



HAL
open science

35 heures : les experts font la loi

Pierre Boisard

► **To cite this version:**

Pierre Boisard. 35 heures : les experts font la loi. Travail et Emploi, 2004, 100, pp.85-98. halshs-00356710

HAL Id: halshs-00356710

<https://shs.hal.science/halshs-00356710>

Submitted on 28 Jan 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

35 heures : les experts font la loi

Pierre Boisard (*)

En janvier 1980 (Travail et Emploi, n° 3), Pierre BOISARD montrait les limites des recherches conduites sur les effets de la réduction du temps de travail et la prédominance des études macroéconomiques focalisées sur la seule étude de ses conséquences sur l'emploi. Ces études macroéconomiques ont eu pour effet d'interdire une autre approche, plus qualitative, prenant la durée du travail comme objet propre. Pourtant, les premières études microéconomiques concordaient sur les faibles effets de la RTT sur le niveau d'emploi et l'importance de déterminer au niveau des établissements les modalités concrètes sur l'organisation du travail, notamment. Elles faisaient déjà ressortir l'extrême complexité des mises en œuvre de la RTT. En outre, les études ayant abordé l'aspect social ou socioéconomique de la RTT et sa dimension de rapport au temps restaient alors pratiquement inexistantes.

En 1998, le choix d'une loi-cadre et d'une négociation décentralisée et fortement encadrée plutôt que d'un accord interprofessionnel national a peut-être relevé de la même démarche. En effet, les loi Aubry I et II relatives à la réduction du temps de travail, en donnant une marge étroite à la négociation centrale, ont laissé peu de place aux partenaires sociaux dans la construction de nouvelles règles ; a contrario elles ont accru le rôle des experts économiques. L'auteur veut montrer qu'elles ont été élaborées à partir des conclusions des simulations économétriques et ont minimisé la prise en compte des conditions de travail ou la création d'un consensus minimal, au profit d'aspects économiques. Des études microéconomiques soulignant la nécessité de véritables négociations pour imposer une volonté de partage de l'emploi ne sont pas suffisamment prises en compte. Cela fragilisera ce processus déjà délicat.

Les deux lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000 dites lois Aubry I et II sont beaucoup plus que des lois de réduction à 35 heures de la durée hebdomadaire légale du travail. Ce sont aussi et avant tout des lois sur l'emploi. Une loi de réduction de la durée du travail se serait en effet limitée à fixer la nouvelle durée légale comme l'avait fait la loi de 1936 sur les 40 heures. Or ces deux lois comportent plusieurs articles qui visent expressément à favoriser la création d'emplois.

Bien que le législateur leur ait également donné pour but la relance de la négociation, la question se pose de la place finalement accordée aux partenaires sociaux dans l'élaboration des nouvelles règles de durée du travail. La démarche adoptée n'a de fait laissé qu'une marge étroite à la négociation. Celle-ci n'est intervenue qu'à l'issue de la première loi alors que la nouvelle durée légale du travail était déjà arrêtée. Sur ce point au moins il n'y a pas eu de négociation préalable.

L'absence des acteurs sociaux dans le processus de construction de la nouvelle législation a accru

par contrecoup la place des experts, au point que les textes des lois sur les 35 heures leur doivent plus qu'au débat social proprement dit. Ce privilège accordé à l'expertise sur la négociation peut tout autant s'expliquer par l'atonie du dialogue social que par le renforcement du rôle du gouvernement qui en découle. En effet, la négociation aurait amené à débattre des modes de réduction du temps de travail (RTT dans la suite du texte) les plus favorables à l'amélioration des conditions de vie et de travail des salariés, ainsi qu'à rechercher des compromis et des règles acceptables en matière de flexibilité du temps de travail. Au lieu de quoi, la conception dirigiste qui a prévalu a évacué *de facto* la question des conditions de travail pour privilégier celle des aspects économiques. Poser pour objectif la création d'emplois ne pouvait que conférer un rôle de premier plan aux économistes et reléguer au second plan le nécessaire débat sur les conditions de travail. On peut supposer que cette dérive cadrerait bien avec un mode de gouvernement privilégiant rapidité et maîtrise totale du processus, et permettait d'affirmer une compétence

(*) Centre d'études de l'emploi : pierre.boisard@mail.enpc.fr

exclusive qui n'aurait pu s'affirmer dans un processus négocié. Ne pouvant s'appuyer sur un accord social conférant une légitimité à son intervention législative, nous faisons l'hypothèse que le gouvernement a compensé ce manque par un autre type de légitimité, celle que pouvaient lui apporter les expertises économétriques. On peut ainsi se demander si l'absence de concertation est la cause ou bien la conséquence d'un appui exclusif sur l'expertise. Nous démontrerons que les lois Aubry, élaborées sans consulter les acteurs sociaux, ont été construites à partir des conclusions des simulations économétriques. Dans ce but, nous examinerons les relations entre les travaux testant les effets de la RTT, menés au cours des trois dernières décennies et la législation sur la durée du travail.

Absence d'études préalables pour la loi des quarante heures

Selon ses promoteurs, la législation sur les 35 heures se situerait dans le droit fil de la loi de 1936 sur les quarante heures (1). On y retrouve certes des préoccupations communes malgré des contextes fort différents. Mais parmi les points qui différencient les deux lois, il en est un que nous voudrions développer ici, l'influence des recherches et études sur la conception de la loi. Autant la loi de 1936 paraît faiblement fondée sur une analyse économique, autant la loi Aubry tire parti de travaux antérieurs.

Lorsque la loi sur les 40 heures est promulguée en 1936, ses rédacteurs ne font pas état d'études préalables. D'ailleurs, comme le souligne Michel MARGAIRAZ (1986, p. 136), les moyens dont disposait la science statistique « étaient trop limités pour donner une image complète et rigoureuse de l'état de l'activité dans les entreprises ». Le contexte dans lequel cette loi est votée explique pour une part que le gouvernement de Front Populaire n'ait pas pris la précaution d'en évaluer les effets. Ce gouvernement fait face à un mouvement social de très grande ampleur auquel il répond par une série de lois sociales qu'il présente aux représentants des salariés et du patronat. Cet ensemble de lois, dont celle sur les quarante heures, obtient l'assentiment des syndicats ouvriers qui signent les accords de Matignon (2). Mais il y a des raisons plus profon-

des à ce défaut d'expertise préalable, notamment le faible nombre de travaux sur la question. En dehors des études menées à l'initiative et sous l'égide de X-Crise, il ne semble pas qu'il y ait eu de recherches menées en France sur ces questions (FISCHMAN, LENDEL, 1999). Non seulement ces travaux sont peu nombreux, mais ils sont, sinon ignorés, du moins nullement évoqués dans les débats parlementaires à l'occasion de la discussion de la loi des 40 heures. On peut attribuer à cette ignorance des effets d'une forte réduction de la durée du travail une part de l'échec de cette loi sur le plan économique (3). Une meilleure prise en compte des contraintes économiques aurait pour le moins amené les législateurs à autoriser le recours aux heures supplémentaires (ASSELAIN, 1974). Ce n'est qu'ultérieurement, dans une situation économique dégradée que les heures supplémentaires seront autorisées. Cette décision est d'ailleurs prise après l'enquête sur la production dans lequel s'implique le Conseil national économique (CHATRIOT, 2002, p. 316-325).

Premières simulations économétriques des effets sur l'emploi d'une réduction du temps de travail

En revanche, en 1982, l'ordonnance de réduction à 39 heures de la durée hebdomadaire, a été précédée de plusieurs études qui ont nourri un débat sur les effets d'une réduction de la durée du travail. Non seulement, ces études ont instruit les pouvoirs publics, mais elles ont également façonné le débat et contribué à en construire l'objet. Ainsi que le souligne fort justement Jean-Daniel REYNAUD :

« Aujourd'hui dans les politiques publiques, la documentation, l'étude, mais aussi la recherche tiennent une place importante. Même dans ses aspects les plus intellectuels et les plus ésotériques, la recherche contribue au débat dont les décisions sont issues, elle l'oriente ou le dévie, elle en conditionne en partie l'aboutissement. » (2001, p. 272).

L'idée de partage du travail (4) comme remède au chômage réapparaît en France à la fin de la

(1) « Les Français parlent aujourd'hui de leurs RTT comme ils parlaient hier de leurs congés payés » Martine Aubry, *Le Monde* du 09/10/2003.

(2) Les accords Matignon « conclus entre les représentants de la CGT et du patronat sous l'égide du gouvernement » sont signés le 7 juin 1936. Le gouvernement fait voter les congés payés et la semaine de quarante heures les 11 et 12 juin (ASSELAIN, 1984, p. 58).

(3) Les conditions sociales, politiques et économiques de cette période n'étaient par ailleurs pas favorables à la réussite d'une telle réforme. L'attitude d'une partie du patronat notamment, qualifiée de malthusienne par Alfred SAUVY (1967, p. 302 et 359-378) est également responsable des effets néfastes de la loi des 40 heures.

(4) L'idée que la réduction de la durée du travail puisse contribuer à créer des emplois par un mécanisme de partage du travail n'est pas nouvelle. Elle était déjà débattue dans les années trente en France.

décennie 1970 alors que le niveau de chômage s'accroît rapidement. Elle est alors défendue principalement par la CFDT et par le club créé par Jacques Delors Échanges et Projets (1980) avant d'être testée par quelques experts. Les premières études de type macroéconomique sur la RTT sont menées par l'INSEE dans le cadre de la préparation du VII^{ème} Plan (5) (CGP, 1978 et Boisard, 1979, p. 90) à l'aide notamment des modèles DMS et METRIC. Charpin et Mairesse (1978) testent des hypothèses similaires à l'aide d'un modèle simplifié. Ces premières simulations font ressortir le rôle décisif de trois variables : la durée d'utilisation des équipements, la compensation salariale et la productivité du travail. Dans *Économie et Statistique* OUDIZ, RAOUL et STERDYNIK (1979) présentent une vision synthétique des différents travaux économétriques disponibles et mettent à nouveau l'accent sur ces variables. Le cas le plus favorable à l'amélioration de la situation de l'emploi, est celui qui combine non compensation salariale et maintien de la capacité de production. Dans cette hypothèse de partage du travail, une réduction d'une heure de la durée du travail se traduirait au bout de trois ans par une réduction du salaire de 1,2 % et une création de 248 000 emplois entraînant une baisse du chiffre du chômage de 108 000 (*ibid.* p. 12). Deux autres variables jouent également un certain rôle quoique moins crucial : le financement des administrations et l'harmonisation internationale (FREYSSINET, 1997, p. 22). Ces simulations économétriques sont complétées par une série d'études de type monographique. La plus fournie est celle du Service des études et de la statistique du ministère du Travail qui porte sur 241 accords ou décisions de réduction du temps de travail (DOYELLE, GUERGOAT, 1980). Ces études confirment que les effets sur l'emploi ne sont pas proportionnels à la réduction du temps de travail et peuvent même parfois être nuls. Ils mettent également l'accent sur la sensibilité de l'emploi au niveau de compensation salariale et à la durée d'utilisation des équipements. Ils montrent en outre que les diverses modalités de réduction n'ont pas la même incidence sur l'emploi.

Il est difficile de dire dans quelle mesure la loi de 1982 a tenu compte de ces études. Le législateur est conscient à cette époque qu'il doit donner aux entreprises des marges d'adaptation à la nouvelle législation. C'est la raison pour laquelle la possibilité de modulation de la durée hebdomadaire est

introduite. Mais cette ouverture résulte certainement plus des conclusions du rapport Giraudet (6) (1980) que de la prise en compte des simulations économétriques. Par ailleurs, malgré des mises en garde sur les effets contre-productifs d'une compensation salariale, François Mitterrand se prononce pour une compensation totale de la réduction de la durée du travail. Certains, Jacques Delors notamment (2003, p. 149), ont attribué l'échec de la loi en matière d'emploi à cette compensation contraire à la logique de partage du travail.

La réduction de la durée hebdomadaire légale du travail à 35 heures, qui figurait parmi les promesses du candidat Mitterrand en 1981 revient en 1997, après une longue éclipse, dans le programme du Parti socialiste. Entre temps l'expérimentation de 1982 et l'application de la loi Robien de 1996 ont donné lieu à plusieurs évaluations. En outre, de nouveaux travaux ont tenté de mesurer l'impact d'une réduction de la durée du travail. La législation sur les 35 heures peut donc prendre appui sur un ensemble d'études plus fourni et sur un début d'expérimentation.

Évaluation de l'expérience de 1982

De nombreux travaux tentent d'évaluer les effets en termes d'emploi de l'ordonnance du 16 janvier 1982 (7). Leurs conclusions font apparaître d'importantes divergences. Dans la conjoncture maussade des années 1983-1984, il n'est pas surprenant que les données qui ressortent des premières estimations ne créditent pas la réduction de la durée légale du travail d'un fort effet positif sur l'emploi. Une première enquête par voie postale est menée par l'INSEE en septembre 1982. Sur la base du dépouillement des réponses émanant de 3 700 entreprises, on situe le nombre d'embauches, du fait de la réduction d'une heure de la durée hebdomadaire de travail dans l'industrie et le commerce, dans une fourchette allant de 14 000 à 28 000 (MARCHAND, RAULT, TURPIN, 1983, p. 11). Cependant cette évaluation extrêmement rapide, si elle a le mérite de reposer sur une enquête auprès des entreprises, ne peut suffire à mesurer tous les effets du passage de la durée légale à 39 heures. Tout d'abord, elle ne prend pas en compte plusieurs

(5) Une réflexion sur les effets de la réduction de la durée du travail sur la compétitivité et sur l'emploi avait déjà été menée au Commissariat Général du Plan lors de la préparation du VI^{ème} Plan (DURIEUX, MADINIER, 1971). La question de la durée du travail avait aussi fait l'objet d'un rapport lors du V^{ème} Plan.

(6) En 1980, après l'échec des négociations sur les « conditions et la durée du travail », le Premier Ministre Raymond Barre demande à Pierre Giraudet de préparer un rapport dégageant des pistes d'accord (FREYSSINET, *op. cit.* p. 9).

(7) Nous ne mentionnons ici que les études économiques. Mais, de nombreux travaux de type sociologique ainsi que des monographies d'entreprises ont décrit les modalités d'application des trente-neuf heures et en ont évalué les effets.

secteurs d'activité dont le bâtiment et les transports, en second lieu elle ne considère que les embauches et « oublie » les licenciements liés à ce facteur et, en sens inverse, les licenciements évités. En outre, cette enquête précoce ne peut comptabiliser les effets à terme de la RTT. Passés les premiers mois, les entreprises peuvent en effet réduire leur emploi après l'avoir accru ou, au contraire, embaucher. Il reste qu'un des principaux intérêts de cette enquête est la mise en évidence d'importants effets de productivité puisque seulement 26 % des entreprises déclarent avoir procédé à des embauches et 10 % avoir annulé ou réduit les licenciements envisagés (*op. cit.* p. 10). Ceci est confirmé par l'importance du nombre d'entreprises industrielles qui ont augmenté le rythme de travail ou diminué les temps morts (18 %) (*ibid.*).

Une autre évaluation effectuée au cours des mois qui suivent aboutit à un chiffre légèrement supérieur de 60 à 70 000 emplois intégrant les suppressions évitées (FRANK, TREGOAT, 1983). Cette estimation s'appuie sur l'analyse des évolutions de l'emploi en 1981 et 1982 et tente d'isoler l'effet RTT. Son ingéniosité ne diminue cependant pas sa fragilité étant donnée la faiblesse des effets mesurés. En s'appuyant sur ces deux évaluations ainsi que sur une enquête du Centre de gestion scientifique de l'École des Mines de Paris (PÉPIN et TONNEAU, 1983), COLIN, ELBAUM et FONTENEAU estiment l'effet des 39 heures à 25 000 emplois préservés dans l'industrie et 10 000 créés dans le tertiaire marchand (1984, p. 112-114). Ces premières estimations sont tout à la fois fragiles par leur méthode et par leur manque de recul et relativement concordantes quant à la faiblesse des incidences sur l'emploi de la réduction de la durée du travail de 1982. La cause semble alors entendue, d'autant que les pouvoirs publics renoncent à la perspective initiale des 35 heures (FREYSSINET, *op.cit.*, p. 138).

Il faut attendre 1992 pour une nouvelle évaluation. Elle est proposée par Gilbert CETTE (1992) qui confronte les hypothèses *ex ante* testées dans les modèles économétriques avec ce qui s'est effectivement passé. Il chiffre l'amplitude de la RTT qu'il estime se situer entre 4 % et 5 % de la durée annuelle et l'évolution de la durée d'utilisation des équipements pour laquelle il retient une baisse de 0,5 %. Par ailleurs, il estime *a posteriori* que les gains de productivité ont compensé à hauteur d'environ 60 % la baisse de la durée du travail. Quant au niveau de la compensation salariale, même *ex post*, il est difficile de l'établir. CETTE la situe dans une fourchette de 12,5 % à 100 % et retient une compensation totale. Sur ces bases, les

simulations donnent une création d'emplois à hauteur de 85 000 la première année et 145 000 au bout de trois ans. Ces résultats sont inférieurs à ceux anticipés par les modèles mais supérieurs aux premières estimations *ex post* reposant sur des données d'enquête. Il n'est pas nécessaire de souligner la fragilité des hypothèses retenues, notamment pour le niveau de durée d'utilisation des équipements, en revanche, il faut insister sur les présupposés du modèle qui réagit positivement à une réduction de la durée du travail, dès lors que la durée d'utilisation des équipements est maintenue (8).

Plus récemment, CRÉPON et KRAMARZ (2002) ont également tenté de mesurer les effets sur l'emploi de l'ordonnance de 1982 sur la base de données micro-économiques provenant de l'Enquête emploi. Ils établissent que le taux de perte d'emploi a été supérieur parmi les salariés touchés par l'ordonnance et plus nettement pour ceux rémunérés au SMIC. Cet effet négatif serait attribuable à la compensation salariale. Cette approche a été fortement critiquée, notamment par GUBIAN (CGP, 2001, p. 90) qui reproche aux auteurs la fragilité de leurs sources statistiques, la non prise en compte de la variation des flux d'entrée dans l'emploi et la difficulté d'attribution des augmentations de salaire. Il n'en reste pas moins que les conclusions de cette évaluation confirment que, sur la base de l'analyse du comportement de demande de travail des entreprises, une RTT avec compensation salariale n'est pas susceptible de créer des emplois (CAHUC, 2001), ce qui apparaissait déjà dans l'enquête de l'INSEE de 1982.

Il existe au moins un point de convergence entre ces différents travaux, l'importance du comportement des salaires après une réduction de la durée du travail. La compensation salariale a un effet négatif sur l'emploi, plus accentué dans les approches micro-économiques mais également sensible dans les modèles macroéconomiques d'inspiration keynésienne. Cette leçon sera retenue dans les expérimentations ultérieures.

Évaluations macroéconomiques des effets du passage à trente-cinq heures

On peut à la suite de GUBIAN (CGP, 2001, p. 86-90) distinguer quatre générations d'évaluations macroéconomiques. Après la première que nous venons de présenter, qui précède et suit immédiatement l'ordonnance de 1982, une deuxième généra-

(8) Une version synthétique de cette évaluation est présentée dans CETTE, TADDÉI, 1997, p. 105-111.

tion se focalise sur la question de la durée d'utilisation des équipements. Ce point dont l'importance avait déjà été soulignée par les premières simulations fait l'objet de plusieurs travaux menés en particulier par Gilbert CETTE et Dominique TADDÉI. Ces auteurs démontrent qu'une augmentation de la durée d'utilisation des équipements par le développement du travail posté, couplé à une réduction du temps de travail peut se traduire par une progression de l'emploi. En prenant l'hypothèse d'un allongement de la durée d'utilisation des équipements de 2,3 heures par le passage d'une équipe travaillant 39 heures à deux équipes travaillant chacune trente heures dans 1/9 des emplois industriels et en supposant que 25 % de l'accroissement des capacités de production est déclassé, on aboutit au terme de cinq ans à la création de 289 000 emplois dans les secteurs industriels (CETTE, DURAND, THYL, 1986, p. 14-15). Les conclusions de ces simulations seront reprises et enrichies par d'autres simulations et systématisées par Dominique TADDÉI (1988) qui forgera l'acronyme 2RT (réduction-réorganisation du temps de travail). TADDÉI teste plusieurs hypothèses à l'aide du modèle DMS, découplant l'évolution de la durée du travail de la durée d'utilisation des équipements. La variante synthétique la moins favorable (baisse d'une heure en moyenne de la durée hebdomadaire, accroissement de 2,3 heures de la durée d'utilisation des équipements, compensation salariale totale, gains de productivité de 25 %) génère un gain de 289 000 emplois au bout de 5 ans. L'augmentation de la durée d'utilisation des équipements a l'avantage de sortir par le haut du dilemme compensation salariale ou création d'emplois. Les gains de productivité qu'elle permet financent la compensation salariale sans nuire à la compétitivité des entreprises. Ce sillon sera labouré à maintes reprises au cours de ces années et ses vertus présentées dans plusieurs articles et ouvrages (CETTE, TADDÉI, 1997, p. 105-144 ; CETTE, TADDÉI, 1993 notamment). Cette approche théoriquement séduisante bute toutefois sur un obstacle pratique qui n'échappe pas complètement à ces auteurs : la difficulté de sa mise en œuvre. Accroître la durée d'utilisation des équipements suppose en effet que la demande soit suffisante pour absorber le surplus d'offre qu'elle génère. En outre, elle se traduit par l'augmentation du recours au travail posté et des contraintes organisationnelles qui lui sont associées. Une partie des salariés risquent alors de payer la réduction de la durée du travail d'une dégradation de leurs conditions de travail.

Globalement, durant la période qui s'étend de 1983 à 1992, les études et prises de position en faveur d'une réduction de la durée du travail sont peu nombreuses. Il semble que l'échec de l'ordonnance de 1982, dans un contexte général de rigueur budgétaire et salariale, inhibe les velléités de

relance du partage du travail. La récession de 1992 fournit l'occasion d'un retour, quoique timide, des thèses en faveur de la réduction de la durée du travail. C'est à partir d'un constat d'impuissance face à la dégradation de l'emploi que l'idée de partage du travail resurgit. Dans cette période, quelques députés de la Droite parlementaire se convertissent à cette démarche et vont s'opposer aux instances patronales et à la plus grande partie de la Droite. Toutefois, les propositions de ces députés emmenés par Gilles de Robien se différencient sur un point essentiel de celles de la gauche, le rôle des pouvoirs publics. La loi Robien de juin 1996 se fonde exclusivement sur des mécanismes incitatifs sans modifier la durée légale du travail. Les entreprises qui réduisent leur durée du travail d'au moins 10 % et créent ou sauvegardent une même proportion d'emplois bénéficient d'exonérations substantielles de charges sociales. Il n'y a aucune obligation à cela, les entreprises gardent l'initiative de la réduction de la durée du travail. Ce regain de faveur de la politique de partage du travail trouve sa source notamment dans les travaux du Commissariat Général du Plan. Le groupe « Perspectives du XI^{ème} Plan » (CGP, 1993) mentionne les potentialités d'une réduction du temps de travail en France. Cependant la tonalité d'ensemble est très prudente. La baisse du coût du travail par une exonération partielle des cotisations sociales à la charge des employeurs est privilégiée en tant que modalité d'action pour enrichir la croissance en emplois. Le partage du travail, éventuellement couplé à cette mesure est envisagé sous réserve d'une non compensation salariale. Toutefois la formulation des experts témoigne de leur extrême prudence :

« La réduction de la durée du travail apparaît donc comme un moyen complexe, risqué mais efficace, de lutte contre le chômage. Il serait clairement contre-productif d'organiser une nouvelle étape similaire à celle de 1982. En revanche, il serait absurde de renoncer à favoriser des réductions progressives, décentralisées, et micro économiquement efficaces du temps de travail » (op. cit., pp. 83 et 323).

Le Commissaire général du Plan, Jean-Baptiste de Foucauld se fait lui-même l'écho de cette prudence dans la préface de l'ouvrage et suggère de coupler baisse du coût du travail et « baisse annuelle de 1 % du temps de travail sans compensation salariale » (op. cit. p. 7). La loi Robien s'inspire de toute évidence de cette nouvelle approche.

L'OFCE étudie à la même époque plusieurs variantes de partage du travail à l'aide de son modèle Mosaïque (CONFAIS, CORNILLEAU, GUBIAN, LERAIS et STERDYNIAK, 1993). Les auteurs testent la solution du partage direct du travail après avoir passé en revue plusieurs autres politiques jugées

insuffisantes. Ils estiment « *qu'il s'agit du moyen le plus efficace pour réduire de manière significative le niveau du chômage dans un délai raisonnable* », sans toutefois omettre de signaler que cette mesure « *présente des risques nombreux* » et qu'elle « *suppose, comme toutes les autres mesures appliquées sur une échelle suffisante, une forte baisse du revenu des actifs occupés.* » (op. cit. p. 11). Les conditions énoncées pour la réussite du partage du travail sont les mêmes que celles qui avaient été mises en évidence dans les simulations précédentes : non compensation salariale, réorganisation de la production, augmentation de la durée d'utilisation des équipements. Point crucial, la baisse des cotisations sociales qu'autorise la diminution du chômage permet de limiter la perte de pouvoir d'achat des salariés sans accroissement du coût du travail. La variante avec réorganisation dans l'industrie et compensation salariale jusqu'à 1,5 SMIC, accompagnée d'une baisse des cotisations sociales employeurs se révèle très favorable à l'emploi. Dans cette hypothèse, Mosaïque fait apparaître au bout de cinq ans une augmentation de près de 2,5 millions d'emplois. Ce résultat n'est obtenu qu'au prix du respect de conditions extrêmement sévères. Les auteurs l'admettent :

« *La réduction du temps de travail suppose l'adhésion collective des Français à un projet porteur d'une société plus solidaire, mais qui implique aussi de forts sacrifices individuels* » (op. cit. p. 12).

Cet écart entre l'intérêt collectif et certains intérêts individuels justifierait l'intervention de l'État.

« *Celle-ci pourrait prendre la forme d'une loi-cadre fixant un délai suffisamment long pour que toutes les entreprises puissent s'adapter.* » (ibid.).

Le scénario des lois Aubry est ici ébauché : association d'une intervention étatique avec une baisse des cotisations sociales des employeurs. Le postulat de l'incapacité des acteurs sociaux à faire passer l'intérêt collectif avant leurs intérêts individuels fonde la légitimité de l'intervention de l'État, tandis que la croissance de l'emploi attendue permet d'abonder les caisses des régimes sociaux et justifie de ristourner une partie de cette manne aux employeurs par la baisse de leurs charges sociales, afin qu'ils puissent maintenir le niveau des salaires sans qu'il leur en coûte. On mesure rétrospectivement le rôle qu'a pu jouer cet article dans la genèse des lois Aubry. Néanmoins, une lecture plus critique était possible (BOISARD, 1997), c'est d'ailleurs celle que semble faire en préface, Jean-Paul FITOUSSI (1993) quand il écrit, à propos

de la politique de partage du travail que « *les conditions de son efficacité sont si nombreuses, et certaines si peu probables, qu'on doute qu'elles puissent être effectivement réunies* ».

L'essentiel est dit : tout dépend de conditions de mise en œuvre qui ne sont pas à la disposition des pouvoirs publics. À supposer que les modèles soient pertinents dans leur évaluation, ils ont pour principal mérite d'indiquer les conditions de réussite d'une politique de partage du travail, secondairement d'en mesurer les effets. C'est pourtant, magie des chiffres, sur les effets potentiels que l'attention va se focaliser.

Une dernière vague d'évaluation des effets du partage du travail accompagne la préparation et la mise en œuvre des lois Aubry. Elle n'apporte pas d'enseignements majeurs par rapport aux travaux précédents, elle permet cependant d'affiner les estimations en testant un plus grand nombre de scénarios. Les principales variables testées sont à nouveau le niveau de compensation salariale, l'évolution de la durée d'utilisation des équipements, les gains de productivité et la réduction des cotisations sociales employeurs. Le but de ces simulations, en particulier celles réalisées à la demande de la DARES, demeure l'analyse des conditions qui aboutissent aux effets sur l'emploi les plus importants et les plus durables (DARES, SEMEF-BDF, OFCE, 1998, p. 2). Sans surprise, la mission d'analyse économique de la DARES conclut, sur la base des simulations économétriques de la Banque de France et de l'OFCE, que les effets sur l'emploi sont d'autant plus marqués que les gains de productivité horaire sont limités, que le coût salarial est contenu, que la production est réorganisée et que les charges sociales sont réduites (op. cit., p. 29-30). Selon les simulations de la Banque de France, une réduction de 10% de la durée du travail se traduirait par une création de 700 000 emplois au bout de 10 ans, à condition qu'il n'y ait pas de compensation salariale ou, qu'elle soit suivie d'une modération salariale « *très exigeante* » (9) (op. cit. p. 55-56). Les estimations de l'OFCE sont assez proches de ces dernières. Le scénario le plus favorable est celui d'une réduction de la durée du travail à 35 heures avec compensation salariale modérée, réorganisation de la production et baisse des cotisations sociales des employeurs. Ce scénario débouche sur la création de 700 000 emplois dans le secteur marchand alors qu'un scénario sans réorganisation et avec compensation salariale intégrale ne permet de créer que 230 000 emplois. Les auteurs en concluent que « *la maîtrise des conditions de passage aux 35 heures*

(9) Ces scénarios intègrent l'étalement de la réduction de la durée du travail sur trois ans pour les entreprises marchandes de plus de 10 salariés, des gains de productivité, l'abaissement du taux de cotisations sociales.

est un élément essentiel pour la réussite de la politique engagée » et que « *C'est aux partenaires sociaux et à l'État de trouver les voies qui permettent de se rapprocher le plus possible des hypothèses favorables.* » (CORNILLEAU, HEYER, TIMBEAU, 1998a, pp. 89-90).

Dès le projet de loi sur les trente-cinq heures connu, les mêmes auteurs (CORNILLEAU, HEYER, TIMBEAU, 1998b) (10) ont tenté d'en mesurer les effets potentiels. Ils établissent à partir de scénarios microéconomiques que les aides de l'État sous forme d'exonération forfaitaire des cotisations sociales des employeurs permettent à une entreprise à bas salaires de passer à trente-cinq heures en compensant ses salaires, sans dégradation de ses coûts. En revanche, une entreprise versant des salaires plus élevés devra demander à ses salariés un effort de modération salariale. Au plan macroéconomique, sous les hypothèses « *d'une compensation salariale de 70 %, d'un maintien de la durée d'utilisation des équipements et de gains de productivité de 5,1 %* », le passage à trente-cinq heures « *conduit à une hausse supplémentaire de 150 000 emplois par an en moyenne au cours des années 1998-2000* » (*op. cit.*, p. 7) soit 450 000 emplois sur 3 ans pour les seules entreprises de plus de 20 salariés. Une compensation salariale intégrale amputerait ce résultat de 130 000 emplois (*op. cit.*, p. 8). Les auteurs font ainsi la démonstration de la sensibilité des effets emplois au niveau d'une compensation salariale effective. Ils suggèrent en conclusion que pour accroître et prolonger les créations d'emploi, « *les partenaires sociaux s'engagent dans un processus de maîtrise collective de partage du revenu* » (*ibid.*). À défaut, ils craignent que l'effet emploi des trente-cinq heures ne s'épuise. Mais ce comportement des partenaires sociaux ne dépend évidemment pas des pouvoirs publics et suppose un changement radical des relations sociales qui prévalent en France, c'est la limite du volontarisme politique fondé sur l'action législative. La préface de Jean-Paul FITOUSSI (1998) introduit une note de prudence sinon de scepticisme par rapport à ces estimations, dont il faut « *en permanence garder à l'esprit la nature exploratoire* » et qui « *valent davantage par leur vertu pédagogique que par leur capacité prédictive* ». Il souligne à son tour que « *les conditions favorables seraient celles où salariés et chômeurs partagent entre eux emploi et revenu de façon à ce qu'il n'en coûte rien aux entreprises* » mais aussi que cela « *dépend de la bonne tenue de la négociation sociale et de l'intérêt bien compris des acteurs collectifs* ». On saisit les raisons du titre donné à cette présentation : « *Utopie pour l'emploi* ». Le

partage du travail, selon ces estimations économétriques, peut se réaliser, mais les conditions de sa pleine réussite résident dans un comportement coopératif des acteurs collectifs que l'on peut juger utopique si l'on s'en tient aux données de l'observation et qui passe par l'ouverture de négociations au plus haut niveau.

Le bémol des approches microéconomiques

Les modèles macroéconomiques précisent les conditions nécessaires au bon déroulement d'un scénario de partage du travail. La modération salariale, quelle qu'en soit la modalité, apparaît comme la principale de ces conditions. Or elle suppose un accord des salariés pour privilégier l'objectif d'amélioration de l'emploi par rapport à celui de progression du pouvoir d'achat et une attitude coopérative des directions d'entreprises. Seul un accord collectif interprofessionnel national serait susceptible de garantir ces engagements. Il faut en outre, pour que ce scénario se déroule correctement, que l'ensemble des agents concernés : salariés et entreprises, se plient individuellement à la règle définie collectivement. Mais ces conditions ne relèvent pas de la simulation par les modèles macroéconométriques.

Pour leur part, les approches microéconomiques, du moins certaines, ont la capacité d'analyser les comportements des acteurs, notamment en matière de salaires. En France, dans ce domaine, les travaux de type macroéconomique ont longtemps été privilégiés. Toutefois à partir de 1994, une série de travaux menés sous l'impulsion de Pierre CAHUC (1994) ou coordonnés par lui, ont entrepris d'analyser le comportement des acteurs suite à la modification de la durée légale ou conventionnelle du travail. Ces travaux, qui ont donné lieu à un ouvrage (D'AUTUME, CAHUC, 1997) dont une courte synthèse est présentée dans un article (CAHUC, GRANIER, 1998), ont été entrepris avant que ne soit connu le scénario de passage à 35 heures. Ils anticipent une négociation collective qui, en réalité, n'existera qu'au niveau des branches et des entreprises. Leur principal mérite est de tenter de prédire le comportement des acteurs en matière de salaires. Partant des préférences exprimées par les salariés dans les sondages en faveur d'une progression de leur pouvoir d'achat, les auteurs concluent que dans le cadre des institutions existantes, il est peu probable que les négociations débouchent sur une modération salariale, car pour

(10) Une version plus détaillée de cette étude exposant en annexe les différentes simulations effectuées a été publiée dans la revue de l'OFCE (CORNILLEAU, HEYER, TIMBEAU, 1998c).

les salariés « *le poids accordé à l'objectif emploi est nécessairement limité* » (*op. cit.*, p. 115). Considérant qu'elle n'est « *souhaitée ni par les entreprises, ni véritablement par les salariés* », ils présument que « *la réduction du temps de travail ne peut avoir, au mieux, que des effets très limités sur l'emploi* » (*op. cit.* p. 119). Ils suggèrent finalement, pour que se réalise un certain partage du travail, une transformation des structures de négociation afin que les intérêts des chômeurs soient mieux pris en compte (*ibid.*). Ces approches ont été fortement critiquées pour leur irréalisme et leur simplisme dans la modélisation du comportement des agents (CORNILLEAU, SAGLIO, 1998). Mais, s'il est vrai que la modélisation microéconomique schématise à outrance les comportements en se fondant sur l'axiome de la rationalité optimisatrice, on peut adresser des reproches de même ordre aux approches macroéconomiques et à toute tentative de modélisation des comportements individuels et collectifs. Il convient donc de garder à l'esprit que ces modèles ne peuvent rendre compte de l'ensemble des interactions et que leur apport se limite à donner un éclairage sur les principaux mécanismes en jeu. À cet égard, plutôt que d'opposer modèles macroéconomiques et modèles microéconomiques, il paraît plus judicieux de les considérer comme complémentaires. On remarquera que leurs conclusions sont d'ailleurs convergentes sur certains points et que leur vraisemblance doit être estimée en fonction des situations institutionnelles qui prévalent.

À cet égard, la question qui peut se poser en 1997-1998 est la suivante : quelle est l'approche la plus pertinente compte tenu à la fois de la nature des relations sociales et du mode d'intervention des pouvoirs publics ? Ce n'est pas s'avancer outre mesure que de considérer qu'on est loin de la situation souhaitée par les économistes de l'OFCE et notamment de Jean-Paul FITOUSSI et plus proche de celle formalisée dans les modèles microéconomiques de négociation. Une négociation collective nationale entre patronat et syndicats ouvriers aurait éventuellement pu déboucher, non sans difficultés et atermoiements de part et d'autre, sur un accord cadre et réunir les conditions favorables à un partage du travail, mais ce ne fut pas le choix du gouvernement de l'époque qui opta pour une fixation non négociée de la nouvelle durée légale du travail. Il mettait ainsi un terme au mince espoir d'un scénario coopératif.

Loi cadre plutôt que négociation centrale

Le gouvernement de gauche à majorité socialiste issu des élections législatives anticipées de mai-juin 1997 se devait de s'attaquer en priorité au chômage qui atteignait alors des sommets (taux de chômage de 12,2 % en mai 1997, au sens du BIT). Dans une conjoncture de croissance faible, et même en misant sur une relance, il était évident que la seule croissance ne pouvait suffire à réduire rapidement le niveau du chômage. La réduction de la durée du travail pouvait apparaître dans ce contexte comme un moyen efficace de création d'emplois. Une fraction de la droite parlementaire militait également en ce sens et la mesure figurait dans le programme du Parti socialiste. Il n'est donc pas étonnant que le gouvernement de Lionel Jospin ait pris la décision de relancer la baisse de la durée du travail demeurée au même niveau depuis 1983. Il apparaissait également que, malgré son succès relatif (FIOLE, ROGER, 2002), la voie proposée par Gilles de Robien n'était pas à la mesure du problème et que, par ailleurs, sa généralisation aurait été très coûteuse pour les finances publiques (DOISNEAU *et al.*, 2000). Dès lors, le gouvernement avait le choix entre deux types d'action pour engager une réduction de la durée du travail à grande échelle : le changement de la durée légale ou l'incitation à la négociation collective interprofessionnelle à l'instar de ce qu'avait fait avec un certain succès le gouvernement néerlandais en 1982 (BASTIAN *et al.*, 1989) (11). Il devait finalement donner la préférence à la baisse de la durée légale sans totalement renoncer à l'incitation, mais en abandonnant la recherche d'un accord national entre organisations syndicales et patronales (12).

Pour se justifier d'avoir annoncé une loi-cadre sans attendre un accord national interprofessionnel, le gouvernement a invoqué l'incapacité des partenaires sociaux à déboucher sur un accord concernant la durée du travail ainsi que l'opposition résolue du patronat. Ces arguments ne sont pas sans fondement. En vingt ans, les partenaires sociaux ne sont parvenus à signer qu'un seul accord sur le temps de travail. En février 1995, à l'initiative de Jean Gandois, président du CNPF, ils avaient entamé des négociations interprofessionnelles globales qui devaient déboucher sur cinq accords dont l'un sur le temps de travail, non signé par la

(11) L'accord de Wassenaar qui ne fixait pas de durée du travail obligatoire encourageait les partenaires sociaux à conclure des accords de branche pour ramener la durée du travail à 38 heures.

(12) Martine Aubry a maintes fois affirmé qu'elle avait privilégié la négociation, ce que confirment les chiffres des accords de branche et d'entreprises : 55 000 accords d'entreprises signés en deux ans et demi, (DAYAN, 2002, p 149). Mais ces négociations étaient subordonnées à la loi et devaient se maintenir dans le cadre qu'elle traçait, en particulier celui de la durée hebdomadaire de 35 heures et du contingent d'heures supplémentaires.

CGT, le 31 octobre 1995 (FREYSSINET, 2004, p. 151-153). Pour l'essentiel, cet accord, qui ne modifie pas la durée du travail, instaure une obligation trisannuelle de négociation de branche sur l'ensemble des questions liées au temps de travail et crée un observatoire paritaire de suivi de la négociation. Malheureusement, malgré sa modestie, cet accord n'a pas réellement été mis en oeuvre. Il n'a en effet donné lieu qu'à 28 accords de branche, sur les 128 branches de plus de 10 000 salariés. Dans la plupart des cas, ces accords ont introduit une annualisation du temps de travail en contrepartie d'une faible réduction du temps de travail et sans engagement en matière d'emplois. La rencontre de bilan prévue fin 1996 n'aura pas lieu. Cet échec incitera le gouvernement Juppé à adopter la loi d'incitation à la réduction du temps de travail connue sous le nom de loi Robien.

Évidemment, ce bilan ne suscite pas l'optimisme sur les potentialités de la négociation interprofessionnelle sur la durée du travail. Mais pouvait-on pour autant tenir pour définitive cette incapacité des partenaires sociaux à conclure et à mettre en oeuvre un accord substantiel sur le temps de travail, quelles que soient les circonstances politiques et sociales ? Le gouvernement Jospin n'a pas tenté le moindre essai de relance de la négociation, comme s'il était certain que c'eût été peine perdue. Mais, au-delà de ce réalisme ou de cette résignation, on peut aussi voir dans cette attitude la préférence des pouvoirs publics pour l'intervention de l'État, y compris dans le domaine social. Si le gouvernement a de bonnes raisons de douter de la possibilité d'un accord central sur le temps de travail, il semblerait aussi que cela l'arrange en lui laissant les coudées franches.

En 1997, le nouveau Premier Ministre annonce donc son intention d'appliquer les 35 heures sans préciser par quelle méthode. Cette annonce qui correspond à une promesse électorale soulève l'opposition immédiate du patronat, qui affirme une hostilité de principe aux 35 heures et, plus généralement, à toute mesure générale de partage du travail (13). Plus exactement, le CNPF refuse la procédure envisagée d'une loi-cadre sur la durée du travail et d'une date butoir. Or, c'est ce que réclament la plupart des organisations syndicales. Le gouvernement convoque l'ensemble des partenaires sociaux le 10 octobre 1997 à une conférence nationale sur l'emploi, les salaires et le temps de travail. Le Premier Ministre y annonce le passage

aux trente-cinq heures au 1^{er} janvier 2000. Dès lors, la durée légale du travail n'est plus négociable. Il ne reste à négocier au niveau des branches et des entreprises que les modalités et le rythme d'application de la nouvelle norme légale. Le CNPF qui espérait encore que la négociation porterait sur la durée légale et son calendrier d'application considère l'annonce gouvernementale comme un *casus belli*. Son Président s'estimant « floué », selon ses propres mots (14), remet sa démission. Cet épisode va renforcer l'hostilité du patronat adhérent au CNPF aux réformes du gouvernement de Lionel Jospin.

Pouvait-il en aller autrement ? Entre les positions syndicales, les promesses électorales du parti socialiste et le point de vue patronal, la conciliation apparaît *a priori* difficile sinon impossible. Il reste qu'en se rangeant au point de vue syndical, le gouvernement n'a pas joué la carte de la négociation. Il est très improbable qu'une négociation ait spontanément débouché sur un accord de réduction de 10 % de la durée du travail, mais elle aurait éventuellement pu se conclure par un accord sur des mesures favorisant l'emploi et une baisse de la durée du travail, en contrepartie d'une annualisation dans certaines branches professionnelles. Jean Gandois avait annoncé que les entreprises seraient amenées, pour preuve de leur responsabilité sociale face au chômage, à s'engager « dans une série d'actions pour développer l'emploi dans ce pays » (15). Mais il est quasi certain que l'objectif des 35 heures n'aurait pas été atteint rapidement par cette voie. Le sachant, le gouvernement a donc opté pour la loi en préalable de la négociation.

De toute évidence, le seul moyen de réduire dans des délais brefs la durée du travail de 10 % était donc de décréter les trente-cinq heures. Mais l'objectif du gouvernement n'était pas de ramener la durée légale à trente-cinq heures, c'était de créer assez rapidement plusieurs centaines de milliers d'emplois, la réduction du temps de travail n'étant que le moyen de cette action. La recherche des moyens pour parvenir à cet objectif aurait pu donner lieu à des négociations interprofessionnelles.

On ajoutera qu'au lendemain de son arrivée au pouvoir, le gouvernement de Lionel Jospin pouvait exiger des partenaires sociaux de rechercher un compromis sur les moyens les plus efficaces de création d'emplois, notamment par le biais d'une

(13) L'organisation patronale avait certainement oublié qu'en 1984, Yvon Chotard, qui était alors vice-président du CNPF, avait déclaré « Dans vingt ans, les 35 heures seront possibles. » (*L'Expansion*, 22 juin-5 juillet 1984, p. 60). Dans le même magazine, Edmond Maire, secrétaire général de la CFDT, favorable aux 35 heures, déclarait : « La durée du travail est trop disparate et les solutions trop diversifiées pour que l'on puisse préconiser une loi sur les 35 heures. » (*ibid.*).

(14) *Le Monde* du 12 octobre 1997.

(15) *Le Monde*, 18 septembre 1997.

RTT, ainsi que l'avait suggéré quelques années plus tôt le rapport Boissonnat (1995, p. 273) : « *L'annonce par le pouvoir politique d'une baisse programmée de la durée annuelle légale du travail devrait se traduire par des négociations collectives articulées entre le niveau interprofessionnel, les branches, les groupements d'entreprises et les entreprises* ».

Une loi inspirée par l'expertise macroéconomique

L'analyse des ressorts de ce choix relève pour une large part de la politologie et déborde du cadre de cet article. Nous pouvons cependant apporter un éclairage sur certaines de ses raisons et implications. On fait l'hypothèse que le choix par le gouvernement de la voie d'autorité, au détriment de celle de la négociation nationale, s'explique tout à la fois par son aversion pour l'incertitude, par sa préférence pour la maîtrise du processus et pour la rapidité de l'action et surtout par sa conviction qu'il avait en mains tous les moyens nécessaires au succès de son action. Cette conviction reposait sur sa lecture des travaux macroéconométriques d'évaluation des effets de la réduction de la durée du travail.

Lancer une négociation interprofessionnelle sur la réduction de la durée du travail exposait en effet le gouvernement à des résultats incertains voire au risque d'un échec et lui faisait perdre la maîtrise du processus. Trop risquée et incertaine, cette voie a été écartée d'emblée par le gouvernement qui, pressé d'aboutir et de garder le contrôle de l'action, a opté pour un processus dont il était l'initiateur et qu'il contrôlait totalement : la modification législative de la durée légale du travail.

Cette décision s'appuie sur une certitude : celle de la réussite du scénario de partage du travail dès lors que sont respectées les conditions indiquées par les travaux macroéconomiques. Vingt ans de simulations convergentes de la réduction de la durée du travail ont donné au gouvernement l'assurance sans faille que, bien conduite, la réduction de 10 % de la durée du travail peut aboutir à la création de plusieurs centaines de milliers d'emplois. Cependant, si le levier de la loi lui permettait de réduire effectivement la durée du travail en portant à 35 heures au lieu de 39 heures la durée hebdomadaire légale, les variables clés : évolution des salaires, productivité, durée d'utilisation des équipements n'étaient pas sous le contrôle de l'État et il était impossible d'intégrer dans la loi des dispositifs de contrôle direct de ces variables. C'est sur ce point que se révèlent les limites du volontarisme législatif. Face à cette difficulté, le gouvernement, qui a renoncé à rechercher un compromis et suscité

l'opposition résolue du patronat, va tirer le parti maximum de l'action législative et tenter de susciter des accords collectifs de branche et d'entreprises par un subtil dosage d'incitation et de contrainte. La loi porte la trace de son effort pour encadrer les modalités de réduction de la durée du travail selon les recommandations des macroéconomistes. À défaut de pouvoir réglementer leur évolution, la loi use de divers moyens pour les orienter dans le sens souhaité. De fait, les textes législatifs adoptés ne se limitent pas à la réglementation de la durée du travail. Ils comportent notamment des incitations financières à la réduction du temps de travail. La loi du 13 juin 1998 qui occupe cinq pages du Journal Officiel en consacre deux pour le seul article 3 qui énonce les conditions d'attribution des exonérations des charges patronales aux entreprises qui anticipent le passage à 35 heures tout en créant de l'emploi (J. O. du 14/06/1998, p. 9 029-9 033). De même les articles 19 à 27 de la loi du 19 janvier 2000, soit cinq pages sur les dix-sept de la loi, décrivent les conditions et modalités d'attribution de l'allègement des cotisations sociales pour les entreprises qui appliquent les 35 heures (J. O. du 20/01/2000, p. 975-992). Ces articles sont au cœur du dispositif gouvernemental. S'inspirant des travaux de l'OFCE de 1993, les textes associent en effet baisse de la durée du travail et allègement des charges sociales pour les entreprises qui passent à 35 heures.

Pour favoriser l'accroissement de la productivité et de la durée d'utilisation des équipements, la loi élargit et facilite les possibilités de modulation et d'annualisation du temps de travail. La première loi incite les entreprises à réduire de 10 % leur durée du travail et à créer au moins 6 % d'emplois supplémentaires, encourageant *de facto* les entreprises à réaliser des gains de productivité. En outre, elle crée un dispositif d'appui et d'accompagnement pour aider les entreprises à se réorganiser à l'occasion de leur passage à 35 heures, afin d'améliorer leur productivité. Les entreprises, sous certaines conditions, peuvent bénéficier de la prise en charge par l'État d'une partie des frais de conseils (BOULIER, 1998, p. 69).

Le respect de la modération salariale est le point le plus délicat, d'autant que la loi de janvier 2000 stipule que les salariés payés au SMIC ne devaient pas voir leur salaire baisser lors du passage à 35 heures. Elle instaurait dans ce but une garantie mensuelle salariale comblant l'écart entre le SMIC 35 heures et le SMIC 39 heures. Même pour les salariés au SMIC, une certaine modération salariale existait néanmoins du fait de la moindre progression de la garantie mensuelle par rapport à celle du SMIC (DAYAN, 2002, p. 213-215). Malgré tout, il est évident que cette disposition de la loi entraine en contradiction avec la modération salariale souhaitée, d'autant que le SMIC poursuit sa progression

selon un mécanisme sur lequel le gouvernement n'a qu'une action limitée au « coup de pouce » gouvernemental qui s'ajoute aux mécanismes automatiques d'augmentation. Au final, le gouvernement Raffarin, n'aura d'autre choix, malgré son opposition aux lois instaurant les 35 heures, de procéder à une augmentation du SMIC horaire de 11,4 %.

Une négociation encadrée

Les lois Aubry ont été présentées par de nombreux commentateurs comme un puissant moyen de relance de la négociation collective. Pour Guy Groux notamment cette réforme « *s'appuie amplement sur la négociation collective, allant jusqu'à l'instituer en tant que modalité de l'action publique* » (2001, p. 12). Cela est vrai, en outre les chiffres témoignent de l'effectivité de la négociation collective sur les modalités d'application de la RTT (plus de 35 000 accords d'entreprise par an selon les chiffres du ministère du Travail). Mais ce constat appelle deux remarques, d'une part la négociation de branche et d'entreprise est rendue pratiquement obligatoire par la loi car c'est le moyen indispensable pour obtenir le bénéfice des allègements de charges sociales (16), d'autre part l'intensité de la négociation collective décentralisée ne compense pas l'absence de négociation au plus haut niveau et n'atténue nullement le caractère unilatéral de la décision de réduction à 35 heures de la durée légale du travail. Les lois de RTT ont donc dynamisé la négociation collective à un niveau décentralisé alors même que le gouvernement faisait le choix de ne pas négocier la durée du travail avec les partenaires sociaux au niveau national interprofessionnel, contribuant ainsi au processus de décentralisation de la négociation collective. On peut également craindre que, passée la période de négociation des accords de RTT, la négociation collective ne retombe à son étiaage et que les rapports entre les partenaires sociaux n'en soient pas transformés.

Conscient des limites des pouvoirs d'encadrement de la loi dans une économie de marché, notamment en matière de productivité, de durée d'utilisation des équipements ou de compensation salariale, le gouvernement a incité à la négociation de branche et d'entreprise. Formellement, la loi n'obligeait pas à négocier, mais en l'absence d'accord négocié, les entreprises ne pouvaient ni

bénéficier de l'allègement des charges sociales ni de la modulation de la durée du travail. Dans ces conditions, le choix des entreprises était fortement contraint. Non seulement, les entreprises sont « incitées » à rechercher un accord de réduction du temps de travail, mais les grandes lignes de l'accord sont dictées par la loi. Comme le souligne Laurent Duclos dans sa contribution au rapport du Commissariat Général du Plan, « *la force du droit assure ainsi la promotion des instruments nécessaires à la réalisation pratique du scénario optimal antérieurement formalisé par les économistes* ». (CGP, 2001, p. 252). Le niveau de compensation salariale est, selon l'expression de Jean-Louis DAYAN « *dessinée en creux* » (2002, p. 64) par l'allègement des cotisations sociales. Elle doit contribuer à rendre la réduction du temps de travail neutre pour l'entreprise, compte tenu des gains de productivité. Ce qui revient en moyenne à lui imputer une baisse différentielle de salaires, par rapport à la progression attendue de 2,5 % à 3,5 % sur deux ou trois ans (*ibid.*). L'accord des syndicats de salariés pour ce gel ou cette moindre progression salariale est présumé dans la mesure où ils obtiennent une réduction du temps de travail et des créations d'emplois. C'est le type même de compromis qui aurait pu théoriquement être obtenu au terme d'une négociation collective interprofessionnelle.

*

* *

Les certitudes issues des modèles macroéconométriques ont conforté les convictions du gouvernement Jospin alors que leur lecture attentive et la prise en compte des avertissements accompagnant les approches microéconométriques auraient pu inciter à plus de prudence et à la prise de risque de la négociation collective interprofessionnelle. Faute d'un tel accord préalable, le gouvernement a dû charger la loi en ajoutant aux articles définissant le nouveau régime de durée du travail des articles relatifs aux exonérations de charges sociales et aux modalités d'annualisation du temps de travail. Il en est résulté une loi particulièrement complexe, incompréhensible dans ses détails pour la majorité des PME (BOISARD, 2004) mais néanmoins insuffisante pour que le partage du travail puisse à coup sûr se dérouler dans les conditions optimales suggérées par les études macroéconométriques.

(16) La loi Fillon du 17 janvier 2003 a modifié le régime d'allègement des charges. À partir du 1^{er} juillet 2005, toutes les entreprises, y compris celles qui ne sont pas passées aux 35 heures bénéficieront d'un même coefficient maximal de réduction des cotisations sociales (26 % au niveau du SMIC). En attendant un régime transitoire est appliqué réduisant progressivement l'avantage des entreprises passées aux 35 heures par rapport aux autres.

Le gouvernement Jospin a d'emblée refusé de lancer une négociation nationale à l'issue incertaine, préférant favoriser la négociation d'entreprise pour parvenir au compromis qu'il souhaitait. Il a pu arguer pour justifier ce choix des échecs répétés de la négociation interprofessionnelle sur la réduction du temps de travail. Mais le choix de la négociation décentralisée encadrée par la loi relevait en fait d'une stratégie mûrement réfléchie : mettre en œuvre dans les meilleurs délais la recette supposée infaillible dictée par les modèles économétriques. Pour cela, la voie choisie était certainement la plus sûre et la plus efficace dans le court terme. Mais ayant provoqué l'opposition du patronat et dédaigné la garantie apportée par un éventuel accord national, le gouvernement Jospin s'est exposé de ce fait à une remise en question de la réforme des 35 heures.

Avant même le changement de gouvernement, des hésitations sur l'extension des trente-cinq heures aux petites entreprises ont surgi au sein même de la majorité. Par la suite, le gouvernement

Raffarin a affirmé sa volonté de revenir sur les 35 heures et a commencé par modifier le régime des heures supplémentaires pour permettre un accroissement de la durée effective du travail. Cette réforme de la réforme n'en est sans doute qu'à ses débuts. Certains établissements tels Bosch à Vénissieux ont d'ores et déjà dénoncé l'accord établissant les 35 heures. Le MEDEF qui n'était pas partie prenante d'un accord est d'autant plus à l'aise pour les contester.

En fin de compte, ce qui a été gagné en rapidité et en maîtrise du processus par la méthode volontariste du gouvernement Jospin risque aujourd'hui de se payer par une remise en question plus ou moins insidieuse de la loi, alors qu'un accord collectif interprofessionnel qui aurait été vraisemblablement plus modeste en termes de durée du travail et plus long à mettre en œuvre n'aurait pu être aussi aisément remis en question. Mais cette approche prudente n'était nullement dictée par les simulations économétriques et contrevenait au volontarisme politique.

On en a parlé dans la revue...

« Travail et emploi » et réduction du temps de travail

Plus de 50 articles sur ce thème, qui ouvre même le premier numéro de la revue, avec l'article de D. TONNEAU et M. PÉPIN (1979) (1) sur les conséquences des mesures de réduction du temps de travail : les auteurs s'interrogent sur la façon dont les décisions ont été prises en ce domaine, sur la base de quelles informations, et quelles en ont été les conséquences sur l'organisation et le fonctionnement de l'entreprise ou de la branche.

De nombreux dossiers seront ensuite consacrés au sujet, mais peu sur l'amont des négociations d'aménagement et réduction du temps de travail dans les entreprises.

L'article de Yves BAROU, François PERONNET et François RECHERIEUX (1982) (2) analyse le rôle des modèles macroéconomiques dans la réflexion sur la stratégie de réduction de la durée du travail, en mettant en évidence son fort effet sur l'emploi. Mais certains des mécanismes figurant dans les modèles semblent inadéquats à la description du processus de RTT. Ces instruments restent indispensables pour apprécier l'impact macroéconomique d'une telle mesure, mais une utilisation sans précautions peut conduire à des diagnostics peu assurés. La réduction de la durée du travail est considérée par les auteurs comme l'une des politiques les plus efficaces de lutte contre le chômage : mais ils soulignent déjà que la réussite d'un tel processus repose sur un ensemble de conditions qui doivent englober modalités d'organisation du travail, évolutions salariales et « *négozier en même temps l'ensemble des enjeux* ».

M. PÉPIN et D. TONNEAU (1983) (3) reviennent sur un échantillon de 20 entreprises qu'ils avaient étudiées en 1980, pour suivre leur évolution. Ils concluent : « *Ces considérations montrent que la problématique de la réduction de la durée du travail comme remède au chômage n'est pas spontanément inscrite dans les comportements des acteurs sociaux. Pour être efficace, cette problématique doit intégrer la question des contreparties économiques, en termes d'organisation, aux effets positifs sur l'emploi* ».

M. L.

(1) TONNEAU T., PÉPIN M., 1979 n°1 « Etude des conséquences des mesures de réduction de la durée du travail ».

(2) BAROU Y., PERONNET F., RECHERIEUX F. (1982) n°13, « Réduire la durée du travail : analyse macroéconomique et enjeux sociaux » juillet septembre.

(3) PÉPIN M., TONNEAU D., 1983, n°17, « La mise en œuvre des ordonnances de janvier 1982 sur les 39 heures et la 5^{ème} semaine de congés : l'apport de l'observation des entreprises ».

Bibliographie

ASSELAIN J.-C. (1974), « Une erreur de politique économique : la loi des 40 heures en 1936 », *Revue économique*, vol. 15, n° 4, juillet.

ASSELAIN J.-C. (1984), *Histoire économique de la France du XVIII^{ème} siècle à nos jours*, tome 2, De 1919 à la fin des années 1970, Paris, Points Seuil H72.

- D'AUTUME A., CAHUC P. (eds) (1997), *La réduction du temps de travail : une solution pour l'emploi ?*, Paris, Economica.
- BASTIAN J., HINRICHS K., VAN KEVELAER K.-H. (1989), « Problems of Employment Effective Working Time Policies – Theoretical Considerations and Lessons from France, The Netherlands and West Germany », *Work Employment and Society*, n° 3, pp. 323-349.
- BOISARD P. (1979), *Bilan des recherches sur la réduction de la durée du travail*, miméo, Centre d'études de l'emploi.
- BOISARD P. (1997), « Partage du travail : les pièges d'une idée simple », in *Le travail, quel avenir ?*, P. BOISARD et al., Paris, Gallimard Folio actuel, n° 55, pp. 160-174.
- BOISARD P. (2004), *Working Time Policy in France*, Document de Travail, Centre d'études de l'emploi.
- BOISSONNAT J., prés. (1995), *Le travail dans vingt ans*, Paris, Commissariat Général du Plan – Odile Jacob.
- BOULIER K. (1998), *Maîtriser la réforme des 35 heures*, Paris, Éditions Liaisons.
- CAHUC P. (2001) « Les expériences françaises de réduction du temps de travail : moins d'emplois et plus d'inégalités » *Revue Française d'Économie*, 15 (3), pp. 141-166.
- CAHUC P., GRANIER P. (1998), « La réduction du temps de travail : une solution pour l'emploi ? », *Travail et Emploi*, n° 74, pp. 111-119.
- 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 », *mimeo*, Banque de France, DEER-SEMEF, n° 92-50/1, 24 juin.
- CETTE G., DURAND B., THYL T. (1986), « Réorganiser le travail : une solution pour l'emploi ? », *Économie et Statistique*, n° 184, janvier, pp. 3-23.
- CETTE G., TADDÉI D. (1993), « Les effets économiques d'une réduction – réorganisation du travail », in *Le temps du travail*, BOULIN, CETTE, dir., Paris, Syros, pp. 171-192.
- CETTE G., TADDÉI D. (1997), *Réduire la durée du travail. De la théorie à la pratique*, Paris, Librairie Générale française, Le Livre de Poche Références, LP11.
- CGP – Commissariat général du Plan (1978), *VII^{ème} Plan, rapport du comité Emploi et Travail*, Paris, La Documentation française.
- CGP – Commissariat général du Plan (1993), *L'économie française en perspective*. Rapport du groupe « Prospectives du XI^{ème} Plan » présidé par Jean-Michel Charpin, Paris, La Découverte / La Documentation française.
- CGP – Commissariat général du Plan (2001), *Réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation*. Rapport de la commission présidée par Henri ROUILLEAULT, Paris, La Documentation française.
- CHARPIN J.-M., MAIRESSE J. (1978), « Réduction de la durée du travail et chômage. Éléments de réflexion en forme de modèle », *Revue économique*, n° 1, janvier, pp. 189-206.
- CHATRIOT A. (2002), *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*, Paris, La Découverte.
- COLIN J.-F., ELBAUM M., FONTENEAU A. (1984), « Chômage et politique de l'emploi 1981-1983 », *Observations et diagnostics économiques*, n° 7, avril, pp. 95-122.
- CONFAIS É., CORNILLEAU G., GUBIAN A., LERAIS F. et Sterdyniak H. (1993), « 1993-1998 : Veut-on réduire le chômage ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 112, mars.
- CORNILLEAU G., HEYER É., TIMBEAU X. (1998a), « Simulations à propos de la réduction du temps de travail », in DARES, SEMEF-BDF, OFCE, *L'impact macro-économique d'une politique de RTT : l'approche par les modèles macroéconomiques*, Document d'études DARES n° 17.
- CORNILLEAU G., HEYER É., TIMBEAU X. (1998b), « Les 35 heures en douceur ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 171, janvier, pp. 2-8.
- CORNILLEAU G., HEYER É., TIMBEAU X. (1998c), « Le temps et l'argent : les 35 heures en douceur ? », *Revue de l'OFCE*, n° 64, janvier, pp. 17-68.
- CORNILLEAU G., SAGLIO J. (1998), « Réflexions sur l'article de Pierre Cahuc et Pierre Granier », *Travail et Emploi*, n° 74, pp. 121-123.
- DARES, SEMEF-BDF, OFCE (1998), *L'impact macro-économique d'une politique de RTT : l'approche par les modèles macroéconomiques*, Document d'études DARES n° 17.
- DAYAN J.-L. (2002), *35 heures, des ambitions aux réalités*, Paris, La Découverte, coll. Alternatives économiques.
- DELORS J. (2003), *Mémoires*, Paris, Plon.
- DOISNEAU L., ARNAULT S., BARTOUILH DE TAILLAC C., ROEDERER T., SERRAVAIL S. (2000), « La réduction du temps de travail d'un dispositif à l'autre : Une comparaison des conventions Robien et Aubry », *Premières Informations et Premières Synthèses*, septembre, n° 37.2.

- DURIEUX B., MADINIER P., « Dossier sur la durée du travail », in *Rapport de la Commission Emploi du VI^{ème} Plan*, Paris, La Documentation française.
- Échanges et projets (1980), *La révolution du temps choisi*, Paris : Albin Michel.
- FISCHMAN M., LENDEL É. (1999), « X-Crise et le débat sur la réduction du temps de travail », in CORDONNIER L., VANECCLOO N. (dir.) *La réduction du temps de travail. L'espace des possibles*, Cahiers lillois d'économie et de sociologie, Paris, L'Harmattan, pp. 33-62.
- FIOLE M., ROGER M. (2002), « Les effets sur l'emploi de la loi du 11 juin 1996 sur la réduction du temps de travail », *Économie et Statistique*, n° 357 – 358, pp. 3-22.
- FITOUSSI J.-P. (1993), « Utopies pour l'emploi », *Lettre de l'OFCE*, n° 112, mars, p. 1.
- FITOUSSI J.-P. (1998), « Utopies pour l'emploi (suite) », *Lettre de l'OFCE*, n° 171, janvier, pp. 1-2.
- FRANK D., TREGOAT J.-J. (1983), « Une politique active en matière d'emploi et de lutte contre le chômage a marqué 1982 », *Bulletin Mensuel des Statistiques du Travail*, Supplément n° 1004, pp. 20-25.
- FREYSSINET J. (1997), *Le temps de travail en miettes. 20 ans de politique de l'emploi et de négociation collective*, Paris, Les Éditions de l'atelier.
- FREYSSINET J. (2004), « La transformation des enjeux et des modes de régulation : 1978-1996 », chapitre 5 de FRIDENSON P., REYNAUD B., dir., *La France et le temps de travail (1814-2004)*, Paris, Odile JACOB, pp. 133-156.
- GIRAUDET P. (1980), *Rapport sur la durée du travail*, La Documentation française.
- GROUX G., « La durée du travail. De l'enjeu économique aux enjeux de connaissance », in Guy GROUX dir. *L'action publique négociée*, coll. Logiques politiques, Paris, L'Harmattan, pp. 11 – 24.
- GUERGOAT J.-C. (1980), « La réduction de la durée hebdomadaire du travail dans l'entreprise. Étude de 241 accords ou décisions unilatérales récents », *Travail et Emploi*, n° 3, janvier, pp. 31-60.
- MARCHAND O., RAULT D., TURPIN É. (1983), « Des 40 heures aux 39 heures : processus et réaction des entreprises », *Économie et Statistique*, n° 154, juin, pp. 3-15.
- MARGAIRAZ M. (1986), « Les socialistes face à l'économie et à la société en juin 1936 », in Jean BOUVIER, dir., *La France en mouvement 1934-1938*, Seyssel, Époques, Champ Vallon, pp. 132 – 155.
- ODUZ G., RAOUL E., STERDYNIK H. (1979), « Réduire la durée du travail, quelles conséquences ? » *Économie et Statistique*, n° 111, mai, pp. 1-17.
- PÉPIN M., TONNEAU D. (1983), « Réglementation sociale et vie des entreprises. La mise en œuvre des ordonnances de janvier 1982 sur les 39 heures et la cinquième semaine de congés », *Économie et Prévision*, n° 59, avril, pp. 3-21.
- REYNAUD J.-D. (2001), « Création des règles et régulation sociale », in Guy Groux dir., *L'action publique négociée*, coll. Logiques politiques, Paris, L'Harmattan, pp. 2263-282.
- SAUVY A. (1967), *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, tome 2, (1931-1939), Paris, Fayard.
- TADDÉI D. (1988), *Le Temps de l'Emploi*, Paris, Hachette.