 1982 d'une exonération de charges liée aux embauches, s'inscrivent dans cette perspective (4).

(3) Pour un chiffrage des effets sur l'emploi du passage à 39 heures, voir : O. MARCHAND, D. RAULT et E. TURPIN : « Des 40 heures aux 39 heures : processus et réaction des entreprises », *Économie et statistique*, n° 154, avril 1983; et J. FRANK et J. J. TREGOAT : « Une politique active en matière d'emploi et de lutte contre le chômage à marqué 1982 », dans : « Bilan de l'emploi 1982 », *Bulletin mensuel des statistiques du travail*, supplément n° 104, 1983.

(4) Voir à ce sujet : « Le bilan des contrats de solidarité « Réduction de la durée du travail conclus en 1982 », par Ph. BARBEZIEUX, *Travail et Emploi*, n° 17, juillet-septembre 1983.

L'effort financier de l'État a en effet un double objet : compenser, pour les entreprises, les surcoûts, entraînés par les réorganisations, et faciliter le débat sur la compensation salariale, les salariés ayant du mal à supporter entièrement la charge d'une non compensation intégrale même au-delà des gains de productivité.

Le mécanisme de l'aide est en outre conçu pour favoriser les réductions d'horaires qui s'effectuent dans les conditions les plus favorables à l'emploi : ainsi le bénéfice du contrat de solidarité n'est accordé que pour les réductions significatives (au moins deux heures hebdomadaires) ou programmées dans le temps; il a pour contrepartie l'engagement par l'entreprise de maintenir ses capacités de production lorsqu'elle réduit sa durée du travail et donc de procéder aux réorganisations nécessaires, ainsi que d'améliorer ses performances en terme d'emploi. Il s'agit en effet d'une procédure contractuelle qui intervient à l'issue d'une double négociation : au sein de l'entreprise d'abord, pour aboutir à un accord sur les modalités des réductions d'horaires, entre l'entreprise et l'Administration ensuite.

Or, malgré les réponses que semble apporter un tel dispositif aux problèmes soulevés par la réduction du temps de travail, et examinés précédemment, cette mesure ne rencontre jusqu'à présent qu'un succès très limité : au cours de l'année 1983, 172 contrats seulement ont été signés concernant 69 300 salariés et permettant de créer ou de sauvegarder 5 200 emplois potentiels (5).

Ces résultats mitigés ne peuvent plus, au bout d'un an, être attribués simplement à la lenteur de la montée en charge du dispositif.

Il semble donc aujourd'hui que malgré l'ampleur de l'effort financier entrepris (la prime versée est de 1 000 F par heure de réduction et par salarié et porte, avec une dégressivité, sur 3 ans), l'action des pouvoirs publics dans le domaine du temps de travail se heurte bel et bien à des blocages ; il est important, pour l'avenir, de les analyser et de tenter de les lever.

2. Les questions pour l'avenir.

Face à ces difficultés, les questions à résoudre pour que l'action menée en faveur de la réduction du temps de travail connaisse des résultats plus tangibles portent autant sur la démarche à entreprendre que sur l'adaptation de l'instrument actuel des contrats de solidarité.

Le problème essentiel réside en effet dans l'absence, deux ans après l'ordonnance de 1982, d'une dynamique socio-politique propre à encourager le mouvement de réduction de la durée du travail. Si l'incitation à la négociation décentralisée est, à raison, considérée comme la seule manière de régler les problèmes d'organisation du travail dans les entreprises, elle présente l'inconvénient d'accréditer l'idée que l'État se désintéresse de la politique du temps de travail,

ce qui, compte tenu des difficultés d'une négociation au contenu complexe, peut contribuer à maintenir le statu quo.

A terme, l'on serait alors conduit à devoir choisir entre le recours à l'obligation légale de réduction du temps de travail, avec tous les risques économiques d'une nouvelle décision brutale, et l'abandon pur et simple d'une politique active de la durée du travail, et par conséquent, des objectifs emploi qui lui sont associés.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire pour rendre crédible le développement négocié, mais général, des réductions d'horaires, de modifier durablement les anticipations des agents en réaffirmant avec continuité la volonté politique d'arriver rapidement, à une date donnée, à une diminution sensible du temps de travail. Cette réaffirmation semble d'autant plus importante que la stagnation, voire la régression du revenu des ménages, peut conduire aujourd'hui à mettre ce débat entre parenthèses, pour éviter des discussions rendues plus épineuses sur la compensation salariale. L'obtention sur ce thème d'un consensus social au sommet serait évidemment très favorable au développement de cette dynamique.

Même en son absence, il conviendrait d'examiner le rôle que peuvent jouer les négociations de branche pour la relance, même partielle, du processus de réduction des horaires : les diverses branches connaissent en effet des problèmes économiques particuliers (traitement des surreffectifs notamment), auxquels la réduction du temps de travail peut apporter des réponses adaptées. En outre, la négociation à cet échelon — qui peut être automatiquement associée aux discussions nouvelles sur les salaires — peut avoir un effet d'entraînement certain, en garantissant aux entreprises qui réduisent leurs horaires, que leur situation ne sera pas modifiée vis-à-vis de leurs concurrents immédiats. Les pouvoirs publics pourraient donc, en stimulant résolument les négociations de branche, faire un pas significatif dans la voie d'une relance de la dynamique de réduction de la durée du travail.

En dehors des problèmes généraux posés par la relance du processus de la réduction de la durée du travail, le mécanisme actuel des contrats de solidarité présente des caractéristiques qui ne peuvent lui assurer qu'un écho limité.

En premier lieu, les engagements demandés aux entreprises, notamment en matière d'emploi et de capacités de production encouragent la conclusion de contrats dans les entreprises en expansion ou à tout le moins chez celles qui ne connaissent pas de difficultés graves d'emploi ou de production. En revanche, alors même que de nombreuses entreprises sont confrontées à une intense restructuration qui passe par la recherche des gains de productivité et dans certains cas par la diminution de l'emploi, le dispo-

(5) *Bulletin mensuel des statistiques du travail*, janvier 1984.

sitif des contrats de solidarité ne permet pas réellement de favoriser la réduction de la durée du travail dans ces entreprises. Sans doute convient-il d'imaginer et de mettre en œuvre des mesures spécifiques, adaptées aux secteurs en reconversion, et qui devraient être souples dans le domaine des contraintes de l'emploi. Dans une entreprise en difficulté la réduction de la durée du travail peut sauver des emplois et permettre une redynamisation de l'appareil industriel sans pour autant maintenir tous les emplois.

Par ailleurs, l'on peut estimer que la procédure mise en œuvre par les contrats de solidarité (négociation à l'intérieur de l'entreprise, puis avec l'Administration) est avant tout conçue pour s'appliquer aux grandes entreprises. Son succès auprès des PME impliquerait sans doute qu'un dispositif plus simple et plus automatique puisse leur être ouvert, l'aide pouvant être transformée en exonération de cotisations sociales, dont le taux varierait en fonction de l'importance de la réduction opérée.

De façon plus générale, la réduction de la durée du travail se heurte, on l'a vu, au problème de la compensation salariale, problème d'autant plus difficile que la réduction de la durée du travail est importante et que les tensions sur le pouvoir d'achat des salariés se renforcent. La question se pose donc de savoir quel rôle les pouvoirs publics peuvent jouer en ce domaine. A cet égard, la voie choisie jusqu'à présent, inspirée par l'idée de ne pas interférer avec les mécanismes de la négociation salariale, pose un réel problème : le versement d'une aide forfaitaire aux entreprises qui peut aboutir, pour certaines d'entre elles, à des montants très élevés peut, dans d'autres cas, se révéler insuffisant — par exemple lorsque les salaires sont très bas — pour permettre une compensation accep-

table par les salariés. Plutôt qu'une modulation de l'aide en fonction de la compensation accordée, sur laquelle il semble difficile que l'État intervienne directement, il conviendrait d'étudier comment la faire varier selon le niveau de salaires pratiqué par l'entreprise, la question de la compensation salariale se posant avec plus d'acuité pour les salaires les moins élevés.

En outre, l'on peut se demander si la combinaison d'une incitation à la réduction de la durée du travail et au développement d'actions de formation, ne constitue pas une voie de solution à ces problèmes. Les heures libérées étant consacrées à la formation, c'est en même temps une opération de sauvegarde ou de création d'emplois et une préparation aux nécessaires reconversions qui sont à l'œuvre. Bien sûr, une telle articulation entraîne un coût pour les finances publiques et l'appareil productif; mais il n'est pas certain que le coût soit notablement supérieur à des mesures plus « classiques » de chômage partiel ou de pré-retraite.

Au-delà de ces problèmes posés par la définition des aides publiques, il est certain qu'il sera très difficile d'impulser un large mouvement de réduction du temps de travail si l'ensemble des partenaires économiques et sociaux ne prennent pas conscience très rapidement de sa nécessité. En l'absence d'une telle conviction, il est alors fort probable que la seule solution pour l'État consisterait à accroître encore le poids des prélèvements obligatoires, sans doute à la fois sur les entreprises et les ménages, pour financer l'indemnisation du chômage et d'éventuelles mesures d'âge supplémentaires. Les coûts sociaux d'un tel blocage ne pourraient être, en tout état de cause, qu'extrêmement élevés.