

Les 35 heures en douceur

Gerard Cornilleau, Eric Heyer, Xavier Timbeau

► **To cite this version:**

Gerard Cornilleau, Eric Heyer, Xavier Timbeau. Les 35 heures en douceur. Lettre de l'OFCE, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques devenu Presses de Sciences-Po, 1998, pp.1-8. hal-01010647

HAL Id: hal-01010647

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01010647>

Submitted on 16 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES 35 HEURES EN DOUCEUR ?

Avec le projet de loi sur les 35 heures, le gouvernement fait du partage du travail l'axe de sa politique de lutte contre le chômage. Pourtant, le partage du travail ne fait pas partie des politiques dont la mise en œuvre s'impose d'évidence. Pour la plupart des Français, la réduction du temps de travail ne se conçoit aujourd'hui que pour faire diminuer le chômage et les 35 heures, en 1998, visent moins l'amélioration du bien être des salariés, qu'un « arrangement » entre salariés et chômeurs, dont l'objectif est clairement de réduire le niveau du chômage. C'est donc bien du point de vue de l'emploi qu'il faut juger de la pertinence de la politique engagée.

L'évaluation des conséquences macroéconomiques des 35 heures implique l'explicitation d'hypothèses précises sur le champ d'application de la réduction du temps de travail, les conditions de la compensation salariale, les effets de la réorganisation des processus de production et la contribution des pouvoirs publics au financement. Or, il est très difficile d'induire des données historiques la réaction des salariés et des entreprises à un choc réglementaire du type « passage aux 35 heures », car les occurrences d'une telle situation sont trop rares pour constituer un échantillon représentatif. L'analyse théorique ne fournit pas plus d'indication car elle repose sur la formalisation de comportements virtuels, stipulés *a priori*,

2

dont rien ne garantit qu'ils correspondent aux réactions des acteurs du monde réel.

Plus que pour toute autre analyse de nature macroéconomique, les résultats des études sur la réduction du temps de travail ne peuvent pas être assimilés à des prédictions.

L'incertitude sur les hypothèses conduit à centrer l'analyse sur les conditions qui peuvent conduire à l'échec ou au succès des 35 heures. Les probabilités de réalisation des jeux d'hypothèses les plus favorables ou défavorables sont non quantifiables. La politique de réduction du temps de travail peut conduire à une réduction du chômage mais aussi à la dégradation des équilibres macroéconomiques. Le raisonnement macroéconomique, mais aussi les nombreux exemples microéconomiques disponibles depuis la mise en œuvre de la loi de Robien, prouvent que la réduction du temps de travail peut être un levier efficace dans la lutte contre le chômage, à condition de le manœuvrer en respectant les contraintes imposées par l'instrument et l'environnement économique. Les responsables politiques, syndicaux et patronaux, et, finalement, les citoyens, disposent d'une liberté de choix qui peut permettre de s'engager dans la voie d'une réduction du temps de travail efficace. Ils peuvent aussi jouer un jeu collectif à somme négative en refusant les contraintes

ou en s'opposant, par principe, à toute perspective de réduction du temps de travail. Seule l'histoire permettra de trancher entre les deux scénarios.

C'est dans ce cadre que nous avons tenté d'évaluer le projet de loi sur les 35 heures du gouvernement. Une première évaluation, microéconomique, montre que le système d'aide mis en place permet de résoudre une part importante du problème salarial posé par la réduction du temps de travail, surtout pour les entreprises à bas salaires qui pourront passer aux 35 heures avant l'échéance du 1^{er} janvier 2000 (§1). Une seconde évaluation, macroéconomique, montre par ailleurs que, compte tenu de la restriction du champ d'application de la réduction du temps de travail aux salariés des entreprises privées de plus de vingt salariés, l'impact des 35 heures sur l'emploi serait de l'ordre de 400 à 500 000 en 2000, ce résultat pouvant être obtenu sans dégradation de la situation macroéconomique et des finances publiques (§2).

1. Les effets microéconomiques

L'avant-projet de loi sur les 35 heures comporte neuf articles dont les principaux points sont les suivants :

- la durée légale du travail passera à 35 heures hebdomadaires au 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés (soit 70 % des salariés du secteur marchand privé), et au 1^{er} janvier 2002 pour les autres ;
- les entreprises négociant le passage à 35 heures avant le 1^{er} janvier 2000 tout en créant ou préservant des emplois bénéficieront d'une aide financière ;
- le régime des heures supplémentaires sera fixé par une seconde loi votée en 1999.

La loi sur les 35 heures prévoit un système d'aide qui doit à la fois faciliter durablement le financement du coût de la réduction du temps de travail et inciter les entreprises à anticiper l'échéance du 1^{er} janvier 2000. L'ampleur de cette incitation dépend de la différence entre l'évolution du coût salarial de l'entreprise lorsqu'elle applique les 35 heures et celui qu'elle doit supporter si elle ne modifie pas son organisation, maintient la durée du travail effective inchangée après 2000 et acquitte des heures supplémentaires. Nous avons évalué en premier les coûts associés à ce scénario de non-réduction de la durée du travail. Pour une entreprise qui continuerait à appliquer un régime de travail de 39 heures par semaine, le passage à une durée légale de 35 heures provoquerait d'une part une hausse des salaires du fait de la revalorisation du SMIC horaire destinée à maintenir le pouvoir d'achat mensuel des très bas salaires (soit 11,4 % pour compenser le passage de 39 à 35 heures) et d'autre part, l'apparition de 188 heures supplémentaires sur l'année. A réglementation inchangée, et en supposant que l'entreprise obtienne l'autorisation administrative d'effectuer plus de 130 heures supplémentaires dans l'année, le coût moyen de l'heure supplémentaire est alors de 48 % plus élevé que le taux de base⁽¹⁾.

Ce calcul suppose implicitement que, d'une part, l'entreprise n'avait pas recours aux heures supplémentaires avant le passage à 35 heures et que d'autre part, le contingent légal de 130 heures débute au-delà de la 35^{ème} heure. Or, on évalue à 60 heures le nombre annuel moyen d'heures supplémentaires effectuées par les salariés en 1990. Le surcoût

de base. D'autre part, rien n'indique que le contingent légal de 130 heures débutera à partir de la 36^{ème} heure (H1, tableau 1). On peut également imaginer que ce contingent continuera à débiter au-delà de la 39^{ème} heure (H2, tableau 1), ce qui constituerait un assouplissement du régime des heures supplémentaires.

Le fait de fixer le point de départ du contingent d'heures supplémentaires au-delà de la 39^{ème} heure plutôt que de la 35^{ème} réduit le surcoût engendré uniquement par les heures supplémentaires, le ramenant à 2,6 % par an⁽²⁾.

Actualisé sur 10 ans⁽³⁾, le surcoût d'une entreprise qui resterait à 39 heures et qui n'avait pas recours antérieurement aux heures supplémentaires, est donné dans le tableau 1. Les résultats montrent que l'apparition d'heures supplémentaires liées à l'abaissement de la durée légale à 35 heures à partir de l'an 2000 accroît, selon la législation finalement retenue, de 1,9 à 3,7 % les coûts salariaux actualisés sur la période 1998- 2007. De même, si le SMIC est compensé intégralement à partir du 1^{er} janvier 2000, ces mêmes coûts seront majorés de 0,4 à 5,6 points de pourcentage selon le niveau moyen de salaire de l'entreprise.

Ce scénario nous servira de base pour mesurer le caractère incitatif de l'avant-projet de loi proposé par le gouvernement. L'intensité de l'incitation au passage à 35 heures avant l'échéance légale dépendra de la différence entre les coûts reportés dans le tableau 1 et ceux qui tiennent compte des aides.

1. L'entreprise reste à 39 heures

Coût actualisé sur la période 1998-2007	H1	H2
Sans relèvement du SMIC	3,7 %	1,9 %
Avec relèvement du SMIC de 11,4 %		
1,2*SMIC	9,3 %	7,4 %
Salaire moyen	4,5 %	2,7 %
2*Salaire moyen	4,1 %	2,3 %

H1 : la contrainte des 130 heures supplémentaires débute au-delà de la 35^{ème} heure ; H2 : la contrainte débute au-delà de la 39^{ème} heure.

L'impact des aides financières

Le dispositif d'incitation est constitué par un abattement forfaitaire des cotisations sociales des employeurs, pour les entreprises qui réduisent leur durée du travail d'au moins 10 % en augmentant d'au moins 6 % dans un délai d'un an leurs effectifs. Le montant de l'aide dépend de la date d'entrée dans le dispositif. Il est de 9 000 francs en 1998 et décroît de 1 000 francs chaque année pour être ramené à 5 000 francs à partir de la 5^{ème} année. Pour les entreprises entrant dans le dispositif au cours du premier semestre 1999, l'aide la première année sera de 8 000 francs et atteindra le seuil de 5 000 francs dès la 4^{ème} année, alors qu'elle est de 7 000 francs la première année pour celles entrant durant le second semestre 1999. Pour les entreprises entrant en l'an 2000, l'aide sera de 5 000 francs chaque année. L'attribution de l'aide est conditionnée à une convention de 5 ans. Une aide permanente sera appliquée ensuite mais sans convention et donc sans contrainte d'embauche. S'agissant d'une aide forfaitaire, elle profitera plus aux entreprises à bas salaires.

moyen de l'heure supplémentaire s'élève alors à 61 % du taux

(2) Les calculs ont été réalisés en supposant que les abattements de

(1) Dans l'état actuel de la réglementation, les heures supplémentaires sont limitées à 130 heures par an. Au-delà les entreprises doivent obtenir une autorisation de l'administration et les heures travaillées sont payées à un taux majoré de 100 %.

charges sur les bas salaires seront indexés sur le niveau du SMIC horaire.

(3) De façon à pouvoir comparer les différents scénarios entre eux, nous avons actualisé les calculs sur 10 ans avec un taux d'actualisation de 10 %.

3

A compensation salariale intégrale, les aides sont insuffisantes pour inciter toutes les entreprises à passer à 35 heures

La réduction du temps de travail peut permettre la réalisation de gains de productivité horaire du travail. Ils peuvent résulter de meilleures conditions de travail dues à une durée du travail plus courte, d'une réorganisation à l'occasion de la réduction, d'une diminution de l'absentéisme ou d'un contrôle plus strict des horaires de travail (temps de pause). L'annualisation de la durée du travail permet aussi des gains de productivité en ajustant les horaires hebdomadaires aux besoins de la production. L'importance de ces effets est difficile à évaluer. Nous avons supposé que les gains de productivité horaire seraient tels que la contrainte d'embauche liée aux aides soit remplie. En d'autres termes, les entreprises chercheraient à embaucher le moins possible dans le cadre législatif proposé, de façon à minimiser leur coût. Les gains de productivité induits par un passage de 39 à 35 heures hebdomadaires seraient donc de 5,1 %⁽⁴⁾. Le surcoût salarial du passage à 35 heures est alors réduit de 11,4 à 6,3 %. Il peut encore être réduit du fait des salaires d'embauche qui sont en moyenne inférieurs d'environ 30 % au salaire moyen⁽⁵⁾. Finalement, avec l'aide Aubry et à compensation salariale intégrale (35 heures payées 39), l'augmentation du coût salarial est comprise entre 0,6 et 4,3 % (tableau 2).

2. L'entreprise passe à 35 heures et crée 6 emplois

Date d'entrée	1998	1999		2000
		1 ^{er} semestre	2 ^{ème} semestre	
1,2*SMIC	0,6 %	0,9 %	1,1 %	1,3 %
Salaires moyen	2,9 %	2,7 %	2,7 %	2,6 %
2*Salaires moyen	4,3 %	3,8 %	3,6 %	3,4 %

Hypothèses : aides AUBRY, compensation intégrale, gains de productivité horaire de 5,1 %.

Source : calculs OFCE.

On rend compte ainsi du surcoût lié à l'entrée de l'entreprise dans le dispositif si elle compense intégralement ses salariés. Selon ce scénario, une entreprise à bas salaires ne pourra compenser intégralement ses salariés sans augmenter – légèrement – son coût salarial (0,6 %). Plus elle tarde à entrer dans la mesure, plus son coût se dégrade. Pour les autres, dès 1998, la compensation intégrale des salariés engendre un surcoût plus conséquent : de 2,9 % pour une entreprise à salaire moyen et de 4,3 % pour une entreprise à salaire élevé. Dans ces deux derniers cas, l'entreprise aurait intérêt à entrer, si elle désire le faire, le plus tardivement possible dans la mesure.

Ces résultats doivent être comparés à ceux obtenus dans le cas d'une entreprise qui n'entre pas dans le dispositif. La comparaison des deux scénarios met en évidence l'importance de la législation sur les heures supplémentaires du point de vue de l'incitation à l'application des 35 heures. Face à une législation souple (hypothèse 2), seules les entreprises à bas salaires auront intérêt à passer à 35 heures dès 1998. Les autres

(4) 106 salariés travaillant 35 heures doivent produire autant que 100 salariés travaillant 39 heures. Cela implique des gains de productivité de 5,1%.

(5) Cet effet s'estompe progressivement pour s'annuler dès la cinquième année.

préféreront payer des heures supplémentaires sans embaucher. Dans un contexte réglementaire moins souple (hypothèse 1), les aides incitent toutes les entreprises dont le niveau de salaire est inférieur ou égal au salaire moyen à réduire dès 1998 leur durée de travail à 35 heures et à embaucher 6 % de salariés supplémentaires. Pour les entreprises à niveau de salaire élevé, l'effet négatif lié à la compensation intégrale des salaires prédomine sur l'effet positif lié à l'aide, quelle que soit l'hypothèse retenue pour les heures supplémentaires.

En d'autres termes, l'incitation à l'application des 35 heures dépend à la fois de la législation sur les heures supplémentaires et des revendications salariales, qui lorsqu'elles sont trop importantes découragent les entreprises de passer rapidement à une durée du travail plus basse.

Pour ne pas compromettre la compétitivité des entreprises, et au-delà l'emploi, il convient d'éviter un renchérissement des coûts de production. Ceci implique un minimum de modération salariale.

Un coût nul pour l'entreprise seulement si les aides sont accompagnées d'une évolution salariale modérée

L'effort demandé aux salariés peut revêtir deux formes : une compensation partielle des salaires, ou un gel de ces derniers. Un « degré » de gel peut être introduit selon qu'il s'applique au salaire nominal, au salaire réel, ou au salaire réel GVT compris.

Nous avons évalué l'effort demandé aux salariés pour annuler le surcoût des entreprises en fonction du niveau moyen des salaires (tableau 3). Grâce aux aides, une entreprise à bas salaires peut, sans dégrader ses coûts, compenser quasi intégralement, sans gel, les salaires de ses employés, si elle entre dès 1998 dans le dispositif. En revanche, plus elle attend pour entrer, moins la compensation associée à un coût nul est forte, même si elle reste toujours supérieure à 80 %, soit 35 heures payées 38,2 heures. Elle peut toutefois, à compensation intégrale, obtenir un coût nul en gelant les salaires moins de deux années (de 7 à 21 mois selon le type de gel retenu).

Dès la première année, le dispositif Aubry permet à une entreprise à niveau moyen de salaires de compenser ses salariés à hauteur de 72 % – soit 35 heures payées 37,9 – sans aggraver ses coûts. Les salariés d'une entreprise entrant au dernier moment dans le dispositif auront été payés 39 heures en 1998 et 1999 puis 37,7 à partir de l'an 2000.

Cette neutralité des coûts peut également être obtenue en compensant intégralement les salaires mais en gelant les salaires nominaux pendant un an ou les salaires réels pendant 21 mois, à partir de 1998. L'effort demandé aux salariés se durcit évidemment encore lorsque le salaire est deux fois plus élevé que la moyenne.

A ce stade de l'analyse, il apparaît que le montant de l'aide, compte tenu des effets des gains de productivité induits et du niveau du salaire d'embauche, est juste suffisant pour inciter les entreprises à bas salaires à passer aux 35 heures dès 1998. Pour les autres entreprises, l'aide doit être accompagnée d'une modération salariale. Le caractère dégressif de l'aide permet aux entreprises passant rapidement aux 35 heures d'adopter une politique de modération plus souple.

La compensation salariale peut être dégressive avec le niveau du salaire

Il est possible d'imaginer qu'une entreprise moyenne compense intégralement ses salariés jusqu'à 1,4*SMIC et seulement partiellement au-delà. Compenser intégralement les bas salaires (jusqu'à 1,4*SMIC, soit 30 % des salariés) dégrade de 6 à 7 points de pourcentage le montant de la compensation salariale proposée par l'entreprise à ses autres salariés. De façon

3. La compensation salariale

Date d'entrée	1998	1999		2000
		1 ^{er} semestre	2 ^{ème} semestre	
<i>Entreprise à bas salaire (1,2*SMIC)</i>				
Montant de la compensation salariale possible immédiatement	94 %	90 %	86 %	83 %
Compensation intégrale et gel des salaires				
Gel des salaires nominaux pendant -----	2 mois	4 mois	5 mois	7 mois
Gel des salaires réels pendant -----	5 mois	7 mois	10 mois	13 mois
Gel des salaires réels en laissant jouer le GVT -----	8 mois	13 mois	16mois	21 mois
<i>Entreprise à salaire moyen</i>				
Montant de la compensation salariale possible immédiatement	72 %	70 %	69 %	67 %
Compensation intégrale et gel des salaires				
Gel des salaires nominaux pendant -----	12 mois	13 mois	14 mois	15 mois
Gel des salaires réels pendant -----	21 mois	24 mois	26 mois	29 mois
Gel des salaires réels y compris Gvt pendant -----	38 mois	39 mois	42 mois	48 mois
<i>Entreprise à salaire élevé (2 fois le salaire moyen)</i>				
Montant de la compensation salariale possible immédiatement	60 %	59 %	58 %	57 %
Compensation intégrale et gel des salaires				
Gel des salaires nominaux pendant -----	18 mois	19 mois	20 mois	21 mois
Gel des salaires réels pendant -----	31 mois	36 mois	37 mois	40 mois
Gel des salaires réels y compris Gvt pendant -----	65 mois	69 mois	75mois	82 mois

Source : calculs OFCE.

4. Compensation intégrale en dessous de 1,4*SMIC, partielle au-delà

Coût moyen annuel actualisé sur 10 ans nul

Date d'entrée	1998	1999		2000
		1 ^{er} semestre	2 ^{ème} semestre	
Compensation salariale possible pour les salariés au-dessus de 1,4*SMIC	66 %	64 %	62 %	60 %
<i>Compensation intégrale et gel des salaires</i>				
salaires nominaux	15 mois	16 mois	18 mois	21 mois
salaires réels	30 mois	31 mois	34 mois	39 mois
salaires réels y compris Gvt	50 mois	52 mois	60 mois	66 mois

Source : calculs OFCE.

équivalente, ce type de mesure entraîne une augmentation de la durée de gel des salaires nominaux de plus d'un trimestre et ce quelle que soit la date d'entrée de l'entreprise dans la mesure (tableau 4).

Moins de gains de productivité horaire, moins de compensation salariale

Les scénarios précédents admettent, par hypothèse, des gains de productivité horaire de 5,1 %. S'ils étaient moins élevés, de 3,2 % par exemple, ce qui correspondrait à un accroissement des effectifs de l'entreprise de 8 %, ceci se traduit par une réduction d'environ 17 points de pourcentage du montant de la compensation salariale ou par un fort allongement de la durée de gel des salaires (9 mois supplémentaires pour les salaires nominaux, 20 mois supplémentaires pour les salaires réels)

Plus de flexibilité des horaires, plus de compensation salariale

Nous avons considéré jusqu'ici que le coût du capital par unité produite était constant en supposant que la durée d'utilisation des équipements (DUE) retrouverait très

rapidement son niveau antérieur par le biais d'une réorganisation de l'entreprise. Cette dernière peut toutefois profiter de la réduction du temps de travail pour recourir plus intensément au travail posté et allonger la DUE. Cet allongement entraîne une économie de capital, et abaisse les coûts de production à long terme. Dans le cas d'une entreprise au niveau de salaire moyen, dont le coût de la main-d'œuvre est deux fois plus élevé que le coût du capital, à compensation salariale intégrale, le surcoût lié aux 35 heures, compte tenu des aides Aubry, de l'effet de salaire d'embauche, et de gains de productivité horaire de 5,1 %, peut être entièrement financé par un allongement inférieur à 10 % de la DUE. Une telle augmentation correspond à une durée d'utilisation hebdomadaire de 43 heures qui peut être atteinte, par exemple, par une rotation de cinq salariés sur quatre postes⁽⁶⁾. Il n'est donc pas nécessaire de recourir au travail de nuit ou du dimanche pour améliorer significativement l'efficacité de l'organisation productive de l'entreprise. Dans l'exemple que

nous avons retenu, l'effort demandé aux salariés porte uniquement sur la durée de la journée de travail, qui passe à près de 9 heures, mais avec en contrepartie, une semaine de travail limitée à 4 jours. Ce type d'organisation plus efficace est manifestement acceptable par les salariés sous la condition de la réduction du temps de travail, alors qu'il ne l'est pas sans contrepartie. Les 35 heures peuvent être le moyen de débloquent le débat sur la flexibilité de l'organisation du travail, qui ne peut pas progresser si l'entreprise n'apporte pas aux salariés une amélioration de leurs conditions de vie par ailleurs. Il reste que les possibilités de réorganisation sont limitées par les techniques de production utilisées et qu'elles ne peuvent pas s'appliquer à l'ensemble des entreprises.

Synthèse des analyses microéconomiques

Le passage à 35 heures avec compensation salariale intégrale, sans gel des salaires, n'est compatible avec le maintien des coûts de production que dans les entreprises à

(6) Dans cette situation, chaque salarié travaille 8,75 heures par jour pendant quatre jours. Les quatre machines travaillant quant à elles 8,75 heures par jour pendant cinq jours.

5

bas salaires qui entrent dans le dispositif Aubry dès le premier semestre 1998. Pour les autres, la maîtrise des coûts de production implique une action supplémentaire :

1. soit en compensant partiellement les salaires, d'autant plus faiblement que l'entreprise a un niveau de salaire élevé et/ou qu'elle entre tardivement dans le dispositif ;
2. soit en gelant les salaires pendant une période d'autant plus longue que l'entreprise retarde son entrée dans la mesure et/ou que son niveau de salaire moyen est élevé ;
3. soit en faisant supporter le coût des 35 heures par les hauts salaires ou les nouveaux entrants ;
4. soit en allongeant, la durée d'utilisation des équipements.

Les possibilités de maîtrise des coûts du passage aux 35 heures sont donc multiples et peuvent, bien évidemment, être combinées. Le délai de deux ans prévu avant la baisse de la durée légale est suffisant pour que les négociations aboutissent à un équilibre satisfaisant à la fois les entreprises et les salariés. Ces derniers ne peuvent pas, dans leur très grande majorité, prétendre échapper totalement à l'effort et ignorer l'existence des coûts générés par le passage aux 35 heures. Ils peuvent toutefois apprécier les contreparties de cet effort : plus de temps libre, des créations d'emplois supplémentaires, et donc une diminution du risque de chômage pour eux-mêmes et leurs enfants. Ils peuvent aussi relativiser le niveau de l'effort qui devrait leur être demandé : dans la très grande majorité des cas la compensation salariale que l'entreprise peut leur accorder, sans dégradation de ses coûts de production, dépasse largement les 50 % ; au pire, ils ne devraient donc abandonner que 5 % de leurs salaires mensuels, ce qui reste faible en comparaison des pertes de revenus associées à un licenciement, voire un départ à la retraite. Si les salariés ont vraiment la volonté de s'engager dans une action de réduction du chômage, ils peuvent donc trouver l'occasion, avec les 35 heures, de passer à l'acte. Du côté des entreprises, l'incitation est sans doute moins forte. Seule la perspective d'une plus grande souplesse de l'organisation du travail peut représenter, pour elles, un changement bénéfique. De manière annexe, des embauches supplémentaires peuvent aussi présenter l'avantage d'un rajeunissement de la main-d'œuvre. Mais, pour le reste, elles peuvent seulement espérer ne pas avoir à subir une augmentation des coûts de production en raison de la baisse du temps de travail. Il n'est pas étonnant qu'elles soient, dès lors, peu motivées par une évolution, qui présente des risques si elles n'arrivent pas à maîtriser la négociation, et qui peut entraîner, si les 35 heures débouchent sur une baisse effective du chômage, sur un renforcement du pouvoir de négociation des salariés. Ce qui est visé par les 35 heures, la baisse du chômage, n'est pas un objectif spontané des acteurs microéconomiques.

Pour contraindre les entreprises et les salariés à s'engager dans le mouvement de la réduction du temps de travail, le gouvernement a choisi la voie législative, tout en laissant de la place pour la négociation, en prévoyant un délai entre l'annonce de la baisse de la durée légale du travail et son application au 1^{er} janvier 2000. Il a prévu d'autre part des aides financières pour inciter les partenaires sociaux à mettre en place les 35 heures plus rapidement. Nous avons tenté d'évaluer ce qu'il est possible d'attendre de ce dispositif au plan macroéconomique.

2. L'impact du dispositif au niveau macroéconomique

Il est assez difficile d'imaginer ce qu'il adviendra du projet de loi sur les 35 heures. Les entreprises maintiendront-elles un veto de fait, comme les y invite le CNPF, en refusant de

6

négoier avec les salariés les conditions du passage à 35 heures en 2000 ? Les salariés accepteront-ils les contraintes qui pèseront nécessairement, immédiatement ou à terme, sur leurs rémunérations ? Le gouvernement restera-t-il inflexible ou sera-t-il contraint à la réduction voire à l'abandon de son projet ? Bien des scénarios sont envisageables. Pourtant les analyses microéconomiques de la situation réelle à laquelle les entreprises et leurs salariés sont confrontés montrent que les difficultés sont surmontables et que, moyennant la volonté d'aboutir, de nombreux arrangements sont possibles qui permettent de répartir le coût, inévitable, de la réduction du temps de travail de manière équitable et économiquement supportable.

Dans le scénario que nous avons retenu, le gouvernement maintient son projet et lui confère une crédibilité suffisante. Les entreprises connaissent à l'avance le cadre légal qui leur sera imposé et préparent le passage aux 35 heures en

minimisant leurs coûts. Les salariés conscients des contraintes de la situation, cherchent à négocier au mieux les conditions de la réduction de la durée du travail.

Le principal point de négociation entre les entreprises et les salariés est constitué par la compensation salariale. Les entreprises cherchent à maintenir leurs coûts et les salariés leurs salaires. Comme nous l'avons vu, même si elle ne permet pas une compensation intégrale pour tous, l'aide mise en place par le gouvernement facilite grandement cette négociation. L'objectif de l'entreprise est d'obtenir une compensation salariale de l'ordre de 70 % (35 heures payées 37,8). Ce chiffre vaut en moyenne et les bas salaires, du fait de la revalorisation du SMIC, seront compensés intégralement. De plus, cette aide est accessible avant la baisse de la durée légale. Elle constitue une incitation, pour les entreprises comme pour les salariés, à négocier et à appliquer la réduction de la durée du travail avant la baisse légale. Elle permet surtout d'éviter un passage à 35 heures imposé par l'un ou l'autre des partenaires et privilégie l'ouverture du « dialogue social ».

A contrario, si les entreprises ou les salariés jugent que l'annonce de la baisse de la durée légale n'est pas crédible, soit parce qu'il paraît que des obstacles politiques empêcheront le gouvernement de mener son projet jusqu'à son terme, soit parce que les agents anticipent que l'administration n'aura pas les moyens ou la volonté de sanctionner ceux qui contreviendraient à la loi, il est clair que la position rationnelle serait alors de ne rien faire. Dans ce cas, il ne faudrait rien attendre du projet de loi proposé par le gouvernement.

C'est sur la base de l'hypothèse qu'il existera une bonne volonté partagée des salariés et des entreprises que nous avons essayé de quantifier le scénario de passage aux 35 heures tel qu'il résulte du projet de loi du gouvernement.

Par rapport aux hypothèses des simulations antérieures des effets d'une baisse à 35 heures de la durée légale du travail, le projet de loi de Martine Aubry introduit deux modifications importantes. En premier lieu, le champ d'application de la baisse de la durée du travail est fortement réduit par l'exclusion des entreprises de moins de 20 salariés jusqu'en 2002. Les salariés concernés d'ici cette date représentent 70 % des effectifs du secteur marchand. Si l'on tient compte en outre des salariés qui travaillent déjà moins de 35 heures, le champ d'application effectif est encore réduit à un peu plus de la moitié des salariés.

La seconde modification introduite par le projet de loi concerne l'aide de l'Etat et le calendrier de la réduction du temps de travail. L'aide finale, permanente, n'est pas précisée, mais on peut penser qu'elle sera de l'ordre de 5 000 F par

5. L'impact du projet de loi sur les 35 heures (champ limité aux entreprises de plus de 20 salariés du secteur marchand)

Ecart cumulé au compte de référence

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB marchand en volume	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1
<i>Contributions à la croissance</i>						
Importations	0,0	-0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,2
Consommation des ménages	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
FBCF totale	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	- 0,1
Exportations	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Demande intérieure	0,1	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2
Solde extérieur	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Prix de la consommation des ménages	0,0	- 0,1	- 0,1	0,1	0,4	0,8
Salaire horaire réel	1,5	3,1	4,6	4,7	4,8	4,9
Durée du travail	- 2,1	- 4,1	- 6,1	- 6,0	- 6,0	- 6,0
Compensation salariale <i>ex-post</i>	73%	75%	75%	78%	80%	81%
Effectifs totaux (<i>en milliers</i>)	159,0	315,0	479,0	459,0	451,0	442,0
Demandes d'emplois non satisfaites (<i>en milliers</i>)	- 95,0	- 189,0	- 288,0	- 276,0	- 271,0	- 265,0
Taux de chômage (<i>en point</i>)	- 0,4	- 0,8	- 1,2	- 1,1	- 1,1	- 1,1
<i>Capacité de financement (écart en point de PIB)</i>						
Sociétés et quasi-sociétés	0,1	0,1	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,3
Ménages et entreprises individuelles	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Administrations	- 0,1	- 0,1	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Extérieur	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2

Source : simulation réalisée avec le modèle Mosaïque de l'OFCE.

salarié et par an, c'est-à-dire du montant de celle qui est prévue par le projet de loi pour la phase finale du système. Cette aide représente environ 3 points de cotisations sociales sur le salaire moyen. Le système intermédiaire apporte une aide plus importante, de l'ordre de 6 points de cotisations, pour les entreprises qui s'engageront dès le premier semestre 1998. Ce dispositif présente par ailleurs le grave défaut de ne pas être indexé. Il en résulte un affaiblissement progressif des aides, de l'ordre de 3 % par an, que rien ne justifie.

Les entreprises et les salariés disposent de deux années pleines pour trouver les arrangements nécessaires à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail. Le niveau moyen et les modalités de la compensation salariale, au-delà du SMIC, restent du ressort des partenaires sociaux et ce sont les négociations qui détermineront les conditions concrètes du passage aux 35 heures. Il est difficile d'anticiper sur leurs résultats, mais on peut risquer quelques hypothèses. En premier lieu, les entreprises à bas salaires devraient logiquement s'engager rapidement dans le processus. C'est en anticipant l'application des 35 heures qu'elles peuvent en effet résoudre le plus facilement la question salariale. D'autre part, c'est dans ces entreprises que les embauches sont les plus faciles à réaliser rapidement. Il existe donc un vivier d'entreprises qui peuvent passer

à 35 heures dès 1998. Pour les autres, dans lesquelles les salaires sont plus élevés, les délais peuvent être plus longs, à la fois parce que les aides sont moins incitatives et parce que, au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie salariale, les difficultés d'embauche et les réformes de l'organisation et du contrôle du temps de travail deviennent plus prégnantes. Si bien qu'il est réaliste d'étaler dans le temps le passage aux 35 heures. Nous avons retenu l'hypothèse d'une montée en charge régulière en 1998 et 1999 (1/3 du champ en 1998, 1/3 en 1999 et 1/3 au 1^{er} janvier 2000), l'intégralité des entreprises ayant basculé au 1^{er} janvier 2000. Une montée moins rapide n'aurait comme conséquence que de reculer dans le temps, et de concentrer sur la fin de la période les effets décrits par la simulation.

En ce qui concerne le niveau de la compensation salariale, nous avons supposé qu'elle serait de 69,5 % en moyenne (72 pour les entrés en 1998, 70 au premier semestre 1999, 69 au second et 67 en 2000), ce qui permet la compensation à 100 % pour les bas salaires (et inclut donc la revalorisation du SMIC horaire au 1^{er} janvier 2000) et, pour les entreprises, le maintien des coûts salariaux à un niveau inchangé. En moyenne, cette compensation correspond à 35 heures payées 37,8.

Toujours en partant du principe d'un succès des négociations, nous avons supposé un effort de réorganisation du travail permettant le maintien des durées d'utilisation des équipements.

Enfin nous avons supposé des gains de productivité horaire du travail de 5,1 %. Ces gains de productivité sont plus importants que ceux qui sont retenus habituellement mais la contrainte d'embauche est un signal fort pour les entreprises et elle devrait les inciter à fixer le maximum d'embauches au niveau requis pour bénéficier des aides. Si les gains de productivité étaient plus faibles (de 3 % par exemple), il faudrait majorer l'impact sur l'emploi de 150 à 200 000.

Par souci de clarté, nous avons préféré nous limiter à la simulation des effets de la politique connue, qui concerne principalement les plus de 20 salariés. Il convient donc, pour apprécier les résultats obtenus, de garder en mémoire le fait que l'impact sur l'emploi au-delà de l'année 2 002, est minoré par l'absence de réduction du temps de travail dans les petites entreprises, même si la loi leur permet de réduire le temps de travail avant cette date.

Sous ces hypothèses, la simulation du passage à 35 heures des seules entreprises de plus de 20 salariés, conduit à une hausse supplémentaire de l'emploi de l'ordre de 150 000 par an en moyenne au cours des années 1998-2000, et à une réduction du taux de chômage de plus d'un point à l'horizon 2000 (tableau 5).

Ce résultat est obtenu sans dégradation de l'équilibre macroéconomique puisque la croissance est pratiquement inchangée, le coût en inflation est très limité et les finances

publiques ne sont pas dégradées à moyen terme. Le coût par emploi créé pour les administrations publiques est en moyenne et en termes réels de 25 000 francs 1998 par an. Il s'agit d'un résultat remarquable qu'aucune autre politique de l'emploi ne peut égaler. Sa réussite ne dépend par ailleurs que des décisions et de la volonté des acteurs internes de l'économie française.

Si les négociations conduisaient à une compensation salariale intégrale (35 heures payées 39), les créations d'emplois seraient amputées de 130 000 à l'horizon de notre évaluation et l'impact sur les prix serait alors beaucoup plus fort (de l'ordre d'un demi point d'inflation en plus par an). Il s'en suivrait des modifications des conditions de concurrence dans le pays, entre les entreprises qui réduisent et celles qui ne réduisent pas, et, *a fortiori*, entre la France et ses partenaires.

Outre ce scénario où les salariés refuseraient d'abandonner une partie de leur salaire, il existe un scénario « symétrique » dans lequel les entreprises bloqueraient le processus. La réduction de la durée du travail effective serait alors nulle et l'application de la législation des heures supplémentaires (sans tenir compte du contingent de 130 heures annuelles) conduirait à un renchérissement du coût du travail et à la destruction d'environ 100 000 emplois.

La simulation des conséquences plausibles de la loi sur les 35 heures ne fait que confirmer les résultats des travaux déjà réalisés dans le passé. Il faut cependant observer que les résultats quantitatifs que l'on peut attendre sont bien moindres que ceux que l'on pourrait espérer d'une politique plus vaste de partage du travail, incluant l'ensemble des salariés, y compris ceux du secteur public et des petites entreprises et, pourquoi pas, une bonne part des non-salariés. Le choix du gouvernement a été de limiter son ambition. D'un côté, on peut regretter cette modération qui interdit d'envisager que les 35 heures conduisent rapidement au plein emploi. D'un autre côté, on peut apprécier favorablement le fait qu'en réduisant l'objectif on rend plus crédible sa réalisation concrète. En particulier, les arguments usuels qui s'opposent à un partage massif de l'emploi et des revenus, comme la non-substituabilité des chômeurs et des heures libérées, ou l'impossibilité d'une compensation salariale très limitée,

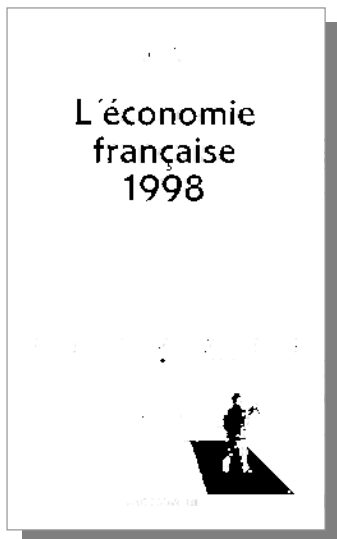
perdent de leur pertinence du simple fait du changement d'échelle du partage du travail. Cette voie est peut être celle qui permet de faire passer la réduction du temps de travail du champ de l'utopie à celui des réalités.

Les résultats de notre simulation montrent, d'autre part, que le niveau de la compensation salariale, sans être exagérément élevé, atteint en moyenne plus de 80 % en termes réels après quelques années. Il en résulte un affaiblissement progressif de l'effet emploi des 35 heures. Pour corriger cette dérive, une politique des revenus, réglant les hausses de salaires sur celles de la productivité du travail, pourrait, théoriquement, être efficace. Elle implique qu'au-delà de la négociation immédiate des 35 heures, les partenaires sociaux s'engagent dans un processus de maîtrise collective du partage du revenu. Cet enjeu des 35 heures est actuellement peu mis en valeur. Il est pourtant fondamental pour l'avenir à long terme de la société française. Si les partenaires sociaux, les entreprises et les salariés, viennent à bout de la négociation sur le temps de travail et trouvent la voie des accords équilibrés qui permettent d'en répartir équitablement et efficacement le coût, on peut espérer qu'ils pourront par la suite mieux maîtriser, par la négociation, le partage du revenu. On aura alors trouvé le moyen de soustraire efficacement le marché du travail aux seules lois de l'économie marchande. S'ils échouent, le marché

l'emportera pour longtemps et il partagera l'emploi et les revenus à sa manière traditionnelle, inégalitaire. Au-delà de ses objectifs immédiats, la loi sur les 35 heures propose bien un choix de société.

GÉRARD CORNILLEAU, ERIC HEYER ET XAVIER TIMBEAU
Département analyse et prévision

Vient de paraître



1998 est l'année de l'union monétaire en Europe. Cette nouvelle donne modifiera les contours futurs de la politique économique, davantage encore qu'elle ne les a déjà modifiés dans le passé pour satisfaire les conditions du passage à l'euro. La situation économique dans laquelle se prend cette décision est d'importance. 1998 est aussi, vraisemblablement, une année de reprise économique. Mais des craintes demeurent. Le précédent cycle de croissance, en 1994, avait été prématurément interrompu, sous l'effet de la baisse du dollar qui pénalisait la compétitivité européenne, et de politiques économiques restrictives, qui, menées simultanément en Europe, cumulaient leurs effets. Après deux années d'hésitation (de la mi-1995 à la mi-1997), le cycle européen redémarre. Jusqu'à présent seule la demande étrangère se révèle dynamique ; le relais de la demande intérieure n'est encore trouvé en 1997 dans aucun des grands pays de l'Europe continentale. Si bien que l'Europe demeure un pôle de faible croissance dans l'économie mondiale. L'analyse de la situation actuelle de l'économie française est un élément de la réponse aux questions sur la dynamique future des demandes internes.

Cet ouvrage, dans une première partie, analyse l'économie française dans toutes ses composantes, en situant l'année 1997 dans les évolutions de longue période. La seconde partie propose des analyses plus approfondies de certains thèmes, qui constituent des aspects majeurs des débats actuels (plafonnement des allocations familiales, crises bancaires dans les pays de l'OCDE, Union économique et monétaire, réduction du temps de travail). Enfin, chronologie et base de données viennent compléter les commentaires.