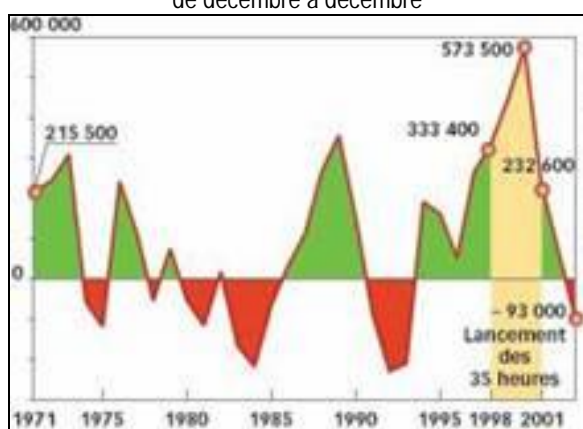


Pourquoi je suis fière d'avoir fait les 35 heures*

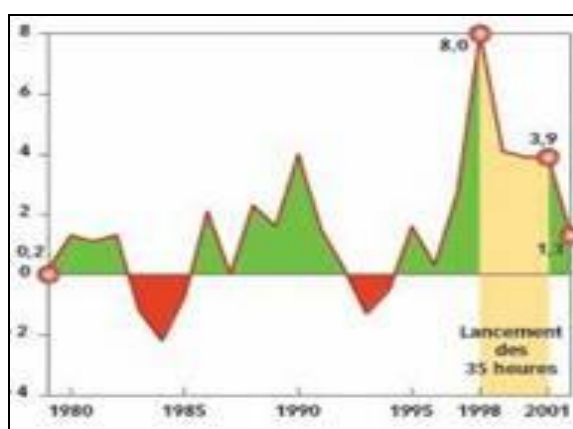
Martine Aubry, *Alternatives Economiques* n° 225, mai 2004

On ne peut pas parler des 35 heures sans revenir à la situation dans laquelle nous étions en 1997. 3 250 000 chômeurs. Un jeune actif sur quatre sans emploi. Un million de RMistes. Un moral des ménages et des entreprises au plus bas. Une croissance à la traîne de l'Europe. Des salaires gelés, les fruits de la croissance profitant exclusivement aux revenus du capital. Une progression des inégalités. Une natalité en baisse. Des quartiers en déshérence. Une sécurité sociale en faillite... Bref, une société bloquée, qui avait perdu confiance en l'avenir et déclinait. Nous avions la conviction que l'emploi était au coeur de la solution à beaucoup de ces problèmes. C'était, en 1997, la préoccupation numéro 1 des Français. Lionel Jospin et son gouvernement en ont fait leur priorité.

35 heures : des niveaux records de créations d'emplois
Créations d'emplois dans le secteur marchand,
de décembre à décembre



Gain annuel de pouvoir d'achat
des salaires nets, en %



Alors que tous les gouvernements avaient échoué sur la lutte contre le chômage depuis vingt ans, il fallait montrer un grand volontarisme et ouvrir toutes les pistes possibles. Lutter contre le chômage n'est pas un combat idéologique. C'est un combat politique, qui exige de mobiliser une part majeure des ressources et des énergies de la société pour la création d'emplois. Si la politique a un sens, c'est bien d'agir pour permettre à chacun de trouver un emploi, non seulement pour gagner sa vie, mais aussi pour trouver une place dans la société, une utilité sociale et ainsi tout simplement pour exister. Attaquer le chômage par tous les bouts, tel était donc notre objectif. Les résultats ont été là : 2 millions d'emplois créés de 1997 à 2002, 900 000 chômeurs en moins.

Il fallait (malheureusement) une loi

Mais fallait-il une loi? Mon intime conviction est que sans loi, il n'y aurait pas eu les 35 heures. En effet, contrairement à d'autres pays (Allemagne, Belgique), il n'y avait plus de négociation réelle en France sur la durée du travail. L'accord interprofessionnel de 1995 sur ce sujet n'avait eu quasiment aucun effet. Notre durée du travail ne diminuait plus depuis 1983. La loi Robien avait bien tenté de remédier à cet arrêt, avec un objectif peu éloigné du nôtre. Le rapporteur de la loi, Yves Nicolin, déclarait : *"Ce serait une grave erreur de ne pas s'engager dans cette voie qui, au regard des politiques menées jusqu'à maintenant, paraît la plus prometteuse."* Jean-Yves Chamard affirmait également : *"Nous avons tous constaté que les recettes traditionnelles de la lutte contre le chômage avaient fait leur temps et montré leurs limites. Chacun convenait qu'il fallait prendre des mesures amples. L'aménagement-réduction du temps de travail a été considéré comme une des grandes réformes qui s'imposaient."* Mais la loi Robien s'appuyait sur le volontariat. Même si la loi était intéressante par l'expérimentation qu'elle tentait, les résultats ont été décevants. En juillet 1997, seuls 100 000 salariés étaient concernés dans 920 accords. A ce rythme, il aurait fallu

* Ce texte reprend de larges extraits de l'intervention de Martine Aubry lors de son audition par la mission parlementaire d'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail, le 4 février dernier. Voir www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/temps_travail_mission.asp

un siècle pour que tous les salariés soient à 35 heures, malgré le caractère extrêmement incitatif des aides prises.

Nous avons néanmoins tout fait pour obtenir un accord interprofessionnel. Nous y avons consacré l'été 1997. Je ne vais pas revenir sur les circonstances de la conférence du 10 octobre qui, par son côté théâtral, a focalisé et continue de focaliser l'attention. En tout état de cause, il faut savoir que les deux lois ont été préparées après des centaines d'heures de discussions et de débats avec les organisations patronales et syndicales, et une très large concertation. Elles sont aussi le fruit d'un travail parlementaire considérable et, pour la seconde loi, la résultante des négociations de dizaines de milliers de chefs d'entreprise et de syndicalistes. Jamais des lois n'avaient donné lieu à tant de concertation et ne s'étaient autant appuyées sur la négociation.

400 000 emplois ont été créés

L'impact des 35 heures sur l'emploi a été examiné sous tous les angles. Ils convergent pour évaluer à 400 000 emplois environ leur effet net dans le secteur concurrentiel (hors hôpitaux et collectivités locales), comme le confirment des enquêtes de la Dares et de l'Insee. Les données macroéconomiques confirment ces résultats. La France a connu un véritable *boom* de l'emploi entre 1999 et 2000 (au moment où la réduction du temps de travail s'est faite) jamais connu dans l'histoire économique de notre pays, loin de là, même pendant les périodes de forte croissance. Ce *boom* ne peut s'expliquer autrement que par un effet décisif des 35 heures et des emplois-jeunes.

Les créations d'emplois entre 1997 et 2002 ont été neuf fois supérieures à celles des vingt-cinq années précédentes (48 000 par an) et trois à quatre fois supérieures à celles des Trente Glorieuses (120 000 par an entre 1955 et 1973). La conjoncture internationale n'explique pas le caractère hors normes de cette accélération. En effet, les créations d'emplois ont été plus importantes que dans les autres pays européens, soumis à une même conjoncture: selon Eurostat, le taux de création d'emplois entre 1999 et 2001 a été de 50 % plus élevé en France que dans les autres pays européens (2,5 % par an, contre 1,6 %). Alors que la France en créait deux fois moins auparavant: 0,4 % en France entre 1995 et 1997, contre 0,8 % en moyenne dans les autres pays européens. De plus, les 400 000 emplois créés par les 35 heures ne comprennent pas les emplois indirects créés dans les secteurs du sport, des loisirs et du tourisme, par exemple. Certains les chiffrent de 40 000 à 50 000 emplois.

Les recettes ont équilibré les coûts

Maîtriser le coût des 35 heures était central dans notre démarche. Nous avons toujours pensé que la crédibilité de notre politique économique était en jeu derrière cette question. Cela s'est traduit par une décision simple: les sommes allouées aux aides à la réduction du temps de travail devaient être compensées par les retours attendus pour les finances sociales et publiques (baisse des dépenses d'indemnisation du chômage, hausse des recettes sociales et fiscales). C'est ce que les économistes appellent "l'activation des dépenses passives" du chômage: payer pour l'emploi plutôt que pour le chômage.

Les politiques de l'emploi se revendiquent souvent de cet esprit, mais la réduction du temps de travail (RTT) est une des rares politiques qui en mérite le titre. Pour une raison simple: les aides et les embauches sont directement liées, déclenchées l'une comme l'autre par le passage aux 35 heures. Si ça marche, ça coûte, mais ça rapporte aussi beaucoup; si ça ne marche pas, ça ne coûte rien. On est bien loin de la logique des allègements de charges sans contrepartie où l'Etat doit commencer par payer beaucoup sans rien recevoir et sans que l'on sache véritablement quels sont les effets d'une telle politique souvent de simple aubaine. On est encore plus loin de la logique actuelle qui consiste à réduire les dépenses chômage non pas par l'accès à l'emploi, mais par la réduction et la suppression des allocations.

Pour en revenir aux 35 heures, le montant de l'aide forfaitaire pérenne - 610 euros (4 000 francs) par salarié à 35 heures - a donc été fixé de manière à être intégralement compensé par les retours financiers¹ attendus des 35 heures (baisse de l'indemnisation chômage, hausse des cotisations

¹ Les retours financiers sont évalués à 15 245 euros (100 000 F) par chômeur évité (estimation prudente). Il y a environ un chômeur évité pour 20 salariés passant à 35 heures (6 à 7 emplois créés + 20 % de flexion de la population active). Donc l'aide forfaitaire moyenne équilibrant les retours financiers était de 762 euros (5 000 F = 100 000 F/20). Par prudence, le montant de 610 euros (4 000 F) a été retenu. Ce montant visait les

sociales, etc.). A titre de comparaison, les aides de la loi Robien étaient très supérieures: à deux Smic (soit autour du salaire moyen), elles représentaient 2 744 euros (18 000 francs) par an et par salarié. La loi Robien n'était pas finançable à grande échelle: appliquée à l'ensemble de l'économie, elle aurait coûté, chaque année, entre 30 et 45 milliards d'euros (de 200 à 300 milliards de francs).

Le coût des 35 heures en régime de croisière a été évalué *ex ante* à 6,1 milliards d'euros (40 milliards de francs). Un amalgame a souvent été fait avec les autres exonérations de cotisations patronales. Les allègements Balladur-Juppé sur les salaires inférieurs à 1,3 Smic représentaient, en 1997, un montant d'environ 6,1 milliards d'euros (40 milliards de francs). Nous avons décidé, en 2000, d'étendre le dispositif à tous les salaires jusqu'à 1,8 Smic (soit à la quasi-totalité des non-cadres). Il s'agissait d'en corriger les effets néfastes, et notamment le frein aux augmentations salariales au-dessous de 1,3 Smic. Afin de limiter les effets d'aubaine et d'assurer les contreparties d'emploi, cette nouvelle exonération a été accordée en priorité aux entreprises passant à 35 heures. Le montant de cette extension a été évalué à 3,8 milliards d'euros (25 milliards de francs) en régime de croisière. Mais la réduction du temps de travail représentait uniquement 6,1 milliards de d'euros.

On peut à la rigueur rajouter les 3,8 milliards (25 milliards de francs) accordés aux bas salaires, car nous avons réservé ces aides supplémentaires aux entreprises à 35 heures, même si cela a permis une baisse de 3 % à 8 % du coût du travail (financement de la RTT compris, sur les salaires inférieurs à 1,4 Smic) et donc n'a pas uniquement rempli l'objectif de financement des 35 heures. En revanche, que l'on impute aux 35 heures l'ensemble des 16 milliards d'euros d'abaissements de charges (105 milliards de francs) n'est pas sérieux, car on prend en compte ceux qui n'ont pas eu de RTT pour contrepartie.

Des salariés globalement satisfaits

Les sondages auprès des salariés des entreprises passées aux 35 heures montrent une large satisfaction, malgré une pression accrue. Ainsi, selon l'enquête menée par la Dares², 12,8 % seulement des salariés interrogés considèrent que la RTT a détérioré leurs conditions de vie. Cela s'est donc bien ou correctement passé dans 87,2 % des cas. Si les salariés sont globalement satisfaits, la réorganisation du temps de travail a été insuffisamment mise à profit pour améliorer les conditions de travail: 26 % en moyenne constatent une amélioration, le même nombre une dégradation, pour les autres, les conditions au travail sont jugées inchangées. Les difficultés dans ce domaine portent cependant sur des problèmes qui ne sont pas spécifiques à la réduction du temps de travail. Si la pénibilité physique du travail recule avec la désindustrialisation et la mécanisation des processus de production, elle fait place à l'augmentation du stress, lié tant à l'intensification du travail qu'à la demande de polyvalence accrue (qui concerne un salarié sur deux), qui est déstabilisante. 18 % des 28 % de salariés qui perçoivent une dégradation des conditions de travail se sentent plus stressés au travail depuis les 35 heures. Il est clair que certains chefs d'entreprise ont utilisé la RTT pour accroître encore la pression.

Qu'en a-t-il été par la suite? Le coût des 35 heures a été très proche de ce qui avait été prévu dès 1998. C'est une performance de réussir une prévision aussi précise. Ainsi, en 2002³, le montant des allègements de charges s'est élevé à 15,4 milliards d'euros (101 milliards de francs), dont 5,2 milliards d'euros (34 milliards de francs) pour les 35 heures, 2,6 milliards d'euros (17 milliards de francs) pour les nouveaux allègements bas salaires et 7,6 milliards d'euros (50 milliards de francs) pour les allègements Juppé et Robien. Avec environ 400 000 emplois créés pour 5,2 milliards d'euros, le coût par emploi créé est donc d'environ 13 000 euros (85 275 francs). A titre de comparaison, le coût d'un emploi créé avec le contrat initiative emploi (CIE) de 1995 était de l'ordre de 45 000 à 53 000 euros. Les retours financiers associés ont été estimés à 6,5 milliards d'euros (43 milliards de francs) pour la sécurité sociale et l'Unedic (et donc sans prendre en compte les retours financiers pour l'Etat) par les services du ministère du Travail (Dares). Ils couvrent une

entreprises passant à 35 heures après la baisse de la durée légale. Celles qui ont anticipé ont bénéficié d'un montant supérieur pendant cinq ans. Exemple: pour les pionnières, 1 372 euros (9 000 F), puis 1 220 euros (8 000 F), 1 067 euros (7 000 F), 914 euros (6 000 F) et enfin 762 euros (5 000 F) la cinquième année.

² « [Les effets de la RTT sur les modes de vie: qu'en pensent les salariés un an après ?](#) ».

³ Dernière année où le calcul est possible puisqu'à partir de juillet 2003, les aides sont accordées sans contrepartie de 35 heures.

grande partie du coût des 9,9 milliards d'euros (6,1 milliards d'euros pour les 35 heures et 3,8 milliards d'euros pour l'extension des exonérations de charges).

La compétitivité de l'économie française s'est améliorée

Je veux le dire clairement: nous n'aurions pas fait les 35 heures si celles-ci avaient impliqué une dégradation de la compétitivité de la France. C'eût été mettre en cause la pérennité des emplois créés. C'est la raison pour laquelle nous avons posé un principe: la RTT devait se faire sans augmentation des coûts salariaux (à ne pas confondre avec l'augmentation des salaires). Ainsi, l'accroissement mécanique du coût horaire du travail (compte tenu du maintien des salaires) devait être financé peu ou prou en trois tiers: un tiers de gains de productivité (3 % à 4 %, soit 7 % à 8 % de créations d'emplois pour un passage de 39 heures à 35 heures); un tiers d'aides (3 % à 4 %); un tiers de modération salariale (3 % à 4 %). Cet objectif a été tenu, avec toutefois des gains de productivité un peu supérieurs (50 % du financement au lieu de 33 %) et une modération salariale inférieure (2 % au lieu de 3 % à 4 %), les aides représentant bien le tiers de la compensation des coûts horaires.

Les 35 heures n'ont donc pas eu d'impact négatif sur les coûts salariaux. Les coûts salariaux unitaires (masse salariale sur valeur ajoutée) ont baissé de 10 % entre 1996 et 2002, grâce aux allègements de charges et aux gains de productivité. C'est la plus forte baisse de la plupart des pays de l'OCDE (ils ont baissé de seulement 2 % aux Etats-Unis et augmenté de 5 % en Allemagne et de 15 % au Royaume-Uni). Selon l'OCDE, le coût relatif de la main-d'oeuvre (en réel et en dollars) a baissé de 17 % par rapport au dix-sept plus gros partenaires, contre - 12 % dans l'Union européenne, alors qu'il augmentait de 18 % aux Etats-Unis, selon la Dares. Si bien que, globalement, la compétitivité de la France, loin de se dégrader, s'est améliorée.

Selon l'Insee, les 35 heures seraient à l'origine de gains de productivité de 4 % à 5 % pour les entreprises. La France se place désormais au deuxième rang mondial pour la productivité horaire du travail (devant les Etats-Unis, l'Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni, l'Italie...) et à 20 % au-dessus de la moyenne européenne. La France s'est par ailleurs située au troisième rang des investissements étrangers en 2001 et au deuxième (avec la Chine, derrière les Etats-Unis) en 2002⁴. Bref, la France attire par la qualité et la productivité de sa main-d'oeuvre, la densité et l'efficacité de ses infrastructures, et la taille et le dynamisme à moyen terme de son marché. Les 35 heures, loin de nous affaiblir, ont renforcé ces atouts.

Le pouvoir d'achat des Français s'est accru

L'objectif de maintien des salaires lors du passage à 35 heures a été clairement affiché: "les 35 heures sans baisse de salaires". Néanmoins une contribution était demandée aux salariés sous forme de modération salariale. Elle devait représenter un tiers du financement (gel des salaires pendant quelques trimestres ou modération salariale pendant une période plus longue). Cet objectif a été assorti d'une garantie au niveau du Smic assurant cette non-baisse de salaire et une progression minimale d'au moins la moitié du pouvoir d'achat moyen des salariés. Cet objectif a bien sûr été totalement respecté au niveau du Smic, mais il l'a également été pour la quasi-totalité des salariés: seulement 6,8 % des salariés passés à 35 heures dans le cadre d'un accord première loi ont subi une baisse de salaire. La proportion est quasiment identique pour les accords de la deuxième loi (8 %). C'est d'ailleurs un net progrès par rapport à la loi Robien, où les baisses de salaires concernaient deux fois plus de salariés (14,7 %).

La modération salariale a été moins forte que prévu (1 % au lieu de 3 %). C'est ce que montre une étude de la Dares comparant l'évolution des salaires dans les entreprises passées à 35 heures avec celles restées à 39 heures. La progression des salaires n'a été que de 1 % supérieur dans les secondes par rapport aux premières, alors que les salariés travaillaient quatre heures de moins. Au total, l'impact de la RTT sur les revenus salariaux aura été de 2 %: 1 % de modération salariale et 1 % de réduction d'heures supplémentaires.

⁴ Le flux d'investissements étrangers est passé de 20 milliards d'euros en 1997 à 55 milliards d'euros en moyenne entre 1997 et 2002, avec un pic à 60 milliards en 2001, soit trois fois plus qu'en 1997.

L'Insee confirme dans son dernier *Portrait social de la France* que la réduction du temps de travail ne s'est pas faite au détriment du pouvoir d'achat. Bien au contraire, le niveau de vie moyen de l'ensemble de la population a augmenté de 7,5 % entre 1997 et 2000, ce qui représente l'équivalent d'un treizième mois pour tout le monde. Toute l'échelle des revenus est concernée, dans des proportions comparables, avec un léger avantage pour le bas de l'échelle (+ 9,2 % pour les 10 % qui gagnent le moins, 6,1 % pour la médiane, 6,5 % pour les 10 % qui gagnent le plus).

Revaloriser le travail, c'est avant tout en trouver un à ceux qui n'en ont pas. On ne peut pas dire que le gouvernement actuel, avec 200 000 chômeurs supplémentaires, en prenne le chemin. Les 35 heures n'ont pas été la politique malthusienne dénoncée par certains: elles ont créé une nouvelle dynamique avec à la fois davantage de travail et un travail mieux réparti. Les créations d'emplois ont en effet plus que compensé la réduction du temps de travail: le nombre d'heures travaillées a fortement augmenté entre 1997 et 2002 (+ 8 %), alors qu'il stagnait avant et qu'il régresse aujourd'hui. Comme toute grande réforme de société, les 35 heures ont touché à des aspects multiples et complexes: du fonctionnement interne des entreprises aux problèmes financiers, de la vie familiale à la solidarité entre chômeurs et salariés. Cet enjeu de société ne pouvait être réalisé dans une perfection immédiate. L'important est d'analyser les difficultés et de trouver les bonnes adaptations, dans la plupart des cas sans doute par la négociation.