

## POUR UNE REDUCTION DE LA DUREE DU TRAVAIL

Michel Husson, contribution à *Choisir l'emploi*, rapport du Groupe emploi du XIème Plan, 1993

### LES RAISONS D'UN BLOCAGE PARADOXAL

La réduction de la durée du travail est une tendance séculaire qui accompagne les progrès de la productivité, et dont elle constitue l'un des modes d'utilisation. La vitesse de ce mouvement peut varier avec les rythmes économiques longs. Ainsi, la durée du travail a baissé de 0,8 % par an entre 1896 et 1931, de 0,4 % entre 1949 et 1973, de 1 % entre 1973 et 1979, de 1,2 % entre 1979 et 1986 (Marchand et Thélot 1991).

Depuis 1982, avec la baisse d'une heure de la durée légale et le passage à la cinquième semaine de congés payés, la durée du travail a cessé de jouer son rôle traditionnel d'ajustement entre activité et emploi. Selon les Comptes de la Nation, la durée annuelle effective du travail pour l'ensemble de l'économie est ainsi passée de 1567 h. en 1982 à 1539 h. en 1990, alors même que le nombre de chômeurs augmentait d'un million sur cette période.

Les projections macro-économiques réalisées dans le cadre du XIème Plan raisonnent à durée du travail constante. Or il est clair que cette hypothèse joue un rôle déterminant sur la perspective d'un maintien tendanciel du taux de chômage. En d'autres termes, c'est au moment où le problème social majeur du chômage s'installe dans la durée, que l'on renoncerait à utiliser l'un des paramètres-clés de la création d'emplois. Il faut avant tout chercher à comprendre les raisons de cet éclatant paradoxe.

#### La relative déception du passage aux 39 heures

Malgré tout ce qu'il peut avoir de spécifique, le passage aux 39 heures institué par l'ordonnance du 16 janvier 1982 constitue une expérience en grandeur réelle. Les estimations réalisées à chaud (Marchand et alii 1983, Frank et Trégoat 1984) se situaient toutes dans une fourchette allant de 15000 à 70000 créations d'emplois, bien inférieure aux estimations proposées à l'époque par les modèles (Oudiz et alii, 1979). Cet écart renvoie notamment à la non-compensation salariale et à la réduction de la durée d'utilisation des équipements et souligne ainsi l'importance de ces deux paramètres. Mais il faut également prendre en considération les inflexions très nettes de la politique économique qui ont immédiatement suivi le passage aux 39 heures : blocage des prix et des salaires, freinage de l'activité économique. La réalité est une variante complexe dont la réduction de la durée du travail n'est qu'un élément.

Avec le recul du temps, les estimations les plus restrictives sont d'ailleurs l'objet de réévaluation. Ainsi un travail récent de l'OFCE (Gubian et alii, 1992) propose un point de vue plus nuancé consistant à remettre en cause l'idée que les gains de productivité auraient absorbé pour l'essentiel l'effet favorable sur l'emploi de la réduction de la durée du travail. Cette (1992) estime à 145000 le nombre d'emplois créés et révisé donc à la hausse les travaux réalisés au lendemain de la mesure.

#### La négociation interrompue

Les aspects plus institutionnels ont également eu leur part : la décision prise d'exclure toute compensation salariale lors du passage aux 39 heures a pour longtemps fermé la voie de la négociation. Depuis lors en tout cas, la réduction de la durée du travail a cessé d'intervenir comme instrument d'action sur le niveau de l'emploi, tant dans le domaine de la politique publique que dans celui de la négociation collective. Les mesures d'incitation financière (des contrats de solidarité-réduction de la durée du travail de 1982 au crédit d'impôt de 1990) n'ont eu qu'un très faible impact quantitatif ; les dispositions législatives (loi Auroux sur l'obligation de négocier, loi Séguin) ont servi de cadre à des négociations sur l'aménagement du temps de travail mais elles n'ont comporté que rarement des contre-parties en termes de réduction.

Les positions de départ trop éloignées des partenaires sociaux et les faibles incitations à la négociation expliquent pourquoi les accords ne sont conclus que dans des situations bien particulières, par exemple lorsque le patronat considère nécessaire de concéder une réduction de la durée pour obtenir l'acceptation d'horaires atypiques

nécessaires à l'allongement de la durée d'utilisation des équipements ; ou quand les représentants des salariés, confrontés à des licenciements annoncés, acceptent une compensation salariale partielle accompagnant la réduction de la durée du travail.

L'accent systématique mis sur la décentralisation de la négociation et, du point de vue de l'intervention publique, sur des conventions avec les entreprises répond à une exigence légitime : il faut se situer au plus près des conditions concrètes d'organisation et de production et des situations de marché, particulièrement hétérogènes. Mais le bilan des dernières années permet de mieux mesurer les conséquences d'une telle option : sauf circonstances particulières, les acteurs locaux ne sont pas en mesure de percevoir directement l'intérêt d'une réduction de la durée du travail qui ne peut s'apprécier qu'à un niveau plus global, en raison même des externalités sociales qu'elle met en jeu.

Le fractionnement des domaines de négociation et des outils de politique de l'emploi, amplifié par le décalage des niveaux et des périodicités de la négociation et l'instabilité des dispositifs publics, interdisent la prise en compte des interdépendances et des enchaînements de moyen terme qui constituent un élément essentiel du processus. Ainsi, l'aménagement et la réduction de la durée du travail se négocient presque exclusivement dans l'entreprise et de manière discontinue ; les salaires se négocient par itération entre la branche et l'entreprise, à un rythme annuel ; enfin l'indemnisation du chômage se négocie au niveau interprofessionnel à un rythme discontinu.

L'exemple de l'Allemagne montre l'intérêt qu'il y a à dépasser cet éclatement des lieux et des objets de négociation. L'un des éléments décisifs du succès a en effet résidé dans une négociation de branche englobant la durée du travail, sa modulation et les salaires sur un horizon pluriannuel. Le problème de la compensation salariale est alors absorbé dans une négociation prenant en compte les diverses modalités du partage des gains de productivité.

#### Durée légale et durée effective

Le passage aux 39 heures en 1982 a ouvert une période nouvelle où, pour la première fois de puis la Seconde Guerre Mondiale, durée légale et durée effective coïncident à peu de choses près. Jusque là, la différence existant entre les deux créait un se traduisait par un surcoût sur les heures supplémentaires qui constituait pour les entreprises une incitation permanente - d'autant plus efficace qu'elle était passive - à réduire progressivement les horaires.

Ce facteur de blocage ne peut être levé que par le rétablissement d'un tel différentiel. C'est d'ailleurs un tel mouvement qui se développe actuellement en Grande-Bretagne et en Allemagne, où il prend dans ces pays des formes conventionnelles conformes à leurs traditions.

#### UN CHOIX DE SOCIETE, UN OUTIL EFFICACE

##### Quel partage du travail ?

Les options disponibles en matière d'emploi se trouvent en grande partie masquées par des opposition doctrinale entre "croissance plus forte" et "partage du travail". Quel que puisse être le taux de croissance, se pose en effet - et se résout en pratique - le problème de la répartition au sein de la population de la quantité totale de travail rémunéré requise par le système productif. Discuter de cette répartition n'implique en aucun cas l'abandon d'une stratégie de croissance. Et cette discussion est d'autant plus importante qu'elle doit permettre de mieux expliciter un choix de société décisif.

On peut simplifier l'alternative en disant qu'il existe fondamentalement deux manières de répartir les heures de travail : soit une réduction uniforme de la durée, soit une répartition de type dualiste tendant à creuser l'écart entre les emplois dits normaux et les "formes particulières d'emploi". De ce point de vue, on observe depuis 1982 une modalité particulière de "partage du travail" dans le cas français. Pour les titulaires d'emplois à plein temps, la durée du travail reste stable. Et les autres sont confrontés au travail à temps partiel, au chômage tout court et aux formes diverses de passage à l'inactivité. Le retour à la réduction de la durée du travail aurait pour effet de rompre avec ce modèle qui ne saurait être prolongé indéfiniment, en raison de la discrimination sociale dont il est porteur.

Il y a à cela une première raison qui renvoie à la quasi-saturation du travail à temps partiel, bien mise en lumière par le rapport Marimbert. Il n'existe en effet de demande forte ni du côté des employeurs, ni du côté des actifs, sauf catégories particulières, ce qui n'interdit cependant pas d'explorer des pistes intéressantes (retraite progressive, articulation travail-formation, etc...). Mais ce mode de gestion de la diminution du volume de travail ne saurait être poursuivi massivement, sauf à l'imposer comme forme d'emploi précaire et flexible, accentuant ainsi la tendance à une organisation sociale de plus en plus dualiste. De ce point de vue, la réduction de la durée du travail apparaît comme plus équitable, notamment dans le partage des rôles entre hommes et femmes, dans la mesure où c'est à ces dernières qu'échoit tout "naturellement" le travail à temps partiel.

#### Des simulations macroéconomiques encourageantes

Les exercices réalisés à l'aide des modèles macroéconomiques depuis 1979 conduisent à des estimations qui n'ont pas tellement varié dans le temps. Le tableau ci-dessous illustre les évaluations convergentes que fournissent les modèles actuellement disponibles en France. L'exercice porte sur une réduction annuelle de 1 % de la durée du travail, soit un rythme qui n'a rien d'exceptionnel et qui ferait ainsi passer la durée hebdomadaire de 39 à 37 heures entre 1992 et 1997. La simulation est assortie de deux hypothèses : la première est que la réduction de la durée du travail n'engendre pas de gains durables de productivité qui viendraient en contrecarrer les effets sur l'emploi. La seconde est que la réduction s'accompagne d'une réorganisation du travail qui permet de maintenir constante la durée d'utilisation des équipements. Dans le cas où l'on postule l'absence de compensation salariale ex ante, les modèles situent les créations d'emploi possibles dans une fourchette allant de 500 000 à 700 000. Cette relance de l'emploi apparaît comme économiquement saine, puisque le solde extérieur comme le secteur public s'améliorent dans tous les cas de figure. La variante qui postule une compensation salariale ex ante est moins favorable et se traduit par de moindres créations d'emploi et par la dégradation de l'un au moins des soldes. Du point de vue de l'emploi, la différence entre les deux variantes est surtout importante pour le modèle Amadeus, particulièrement sensible aux effets de compétitivité-prix mais qui tend à relativiser les effets de la durée d'utilisation des équipements.

TABLEAU 1  
NOMBRE D'EMPLOIS CREEES AU BOUT DE CINQ ANS  
PAR UNE REDUCTION ANNUELLE DE 1 % DE LA DUREE DU TRAVAIL

	Pas de compensation salariale ex ante	Compensation salariale complète ex ante
Mi cro-DMS	570 000	460 000
Hermès	510 000	430 000
Amadeus	630 000	250 000
Mosaïque	720 000	620 000

Source : XIème Plan, Groupe "Perspectives économiques"

La proposition centrale qu'illustrent ces exercices est donc la suivante : il existe une variante complexe qui permet d'envisager une mesure de réduction du travail bénéfique à l'emploi, et dont les modalités pourraient contribuer à en assurer la neutralité du point de vue des grands équilibres. Les ingrédients d'une telle variante sont les suivants.

La réduction, suffisamment importante, doit s'inscrire dans un calendrier à moyen terme de telle sorte que l'effet de productivité n'absorbe pas l'intégralité de la mesure. De ce point de vue, le contexte est plus favorable à l'efficacité de la réduction de la durée du travail du point de vue de l'emploi : en l'absence de "sur-effectifs", la pression à l'embauche sera beaucoup plus immédiate.

La réduction de la durée du travail devient d'autant plus efficace qu'elle est couplée avec une réorganisation des processus de travail permettant de maintenir, voire d'accroître la durée d'utilisation des équipements.

La compensation salariale ne doit pas être intégrale ex ante mais suffisamment importante pour ne pas geler la relance de l'activité par ce biais ; si la mesure est bien calibrée, elle débouche sur un jeu dont la somme n'est pas nulle. Les économies réalisées par les administrations peuvent être transférées aux entreprises sous forme d'allègement des cotisations salariales, de telle sorte ces créations d'emploi, en partie auto-financées, ne viendraient pas peser ni sur la compétitivité des entreprises, ni sur les finances publiques.

Enfin, une coordination de politiques semblables menées au niveau européen en démultiplierait les effets, en fournissant un degré supplémentaire de liberté quant aux répercussions sur la compétitivité.

#### POUR UNE DEMARCHE VOLONTARISTE ASSOCIANT REDUCTION DE LA DUREE LEGALE ET NEGOCIATION

La réduction de la durée du travail ne naîtra pas d'un processus spontané et décentralisé. L'expérience des années quatre-vingt dans les économies occidentales montre la force des facteurs qui s'opposent à sa réalisation. Elle n'est donc envisageable que si une volonté forte se manifeste à l'échelle du système social. Mais les leçons que l'on tire de l'expérience de 1982 montrent que le recours à des mesures obligatoires, uniformes et générales portant, en droit ou en fait, sur la durée effective du travail, doit être exclu. A l'opposé, l'expérience a montré la faible efficacité de dispositifs qui supposent la négociation individualisée d'engagements pris par les entreprises sur l'emploi en échange d'avantages financiers accordés par l'Etat. La difficulté naît de la nécessité d'articuler une impulsion normative de caractère global et une mise en oeuvre qui, compte-tenu de l'hétérogénéité des situations et des ressources de main-d'oeuvre, ne peut être que décentralisée.

Il serait cependant irréaliste de penser qu'un processus de négociation puisse s'engager sur ce sujet sans une forte incitation de l'Etat. C'est pourquoi le Groupe Emploi se prononce pour l'annonce pour une échéance fixée d'une réduction forte de la durée légale du travail permettant l'ouverture d'une négociation globale autour de la durée du travail.

Trois principes essentiels devraient être mis en avant à cette occasion, de manière à créer l'impulsion nécessaire à l'ouverture d'une négociation à la fois urgente et possible. Il s'agirait en premier lieu d'aborder globalement les diverses dimensions de cette négociation. Les partenaires sociaux seraient ainsi appelés à négocier sur trois thèmes stratégiquement liés : la durée conventionnelle du travail, l'évolution des salaires, enfin la flexibilité du temps de travail - étant donné que l'objectif principal et prioritaire est bien l'emploi. L'ensemble des modalités portant sur ces trois variables-clés devrait a priori entrer en ligne de compte dans la négociation, comme par exemple les conditions de rémunération des heures supplémentaires, la place du temps de formation ou celle du temps partiel.

Cette négociation devrait se déployer à différents niveaux. Un régime "balai" s'imposant en tout état de cause serait défini dès le départ, et soumis à la négociation interprofessionnelle. Le niveau de la branche, traditionnel pour l'adoption des mesures en matière de salaire et de durée, permettrait ensuite d'améliorer le cadre initial. Enfin, une modulation au niveau de l'entreprise permettrait d'apporter la souplesse nécessaire dans la fixation des niveaux effectifs de durée et de rémunérations.

L'accent devrait être mis sur le fait qu'il s'agit d'une démarche programmée échelonnant dans le temps les transformations portant sur les trois variables retenues. Un délai suffisant devrait permettre aux partenaires sociaux de construire des engagements de longue durée, au terme duquel l'Etat prendrait les dispositions législatives nécessaires. Outre leur rôle d'impulsion, les pouvoirs publics devraient déployer un ensemble d'incitations cherchant à convaincre les partenaires sociaux de l'intérêt d'ouvrir la négociation, en illustrant la possibilité d'arrangements avantageux pour toutes les parties concernées.

Le couplage entre réduction et aménagement du travail constitue une première voie possible. Le fait d'instituer de nouveau une différence entre durée légale et durée effective moyenne constitue en soi une incitation financière, puisque cette mesure revient à rendre plus coûteuses les heures supplémentaires excédant la durée légale. Mais si l'on veut qu'elle n'apparaisse pas aux yeux des entreprises comme un simple accroissement de charges, il faut la combiner avec l'élargissement des dispositifs incitant à un aménagement du temps de travail se fixant comme objectif le maintien de la durée d'utilisation des équipements. De ce point de vue, il conviendrait de simplifier et d'élargir les mesures de type crédit d'impôt 1990, de même que les dispositifs analogues liant l'exonération de charges sociales ou de versement de primes à la réduction de la durée du travail sous conditions de maintien ou d'accroissement de la durée d'utilisation des équipements.

Un second moyen de dégager un espace de négociation consiste à raisonner autour d'une conception globale de la durée du travail, qui ne soit plus hebdomadaire, mais calculée sur l'année, voire sur l'ensemble de la vie professionnelle. De cette manière, il serait possible d'avancer sur la voie d'une flexibilité améliorée grâce à des éléments d'annualisation de la durée du travail. Les salariés pourraient trouver des avantages spécifiques à une telle

approche, si celle-ci permet d'introduire une réduction de la durée du travail sous forme d'interruptions suffisamment longues et nombreuses pour que des remplacements soient nécessaires. En cohérence avec ce qui a été dit plus haut sur la formation, l'extension des congés sabbatiques et des congés-formation avec reconnaissance de droits et financement public pourrait constituer autant de contre-parties satisfaisantes pour les salariés, auxquelles on pourrait ajouter d'autres formes de non-activité comme les congés parentaux, ou les congés payés.

Des mesures spécifiques, n'entrant pas en concurrence avec les précédentes, pourraient par ailleurs être proposées. Les conditions de travail pénibles et les horaires atypiques devraient faire l'objet de compensation sous forme de réductions des durées légales maximales. De la même façon, le recours systématique aux heures supplémentaires devrait être pénalisé, et les repos compensateurs obligatoires renforcés. Enfin pourraient être encouragées des formes de travail à temps partiel répondant à une aspiration des salariés ou à une demande des usagers.

---

Cette, G. (1992)

"Quelques éléments d'évaluation des effets sur l'emploi de la réduction de la durée du travail induite par l'ordonnance de janvier 1982", *note Banque de France* n°92-50/1, 24 juin.

Frank, J. et Trégoat, J.-J. (1984)

"Une politique active en matière d'emploi et de lutte contre le chômage a marqué 1982", Bilan de l'emploi 1982, *Bulletin mensuel des Statistiques du Travail*, supplément au n°104

Gubian, A. Cornilleau, G. Mathieu, C. et Veganzones, M.-A. (1992)

"Mosaïque : la nouvelle version du modèle OFCE trimestriel"  
Observations et diagnostics économiques, *Revue de l'OFCE* n°40.

Marchand, O. Rault, D. et Turpin, E. (1983)

"Des 40 heures aux 39 heures : processus et réactions des entreprises", *Economie et statistique*, n°154, avril.

Marchand, O. Thélot, C. (1991)

*Deux siècles de travail en France*, INSEE Etudes.

Oudiz, G. Raoul, E. et Sterdyniak, H. (1979)

"Réduire la durée du travail, quelles conséquences ?", *Economie et statistique*, n°111, mai.