

**Audition devant la mission d'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail de l'Assemblée nationale**

*Jean Pisani-Ferry (Université Paris-Dauphine)*

28 janvier 2004

Mesdames et messieurs les députés,

Vous avez souhaité m'entendre en tant qu'universitaire et ancien président délégué du Conseil d'analyse économique. Sachant que vous avez déjà procédé à de nombreuses auditions et que je n'ai pas récemment produit de travaux originaux portant directement sur le thème de votre mission, je vais organiser mon propos en sorte de tenter de vous apporter quelques éléments complémentaires de réflexion, en m'attachant à situer votre sujet de préoccupation immédiat dans un contexte plus large. Je me propose donc de :

1. situer la réduction du temps de travail dans le cadre général des politiques de soutien à la demande de travail conduites en France depuis une douzaine d'années ;
2. examiner les conditions d'efficacité d'une réduction de la durée du travail et les problèmes qu'elle pose
3. me projeter dans l'avenir pour évoquer les perspectives de long terme.

Auparavant, je souhaiterais évoquer le rôle du Conseil d'analyse économique. Je ne l'ai animé qu'en 2001-2002, mais j'en avais été membre depuis sa création (et viens d'ailleurs d'y être nommé à nouveau par le Premier ministre, qui lui a conservé un caractère pluraliste et souhaité que les deux anciens présidents délégués du CAE en fassent partie).

L'expérience m'a appris que le CAE est utile lorsqu'il intervient très en amont des décisions. Il peut alors attirer l'attention sur une question de politique économique, proposer une problématique, évaluer l'efficacité des instruments alternatifs. C'est par exemple ce qu'il a fait avec les rapports de François Bourguignon sur la fiscalité, qui ont ouvert la voie à la prime pour l'emploi, ou avec le tout récent rapport de Philippe Aghion et Elie Cohen les liens entre éducation et croissance, et bien d'autres. En revanche, le CAE n'a pas été conçu pour intervenir dans la préparation opérationnelle des décisions publiques, pour laquelle l'avantage comparatif appartient à l'administration.

S'agissant des 35 heures, l'orientation avait été donnée par le gouvernement Jospin dès son entrée en fonction et le calendrier de mise en œuvre a été rapide. Le CAE, qui a lui-même été créé en juillet 1997, s'est saisi du sujet aussi rapidement qu'il l'a pu, et s'est attaché à produire un rapport dans un délai très bref, en sorte de contribuer au débats autour de la première loi. Le temps a donc manqué pour conduire ex ante une analyse approfondie des enjeux des 35 heures.

En 1998, en revanche, le rapport d'Edmond Malinvaud a contribué à la réflexion du gouvernement sur les priorités de la réforme des cotisations sociales à la charge des employeurs et a joué un rôle certain dans le choix d'un reprofilage des cotisations sociales mis en œuvre à l'occasion de la deuxième loi sur la réduction du temps de travail.

Quant à l'analyse ex post, elle relevait plus des administrations que du CAE, même si celui-ci a contribué à la réflexion sur les politiques de l'emploi avec les rapports de Gilbert Cette,

Jacques Freyssinet et Jean-Paul Fitoussi, ou celui que j'ai rédigé en 2000 sur le retour au plein emploi.

## **1. Les politiques de stimulation de la demande de travail : une voie française vers l'emploi**

### *Un paradoxe*

Je voudrais pour commencer souligner la continuité paradoxale de la politique de l'emploi de ces douze dernières années. Cela peut paraître étrange, alors que le débat politique a tout au contraire souligné les divergences entre gouvernements successifs. Mais la cohérence est bien réelle cependant : sous des formes variées – premiers encouragements au temps partiel, ristournes Balladur et Juppé, Contrat initiative-emploi, loi Robien, lois Aubry sur la réduction du temps de travail et l'amplification des allègements bas salaires, allègements Fillon -, les pouvoirs publics se sont attachés depuis une douzaine d'années à stimuler la création d'emplois dans le secteur marchand en y consacrant des moyens budgétaires toujours croissants. Ils ont ainsi fait du soutien à la demande de travail des entreprises l'axe central de la politique de l'emploi.

### *Réduction de la durée du travail et allègements de cotisations : des traits communs*

Entre la réduction du temps de travail et les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, il y a en effet plus de points communs qu'on ne croit. L'une et l'autre politique reposent sur deux *fondements communs* :

- Un diagnostic économique, selon lequel le niveau et la composition par qualification de la demande de travail des entreprises est l'obstacle principal à la création d'emplois ;
- Et un choix social, qui est de refuser que l'ajustement entre offre et demande de travail se fasse par la flexibilité des salaires.

C'est sur la base de ces hypothèses qu'ont été conçues et mises en place des politiques visant à accroître, par l'intervention publique, la demande de travail des entreprises : en réduisant le coût pour l'employeur de certaines catégories de salariés ; ou en encourageant la substitution des hommes aux heures par la réduction de la durée du travail ; et avec, dans les deux cas, un soutien financier public très significatif.

Les politiques d'encouragement de la demande de travail ont également des *conséquences communes* : outre leur coût pour les finances publiques, sur lequel je reviendrai, elles ont pour effet d'enrichir le contenu en emplois de la croissance ou, ce qui revient au même, d'induire un ralentissement de la croissance de la productivité par tête et, par voie de conséquence, des gains de pouvoir d'achat individuels.

Les *conditions d'efficacité* de ces politiques présentent enfin des traits communs. Par opposition aux réformes des institutions du marché du travail, qui visent à en améliorer le fonctionnement sans intervenir directement dans la formation des prix ou dans les comportements des acteurs, les politiques de stimulation de la demande de travail sont des politiques d'intervention qui modifient directement les prix et les comportements. Leur efficacité dépend du contexte dans lequel elles sont mises en œuvre, c'est-à-dire de la nature des déséquilibres qui affectent le marché du travail. Elles n'ont pas du tout le même effet dans une situation de chômage keynésien, où les entreprises sont contraintes par la demande qui s'adresse à elles, et dans une situation de contrainte par l'offre.

### *Une spécificité dans le temps et dans l'espace*

La priorité au soutien de la demande de travail, qui a marqué toutes les années quatre-vingt-dix et se prolonge jusqu'aujourd'hui, tranche à la fois avec les politiques antérieures et avec celles conduites dans d'autres pays :

- dans les années quatre-vingt, l'accent était mis sur l'encouragement à la modération salariale (avec la désindexation) et la réduction de l'offre de travail (avec les préretraites) ;
- dans les autres pays européens, l'accent a plutôt été mis sur la réforme du marché du travail – salaire minimum, procédures de licenciement, indemnisation du chômage, conditions et portée de la négociation collective ; ces politiques n'ont pas été absentes en France, mais elles n'ont pas constitué l'axe central de la politique de l'emploi. Il y a donc bien, avec l'accent mis sur les politiques de stimulation de la demande de travail, ce qu'on peut appeler une voie française vers l'emploi.

L'ampleur de l'effort budgétaire consenti témoigne de cette continuité. En 1990, le coût pour les finances publiques des allègements de cotisations sociales dans le secteur marchand était nul en 1990 ; en 2000, il a atteint 1,2% du PIB ; et il devrait atteindre 1,5 à 1,6% du PIB environ en 2005-2006.

J'arrête là le parallèle, parce qu'il ne s'agit pas de nier la spécificité de la réduction du temps de travail. Mais il me paraissait important d'indiquer que la RTT ne s'est pas inscrite en rupture par rapport aux orientations des politiques d'emploi dans la dernière décennie.

## **2. 35 heures, créations d'emplois et productivité**

J'en viens à l'objet principal de votre mission : les conséquences économiques et sociales des 35 heures, en particulier en matière d'emploi, de production et de productivité.

### *Les effets immédiats des 35 heures sur l'emploi*

Je voudrais indiquer tout de suite que j'ai du mal à comprendre le débat qui s'est engagé quant à l'existence d'importantes créations d'emplois au moment du passage aux 35 heures. Mettons à part la fonction publique. Pour quelles raisons les entreprises n'auraient-elles pas réagi à une contrainte quantitative sur les heures de travail des salariés en place en leur substituant les heures de travail des nouveaux embauchés ? Pour que ce processus de remplacement ne se soit pas produit, il faudrait imaginer :

- que l'entreprise n'ait pas pu recruter de nouveaux salariés de qualification voulue. Il est possible que cela se soit produit dans certaines professions ou certains bassins d'emploi, particulièrement au cours de l'année 2000 où des difficultés de recrutement sont apparues, mais deux raisons empêchent de penser que ces contraintes d'offre aient pu jouer massivement : le niveau encore très élevé du sous-emploi pendant toute la période dont nous parlons ; et le volume global des créations d'emplois, qui a été sans précédent ;
- que la substituabilité entre les heures des nouveaux salariés et celles des salariés en place ait été faible. Ici encore, cela a pu se produire en raison d'indivisibilités, par exemple dans les très petites entreprises du commerce ou la restauration pour lesquelles la réduction du temps de travail n'avait pas été conçue, mais il est difficile d'y voir un phénomène général. Les très petites entreprises disposaient d'ailleurs de délais supplémentaires pour le passage aux 35 heures ;
- que l'opération ait sensiblement accru les coûts de production. Cela a pu être le cas pour certaines entreprises auxquelles la technologie ou l'organisation du travail n'offraient pas d'opportunité de progrès d'efficacité dans l'utilisation des facteurs de

production, mais la surprise de la réduction du temps de travail a plutôt été que beaucoup d'entreprises aient été à même, soit de redéfinir le temps de travail, soit de réorganiser leur production, avec pour conséquence une maîtrise des coûts. Au total, le partage des revenus s'est assez peu déformé au cours des années récentes.

Par ailleurs, l'affichage d'une priorité en faveur de l'emploi, rapidement relayée par la baisse du risque de chômage, a certainement contribué à dynamiser la consommation des ménages et à enclencher le cercle vertueux de consommation, de croissance et d'emploi qui a caractérisé la période 1998-2000.

Au total, les conditions économiques de la période au cours de laquelle elle a été mise en place rendent vraisemblable que la RTT ait eu les effets attendus sur l'emploi. Sans entrer dans les détails, la combinaison dans les années 1998-2000 d'un volume exceptionnel de création d'emplois et d'un ralentissement marqué des gains de productivité par tête viennent conforter ce jugement a priori. Bien entendu, coïncidence ne vaut pas démonstration. Mais les faits stylisés, comme disent les économistes, sont en accord avec la thèse d'un effet immédiat substantiel sur l'emploi. Je n'ai donc pas de raisons de mettre en doute l'évaluation d'un effet net de l'ordre de 350.000 emplois proposée par la DARES.

Je voudrais en revanche évoquer deux autres débats, qui portent sur l'acceptabilité du choix social en faveur de l'emploi dont la RTT a été le symbole, et sur le ralentissement des gains de productivité du travail.

#### *L'acceptabilité d'un choix social en faveur de l'emploi*

Durant toutes les années quatre-vingt et jusque dans les années quatre-vingt-dix, de nombreux observateurs, en France ou dans les organisations internationales, ont relevé que la France avait, de fait, donné priorité au pouvoir d'achat individuel plutôt qu'à l'emploi. La croissance de la masse salariale réelle provenait essentiellement de la progression du pouvoir d'achat, l'emploi n'y contribuant que fort peu. Certains, d'ailleurs, y voyaient la manifestation d'une « préférence française pour le chômage ».

La réduction de la durée du travail a voulu en finir avec cette logique, au nom d'une priorité à l'emploi. Il s'agissait de rechercher un partage différent des gains de pouvoir d'achat de la masse salariale : plus pour l'emploi et moins pour le salaire individuel. Sans doute cette orientation a-t-elle été énoncée de manière prudente : dans un euphémisme choisi, Lionel Jospin a parlé de « progression maîtrisée des salaires » et dans les argumentaires en faveur des trente-cinq heures, l'idée d'une contrepartie salariale n'a pas été mise en avant. Le choix de l'emploi, et donc du travail, a ainsi été quelque peu occulté dans les perceptions au profit de la valorisation du temps libre. Mais la réalité était bien celle-là. La politique de gestion du salaire minimum au cours de la période 1998-2001 en atteste clairement.

Il me semble que ce choix en faveur de l'emploi a été initialement bien accepté. Dans le contexte de 1997, où un ménage sur six comptait un chômeur en son sein, la priorité était largement reconnue. Mais au fur et à mesure de l'amélioration de la situation de l'emploi, des frustrations nées de la faiblesse des progressions de salaire individuel se sont affirmées.

La question posée va au-delà des 35 heures. Il ne s'agit évidemment pas de dire que nous devons partager une quantité de travail donnée : cette conception malthusienne est gravement erronée. Mais pour autant, un certain nombre d'arbitrages ne doivent pas être ignorés. Même si l'emploi a plutôt mieux résisté au cours du récent ralentissement que lors des précédents, l'économie française reste encore très loin du plein emploi et le retour vers une situation plus satisfaisante ne se fera pas sans que la solidarité entre ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas soit sollicitée d'une manière ou d'une autre.

### *Les raisons et les effets du ralentissement des gains de productivité*

La question des gains de productivité est évidemment connexe à la précédente. Je voudrais l'évoquer, bien qu'elle soit plus technique, parce qu'elle est importante.

Les progrès de la productivité du travail ont sensiblement ralenti en France au cours des dix dernières années. Selon une étude récente de l'INSEE, les gains annuels de productivité par salarié sont passés de 2% par an dans les années 1982-92 à 0,7% sur la période 1993-2002. Pour partie, cette évolution a été voulue : un quart environ de ce ralentissement serait attribuable à la réduction de la durée du travail, et un autre quart aux allègements de cotisations sociales sur les bas salaires. Pour une part cependant, il résulte d'autres facteurs, indépendants de la politique de l'emploi : l'étude de l'INSEE estime le ralentissement structurel à 0,4 points par an.

Que faut-il penser de ces évolutions ? Elles sont en apparence inquiétantes, d'autant que depuis le milieu des années quatre-vingt-dix s'observe aux Etats-Unis un accroissement des gains de productivité d'environ un point par an. Ralentissement d'un point par an ou plus en France, et d'ailleurs aussi dans d'autres pays européens, accélération d'un point par an outre-Atlantique : le contraste est saisissant.

Il importe de souligner qu'un ralentissement des gains de productivité apparente du travail n'est pas nécessairement malvenu. Pendant des années, la France a affiché une performance brillante qui résultait en partie de la mise à l'écart par les entreprises des salariés les moins productifs. Aujourd'hui, il est raisonnable de supposer que la productivité potentielle des chômeurs ou des inactifs est en moyenne nettement inférieure à celle des actifs, et ce d'autant plus que les capacités professionnelles de ceux qui sont demeurés de manière prolongée en dehors de l'emploi se sont nécessairement dégradées. Toute politique conduisant à une augmentation importante du volume d'emploi se paye donc temporairement d'un ralentissement apparent des progrès de productivité. Il ne faut pas le regretter.

Il reste que dans un contexte d'affaiblissement exogène de ces gains, des politiques qui ont pour effet d'induire un ralentissement supplémentaire rencontrent des difficultés : elles laissent moins de place encore à la progression des salaires individuels, alors que celle-ci est déjà contrainte par des évolutions exogènes. Bien que le passage aux 35 heures se soit généralement accompagné de modération salariale, la conséquence à moyen terme d'une ralentissement prolongé des gains de productivité pourrait être un rattrapage des salaires conduisant à une hausse du coût unitaire du travail, avec pour effet une tension sur les prix ou sur le partage du revenu. Dans le contexte actuel de l'économie française, ce risque ne peut être négligé. En effet,

- en hausse malgré le ralentissement économique et l'appréciation de la monnaie, notre inflation est déjà, depuis quelques mois, un peu supérieure à celle de la zone euro, ce qui implique que notre compétitivité-prix se dégrade légèrement ;
- le rattrapage des SMIC qui a été programmé va induire un tassement de la distribution des salaires par le bas de l'échelle, alors que cette distribution est déjà marquée par une forte concentration (38% des salariés du privé, y compris les salariés à temps partiel, gagnent moins de 1,3 SMIC). Ce phénomène pourrait donner naissance à une dynamique de rattrapage en chaîne, et donc à une hausse des coûts salariaux.

La préservation des emplois créés à l'occasion du passage aux trente-cinq heures va donc appeler au cours des années à venir une gestion macro-économique particulièrement attentive.

A moyen terme, le retour à des gains de productivité plus élevés permettrait de répondre à une aspiration à des gains de pouvoir d'achat plus élevé. Pour le dire autrement, la phase

d'enrichissement de la croissance en emplois que nous avons connue ces dernières années a produit ses fruits, elle a aussi atteint ses limites et dans les années à venir, les gains en emplois devront davantage venir d'une croissance plus forte.

### **3. Les effets à long terme de la réduction du temps de travail**

Je voudrais terminer par l'examen des conséquences à long terme de la réduction du temps de travail. J'ai rappelé que l'efficacité de ce type de politique dépendait largement du contexte dans lequel elle s'inscrivait. Celui de la fin des années quatre-vingt-dix, marqué par un sous-emploi massif, était favorable à l'efficacité de la réduction du temps de travail. Qu'en serait-il dans un contexte proche du plein emploi tel que le connaissent un certain nombre de nos partenaires, et vers lequel nous devons tendre ?

La réponse de l'économiste est dans ce cas non ambiguë : dans un tel contexte, l'effet d'une réduction du temps de travail est nul sur le niveau d'emploi, négatif sur la production et le revenu par tête. La raison en est simplement arithmétique : le volume d'heures ouvrées est plus faible qu'il ne pourrait l'être.

La question devient alors d'une grande simplicité :

- Soit cette situation correspond aux préférences collectives. Il n'y a alors aucune raison de la remettre en cause, car l'objectif économique ne doit pas être la maximisation du revenu par tête, mais l'efficacité dans l'utilisation des facteurs de production et le bien-être des agents économiques. Une durée annuelle du travail plus courte n'est en rien un témoignage d'inefficacité. Les sociétés témoignent à cet égard de choix divers : par rapport aux Européens, les Américains ont certainement une préférence plus marquée pour le revenu, au détriment du loisir ;
- Soit cette situation ne correspond pas aux préférences collectives, et la réduction de la durée du travail sera remise en cause au profit d'un autre arbitrage, plus favorable au revenu.

Il est très difficile d'anticiper quel sera ce choix. Le passé suggère que la réduction du temps de travail est une tendance lourde, parce qu'une part du progrès est affectée à l'augmentation du temps libre plutôt qu'à l'accroissement du revenu. Mais nous ne pouvons pas être assurés qu'il en aille partout et toujours de même à l'avenir. La nature du progrès technique, la hausse de la qualification moyenne ou l'expérience d'autres pays ne laissent pas nécessairement attendre la poursuite d'un mouvement général de baisse du temps de travail dans les économies développées.

La perspective d'une économie au plein emploi ou proche de l'atteindre est évidemment encore éloignée. Elle peut cependant servir à guider les réflexions. J'en retiendrai que si la situation de l'emploi s'améliore dans les années à venir, la responsabilité des pouvoirs publics sera de faire en sorte que cet arbitrage collectif puisse s'effectuer de manière sereine et réfléchie. Leur attitude à l'égard des choix relatifs au temps de travail devra progressivement évoluer vers la neutralité. Neutralité ne veut pas dire inaction, parce que l'asymétrie des situations locales entre employeurs et employés justifie la réglementation de la durée du travail. Mais dès lors que, dans un contexte de plein emploi, les conditions seraient réunies pour que s'affirment librement des choix collectifs, et aussi individuels, je ne vois pas de raisons pour que les pouvoirs publics y fassent obstacle.