

Lois Aubry

Michel Husson, *Encyclopaedia Universalis*, 2000

Les « lois Aubry » sur les 35 heures, votées en 1998 et 2000, ont ouvert en France un nouveau champ à l'action sociale. L'idée d'une réduction du temps de travail n'est cependant pas neuve: déjà en 1982, un débat s'était déroulé, avec souvent des arguments comparables. Il s'était clos avec le passage par décret aux 39 heures hebdomadaires et à la cinquième semaine de congés payés. L'idée de diminution du temps de travail avait été ensuite laissée de côté, et c'est surtout en 1993, année de forte montée du chômage, qu'elle est réapparue sur le devant de la scène.

1. Renaissance du débat

La réduction du temps de travail est peu à peu devenue une priorité des syndicats et des partis de gauche. Les nouveaux mouvements sociaux, tels Agir ensemble contre le chômage (AC!) ont contribué à la mettre en avant comme l'une des armes efficaces contre le chômage. Le mouvement syndical s'est senti interpellé directement, d'autant qu'il cogère avec le patronat l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic), l'organisme chargé de verser les allocations de chômage. Or ces dernières ont été sévèrement remises en cause en juillet 1992 par un accord que seule la C.G.T. a refusé de signer. Toutes ces raisons ont contribué à ce que les deux principales confédérations, C.G.T. et C.F.D.T., placent aujourd'hui la réduction du temps de travail au premier rang de leurs revendications. On constate des évolutions semblables chez les partis de gauche, et le thème de la réduction du temps de travail a contribué à l'ancrage des Verts au sein de la gauche plurielle.

La prise de conscience croissante de l'inefficacité des politiques néo-libérales a également joué, et l'élection présidentielle de 1995 représente de ce point de vue un nouveau tournant. La victoire de Jacques Chirac a en effet été obtenue grâce à un discours de dénonciation de la fracture sociale qui lui permettait de se distinguer du libéralisme classique d'Édouard Balladur. Sa principale proposition en la matière est la mise en place d'un «Contrat initiative emploi», qui sera assez vite abandonné. En face, la réduction du temps de travail n'occupe pas non plus une place centrale dans le programme de Lionel Jospin. Puis, les premières mesures du gouvernement d'Alain Juppé, loin de marquer un tournant social, vont contribuer au contraire à déclencher le mouvement de protestation sociale de novembre-décembre 1995, qui porte en creux l'appel à une autre politique. À travers la défense des statuts, c'est en effet la question de l'emploi qui domine, et la revendication d'une retraite à cinquante-cinq ans peut s'interpréter comme une demande indirecte de réduction du temps de travail.

C'est l'imbrication de ces évolutions qui permet de comprendre le paradoxe de la loi Robien, votée en juin 1996 par une Assemblée de droite, d'ordinaire hostile à ce type de mesure. En instituant le financement public d'accords de réduction du temps de travail, la loi conférait une nouvelle légitimité à cette idée. Elle constituait donc un désaveu, politique mais aussi pratique, des arguments traditionnels du patronat. Le

premier est celui de la rentabilité: réduire le temps de travail sans baisser les salaires aurait pour effet d'empêcher les entreprises d'investir. La réponse à cet argument est fondée sur l'observation des faits. Au cours des dix dernières années, la part des salaires dans la valeur ajoutée des entreprises françaises est passée de 69 p. 100 à 60 p. 100. Mais le taux d'investissement n'a pas augmenté et ce sont en fait les profits non investis (et notamment les revenus financiers) qui ont bénéficié du recul salarial. Les gains de productivité ont continué à se développer sur la période, au prix d'une intensification du travail, mais les salariés n'ont reçu aucune contrepartie: les salaires sont restés durablement bloqués, ainsi, justement, que la durée du travail. Le sentiment se répand donc qu'il est juste, et économiquement efficace, de rétablir une répartition du revenu plus favorable à l'emploi, sans que cela risque de nuire à un investissement rendu amorphe par la stagnation de la demande salariale et non par l'insuffisance de profit. Le second argument porte sur la compétitivité internationale: augmenter le coût salarial, ce serait créer du chômage à cause des pertes de parts de marché qui en résulteraient. Or l'excédent commercial de la France éloigne la réalité d'une telle menace.

Les obstacles peut-être les plus importants se trouvent du côté des salariés, qui expriment de profondes réticences. Il y a bien sûr la question de la compensation salariale: si la réduction du temps de travail doit s'accompagner d'une baisse de salaire de même ampleur, alors il s'agit d'un partage du chômage et non d'un partage du travail. Il est difficile de se mobiliser pour une baisse de salaire annoncée, surtout si on tient compte de la proportion importante de bas salaires en France. C'est pourquoi l'idée d'une réduction du temps de travail sans perte de salaire a progressivement fait son chemin et a été finalement reprise dans le programme de Lionel Jospin. Cependant, la réticence principale concerne plutôt la réalité des créations d'emplois. Une réduction du temps de travail sans embauches proportionnelles implique forcément un accroissement de la charge de travail pour les salariés en place. Cette crainte d'avoir à effectuer le même travail en moins de temps pèse évidemment sur leur perception.

2. Les dispositions de la première loi Aubry

L'essentiel de la loi est contenu dans son article 1^{er}, qui annonce une réduction de la durée légale du travail à 35 heures hebdomadaires, à compter du 1^{er} janvier 2000 dans les entreprises de plus de vingt salariés, et au 1^{er} janvier 2002 pour celles de moins de vingt salariés. La durée légale n'est ni une durée maximale ni une durée effective, c'est le seuil au-delà duquel les heures de travail sont considérées comme heures supplémentaires. La baisse de la durée légale n'a donc d'impact direct sur la durée effective que si elle n'est pas compensée par une augmentation des heures supplémentaires et si la création d'emplois est assortie d'avantages particuliers. C'est pourquoi la loi institue des aides publiques pour les entreprises qui anticiperaient sur le passage aux 35 heures. Pour y avoir droit, ces dernières doivent assortir une baisse d'au moins 10 p. 100 du temps de travail de la création ou du maintien d'au moins 6 p. 100 des effectifs, selon qu'il s'agit d'un accord «offensif» ou d'un plan social

«défensif». Le barème de base est de 9 000 francs par an pour chaque salarié concerné par l'accord, puis baisse de 1 000 francs par an pendant cinq ans. Pour une entreprise de 100 salariés qui créerait 6 emplois, l'aide publique représenterait ainsi 106 fois 9 000 francs, soit 159 000 francs pour chaque nouvel emploi créé. À hauteur de salaires très moyens, l'opération pourrait être blanche du point de vue du coût salarial, au moins la première année.

Un tel dispositif est, sur un point décisif, en retrait de la loi Robien qui exigeait une stricte proportionnalité des embauches, 10 p. 100 d'emplois supplémentaires pour 10 p. 100 de réduction du temps de travail. L'absence de proportionnalité implique donc des gains de productivité instantanés que l'on peut évaluer à 5,1 p. 100. Cette précision, à la décimale près, découle du calcul suivant. Soit une entreprise qui emploie 100 salariés à 39 heures; elle passe à 35 heures et augmente ses effectifs de 6 p. 100. Le volume de travail baisse de 3 900 à 3 710 heures par semaine, ce qui revient à dire que l'entreprise réalise la même production avec moins de temps de travail. Sa productivité horaire a par conséquent augmenté dans cette proportion de 3 900/3 710, d'où les fameux 5,1 p. 100.

Cette hypothèse a joué un rôle clé dans les exercices de simulation macro-économiques et contribue à expliquer pourquoi l'évaluation par l'Observatoire français des conjonctures économiques (O.F.C.E.) du contenu en emploi du passage aux 35 heures a été divisée par quatre par rapport à une projection antérieure qui postulait une embauche proportionnelle à la réduction opérée. Dans ce cas, les effectifs de notre entreprise augmenteraient dans la proportion de 39/35, pour passer à 111. Le seul gain de productivité instantané auquel incitent les dispositions de la loi a donc pour effet de réduire de moitié l'impact sur l'emploi du passage aux 35 heures. Ce point est fondamental car il permet de comprendre pourquoi les exercices de simulation de la loi Aubry ont donné des résultats moins optimistes que ceux qui avaient été réalisés en 1993 à l'occasion du XI^e plan. Selon l'O.F.C.E. et la Banque de France, l'application de la loi Aubry conduirait à un gain de 450 000 à 700 000 emplois, mais d'autres estimations sont plus pessimistes, comme celles de l'institut patronal Rexecode. À la non-proportionnalité des embauches s'ajoute la limitation du champ d'application de la loi aux entreprises du secteur privé, qui vient réduire une nouvelle fois cet impact de moitié. La fonction publique n'est en effet pas concernée par la loi, et de grandes entreprises publiques, comme E.D.F. ou La Poste, ne pourront donc bénéficier des aides. Ce qui explique que l'on n'aboutisse qu'au quart des projections les plus optimistes.

3. Les incertitudes du dispositif

Mais encore faut-il que des accords soient effectivement signés, et, dès 1998, on a pu craindre que la loi Aubry soit insuffisamment incitative. Elle a en effet pris le parti de ne pas introduire de dispositifs contraignants, afin de laisser la voie libre à la négociation entre patronat et syndicats. Ainsi, la loi ne modifie pas la durée maximale du travail, qui reste fixée à 48 heures, ne réduit pas le volant annuel d'heures supplémentaires, ne

modifie pas le taux de majoration de 25 p. 100 des heures supplémentaires en indiquant au contraire qu'il s'agit en tout état de cause d'un maximum. De manière générale, la loi n'est pas assortie d'un volet limitant la précarisation des formes d'emploi à créer. Aucune mesure n'est ainsi annoncée pour limiter le travail à temps partiel imposé aux femmes, et les exonérations introduites par la loi quinquennale de 1993 sont reconduites. Le traitement différencié des petites et moyennes entreprises risque d'encourager la sous-traitance et de créer un double statut des salariés dans le privé. Or c'est bien dans les petites entreprises que le statut des salariés est le plus fragile et que le besoin de protection légale est le plus sensible.

En matière salariale, la loi se place dans une logique de maintien des salaires qui n'est pas incompatible avec une compensation prenant la forme d'un gel prolongé des rémunérations. Reste néanmoins un redoutable problème quant au S.M.I.C., dans la mesure où celui-ci est calculé sur la base de 169 heures mensuelles. Pour les salariés passant de 39 à 35 heures, le S.M.I.C. horaire doit être revalorisé dans la même proportion, soit de 11,4 p. 100. Mais cette même hausse s'appliquerait alors aux salariés restés à 39 heures. Il s'agirait d'un important «coup de pouce» que le gouvernement n'est pas prêt à consentir. Il envisage donc une déconnexion entre le S.M.I.C. mensuel et le S.M.I.C. horaire, qui seraient ensuite progressivement réunifiés. La situation est encore plus compliquée en raison de l'accumulation de dispositifs et du traitement différencié à l'égard des entreprises de moins de vingt salariés.

Ces incertitudes ont rendu probable une confrontation dont les enjeux ne sont pas strictement économiques, d'autant que le traitement de toutes les questions en suspens a été renvoyé à une seconde loi, à voter avant la fin de 1999, à partir du bilan des accords conclus. Dès sa présentation, la loi Aubry a été considérée par le patronat non seulement comme une «aberration», mais comme une véritable agression. Elle a provoqué l'éviction de Jean Gandois et son remplacement à la tête du C.N.P.F. par Ernest-Antoine Seillière. Puis est venue la contre-offensive, avec la dénonciation de conventions collectives (banques, grand commerce) et, surtout, l'accord conclu le 28 juillet 1998 dans la métallurgie entre le patronat (U.I.M.M.) et trois syndicats minoritaires (F.O., C.F.T.C. et C.G.C.). Ni la C.G.T. ni la C.F.D.T. n'ont signé cet accord qui concerne un salarié du privé sur sept. La ministre de l'Emploi, Martine Aubry, ne s'y reconnaît pas non plus. Il s'agit en effet d'une véritable tactique de contournement de la loi sur les 35 heures qui en souligne au passage les points faibles. Dans cet accord, le volant annuel d'heures supplémentaires qui, avec 94 heures, était depuis 1982 inférieur à la norme légale de 130 heures, passe à 180 heures. La durée annuelle du travail est fixée à 1 645 heures, soit 35 heures sur 47 semaines, dans lesquelles sont réintégrés les jours fériés. Enfin, cet accord ne serait mis en œuvre qu'au 1^{er} janvier 2000, en même temps que le passage aux 35 heures légales. Il symbolise donc la volonté du patronat de faire avancer son projet concurrent d'annualisation du temps de travail, en introduisant une flexibilité accrue permettant de moduler les horaires de travail, quitte à négocier une légère réduction de leur enveloppe annuelle. Mais il s'agit alors de calculer au plus près les embauches plutôt que de créer des emplois.

Enfin, la réduction du temps de travail comporte une dimension internationale importante. L'un des enseignements de l'économie appliquée est que la réussite d'une telle expérience est grandement facilitée par son extension aux pays voisins, et c'est là un point décisif. La loi Aubry a d'ores et déjà contribué à ce que le Parlement italien vote le principe d'une loi analogue pour 2001. La voie française se distingue ainsi des recommandations d'organismes internationaux, comme la Commission européenne ou l'O.C.D.E., qui combattent le principe d'une «réduction obligatoire, massive et généralisée» du temps de travail et privilégient au contraire des formules souples favorisant le temps partiel. En ce sens, le destin de la loi Aubry contribuera à façonner l'Europe sociale en construction. La réduction du temps de travail apparaît de ce point de vue comme une chance pour l'Europe, car il s'agit d'une mesure réellement coopérative, dont l'efficacité augmente en proportion de sa généralisation aux autres pays.

4.Premiers éléments de bilan

En trois ans, de mi-1996 à fin 1999, ce sont 3000 entreprises qui ont réduit la durée du travail dans le cadre de la loi Robien, puis 25 000 sous la loi Aubry¹. Fin 1999, près de 2 millions de salariés étaient concernés par ces accords « aidés », c'est-à-dire financés en partie par des exonérations de cotisations sociales. Le Medef avait violemment critiqué les 35 heures, qui allaient, selon Jean Gandois, « coûter très cher non aux entreprises, mais aux finances publiques ». En fait, les exonérations de cotisations consenties aux entreprises réduisant leur durée du travail sont autofinancées grâce aux cotisations et impôts supplémentaires payés par les salariés nouvellement embauchés. Globalement, l'impact sur le déficit public est insignifiant. Mais le Medef rétorque que les emplois auraient été créés de toutes façons.

Cette polémique peut maintenant être tranchée à partir des évaluations réalisées par la DARES (le service des études du Ministère de l'emploi). Elles montrent clairement que les entreprises qui se sont engagées les premières étaient plutôt plus dynamiques que les autres ; et surtout qu'elles ont créé en deux ans 12 % d'emplois en plus que les autres (Robien) et 9 % (Aubry¹). Même appliquée pour l'instant à échelle réduite, la réduction du temps de travail a été massivement créatrice d'emplois (presque 200 000 emplois créés à la mi-2000, lois Robien et Aubry¹ confondues).

Les études disponibles montrent aussi que ce passage aux 35 heures n'a pas dégradé la situation économique des entreprises, et l'a même souvent amélioré, grâce à une meilleure réactivité de l'entreprise, à la réduction des délais, à la qualité des produits et services. Ces réorganisations autorisent une réduction des coûts liés tant au capital (durée d'utilisation des équipements et d'ouverture des services) qu'au travail (baisse de l'absentéisme, des heures supplémentaires, de l'intérim et des contrats à durée déterminée, bien au delà des exonérations de charges sociales. Les embauches permettent souvent de rajeunir la pyramide des âges, et parfois de renforcer des fonctions stratégiques pour le développement futur, comme la fonction commerciale. Au total, la mise en oeuvre des accords Robien et des accords Aubry¹, dans ces

entreprises au départ dynamiques et « sociales », a donné un coup de fouet supplémentaire à leur croissance sans entamer les profits, bien au contraire.

Du point de vue des salariés, le surcroît de temps libre tranche avec quinze ans d'une intensification considérable du travail. La question des salaires, qui polarisait largement les débats sur la réduction du temps de travail, n'apparaît plus vraiment comme un enjeu central : sauf pour les accords défensifs, il est admis dans la plupart des cas qu'une compensation salariale intégrale est la norme, avec un gel ou une «modération» salariale sur un ou deux ans. Les entreprises ont compris qu'une remise en cause du pouvoir d'achat était difficilement envisageable après tant d'années de rigueur salariale et au moment où les profits affichés n'ont jamais été aussi élevés. Au total la plupart des salariés interrogés (60 à 80% selon les enquêtes) se disent plutôt satisfaits.

Ce premier bilan pourrait inciter à l'optimisme : si deux millions de salariés passés à 35h permettent la création de près de deux cent mille emplois, on pourrait en effet approcher deux millions d'emplois supplémentaires par généralisation du processus à l'ensemble des salariés. On pourrait pratiquement réduire de moitié le chômage actuel (en prenant en compte le fait que les créations d'emplois profitent en partie, pour un tiers environ, à des personnes qui n'étaient pas demandeuses d'emploi auparavant, ce qu'on nomme les « effets d'appel » sur le marché du travail). Malheureusement, la réduction du temps de travail se déroule désormais dans les entreprises appartenant aux fractions les plus rétrogrades - largement majoritaires - du patronat français.

A partir de 1999, le Medef et les syndicats patronaux de branche, à l'instar de la puissante UIMM (Union des Industries Métallurgiques et Minières), ont développé une stratégie visant à vider la réduction du temps de travail de son contenu. Le recours à une annualisation fortement modulée, l'accroissement du contingent d'heures supplémentaires au delà du maximum légal (130 h par salarié et par an), le développement du « co-investissement », c'est-à-dire du temps de formation non rémunéré, bien au-delà de ce que prévoit la législation actuelle : tels sont les procédés destinés à réduire le « contenu en embauches » du passage aux 35 heures.

C'est cette logique que la Aubry2 a malheureusement entérinée. Désormais, pour avoir droit aux aides de l'Etat, il n'est plus nécessaire ni de créer des emplois (il suffit de « mentionner le nombre d'emplois créés ou sauvegardés » par la RTT, même s'il s'agit d'un seul emploi !), ni de réduire réellement la durée du travail. Pour une majorité de salariés, le passage aux 35 heures risque fort de se réduire à une simple manipulation du décompte du temps de travail, ou à une nouvelle intensification de leur travail, mal compensée par des jours de repos fixés à discrétion par l'entreprise.

Au final les entreprises se répartiront en trois catégories : celles qui ont joué honnêtement le jeu des 35 heures ; celles qui ont « truqué » ; et celles qui resteront à 39 h en payant des heures supplémentaires. La seconde loi Aubry aurait pu jouer un rôle décisif pour gonfler considérablement la première catégorie au détriment des deux autres : mais cela aurait impliqué un nouvel affrontement avec le Medef, prenant appui

sur la mobilisation des principaux intéressés, salariés et chômeurs. Quoi qu'il en soit, la durée, l'organisation et l'intensité du travail font désormais partie des questions-clés de la négociation sociale.

Lecture complémentaire :

Thomas Coutrot et Michel Husson, *Avenue du plein-emploi*, Attac/Les mille et une nuits, 2001.