

Comment met-on en œuvre une réforme en France ?

Leçons de la loi sur les 35 heures

Matthieu BUNEL

On parle beaucoup du contenu des réformes en France, mais peu des conditions de leur mise en place. Cohérence dans l'application, évaluation indépendante, culture de dialogue social : voici les trois conditions qui n'ont pas été réunies dans le cas de la loi Aubry, et qui risquent de faire capoter d'autres réformes.

Au moment où la première loi Aubry de juin 1998, instaurant le temps de travail de 35 heures, venait de fêter ses 10 ans, le gouvernement a annoncé sa volonté de l'abroger, *de facto* sinon *de jure*, à travers la loi de « rénovation de la démocratie sociale » qui autorise une négociation du temps de travail au niveau des entreprises. Les polémiques suscitées par la mise en place, l'application et maintenant le démantèlement de cette mesure controversée jalonnent l'histoire politique récente de la France : particulièrement vif, le débat n'a jamais débouché sur une vision commune de la réforme et de ses effets sur l'emploi, malgré de très nombreux rapports, articles scientifiques et ouvrages consacrés à ce sujet. L'objectif ici n'est

pas de proposer une nouvelle évaluation qui viendrait s'ajouter aux précédentes¹, mais plutôt de s'intéresser à sa mise en œuvre, et de pointer ainsi quelques-uns des éléments qui ont marqué l'instauration et l'évaluation d'une des principales mesures de politique pour l'emploi de ces dernières années. Quel que soit l'avenir des 35 heures en effet, l'histoire de sa mise en œuvre permet de comprendre pourquoi la France peine si souvent de se réformer elle-même.

Sans entrer dans les détails, rappelons l'idée générale de la loi Aubry : la réduction du temps de travail effectif, associée à une modération salariale, une flexibilité horaire accrue et l'octroi d'allègements de cotisations sociales pour les employeurs, devait conduire à des créations d'emplois. Il ne s'agissait donc pas d'une réforme purement arithmétique de type malthusienne, mais d'une politique qui, pour être efficace, présupposait que les partenaires sociaux rentrent dans une démarche de compromis social. Nous le savons, ce fut loin d'être le cas dans toutes les entreprises.

Puisqu'il s'agissait d'une réforme du marché du travail, rappelons d'abord les fondamentaux en la matière. Qu'il s'agisse de l'OCDE, du Conseil d'orientation pour l'emploi ou du Conseil d'analyse économique, les principaux documents arrivent tous à trois conclusions qui semblent faire consensus : la culture de l'évaluation *ex ante* et *ex post*, voire l'expérimentation, des politiques publiques mérite d'être entreprise plus systématiquement ; la cohérence, la visibilité et la continuité de l'action de l'État jouent un rôle clé dans la réussite d'une réforme ; la qualité du dialogue social est un élément central d'efficacité du marché du travail et de créations d'emplois.

En suivant ces trois points, et en traitant l'expérience des 35 heures, on peut dresser un bilan critique des pratiques françaises en matière d'implémentation des réformes du marché du travail : la faiblesse des relations professionnelles, les carences du processus d'évaluation et les insuffisances de l'intervention de l'État.

Entre modèle et réalité

La mise en œuvre des politiques publiques souffre, en France, d'une prédominance des modèles théoriques, insuffisamment testés sur le réel. Les effets de la réforme sont le plus

¹ Le lecteur se rapportera utilement aux articles de Denis Clerc, par exemple « Les 35 heures, bouc émissaire », paru dans Alternatives Économiques n°267, mars 2008. (<http://www.alternatives-economiques.fr/les-35-heures-->

souvent « estimés » dans les cabinets ministériels ; assistés par des services ministériels, ces derniers élaborent des maquettes théoriques très sophistiquées et présentées comme étant « calibrées » sur le réel. Ces modélisations sont utiles dans un premier temps, car elles permettent d'identifier les effets précis de différentes mesures. Mais les effets ainsi prédits dépendent des hypothèses retenues par les auteurs du modèle. Les résultats obtenus doivent donc être rapidement confrontés à des informations empiriques.

Pour en rester à la réforme de 35 heures, les modèles théoriques de demande de travail arrivent tous à la conclusion que cette mesure ne peut conduire qu'à une hausse du coût du travail². Une telle hausse étant néfaste à l'emploi, la RTT ne pouvait qu'être improductive dans la lutte contre le chômage. Or, lorsque, par un souci de réalisme, on complexifie légèrement cette modélisation, les résultats se révèlent beaucoup plus ambigus et difficiles à interpréter. Il est donc nécessaire de revenir rapidement au réel pour déterminer les effets d'une mesure complexe. L'évaluation *a posteriori* ne peut pas être mobilisée à ce stade car, en général, les données nécessaires ne sont pas encore disponibles (il faut en général un à deux ans pour obtenir des bases de données issues d'enquêtes ou de fichiers administratifs et un recul temporel est, de toutes façons, nécessaire afin d'évaluer correctement les effets d'une mesure). La question qui se pose est donc de savoir de quel type d'information peut-on disposer.

Le plus souvent, il s'agit des informations recueillies dans des sondages produits rapidement et fondés sur des échantillons peu représentatifs, avec des formulations de questions parfois douteuses³ et sur un champ d'individus mal défini⁴. Pour les médias, on le sait bien, les sondages sont une bénédiction. Mais pour le citoyen, ils brouillent sa compréhension des faits et ne l'aident pas à identifier les éléments susceptibles d'expliquer les effets négatifs ou positifs d'une politique publique. En outre, les sondages s'appuyant sur des réponses binaires de type oui/non, poussent à une représentation manichéenne de la société opposant les gens qui sont pour une mesure (« la dictature de la majorité ») à ceux qui sont contre (« la minorité de blocage ») sans comprendre les arguments des uns et des autres.

bouc-emissaire_fr_art_690_35858.html

² Les hypothèses qui sous-tendent ces modélisations ne sont pas suffisamment discutées et sont souvent acceptées de manière dogmatique.

³ Le Medef avait demandé si les entreprises étaient ou non favorables « aux effets néfastes des 35 heures ».

⁴ On demande, par exemple, à des retraités ou à des inactifs s'ils sont favorables à une politique qui vise à

Il existe cependant un outil alternatif, encore peu, ou mal, utilisé en France, à savoir celui des enquêtes de satisfaction⁵. Réalisées par des instituts statistiques reconnus (Insee, Ined, Eurostat), reposant sur des échantillons représentatifs, ces enquêtes permettent d'introduire un peu plus de nuance dans la compréhension des phénomènes sociaux. Or, elles ont souvent été sous-exploitées par les décideurs et leurs résultats peu relayés dans l'espace public.

Revenons à notre exemple. Que nous disent les enquêtes de satisfaction à propos des 35 heures ? Il s'agit essentiellement de l'enquête « RTT et modes de vie » pour les salariés et des enquêtes « Passages » et « Réponse » pour les entreprises. Rappelons rapidement leurs principaux résultats, publiés par la Dares⁶. Concernant les travailleurs, 60% déclarent que les 35 heures ont permis d'améliorer leur vie quotidienne. Moins de 15% estiment que cette mesure a conduit à une dégradation de sa situation, tandis que plus de 25% que cette mesure n'a eu aucun impact sur leur vie. Globalement, la visibilité et l'autonomie des horaires de travail, le respect des durées effectives prévues dans les accords sont des éléments qui renforcent la satisfaction des salariés. De même, cette enquête montre que là où les salariés ont été consultés au moment de l'instauration des 35 heures, et lorsque leurs contraintes personnelles ont été prises en compte dans sa mise en œuvre, le niveau de satisfaction est plus élevé. Inversement, la variabilité des horaires et le développement d'horaires atypiques le réduisent nettement.

Du côté des entreprises, les médias ont véhiculé⁷ une perception massivement négative des 35 heures par les chefs d'entreprises, donnant l'impression que l'ensemble des employeurs a refusé en bloc cette mesure. La situation est en réalité beaucoup plus contrastée. Lorsque l'on analyse les déclarations des chefs d'entreprise, il apparaît que leur sentiment concernant l'effet des 35 heures sur l'emploi est largement positif et varie fortement entre les établissements qui ont anticipé le changement de durée légale du travail et les autres. L'enquête de la Dares révèle que les entreprises qui ont anticipé se sont le mieux tirées du jeu : là où la réforme a été adoptée avant 2000, deux représentants de la direction sur cinq

travailler plus pour gagner plus.

⁵ Cette situation est en train de changer vu le succès récent de l'ouvrage de Cahuc et Algan (2007), mobilisant les données subjectives de l'OCDE.

⁶ Voir le site de la Dares (le service statistique et d'études du ministère de l'emploi) pour une présentation de ces enquêtes et de leurs résultats détaillés (www.travail.gouv.fr/etudes-recherche-statistiques-dares/etudes-recherche/publications-dares/98.html).

⁷ En usant d'interviews de type micro-trottoir.

estiment que la RTT avait permis d'améliorer l'emploi dans leur établissement. Cette proportion n'est plus que d'un quart pour les entreprises passées à 35 heures en 2000 et après. Seuls un peu plus de 10% des représentants de la direction estiment que la RTT conduit à une réduction des effectifs : les effets d'aubaine et/ou conjoncturel⁸ avancés par certaines estimations théoriques *ex ante* ne se retrouvent donc pas dans les déclarations des représentants de la direction.

En revanche, les opinions des patrons sur les effets de la réforme sur l'organisation du travail et la compétitivité sont beaucoup plus négatives. Seul un représentant de la direction sur deux estime que la RTT n'a pas eu d'effet négatif sur l'une de ces deux dimensions. La différence d'appréciation selon que la RTT a été adoptée avant et après 2000 demeure, mais l'écart se réduit. Le principal problème rencontré par les directions d'entreprise, lors du passage à 35 heures, fut donc moins celui prévu par le modèle – le coût du travail et la destruction d'emploi – que celui de la mise en œuvre de la baisse du temps de travail, de la réorganisation des horaires, des équipes ou de la prise de congé. Or ces aspects-là, qui portent sur la réalité de la mise en œuvre plutôt que sur les conséquences théoriques, n'ont jamais reçu l'attention des pouvoirs publics qu'ils méritaient.

Apprendre à évaluer

La deuxième faiblesse de la mise en œuvre est étroitement liée à la première : malgré l'instauration de la LOLF (la loi organique relative aux lois de finance) et la mise en place de structures spécifiques visant à évaluer les politiques publiques⁹, la culture d'évaluation demeure faible en France. Les évaluateurs restent trop dépendant à l'égard du pouvoir politique qu'ils sont censés évaluer ; les résultats auxquels ils aboutissent ne sont pas reconnus par un consensus large. Dans le cadre des lois Aubry, une ligne budgétaire spécifique avait été allouée pour financer des travaux et des enquêtes spécifiques afin d'évaluer *ex post* les effets de la réduction du temps de travail. Toutefois, la mission parlementaire présidée par le député Hervé Novelli, visant à évaluer les effets des 35 heures, a constaté que la plupart des études d'évaluation émanaient principalement voire exclusivement de la Dares, remettant ainsi en cause, à demi-mot, la validité des résultats.

⁸ On parle d'effet d'aubaine lorsque les emplois créés par une mesure incitative aurait même en absence de celle-ci été créé. L'effet conjoncturel est utilisé lorsque l'évolution de l'emploi observée est liée à la croissance économique favorable et non pas à une mesure incitative.

⁹ Depuis 2007 un secrétariat à « l'évaluation des politiques publiques » a été créé.

Face aux situations de ce genre, le rôle de l'Insee reste à éclaircir. Cet institut et ses membres sont globalement indépendants mais leur situation administrative peut conduire à certaines dérives. Lors de la mise en œuvre des 35 heures, l'Insee s'est refusé, dans un premier temps, d'étudier ce sujet, jugé trop « politique ». Cette position n'est pas tenable pour un institut qui participe à l'évaluation de la croissance, de l'emploi et du chômage, sujets éminemment politiques. De même, la polémique sur les véritables chiffres du chômage montre bien que l'Insee joue un rôle central dans l'évaluation de la conjoncture économique. Toutefois, l'indépendance de cet institut, qui dépend à l'heure actuelle du ministère des finances doit sans doute être renforcée.

Plus largement, malgré de progrès importants réalisés ces dernières années, l'administration continue de dresser de nombreux obstacles à des chercheurs souhaitant accéder à des bases de données publiques. Aujourd'hui, l'accès à ces bases de données est limité à certains centres, dépend de réseaux personnels du chercheur, et reste très « parisien ». Ces données, dont la collecte mobilise l'argent public, devraient être accessibles gratuitement à tout chercheur qui en fait la demande, voire à tout citoyen¹⁰.

Malgré ces obstacles, un grand nombre de travaux, aussi bien quantitatifs que qualitatifs, ont été réalisés pour évaluer les 35 heures. Mais un processus d'évaluation comporte deux phases : l'étude elle-même et l'obtention d'un consensus sur ses résultats. Ce second point est souvent absent de la réflexion. Que nous apprennent les 35 heures sur ce second point ?

On dispose aujourd'hui d'un recul suffisant et de données suffisamment riches pour évaluer précisément l'impact des lois Aubry sur l'emploi. Sur l'emploi, les études officielles (Dares et Insee) convergent pour dire que les 35 heures ont eu un effet net sur l'emploi de l'ordre de 350 000 environ. Et pourtant, ce qui frappe surtout, c'est l'absence de consensus sur l'effet de cette mesure. Certains avancent le chiffre de 500 000 emplois créés, tandis que d'autres estiment que les 35 heures ont globalement détruit plutôt que créer des emplois. D'où cette incertitude et le doute qui plane sur des travaux réalisés par des institutions prestigieuses (Dares, Crest, Insee, centres de recherche universitaires...). Il est normal que dans un travail

¹⁰ La situation s'est considérablement améliorée ces dernières années et un plus grand nombre d'enquêtes sont disponibles sur le site de l'Insee (www.insee.fr) ou du Centre Maurice Halbwachs (www.cmh.ens.fr).

d'évaluation, les résultats ne soient pas exactement les mêmes d'une étude à l'autre puisque les chercheurs ne mobilisent ni les mêmes données ni les mêmes techniques¹¹. Mais l'écart entre les études scientifiques et les commentaires avancés est surprenant¹².

Quels garde-fous doit-on mettre en place pour éviter ces travers ? La création du Conseil d'analyse économique ou de commissions spécifiques constitue un pas dans le bon sens. Toutefois, le lien avec le pouvoir de ces structures pose problème (le CAE dépend du premier Ministre ; le choix des membres d'une commission détermine bien souvent le contenu des conclusions¹³). Pour entreprendre une véritable politique d'évaluation, il est nécessaire de constituer une ou des structures vraiment indépendantes, dont la compétence est reconnue par tous et au sein desquelles toutes les sensibilités politiques et intellectuelles puissent être représentées.

Un État plus responsable

Un autre enseignement des 35 heures porte sur l'intervention parfois paradoxale de l'État sur le marché du travail (la fonction publique emploie 20% des actifs occupés environ). L'État-employeur apparaît souvent comme l'acteur du marché du travail qui respecte le moins les règles qu'il impose aux autres. C'est le cas par exemple concernant le recours aux stagiaires ou aux contractuels ou encore lors du respect des délais de paiement. L'application des 35 heures n'a pas échappé à ce travers : dans les administrations publiques, la réforme a été mise en œuvre de manière « défensive¹⁴ ». Son application n'a été envisagée ni comme une mesure pour favoriser l'emploi, ni pour réformer son fonctionnement interne, ni encore pour améliorer les services rendus aux usagers. Ce fut globalement une occasion cruellement manquée de lancer la réforme de l'État, car la loi Aubry offrait du « grain à moudre » pour repenser l'organisation du travail, le dialogue social et le fonctionnement des services publics. Dans certains cas, les 35 heures sont même devenues une mesure qui a conduit à l'introduction de dysfonctionnements importants.

¹¹ Voir par exemple les estimations sur les effets des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires.

¹² Par exemple, dans un rapport du CAE (2007) on peut lire : « *L'on sait aussi que les effets collatéraux [des 35 heures] ont été catastrophiques sur la place du travail et de l'effort dans la société, sans oublier l'augmentation du stress, des accidents de travail et l'appauvrissement du lien social au travail* » (p. 108).

¹³ Sur ce point il est intéressant de noter l'absence de neutralité des points de vue défendus dans un rapport écrit sous un gouvernement de gauche par exemple CAE (2001) sur le « plein emploi » et celui écrit sous un gouvernement de droite CAE (2007) le « temps de travail, revenu et emploi (2007) ». On peut s'interroger avec Robert Reich (2007) sur le risque du développement de la « corruption des savoirs » en économie.

L'autre problème concerne l'absence de continuité : l'alternance politique conduit souvent à une remise en cause radicale des choix passés, à une modification des règles du jeu ou à la juxtaposition de mesures visant un même objectif¹⁵. Ces stratégies rendent l'action publique illisible et inefficace sur le long terme et accentuent les effets d'aubaine. Concernant la réduction du temps de travail, la France s'est engagée dans une réforme coûteuse d'allègements de cotisations sociales pour stimuler l'emploi¹⁶. La remise en cause des aides (pourtant présentées comme pérennes aux entreprises) pour les salariés dont le salaire dépasse 1,7 fois le Smic¹⁷, les multiples changements de barème opérés entre 2003 et 2005, la modification du contingent et des majorations salariales associés aux heures supplémentaires ou encore plus récemment les changements de référent pour les salariés au forfait jour rendent le système difficilement compréhensible pour les spécialistes, opaque pour la majorité des salariés et des chefs d'entreprises, et finalement inefficace. A l'heure actuelle, les chefs d'entreprises ne connaissent pas ou mal le montant exact des allègements dont leur entreprise bénéficie, et ils ont du mal à en tenir compte dans leurs calculs économiques. Plus qu'un système de règles stable et cohérent, ces aides sont alors appréhendées comme des « cadeaux » occasionnels dont il faut « profiter » limitant de fait leur influence sur les choix économiques des agents. Cette opacité est d'autant plus inquiétante que les sommes en jeu sont extrêmement élevées (autour de 20 milliards d'euros pour l'ensemble des dispositifs d'allègements de cotisations sociales¹⁸).

Des relations sociales conflictuelles

Le dernier point de ce bilan critique concerne le dialogue social, sur lequel les auteurs de la réforme avaient compté pour négocier les conditions de la mise en œuvre : il était clair dès le début que l'effet positif sur l'emploi ne se manifesterait que dans une logique de « donnant-donnant ». Or, lors des réunions de préparation et de présentation de cette loi aux partenaires sociaux, le CNPF (l'ex-Medef), marqua clairement son désaccord et décida de

¹⁴ Dans le cadre des dispositifs incitatifs Aubry de la RTT, deux modes d'application coexistaient. Le volet dit « offensif », le plus répondu, visait à accroître l'effectif des entreprises, tandis que le volet « défensif » permettait d'éviter un plan de licenciement.

¹⁵ Voir par exemple la multitude des contrats aidés proposés ces dernières années (contrats emplois-jeunes, les contrats d'avenir, les contrats emplois solidarités ou encore les emplois tremplin, etc.)

¹⁶ Cette stratégie préexistait depuis 1993 et 1995 avec l'instauration de la politique d'allègements de cotisations sociales employeurs ciblés sur les bas salaires.

¹⁷ De l'ordre de 5 000 euros par salarié et par an.

¹⁸ Cette somme équivaut par exemple à près de la moitié du budget du Ministère de la défense.

claquer la porte de la négociation. Cette stratégie de la chaise vide a été maintenue par la suite : les représentants du Medef ont systématiquement refusé de participer aux discussions et à l'évaluation réalisée au sein la commission du Commissariat général au plan¹⁹, présidée par Henri Rouilleaut, visant à établir un diagnostic partagé sur les effets des 35 heures²⁰. Par la suite, les représentants du Medef se sont souvent placés en position de victime par rapport à un « État qui décide tout ». Toutefois, il est important de rappeler que la durée légale du travail n'est pas une durée obligatoire : la loi ne fait que fixer un seuil à partir duquel se déclenche des heures supplémentaires. Au lieu de passer à 35 heures, les entreprises auraient pu maintenir leurs salariés à 39 heures en leur payant quatre heures supplémentaires par semaine : elles auraient alors appliqué, avec 10 ans d'avance, « le travailler plus pour gagner plus »²¹.

Même refus du côté de certains syndicats, qui ont refusé de rentrer dans cette logique de compromis pour considérer la réforme comme un simple acquis social. Par exemple, dans la fonction publique, les syndicats ont négocié les 35 heures sans intégrer une réflexion sur la qualité des services, l'emploi ou les carrières. Cette position de défense des seuls « insiders », c'est-à-dire des salariés permanents en CDI, sans prendre en compte la situation des contractuels et des chômeurs, explique l'effet quasiment nul sur l'emploi et de nombreux dysfonctionnements constatés, notamment dans la fonction publique hospitalière²². Ce type de stratégie contribue à dégrader l'image des syndicats en France. Or, si ces derniers souhaitent accroître leur représentativité et leur notoriété, il est nécessaire qu'ils prennent davantage en compte la situation de tous les salariés et des chômeurs ainsi que celle des entreprises dans une logique de compromis social.

Face à cette posture de défense des acquis sociaux des syndicats de salariés, trop d'entreprises font preuve d'une conception paternaliste des relations sociales et n'hésitent pas à adopter une stratégie d'intimidation. Le chantage à la délocalisation ou au plan social est souvent avancé pour faire passer des mesures défavorables aux salariés. Cette menace a également été utilisée pour les accords sur la réduction du temps de travail. C'est notamment le cas des entreprises Bosch et Hewett Packard qui ont utilisé cette stratégie pour imposer à

¹⁹ Devenu depuis le Conseil d'analyse stratégique.

²⁰ Rapport CGP (2001).

²¹ Les premières heures supplémentaires étant majorées à 25%, cette stratégie aurait conduit à une hausse du coût horaire inférieur à 3%.

²² Notons que l'État était satisfait par cette position car il ne souhaitait pas accroître le volume d'emploi.

leurs salariés une remise en cause des 35 heures. Cette pratique est peut-être efficace à court terme, mais elle risque de rendre plus tendue encore, sur le long terme, les relations entre salariés et entreprises.

Pour sortir de cette tradition de méfiance, une piste de réflexion classique n'a pas perdu de son actualité : inclure davantage les salariés et leurs représentants dans les décisions du conseil d'administration. La participation de ces derniers en tant que force de proposition, permettrait de mieux comprendre les véritables contraintes de l'entreprise. Ce souci de transparence, ainsi que l'introduction d'une part de co-gestion, limiterait la diabolisation de l'entreprise, assainirait les relations sociales et accroîtrait sans doute l'efficacité économique²³.

Au-delà de son caractère polémique, la politique de réduction du temps de travail mise en place il y a près de 10 ans peut servir de base à une réflexion sur nos pratiques en termes de dialogue social, d'évaluation des politiques publiques ou d'intervention de l'État. Si l'on veut « réformer en profondeur » la société française, comme le souhaite le gouvernement actuel, il est important de repenser et de réformer nos modes de gouvernance. Ces changements ne pourront s'effectuer, ni par la loi, ni par le marché mais par l'émergence d'une démocratie sociale reposant davantage sur le dialogue entre partenaires sociaux responsables s'appuyant sur une démarche pragmatique de compromis.

Texte paru dans **laviedesidees.fr**, le 18 juillet 2008

© **laviedesidees.fr**

²³ Le souhait du gouvernement de développer la participation à un grand nombre de salariés semble aller dans ce sens si cette participation financière s'accompagne d'une participation décisionnelle.