Utopie pour l'emploi (suite)

Jean-Paul Fitoussi
Président de l'OFCE

> *« Il apparaissait alors qu'au regard de données économiques peu prodigues en chances de bonheur pour tous, et compte tenu aussi de l'égoïsme ou de l'aveuglement des bénéficiaires de l'ordre existant, il s'agissait d'imposer, par le jeu des volontés humaines, un certain style aux relations de la vie collective pour éliminer les handicaps sociaux ».*
>
> *Georges Burdeau*

Ce numéro de la revue contient un dossier important sur la réduction du temps de travail. C'est la grande affaire de l'année 98, et il appartenait à l'OFCE d'apporter, comme il tente de le faire depuis toujours, des éléments de réflexion au débat qui va s'engager.

1. Gérard Cornilleau, Eric Heyer et Xavier Timbeau ont tenté d'évaluer, aussi complètement qu'il était possible, les conséquences diverses que pouvait avoir sur l'emploi le passage aux 35 heures. Ils convient de considérer les résultats de ces études avec la plus grande des modesties. Il s'agit d'explorations d'un continent nouveau — le partage du travail dans une société moderne, riche de surcroît — dans un contexte nouveau pour un pays industrialisé, celui du chômage de masse. Le comportement des acteurs n'est donc pas extrapolable à partir du passé. Confronté à cette radicale nouveauté, il n'est pas d'autres méthodes pour le chercheur que de procéder par hypothèses, dont chacune est forcément simplificatrice et dont la conjugaison conduit à un résultat fragile. Mais le doute n'implique pas la paralysie car il n'est de science que d'hypothèse. Il faut donc en permanence garder à l'esprit la nature exploratoire de ces travaux dont les conclusions valent davantage par leur vertu pédagogique que par leur capacité prédictive.

Par rapport à nos études antérieures sur le sujet, il convient cependant de souligner que l'éventail des possibles s'est notablement restreint. Il existe, en effet, un projet de loi dont les modalités constituent autant de points de repères dans ce territoire inconnu. Le travail réalisé par les auteurs est remarquable de rigueur et d'intérêt. Ils n'ont pas cherché à faire prévaloir leur propre opinion, qu'en aucune manière ils ne cachent

au lecteur — ils sont résolument partisans du surcroît de solidarité qu'implique le partage du travail — mais tenté d'établir les conditions qui peuvent conduire à l'échec ou au succès des 35 heures. Car, soulignent-ils avec raison, « les probabilités de réalisation des jeux d'hypothèses les plus favorables ou défavorables sont, dans l'état de nos connaissances des comportements collectifs, non quantifiables ».

Leur travail est trop riche, pour que je puisse ici en résumer la substance. Mais il est possible d'en dire la conclusion principale. Le passage aux 35 heures pour les entreprises de plus de 20 salariés peut contribuer significativement à la création d'emplois (plus de 450 000) s'il s'effectue dans des conditions qui ne conduisent pas à la dégradation des équilibres macroéconomiques, c'est-à-dire s'il ne conduit pas à une augmentation des coûts du travail ou du capital. Cela implique « un effort » réciproque des différents acteurs : de réorganisation pour les entreprises, d'acceptation d'une compensation salariale non intégrale pour les salariés. Ils montrent qu'il est possible de parvenir à un tel résultat de différentes manières selon la répartition « des efforts » consentis. Ces derniers peuvent porter de façon privilégiée sur les salaires les plus élevés ou sur les nouveaux embauchés. L'un des intérêts de l'étude est de montrer que d'une part, « l'effort » demandé collectivement aux salariés n'est pas considérable — les 35 heures ne seraient pas payées 39, mais 38 — et que « cet effort » pourrait encore être réduit si les entreprises profitaient de la loi pour augmenter la durée d'utilisation de leurs équipements. C'est à dessein que le mot effort apparaît systématiquement entre guillemets. Car il s'agit de fait non pas d'un sacrifice, mais d'un investissement dont la rentabilité pourrait être beaucoup plus élevée qu'on ne le croit. Les salariés ont collectivement intérêt à la croissance de l'emploi car elle réduit la précarité de leurs conditions et qu'elle est donc promesse de revenus plus élevés dans l'avenir. Les entreprises ont intérêt à repenser leur gestion, car cela est gage d'une plus grande efficacité future et producteur d'une externalité sociale positive. Les acteurs réalisent ainsi un échange intertemporel profitable qui accroît le bien-être de chacun. Mais de fait seuls les salariés sont appelés à renoncer à une fraction de leurs revenus présents. Les entreprises, dans les hypothèses qui construisent ce scénario, ne subissent aucun infléchissement de leur profit. Les conditions favorables seraient donc selon les auteurs, celles où salariés et chômeurs partagent entre eux emploi et revenu de façon à ce qu'il n'en coûte rien aux entreprises.

Evidemment, si ces conditions n'étaient pas réunies, l'effet sur l'emploi des 35 heures en serait amoindri, et les équilibres macroéconomiques à ce point dégradés que le jeu n'en vaudrait pas la chandelle. Mais il dépend de la bonne tenue de la négociation sociale et de l'intérêt bien compris des acteurs collectifs qu'il n'en soit pas ainsi. Pour les économistes habitués à raisonner en termes d'agents microéconomiques rationnels — surtout en ces temps de montée de l'individualisme — la

seule chose qu'il soit possible d'affirmer est que la loi Aubry sera d'autant plus efficace qu'elle mettra en place un système d'incitations et de contraintes tel que les choix individuels égoïstes conduisent spontanément au bien commun. Elle jouerait alors le rôle de la main invisible qui harmonise les intérêts individuels, selon la métaphore d'Adam Smith. Que la main du gouvernement soit des plus visibles rappelle simplement que les règles du jeu doivent avoir un auteur.

A moins encore que le modèle pertinent dans la société française aujourd'hui soit celui du « fou rationnel », qui selon la conceptualisation de Sen, désigne l'individu calculateur mais non dépourvu de sentiments altruistes, en ce qu'il attache de l'utilité au bonheur des autres. On sent, en effet, percer chez les auteurs une pointe de regret. La loi sur les 35 heures est crédible parce qu'elle est réaliste. Mais, précisément pour cela, le partage du travail ne décrit plus l'utopie d'une société devenue si solidaire qu'elle permet à chacun de trouver un emploi et à laquelle ils avaient rêvé dans un précédent travail [1]. En devenant loi, l'utopie devient réaliste, mais divise par quatre leurs espérances : moins de 500 000 emplois plutôt que les deux millions qui résultaient de leurs simulations précédentes. Ils sont cependant suffisamment rompus à l'analyse macroéconomique pour reconnaître que pour limité qu'il soit « il s'agit d'un résultat remarquable que peu de politiques peuvent égaler ».

Je ne suis pas loin de partager leur sentiment, mais pour d'autres raisons. La réduction du temps de travail est un objectif en soi de toute société humaine. Il témoigne de ce que la lutte contre la rareté, qui est le contenu même de l'activité économique, est victorieuse. La « fin du travail » est éminemment désirable car elle signifierait alors que nous aurions trouvé le secret de l'abondance. Ce qui est gratuit n'a, du moins en économie, pas de valeur, et il n'est nul besoin de travailler pour l'obtenir. Mais on ne peut sérieusement soutenir que tel est le cas aujourd'hui, en raison même de l'immensité des besoins non encore satisfaits. L'histoire de la croissance *est* l'histoire de la réduction de la durée du travail, car la croissance rend solvable « la demande » de loisirs. C'est parce que nos sociétés ont aujourd'hui un niveau de vie incomparablement plus élevé que celui qui les caractérisait il y a cinquante ans que l'on y travaille beaucoup moins. Et il est presque de l'ordre de la certitude — sauf accident de l'histoire — que l'on travaillera encore beaucoup moins dans cinquante ans. C'est que l'arbitrage entre travail et loisir devient de plus en plus favorable au loisir à mesure que les niveaux de vie s'élèvent. L'élasticité de la durée du travail par rapport à la croissance économique est donc nécessairement négative. Mais une chose est de constater une évolution spontanée, la réduction de la durée du travail, lorsqu'elle se déroule dans un contexte de progrès économique et

1. Jean-Paul Fitoussi, « Utopies pour l'emploi » ; et Eric Confais, Gérard Cornilleau, Alain Gubian, Frédéric Lerais et Henri Sterdyniak « 1993-1998 : veut-on réduire le chômage », *Lettre de l'OFCE*, n°112, mercredi 3 mars 1993.

social ; une autre est de vouloir contraindre cette évolution, en justifiant cette contrainte par l'absence même de perspectives de progrès.

Il est une autre raison, plus circonstancielle, pour laquelle la réduction de la durée du travail est un objectif désirable en soi. Dans une économie caractérisée par un chômage de masse, les rapports de force entre acteurs sont profondément déséquilibrés au détriment du travail. Les salariés se battent le dos au mur, tant leur position est fragilisée par la montée du chômage. La baisse du temps de travail est alors *conquête sociale* dans la mesure où elle rétablit un espace de négociations entre salariés et entrepreneurs, que le déséquilibre des rapports de force entre acteurs avait réduit à sa plus simple expression.

Par contre, la réduction du temps de travail comme moyen de lutte contre le chômage, m'apparaît beaucoup moins fondée, si elle est conséquence d'un renoncement, consenti ou contraint, à des politiques de croissance. Elle est alors une solution de résignation dont le bon côté est qu'elle repose sur la solidarité, mais dont le risque est qu'elle accrédite l'idée que l'offre de travail est devenue surabondante et qu'il n'est d'autre solution d'avenir que de la rationner. On sait à quels errements une telle philosophie peut conduire. Les auteurs montrent certes que la loi des 35 heures peut significativement contribuer, si les conditions sont favorables, à la création d'emplois. Mais ils montrent aussi qu'il ne faut en attendre qu'une réduction d'un peu plus d'un point du taux de chômage. C'est évidemment important, mais pas vraiment à la hauteur du déséquilibre de l'emploi en notre pays.

En bref, la réduction du temps de travail pourrait être, dans des conditions idéales, un instrument utile pour les deux premières raisons. D'une part, nos sociétés sont suffisamment riches pour que le gouvernement soit fondé à leur demander de modifier leur arbitrage entre travail et loisir en anticipation de la croissance à venir, à condition que celle-ci advienne vraiment ; d'autre part elle accroît le pouvoir de négociation des salariés qu'une trop longue période de croissance molle avait considérablement affaibli. Mais elle ne doit en aucun cas être considérée comme un substitut à une politique d'expansion qui seule permettra de retrouver vraiment le chemin de la croissance et de la réduction spontanée de la durée du travail. Il est encore trop tôt pour supprimer définitivement les chapitres de macroéconomie de nos manuels.

2. Modèles de l'agent rationnel et du « fou » rationnel continueront de s'opposer dans les débats de politique économique, le second étant des plus minoritaires. Pourtant certaines réactions de la société française — le large soutien aux grévistes de la SNCF ou au mouvement des chômeurs — semblent indiquer qu'il ne relève pas seulement de l'utopie. Et d'ailleurs le fou rationnel n'est pas si fou que ça ; peut-être est-il même plus rationnel que « l'analogue mécanique » (selon la terminologie de Lucas) dont le calcul froid de l'intérêt égoïste détermine

entièrement le comportement : si le bien-être des autres m'est utile, alors le mien est utile aux autres ; ce qui est bon à savoir en période d'avenir incertain où le chômage, davantage qu'une situation transitoire, risque de devenir un état permanent. Il n'empêche que seuls les raisonnements formulés en termes de comportement individuel d'optimisation emportent la conviction tant chez les économistes que chez les décideurs.

J'avais, il y a bien longtemps, avec Nicholas Georgescu-Roegen, tenté d'établir des conditions nécessaires strictes pour que la baisse du temps de travail incite les entreprises à décider d'une réorganisation de leur production [2]. Mais la démonstration fut faite dans le cadre d'un modèle théorique pur de production. Il faut savoir gré à Simon Cueva, Eric Heyer et Dominique Taddéi d'avoir pris au sérieux la question de la décision optimale des entreprises (celle qui conduit à la maximisation de leur profit), lorsque ces dernières sont confrontées à une décision administrative (forcément exogène) de réduction de la durée légale du travail. Comment cette contrainte supplémentaire affecte-t-elle leurs plans, d'emploi, de prix et de production ?

Les auteurs tentent de répondre à cette question de façon aussi rigoureuse qu'il est possible, en explorant différents modèles du comportement microéconomique des acteurs. Mais ils ne se contentent pas de cela ; car leur ambition n'est pas seulement théorique, mais de confrontation entre les enseignements de la microéconomie et les expériences connues de réduction de la durée du travail. Cette enquête à la fois théorique et empirique est des plus éclairantes. Elle permet d'aboutir à des conclusions qui paraissent robustes car soumises au test exigeant de l'expérience. L'une d'entre elles me semble particulièrement pertinente. La durée légale du travail a la nature d'une contrainte « molle », les entreprises ayant dans certaines limites le loisir de choisir une durée effective différente. Pourtant les auteurs montrent bien qu'elle joue le rôle d'un attracteur puissant autour duquel la durée effective du travail a tendance à converger. Ce résultat est particulièrement important, car de fait il constitue le fondement microéconomique dont les études macroéconomiques de la question avait un urgent besoin pour gagner en crédibilité.

3. Les expériences microéconomiques sont, on le voit, riches d'enseignement. Mais qu'en est-il des expériences de pays ? La persistance du chômage de masse en Europe produit un certain désarroi intellectuel qui conduit fréquemment à ériger en modèle l'expérience d'autres pays. C'est ainsi, notamment que les français auraient gagné à être, tout à tour, suédois dans les années soixante-dix, allemands dans les années quatre-vingt, anglo-saxons ou hollandais dans les années quatre-vingt-dix !

2. Jean-Paul Fitoussi et Nicholas Georgescu-Roegen : « Structure and unvoluntary unemployment » in Edmond Malinvaud et Jean-Paul Fitoussi : *Unemployment in Western Countries*, Mac Millan, 1980.

C'est du moins ce qu'il ressort de débats aussi fréquents que superficiels où un trait de l'expérience d'autres pays, considéré hors de son contexte, est de façon caricaturale érigé en modèle. C'est la raison pour laquelle il m'a semblé essentiel que l'OFCE, comme le lui commande sa mission, s'emploie à purger le débat de ses principaux mythes. Le précédent numéro de cette revue avait montré que les expériences américaine et japonaise étaient beaucoup plus complexes qu'on ne le croit et qu'on ne le dit[3] [4].

Dans le présent numéro, c'est au tour du modèle hollandais d'être scruté avec davantage d'attention. Catherine Bruno et Valérie Chauvin s'y emploient dans une étude riche d'informations sur la situation de ce pays et sur son évolution depuis le début des années quatre-vingt. Elles montrent effectivement que le partage du travail *et* des revenus a probablement joué un rôle important dans la performance des Pays-Bas en matière de création d'emplois. Commencé dès le début des années quatre-vingt sur le mode conventionnel, poursuivi dans les années quatre-vingt-dix sur le mode législatif, ce partage explique très certainement en partie le (relativement) bas niveau de chômage qui caractérise la Hollande depuis la seconde moitié des années quatre-vingt.

Mais en partie seulement, car comme toujours, les expériences de pays résultent d'un faisceau de circonstances, et il est bien difficile de pondérer la part de chaque facteur dans le résultat final. Or, il me semble, et peut-être faut-il voir là une légère divergence d'appréciation que j'ai avec les auteurs de l'étude, que d'autres circonstances ont joué un rôle peut-être plus important dans l'évolution du chômage en Hollande. Que l'on en juge. D'abord l'économie hollandaise a un degré d'ouverture considérablement plus élevé que celui des grandes économies européennes : ses exportations représentent 65 % de son PIB ! Les Pays-Bas sont d'ailleurs « entrés » en désinflation compétitive bien avant la France. Or l'efficacité d'une telle stratégie, à égalité de sacrifice en termes de modération salariale, est d'autant plus grande que le degré d'ouverture de l'économie est élevé.

Ensuite, le système de protection sociale y a été et y est toujours, malgré quelques limitations nouvelles, l'un des plus généreux qui soit au monde. L'indemnisation du chômage, notamment, y demeure bien plus importante qu'elle ne l'est en France. Sans compter qu'elle est en partie occulte. Une fraction importante de la population en âge de travailler — équivalent à 10 % de la population active, chiffre considérable — y perçoit une rente d'invalidité.

3. Hélène Baudchon, « Le modèle américain : « une reconversion réussie mais inachevée' », *Revue de l'OFCE*, Observations et diagnostics économiques, n°63, pp. 93-141, octobre 1997.

4. David Jestaz et Olivier Passet, « La flexibilité comparée des marchés du travail américain et japonais » *Revue de l'OFCE*, Observations et diagnostics économiques, n°63, pp.143-194, octobre 1997.

Enfin, la baisse de la durée du travail résulte en part importante du développement du travail à temps partiel (surtout féminin) depuis le début des années quatre-vingt. Lorsque l'on sait que le taux d'activité des femmes était alors étonnamment bas relativement à la moyenne européenne, et qu'il s'est élevé depuis, on pourrait être tenté d'énoncer le paradoxe suivant : la réduction du temps de travail moyen en Hollande est partiellement la conséquence de l'augmentation du temps de travail des femmes dans des activités marchandes. Mais il est encore d'autres traits spécifiques qui expliquent les bonnes performances de l'économie hollandaise, notamment le comportement responsable des syndicats et l'acceptation par les travailleurs de la modération salariale et des réformes du système de protection sociale.

La marche de la société hollandaise fut certes celle vers une plus grande flexibilité, mais l'on ne peut que constater que cette dernière est étroitement contrôlée par les pouvoirs publics pour éviter qu'elle ne remette en cause la cohésion sociale. Il s'agit bien, comme le disent les auteurs, d'une « société à flexibilité limitée ». Leur mérite est de nous donner les éléments pour ôter au « miracle » une grande partie de son mystère.

Chaque expérience de pays est singulière : elle s'inscrit dans une tradition, une culture, un système anthropologique spécifiques. Elle est comme un précipité qui résulte de la combinaison d'éléments chimiquement purs dont le nombre, la qualité et la pondération sont déterminés par l'histoire du pays [5]. Extraire l'un de ces éléments, pour le mélanger à d'autres, provenant d'une histoire différente, ne pourra jamais donner le même précipité. L'exemple hollandais contient pourtant un enseignement utile : dans une société suffisamment solidaire — comme en témoigne l'étonnante générosité de son système de protection sociale — pour que le partage des revenus soit accepté par ses membres, la réduction du temps de travail peut contribuer à la solution du problème de l'emploi.

4. Les causes du niveau élevé du chômage en Europe sont multiples. Il est généralement admis que l'insuffisance de la demande globale dans les années quatre-vingt-dix fut l'une d'entre elles. Mais une part importante du chômage résulte aussi de problèmes structurels liés notamment au fonctionnement du marché du travail. Cette seconde composante du chômage est habituellement qualifiée de taux de chômage d'équilibre dans les travaux des économistes, car elle est censée mesurer le taux de chômage de long terme qui prévaudrait en l'absence de réformes structurelles, une fois l'équilibre macroéconomique rétabli.

5. J'emprunte cette allégorie aux théoriciens de la croissance endogène qui l'utilisent pour expliquer la non convergence des niveaux de revenus entre les pays du monde, alors qu'*a priori* tout processus matériel ou immatériel de production peut être copié ou importé.

D'où l'importance de la question que soulève Gilbert Cette : à quelles conditions la réduction du temps de travail peut-elle contribuer à réduire le taux de chômage d'équilibre, c'est-à-dire de long terme ? Il existe des réponses théoriques à cette question, mais aucune ne semble robuste relativement aux hypothèses qui la construisent. Il en résulte une grande indétermination théorique, la réduction du temps de travail pouvant produire une hausse ou une baisse du taux de chômage de long terme selon que telle ou telle hypothèse est privilégiée. Et aucune n'emporte généralement la conviction.

L'intérêt du travail de Gilbert Cette est qu'il tente d'apporter des éléments susceptibles d'éclairer le débat, en spécifiant à partir des grands modèles économiques existants, les conditions relatives à la mise en œuvre de la réduction de la durée du travail et celles relatives à la dynamique structurelle des prix et des salaires, pour que le partage du travail affecte le taux de chômage d'équilibre.