



Et si on avait baissé les charges sociales sans faire les 35 heures ?

Michel Didier et Michel Martinez

Introduction

Le présent article propose quelques réflexions sur l'évaluation de l'impact économique des 35 heures, et notamment sur ses conséquences en termes d'emploi, quatre ans après la mise en œuvre de la loi sur la réduction du temps de travail.

Nous adoptons ici un point de vue qui a été très peu retenu dans les travaux antérieurs. Ce point de vue consiste à décomposer l'effet des mesures de RTT entre ce qui revient aux baisses des charges et ce qui revient à la diminution de la durée du travail. Les lois relatives aux « 35 heures » ont en effet mis en œuvre deux ensembles de dispositions de natures très différentes. D'une part, une baisse de la durée hebdomadaire légale du travail avec maintien de la rémunération, entraînant des conséquences sur les contingents d'heures supplémentaires et surtout une hausse automatique du SMIC de 11,4 % reportée à 2005. D'autre part, d'importantes baisses de charges sociales au voisinage du SMIC, au-delà des

baisses de charges qui avaient été décidées auparavant. Les auteurs de la loi étaient en effet bien conscients que les conséquences sur les coûts de production d'une diminution de la durée du travail sans baisse de la rémunération mensuelle ne pouvaient être que très partiellement compensées par les efforts de productivité demandés aux salariés. Les baisses de charges nouvelles étaient donc destinées à « amortir le choc ».

Du point de vue de l'évaluation des politiques publiques, la complexité des dispositions liées aux « 35 heures » pose un problème de méthode. Quelle est la mesure exacte dont on cherche à mesurer l'effet ? S'agit-il de la politique de réduction de la durée du travail (à taux de charge inchangé) ? Ou bien de celle de la baisse des charges (à durée du travail inchangée) ? Pour bien faire, il convient de décomposer autant que faire se peut le résultat observé entre ces deux composantes. C'est-à-dire tenter d'évaluer de façon *séparée* l'impact des baisses de charges (à durée du travail inchangée) et

l'impact des « 35 heures » (à niveau de charges sociales inchangé). Nous le tenterons dans la dernière partie de cette analyse. Malgré les incertitudes de ce type d'évaluation, on constate alors de façon non ambiguë que la baisse des charges sociales décidée depuis 1999 aurait créé beaucoup plus d'emplois si elle ne s'était pas accompagnée d'une diminution autoritaire de la durée hebdomadaire du travail.

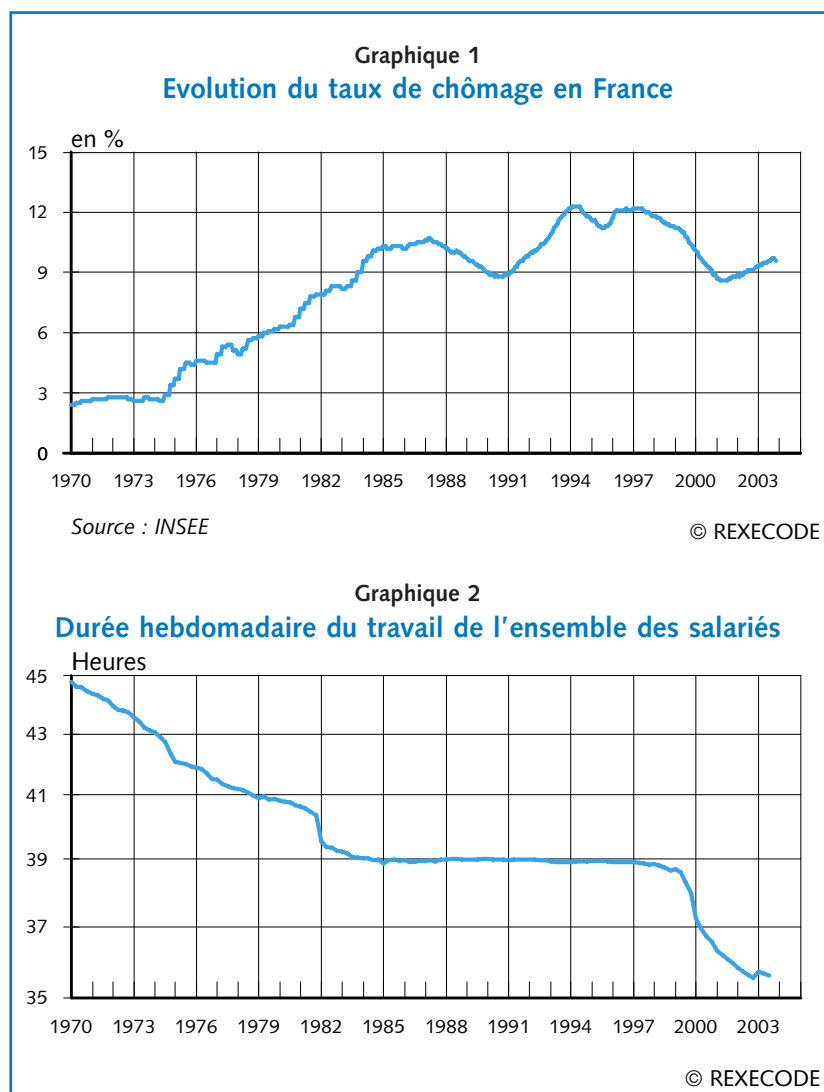
Quelques réflexions préliminaires

La baisse de la durée du travail a été présentée comme la grande mesure pour l'emploi à une époque où on estimait avoir

tout essayé contre le chômage. Cette opinion mésestimait les mécanismes qui étaient déjà à l'œuvre. Les acteurs économiques avaient commencé à réagir à la montée du chômage. Celle-ci s'est déroulée en plusieurs étapes et elle avait des causes identifiées : réponses inadaptées après les crises du pétrole en raison de rigidités salariales excessives, déséquilibres financiers majeurs du début des années quatre-vingt, taux d'intérêt aberrants dans la première partie des années quatre-vingt-dix. A la fin des années quatre-vingt-dix, ces causes avaient largement disparu. Dès la fin 1995, le gouvernement avait confirmé l'euro et nettement réduit les déficits publics. Les taux d'intérêt avaient fortement baissé en Europe. La croissance économique pouvait repartir, ce qu'elle a fait à partir de la fin 1996. Le chômage pouvait baisser, ce qu'il a fait à partir du printemps 1997.

Après la réduction autoritaire de la durée hebdomadaire de 40 heures à 39 heures en 1982, la durée était restée stable pendant plus de quinze ans. La baisse tendancielle résultant d'initiatives négociées au niveau des entreprises pouvait reprendre. Dans un ouvrage publié en 1994, *Scénarios pour l'emploi*⁽¹⁾, le retour à la baisse tendancielle et négociée de la durée du travail était même préconisée dans le cadre d'un « engagement collectif pour l'emploi ». Les mesures principales pour l'emploi proposées étaient la modération salariale et la baisse des charges sur les bas

⁽¹⁾ *Scénarios pour l'emploi*, Michel Didier, édité par Michel Didier (voire bibliographie).



salaires. Au total, il était estimé en 1994 qu'il était possible de revenir à 8 % de chômage en France en cinq ans, c'est-à-dire avant la fin du dernier siècle. Selon cette étude, une baisse de la durée du travail négociée et progressive était compatible avec ce résultat, mais l'essentiel de la baisse du chômage était à attendre de la modération salariale et d'une politique de baisse des charges, complétées par diverses autres mesures.

Beaucoup des idées avancées dans *Scénarios pour l'emploi* ont été effectivement mises en œuvre par les gouvernements successifs depuis 1994. Cependant à partir de 1999, l'essentiel des actions et des ressources a été concentré sur une baisse brutale, uniforme et assez largement contrainte de la durée hebdomadaire du travail. C'est ce qu'on a appelé la RTT et c'est cette politique que l'on cherche à évaluer aujourd'hui avec le recul de quatre années.

Il faut d'emblée souligner les difficultés inhérentes à cet exercice, et elles ne sont pas toutes techniques. La première difficulté est que l'évaluation d'une politique de cette nature dépend du moment où on la réalise. Un choc de l'ampleur des 35 heures ne produit ses effets que progressivement. Il est généralement admis que les politiques de l'emploi ne donnent leur plein effet qu'au bout de trois à six ans.

Il faut aussi avoir à l'esprit que les effets à long terme peuvent être contraires aux effets immédiats. Une règle du pouce simple et robuste est que l'économie est keynésienne à court terme et néo-classique à long

Tableau 1
Nombre moyen d'heures de travail habituellement prestées par semaine dans l'emploi principal des salariés à temps complet

	1999	2002
Union européenne	40.4	40.0
France	39.6	37.7
Allemagne	40.1	39.9
Belgique	38.4	39.3
Espagne	40.6	40.4
Italie	38.5	38.5
Royaume-uni	43.6	43.3

Source : Eurostat, Enquêtes sur les forces de travail.

terme. Par exemple, une politique qui joue essentiellement sur la demande peut avoir des effets macroéconomiques positifs à court terme et négatifs à long terme. Inversement, une politique contraignante sur l'emploi peut avoir des effets apparents positifs à court terme mais des effets à moyen terme négatifs. D'où des résultats contradictoires selon le moment où on cherche à en mesurer les effets. Les lois sur les 35 heures ont pu ainsi conduire à des emplois « contraints » dans un premier temps, mais dans un second temps s'imposera un retour à la tendance longue.

Une autre difficulté est que les lois sur les 35 heures ont cherché à capter les effets favorables à court terme en reportant au-delà de 2005 les effets négatifs des hausses du coût du travail induites par les revalorisations du SMIC ainsi que l'extension éventuelle aux petites entreprises, qui appartiennent souvent à des secteurs de services. Par rapport à la première moitié des années 1990, le rôle des baisses de charges a donc été complètement transformé en France. On est passé de baisses de charges offensives – destinées à per-

La durée hebdomadaire moyenne des salariés français à plein temps est de loin la plus faible en Europe

mettre à des emplois peu qualifiés d'être économiquement viables –, à des baisses de charges de plus en plus coûteuses et seulement défensives, c'est-à-dire destinées non pas à diminuer le coût du travail mais simplement à éviter une trop forte hausse du coût horaire du travail. Ce type de baisses de charges n'a plus d'effets positifs sur l'emploi, il ne fait au mieux qu'éviter des pertes d'emploi.

Toutes ces précautions étant prises, nous pouvons tenter de préciser le diagnostic qu'il est actuellement possible de formuler à partir des données d'observation pour le secteur productif, les administrations publiques relevant d'une autre logique.

Eléments du constat

Entre 1983 et 1998, la durée du travail hebdomadaire habituelle des salariés à temps plein du secteur marchand n'a pratiquement pas baissé, restant de

l'ordre de 39 heures. Selon l'enquête ACEMO, entre 1998 et le premier semestre 2002, elle a rapidement reculé pour atteindre 35,6 heures par semaine, soit une baisse de 8,7 % du temps de travail hebdomadaire. Elle reste depuis à peu près stable.

Au cours de la même période, selon Eurostat (qui donne des résultats légèrement différents de l'enquête ACEMO), dans l'Union européenne le temps de travail des salariés travaillant à temps complet a été réduit de 1 % (contre 4,8 % en France) et s'établirait à 40 heures pour la moyenne européenne (contre 37,7 en France). La France est désormais le pays d'Europe où les salariés à temps plein travaillent le moins, précédée de la Norvège et de l'Italie (38,5 heures). Des comparaisons avec les Etats-Unis ou le Japon indiquent également que le nombre d'heures travaillées par semaine est beaucoup plus faible en France.

Selon les données de l'enquête ACEMO (qui ne concerne que les entreprises de plus de dix salariés), 80,2 % des salariés des entreprises de plus de dix salariés du secteur marchand non agricole étaient passés à 35 heures de travail hebdomadaire au 30 septembre 2003, soit environ 9 350 000 personnes. On ne dispose pas d'information directe sur les entreprises de moins de dix salariés. Si on suppose qu'environ 16% des salariés des entreprises de moins de dix salariés sont passés à 35 heures, on peut estimer qu'environ 65 % des 15 427 000 salariés du secteur privé sont passés à 35 heures entre 1998 et 2003, soit 9 960 000, les autres, soit environ

Les lois sur la RTT ont déjà conduit à doubler le montant des allègements de charges sociales

Tableau 2
Montant des allègements de charges sociales
(en millions d'euros)

	1997	2002
Ensemble	6 113	15 434
dont :		
Avant 1998		
Ristourne Juppé (<1,3 SMIC)	5 922	7 097
Robien, 11 juin 1996	191	514
Total	6 113	7 611

Lois Aubry		
Aubry I, 13 juin 1998		1 997
Aubry II, extension jusqu'à 1,8 SMIC		2 588
Aubry II, aide structurelle		3 056
Aubry II, majorations		182
Total	0	7 823

Source : Rapport des comptes de la Sécurité sociale 2002 et 2003, Dares, Bilan de la politique de l'emploi en 1999.

5 470 000, conservant un horaire de l'ordre de 38 à 39 heures.

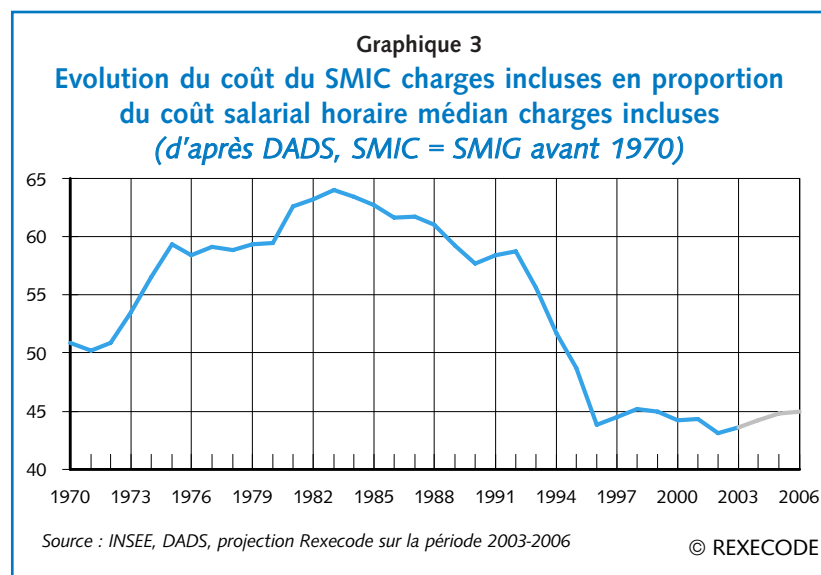
Les allègements de charges sociales représentaient 6,1 milliards d'euros en 1997 (allègements Juppé et Robien). Leur montant s'élevait en 2002 à 15,4 milliards d'euros dont 7,8 milliards au titre des allègements supplémentaires prévus par les lois Aubry. Rappelons que ces montants ne concernent que le secteur privé marchand.

Il est estimé que le montant total des allègements de charges passera de 15,4 milliards d'euros en 2002 à 22,7 milliards en 2006 en raison de la convergence vers le haut des multiples SMIC créés par les lois de réduction du temps de travail, qui impose une revalorisation réelle des bas salaires de 11,4 % (et en tenant compte du nouvel allègement Fillon destiné à limiter l'effet négatif sur l'emploi de la hausse du coût du travail au niveau du SMIC). En 2006, c'est-à-dire une fois que l'ensemble des conséquences de la loi du 19 janvier 2000 auront été enregistrées, les baisses de charges liées directement ou indirectement aux 35 heures représenteront donc un coût pour les finances publiques de près de 15 milliards d'euros, soit 0,9 % du PIB, deux fois plus que le coût des baisses de charges antérieures, auquel il vient s'ajouter.

Ces nouvelles baisses de charges très coûteuses pour les finances publiques n'auront en fait servi qu'à limiter la hausse du coût relatif du travail non qualifié, alors que les baisses de charges antérieures à 1995 se traduisaient par une baisse effective du coût relatif du travail peu qualifié.

Le taux de réduction de cotisation sociale employeurs du niveau du Smic est en effet passé de 0 à 18,2 % entre 1993 et 1995, ce qui s'est traduit par une baisse sensible du ratio coût du SMIC/ coût horaire médian (qui peut être considéré comme un indicateur du coût relatif du travail non qualifié - voir graphique 3). Les hausses du SMIC en 1996 et 1997 ont engendré ensuite un léger relèvement de ce ratio. Avec les allègements Aubry II puis la mise en place progressive des aménagements Fillon, le taux de réduction de cotisations sociales employeurs sera passé de 18,2 à 26 % entre 1998 et 2006. Mais cet accroissement des allègements de charges au niveau du SMIC est largement compensé par la hausse du SMIC. Il est donc sans effet sur le niveau relatif du coût du SMIC et donc, a priori, sans effet sur l'emploi. Dans sa note de conjoncture de décembre 2003 (p. 95), l'INSEE indique par exemple que « les exonérations de charges sur les bas salaires introduites également par la loi Fillon ne créeraient pas d'emplois en 2004, étant donné l'augmentation du coût du travail induite par l'harmonisation des

Le coût relatif du travail peu qualifié a fortement baissé de 1992 à 1995. Il ne baisse plus depuis 2000. Les nouvelles baisses de charges sont largement compensées par la hausse du SMIC



niveaux de Smic mensuels ». Cette neutralité sur l'emploi des baisses de charges se prolongera jusqu'à la fin de l'harmonisation des multiples SMIC en 2006.

La différence entre les effets des baisses de charges antérieures à 1995, offensives et induisant une baisse relative du coût du travail non qualifié, et les baisses suivantes, défensives et neutres en termes de créations d'emplois non qualifiés, apparaît nettement sur le graphique 3.

Les évaluations « microéconomiques »

Quelques estimations de l'effet « ex post » des lois sur les 35 heures dans le secteur marchand émanent des services de l'INSEE et de la DARES. Selon l'INSEE, *Portrait social de la France 2003*, 260 000 emplois auraient été créés entre 2000 et 2002 à la suite des lois Aubry. Aucune indication de la méthode utilisée pour mesurer cet effet n'est précisée dans cette publication.

Selon les travaux de la DARES, 350 000 emplois auraient été créés sur la période 1997-2002 sous l'effet des « 35 heures » dans le secteur marchand. La méthode utilisée est une méthode d'appariement sur un échantillon large d'entreprises. L'approche rapproche les entreprises passées à 35 heures et celles considérées comme « comparables » qui sont restées à 39 heures. Le calcul de l'effet des 35 heures sur l'emploi repose sur une évaluation réalisée en 2000 par la DARES à partir de données d'établissements re-

cueillies lors de l'enquête ACEMO, travail réactualisé en 2002 sur la période allant de 1996 à 2001.

L'étude analyse les évolutions du temps de travail de l'emploi et des salaires pour les premières générations d'établissements qui ont réduit le temps de travail et bénéficié d'aides incitatives offensives (accords Robien ou Aubry I). Ce sont donc uniquement les établissements passés à 35 heures et ayant signé les accords Robien offensifs et Aubry I offensifs qui ont été étudiés et comparés à des « établissements identiques » restés à 39 heures. Il en ressort que les établissements qui ont mis en œuvre des accords Robien ou Aubry I ont connu une dynamique de l'emploi plus rapide (l'écart étant de 6 à 7 %) que les établissements « identiques » restés à 39 heures. En faisant l'hypothèse qu'il n'y aurait pas eu de perte de production associée au passage à 35 heures, il est possible d'effectuer un calcul théorique des gains de productivité réalisés. Ceux-ci seraient de l'ordre de 3 %, soit environ deux tiers de la baisse de la durée du travail.

Une partie des accords de RTT d'établissements ne bénéficiant pas d'aides incitatives ont aussi été dépouillés. De ce dépouillement, il ressortirait une réduction de la durée effective du travail de 6,4 % nettement inférieure à celle des accords incitatifs offensifs (10 %), ce qui conduirait, en reprenant les hypothèses précédentes de gains de productivité (hypothèses qui ne reposent sur aucune mesure directe), à des effets nets sur l'emploi estimés à un peu plus de 3 % des effectifs concernés.

En additionnant les emplois « créés » par les entreprises signataires d'accords Robien et Aubry I, et en généralisant l'hypothèse précédente de créations d'emploi (+3 %) à l'ensemble des entreprises concernées par les accords Aubry II, on obtient le résultat de 350 000 emplois qui est alors imputé aux différents mécanismes de réduction du temps de travail (Robien, Aubry I, Aubry II) sur la période 1997-2002. Aucune estimation n'est faite des emplois qui seraient résultés de l'attribution des aides sans baisse de la durée du travail.

L'étude statistique de la DARES est minutieuse mais elle repose sur des hypothèses très discutables. Or, les résultats sont entièrement liés à ces hypothèses. L'étude exploite en effet des résultats statistiques obtenus pour l'essentiel sur un ensemble très particulier d'entreprises, celles qui ont signé un accord incitatif offensif, et elle extrapole ensuite ces résultats à l'ensemble des entreprises concernées par les 35 heures. Or, cette généralisation est hasardeuse pour plusieurs raisons.

L'évaluation micro-économique de la relation entre RTT et emploi ne concerne que les entreprises signataires d'accords offensifs Robien et Aubry I. Les effets sur l'emploi obtenus sur ces entreprises (6 à 7 % de créations d'emplois en plus) présupposent que leur production n'a pas augmenté plus vite que celle des entreprises non signataires. Compte tenu de la dynamique très favorable de l'emploi de ces entreprises avant même la mise en œuvre de la RTT, rien ne permet d'affirmer que les créa-

tions d'emplois dans ces entreprises sont dues aux 35 heures.

La méthode d'estimation (neutralisation des effets de taille et de secteur) ne constitue nullement une correction du biais de sélection, qui reste inconnu. Le fait de signer un accord offensif est en effet un choix. Cette décision repose sur l'appréciation par l'entreprise des conséquences de son choix. Elle signifie certainement que l'entreprise présente des caractéristiques très particulières qui elles seules pourraient suffire à expliquer les créations d'emplois observées. A priori, on peut supposer que plus une entreprise passe tôt aux 35 heures, plus l'intérêt qu'elle y a est grand. Or c'est cet intérêt qui n'est pas mis en évidence dans la méthode d'estimation. Des chercheurs du Crest, un centre de recherches de l'Insee (Crépon, Leclair et Roux) conduisent actuellement une étude qui cherche à tenir compte des biais de sélection. Ces recherches, encore préliminaires, montrent que la technique d'estimation économétrique joue un rôle prépondérant sur les résultats, ce qui suggère que l'incertitude statistique des estimations macroéconomiques restera toujours grande.

Enfin, une évaluation devrait tenir compte de tous les effets macroéconomiques induits par la réduction du temps de travail. Par exemple, une augmentation des prélèvements obligatoires peut avoir un impact macroéconomique défavorable. L'augmentation du SMIC horaire pour les entreprises restées à 39 heures a pu leur faire perdre des parts de marchés, etc... Quelles que soient les approches microécono-

miques conduites à partir de comparaisons d'entreprises existantes, un cadrage macroéconomique reste nécessaire. La difficulté est que les évaluations macroéconomiques sont souvent faites *ex ante* à l'aide de modèles et par conséquent invérifiables et que les observations macroéconomiques *ex post* ne permettent pas de distinguer les causes des variations de l'emploi. Il est cependant indispensable d'apprécier les ordres de grandeurs vraisemblables à partir des observations macroéconomiques.

L'approche macroéconomique : la croissance suffit à expliquer l'emploi

Une approche globale peut reposer sur des comparaisons européennes des créations d'emploi sur la période récente ou plus précisément du « contenu en emploi de la croissance ». Pour éviter les problèmes de nomenclatures que pose la distinction entre secteur public et secteur privé, ces comparaisons sont menées sur l'ensemble de l'économie (PIB total et emploi global).

Il s'avère que l'enrichissement du contenu en emploi de la croissance a été très comparable dans l'ensemble des pays européens et qu'aucune spécificité française n'apparaît, qui pourrait être imputable à la mise en oeuvre des 35 heures. Les données sur l'emploi ne montrent pas en effet que la France se distingue de ses voisins européens sur la période 1997-2002 (tableau 3) ou même sur la période 1999-2002 (tableau 4).

Le contenu en emploi de la croissance désigne le rapport entre le taux d'accroissement de l'emploi et le taux d'accroissement du volume du PIB. Il peut constituer un indicateur de performance d'un pays en termes de créations d'emplois. Les politiques publiques de l'emploi visent à l'augmenter grâce à des mesures diverses : emplois aidés, baisses de charges, flexibilité du marché du travail, incitation au retour à l'emploi ou réduction du temps de travail. De façon générale, en Europe, la conjugaison de politiques de l'emploi et d'autres facteurs, notamment la baisse des taux d'intérêt et le ralentissement de la substitution du capital au travail a eu des conséquences favorables sur le contenu en emplois de la croissance au cours de la période récente. En moyenne, sur la période 1980-1996, un point de croissance entraînait 0,2 point de croissance de l'emploi dans la zone euro. Ce ratio est passé à 0,7 sur la période 1997-2002 (ou sur la période 1999-2002). Il y a donc eu en moyenne, et pas seulement en France, depuis quelques années une augmentation du « contenu en emploi de la croissance » (ce qui veut dire aussi un ralentissement des gains de productivité apparente du travail).

Il s'avère que depuis 1997 (ou même depuis 1999, c'est-à-dire depuis les lois de réduction du temps de travail) la France ne fait pas mieux en termes d'emploi que la zone euro. Au cours de la période récente 1999-2002, la France a connu une croissance du PIB un peu plus forte (2,7 % l'an) que la moyenne de ses voisins européens (2,2 % en

moyenne). Cependant, l'accroissement de l'emploi n'a pas été supérieur en France (1,7 % l'an contre 1,6 % dans la zone euro). On peut donc considérer qu'il n'y a pas eu un enrichissement supérieur de la croissance en emploi en France (par rapport au reste de la zone euro) qui aurait pu s'expliquer par la réduction du temps de travail. Les performances en termes de contenu en emploi de la croissance ont été relativement comparables au sein de l'Union européenne. Un point de croissance s'est accompagné de 0,4 point d'emploi au Royaume-Uni, de 0,5 en Allemagne, de 0,6 en France et de 0,8 dans la zone euro hors Allemagne et France, les pays méditerranéens présentant des ratios plus élevés, proches de 1. En résumé, l'approche macroéconomique suggère que les lois de RTT n'ont conduit à aucune création d'emplois spécifiques.

On peut aussi s'intéresser à l'évolution du chômage et examiner l'évolution du taux de chômage comparée entre la France et la zone euro. Il s'avère que les évolutions du taux de chômage sont aussi très comparables. Un examen attentif suggère qu'en 1999-2000 une baisse du taux de chômage un peu plus forte aurait eu lieu en France, équivalente à environ un demi-point de la population active. Cet écart peut tenir à plusieurs facteurs (différence d'évolution de la population active, effet des politiques de l'emploi, écarts de croissance). Même si l'on imputait la totalité de cet écart aux mesures liées à la baisse de la durée du travail, l'évolution comparée des courbes de chômage ne laisse pas la place à des créa-

tions d'emplois très significatives qui seraient spécifiques à la France.

35 heures et équilibres macroéconomiques

Une évaluation des lois de réduction du temps de travail devrait aussi tenir compte des effets macroéconomiques qu'elles ont pu induire. Une difficulté tient aux délais d'ajustement de l'économie. Une réduction brutale de la durée du travail introduit des éléments de contrainte. Dans le contexte de forte demande finale (externe et interne) de l'année 2000, il est vraisemblable que des embauches contraintes

Le contenu en emploi de la croissance ne marque aucune spécificité française qui pourrait être imputable aux « 35 heures »

Tableau 3
Contenu en emploi de la croissance en Europe
sur la période 1997-2002
(taux d'accroissement de l'emploi pour un point de PIB)

	Croissance annuelle moyenne		Contenu Productivité en emploi du travail	
	emploi (a)	PIB (b)	(a)/ (b)	(b)- (a)
Royaume-Uni	1,1	2,6	0,4	1,6
Zone euro	1,5	2,3	0,7	0,8
France	1,5	2,7	0,6	1,2
Allemagne	0,6	1,5	0,4	0,9
Autres pays de la zone euro	2,1	2,7	0,8	0,6
dont Italie	1,4	1,8	0,8	0,4
dont Espagne	3,8	3,6	1,1	-0,2

Tableau 4
Contenu en emploi de la croissance en Europe
sur la période 1999-2002
(taux d'accroissement de l'emploi pour un point de PIB)

	Croissance annuelle moyenne		Contenu Productivité en emploi du travail	
	emploi (a)	PIB (b)	(a)/ (b)	(b)- (a)
Royaume-Uni	0,9	2,4	0,4	1,5
Zone euro	1,6	2,2	0,7	0,6
France	1,7	2,7	0,6	0,9
Allemagne	0,7	1,5	0,5	0,8
Autres pays de la zone euro	2,1	2,5	0,8	0,4
dont Italie	1,7	1,7	0,9	0,1
dont Espagne	4,0	3,3	1,2	-0,7

Source : calculs Rexecode d'après OCDE

ont été faites pour parvenir à des accords sociaux et pour exécuter les commandes en cours. Mais il s'agit là d'effets temporaires. La notion même d'« emplois créés » est contingente et dépend du moment où on cherche à l'apprécier. On peut craindre que les éventuels emplois contraints ne disparaissent progressivement, d'autant plus que les 35 heures ont contribué à créer des perturbations macroéconomiques défavorables comme le suggèrent d'une part l'accroissement de la part des frais de personnel dans la valeur ajoutée, dont la contrepartie est une certaine dégradation des situations financières et de l'investissement, d'autre part et surtout la baisse des parts de marché à l'exportation (graphique 4). La part de marché de la France à l'exportation recule à partir de 2000, non seulement par rapport aux autres zones mondiales mais aussi par rapport aux pays européens.

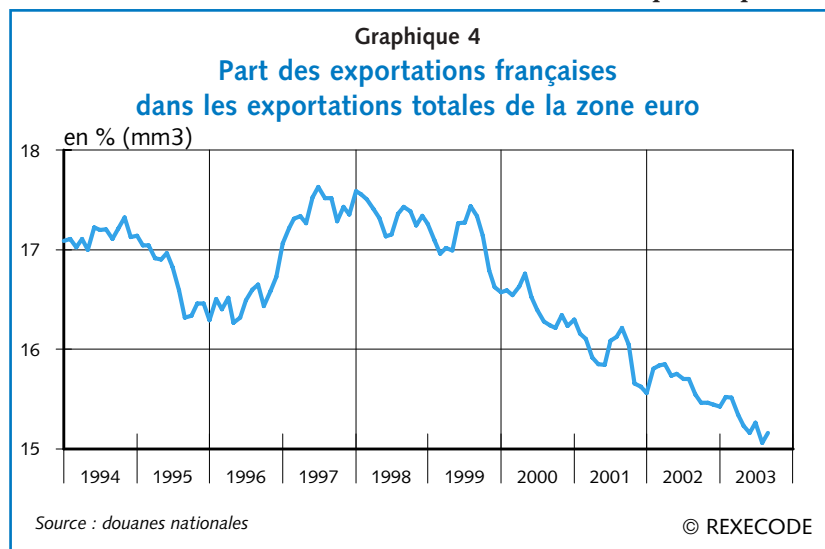
Les 35 heures ne sont certainement pas les seules causes de ces évolutions qu'il faudrait élucider plus complètement mais compte tenu de la simultanéité des événements et des observations venant des entreprises elles-mêmes, on peut penser

qu'elles y ont contribué. Ces observations sont cohérentes avec les conclusions d'un travail de l'INSEE (Leclair, 2002) qui écrit que « de 1997 à fin 2000, l'accroissement des performances de l'économie française s'est accompagné d'une augmentation des tensions sur les facteurs de production. Si ces tensions sont normales dans une période de forte croissance de la production, l'application des 35 heures dans ce contexte a néanmoins pu accroître les contraintes sur les capacités de production et ce faisant brider la croissance ».

Les effets sur l'emploi des allègements de charges sociales en vigueur en 1997

On dispose de travaux d'évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires en vigueur en 1997, c'est-à-dire avant la politique de baisse de la durée du travail. L'article de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz (Economie et statistique n° 348), qui constitue la première évaluation *ex post* de l'effet des allègements sur les bas salaires, conclue notamment que pour un coût estimé à 5,9 milliards d'euros en 1997, « les dispositifs d'allègement de charges ont permis de nombreuses créations d'emplois entre 1994 et 1997... 460 000 emplois auraient été ainsi créés ou sauvegardés dans l'économie entre 1994 et 1997 grâce à ces mesures ». Ces conclusions ne sont certes pas à l'abri des critiques, quelquefois les mêmes que celles qui sont formulées à l'encontre des évaluations des effets des lois Aubry par des méthodes *ex post* de comparaisons d'entreprises (notamment l'extra-

La part de marché française à l'exportation par rapport à l'ensemble de la zone euro, à peu près stable de 1994 à 1999, décroche à partir de 2000.



polation au plan macroéconomique toujours délicate de résultats obtenus au niveau microéconomiques). D'autres estimations se limitent à des chiffres moins élevés de la moitié, voire du tiers (pour une synthèse récente des évaluations, voir notamment la revue de l'OFCE, n° 85, 2003).

Le tableau 6 qui rapproche ces diverses estimations de la baisse des charges sur les bas salaires indique que l'évaluation des effets sur l'emploi des allègements en vigueur en 1997 se situe dans une fourchette comprise entre 200 000 et 460 000 emplois. Nous ne disposons pas des instruments pour permettre de trancher de façon indiscutable entre ces différentes estimations.

La réduction de la durée du travail a neutralisé l'effet favorable des baisses de charges

Nous cherchons ici à séparer dans l'effet global des mesures liées à l'abaissement de la durée du travail ce qui pourrait être imputable à la baisse de la durée du travail seule (baisse de la durée du travail à taux de change inchangé) et ce qui pourrait être dû aux seules baisses de charges (à durée du travail inchangée). Pour cela on rapproche l'ensemble des données disponibles. Le tableau 7 fait ainsi apparaître :

1. d'une part le coût pour les finances publiques des allègements de charges sociales sans réduction contrainte de la durée du travail (baisses de charges antérieures à 1997) et les effets emploi de ces mesures proposées dans les différentes études (on indique les hypothèses extrêmes des évaluations disponibles),

Tableau 5

Les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires : de Juppé à Fillon

La politique d'allègement des cotisations sur les bas salaires a été mise en place progressivement à partir de juillet 1993. En octobre 1996, les différents dispositifs existants ont fusionné en ce que l'on a appelé la « ristourne Juppé ».

A partir du 1er janvier 2000, les entreprises passant aux 35 heures bénéficient d'un allègement dégressif entre 1 et 1,8 SMIC et d'un allègement structurel (forfaitaire) au-delà, pour les entreprises passées à 35 heures (allègement « Aubry II »).

A partir du 1er juillet 2003, les deux dispositifs « Juppé » et « Aubry II » sont supprimés et il est créé un système unique de ristourne dégressive entre 1 et 1,7 SMIC, applicable à toutes les entreprises, dont la montée en charge s'étale sur trois ans (Allègement « Fillon »).

Période	Entreprises	Nature de la mesure (salariés à temps complets)	Réduction en points du taux de cotisations employeur au niveau du SMIC
Avant le 30.06.2003	Entreprise à 39 heures : Ristourne « Juppé »	Ristourne dégressive entre 1 Smic et 1,3 Smic, s'annulant à 1,3 Smic	18,2
Avant le 30.06.2003	Entreprises à 35 heures Ristourne Aubry II	Ristourne dégressive jusqu'à 1,8 Smic puis allègement forfaitaire au-delà, égal à 648 euros par an	26,0
A partir du 01.07.2003	Toutes entreprises Ristourne «Fillon»	Ristourne unique dégressive entre 1 et 1,7 Smic. La montée en charge du nouveau système s'étale sur 3 ans (fin en 2005)	26,0 (en 2005)

2. d'autre part le coût pour les finances publiques des allègements supplémentaires qui ont accompagné la réduction de la durée du travail à 35 heures et les évaluations des effets emploi résultant des différentes approches.

Le rapprochement laisse peu de doute sur le résultat. Si l'on retient par exemple une estimation moyenne pour l'effet emploi des baisses de charges pures à durée du travail inchangée (soit 330 000 emplois pour un coût de 7,2 milliards d'euros), les seules baisses de charges liées aux lois Aubry, si elles avaient été appliquées sans les 35 heures, dont le coût est à peu près égal au double des précédentes, auraient dû conduire à 620 000 emplois, soit 75% de plus que ce qui est avancé aujourd'hui dans les évaluations les plus optimistes des effets des lois Aubry (350 000). L'écart

serait encore bien supérieur si on retenait le point moyen des estimations actuelles des effets des lois Aubry (175 000).

Cela signifie que *la baisse de la durée du travail a fortement réduit l'effet favorable des baisses de charges ou, dit autrement, que la baisse de la durée du travail a « supprimé » plus de 40 % des emplois « créés » par les baisses de charges.*

Conclusion

En résumé, les créations d'emplois des années récentes s'expliquent principalement par un changement structurel intervenu progressivement au cours des années 90 auquel la politique de baisse des charges a largement contribué : amorce d'un partage de la masse salariale plus favorable à l'emploi et réduction du rythme de la

Le tableau présente les estimations disponibles des effets de la baisse des charges sur les bas salaires antérieures à 1997 (sans baisse de la durée du travail)

Tableau 6
Les évaluations disponibles des effets sur l'emploi des allègements de charges sur les bas salaires en vigueur en 1997 (sans réduction du temps de travail)

Etude	Méthode	Effet sur l'emploi des allègements en vigueur en 1997
Malinvaud (1998)	Maquette analytique	300 à 400 000 emplois au bout de dix ans
Administration économique : INSEE-DP-DARES (1997)	Maquette analytique	250 000 emplois au terme de cinq ans
Audric, Givord et Prost (2000)	Maquette analytique de Salanié (2000)	210 000 emplois à long terme avec une élasticité de substitution du travail non qualifié aux autres facteurs de 0,7
Laffargue (2000)	Maquette analytique	210 000 emplois à long terme avec une élasticité de 0,7 ; 800 000 avec une élasticité de 2,5
L'Horty (2000)	Maquette analytique	280 000 emplois avec élasticité de 1
Laroque et Salanié (2000)	Estimation économétrique à partir de données individuelles sur les ménages	490 000 emplois à long terme
Crépon et Desplatz (2001)	Analyse statistique ex-post à partir de données individuelles d'entreprises	460 000 emplois dès 1997

Source : OFCE, 2003

substitution du capital au travail (probablement grâce à la modération salariale et au ralentissement des charges sociales). L'effet des lois de réduction du temps de travail spécifiques à la France s'avère non significatif par rapport aux changements structurels antérieurs et aux effets généraux de la croissance.

Il faut aussi garder à l'esprit que les mesures qualifiées de RTT comportent deux volets : une réduction de la durée légale du travail visant à contraindre la durée effective du travail (35 heures) et des mesures de baisses des charges sociales sur les bas salaires supplémentaires par rapport aux mesures antérieures. Ces nouvelles baisses de charges (liées aux 35 heures) se sont avérées deux fois plus coûteuses pour les finances publiques que les baisses antérieures. Compte tenu des évaluations disponibles, il s'avère

que les baisses des charges des années récentes auraient entraîné beaucoup plus d'emplois si elles avaient été mises en oeuvre (comme les baisses de charges antérieures) sans diminution imposée de la durée du travail avec ses conséquences (notamment sur le SMIC). Cela signifie que la diminution de la durée du travail (les 35 heures « stricto sensu ») a largement neutralisé les effets favorables des baisses de charges.

L'estimation des conséquences du résultat apparent des 35 heures reste controversée. Mais il n'y a pas de doute sur le fait que ce résultat est l'addition de deux termes : des « créations d'emplois » dues aux baisses de charges et des « suppressions d'emplois » dues aux 35 heures stricto sensu. Toute évaluation de la politique de l'emploi devrait désormais s'efforcer de distinguer ces deux effets. ■

Ce tableau rapproche les coûts des baisses de charges et les estimations du nombre d'emplois créés. Il montre que l'effet des baisses de charges décidées depuis 2000 a été largement neutralisé par les « 35 heures »

Tableau 7
Comparaison des effets des baisses de charges sans et avec réduction de la durée du travail

	Effets de baisses de charges antérieures à 1997 (sans réduction de durée du travail)	Effets de baisses de charges postérieures à 1998 (liées à la réduction de la durée du travail ²)
Coût pour les Finances publiques	7,2 milliards d'euros ¹	13,5 milliards d'euros ¹
Nombre d'emplois « créés »	200 000 à 460 000	0 à 350 000
Point moyen des estimations	330 000	175 000

¹ Valeurs déflatées par l'indice du salaire mensuel de base. Ex : 15 milliards d'euros en 2006 sont équivalents à 13,5 milliards d'euros en 2002 et 5,9 milliards d'euros en 1997 représentent 7,2 milliards d'euros en 2002.

² Ces baisses s'additionnent aux baisses de charges antérieures à 1998.

Bibliographie

Audric S., Givord P. et Prost C., « Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charges », *Revue économique*, vol. 51, n° 3, 2000..

Benaïm S, Didier M et M. martinez, « Smic multiple, coût du travail et emploi », *Revue de Rexecode*, n°75, 2002.

Bunel M. et Jugnot S., « 35 heures : évaluations de l'effet emploi », *Revue Economique*, Vol.54 N°3, 2003.

Crépon B. et Desplatz R., « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sur les bas salaires », *Economie et statistique* n° 348, 2001.

Commission du Commissariat Général au Plan, « la réduction du temps de travail, les enseignements de l'observation », La Documentation Française, Annexe réalisée par Rexecode, 2001.

Crépon B., Leclair M. et Roux S., « Réduction du temps de travail et évolutions de l'emploi dans les établissements », 2003, miméo Crest.

Didier M.,éd., *Scénarios pour l'emploi*, Economica. Ouvrage collectif avec notamment la participation de Jacques Lesourne, Robert Solow, Jacques Drèze, Henri Sneesens, Jean-Paul Fitoussi, Michèle Debonneuil, Michel Didier, Christian de Perthuis, Derek Riley, Mathieu Boaglio, Frédérique Sachwald, Maurice Bellanger, Jean-Martial Breuil, Jean-Paul Aimetti, Reza Lahidji, Jean de Kervasdoué, Raymond Leban, éd. 1994.

Didier M,« Les scénarios des 35 heures». *Revue de Rexecode* n°64, 1999.

Didier M., Commentaire du rapport du Conseil d'Analyse Economique, La réduction du temps de travail. La documentation française, 1997.

« Bilan économique et social de la France », *La Documentation Française*, DARES, DP, INSEE, Paris, 1997.

Premières évaluations quantitatives des réductions collectives du temps de travail, document d'études de la Dares n° 35, 2000.

Politique de l'emploi, La découverte, DARES, 2003.

Fiole M., Passeron V. et M. Roger, « Les 35 heures, l'emploi et les salaires », *Premières synthèses*, Dares, n° 50.2, 2000.

INSEE, 2003. Note de conjoncture de décembre.

Laffargue J.-P., « Effets et financement d'une réduction des charges sur les bas salaires », *Revue Economique*, vol. 51, n°3, 2000.

Laroque G. et B. Salanié, « Une décomposition du non-emploi en France », *Economie et statistique*, n° 331, 2000.

Leclair M., « Réduction du temps de travail et tensions sur les facteurs de production », Document de travail INSEE, n° G 2002/13, 2002.

L'Horty, Y., « Vertus et limites des allègements de charges sur les bas salaires », Document de travail du CSERC, n° 2000-01, 2000.

Malinvaud E, « Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique », Rapport du Conseil d'Analyse Economique, *La Documentation Française*, 1998.

OFCE, « Débat sur les allègements de cotisation sociales sur les bas salaires du 14 mars 2003 ». *Revue de l'OFCE*, n°85, 2003.

Rexecode, 1999. « Les conséquences économiques du plan d'accompagnement des 35 heures », *Problèmes Economiques*. La Documentation Française.