

Note Lasaire n° 3

décembre 2003



## 35 heures: polémiques et évaluations

***Synthèse** – La polémique sur les 35 heures a permis de confirmer les effets positifs obtenus en matière d’emploi sans créer d’impact négatif sur la compétitivité des entreprises. L’impact sur la négociation collective a été quantitativement massif mais de qualité inégale et de durée incertaine. Les réelles insatisfactions sociales à propos des effets de la RTT résultent principalement des inégalités entre salariés engendrées par ses conditions de mise en œuvre.*

L’initiative prise par certaines composantes de la droite de remettre en cause la loi Aubry a déclenché une polémique où prolifèrent arguments simplistes et chiffrages incertains. Il n’est pas inutile de tenter une brève présentation synthétique des résultats fournis par les travaux d’évaluation offrant des garanties de sérieux<sup>1</sup>.

On peut les regrouper autour de trois questions principales : effets macroéconomiques, impacts sur la négociation collective, conséquences pour les salariés<sup>2</sup>.

### 1. EFFETS MACROECONOMIQUES

Les trois débats principaux concernent l’emploi, les finances publiques et la compétitivité des entreprises.

#### ■ Emploi

Deux rappels préalables sont nécessaires :

- Depuis plus de vingt ans, toutes les estimations réalisées à l’aide des modèles macroéconométriques disponibles<sup>3</sup> montrent qu’une RTT forte constitue, sous certaines conditions<sup>4</sup>, le principal instrument de création d’emplois pour un taux de croissance donné<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Au sein d’une littérature proliférante, deux synthèses sont proposées par le rapport de la commission Rouilleault : *Réduction du temps de travail : les enseignements de l’observation*, CGP-La documentation française, 2001, et par l’ouvrage de Jean-Louis Dayan, *35 heures, des ambitions aux réalités*, La Découverte, 2002. Une utile sélection de textes vient par ailleurs de paraître : *La réduction du temps de travail. Des politiques aux pratiques*, Problèmes politiques et sociaux, n°889, La documentation française.

<sup>2</sup> La première salve de critiques n’ayant pas donné des résultats concluants, la droite a repris l’offensive sur le thème de la “ dévalorisation du travail ”. Cette question est importante et méritera d’être traitée par Lasaire, notamment en relation avec celle des offres d’emploi non satisfaites, celle des conditions de travail et de rémunération ou celle de l’accord récent sur la formation professionnelle. En revanche, sauf par l’intermédiaire des questions qui viennent d’être mentionnées, elle n’a rien à voir, à nos yeux, avec la **durée** du travail. Le travail était-il pleinement valorisé lorsque les salariés travaillaient seize heures par jour et sept jours par semaine ?

<sup>3</sup> Il s’agit de modèles construits à partir de l’évolution effective de l’économie française.

- Ces résultats contribuent à expliquer le choix fait, au printemps 1997, par le gouvernement Jospin alors que le taux de chômage avait atteint en France un maximum historique<sup>6</sup> et qu'aucune franche reprise de la croissance n'était prévisible.

Les évaluations *ex post* d'un effet des 35 heures sur l'emploi posent des problèmes méthodologiques sérieux, compte tenu notamment du fort mouvement de création d'emplois engendré par la reprise inattendue d'une croissance assez forte (difficultés d'identification de l'effet propre de la RTT). Les chiffrages convergent cependant sur un effet important à court-moyen terme. Deux méthodes principales sont mobilisées : la première, microéconomique, compare "toutes choses égales par ailleurs" l'évolution de l'emploi et des salaires dans les entreprises passées à 35 heures et dans les autres ; la seconde décompose à l'échelle macroéconomique les créations d'emplois selon leur source (croissance, RTT, réduction des charges, emplois jeunes ...). Les deux approches convergent vers un résultat net de 300 à 350 000 emplois créés.

Comme pour toute évaluation des politiques de l'emploi, la difficulté majeure tient dans la reconstitution d'une évolution "témoin" dans l'hypothèse où il n'y aurait pas eu de RTT. Par exemple, des travaux récents réalisés au sein de l'INSEE concluent à un effet sur l'emploi beaucoup plus faible mais dans le cadre de résultats d'ensemble peu crédibles<sup>7</sup>.

Soulignons, pour terminer sur ce point, qu'une évaluation radicalement différente s'impose pour l'évaluation de la RTT dans les fonctions publiques, soit qu'elle ait été réalisée sans création d'emplois, soit que les moyens n'aient pas été pris (fonction publique hospitalière) pour mettre en œuvre les créations d'emplois en cohérence avec l'introduction des 35 heures.

## ■ Coût pour les finances publiques

La seconde loi Aubry (à la différence de la première, plus généreuse afin d'exercer un effet d'entraînement) était, en principe, calibrée pour avoir un coût nul *ex post* pour les finances publiques (au sens large, c'est-à-dire y compris la sécurité sociale et l'Unédic). Le coût des exonérations devait être compensé par la somme de trois effets associés à la création d'emplois : accroissement des recettes fiscales (salaires distribués), des cotisations sociales et réduction des coûts du chômage.

Les évaluations actuelles diffèrent selon les éléments pris en compte. On peut considérer comme raisonnable celle proposée par l'OFCE (Xavier Timbeau) :

. exonérations 35 heures : +7 Md

<sup>4</sup> Principalement : maintien des capacités productives, non-dégradation de la compétitivité.

<sup>5</sup> Un concurrent lui a été opposé depuis le milieu des années 1990 : l'exonération des charges sociales pesant sur les employeurs. Les chiffrages optimistes avancés dans ce domaine ne reposent pas sur des modèles macroéconométriques mais :

- d'une part, sur des modèles théoriques (de type "équilibre général calculable") qui permettent seulement de chiffrer les conséquences d'hypothèses théoriques introduites *a priori* dans le modèle ;
- d'autre part, d'estimations microéconométriques à partir de données d'entreprises, sans bouclage macroéconomique.

<sup>6</sup> 12,3% lors de l'Enquête sur l'emploi de mars 1997.

<sup>7</sup> Il s'agit d'une étude dont les résultats provisoires ont été présentés (sans document écrit) lors d'un séminaire, en octobre 2003, par Bruno Crépon, Sébastien Roux et Marie Leclair (CREST-INSEE). Les auteurs considèrent que les travaux de la DARES comparant deux échantillons d'entreprises, passées ou non à 35 heures, sont biaisés car ils sous-estiment l'impact négatif de la RTT sur la productivité globale des facteurs. Compte tenu de la fragilité de leurs hypothèses, ils ne chiffreront pas l'effet emploi tout en montrant que, dans certaines conditions, il peut être négatif. Ils ne proposent pas de bouclage macroéconomique.

La discussion, lors du séminaire, a mis en évidence le caractère peu vraisemblable de certains résultats qui découlent de cette méthode, par exemple :

- en l'absence de RTT, les entreprises Aubry I auraient vu leur emploi augmenter de 17% ;
- compte tenu des résultats obtenus sur la productivité des entreprises, la croissance économique, en l'absence de RTT, aurait été de l'ordre de 7% par an dans la période.

- . impact des créations d'emplois : -3,5 Md
  - . coût d'indemnisation du chômage : -1 Md
  - . coût 35 heures hôpitaux : +0,5 Md
- Soit un coût net<sup>8</sup> de l'ordre de 3 Md.

## ■ Compétitivité

Rien n'indique, bien au contraire, que la compétitivité des entreprises françaises ait diminué pendant la période de croissance. Depuis lors, les variables principales ont été les cours du pétrole et surtout du dollar. Ici encore, un effet propre de la RTT n'est pas facile à isoler.

La première loi Aubry reposait sur l'hypothèse d'un effet nul *ex post* sur le coût salarial unitaire : l'effet mécanique d'une RTT de 10% sans baisse de salaire (soit +11,4%) devait être compensé par le cumul de trois mécanismes : gains de productivité horaire du travail, exonérations, modération salariale. Sans pouvoir être vérifiée rigoureusement, cette hypothèse apparaît approximativement vraisemblable en moyenne. Un tel chiffrage est plus difficile pour la seconde loi Aubry, notamment parce que les RTT effectives sont mal connues (redéfinition du temps de travail effectif).

Mais l'enseignement central des évaluations est d'une autre nature. Les travaux statistiques et monographiques ont mis en évidence une considérable hétérogénéité dans les modalités de mise en œuvre de la RTT. Dans certaines entreprises, les négociations RTT ont été l'occasion pour introduire des réorganisations profondes associées à une stratégie de croissance ; d'autres y ont d'abord cherché une source de flexibilité quantitative à court terme ; d'autres encore se sont contentées d'une application passive *a minima*, etc. Cette diversité est confirmée par des études récentes sur la RTT dans les petites entreprises. Aucune conclusion **globale** n'est donc pertinente sur ce point précis. L'intérêt réside dans la construction de typologies d'entreprises et dans l'identification des variables explicatives de leur comportement.

## 2. IMPACT SUR LA NEGOCIATION COLLECTIVE

### ■ Loi et négociation

Outre la critique du caractère " archaïque " d'une RTT par la loi, le débat porte sur le caractère artificiel de la négociation engendrée par les lois Aubry : elle n'aurait eu lieu que parce qu'elle était obligatoire pour les entreprises qui voulaient obtenir des exonérations et/ou introduire certaines formes de modulation du temps de travail. Ceci n'est pas faux, mais il faut rappeler que le choix de la méthode a été le résultat d'un double constat :

- le quasi-échec du processus autonome que constituait l'accord interprofessionnel d'octobre 1995, très faiblement mis en œuvre par la négociation de branche ;
- le faible impact quantitatif de la loi Robien (3 000 entreprises, 300 000 salariés concernés), même si elle a suscité des accords novateurs.

Le recours à la loi est apparu, non comme un *a priori* idéologique, mais, sur la base de l'expérience, comme le seul moyen pour obtenir une réduction forte et généralisée, condition d'un effet significatif sur l'emploi.

### ■ Impact sur le volume de la négociation

---

<sup>8</sup> Coût annuel actuel.

C'est l'effet le plus évident, non seulement, ce qui était prévisible, pour les accords d'entreprise, mais encore, ce qui ne l'était pas, sur la négociation de branche. Dans les entreprises, 35 000 accords ont été conclus chaque année entre 1999 et 2002, contre un peu plus de 10 000 immédiatement avant les lois Aubry. Les branches ont, elles aussi, beaucoup négocié, avec au total près de 200 accords signés pour encadrer la négociation d'entreprise

La question est de savoir s'il s'agit seulement d'un impact ponctuel ou si les effets seront plus durables. Le bilan de la négociation collective 2002 montre un important flux d'avenants ayant pour objet d'adapter les accords en fonction de l'expérience. En revanche, la loi Fillon n'a, à ce jour, pas provoqué de relance de la négociation, en particulier au niveau des branches dont seules 18 ont jusqu'ici réaménagé leurs contingents ou règles de majoration des heures supplémentaires (probablement parce que les employeurs ne souhaitent pas remettre en cause, au moins pour l'instant, des compromis qui avaient été difficiles à obtenir).

### ■ Impact sur les contenus négociés

Un aspect positif : apparition d'une nouvelle génération d'accords multidimensionnels de moyen terme qui étaient absents de la tradition française de négociation (accords de contreparties visant tout à la fois les salaires, l'aménagement du temps de travail, le temps partiel, l'organisation du travail, la formation ...).

Un aspect nettement moins satisfaisant : les rapports de forces et les conditions juridiques de légitimité des accords ont permis la signature d'accords minoritaires souvent déséquilibrés. Peut-être est-ce l'explication principale des conflits apparus lors de la mise en œuvre des accords et des évaluations mitigées exprimées aujourd'hui par les salariés (voir ci-après).

### ■ Impact sur les modalités de négociation

L'effet principal résulte de l'extension de la négociation aux PME avec un large recours à deux modalités aux conséquences différentes : le mandatement, les accords de branche d'application directe.

Le recours au mandatement (près de 60% des accords d'entreprise) a souvent permis l'apparition de processus de négociation, largement informels, dans des entreprises où la négociation était jusqu'alors absente. En revanche, le mandatement n'a été qu'à une faible échelle un facteur d'implantation syndicale durable.

A l'opposé, les accords de branche d'application directe permettent d'éviter la négociation dans les petites entreprises ; ils permettent, en contrepartie, de renforcer le niveau de la branche (80 000 entreprises ont utilisé la voie de l' "accès direct ", surtout après 2000).

Il faut aussi signaler qu'un certain nombre d'accords d'entreprise ont engendré des innovations intéressantes : procédures de réflexion et concertation avec les salariés avant et pendant les négociations, consultation des salariés sur le contenu des accords. En revanche, le bilan reste insatisfaisant quant au fonctionnement des procédures de suivi et d'évaluation lorsqu'elles étaient prévues par les accords.

## 3. IMPACT SUR LES SALAIRES

C'est la question pour laquelle l'évaluation est la plus complexe. La controverse a été alimentée par la multiplication de sondages d'opinions aux résultats contradictoires. Selon une enquête de la DARES, menée en 2000, 60% des salariés passés à 35 heures y voyaient une amélioration de leur vie quotidienne et 13% une détérioration. Mais, interrogés par l'IFOP en 2003, 54% des français (y

compris donc les inactifs et les indépendants) considéraient qu'il fallait revenir en arrière sur la RTT.

Quelques enseignements :

- les résultats sont fortement sensibles aux modalités de formulation des questions (phénomène bien connu, mais particulièrement marqué ici) ;
- les résultats sont évidemment liés au type de RTT qui s'est appliqué; le score moyen a beaucoup moins d'intérêt que la dispersion des réponses ;
- les salariés qui ont bénéficié de la RTT sont majoritairement hostiles à un retour en arrière (la minorité favorable ne l'est que dans l'objectif d'accroître le salaire).

Deux facteurs principaux interviennent dans les appréciations favorables :

- principalement (et logiquement), l'augmentation du temps libre, surtout lorsque la RTT se traduit en journées ou demi-journées (le plus sensible pour les femmes et les cadres) ;
- mais aussi la création d'emplois lorsqu'elle est concrètement perçue dans l'unité concernée.

Trois facteurs principaux interviennent dans les jugements négatifs :

- l'intensification du travail, en particulier lorsque la RTT s'est réalisée à effectifs constants dans l'unité concernée ;
- le développement d'horaires "asociaux" ou imprévisibles qui désorganisent la vie hors travail ;
- l'impact sur le revenu (perte d'heures supplémentaires et modération salariale).

Il en résulte une opposition assez nette entre la majorité des cadres (relativement plus favorables), d'une part, et la majorité des ouvriers et employés (relativement moins favorables), d'autre part. On observe aussi une différenciation hommes/femmes, les secondes étant plus sensibles aux gains en temps libre.

C'est sur le terrain des conditions de travail que les salariés passés à 35 heures se montrent les plus partagés : 26% trouvent que la RTT les a améliorées, 28% pensent le contraire. Polyvalence et intensité du travail sont les deux effets les plus mal vécus, plus par les hommes que par les femmes.

Un enseignement fort pour l'avenir doit être tiré du caractère inégalitaire, objectivement et subjectivement, de l'impact de la RTT pour les travailleurs qui en ont bénéficié. S'y ajoute, avec la loi Fillon, le caractère désormais durable de l'inégalité entre bénéficiaires et non bénéficiaires.

## **QUELQUES REMARQUES POUR CONCLURE**

Nous sommes loin des discours incantatoires récents. Les lois Aubry sont nées d'un contexte spécifique (échec de l'ANI d'octobre 1995, pic de chômage, surprise électorale) et ont été mises en œuvre dans une conjoncture économique radicalement différente de celle qui les avait inspirées. Elles ont constitué un arbitrage complexe, évolutif, souvent contradictoire entre les différents objectifs et les différents acteurs (acteurs politiques et acteurs sociaux). Leur affaiblissement partiel (dès 2001) puis leur mise en sommeil interdisent une évaluation de ce qu'aurait engendré la pleine application du projet initial. Elles ont eu des conséquences positives réelles mais limitées ; l'aspect négatif principal tient surtout, à nos yeux, dans l'amplification des inégalités entre salariés.

Les 35 heures constituaient un dispositif de politique de l'emploi qui visait à modifier le comportement des entreprises en combinant le recours à la contrainte légale et l'incitation à la négociation (pour obtenir les exonérations et pour accéder à certaines formes de modulation). Son efficacité potentielle était fonction de la volonté et de la capacité des acteurs sociaux à s'engager dans des négociations multidimensionnelles de contre parties sur la transformation de l'organisation du travail, négociations dont le contenu était encadré et orienté par la puissance publique. Cet objectif n'a été que partiellement atteint, mais le contraste est clair avec les dispositifs, privilégiés aujourd'hui, qui se bornent à attendre un effet emploi d'avantages financiers accordés inconditionnellement (ou presque) aux entreprises.

L'évaluation soulève un paradoxe. La critique initiale des lois Auroux était centrée sur le thème suivant : au nom d'objectifs de progrès social est créé un dispositif qui aura des conséquences catastrophiques sur le plan économique. L'absence d'impact économique négatif démontrable conduit aujourd'hui les adversaires des 35 heures à se rabattre sur le thème des conséquences sociales : insatisfaction des salariés, dévalorisation du travail ... voire effet canicule. C'est un sujet de réflexion pour les partisans de la RTT.

Au vu de ce bilan provisoire, il serait utile d'entamer une réévaluation critique des analyses et des préconisations présentées par Lasaire dans la phase d'élaboration des lois Aubry : rôle respectif de la loi et de la négociation (de branche et d'entreprise), passage direct aux 35 heures ou étape intermédiaire, mode de socialisation des économies externes dont devaient bénéficier la Sécurité sociale et l'UNEDIC, dangers associés au mécanisme de la garantie de rémunération ... Ce pourrait être l'objet d'une autre note préparée par ceux qui avaient animé cette réflexion.

Jacques Freyssinet et Jean-Louis Dayan