

# La semaine de 35 heures

Portrait d'une exception française

L'Observateur de l'OCDE, n°244, Novembre 2004

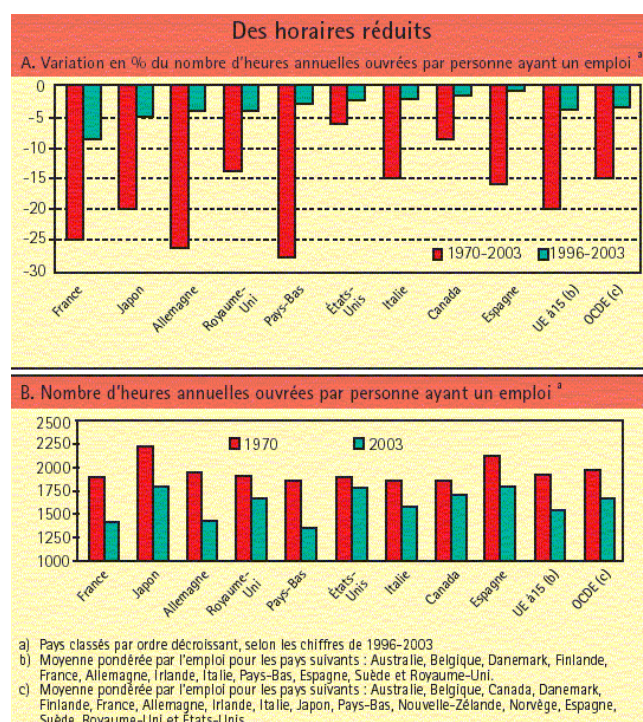
Martine Durand, John Martin, Anne Saint-Martin

Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales

Publié: janvier 2005

L'idée selon laquelle la réduction du temps de travail pourrait faire partie intégrante du combat contre un chômage élevé est très controversée, notamment en Europe. C'est pourtant la principale ligne d'action qu'a retenue le gouvernement français dans le domaine de l'emploi au cours de la seconde moitié des années 1990.

L'entrée en vigueur de la loi sur les 35 heures en 2000 résulte d'un long processus qui a donné lieu à de vifs débats, notamment entre les associations patronales, les syndicats et les pouvoirs publics. Aucun autre pays de l'OCDE n'a choisi de suivre la voie française d'une loi sur la réduction du temps de travail, conçue comme une arme pour favoriser l'emploi et lutter contre le chômage.



Le débat sur la semaine de 35 heures n'est pas clos en France. Plusieurs aspects importants de cette législation viennent d'être allégés, et le récent rapport d'une commission parlementaire, qui propose de nouveaux assouplissements, a déclenché de nouvelles controverses.

Il n'est pas inutile de rappeler ici le contexte et les objectifs de la semaine de 35 heures. Ceux-ci remontent à 1996, lorsque la loi dite « Robien » a octroyé aux entreprises des incitations financières importantes pour créer de nouveaux emplois ou préserver les emplois existants grâce au partage du temps de travail. Cette démarche a été adoptée dans un contexte de chômage élevé et persistant, avec un taux de près de 12 %. Le principal objectif de la loi était donc de créer des emplois, mais elle était aussi présentée comme devant améliorer les conditions de travail et permettre d'atteindre un meilleur équilibre entre travail et vie de famille.

C'est plus tard, avec la promulgation de la première loi Aubry en 1998, que le débat s'est amplifié. Cette loi a réduit la durée légale de la semaine de travail de 39 à 35 heures à compter du 1er janvier 2000, tout en laissant de nombreux détails de sa mise en œuvre à la négociation collective. En 2000 a été adoptée une seconde loi Aubry dont les dispositions reposent pour l'essentiel sur les négociations des deux années précédentes et introduisent de nouvelles garanties tant pour les entreprises que pour les salariés. Elle prévoit notamment davantage de possibilités pour rendre le temps de travail plus flexible, en fonction des besoins des entreprises.

Dans ce nouveau cadre, la durée moyenne de la semaine de travail doit être de 35 heures sur une base annuelle, mais les entreprises peuvent déterminer des périodes de faible et de forte activité dans l'année, à condition qu'elles respectent cette durée moyenne. Elles peuvent donc ajuster la semaine de travail aux variations de leur activité. La loi prévoit des ristournes sur les cotisations patronales dès lors qu'a été signée une convention collective sur le temps de travail. Enfin, la nouvelle loi crée à l'intention des salariés payés au SMIC une garantie de salaire destinée à éviter tout recul de leur revenu réel lié à la diminution du nombre d'heures travaillées.

Ces réformes ont-elles amplifié la baisse du nombre total d'heures travaillées ? Depuis plus de 30 ans, la plupart des pays de l'OCDE ont enregistré une réduction du nombre d'heures travaillées, résultant à la fois d'une hausse de la productivité et d'une augmentation du travail à temps partiel (imputable en grande partie à l'afflux de femmes sur le marché du travail). Mais la France se distingue par un recul particulièrement marqué.

Aujourd'hui, le nombre annuel d'heures travaillées par actif occupé en France est inférieur de 8 % à la moyenne de l'Union européenne, et l'un des plus bas de la zone OCDE (voir le graphique). Cet écart passe à 17 % si l'on compare la France au Canada, et à 20 % si on la compare aux États-Unis, au Japon, à l'Australie ou à la Nouvelle-Zélande. On est loin des années 1970, lorsque le nombre annuel d'heures travaillées par actif occupé était à peu près le même dans tous les pays de l'OCDE. C'est également la France qui a enregistré ces dix dernières années l'une des plus fortes diminutions du nombre annuel d'heures travaillées, principalement due à la semaine de 35 heures.

Si l'évolution récente du temps de travail en France fait figure d'exception, il en va de même pour les mesures qui en sont à l'origine. De fait, si certains autres pays de l'OCDE ont pris des mesures générales de réduction du temps de travail, à l'instar des Pays-Bas au début des années 1980 et de l'Allemagne dans la seconde moitié des années 1980, ces initiatives ont rarement emprunté une voie législative officielle. Pour la plupart, elles ont été le résultat de négociations menées au cas par cas par les partenaires sociaux sans intervention directe des pouvoirs publics.

Autre caractéristique de l'exception française, la majorité des travailleurs passés aux 35 heures ont vu leur salaire mensuel maintenu. Pour compenser l'effet de cette garantie de revenu sur les coûts et la compétitivité, le gouvernement a diminué les charges sociales des entreprises tandis que les syndicats ont accepté un gel partiel des salaires pour une période d'un à trois ans. En outre, la réorganisation des méthodes de production par les entreprises et l'intensification du travail conduisaient à espérer une hausse de la croissance de la productivité horaire.

La semaine de 35 heures a-t-elle rempli ses objectifs ? Il est encore trop tôt pour se prononcer de manière définitive. Depuis 1997, l'emploi en France a progressé, mais ceci n'est imputable qu'en partie à la réforme des 35 heures, l'essentiel s'expliquant sans doute par des conditions économiques favorables. En tout état de cause, d'autres pays de l'Union européenne ont enregistré des progressions plus fortes de l'emploi au cours de la même période sans avoir recours à une baisse du temps de travail.

À l'évidence, la législation sur la semaine de 35 heures a apporté aux entreprises une souplesse dont elles avaient fort besoin pour organiser le temps de travail. L'assouplissement d'horaires

rigides a pu engendrer certains gains de productivité. De fait, par rapport à de nombreux autres pays de l'OCDE, les gains de productivité par heure travaillée en France ont été relativement élevés au cours de la période 1996-2002.

Conjugués à des allègements de charges patronales et à une certaine modération des salaires, ces gains de productivité horaire ont probablement contribué à contenir pour un temps les coûts salariaux unitaires, ce qui a pu favoriser la création d'emplois. À quel point ? Il est difficile de répondre à cette question, mais les estimations de différents instituts de recherche français et de l'OCDE concluent au mieux à un gain net de 300 000 à 400 000 emplois en 2003. Le problème est que les subventions octroyées aux entreprises par la loi sur les 35 heures sont venues gonfler le déficit public, avec pour conséquence une hausse possible de la dette publique. À long terme, c'est l'emploi qui pourrait y perdre.

Autre problème : la hausse de la productivité horaire n'a pas suffi à contrecarrer le recul du nombre d'heures travaillées par salarié. Il se peut que chaque heure travaillée ait été utilisée de manière plus efficace, mais le raccourcissement de la semaine de travail a entraîné une chute de la productivité par travailleur, ce qui pourrait bien avoir réduit le potentiel productif à long terme de l'économie française.

Les 35 heures présentent cependant des aspects positifs. Près de deux salariés sur trois affirment que le passage aux 35 heures a amélioré leurs conditions de vie. Et parmi les actifs occupés qui sont parents de jeunes enfants, 60 % déclarent mieux concilier travail et vie de famille. Toutefois, la semaine de 35 heures ayant entraîné une considérable réorganisation du travail, certains salariés, principalement les moins qualifiés et les femmes, se sont retrouvés avec non seulement des horaires de travail plus variables et plus imprévisibles, mais aussi moins d'heures supplémentaires, perdant ainsi les primes salariales correspondantes. De fait, parmi la population féminine, seulement 40 % des non qualifiées, contre 70 % des cadres, ont vu leur vie quotidienne s'améliorer à l'occasion du passage à la semaine de 35 heures.

Cinq à six années après le début de cette réforme, il est possible de tirer quelques conclusions préliminaires. La semaine de 35 heures a probablement permis la création d'emplois supplémentaires mais elle a été coûteuse et son impact à long terme sur l'emploi reste incertain. Elle a alourdi les déficits publics et il n'est pas certain qu'elle ait constitué l'utilisation la plus rentable des fonds publics pour la création d'emplois. Notamment, une politique davantage axée sur l'amélioration de l'accès à l'emploi des personnes défavorisées et des bas salaires aurait été préférable. De ce point de vue, la ligne de force de la politique de l'emploi menée durant la première moitié des années 1990, qui consistait à réduire le coût global du travail à l'extrémité inférieure de l'échelle salariale était probablement plus adaptée.

En outre, dans un contexte de vieillissement de la population où les pouvoirs publics s'efforcent de mobiliser davantage la main-d'œuvre potentielle, il n'est pas certain que la réduction du temps de travail ait été la meilleure politique à suivre.

Récemment, le gouvernement a assoupli une partie du dispositif législatif en rendant le recours aux heures supplémentaires plus facile et moins onéreux pour les entreprises, et en accordant des dérogations à de nombreuses PME. Est-il souhaitable de poursuivre ces assouplissements ? La question reste posée, et dans l'affirmative, il s'agit de savoir comment le faire de la façon la plus appropriée.

© *L'Observateur de l'OCDE*, N°244, Novembre 2004