



HAL
open science

Les 35 heures en France : pourquoi sont-elles toujours en débat ?

Philippe Askenazy

► **To cite this version:**

Philippe Askenazy. Les 35 heures en France : pourquoi sont-elles toujours en débat ?. Dynamiques régionales. Revue interdisciplinaire de l'IWEPS, 2021, 10, pp.43-57. halshs-03507027

HAL Id: halshs-03507027

<https://shs.hal.science/halshs-03507027>

Submitted on 10 Jan 2023

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.

LES 35 HEURES EN FRANCE : POURQUOI SONT-ELLES TOUJOURS EN DÉBAT ?

[Philippe Askenazy](#)

L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique | « [Dynamiques régionales](#) »

2021/1 N° 10 | pages 43 à 57

ISSN 2593-4937

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-dynamiques-regionales-2021-1-page-43.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique.

© L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LES 35 HEURES EN FRANCE : POURQUOI SONT-ELLES TOUJOURS EN DÉBAT ?

Philippe Askenazy (CNRS-CMH-ENS)¹

¹ Philippe Askenazy, ENS-CMH, 48 bd Jourdan, 75014 Paris. Philippe.askenazy@ens.psl.eu

RÉSUMÉ

Un quart de siècle après leurs votes, les lois Aubry sur les « 35 heures » en France demeurent sujets de vifs débats et controverses. Positions idéologiques et arguments théoriques trouvent leurs racines dans la loi des 40 heures du Front Populaire de 1936, puis la dénonciation de l'esprit de jouissance par le régime de Vichy. Mais si le discours politique est polarisé, la pratique au pouvoir de la droite ou de la gauche est bien plus ambiguë. Même si elles ont été paramétrées selon une approche néo-classique, les lois Aubry demeurent la politique la plus ambitieuse en matière de temps de travail depuis 1945 en France. Elles portent non seulement une réduction de la durée collective de travail mais aussi une remise à plat des temps travaillés, accompagnés de nombreuses innovations offrant flexibilité aux entreprises et plus rarement aux salariés. Leur application sur les lieux de travail tant dans le secteur privé que dans le secteur public est extrêmement hétérogène. Par leur ampleur (hormis pour les enseignants qui n'en bénéficient pas), les « 35 heures » ont impacté les temps hors travail, renforçant gradients sociaux et de genre. Malgré la persistance de vives controverses, le bilan économique est moins marqué, avec des créations-sauvegardes d'emplois modérées et un impact probablement limité sur la compétitivité et les finances publiques françaises.

Mots-clés : réduction du temps de travail, négociation, flexibilité, emploi, Front Populaire

ABSTRACT

A quarter of a century after their votes, the Aubry laws on the "35 hours" in France remain at the centre of lively debates and controversies. Ideological positions and theoretical arguments find their roots in the 40-hour workweek law of the Popular Front in 1936 and then the denunciation of the spirit of enjoyment by the Vichy regime. But if political discourses are polarised, the policy measures implemented by the right or the left when in power are much more ambiguous. Even if they have been set up according to a neo-classical approach, the Aubry laws nevertheless remain the most ambitious working time policy since 1945 in France. Not only do they entail a reduction in collective working hours, but also a rethinking of working time, accompanied by numerous innovations offering flexibility to companies and, more rarely, to employees. Their application in workplaces in both the private and public sectors is extremely heterogeneous. By their scale (except for teachers who do not benefit from them), the "35 hours" have had an impact on non-working time, reinforcing social and gender gradients. Despite the persistence of fierce controversies, the economic record is less marked, with moderate job creations/savings and probably limited impact on French competitiveness and public finances.

Keywords: reduction of working time, bargaining, flexibility, employment, Popular Front

1 INTRODUCTION

Le 10 avril 2020, en plein confinement et alors que les bilans de décès quotidiens sont devenus dramatiques, Geoffroy Roux de Bézieux, président du Medef, la première organisation patronale française, affirme dans une interview au *Figaro*² : « Il faudra se poser la question des RTT et des congés payés » pour relancer la machine économique française. Quelques jours plus tard, l'institut Montaigne, le principal *think tank* néo-libéral français, publie une note de Bertrand Martinot, ancien conseiller de Nicolas Sarkozy, « Rebondir face au Covid-19 : l'enjeu du temps de travail »³. Le premier jour du déconfinement, le 11 mai, le président des Républicains, Christian Jacob, appelle à « se sortir du carcan des 35 heures », pour faire remonter le temps de travail hebdomadaire à 40 heures. À l'opposé, en juin, la Convention citoyenne⁴ pour le climat discute la proposition d'une semaine de 28 heures, qu'elle rejette in fine à 65 %. Cette résurgence de la question du temps de travail est une preuve s'il en est que près d'un quart de siècle après les lois

Aubry dites des « 35 heures », elle demeure aussi prégnante en France.

Ce court article développe certaines racines de la persistance du débat autour des 35 heures en France. Le fait que la question ait ressurgi ainsi, alors que la France est « en guerre » contre l'épidémie selon les mots d'Emmanuel Macron, n'est pas anodin. La dernière fois que la France connaissait sur son sol national une guerre était lors du second conflit mondial, quelques années après la loi sur les 40 heures du Front Populaire. Les débats autour de cette loi, puis la doctrine vichyste, ont forgé une fracture politique qui irrigue encore aujourd'hui le monde politique français et probablement la société. Une première section reviendra donc sur cette dimension politique, tout en la confrontant à la pratique depuis un demi-siècle. La deuxième section s'interrogera sur le bilan des « 35 heures » et l'apparence de la subsistance d'une controverse économique sur son impact sur l'emploi. Une dernière section esquissera une possible perspective de réforme en France.

² <https://www.lefigaro.fr/societes/geoffroy-roux-de-bezieux-la-reprise-c-est-maintenant-20200410>

³ <https://www.institutmontaigne.org/publications/rebondir-face-au-covid-19-lenjeu-du-temps-de-travail>

⁴ L'ensemble des travaux de la Convention sont disponibles sur son site <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr>

2

DES CHOIX « PRAGMATIQUES » MALGRÉ UN DÉBAT POLITIQUE FORGÉ PAR LES HÉRITAGES DU FRONT POPULAIRE ET DE VICHY

Les échanges qui débutent dès 1931 sur un partage du temps de travail sous l'égide du Bureau international du Travail (BIT) à Genève ont une importante influence en France. Les économistes français dominants prennent un positionnement clair dans des revues alors prestigieuses. Les arguments sont d'une étonnante modernité ou plutôt les raisonnements de certains aujourd'hui ne sont que bégaiement depuis les années 1930. Ainsi, la thèse dominante sur la nature du chômage en France est celle rappelée par Adolphe Landry dans deux articles en 1935 et 1936 de la *Revue d'Économie Politique* « Réflexion sur les théories du salaire et le chômage » : « La proposition fondamentale, au sujet du chômage permanent, consiste à dire que le chômage résulte d'un écart qui s'est créé entre le niveau de la productivité marginale du travail et le salaire... » (Landry, 1936). Landry est un « progressiste » au sein du monde académique français. Il mène d'ailleurs de front une riche carrière politique : il a été notamment plusieurs fois député radical-socialiste de Corse et ministre du Travail dans les cabinets Laval en 1931-32. Pourtant, reprenant la perspective dominante, il conclut qu'une réduction du temps de travail sans ajustement salarial ne peut que se traduire par une dégradation de l'emploi⁵. C'était déjà la conclusion d'un des premiers articles d'un universitaire sur le projet des 40 heures, écrit par Edgard Allix en 1932 dans la *Revue économique et parlementaire* (cité par Chatriot, 2004) : la semaine de 40 heures « ne peut qu'aggraver le chômage que l'on prétend guérir ». Alfred

Sauvy est sur la même ligne « Il sera toujours loisible à l'homme de réduire son temps de travail, s'il estime que sa dernière heure de journée ne lui rapporte pas de satisfactions en rapport avec la peine fournie. Ce moment ne semble pas arrivé. La lutte des classes, tant qu'elle reste modérée, force au progrès technique et concourt à l'amélioration générale. Poussée trop loin, elle paralyse l'activité et a eu pour résultat de créer une classe nouvelle, celle des chômeurs, ayant un niveau d'existence plus faible encore que les travailleurs les plus modestes » (Sauvy, 1935).

Bien que l'audience de ces publications demeure essentiellement académique, ces éléments sont repris et simplifiés par le patronat et les libéraux français vent debout contre le projet du Front Populaire d'une semaine de travail à 40 heures. S'y ajoutent l'argument d'un manque de main-d'œuvre qualifiée (de « spécialistes »), qui sera notamment avancé pour les mines et l'industrie et bien sûr l'atteinte à la liberté d'entreprendre (et même celle, à la Sauvy, des travailleurs à pouvoir travailler autant qu'ils le souhaitent). La loi est cependant aisément votée dès les premiers jours du gouvernement Blum, mais son application industrie par industrie sera plus laborieuse après des négociations au sein du Conseil National Economique (Chatriot, 2004).

L'évaluation de l'impact des 40 heures sur l'économie française d'avant-guerre est délicate par la limitation des données microéconomiques mais aussi par des chocs simultanés majeurs comme l'évasion

⁵ Landry (1936) p. 345 : « Avec une très vive insistance, on réclame, depuis la crise, la réduction de la durée du travail, la semaine de quarante heures, par exemple, en place de la semaine de quarante-huit heures ; la raison qu'on invoque le plus en faveur de cette réforme est qu'elle remédiera au chômage. Ceci a un étroit rapport avec ce qui précède. Si la semaine ouvrière est ramenée de quarante-huit heures à quarante, il est évident qu'il faudra, pour exécuter la même besogne, employer 20 pour 100 de travailleurs en plus. Mais on entend, communément, que la semaine de quarante heures soit payée du même salaire qui rémunérerait la semaine de quarante-huit. On tendra ainsi à augmenter le nombre des salariés occupés, mais on n'augmentera nullement le volume de l'emploi : ce sera l'inverse. On aura, en effet, un enrichissement de la main-d'œuvre, une hausse du salaire, égale à 20 pour 100, pour une même durée de travail, pour une même besogne accomplie [note 47 On néglige, ici, l'influence que la durée de la semaine de travail peut avoir sur le rendement de la main-d'œuvre : ce rendement ne saurait varier beaucoup quand les durées comparées sont celles dont il s'agit] ; comme conséquence inévitable, l'emploi, mesuré en temps de travail, sera réduit — dans quelle proportion et avec quelle conséquence finale pour le chômage, ce sont là des questions auxquelles il est impossible de donner une réponse précise —. Quand on veut combattre le chômage, la préoccupation principale qu'on doit avoir, c'est d'augmenter la quantité de travail qui pourra être employée : pour obtenir un tel résultat, ce n'est pas vers la cherté plus grande de la main-d'œuvre qu'il faut aller. »

de capitaux et le réarmement. Un des articles de référence de l'économiste Jean-Charles Asselain « Une erreur de politique économique : la loi de quarante heures de 1936 » en est une illustration (Asselain, 1974). Le titre semble suggérer un bilan désastreux des 40 heures mais sa lecture aboutit à une conclusion très nuancée. D'après l'auteur, l'emploi a bien augmenté notamment dans les transports par une mécanique de partage du temps de travail (sans citer au passage le développement du tourisme). *In fine*, le seul tort des 40 heures aurait été d'avoir « contribué à limiter l'essor de la reprise économique de 1937 » en contraignant les capacités de production.

Pourtant, la droite conservatrice française demeure imprégnée par la manipulation de l'État français. Dès son « Appel aux Français » du 17 juin 1940, Pétain assène :

« l'esprit de jouissance a remplacé l'esprit de sacrifice. On a revendiqué plus qu'on a servi. On a voulu épargner l'effort : on rencontre aujourd'hui le malheur ». Le procès de Riom contre Léon Blum comporte un pan entier autour de la responsabilité du Front Populaire dans la défaite avec fondamentalement la loi des 40 heures ; l'accusation reprend notamment l'argument du manque de spécialistes ; Blum le renverse et souligne qu'il provient d'une absence d'investissement du patronat dans l'apprentissage et non d'une question de durée du travail. Et rappelons le consensus scientifique parmi les historiens (par exemple Frank, 1990) : les 40 heures n'expliquent pas la débâcle des troupes françaises en 1940, qui trouve sa source notamment dans l'incompétence de leurs généraux (confirmant l'analyse de Marc Bloch – fusillé en 1944 – dans *L'Etrange Défaite*. cf. Bloch, 1990).

Encadré 1 : Réduction du temps de travail et contre-réformes depuis 25 ans en France

1996 - Loi de Robien (Gouvernement Juppé, centre droit) : une réduction négociée de 10 à 15 % de la durée collective de travail dans une entreprise est accompagnée d'une forte subvention publique.

1998 - Loi Aubry I (Gouvernement Jospin, gauche plurielle) : annonce d'une durée collective de 35 heures en 2000 (ou 2002 pour les entreprises de moins de 20 salariés) déclenchant les heures supplémentaires ; aide incitative pour les entreprises réduisant d'au moins 10 % les horaires à définition constante.

2000 - Loi Aubry II (Gouvernement Jospin, gauche plurielle) : exonérations pérennes pour toutes les entreprises passant par accord à 35 heures ; possibilité encadrée de modifier la définition de temps de travail pour y parvenir ; entérinement du forfait jours pour les cadres (217 par an), de l'annualisation du temps de travail (1600 heures), jours de RTT, compte épargne

temps, etc. ; contingentement des heures supplémentaires annuelles.

2003 - Loi Fillon (Gouvernement Raffarin, centre droit) : suppression des exonérations Aubry, généralisation à toutes les entreprises quelle que soit la durée collective de travail. Hausse des plafonds d'heures supplémentaires au-delà de 35 heures ou 1 600 heures annuelles (ou jours au-delà de 217 si forfait).

2004 - Journée de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées (Gouvernement Raffarin, centre droit) : suppression d'un jour de congé ou férié payé. Référence annuelle à 1 607 heures (ou 218 jours si forfait).

2007 - « Gagner plus pour travailler plus » (Gouvernement Fillon, droite) : exonérations de cotisations sociales (salariés et employeurs) et d'impôts sur le revenu sur les heures ou jours supplémentaires (mais pas sur les heures complémentaires⁶).

⁶ Les heures complémentaires sont les heures que les salariés à temps partiel effectuent au-delà de leur horaire contractuel. La très grande majorité des salariés à temps partiel étant des femmes, mécaniquement, le « travailler plus pour gagner plus » était genré.

2012 - Suppression des exonérations et de la défiscalisation des heures/jours supplémentaires (Gouvernement Ayrault, centre gauche).

2016 - Loi El Khomri (Gouvernement Valls, centre gauche) : Un accord d'entreprise en matière de temps de travail (bonification heures supplémentaires, jours de

vacances...) prime sur un accord de branche mieux-disant.

2019 - Rétablissement d'exonérations de cotisations sociales salariées sur les heures supplémentaires/jours et défiscalisation jusqu'à 5 000 euros nets (Gouvernement Philippe, centre droit).

On retrouve à droite, depuis la loi sur les 39 heures de 1982 et bien sûr encore plus marquée depuis les lois Aubry (voir encadré 1 sur les principales étapes législatives depuis un quart de siècle), l'accusation d'une gauche qui incite les Français à la paresse et mine la « valeur travail ». Cette dénonciation s'est condensée en la proposition miroir, clé dans le succès de Nicolas Sarkozy aux élections présidentielles de 2007 : « travailler plus pour gagner plus ». La vision est économique et surtout morale. Dans son discours d'investiture du 14 janvier 2007⁷, le candidat assène « Notre modèle républicain est en crise. Cette crise est avant tout morale. Au cœur de celle-ci il y a la dévalorisation du travail [...] Le problème c'est que la France travaille moins quand les autres travaillent plus. [...] Les socialistes promettent de travailler moins, moi je veux que les Français gagnent plus. »

Mais c'est certainement François Fillon qui a le plus naturellement révélé le fond post-vichyste qui irrigue une partie de la droite française. Alors ministre des Affaires sociales, il déclare devant l'Assemblée nationale le 2 octobre 2002, en plein débat sur la future loi Fillon, que l'opposition ne doit pas « oublier aussi la responsabilité du Front Populaire dans l'effondrement de la nation française en 1940 ».

Ainsi, les débats autour des 40 heures ont forgé une doctrine constante des libéraux français sur le temps de travail, et la manipulation vichyste s'est perpétuée au sein des conservateurs français, créant un positionnement idéologique de la droite dans toute sa diversité.

La dimension idéologique est également présente au sein de la gauche française. Elle demeure fidèle à la démarche politique du Front Populaire; Blum l'explique éloquentement dans sa défense lors du procès de Riom (Chatriot, 2004) : « La loi de 40 heures avait, et elle a encore à mes yeux, cette importance toute-puissante qu'elle représentait, dans le progrès de la civilisation, cette attribution, aux travailleurs, du dividende; elle représentait des arrhes, un premier profit que les travailleurs pouvaient toucher, qu'ils pouvaient percevoir comme leur part légitime dans un mouvement de la civilisation et du progrès qui appartient à tous les hommes. Voilà le sens profond de la loi de 40 heures ». Elle rejoint ainsi fondamentalement les positions historiques des forces syndicales.

Nous parlons bien d'idéologies mais pas de pratiques sous la cinquième République. À droite comme à gauche, le contraste est fort entre envolées verbales et un « pragmatisme » une fois au pouvoir.

Ainsi, face à l'irruption du chômage de masse dans les années 1970, les Gouvernements Chirac comme Barre ont stimulé les réductions des durées maximales de travail hebdomadaire au sein des branches d'activité. En 1996, alors que la France connaît toujours un taux de chômage à deux chiffres, le constat que les partenaires sociaux n'avaient pu enclencher un processus de réduction négociée du temps de travail contrairement à leurs homologues allemands et néerlandais convainc le Gouvernement de centre droit d'Alain Juppé d'agir. Le centriste de Robien, alors ministre du Travail, fait voter une loi

⁷ Le Monde a reproduit l'intégralité du discours : https://www.lemonde.fr/societe/article/2007/01/15/le-discours-d-investiture-de-nicolas-sarkozy_855369_3224.html

sur l'aménagement du temps de travail qui permet aux entreprises de réduire le temps de travail hebdomadaire de leurs salariés jusqu'à 15 %, soit pour effectuer de nouvelles embauches, soit pour éviter un plan de licenciement, réduction accompagnée d'aides gouvernementales. Cette loi, portée par la majorité de centre droit, va jouer un rôle politique essentiel lors des législatives de 1997 en rendant inaudible une critique de la proposition socialiste de réduire la durée collective de travail à 35 heures.

Les 35 heures étaient justement au programme de François Mitterrand en 1981; le tournant de la rigueur initié par Laurent Fabius a enterré le projet au-delà d'une première étape (les 39 heures en 1982 et la cinquième semaine de congés payés). Ce n'est que dans la foulée de la loi de Robien, que Dominique Strauss-Kahn, bien plus que Martine Aubry, l'a promue comme proposition phare du programme du Parti socialiste pour les législatives de 1997. Et c'est une Confédération française démocratique du travail déjà adepte d'un syndicalisme de compromis qui l'a endossée le plus ardemment (voir pour plus de détails, Askenazy *et al.*, 2004; Askenazy, 2014).

Il est ici important d'insister sur le caractère (néo-)classique du dispositif Aubry. Les services des ministères du Travail et de l'Économie l'ont calibré pour que le coût unitaire du travail au niveau du salaire minimum (SMIC) ne soit pas affecté; il se veut ainsi une synthèse par la technostrucure entre l'analyse économique dominante autour de la productivité marginale et du coût unitaire du travail, et une volonté politique soutenue par une demande sociale, pour la transformer en opportunité de créations d'emplois. En maintenant ce coût inchangé, tout en réduisant la durée du travail, les créations d'emplois sont maximisées sans pertes de compétitivité pour les entreprises. Par une règle de trois naïve, une réduction de la durée du travail de 39 à 35 heures équivaut à une hausse de 11 % du coût unitaire du travail, à productivité et salaire inchangés. En simplifiant, l'équation du dispositif mêlant flexibilité du temps de travail pour l'em-

ployeur, exonérations de cotisations employeurs et gel du salaire minimum vise à neutraliser cette hausse :

- Capacité pour les entreprises de moduler le temps de travail (dès la loi Aubry 1) et effet mécanique de la RTT sur la productivité horaire = réduction du coût unitaire de 3,5 %
- Exonérations de cotisations sociales de 4,5 % du coût total du travail au niveau du SMIC
- Gel nominal du SMIC horaire = réduction du coût réel de 3 % au niveau du SMIC
- Évolution du coût unitaire au niveau du SMIC : $11 - 3,5 - 4,5 - 3 = 0$

La loi Aubry II intégrera même la problématique renouvelée des « spécialistes »; en effet, avec l'émergence de la nouvelle économie, les entreprises qui, répétition de l'histoire, n'avaient pas anticipé leurs besoins de qualification se plaignent de difficultés de recrutement. L'introduction du travail au forfait jours permettra de transformer une réduction de la durée du travail en une diminution du nombre de jours travaillés avec les jours dits de RTT. Alors que 35 heures hebdomadaires correspondent à 1 600 heures par an, un forfait de 217 jours permet de faire travailler un cadre ou un ingénieur « autonome » théoriquement jusqu'à 2 170 heures dans l'année, soit bien plus que 40 heures hebdomadaires. La loi Aubry II permettra également aux entreprises n'ayant pas encore conclu un accord de redéfinir la mesure de la durée du travail en excluant par exemple certaines pauses du décompte, ce qui a abouti *in fine* à une réduction effective du temps de travail plus proche de deux heures et demie que de quatre heures dans des secteurs comme la grande distribution.

Enfin, le dispositif était sur le papier quasi bouclé budgétairement, les créations d'emplois permettant de réduire les coûts sociaux du chômage, donnant un coût net pour les finances publiques limité. Autre dimension essentielle, le passage aux

35 heures est progressif ne devenant pour les entreprises de plus de 20 salariés qu'obligatoire en 2002 et laissant une longue phase de négociations au niveau des branches comme des entreprises pour une application au plus près des « besoins des entreprises ».

Abhorrant les 35 heures, la droite de retour au pouvoir ne remettra pas cependant en cause frontalement cet édifice. Si les organisations patronales militent pour la suppression d'une référence horaire, sur le terrain, les dirigeants d'entreprise ou leur DRH ne souhaitent pas déstabiliser un nouvel équilibre organisationnel dans leur entreprise. La loi Fillon de 2003 stoppe le processus de réduction du temps de travail (voir encadré 1). Si le secrétaire général du parti présidentiel « demande avec force le démantèlement définitif des 35 heures » en 2008⁸, le président Sarkozy et son Premier ministre Fillon s'en tiennent à des exonérations fiscal-sociales sur les heures (ou jours) supplémentaires.

Le quinquennat de François Hollande est sans boussole. Il débute par la suppression du dispositif mis en place par la droite, pour en 2016 introduire une inversion de la hiérarchie des normes en matière de temps de

travail, donnant la primauté aux accords d'entreprise pour de multiples paramètres (bonification des heures supplémentaires, contingents d'heures, etc.) sur les accords de branche. Enfin, Emmanuel Macron qui, en tant que ministre de Hollande, dénonce le « dogme » des 35 heures, rétablit, une fois président, partiellement les exonérations du Gouvernement de Sarkozy sur les heures supplémentaires; de fait, il s'est plutôt attelé à un affaiblissement général de la capacité de négociation individuelle et collective des travailleurs.

Au total, la question du temps de travail est un marqueur fondamental continu de l'affrontement droite-gauche en France que les deux bords politiques ont intérêt à perpétuer, y compris sous la présidence d'Emmanuel Macron. Ce marqueur tend cependant plus à polariser les discours que la réalité des politiques mises en œuvre. Dans ce contexte, la science économique aurait pu sereinement construire un diagnostic de l'expérience des 35 heures, d'autant que l'on dispose de données évidemment bien plus riches que pour la France des années 1930, à défaut d'avancer dans le domaine des idées.

⁸ <https://www.lesechos.fr/2008/05/35-heures-devedjian-pour-un-demantèlement-bertrand-tempere-sarkozy-lappuie-510366>

3

UN RICHE BILAN DES « 35 HEURES » OBSCURCI PAR UNE CONTROVERSE SCIENTIFIQUE

La réduction de la durée à temps plein du travail induite par les lois de Robien puis Aubry a donné lieu à un très vaste corpus académique, non seulement en économie mais aussi en sociologie ou en sciences politiques. Il est important de souligner que le processus ayant été stoppé et en partie inversé à partir de 2002, on ne saura jamais ce qu'aurait été le bilan d'une application pleine des lois Aubry.

De très nombreux aspects ont été étudiés : stimulation des négociations en entreprise, impacts sur la synchronisation des temps dans les couples, effets sur les conditions de travail, mutations de l'organisation du travail, mise en œuvre dans la fonction publique, conséquences sur les loisirs, etc. Askenazy (2013) propose une revue d'une grande partie de travaux publiés ou prépubliés jusqu'en 2013 que nous résumons ci-après. Nous citerons également des recherches plus récentes qui donnent des éclairages complémentaires.

Un premier grand constat est la très grande hétérogénéité dans l'application des 35 heures sur les lieux de travail. Le cas de l'État est singulier. Les lois Aubry ne concernaient pas les agents de droit public mais les trois fonctions publiques (État, collectivités et hôpitaux) ont pourtant mis en œuvre les 35 heures générant des inégalités de traitement. Les jeux locaux parfois électoralistes se sont traduits par des situations très différenciées d'une collectivité à une autre. Au sein de l'État, les enseignants ont simplement été exclus de la RTT, contrairement aux agents administratifs de leurs établissements. Dans l'enseignement supérieur et la recherche, les enseignants-chercheurs en ont également été exclus, alors que les chercheurs « purs » bénéficient de jours de RTT (par exemple 13 au CNRS). Si,

dans moult administrations centrales, des gains de productivité ont pu compenser la diminution des heures ou jours travaillés, cela n'a pas été le cas dans la police ou l'hôpital, par exemple. Or, un des grands paradoxes des 35 heures est que l'État ne s'est pas engagé à embaucher. Le résultat a été un recours massif à des heures supplémentaires dans certains services, l'accumulation de jours de congé dans des comptes épargne-temps et une désorganisation visible à l'hôpital avec une réduction drastique des temps de tuilage entre équipes.

Dans le secteur privé, la séquence différenciée pour les entreprises de plus de 20 et de moins de 20 salariés se retrouve dans la persistance dans un quart de ces dernières d'une durée du travail moyenne des temps complets de plus de 37 heures. De même, les entreprises passées sous la loi Aubry I ont significativement plus diminué la durée effective de travail. Au niveau des entreprises comme des industries, un fort pouvoir de négociation des syndicats se traduit par une application plutôt à définition constante et un encadrement du droit à gérer de l'employeur sur l'organisation des horaires de travail. Au sein des entreprises elles-mêmes, le pouvoir relatif de négociation des différentes catégories sociales joue un rôle important. Les directions ont pu chercher à obtenir l'adhésion des cadres avec des forfaits jours leur garantissant un nombre accru de jours de vacances et la flexibilité pluriannuelle d'un compte épargne-temps. À la recherche d'un accord validé majoritairement par les syndicats (ou par référendum), des directions ont fait reposer sur une minorité de salariés en CDI, et surtout sur les salariés en contrat précaire, l'essentiel de la flexibilité horaire imposée. Au-delà des horaires, les entreprises ont pu accélérer l'introduction de

pratiques organisationnelles dites innovantes comme le travail en équipe autonome ou les démarches de qualité. Au total, la RTT s'est accompagnée dans le privé de gains de productivité – ce qui était un des objectifs du design des lois Aubry – mais aussi d'une intensification du travail.

Un effet net pour les travailleurs peut être appréhendé à partir de la satisfaction au travail. L'article de Lepinteur (2019) donne un résultat plutôt optimiste : la réduction du temps de travail aurait amélioré la satisfaction pour une large part des travailleurs.

En bouleversant les temps de travail, les 35 heures ont aussi impacté les autres temps sociaux. Quelques régularités apparaissent même s'il n'est pas toujours aisé de démontrer une causalité directe. Les trajets domicile-travail se sont allongés, en particulier pour les salariés dont les horaires journaliers ont pu être fragmentés. L'affectation du temps dégagé selon un axe repos-loisirs est marquée par un fort gradient social, miroir à la fois d'un gradient en termes de capacité financière et en termes de fatigue induite par l'intensification du travail. Notamment pour les cadres, les jours de RTT ont stimulé les courts séjours avec des départs en week-end dès le jeudi soir. La coordination au sein des couples de cadres s'est accrue. Pailhé *et al.* (2019) ont étudié cette fois la répartition des temps au sein des couples. Pour un même temps libéré, son usage est profondément genré. Les femmes restent responsables des tâches ménagères quotidiennes alors que les hommes effectuent des tâches plus flexibles temporellement, notamment le week-end, comme le bricolage ou le jardinage, et assouplissent ainsi leur emploi du temps hebdomadaire.

L'ensemble de ce corpus dessine une réforme des 35 heures qui a de vastes conséquences sociales et sociétales, déterminées par les inégalités socio-économiques préexistantes. La plupart de ces travaux s'enrichissent de regards complémentaires sans donner lieu à des controverses scientifiques.

Sur le plan strictement économique, l'« équation » attendue par la technostruc-ture semble s'être en moyenne concrétisée, ce qui permettrait de conclure à un impact non sensible des 35 heures sur la compétitivité de l'économie française. La neutralité budgétaire dépend de la concrétisation de la promesse de créations d'emplois grâce aux lois Aubry. Or c'est sur la dimension emploi que la seule controverse – violente – s'est nouée. Cette dimension est bien sûr aussi essentielle car comme en 1936, une des promesses de ces lois était de favoriser l'emploi dans le secteur privé. Nous allons donc prendre le temps de dénouer cette controverse.

Avant même le vote de la loi, de multiples simulations par des officines, des instituts indépendants, des administrations et des universitaires sont largement publicisées. Elles donnent des fourchettes d'un million d'emplois détruits à un million de créés par les 35 heures selon les paramètres *ad hoc* retenus. Ces exercices sont de fait non informatifs car ils ignorent le contenu d'une loi non encore votée et plus encore les choix organisationnels, technologiques des entreprises face à une RTT inédite par son ampleur. Un consensus méthodologique s'est alors imposé parmi les économistes académiques et d'administrations : l'évaluation se doit d'être *ex post* et microéconomique. Les partenaires sociaux adhèrent de fait à cette démarche.

La Dares, l'organe de statistiques et d'études du ministère du Travail, va donc mobiliser plusieurs équipes de l'INSEE et universitaires pour mener des travaux. Un numéro spécial de la revue de l'INSEE *Economie et Statistique* en 2003/2004 rassemble ces évaluations des effets de court terme des 35 heures (de Robien et RTT couplée aux aides Aubry). Les équipes ont, avec des nuances importantes, utilisé essentiellement le même principe : exploiter des données d'entreprises et comparer les premières entreprises ayant réduit le temps de travail aux autres. Les équipes corrigent des observables, utilisent des instruments, procèdent en double voire triple différence

pour notamment corriger des dynamiques d'emploi *ex ante* des différents groupes traités et non traités sur le court terme. Les élasticités obtenues au niveau des entreprises donnent des extrapolations macroéconomiques convergentes : 300 000 à 400 000 emplois auraient été créés ou sauvegardés. Du fait de l'intrication des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales, d'aides de l'État et de RTT, les équipes ne peuvent séparer dans les effets des lois de Robien et Aubry, ce qui relève d'un effet coût du travail via les aides et d'un partage du temps du travail. Avec ce niveau de créations/sauvegardes, le coût net budgétaire des aides pérennes Aubry (avant transformation en ristourne Fillon indépendantes d'un accord de RTT) serait limité et de l'ordre de quelques milliards d'euros.

Le bilan emplois des 35 heures aurait pu en rester à ce consensus. Or deux auteurs, Chemin et Wasmer (2009) ont proposé une méthodologie originale pour identifier ce qui serait l'effet propre de la réduction du temps de travail, séparément des aides et exonérations. Le principe de leur article est d'avancer que transitoirement en 2001-2002 du fait du droit local héritage du Concordat, la réduction du temps de travail aurait été moindre en Alsace-Moselle (deux jours par an); en effet, les salariés d'Alsace-Moselle disposent de deux jours fériés supplémentaires, le Vendredi saint et la Saint-Etienne, qui au début des années 2000 auraient été pris en compte dans la RTT. La comparaison entre ces départements et le reste de la France permettrait de déduire, par différences, l'élasticité de l'emploi à l'évolution du temps de travail. La première étape clé est de montrer qu'effectivement la durée du travail aurait moins diminué en Alsace-Moselle dans la période considérée, notamment pour les populations *a priori* affectées.

Avec cette méthodologie, Chemin et Wasmer (2009) obtiennent l'absence de différence statistique significative de créations d'emplois entre Alsace-Moselle et le reste de la France. Ils en déduisent donc que l'effet propre de la réduction du temps de travail est nul au sein du dispositif Aubry.

La publication d'un seul article sur un objet complexe dans une revue prestigieuse vaut pour certains argument d'autorité. L'article de Chemin et Wasmer a ainsi été cité dans de très nombreux rapports et publications académiques ou non. Par exemple, une récente étude du Centre Jean Gol (de Salle *et al.*, 2020)⁹, un *think tank* libéral belge, assène « Les lois Aubry ont fait l'objet de plusieurs évaluations mais l'étude la plus sérieuse est celle de Chemin et Wasmer (2009) car elle repose sur une expérimentation randomisée [sic]. Elle conclut que l'hypothèse selon laquelle le passage aux 35 heures n'a créé aucun emploi est tout à fait plausible ».

Pourtant, l'article de Chemin et Wasmer a suscité depuis, leur premier document de travail, le scepticisme chez nombre de chercheurs ayant travaillé sur les 35 heures. Nous avons souligné dans Askenazy (2013) notamment la fragilité d'un travail qui omet de considérer que nombre de résidents de l'Alsace-Moselle travaillent à l'étranger et que l'on ne dispose pas non plus d'étude qualitative, et même de témoignage, suggérant une mise en œuvre significativement différenciée des 35 heures. Une réplique, puis un démontage, de l'article de Chemin et Wasmer est proposée par Godechot (2016), voir encadré 2. Notre expertise de ces échanges conclut que l'article de Chemin et Wasmer (2009), même après leur erratum (2017), est bien trop fragile pour être versé au bilan des 35 heures.

⁹ Le rapport est notamment accessible (le 19 août 2020) sur le site du parti libéral belge le MR (Mouvement Réformateur) <https://www.mr.be/wp-content/uploads/2019/09/CJG-ETUDE-Temps-de-travail.pdf>

Encadré 2 : Le décortiquage de Chemin et Wasmer (2009) par Godechot (2016), et la réponse des auteurs

Olivier Godechot, sociologue quantitatif français, séduit par la méthodologie de Chemin et Wasmer (2009), a souhaité la mobiliser pour ses propres travaux. La réplique de Godechot distingue avec minutie frontaliers et non-frontaliers en Alsace-Moselle. Le mécanisme central de Chemin et Wasmer s'étiole lorsque sont retirés les frontaliers qui ne connaissent pas en moyenne de baisse de leurs durées travaillées. Godechot souligne l'existence de régions françaises où la durée du travail a encore moins baissé qu'en Alsace-Moselle, si l'on croit les données mobilisées. Olivier Godechot détecte également dans les codages de Chemin et Wasmer une importante erreur sur une variable clé utilisée dans leurs tests de robustesse : la taille des entreprises. En ajoutant cette

erreur et l'exclusion des frontaliers, l'ensemble de l'approche de l'article de Chemin et Wasmer est ébranlé.

Destinataire de cette réplique, le *Journal of Labor Economics* n'a pas jugé utile de la publier mais a demandé un *erratum* (Chemin et Wasmer, 2017). Les auteurs réaffirment que l'essentiel de leur conclusion d'une absence d'effet propre de la RTT demeure. Notre lecture de leur document renforce surtout l'argument que l'Alsace-Moselle est un mauvais contre-factuel pour le reste de l'économie française du fait de l'intégration de son marché du travail avec ceux des pays frontaliers (Luxembourg, Allemagne, Suisse) et de sa dynamique propre notamment salariale, ce qui mécaniquement invalide leur méthodologie.

Par ailleurs, plusieurs mécanismes indirects n'ont pas été explorés. Par exemple, l'augmentation des durées des trajets uniques domicile-travail a-t-elle pu réduire le mésappariement spatial ? Combien d'emplois ont pu être créés par l'effet RTT dans le tourisme ?

Pour conclure, du point de vue d'une analyse de l'économie politique de la réforme, séparer les effets sur l'emploi propres de la RTT et des exonérations n'a que peu de pertinence (Askenazy, 2014) : les gouvernements quelle que soit leur couleur politique à la fin des années 1990 n'auraient pu enclencher une nouvelle vague d'exonéra-

tions de cotisations sociales employeurs poursuivie jusqu'à aujourd'hui, sans ouvrir une perspective de progrès social et sans la bienveillance de la CFDT. Asselain (1974) concluait déjà en termes d'économie politique son analyse de la loi de 40 heures « On ne conçoit pas que le gouvernement du Front Populaire, même s'il avait été à même de prévoir toutes les conséquences, ait pu renoncer en 1936 à une réforme aussi ardemment souhaitée par l'unanimité des ouvriers, de plus en plus inquiets de la montée du chômage et soumis depuis des années dans un grand nombre d'usines à une impitoyable accélération des cadences ».

4

DES PERSPECTIVES INCERTAINES

Y a-t-il aujourd'hui un souhait de réforme? Même si le second syndicat français, la CGT, affiche les 32 heures comme une de ses revendications nationales, les forces syndicales se sont réduites sur le terrain à protéger les « acquis ». Les 32 heures si elles figurent dans les programmes de partis de gauche et chez Europe Écologie, les Verts, n'en sont plus une proposition phare. Seuls de rares intellectuels et politiques s'aventurent à défendre ardemment une nouvelle étape de réduction de la durée du travail en France; ils ne recueillent jusqu'à présent qu'une audience marginale, d'autant que les exemples emblématiques qu'ils brandissent, remontent à la loi de Robien¹⁰.

Les urgences sanitaire, sociale et économique, la question du télétravail ou des travailleurs « essentiels » ont dès l'été 2020 ré-éteint le débat sur la durée du travail qui s'était esquissé au printemps. Les grandes difficultés des partenaires sociaux pour négocier un accord national sur le télétravail, dont des pans importants concernent les questions de l'organisation du temps de travail des télétravailleurs, tendent à confirmer que sans une impulsion politique coercitive, une nouvelle étape de RTT est impossible.

Si impulsion il y a dans le court terme, nous anticipons une remise en cause du contrat social issu des 35 heures, au nom, pour reprendre une référence historique, de l'effort national de reconstruction. À la veille de mai 1968, après deux décennies de reconstruction, la France présentait ainsi une des durées moyennes de travail les plus élevées parmi les pays de l'OCDE, à un niveau similaire de celui du Japon. Le sujet épineux des congés payés pourrait servir de prétexte. Dans l'incapacité de partir en vacances pendant plusieurs mois, les salariés ont accumulé des droits à congés; ces droits se créaient même si les salariés sont en chômage partiel. Ces congés représentent une dette croissante des entreprises vis-à-vis de leurs salariés. Si les employeurs peuvent imposer les dates de congés, ils ne peuvent les réduire. Or les salariés risquent dans un monde post-covid de souhaiter enfin partir massivement en vacances ou se détendre, au moment où les entreprises souhaiteraient reprendre pleinement leur activité. Cette appétence pourrait ainsi amener à une intervention étatique, initiant une politique de réduction des congés.

¹⁰ C'est le cas notamment de l'entreprise Mamie Nova, largement développé par Larroutou et Méda (2016), qui depuis a été le foyer d'un important conflit social en 2018, suivi d'un combat juridique pour obtenir l'annulation d'un vaste plan de licenciement.

BIBLIOGRAPHIE

Askenazy, P. (2013) "Working time regulation in France 1996-2012", *Cambridge Journal of Economics*, 37 (2), pp. 323-347.

Askenazy, P. (2014) *Les décennies aveugles. Emploi et croissance en France 1970-2014*, Le Point-Seuil.

Askenazy, P., Bloch-London, C. et Roger, M. (2004) « La réduction du temps de travail : 1997-2003 », in : Fridenson, P. et Reynaud, B. (Eds.) *La France et le temps de travail 1814-2004*, Paris, Odile Jacob, Paris, chap. 6.

Asselain, J.-C. (1974) « Une erreur de politique économique : la loi de quarante heures de 1936 », *Revue économique*, 25 (4), pp. 672-705.

Bloch, M. (1990) *L'étrange défaite*, Collection Folio histoire (n° 27), Gallimard (texte écrit en 1940).

Chatriot, A. (2004) « Débats internationaux, rupture politique et négociations sociales : le bond en avant des 40 heures 1932-1938 », in : Fridenson, P. et Reynaud, B. (Eds.) *La France et le temps de travail 1814-2004*, Paris, Odile Jacob, Paris, chap. 3.

Chemin, M. et Wasmer, E. (2017) « Erratum », *Journal of Labor Economics*, 35(4), pp. 1149-1152.

Chemin, M. et Wasmer, E. (2009) "Using Alsace-Moselle Local Laws to Build a Difference-in-Differences Estimation Strategy of the Employment Effects of the 35-Hour Workweek Regulation in France", *Journal of Labor Economics*, 27(4), pp. 487-524.

Frank, R. (1990) « Le Front populaire a-t-il perdu la guerre ? » in : *L'Histoire. Les années trente : de la crise à la guerre*, Seuil, Paris, collection « Points Histoire ».

Godechot, O. (2016) « L'Alsace-Moselle peut-elle décider des 35 heures ? : Commentaires sur l'article de Matthieu Chemin et Etienne Wasmer, *Journal of Labor Economics*, 2009 », Document de travail Sciences Po 2016-04.

Landry, A., 1935, « Réflexions sur les théories du salaire et le chômage », *Revue d'Économie Politique*, 49(6), pp. 1652-1690.

Landry, A., 1936. « Réflexions sur les théories du salaire et le chômage (suite et fin) », *Revue d'Économie Politique*, 50(2), pp. 327-357.

Larroutourou, P. et Méda, D. (2016) *Einstein avait raison : il faut réduire le temps de travail*, Edition de l'atelier, Paris.

Lepinteur, A. (2019) "The shorter workweek and worker wellbeing: Evidence from Portugal and France" *Labour Economics*, 58(C), pp. 204-220.

Pailhé, A., Solaz, A. et Souletie, A. (2019) "How Do Women and Men Use Extra Time? Housework and Childcare after the French 35-Hour Workweek Regulation", *European Sociological Review*, 35, pp. 807–824.

de Salle, C., Bairiot, J.-F., Cockshaw, C. et PetitJean, M. (2020) « Libérer le temps de travail », Les études du Centre Jean Gol.

Sauvy, A., 1935, « Le chômage chronique, ses causes et ses remèdes : essai de révision de quelques interprétations courantes », *Revue d'Économie Politique*, 49(5), pp. 1535-1566.