

# L'action publique négociée. Un nouveau mode de régulation ? Pour une sociologie politique de la négociation

Guy Groux<sup>1</sup>

*CEVIPOF, CNRS - Sciences Po, Paris*

L'article se fonde sur l'application des politiques de réduction du temps de travail (RTT) en France. Pour l'auteur, ces politiques ont redéfini le statut de la négociation collective. Parce que s'exerçant dans un contexte de chômage, les négociations sur la durée du travail se sont souvent situées en termes de sauvegarde voire de relance de certains emplois. En ce sens, la négociation apparaît comme l'une des modalités -aux côtés d'autres modalités- de l'action publique appliquée au marché du travail, et ceci surtout lorsqu'elle qu'elle pallie des régulations juridico-politiques devenues moins efficaces. En évoquant une nouvelle forme d'action publique -l'action publique négociée- l'analyse s'attache à aborder la négociation d'aujourd'hui selon certains des aspects essentiels de la théorie de l'action publique (le référentiel, les interactions entre acteurs, lois et négociations) et selon des pratiques hybrides qui relèvent à la fois des phénomènes de gouvernance et des conflits de règles.

**Mots-clés** : négociation collective, action publique, durée du travail, gouvernance, règles.

La réalité sociale d'un pays comme la France est souvent ramenée aux difficultés que connaissent certaines réformes dans leur mise en œuvre, aux fortes mobilisations syndicales qui s'opposent à elles ou aux conflits qui touchent les secteurs public ou nationalisé. Pourtant, diverses innovations contractuelles s'imposent avec force dans le domaine de la négociation collective. Au cours des plus récentes années, elles ont concerné des registres divers comme la formation professionnelle ou l'épargne salariale, entre autres. Mais c'est surtout sur le terrain de la durée du travail que certaines innovations contractuelles ont été les plus intéressantes<sup>2</sup>.

Certes, le fait que certaines innovations de premier ordre s'appliquent à la durée du travail n'est pas surprenant. Le temps de travail a su marquer en profondeur l'organisation générale des sociétés (Grossin, 1994 ; Thoemmes, 2000). Surtout, les diverses politiques conduites en matière de temps de

---

1. [guy.groux@sciences-po.fr](mailto:guy.groux@sciences-po.fr)

2. Ce texte prolonge une communication faite dans le cadre du séminaire international : « Les temporalités sociales : quelles méthodes d'analyse, quelles réalités ? », Université de Toulouse le Mirail, 6-7 octobre 2003. La communication avait pour titre : « Nouvelles formes d'action publique et durée du travail : un lien privilégié ? »

travail ont constitué de toute évidence -et sur la longue durée- l'un des axes éminents des avancées sociales dans l'entreprise. Dans la société française, la toute première loi sociale adoptée le 22 mars 1841, concerne le temps de travail des enfants dans les usines et les lieux de travail. Depuis, ici comme ailleurs, du XIX<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle, la durée du travail n'a cessé de constituer une tendance majeure sur le terrain revendicatif ou sur celui des rapports au travail.

Dans la période la plus récente, les débats sur le temps de travail ont connu, en France, un regain important, et pour cause. Ils concernaient pour l'essentiel les lois Aubry dont l'objectif central était de généraliser des procédures de baisse du temps de travail même si celles-ci pouvaient être soumises à certains aménagements plus ou moins circonstanciés ou nécessaires<sup>3</sup>. Face à des textes qui fixaient désormais la durée hebdomadaire légale du travail à « 35 heures », les débats allaient porter sur le coût réel ou supposé de celles-ci lors de leur introduction dans l'entreprise ou sur leur efficacité en matière de (créations) d'emplois. Débordant le terrain scientifique, ils ont souvent pris des allures polémiques, politiques, militantes ou purement comptables. Dans ce cadre, le lien entre RTT et innovations contractuelles est resté souvent méconnu. Et pourtant, c'est bien sur ce terrain que les mesures les plus récemment définies en matière de durée du travail prennent le plus d'intérêt. Certes, on pourrait de ce point de vue souligner l'essor considérable de la négociation d'entreprise à propos de l'application des « 35 heures »<sup>4</sup>. Ou encore le nombre de salariés impliqués par les accords concernés. Mais par-delà ces divers traits, c'est sur un autre registre que se situe selon nous l'intérêt profond des récentes mesures de RTT dans leur rapport à la négociation collective. Dans ce contexte, en effet la négociation a subi de réelles transformations. À l'origine et selon le législateur, elle n'était plus seulement appelée à « gérer » l'application de la loi au niveau de l'entreprise, comme ce fût souvent le cas en France. C'est-à-dire à « gérer » l'introduction des « 35 heures » dans le monde de la production. Elle devait aussi viser, précisément grâce à la RTT, à la création d'emplois et ceci d'autant plus qu'elle s'inscrivait dans un environnement où le chômage était important. La négociation se définissait ainsi en fonction des diverses politiques liées à l'emploi et à la lutte contre le chômage. Certes, son but était toujours de favoriser en aval la généralisation de mesures prises par le législateur. Mais il était aussi de se positionner sur le terrain des politiques de créations d'emplois.

---

3. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'abréviation « RTT » sera souvent employée, par commodité, dans la suite de ce texte et ceci de préférence à celle d'ARTT utilisée par certains auteurs à propos de la loi de Robien sur « l'aménagement du temps de travail » qui avait précédé -dans le temps- les lois Aubry (Boisard, 2002). Il ne s'agit pas là d'une question de pure forme. En effet, l'objectif prioritaire des lois Aubry visait bien une réduction généralisée du temps de travail. Dans ce contexte, l'aménagement du temps de travail constituait l'un des moyens autorisant éventuellement l'application des « 35 heures » et non l'un des buts à atteindre.

4. Plus de 40.000 accords locaux conclus entre les deux textes de lois.

En d'autres termes, en se situant ici par rapport aux décisions sur l'emploi, la négociation amplifie ses modes d'intervention. De plus en plus, elle prend la forme d'une instance d'action publique dotée d'une légitimité et d'une autorité lui permettant d'exercer, à divers degrés comme à divers niveaux, dans l'entreprise ou dans la branche, une influence plus ou moins importante sur les décisions relatives aux processus (et aux politiques) de créations d'emplois. En ce sens, le statut même de la négociation collective se transforme du point de vue théorique. La négociation collective ne se limite plus aux seuls concepts traditionnels propres à l'analyse des relations industrielles (Dunlop, 1993). Elle renvoie aussi aux aspects divers qui d'habitude spécifient la théorie de l'action publique comme la notion de référentiel, les modes d'interactions qui lient les acteurs concernés ou encore les liens mutuels d'influence qui existent en l'occurrence entre la loi et l'accord. La négociation est ainsi devenue une pratique de gouvernement qui s'édifie au sein des formes les plus actuelles de l'action publique.

## 1 DURÉE DU TRAVAIL ET ACTION PUBLIQUE

C'est au cours des années soixante-dix que l'emploi investit massivement les débats sociaux ou les mobilisations syndicales (Adam, Reynaud, 1978). Face à un marché du travail de plus en plus déstabilisé et à une croissance souvent anémique, la référence à l'emploi influe toujours plus sur la négociation collective. Dans la période, c'est bien en termes de lutte contre le chômage que la CFDT puis la CGT mettent au premier plan de leurs revendications l'institution des « 35 heures ». Et, peu avant sa victoire électorale de 1997, c'est dans les mêmes termes que le Parti socialiste reprend cette revendication pour en faire l'un des axes du programme de gouvernement qu'il propose alors aux Français.

### 1.1 L'emploi, un référentiel majeur

Face à ces contextes, l'intérêt de l'analyse se situe dès lors en des termes précis. Il s'agit de repérer la métamorphose d'un thème revendicatif jusqu'alors fort commun en référentiel pouvant déboucher sur un mode d'action publique bien typé. Dans l'histoire du mouvement syndical, la négociation collective ou le législateur visaient en général à assurer de façon tutélaire la protection des salariés, l'unification des conditions de la concurrence et l'existence d'un ordre public social (Freyssinet, 2001). Dans les années soixante-dix, l'assise contractuelle de la durée du travail et son rapport à l'action du législateur, se transforment. Dans une société frappée par un chômage massif, l'emploi est ainsi accaparé par les discours, les pratiques et les représentations des divers acteurs sociaux que ceux-ci relèvent de l'ordre du « politique » ou de celui de l'entreprise. Aux yeux des

syndicats ou de certains partis politiques, la RTT se définit de plus en plus comme un outil de la politique de l'emploi. Ici, dire la RTT, c'est évoquer toute une série de mesures susceptibles de créer ou de sauvegarder des emplois et donc de pallier un chômage étendu. Du côté du patronat, sont évoquées la diversification et la flexibilisation des temps de travail pour sauvegarder l'emploi existant dans les conditions nouvelles de la concurrence (Freyssinet, 1997). Depuis, la situation est demeurée depuis quasiment inchangée. L'emploi est bien devenu un référentiel majeur reconnu par la totalité des acteurs même si en l'occurrence leurs stratégies divergent parfois fortement<sup>5</sup>. Comme le soulignent les spécialistes de la théorie de l'action publique, il renvoie (désormais) à la construction d'une représentation et c'est en référence à « cette image cognitive que les acteurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action » (Muller, 1990, p. 42-43, entre autres). Face à un chômage élevé, l'emploi ne constitue plus seulement « un problème (concret) à résoudre » dans le cadre de politiques publiques définies. En tant que « référentiel », il participe à la construction « de cadres d'interprétation » sociaux<sup>6</sup>, à la production de croyances (Muller, idem, p. 194, 196) qui légitiment, supportent et justifient auprès des acteurs sociaux, la définition et la mise en œuvre de politiques publiques appropriées. En d'autres termes, c'est en se constituant comme un « fait prioritaire » au niveau des représentations symboliques que l'emploi devient un référentiel éminent dans les politiques publiques et dans la mise en place des instruments, des procédures et des mobilisations multiples qui en découlent<sup>7</sup>.

Ainsi, le statut de référentiel de l'emploi dans les négociations ou dans l'intervention du législateur s'est institué comme un fait social majeur qui déborde même les seuls accords sur le temps de travail pour investir d'autres domaines tels l'organisation du travail, les salaires, la mobilité, la gestion des compétences, etc. L'emploi devient dès lors une sorte d'équivalent général et contractuel (Bélangier, Thuderoz, 1998). C'est en ce sens qu'il se définit comme un fait social au sens sociologique du terme.

## 1.2 Les jeux d'interactions

Après Pierre Muller évoquant l'existence d'acteurs qui organisent leur perception du système et confrontent leurs solutions, Jean-Daniel Reynaud revient à son tour sur l'action conjointe des acteurs lorsqu'un problème se

---

5. Cf. *infra*, notamment à propos des « conflits de règles ».

6. Pierre Muller évoque à ce propos la notion plus ambitieuse de « cadres d'interprétation du monde » (Muller, 2000, p. 189).

7. Sur ces points voir aussi les travaux d'Ève Fouilleux et l'analyse qu'elle fait de la notion de « référentiel » ou de celle de « référent central » appliquées au domaine de la politique agricole commune : notamment, Fouilleux, 2000, p. 289-sq, notamment.

pose en termes d'action publique dans le domaine de la négociation collective et des relations professionnelles. « Dans l'élaboration de toute politique publique - écrit-il- interviennent des acteurs divers de la vie sociale qui posent des revendications, font des propositions, critiquent celles qu'on leur soumet ou s'y opposent et donc participent à l'orientation et à la formulation de ces politiques » (Reynaud, 2001, p. 263). Ainsi, un contexte d'action publique ne se définit pas seulement par la présence d'un référentiel qui marque les représentations des acteurs. Il est aussi tributaire des divers jeux d'interactions entre les acteurs et qui font que malgré leurs divergences, ces derniers contribuent à divers titres à la formulation des orientations et des décisions prises en l'occurrence. Outre, le fait d'interactions entre acteurs, l'analyse des pratiques qu'entraîne l'action publique peut encore renvoyer à la notion de transcodage, pour reprendre Pierre Lascoumes<sup>8</sup>. On est en effet face à des interventions « d'acteurs autonomes agissant en vertu de perspectives distinctes, dans des cadres hétérogènes et qui produisent du sens plus ou moins commun » (grâce précisément, aux jeux d'interactions qui les lient plus ou moins fortement et aux activités de transcodage qu'ils assurent).

À l'évidence, les thèmes mis en relief par des auteurs ou des approches aussi divers peuvent s'appliquer aux négociations sur le temps de travail en tant qu'instance d'action publique régie par un référentiel commun et particulier : 'l'emploi', comme ils peuvent s'appliquer aux décisions qui en découlent. Dans ce contexte, la décision n'est jamais séparée de la mobilisation des acteurs, de même que les interventions qui se font à son égard ne sont jamais univoques. Par les jeux d'interactions que les acteurs produisent par rapport à lui, le référentiel « emploi » influe sur des processus communs de co-décision et sur les compromis, les concessions ou les sacrifices collectifs que ces processus entraînent parfois. Ainsi dans les accords conclus à propos des « 35 heures », divers traits -l'annualisation du temps de travail, la modération salariale, l'organisation plus polyvalente des tâches- ont pu constituer autant de concessions accordées par les syndicats aux employeurs, afin de compenser les éventuels surcoûts qu'impliquait pour l'entreprise, l'institution de « la RTT »<sup>9</sup>. Ici, tout se passe comme si la préservation de l'emploi liée aux accords sur les « 35 heures » reposait nécessairement sur l'acceptation de contreparties mutuelles dont la présence était précisément à

---

8. Pour Pierre Lascoumes, « transcoder, c'est, d'une part agréger des informations et des pratiques éparées, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci » (Pierre Lascoumes, 1996, p. 334-335. Voir aussi, Pierre Muller, 2000, *op. cit.*, p. 201-202).

9. « La défense de l'emploi rassemble (...) des individus aux statuts multiples et aux intérêts divergents. Elle se justifie, selon la quasi-totalité (des) interlocuteurs syndicaux, comme une défense collective où le bienfait attaché à l'état supérieur (conserver son emploi), pour lequel tout salarié possède une égale chance et droit d'accès, s'accompagne d'un éventuel sacrifice collectif » (Bélanger, Thuderoz, *op. cit.* : 485). Voir aussi, Thoemmes, 2001.

même de faciliter entre les acteurs des jeux d'interactions et de transcodages propres à toute action publique<sup>10</sup>.

### 1.3 La négociation et la loi

En matière de durée du travail, la notion d'action publique n'induit pas seulement des jeux d'interactions entre acteurs autonomes et hétérogènes. Elle entraîne aussi des jeux d'interactions entre la loi et la négociation, et pour cause. Dès l'origine des débats parlementaires, le législateur a en effet adopté une position précise. Il laissait à la négociation le soin d'intervenir dans la mise en œuvre de la loi au sein des entreprises ou des branches, l'intervention de la négociation sur la loi pouvant aller jusqu'à modifier certaines clauses ou conditions prévues par les textes (*cf. infra*). D'où une situation nouvelle dans les rapports entre la loi et la négociation, une situation qui tranchait avec ce qui existait hier<sup>11</sup>.

Dans le passé, l'hégémonie des lois relatives au temps de travail était incontestable. Les contextes historiques de 1936 ou de 1968 restent, à cet égard, manifestes. Alors, les mesures prises par le législateur s'imposaient en l'état. Indiscutables, elles étaient quasiment toujours indiscutées. En fait, la loi agissait selon un principe spécifique, le principe d'intégration et elle constituait un cadre d'action prioritaire, centralisé et édictant des règles dont l'application restait influencée par des critères d'homogénéité très poussée. Aujourd'hui, les modalités du principe d'intégration sont souvent confrontées à la réalité d'un marché dont le fonctionnement est devenu de plus en plus flexible et mouvant. En outre, elles restent aussi tributaires de processus de plus en plus différenciés qui marquent l'évolution des sociétés les plus modernes et font que celles-ci sont toujours plus structurées par des sphères d'action de plus en plus séparées et autonomes (du point de vue de l'action collective, au sens large du terme)<sup>12</sup>.

Dans ces contextes, l'action publique induit dès lors de nouveaux rapports au droit. La primauté de ce dernier fait l'objet de mises en cause plus fréquentes. Pour certains, le reflux du primat du droit et des régulations politiques qu'il entraîne, induit une « sociologisation » des pratiques de l'État, la notion même d'action publique allant parfois jusqu'à se distinguer de celle plus classique de « politiques publiques » (Duran, 1999 ; Muller, 2000). Sur le plan plus immédiat des accords sur la RTT et des mobilisations qui les corrént, la perte

---

10. Outre l'apport de Jean-Daniel Reynaud ou de Pierre Lascombes à propos des jeux d'interactions qui s'établissent entre les acteurs mobilisés au sein de la négociation collective, on peut aussi faire état des travaux de Thomas Schelling pour qui la négociation vise à la coordination des diverses attentes des parties en présence (Schelling, 1986).

11. Sur ce thème, voir aussi Péglise, 2004.

12. La place manque ici pour développer les différents points qui interviennent dans les problématiques liées aux principes de différenciation qui régissent les sociétés les plus modernes. Pour plus de précisions : cf. Luhmann, 1982 ; Groux, 2003.

d'effectivité du rôle du législateur a un effet précis : les dispositifs juridiques opèrent selon de nouvelles modalités et sont parfois directement « agis » et « façonnés » par la négociation elle-même. Ainsi, les accords de branche ou d'entreprise sur les « 35 heures » n'ont pas seulement mis en œuvre des logiques de concessions mutuelles (et des pratiques d'interactions entre acteurs hétérogènes). Ils ont aussi et à leur manière, redéfini le contenu de lois dont procédait pourtant leur existence, à savoir les lois Aubry. Est révélateur à cet égard, le texte définitif de la loi sur les « 35 heures ». Comparé au premier texte adopté par le Parlement, il comporte des transformations d'ampleur. Entre les deux textes, la négociation collective a constitué une phase tout à fait particulière, influente et cruciale. Elle a eu pour effet de conduire à la mise en cause de certains points du droit du travail et non des moindres. C'est notamment le cas du statut des heures supplémentaires contesté par des procédures poussées d'annualisation du temps de travail ; de l'unité du SMIC devenue plus problématique avec les modalités d'application différenciée dans le temps des « 35 heures » ; de la représentativité des accords signés, avec le recours éventuel au référendum d'entreprise ; du caractère homogène du statut des cadres tel qu'il se définissait par la notion d'horaires non assujettis au régime des heures supplémentaires, etc.<sup>13</sup>.

## 2 UNE NOTION : L'ACTION PUBLIQUE NÉGOCIÉE

Dans le cadre des « 35 heures », la négociation collective influe donc bien sur la loi et en transforme certains contenus. C'est en ce sens que l'on peut parler de liens étroits entre la négociation et la loi ou encore entre la négociation et l'action publique. Bien sûr, une question se pose au regard des effets de la négociation sur la production du législateur. En quoi la négociation collective relève-t-elle véritablement du champ de l'action publique alors que le référentiel « emploi » qui, en l'occurrence, constitue l'élément clé des politiques concernant la durée du travail comme modalité de l'action publique, est lui-même mis en cause par les effets des accords collectifs sur le droit ? L'obligation de création et de sauvegarde de l'emploi formait un impératif de premier ordre au sein des premiers textes de loi (loi Aubry 1) relatifs aux « 35 heures ». Elle ne figure plus dans le second texte dénommé « loi Aubry 2 ». Dès lors, la négociation collective n'aurait-elle pas eu pour effet de rompre, en réalité, le lien qui existait préalablement entre les politiques de réduction du temps de travail et la notion d'action publique ? En fait, poser la question en ces termes revient à

---

13. En fait, en France comme dans beaucoup de pays européens, la fonction normative du droit est devenue (plus souvent) supplétive ou dispositive (Supiot, 1999) – voire plus incitative selon le modèle anglo-saxon. Certes, le droit ne s'efface pas totalement face aux contraintes issues des nouveaux compromis sociaux et des principes d'échange et de flexibilité qu'ils recèlent. Il « gère » ces derniers et par ce fait, il devient lui-même plus flexible (Groux, 1999, p. 44).

occulter certains éléments d'importance qui se situent à des niveaux divers et sur des registres distincts.

Il faut de ce point de vue partir d'un premier constat, d'une première évidence. Dans un contexte de chômage élevé, la création de nouveaux emplois est souvent problématique. Si à elle seule, la loi était en mesure de donner une impulsion décisive à de nouvelles créations d'emplois, la négociation deviendrait vite inutile. C'est bien parce qu'on est en présence de véritables modalités d'action publique qui se définissent dans des contextes mouvants et flexibles et qui ne sont pas -ou plus- forcément régies de façon impérative par la loi, que la négociation est devenue plus nécessaire. Elle l'est précisément non seulement parce que les liens entre l'initiative du législateur et les politiques d'emploi n'ont jamais été immédiats ni mécaniques mais aussi parce que par rapport à l'emploi, la négociation se définit de manière très particulière.

Dès le milieu des années 1970, la durée du travail -on l'a vu- apparaissait pour les syndicats et certains partis politiques comme un outil important de la politique de l'emploi. Mais à l'évidence, dans l'arsenal des modalités liées aux actions sur l'emploi, les pratiques de réduction du temps de travail ne sont pas les seules. Elles coexistent avec d'autres modalités et d'autres initiatives. À leur côté, le recours aux gains de productivité, le développement de la recherche industrielle, la flexibilité, etc.- constituent aussi dans les stratégies de certains acteurs, des instruments de la politique de l'emploi par rapport auxquels le thème de la RTT ne joue pas forcément un rôle dominant, ni déterminant. Dans ce contexte, la durée du travail ne se définit plus selon des critères purement autoritaires, administratifs et à l'efficacité (désormais) douteuse. Elle l'est plutôt par rapport aux conditions de la concurrence et aux contraintes de l'entreprise. Et donc par rapport à des pratiques incessantes d'ajustements ou d'adaptations des accords concernant les « 35 heures » face aux contraintes et aux disparités de l'économie. C'est en ce sens que la notion d'action publique renvoie à ce qui la fonde sociologiquement et fondamentalement : à savoir à son caractère non (forcément) impératif et qui tranche d'avec ce qui spécifiait souvent les anciennes modalités des « politiques publiques ». Elle est avant tout -rappelons-le- «un jeu entre des acteurs autonomes et hétérogènes » et c'est la raison pour laquelle elle est souvent en lien, plus ou moins étroit, avec des processus de négociation (ou de contractualisation) comme le montre de façon exemplaire selon nous, l'application récente des mesures prises à propos des « 35 heures ».

Ainsi, les politiques de réduction du temps de travail comme modalités de l'action publique interviennent bien de façon prioritaire sur le terrain des politiques de l'emploi mais elles le font tout simplement sur un mode non autoritaire, et pour cause. L'essor des pratiques liées à la réduction de la durée du travail s'est accompli dans un contexte où face aux anciennes régulations politiques et juridiques, les régulations autonomes et locales ont progressivement pris plus d'importance (Reynaud, 1989). On est là en présence d'un fait tout à fait essentiel.



### 3 DEUX IMPLICATIONS : GOUVERNANCE ET CONFLITS DE RÈGLES

Dans le cadre des rapports entre régulations politiques (ou juridiques) et régulations autonomes, le lien entre « action publique, négociations et durée du travail » renvoie encore à d'autres implications théoriques et à des notions comme celles de « gouvernance » ou de « conflits de règles ». En d'autres termes, il s'agit de poser la question des modes de gouvernement liés aux nouvelles modalités de l'action publique et de la négociation collective et par rapport auxquels se déterminent des traits divers : l'effectivité des accords, les stratégies des acteurs concernés, les jeux d'interactions qui les concernent ou encore l'action du législateur.

#### 1.4 Le fait de gouvernance

Dans beaucoup d'écrits, la notion d'action publique est référée avec force à celle de gouvernance<sup>14</sup> qui constitue une sorte de paradigme reposant sur des définitions d'ampleur ou de contenus variables. Pour Michel Lallement, elle est un cadre conceptuel et un système d'organisation surtout si on la considère à partir du « plus petit commun dénominateur des travaux » qui la régissent. Dans ce cadre, la gouvernance renvoie simplement à des processus de délégation vers le bas, « (à des) capacités légitimes à produire et à négocier des règles visant à gérer l'agrégation d'intérêts divers et la direction imprimée à une collectivité » (Lallement, 1999, p. 66).

Face à la durée du travail et aux rapports liant la négociation et l'action publique, la gouvernance peut être définie par des traits encore plus prégnants voire ambitieux. Tout comme l'action publique, elle peut être marquée par la notion d'intérêt général et ceci même lorsqu'elle s'exerce au seul niveau local<sup>15</sup>. En outre, elle concerne aussi une autre notion cruciale déjà évoquée ici-même avec force : la décision<sup>16</sup>. En résumé, la gouvernance renvoie à des processus de prise de décision plus ou moins concertée, régis par des interactions plus ou moins fortes entre des acteurs plus ou moins directement concernés par un problème à résoudre et qui aboutit à la mise en œuvre de mesures locales ou globales intéressant le plus grand nombre. Ainsi définie, la gouvernance peut apparaître comme une notion tout à fait pertinente pour saisir certains des aspects, et non des moindres, de l'action publique dans son lien à la négociation.

D'un point de vue théorique et problématique, la notion de gouvernance constitue dès lors une notion opératoire, qu'elle s'applique à la durée du travail ou à d'autres domaines. Pourtant, à ce stade, elle ne reflète qu'imparfaitement

14. Voir par exemple les travaux bien connus de Patrick Le Galès, entre autres auteurs.

15. Au niveau d'une entreprise ou d'une commune, par exemple.

16. Notion de décision que l'on retrouve en effet, on l'a vu, à propos de l'emploi comme référentiel (cf. *supra*).

ce qui fonde certaines dimensions capitales de l'action publique. L'action publique n'est pas seulement régie par des processus de co-décisions communes ou d'agrégation d'intérêts. Ni par des pratiques impliquant la production de consensus entre les acteurs qu'elle mobilise. Elle est aussi marquée par des tensions, des formes de violences symboliques ou matérielles et des conflits qui portent, pour l'essentiel, sur les règles et les régulations qui la modèlent et qu'elle influe en retour. Certes, dire qu'en son sein agissent des modes de régulations distincts -des régulations autonomes et des régulations politiques (ou juridiques) (*cf. supra*) –, c'est déjà dire que l'action publique est sujette à des conflits de règles (et de régulations) qui peuvent à divers titres déterminer les enjeux qui sont les siens comme les conditions de son effectivité. Le fait est encore plus patent dans le domaine de la durée du travail surtout lorsqu'elle est rapportée à l'emploi. En l'occurrence, l'emploi constitue dans son rapport à l'action publique, un référentiel très particulier : il revêt une légitimité sociale incontournable reconnue par tous, tout en restant un facteur tout aussi incontournable quant à la production des conflits (de règles).

### 1.5 L'emploi : le référentiel, le conflit et la règle

On l'a vu, face à la RTT comme instrument de la politique de l'emploi se sont définis d'autres instruments intervenant eux-mêmes sur l'emploi mais selon des impératifs distincts. Il en est ainsi de la recherche de gains de productivité, de la flexibilité, de l'innovation technologique, par exemple. En fait, l'emploi comme référentiel est désormais marqué par les mutations qui ont touché l'entreprise et le travail au cours des trente dernières années.

Commentant une importante enquête réalisée dans les années quatre-vingt-dix, auprès de 60.000 salariés exerçant dans 35 branches professionnelles, Yves Lichtenberger constatait « un renversement des formes de prescription du travail » : « Antérieurement plutôt poussé en amont par les modes opératoires et les normes techniques de conformité des produits et des *process* (le travail) est aujourd'hui plus souvent tiré en aval par l'attente du client et de l'utilisateur et la qualité du service rendu » (Lichtenberger, 1998). Naturellement, un tel renversement de perspectives n'est jamais sans conséquences sur l'action revendicative, le domaine des relations professionnelles et les politiques d'emploi suivies à divers niveaux. Au sein de l'entreprise, il induit une nouvelle donne. Comme l'observent certains auteurs, « l'efficience productive est devenue l'un des enjeux de la régulation sociale » qui se substitue progressivement aux anciens compromis fordistes axés sur le salaire et la prestation de travail (Bélanger, Thuderoz, 1998). Or, c'est dans ce contexte<sup>17</sup> que se définissent des instruments diversifiés de politique d'emploi

---

17. En ce sens, les mutations qui ont touché l'entreprise et le travail au cours des trente dernières années renvoient à une problématique insistant sur les divers effets de contexte dans le domaine des relations professionnelles et des rapports sociaux et qui fût développée par John T. Dunlop dès les années 1950 (Dunlop, 1993, *op. cit.*).

liés à des registres divers -le recours aux gains de productivité, la mise en œuvre de flexibilités, l'innovation technologique, ...- et qui reposent sur des systèmes de règles, sur des procédures et sur des enjeux distincts ou opposés aux règles, aux procédures et aux enjeux qui spécifient les politiques de l'emploi basées (quant à elles) sur la RTT.

Ainsi, derrière l'unanimité apparente qui concerne la défense de l'emploi par la totalité des acteurs présents dans l'entreprise, agissent des pratiques d'acteurs, des représentations sociales, des modalités de pouvoir et des enjeux qui se situent souvent de façon contradictoire et impliquent des conflits à propos des diverses règles qui jouent sur l'emploi : règles de production, règles techniques, règles temporelles liées au temps de travail, règles de rémunération, ... À l'évidence dans ce contexte, les conflits de règles ne se situent plus au niveau des interactions entre la loi et la négociation ou à celui des jeux entre régulations diverses (autonomes, juridiques ou politiques) au sens où Jean-Daniel Reynaud l'entend parfois (*cf. supra*). Ici, les conflits de règles interviennent à un niveau plus concret : celui des registres qui modèlent les divers accords et qui renvoient à des conflits qui concernent des règles de procédures ou des règles de contenus (Dunlop, 1976), à des conflits qui s'exercent entre (et sur) ces règles.

C'est ce que montre l'état des accords signés dans le domaine des « 35 heures ». L'analyse de ceux-ci dans la période qui sépare les débats parlementaires sur les (deux) lois Aubry révèle une transformation des thèmes prioritairement négociés<sup>18</sup>. Au début, c'est bien le thème des règles temporelles liées au temps de travail et qui rapporté aux effectifs ou aux créations d'emplois, forme l'objet prioritaire des négociations ou des accords. Puis, par la suite, le thème de l'organisation toujours rapporté à l'emploi mais aussi à la productivité comme facteur pouvant jouer en faveur de ce dernier, intervient plus massivement. Certes, dans les faits, l'accord constitue un compromis entre les acteurs, un compromis d'ailleurs souvent provisoire. Mais il constitue surtout un « miroir » dans lequel se reflètent les divers conflits de règles qui parcourent l'entreprise et qui vont jusqu'à marquer les concessions faites par les acteurs concernés tout comme la nature et l'ampleur de ces concessions. En l'occurrence, les questions importantes demeurent par exemple : quelle part plus ou moins grande laissée à l'annualisation du temps de travail ? Quelle ampleur donner à une polyvalence accrue des tâches ou à la transformation des organisations du travail ? Faut-il lier modération salariale et réduction du temps de travail et sur quelle durée ? Ainsi, les accords sur les

18. Pour Antoine Jeammaud, la notion de règles était bien présente dans le premier texte de la loi Aubry, les règles étant entendues ici du point de vue de leur évolution ou de leur modification. À propos de ce texte, il écrit ainsi : « *cette loi mêle propositions signifiant des règles et propositions ayant la signification de décisions, y compris de décisions de modifier ou créer des règles* » (souligné dans le texte original, Jeammaud, 1998, p. 63). Dans les faits, évoquer l'évolution, la modification ou la création de règles renvoie nécessairement à la notion de conflits de règles. C'est en effet autour des enjeux potentiels qui pèsent sur la redéfinition des règles existantes que s'instituent souvent les conflits de règles qui opposent les acteurs sociaux entre eux.

« 35 heures » révèlent, avec une certaine force, les nouvelles modalités de l'action publique et le fait qu'elles se définissent selon une institutionnalisation durable des conflits de règles que ces règles concernent l'emploi, l'organisation, la productivité, les salaires, le temps de travail, le contenu des tâches et leur polyvalence ou leur rapport aux qualifications professionnelles, etc.<sup>19</sup>.

\*

En résumé, la négociation collective repose bien dans son lien à l'action publique sur une hybridation de pratiques qui relèvent de la gouvernance comme des conflits de règles. Elle est donc objet de tensions internes et quasiment incessantes et ses tensions jouent sur les attentes et les conduites des acteurs concernés. Par-delà cet état de fait, se pose peut-être aujourd'hui - en France comme ailleurs - la question du statut théorique de la négociation collective au regard du cas empirique de la durée du travail. En effet, la négociation semble être devenue un objet qui permet de saisir la « sociologisation » des pratiques de l'État dans un contexte de plus en plus mouvant et incertain et où l'effectivité de la loi est souvent contrariée. En ce sens, elle ne peut plus simplement être abordée, du point de vue conceptuel, par les seules approches propres aux relations professionnelles ou par la seule sociologie du travail qui incorpore l'étude de la négociation et du conflit. Elle relève aussi et de façon de plus en plus éminente d'autres domaines scientifiques. Il en est ainsi de la sociologie politique ou de la science politique dont le but est de saisir les évolutions du « politique » et de son rapport aux diverses régulations qui « modèlent » les sociétés d'aujourd'hui : les régulations juridico-politiques certes mais aussi et peut-être surtout les régulations autonomes.

## RÉFÉRENCES

- ADAM, Gérard et Jean-Daniel REYNAUD (1978), *Conflits et changement social*, Paris, PUF.
- BÉLANGER, Jacques et Christian THUDEROZ (1998), « La recodification de la relation d'emploi », *Revue française de sociologie*, XXXIX-3, p. 469-494.
- BOISARD Pierre, « Les accords existants. De la loi Robien à la loi Aubry », in : Guy GROUX (éd.), *L'action publique négociée. Approches à partir des « 35 heures »*. France-Europe, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques politiques.
- DUNLOP, John T. (1976), « La notion de système de relations industrielles », in : François SELLIER (éd.), *Les relations industrielles, Choix de textes commentés*, Paris, PUF.
- DUNLOP, John T. (1993) *Industrial Relations Systems*, Boston, Mass., Harvard Business School Press : (1958, première édition).
- DURAN, Patrice (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, Maison des sciences de l'homme.

19. Naturellement, les conflits de règles touchent aussi d'autres modes d'intervention sur l'emploi et ceci à d'autres niveaux ou sur d'autres registres. Il en est ainsi de ceux qui découlent des propositions faites par les grandes centrales syndicales à propos de la notion d'emploi durable ou de sécurité sociale professionnelle (cf. Groux, 2004).

- FOUILLEUX Ève, Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune, *Revue française de science politique*, volume 50, n° 2, avril 2000, p. 277-305.
- FREYSSINET, Jacques (1997), *Le temps de travail en miettes. Vingt ans de politiques publiques et de négociations collectives*, Paris, Éditions de l'Atelier.
- GROSSIN, William (1994), Les temps de travail, in : Michel de COSTER M. et François PICHault (éds), *Traité de sociologie du travail*, Bruxelles, De Boeck Université.
- GROUX, Guy (1999), « L'entreprise : conflits et régulation(s) », *Droit et Société*, LGDJ, 41, p. 33-45.
- GROUX, Guy (2002) (éd.), *L'action publique négociée. Approches à partir des « 35 heures »*. France-Europe, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques politiques.
- GROUX, Guy (2003), « Crise de la médiation et mouvements sociaux : vers une démocratie de l'entre-deux ? », in : Pascal PERRINEAU. (éd.), *Le désenchantement démocratique*, La Tour d'Aigues, L'Aube.
- GROUX, Guy (2003), « Régulations politiques, action publique et mouvements sociaux », in : Gilbert de TERSSAC (éd.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris, La Découverte, Collection : Recherches.
- GROUX, Guy (2003), « Relations professionnelles et principe d'autonomie. Le conflit comme régulation », *L'Année sociologique*, Volume 53, n° 2, à paraître à l'automne 2004.
- GROUX, Guy (2004), « Les nouvelles configurations de conflit », *Les notes Thomas*, Commissariat général du Plan, n° 6, mars 2004, p. 1-6.
- JEAMMAUD, Antoine. (1998), « La réduction du temps de travail : données juridiques », *Revue juridique des Barreaux*, n° 53, p. 53-91.
- LALLEMENT, Michel (1999), *Les gouvernances de l'emploi. Relations professionnelles et marché du travail en France et en Allemagne*, Paris, Desclée de Brouwer.
- LASCOUMES, Pierre (1996), « L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in : CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF.
- LICHTENBERGER, Yves (1998), « Comprendre le travail pour questionner le syndicalisme », *La Revue*, 15, p. 3-10.
- LUHMANN, Niklas. (1982), *The Differentiation of Society*, New York, Columbia University Press.
- LUHMANN, Niklas. (1995), *Social Systems*, Stanford, Stanford University Press.
- MULLER, Pierre. (1990), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, « Que sais-je ? ».
- MULLER, Pierre (2000), « L'approche cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, volume 50, n° 2, avril 2000, p. 189-207.
- PÉLISSE, Jérôme (2004), *À la recherche du temps gagné. Sens et usages sociaux des règles autour des 35 heures*, Thèse de doctorat de sociologie, Université de Marne-la-Vallée.
- REYNAUD, Jean-Daniel (1989), *Les règles du jeu, L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.
- REYNAUD, Jean-Daniel (2002), « Création des règles et régulation sociale », in : Guy GROUX (éd.), *L'action publique négociée. Approches à partir des « 35 heures »*. France-Europe, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques politiques.
- SCHELLING, Thomas (1986), *Stratégie du conflit*, Paris, PUF.

SUPIOT, Alain (éd.) (1999), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du travail en Europe*, Rapport pour la Commission européenne, Paris, Flammarion.

THOEMMES, Jens (2000), *Vers la fin du temps de travail ?*, Paris, PUF, Collection Le Travail Humain.