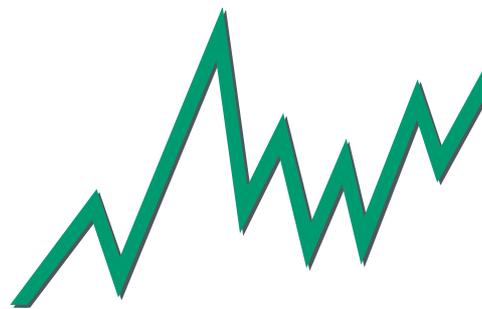


LETTRE DE L'OFCE

Observations et diagnostics économiques



N° 206 — Vendredi 1^{er} Juin 2001

Observatoire Français des Conjonctures Économiques, 69 quai d'Orsay 75340 Paris Cedex 07
Tel : 01 44 18 54 00 Fax : 01 45 56 06 15 e-mail : ofce@ofce.sciences-po.fr web : www.ofce.sciences-po.fr

35 HEURES : OÙ EN SOMMES-NOUS ?

En 1997, le gouvernement a fait des 35 heures un des axes de sa politique économique et de sa priorité le chômage qui était alors supérieur à 12 %. Quatre ans après, l'ambition semble en voie d'être atteinte. Les 35 heures se sont largement diffusées et près de 40 % des salariés à temps complet ont réduit leur temps de travail. Par ailleurs, les performances de l'économie française en terme d'emploi ont été exceptionnelles au cours des années 1999 et 2000. Le taux de chômage a baissé de plus de 3 points depuis 1997. La retour de la croissance explique en grande partie cette amélioration, mais la France fait mieux que ses voisins. Avec une croissance de 3 %, comparable à celle de la zone euro, le chômage français s'est réduit de 1,8 point au cours de l'année 2000, alors que ses partenaires dans la monnaie unique réduisaient leur taux de chômage de 0,8 point en moyenne.

Le projet 35 heures a été ardemment défendu par le gouvernement et sa mise en place a soulevé des contestations et des difficultés tant juridiques que politiques. Dans le processus, la réduction du temps de travail a été détournée de son projet initial et c'est probablement ce qui en explique aujourd'hui le succès.

Lors de la campagne électorale des législatives de 1997, le slogan était : 35 heures payées 39. Implicitement, le coût du passage à 35 heures devait être à la charge des entreprises. Les salariés auraient conservé leur salaire mensuel et diminué leur temps de travail. Les 35 heures étaient souvent annoncées comme une étape vers une baisse plus ambitieuse de la durée du travail, faisant ainsi écho à des revendications plus extrêmes tant des Verts que des communistes.

Une fois au pouvoir, le discours gouvernemental a apporté des nuances à cette vision des 35 heures. Les 35 heures étaient en partie financées par le gouvernement, mais les salariés étaient néanmoins mis à contribution pour maintenir les coûts des entreprises inchangés. Finalement votée à l'été 1998, la première loi traduira cette orientation en laissant ouverte la

porte à la négociation avec une seconde loi, dont seuls les contours étaient tracés. La seconde loi, discutée à la fin de l'année 1999 et votée le 20 janvier 2000, introduit de nombreuses souplesses et permet une réduction du temps de travail telle que les gains de productivité issus de la flexibilité et les aides de l'État compensent le passage à 35 heures. Ni les salariés, ni les entreprises n'en supportent le coût direct ⁽¹⁾. L'État prend donc à sa charge les 35 heures. C'est probablement la raison pour laquelle la mesure est devenue consensuelle.

Initialement, les aides étaient calibrées pour que les retours positifs (cotisations sociales supplémentaires et moindres allocations chômage) soient distribués aux entreprises et aux salariés. L'aide structurelle avait été calculée en suivant la règle « un point de baisse de cotisation pour une heure de réduction de la durée du travail ». La possibilité de négocier la définition de la durée du travail permet aux entreprises et aux salariés de choisir la baisse effective de la durée du travail, sans que le montant de l'aide structurelle ne soit ajusté. Ainsi, les aides sont plus généreuses que la redistribution des bénéfices macro-économiques et le passage à 35 heures se double d'une réduction des charges sociales.

Il est encore trop tôt pour faire un bilan complet de ce passage à 35 heures. Les données disponibles permettent cependant d'entreprendre la validation des analyses précédentes qui reposaient sur des hypothèses souvent fragiles, et c'est l'objet de la présente Lettre.

1. Les salariés dans le champ des lois Aubry

En milliers	Entreprises		Total
	> 20 salariés	< 20 salariés	
Ensemble des salariés ¹	10 250	4 400	14 650
Dont :			
salariés à temps partiel	1 250	950	2 200
salariés à temps complet	9 000	3 450	12 450
Total à 35 heures ²	4 436	172	4 608

1. au 31/12/1999.

2. au 27/11/2000.

Source : MES-DARES.

(1) Certains coûts, comme les coûts de recrutement, d'organisation pour les entreprises, mais aussi les coûts supportés par les salariés induits par le surplus de productivité demandé ne sont pas pris en compte. Les coûts auxquels il est fait référence ne sont que les coûts financiers directs.

Les 35 heures se diffusent dans l'économie ...

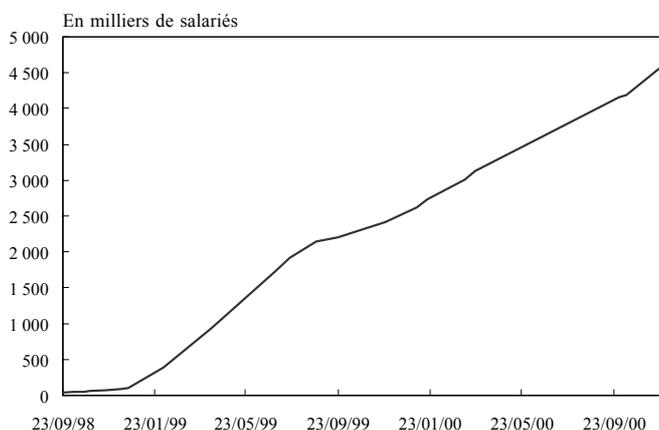
Depuis le 1^{er} février 2000, la durée légale du travail effectif est fixée à 35 heures par semaine (au lieu de 39 heures) pour l'ensemble des entreprises du secteur privé de plus de 20 salariés. Pour les entreprises ayant un effectif inférieur ou égal à 20 salariés, cette durée légale s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2002.

Près de 40 % des salariés à temps complet sont passés aux 35 heures

Dans le dernier bilan publié par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (MES), 42 805 accords « 35 heures » ont été signés au 27 novembre 2000. Ces accords concernent plus de 4,6 millions de salariés et correspondent à 251 915 engagements de création ou de maintien d'emplois. En tenant compte des délais entre la signature de l'accord et sa mise en œuvre (environ 6 mois), le Ministère des Finances évalue à 70 000 les emplois créés en 1999 par la RTT et l'estime à 150 000 pour l'année 2000.

Par ailleurs, l'enquête de la Banque de France auprès de l'industrie de septembre 1999 indique qu'à cette date, 14,7 % des salariés étaient couverts par un accord 35 heures — soit, rapporté à un champ de 9 millions, 1,3 million de salariés — (Lecoupeur, 2000⁽²⁾). Les deux sources concordent à peu près si l'on considère que l'industrie est représentative des évolutions de la durée du travail. L'enquête de la Banque de France indique par ailleurs que 84,1 % des effectifs totaux sont concernés par une réduction de la durée, dans la mesure où leur entreprise envisage une réduction de la durée du travail dans un avenir proche.

1. Nombre de salariés couverts par un accord 35 heures



Sources : MES-DARES.

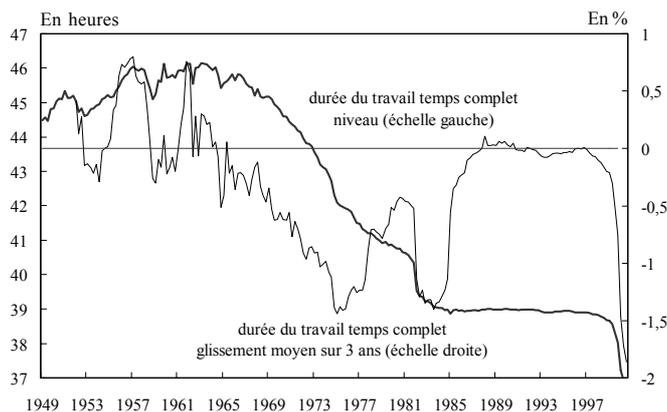
Une réduction significative de la durée collective du travail

Les statistiques disponibles indiquent un net infléchissement de la durée du travail même si celui-ci doit être analysé avec prudence : les données se référant à la durée du travail des salariés à temps complet indiquent une baisse significative (graphique 2) alors que depuis le début des années 1980, elle était pratiquement inchangée, stabilisée à 39 heures.

(2) Lecoupeur Y. (2000), « La durée d'utilisation des équipements dans l'industrie en 1999 », *Bulletin de la Banque de France*, n° 75, mars.

En 1996, à la faveur de l'adoption de la loi « Robien », un mouvement de baisse s'est engagé et s'est accéléré progressivement avec la mise en place des dispositifs Aubry. A la fin de l'année 2000, le rythme annuel de baisse de la durée du travail est de 1,8 %. Non seulement ce rythme est supérieur à celui que le développement du temps partiel a induit sur la durée moyenne de l'ensemble des salariés à la fin des années 1990, mais il est aussi supérieur à celui qu'elle a connu, par exemple, au début des années 1970 où la durée du travail s'est abaissée à des rythmes annuels supérieurs à 1 %.

2. Durée du travail depuis 1949



Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, enquête ACEMO.

Plus précisément, la durée du travail des salariés à temps plein, telle que mesurée par l'enquête ACEMO (menée auprès des entreprises du secteur marchand de plus de 10 salariés) baisse au premier trimestre 2000 de 2,2 %, soit 50 minutes par semaine et de 0,8 % au deuxième trimestre 2000 (cf. tableau 3). Selon cette enquête, la durée du travail aurait baissé de 2 heures en quatre ans. Une telle évolution est compatible avec une diffusion assez rapide des 35 heures, qui s'est accélérée avec la mise en application de la loi.

2. Décomposition de la baisse de la durée du travail

En %	3 ^e trim. 1996 – 3 ^e trim. 2000
Baisse durée du travail ACEMO	5,6
Dispositif Robien	0,3
Dispositif Aubry I	0,9
Dispositif Aubry II	3,9
Résidu	0,5

Sources : Enquête ACEMO, MES-DARES, Passeron (2000), « Les 35 heures, l'emploi et les salariés », *Premières Synthèses* n° 50.2.

Cette baisse serait due pour plus des deux tiers aux établissements signataires d'un accord de type Aubry II qui affichent une durée collective de 35 heures (tableau 2). Ces chiffres sont à prendre avec précaution. Les entreprises qui appliquent la loi sur les 35 heures et qui souhaitent bénéficier des aides associées à la seconde loi Aubry doivent présenter un accord où la durée du travail est de 35 heures par semaine. Cependant, elles sont libres de définir, dans certaines limites, ce qui constitue un temps de travail. Les temps de pause, de formation, d'habillement peuvent être exclus du temps de travail

tout en étant rémunérés. De plus, les entreprises peuvent inclure les jours de congés accordés au-delà du minimum légal de 5 semaines. La définition du temps de travail doit toutefois être négociée avec les salariés.

Cette possibilité de re-définition du temps de travail à l'occasion du passage à 35 heures autorise les entreprises à réduire effectivement de moins de 4 heures par semaine la durée du travail, d'autant que les aides accordées sont indépendantes de l'ampleur de la réduction engagée. Les données issues des enquêtes menées par la DARES et des analyses d'accords 35 heures montrent que, dans le cas d'entreprises ne faisant pas appel aux subventions incitatives de la loi Aubry I, la durée du travail n'est effectivement réduite que de 2 heures.

Le passage aux 35 heures dans le cadre de la loi Aubry II correspond donc à la fois à une réduction effective de la durée de 2 heures et à une rupture dans la définition de la durée du travail. Les statistiques mesurées par l'enquête ACEMO agglomèrent les deux et conduisent à surestimer la baisse effective. La DARES a reconstruit une durée (tableau 3) en tenant compte de la rupture statistique, de l'évolution du temps partiel et en élargissant au champ de l'ensemble des entreprises. Cette série de durée corrigée est évidemment entachée de nombreuses incertitudes de mesure, mais elle donne assurément une meilleure image de la variation récente de la durée du travail.

En prenant en compte cette re-définition du temps de travail, on note tout de même une baisse importante de la durée du travail. Si cette baisse est significative et importante, la période sur laquelle elle a eu lieu est encore trop courte pour en tirer des conclusions tranchées.

La diffusion des 35 heures dans l'économie a donc bien lieu, mais s'effectue progressivement.

3. Quelle baisse de la durée du travail ?

	1999				2000		
	q1	q2	q3	q4	q1	q2	q3
Durée du travail ACEMO	38,7	38,6	38,3	38,0	37,2	36,9	36,8
Evolution (en %)	-0,1	-0,2	-0,8	-0,7	-2,2	-0,8	-0,4
Durée du travail DARES	36,5	3,5	36,4	36,2	35,9	35,8	35,7
Evolution (en %)	-0,2	-0,1	-0,3	-0,6	-0,9	-0,3	-0,3

Sources : Enquête ACEMO, MES-DARES.

...contribuant aux bonnes performances enregistrées sur le marché du travail...

Le retour à la croissance a largement profité à l'emploi. Le taux de croissance de l'emploi total en 1999 a dépassé le rythme le plus élevé de la précédente phase d'expansion conjoncturelle (1,7 % en 1989). Dans la foulée de la fin d'année 1999, les créations d'emplois avoisinent les 600 000 en 2000 (y compris emplois jeunes).

Ces importantes créations d'emplois ont une double origine : d'une part, l'accélération de la croissance en 2000 ; d'autre part le dynamisme de la politique de l'emploi avec notamment la mise en place des 35 heures.

Après avoir diminué de 1,2 point en 1999, le taux de chômage en France a perdu environ 1,8 point en 2000 (tableau 4). Ce résultat constitue la plus forte baisse enregistrée cette année au niveau européen et se situe très au-delà de la moyenne des pays de l'Union Européenne (-0,8 point) avec pourtant un taux de croissance de même ampleur.

4. Variations des taux de chômage harmonisés et taux de croissance

En %, données CVS

	1997		1998		1999		2000	
	U ¹	PIB	U ¹	PIB	U ¹	PIB	U ²	PIB
Allemagne	0,7	1,4	-1,0	2,1	-0,4	1,6	-0,5	3,0
Espagne	-1,6	3,9	-2,3	4,3	-2,7	4,0	-1,4	4,1
France	-0,3	1,9	-0,4	3,2	-1,2	2,9	-1,8	3,3
Irlande	-2,1	10,7	-2,2	8,6	-1,5	9,8	-1,1	11,0
Italie	0,1	1,8	-0,1	1,5	-0,5	1,4	-0,8 ⁴	2,8
Pays-Bas	-1,3	3,8	-0,9	4,1	-1,0	3,9	-0,1 ³	4,5
Royaume-Uni	-1,2	3,5	-0,2	2,6	-0,3	2,2	-0,5 ⁵	3,0
UE	-0,4	2,5	-0,8	2,7	-0,7	2,4	-0,8	3,4
Etats-Unis	-0,7	4,4	-0,4	4,4	-0,3	4,2	-0,1	5,2
Japon	0,1	1,6	1,0	-2,5	0,2	0,2	0,2	1,9

1. Variation décembre-décembre en points de pourcentage

2. Variation novembre 2000 - novembre 1999 en points de pourcentage

3. Variation octobre 2000 - octobre 1999 en points de pourcentage

4. Variation juillet 2000 - juillet 1999 en points de pourcentage

5. Variation septembre 2000 - septembre 1999 en points de pourcentage

Sources : Eurostat, OCDE.

...sans dérapage salarial

Cette diffusion des 35 heures couplée à une forte baisse du chômage s'effectue sans dérapage du coût par unité produite. Les salaires mensuels n'accroissent pas, même si l'augmentation du salaire horaire est vive. Le coût par unité produite, intégrant les cotisations sociales salariales et patronales, affiche les évolutions habituelles. Les baisses de cotisations sociales liées aux 35 heures compenseraient ainsi l'affaiblissement du rythme de la productivité du travail par tête⁽³⁾.

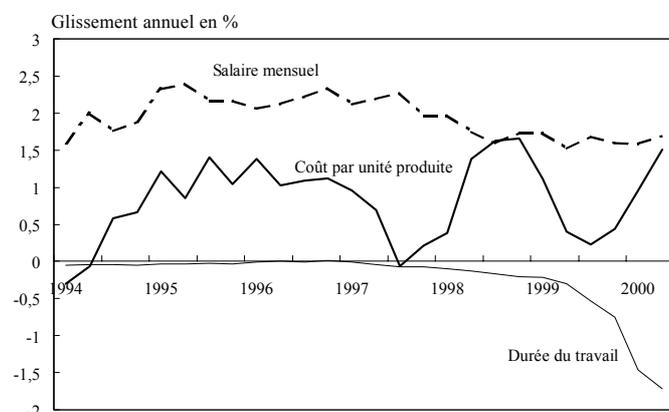
Par ailleurs, les résultats de l'enquête ACEMO semblent confirmer l'idée selon laquelle les entreprises ayant passé un accord 35 heures prévoient une certaine modération salariale. Dans son étude, Passeron (2000) compare l'évolution du salaire mensuel de base d'établissements engagés avant juin 1999 dans le dispositif Aubry I à celle observée dans ceux restés à 39 heures à structure par taille et secteur comparable. Il ressort de cette comparaison une certaine inflexion, de l'ordre de -0,7 point, des augmentations salariales dans les établissements ayant conclu un accord 35 heures.

Il reste enfin à noter que la modération salariale observée depuis le début de la reprise subie par les salariés en contrepartie de la RTT n'aura bientôt plus lieu d'être. En effet, les entreprises signataires d'un accord Aubry I ont compensé intégralement les salaires de leurs employés mais en les gelant pendant une période moyenne de 18 mois : ce délai imparti est

(3) Bien entendu, on ne peut écarter ici le risque d'un biais de sélection : ces résultats peuvent être biaisés parce qu'ils sont bâtis sur des entreprises « volontaires » quant à la réduction de la durée du travail. Cependant ils constituent, faute de mieux, une base d'analyse.

en passe de se terminer. Quant aux autres entreprises (Aubry II), les résultats des premiers bilans montrent qu'elles réduisaient le temps de travail sans modération salariale. L'amélioration du marché du travail risque ainsi de provoquer un retour des tensions salariales.

3. Salaire mensuel et coût salarial par unité produite



Sources : Comptes nationaux trimestriels-INSEE et MES.

Quelle gestion de la main-d'œuvre ?

D'après les enquêtes du Ministère de l'Economie, la proportion de salariés à temps partiel diminue (0,6 point par an dans les accords Robien, 0,25 point dans les lois Aubry). Cette proportion se réduit mécaniquement avec la diffusion des 35 heures, et ce pour deux raisons : d'une part, les emplois créés grâce aux 35 heures le sont à temps complet. D'autre part, la RTT favorise le passage de salariés à temps partiel vers un temps complet. C'est notamment le cas dans les entreprises qui appliquent un accord de type Aubry I : il leur est possible de compter un salarié anciennement à temps partiel qui passe à temps plein comme une embauche permettant d'atteindre la contrainte des 6 %. La suppression des allègements de charges associés aux temps partiels devrait renforcer cette tendance au développement de l'emploi à temps complet.

Selon le MES, les entreprises signataires d'accords 35 heures ont utilisé à très court terme les embauches en contrats à durée déterminée (CDD) comme un instrument de flexibilité à court terme. Ce constat s'inverse ensuite, les emplois créés en CDD se transformant en CDI. Quant au recours à l'intérim, aucun effet net lié à la mise en place des 35 heures ne ressort véritablement.

Tensions sur les capacités de production et régime d'heures supplémentaires

La législation adoptée par le gouvernement concernant les heures supplémentaires donne lieu à controverse⁽⁴⁾ : certains la jugent trop laxiste et redoutent une évaporation des effets escomptés sur l'emploi d'une réduction de la durée légale ; d'autres, en revanche, la jugent trop stricte et craignent qu'elle n'empêche les entreprises d'ajuster rapidement leur production à un surcroît d'activité non anticipé. Ces derniers appuient

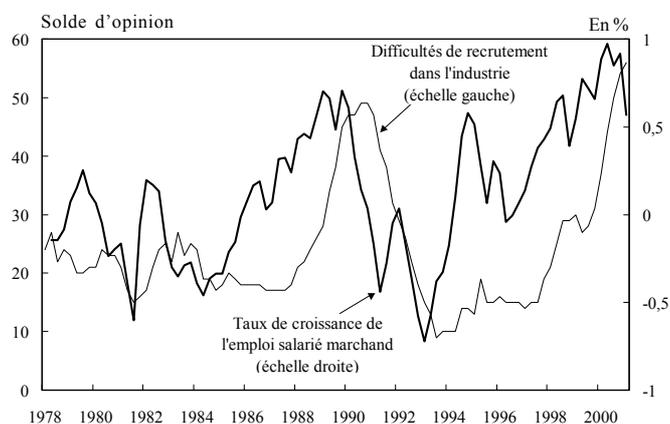
leurs craintes sur les derniers résultats issus des enquêtes de l'INSEE qui semblent indiquer l'apparition de tensions sur le marché du travail et sur celui des biens et services (graphiques 4 et 5). Les industriels déclarent n'avoir jamais eu autant de mal à trouver de la main-d'œuvre et, dans le même temps, les taux d'utilisation des capacités de production ont atteint leur pic historique de 1990 (87,3 %). Face à ces difficultés, d'aucuns préconisent un recours accru aux heures supplémentaires⁽⁵⁾.

Il convient de noter que, selon l'enquête ACEMO annuelle, le volume d'heures supplémentaires en 1999 a été comparable à celui enregistré en 1998 (43 heures en moyenne par salarié). Seuls 2 % des salariés ont dépassé le volume de 130 heures supplémentaires. Le contingent ne devrait donc pas constituer une contrainte forte pour les entreprises à court terme. Ces résultats sont néanmoins fragiles parce qu'ils ne concernent que l'industrie, qui ne compte que pour un quart de l'économie française.

Pourtant, les difficultés de recrutement sont assimilées trop rapidement à des pénuries de main-d'œuvre alors qu'elles apparaissent comme la conséquence de très fortes créations d'emplois. Les entrepreneurs déclarent des difficultés de recrutement avec un délai de 1 à 2 trimestres suivant des rythmes de croissance de l'emploi forts (graphique 4) et ne nous apprennent rien sur de véritables difficultés de recrutement synonymes de pénurie de main-d'œuvre.

Le rythme de diffusion des 35 heures dans l'économie est un des facteurs explicatifs de cette croissance de l'emploi. Le régime transitoire permet une répartition progressive des effets des 35 heures.

4. Difficultés de recrutement et taux de croissance de l'emploi



Sources : Comptes nationaux enquêtes trimestrielles dans l'industrie-INSEE.

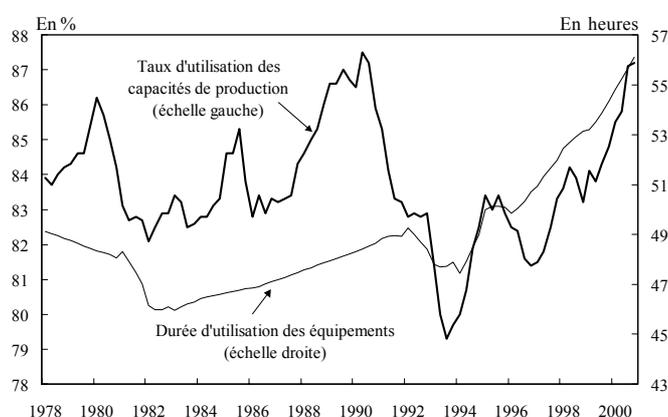
Sur le marché des biens et services, la croissance du stock de capital s'est ralentie malgré une forte reprise de l'investissement : les nouveaux équipements sont venus remplacer les investissements effectués à la charnière des années 1980-1990, qui avaient été importants et dont certains

(4) Dans la seconde loi Aubry, un régime transitoire de deux ans des heures supplémentaires est instauré. La taxation et le contingentement sont assouplis pendant cette période. Le régime définitif sera atteint par paliers.

(5) La loi permet aux entreprises de rester à 39 heures avec un surcoût de seulement 0,6 % de la masse salariale en 2000 et de 1,5 % l'année suivante. Il est alors possible d'envisager que les entreprises aient recours aux heures supplémentaires. Dans ces conditions, la baisse de la durée légale n'entraînera pas de baisse de la durée effective et, par là-même, du chômage.

sont devenus obsolètes. L'augmentation des taux d'utilisation s'explique alors par l'accélération de la production depuis la mi-1998, et aussi par la moindre croissance du stock de capital. Dans les prochaines années, la croissance du stock de capital devrait se stabiliser du fait de l'arrivée à maturité des investissements, moins nombreux, effectués après 1991. Cette évolution est favorable à la poursuite d'une progression vive de l'investissement, qui ne sera entravée ni par la situation financière des entreprises, ni par les conditions de crédit. L'enquête investissement confirme ce diagnostic. Les industriels ont en effet fortement révisé à la hausse leurs anticipations d'achats pour 2001, de 3 % en octobre à 9 % en janvier. Le taux d'investissement des sociétés non financières et des entrepreneurs individuels atteindrait à la fin 2001 18,1 % en valeur, un niveau qui reste inférieur à son pic de 20,3 % en 1990. En volume, il serait supérieur à son précédent pic du fait de la baisse du prix relatif de l'investissement.

5. Utilisation des capacités de production



Sources : Enquête trimestrielle dans l'industrie-INSEE, Banque de France.

Les dernières enquêtes de la Banque de France confirment un allongement tendanciel de la durée d'utilisation des équipements dans cette période de diffusion des 35 heures. Ce constat, certes encore provisoire, semble corroborer l'idée selon laquelle la RTT suscite d'importantes réorganisations favorables à l'emploi.

Par ailleurs, en appariant les enquêtes trimestrielles de conjoncture et les fichiers de la DARES, une récente étude de l'INSEE (Deniau, 2001 ⁽⁶⁾) conclut à l'absence de lien entre la forte augmentation des tensions sur les facteurs de production observée à partir de janvier 2000 et le passage aux 35 heures.

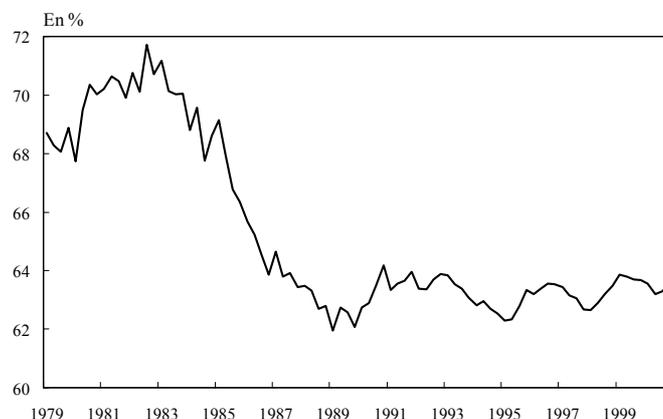
Partage de la valeur ajoutée et 35 heures

Après avoir augmenté fortement dans les années 1970 puis régressé à partir de 1983, la part des salaires dans la valeur ajoutée s'est stabilisée durant la dernière décennie.

Un éventuel impact des 35 heures dans ce partage ne serait apparent qu'au cours des deux dernières années. Durant celles-ci, dans un premier temps, en prévision de la baisse de la durée

légale de 10 %, les employeurs ont procédé à une modération *ex ante* des évolutions salariales et ce malgré une baisse conséquente du taux de chômage. Dans un deuxième temps, du fait de l'amélioration du marché du travail, les premiers trimestres de l'année 2000 ont été marqués par une légère amélioration de la part des salaires dans la valeur ajoutée (graphique 6).

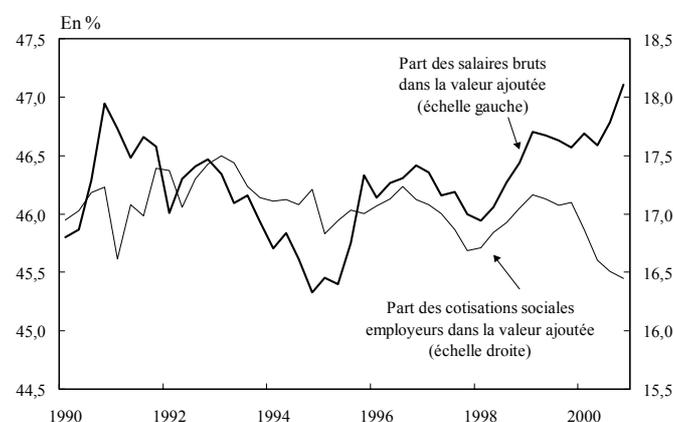
6. Part des salaires dans la valeur ajoutée



Source : Comptes nationaux trimestriels-INSEE.

L'impact des 35 heures, est plus visible lorsque l'on soustrait du coût du facteur travail les cotisations sociales employeurs (graphique 7).

7. Part du coût du travail dans la valeur ajoutée



Sources : Comptes nationaux trimestriels-INSEE.

Les dispositifs Aubry I et II prévoyant un allègement de charges pour les entreprises abaissant leur durée du travail à 35 heures, leur diffusion se traduit par une baisse conséquente de la part des cotisations employeurs dans la valeur ajoutée (graphique 7).

On peut également noter que cette reprise s'est effectuée avec un certain délai : au premier trimestre 2000, la baisse des cotisations employeurs s'est accompagnée d'une réduction de la rémunération des salariés impliquant par conséquent une amélioration de la situation des entreprises.

A la faveur de cet état des lieux, il est possible de dresser un tableau synthétique des ordres de grandeur des paramètres-clés que l'on retiendra dans nos simulations macroéconomiques.

(6) Deniau N. (2001), « Réduction du temps de travail et tensions sur les facteurs de production », Document de Travail de l'INSEE, n° 036/G231, février.

5. État des lieux, une paramétrisation

	Robien	Aubry I	Aubry II	N.E. ¹
Nombre d'accords	2 953	28 649	14 143	13
Effectifs concernés (en milliers)	280	1 851	2 150	607
Salariés concernés (en %)	2,2	14,9	17,3	4,9
Durée du travail (en %)	-10,5	-10,3	-5,4	—
Gains de productivité (en %)	3,4	4,3	1,6	—
Compensation salariale (en %)	80	80	100	—
Aides de l'Etat (francs)	14 000	10 500	7 000	—
Emplois créés ou préservés	33,6	143,9	88,7	19,3
Impact emploi <i>ex ante</i> (en %)	7,1	6,0	3,8	3,2
Impact emploi <i>ex post</i> (en %)	7,5	6,5	4,4	—
Coût par emploi <i>ex post</i> ² (en francs)	30 000	25 000	43 000	—

1. Accords d'entreprises non éligibles à l'aide incitative

2. Le coût par emploi *ex post* est défini comme le ratio entre la variation des emplois et la variation du déficit public. Les variations sont considérées entre la variante et le compte de référence.

Sources : Calculs des auteurs.

Scénarios possibles pour l'emploi et les finances publiques

Nous avons développé des analyses macroéconomiques dans Heyer et Timbeau (1999⁽⁷⁾ et 2000⁽⁸⁾) et nous reprenons ici la grille d'analyse. Nous distinguons trois cas d'entreprises, celles qui ne réduisent pas la durée (« NR »), celles qui ont réduit la durée dans le cadre de la loi Aubry I (« RS ») et celles qui réduisent la durée modérément, dans le cadre de la loi Aubry II, en exploitant les aides de l'État pour en absorber le coût (« R »).

Selon le bilan de novembre 2001 du MES, environ 20 % des salariés potentiellement concernés par la loi (10 millions) sont couverts par un accord de type « RS » et 27 % par un accord « R ». L'impact en terme d'emplois créés ou préservés se lit alors sur le tableau 6 à l'intersection de la colonne « NR » à 50 et la ligne « R » à 27 : elle est voisine de 260 000, résultat très proche de celui du MES (252 000).

Depuis le 1^{er} janvier 2000, les entreprises n'ont plus accès aux aides de la loi Aubry I (« RS »). En conséquence, le compteur des salariés concernés par cette loi restera bloqué à 20 %. Partant de ce point, l'ensemble des accords désormais signés seront de type Aubry II (« R »). Dans l'hypothèse où l'ensemble du champ potentiel des salariés serait, à terme, couvert par un accord 35 heures, l'impact final sur l'emploi sera d'environ 480 000.

Ces créations d'emplois correspondent à une réduction du taux de chômage d'environ 1 point à moyen terme. Ce résultat est obtenu sans grande dégradation de l'équilibre macroéconomique, puisque la croissance augmenterait de 0,1 % par an, en limitant le coût en inflation (0,4 % par an). Les finances publiques ne se détérioreraient que très légèrement à moyen terme, alors que l'impact sur les entreprises serait nul ou positif, leurs marges de profit restant inchangées. Ce dernier résultat constitue sans aucun doute la condition nécessaire pour qu'une politique de RTT réussisse. Ce maintien des coûts du travail ou du capital peut impliquer « un effort » réciproque

(7) Heyer E. et X. Timbeau (1999), « 35 heures : pas une seconde à perdre », *Lettre de l'OFCE*, n° 188, juillet.

(8) Heyer E. et X. Timbeau (2000), « 35 heures : réduction réduite », *Revue de l'OFCE*, n° 74, juillet.

des différents acteurs, de réorganisation pour les entreprises et d'acceptation d'une compensation salariale non intégrale pour les salariés. 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'analyse de la loi Aubry I (Heyer et Timbeau, 1999) a montré 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. Cet « effort » disparaît, comme nous l'avons déjà signalé, avec la signature d'un accord de type Aubry II. 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 acteurs réalisent un échange intertemporel profitable qui accroît le bien-être de chacun. Si ces projections sont sujettes à la plus grande prudence, elles sont cependant en ligne avec les résultats issus des travaux statistiques de la DARES résumés dans Gubian (2000)⁽⁹⁾ ou dans le bilan fourni par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

6. Effets possibles sur l'emploi

En milliers d'emplois

	% NR	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
% R	0	650	576	512	448	384	320	256	192	128	64	0
	10	629	564	499	434	369	304	239	174	109	44	
	20	608	543	478	413	348	283	218	153	88		
	30	587	522	457	392	327	262	197	132			
	40	566	501	436	371	306	241	176				
	50	545	480	415	350	285	220					
	60	524	459	384	324	264						
	70	503	438	368	308							
	80	482	417	352								
	90	461	396									
	100	440										

Ce tableau se lit de la manière suivante : par exemple, dans la configuration où 20 % des entreprises restent à 39 heures (cas « NR »), 10 % d'entre elles réduisent de 6 % leur durée du travail (cas « R ») et 70 % (le complémentaire) la réduisent de 10 % (cas « RS »), le passage aux 35 heures favoriserait la création d'environ 499 000 emplois.

Sources : Calculs des auteurs.

Du point de vue des finances publiques, le système d'aides mis en place a été conçu pour qu'à terme l'équilibre des comptes publics ne soit pas affecté. C'est ainsi que, sur la base d'hypothèses que l'on peut juger réalistes et qui portent principalement sur la productivité du travail, une aide correspondant à 1 point de cotisations sociales par heure de travail correspond au niveau d'équilibre global des comptes publics. Le point de cotisation s'élevant à environ 1 250 F, une baisse de 4 heures pourrait entraîner un allègement de charges de 5 000 F sans affecter les finances publiques.

(9) Gubian A. (2000), « La réduction du temps de travail à mi parcours : premier bilan des effets sur l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 83, juillet.

Dans le cas des accords Aubry I, si, à terme, l'aide par salarié (4 000 F) est compatible avec un maintien de l'équilibre budgétaire, en revanche, les aides accordées les premières années ont un coût non nul pour les finances publiques. C'est le prix de l'incitation des entreprises à réduire la durée du travail avant les échéances concernant la durée légale.

Dans le cas des accords Aubry II, compte tenu de la distribution des salaires, les aides pour une entreprise moyenne s'élèvent à 7 000 F par an et par salarié. Ce montant n'est pas compatible avec un équilibre des finances publiques, et ce pour deux raisons :

1) d'une part, ce montant est supérieur aux 5 000 F permettant le maintien de l'équilibre budgétaire ;

2) d'autre part, ces 5 000 F ont été calculés sur la base d'une réduction de 4 heures de la durée du travail. Or, dans les accords Aubry II, les aides ne dépendent pas de l'ampleur de la réduction du temps de travail, mais seulement d'un engagement de travailler 35 heures par semaine. Au regard du bilan fourni par le MES, pour ces entreprises, un passage à 35 heures nécessite en moyenne une réduction de seulement 5,4 %, autrement dit une réduction de 2 heures. En conséquence, du point de vue du seul équilibre budgétaire, le montant des aides de 7 000 F doit être comparé à 2 500 F et non à 5 000 F.

Afin de vérifier nos hypothèses, nous avons effectué une prévision de dépenses pour le Forec, le fonds qui permet de financer l'ensemble des allègements de charges. Comme l'indique le tableau 8, notre estimation est proche de celles réalisées par le Ministère de l'Emploi et la Solidarité et par l'Acoss (Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale). À l'instar de ces deux organismes, nous prévoyons, en janvier 2001, des dépenses liées aux allègements de charges⁽¹⁰⁾ légèrement inférieures à 100 milliards de francs. Avant de commenter plus en détails ces évaluations, il convient de rappeler que ce calcul prend en compte l'ensemble des allègements de charges et non pas seulement celles liées aux lois Aubry. En l'occurrence, on intègre dans cette évaluation les allègements de charges dégressives jusqu'à 1,3 SMIC introduite en octobre 1996 par le gouvernement Juppé. Cette dernière peut être évaluée aux alentours de 45 milliards de francs.

7. Les prévisions de dépenses en janvier 2001

En milliards de Francs

	DARES ACOSS OFCE *		
Ristourne dégressive Juppé			
<i>Entreprises à 39 h</i>	27,2	23,1	27,5
Loi Aubry I	17,1	14,6	19,4
<i>Aides structurelles</i>	—	—	15
<i>Baisse de charges entre 1,3 et 1,8 SMIC</i>	—	—	4,4
Loi Aubry II	46,6	58,9	44,8
<i>Aides structurelles</i>	—	—	17,6
<i>Baisse de charges entre 1,3 et 1,8 SMIC</i>	—	—	9,7
<i>Ristourne Juppé structurelles</i>	—	—	17,5
Aide Robien	3,7	3,2	3,9
Total	94,6	99,8	95,8
Ristourne Juppé	45	45	45
Surcoût 35 h	49,6	54,8	50,8
<i>Transitoire</i>	—	—	8,5
<i>Permanent</i>	—	—	42,3

* Le calcul repose sur les hypothèses suivantes : 60 % du champ potentiel des salariés sont passés à 35 heures. Ce pourcentage se décompose en : 2,8 % Robien, 18,5 % Aubry I et 39 % Aubry II. Les aides de l'État par salarié s'élèvent à 14 000 francs pour les Robien, 10 500 F pour les Aubry I et 7 000 F pour les Aubry II.

Sources : MES-DARES, ACOSS, calculs des auteurs.

L'estimation du surcoût de dépenses lié aux 35 heures se situe alors aux alentours des 50 milliards de francs en janvier 2001. Si l'on tient compte du fait qu'une partie de ce surcoût est transitoire, en régime permanent, lorsque l'ensemble des entreprises seront passées aux 35 heures, le surcoût des dépenses s'élèverait à près de 70 milliards de francs, évaluation proche du scénario retenu par le gouvernement⁽¹¹⁾ (65 milliards).

Compte tenu du caractère incitatif de ces aides, le passage aux 35 heures, comme toute politique d'aide à l'emploi, a un coût net après bouclage macroéconomique, et devrait donc conduire à un déficit *ex post*. Ce dernier serait financé en partie seulement, par des recettes fiscales prélevées sur les entreprises, mais n'affectant pas le facteur travail, par le biais d'une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), et par des droits sur le tabac et les alcools.

La loi Aubry II doit bien être appréhendée comme une politique d'allègement de charges conditionnée à une réduction du temps de travail, et financée par un déficit public.

8. Loi Aubry II versus Allègement de charges

Type de mesure	Aubry II	Allègement de charges
RTT	5,4 %	0 %
Aides par salarié	7 222 F	5 500 F
Coût <i>ex ante</i>	- 65 MF	- 50 MF
Effet sur l'emploi	302 000	124 000
Finances sociales <i>ex post</i>	- 13 MF	- 13 MF
Allègement de charges sociales	- 63 MF	- 50 MF
Cotisations sociales des nouveaux	23 MF	9,2 MF
Réduction allocations chômage *	9 MF	3,8 MF
Autres impôts	20 MF	24 MF
Coût par emploi créé <i>ex post</i>	43 000 F	105 000 F

* Le calcul intègre un effet de flexion du taux d'activité de 70 %. L'effet de flexion du taux d'activité signifie que lorsque le taux de chômage diminue, les salaires augmentent et attirent du même coup des personnes sur le marché du travail. Un tel effet, évalué à 70 %, signifie que lorsque l'économie crée 100 emplois, le nombre de chômeurs diminue de 70.

Les lois Aubry : du partage du travail à une politique d'allègement de charges conditionnée

Ainsi, les 35 heures peuvent s'analyser comme une mesure de baisse de charges assortie d'une condition particulière : baisser la durée du travail. Cette condition permet de transformer presque intégralement l'allègement de charges en emplois supplémentaires, contrairement à une politique simple de baisse de charges.

Enfin, de façon à rendre la comparaison plus lisible entre ces deux mesures d'allègement de charges — l'une conditionnée à une réduction du temps de travail (loi Aubry II), l'autre non — nous avons évalué un allègement de charges tel que l'impact actualisé sur le déficit public soit identique dans les deux simulations (13 milliards). Nous avons donc fixé le déficit *ex post* des finances publiques. Nous comparerons les impacts de ces deux mesures sur des valeurs actualisées sur 10 ans.

(10) Ce calcul n'intègre pas certaines exonérations de cotisations d'allocations familiales.

(11) La différence de 5 milliards peut provenir d'une modification de la structure de distribution des salaires dans l'économie faisant suite à la hausse du SMIC.

Sous cette condition d'impact identique sur le déficit public (13 milliards), il ressort de nos simulations que l'effet sur l'emploi est près de deux fois moins élevé lorsque l'allègement de charges n'est assorti d'aucune condition en matière de réduction de la durée du travail. Comme l'illustre le tableau 8, une telle mesure permet une création nette de 124 000 emplois, contre 302 000 dans le cas de la loi Aubry II.

Le tableau 8 permet plusieurs lectures :

1) D'une part, il est possible d'isoler l'impact sur l'emploi dû à la baisse de la durée du travail de celui lié à l'allègement de charges. Associer cet allègement à une réduction du temps de travail permet de doubler les résultats en termes d'emploi. Le coût *ex post* par emploi créé s'élève à 43 000 F dans le cas de la loi Aubry II, et à 105 000 F dans le cas d'un simple allègement de charges. Ce dernier résultat, similaire à celui obtenu par Chouvel et alii [1996]⁽¹²⁾, s'interprète dans un cadre macroéconomique intégrant les composantes principales de la demande de travail et de la sensibilité à son coût.

2) D'autre part, une évaluation de l'effet d'un financement des aides de l'État, non plus par un déficit public mais par des prélèvements supplémentaires⁽¹³⁾, peut être menée. La lecture du tableau 8 nous donne un ordre de grandeur d'un tel effet. Ainsi, les 13 milliards de francs de déficit accompagnant la RTT peuvent être absorbés par une hausse de charges de 50 milliards de francs qui détruirait 124 000 emplois. Les créations nettes d'emplois diminueraient alors de 40 %, passant de 302 000 à 178 000.

Et maintenant ?

Deux grands chantiers restent ouverts aujourd'hui. Les 35 heures dans la fonction publique en sont un. L'État a du tracé jusqu'au cou et peine à appliquer les recommandations qu'il a émises pour le secteur privé : négocier dans un même paquet la question des salaires, de l'organisation du travail et des 35 heures.

Le deuxième chantier, le statut des entreprises de 20 salariés et moins, est quant à lui en discussion à l'Assemblée nationale. On y envisage d'éventuels aménagements, auxquels nous aimerions confronter deux réflexions.

La première est que les 35 heures sont admises aujourd'hui par les entreprises et les salariés. Il en reste qui grognent, mais qui comme les soldats de Napoléon, continuent leur chemin. La vision des observateurs étrangers⁽¹⁴⁾, notamment des organisations internationales s'est modifiée pour devenir plus bienveillante. Les résultats sur le marché du travail et la baisse exceptionnelle du

(12) Chouvel F., E. Confais, G. Cornilleau, A. Gubian et B. Roguet (1996), « Impact macroéconomique des politiques spécifiques d'emploi. Le cas de la France 1974-1994. », *40 ans de politique de l'emploi*, DARES, La Documentation française.

(13) En l'occurrence, des charges sociales plus élevées. On pourrait affiner la discussion en considérant d'autres types d'imposition touchant les entreprises ou d'autres agents économiques, et portant soit sur le facteur travail soit sur le facteur capital. Au premier ordre néanmoins, les résultats sont similaires.

(14) Ainsi, O. Blanchard, dans une chronique de Libération intitulée, le 30 avril 2001 écrit : « *J'en vois une, qui, paradoxalement, a son origine dans l'un des succès du gouvernement : les 35 heures. Au départ, le passage aux 35 heures paraissait à beaucoup — moi y compris — comme une réforme dangereuse, qui risquait d'augmenter les salaires horaires et, par implication, les coûts des entreprises* ». *Quelques chiffres : depuis 1997 la productivité horaire a augmenté en moyenne de 1,8 % par an. La productivité par travailleur seulement de 1,2 %, la différence reflétant la diminution de la durée du travail. Et le salaire réel (ajusté pour l'inflation), de moins de 0,5 % par an. Dans ces chiffres tient le succès économique et social des 35 heures (...)* ».

chômage attestent d'un retour positif sur « l'investissement 35 heures ». Le consensus qui s'est établi est garant de l'application des 35 heures et il serait dangereux et dommageable de compromettre la dynamique déjà construite en écartant implicitement ou explicitement les entreprises de moins de 20 salariés de l'application de la loi. Exclure 30 % des salariés des 35 heures, autoriser les entreprises à une interprétation non contraignante de la loi peut remettre en cause tout le chemin parcouru par les autres. Les inégalités que cela impliquerait entre salariés travaillant dans des entreprises de tailles différentes seraient inéquitables. La volonté du gouvernement a été un facteur décisif dans l'application des 35 heures, elle doit être réaffirmée à l'occasion des moins de 20 salariés.

La deuxième est que les petites entreprises sont caractérisées par des spécificités dont il est important de tenir compte. Les aménagements de la loi doivent être réalisés dans l'esprit de leurs fournir des outils pour pouvoir appliquer la loi comme les grandes.

Ainsi, les indivisibilités doivent être le lieu de solutions imaginatives. Une entreprise de 2 salariés ne peut pas embaucher 1/5^e ou 1/10^e de personne. Et une embauche supplémentaire peut compromettre un équilibre délicat de cette petite entreprise. Quelques pistes existent : le partage de salariés entre petites entreprises avec des structures légales communes en est une même si elle paraît difficile à mettre en place. Une autre solution réside en la mise en place d'un système similaire au compte épargne temps, mais qui serait associé au salarié et non à l'entreprise. Le salarié aurait la possibilité de cumuler ses journées de réduction de temps de travail pour pouvoir les utiliser tout au long de sa vie ou d'une période de temps plus longue que son passage dans une entreprise donnée. Le temps ainsi dégagé pourrait être utilisé pour le loisirs mais également pour la formation professionnelle. Ceci suppose des conventions applicables à l'ensemble des petites entreprises d'un secteur, des organismes gérant le suivi des comptes épargne temps, bref, une ingénierie du ressort du législateur ou de l'administration centrale, et qui ne pourra pas émerger des petites entreprises, même réunies en organisations professionnelles.

Ensuite, il existe des coûts fixes dans le passage aux 35 heures que l'on néglige, faute souvent de bien les connaître, pour les entreprises de grande taille au motif qu'ils sont faibles relativement aux coûts salariaux. Ces coûts correspondent à l'organisation, au recrutement, aux négociations, à la gestion quotidienne des 35 heures et des frictions qui ne manquent d'apparaître. Les entreprises d'une certaine taille disposent d'instances pour traiter ces questions et elles réalisent nécessairement des économies d'échelle avec les autres fonctions de la gestion du personnel. Mais les petites entreprises peuvent se heurter ici à des coûts insurmontables et, là encore, toujours dans le souci de rendre possible l'application de la loi, des solutions doivent leur être apportées.

Ne pas apporter de solutions satisfaisantes à ces questions risque de remettre en cause le mouvement qui s'est amorcé au moment des 35 heures. Faire des petites entreprises un cas particulier où la loi ne s'applique pas, ou partiellement, est un facteur de discrimination supplémentaire à l'encontre de celles-ci. Des conditions de travail encore moins favorables ne pourront que tarir l'offre de travail des salariés vers les petites entreprises. Au contraire, ne pas tenir compte des contraintes techniques spécifiques qu'elles rencontrent risque de rendre l'application de la loi impossible.