

Le (bon) bilan des 35 heures

Eric Heyer, directeur adjoint au Département analyse et prévision de l'OFCE
Alternatives Economiques Hors-série n° 092 - février 2012

Les 35 heures n'ont pas entamé la compétitivité des entreprises et les performances économiques françaises. Ni dégradé les finances publiques.

Il y a deux ans, c'était le dixième anniversaire de l'instauration, par un gouvernement de gauche, des 35 heures en France. Dans quelques semaines, nous fêterons les dix ans d'une critique récurrente, par un gouvernement de droite, de cette mesure qui, malgré les nombreux assouplissements intervenus depuis (voir encadré), resterait la cause principale des difficultés rencontrées par l'économie française. Les lois dites " Aubry ", qui ont mis en place progressivement la semaine de 35 heures en France entre 1998 et 2002, ont-elles réellement détérioré la compétitivité des entreprises françaises et engendré des destructions d'emplois ? La France a-t-elle enregistré, depuis, un recul particulier de ses performances économiques par rapport à ses partenaires européens ? Et les finances publiques ont-elles été plombées par ces lois ? L'examen dépassionné des données économiques et les comparaisons internationales fournissent une réponse négative à ces questions.

Des performances économiques records

En excluant de l'analyse la grande récession récente, l'activité dans le secteur privé en France a crû en moyenne de 2,1 % par an au cours des trente dernières années. Mais depuis la mise en place des 35 heures, loin de s'effondrer, la croissance de l'activité dans ce secteur s'est au contraire accélérée, passant de 1,8 % par an en moyenne avant 1997 à 2,6 % après. Avec même un pic au cours de la période de mise en place des 35 heures (2,9 % entre 1998 et 2002 en moyenne annuelle). Dans le top 5 des meilleures années qu'ait connu le secteur privé français depuis trente ans, trois se situent durant la période 1998-2002 selon le critère de la croissance économique et quatre si on retient celui des créations d'emplois. Le contexte économique mondial explique une partie de ces bonnes performances, mais une partie seulement : la demande étrangère adressée à la France a certes été plus dynamique après 1997 qu'avant, mais cette accélération ne s'est pas démentie après 2002. Et, par conséquent, elle ne peut être un élément explicatif des performances enregistrées entre 1998 et 2002.

Dix ans d'assouplissement des 35 heures

Depuis 2002, de nombreux textes ont eu comme objectif d'" assouplir " les 35 heures. La loi du 17 janvier 2003, dite Fillon, comportait deux volets principaux. En augmentant le contingent d'heures supplémentaire de 130 à 180 heures, cette loi permet aux entreprises d'y avoir recours de façon structurelle à hauteur de quatre heures supplémentaires par semaine sur toute l'année. Cela permettait aux entreprises de rester à 39 heures si elles le souhaitaient. Les branches avaient même la capacité de négocier un contingent d'heures supplémentaires encore supérieur. Un décret du 9 décembre 2004 a d'ailleurs porté ensuite ce contingent réglementaire d'heures supplémentaires à 220 heures par an.

Dans le même temps, la loi de 2003 réduisait le coût pour l'entreprise de ces heures supplémentaires. Dans les entreprises de 20 salariés et moins, elles ne sont comptabilisées qu'à partir de la 37^e heure, et le taux de majoration n'est que de 10 %. Pour les autres, il pourra être négocié entre 10 % et 25 % par un accord de branche. Par ailleurs, les dispositifs d'allègement des cotisations sociales employeurs introduits par les lois " Aubry " étaient désormais déconnectés de la durée du travail. L'ensemble des entreprises, qu'elles soient passées à 35 heures ou non, en bénéficient.

L'autre mesure phare a été la défiscalisation des heures supplémentaires en 2007. Elle comporte plusieurs volets. Tout d'abord, une réduction forfaitaire des charges patronales de 1,50 euros par heure supplémentaire est introduite pour les entreprises de moins de 20 salariés et de 0,50 euros pour les entreprises de plus de 20 salariés. La majoration des heures supplémentaires est portée à 25 % au minimum dans toutes les entreprises. Les salariés sont exonérés d'impôt sur le revenu pour les rémunérations versées au titre des heures supplémentaires dans la limite d'une majoration horaire de 25 %. Enfin, les charges salariales égales au montant de la CSG, CRDS, ainsi que de toutes les cotisations légales et conventionnelles sont, elles aussi, supprimées.

De plus, depuis la mise en place des 35 heures, les performances françaises ont été meilleures que celles enregistrées dans le reste de la zone euro, et notamment celles de nos deux principaux partenaires, l'Allemagne et l'Italie. Ainsi, durant la décennie 1998-2007, la croissance française a été supérieure d'un point à celle de l'Italie et de 0,8 point à celle de l'Allemagne en moyenne annuelle.

Les 35 heures : un impact économique positif (En %, en moyenne annuelle)

		1980-2007	1980-1997	1998-2007	1997-2002	2003-2007
A	Croissance économique	2,1	1,8	2,6	2,9	2,2
B	Productivité horaire	1,8	1,8	1,8	2,1	1,5
C	Productivité par tête	1,1	1,1	1,2	0,8	1,6
A-C	Emploi	0,9	0,7	1,4	2,0	0,7
B-C	Hausse de l'emploi liée à la durée du travail	0,6	0,6	0,6	1,2	0
	Emploi (en milliers)	5 374	2 335	3 040	2 247	793
D	Salaire brut	4,3	5,1	2,9	2,7	3,0
E	Inflation	3,7	4,7	2,0	2,1	2,1
D-E	Salaire brut réel	0,6	0,4	0,8	0,6	1,0
D-E-C	Coût salarial unitaire	-0,6	-0,7	-0,4	-0,2	-0,6
	Demande mondiale adressée à la France	5,7	5,0	6,9	6,2	7,6

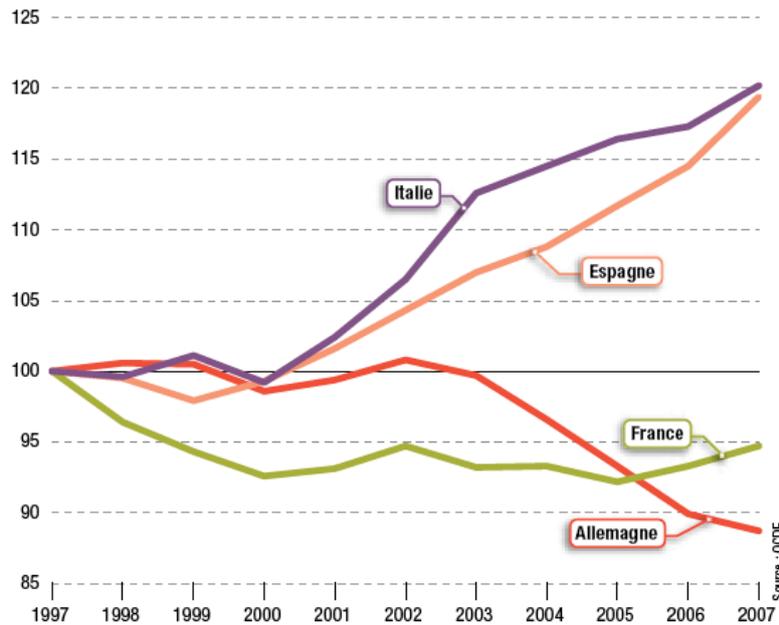
Source : Insee

Au cours de cette période, les agents économiques français, entreprises et ménages, ont dépensé plus que leurs homologues allemands ou italiens. En progressant de 0,8 % en moyenne annuelle, les dépenses d'investissement des entreprises ont été nettement plus dynamiques à Paris qu'à Berlin (0,3 %) ou à Rome (0,5 %). Les ménages français ont également contribué à ces bonnes performances : leur consommation a progressé en moyenne annuelle de 1,4 % dans l'Hexagone, contre respectivement 0,4 % et 0,9 % en Allemagne et en Italie. De plus, le maintien d'une consommation dynamique en France ne résulte pas du fait que les ménages seraient devenus " cigales " : leur taux d'épargne est non seulement plus élevé qu'ailleurs en Europe, mais il a également plus augmenté depuis 1998. Cette bonne tenue de la consommation résulte surtout du dynamisme des créations d'emplois en France, notamment lorsqu'on le compare à celles enregistrées outre-Rhin (voir tableau).

Des coûts salariaux maîtrisés

L'Hexagone est aussi, parmi les grands pays, l'un de ceux qui a le plus réduit ses coûts salariaux unitaires (l'évolution du coût du travail corrigée de celle de la productivité, le juge de paix de la compétitivité coût d'une économie) dans le secteur manufacturier au cours la période 1997-2002. Seule l'Allemagne fait mieux que la France au cours de cette période. Cette amélioration est d'autant plus remarquable qu'elle s'est déroulée malgré une évolution du taux de change effectif (*) légèrement défavorable. La mise en place des lois Aubry n'a donc pas engendré de baisse de la compétitivité de l'économie française : l'augmentation du salaire horaire lié au passage aux 35 heures a été compensée par la modération salariale, une organisation temporelle plus flexible qui a permis l'amélioration de la productivité horaire du travail et la suppression du paiement d'heures supplémentaires ; et, enfin, l'aide de l'Etat, sous la forme de baisse des cotisations sociales, a amorti le choc.

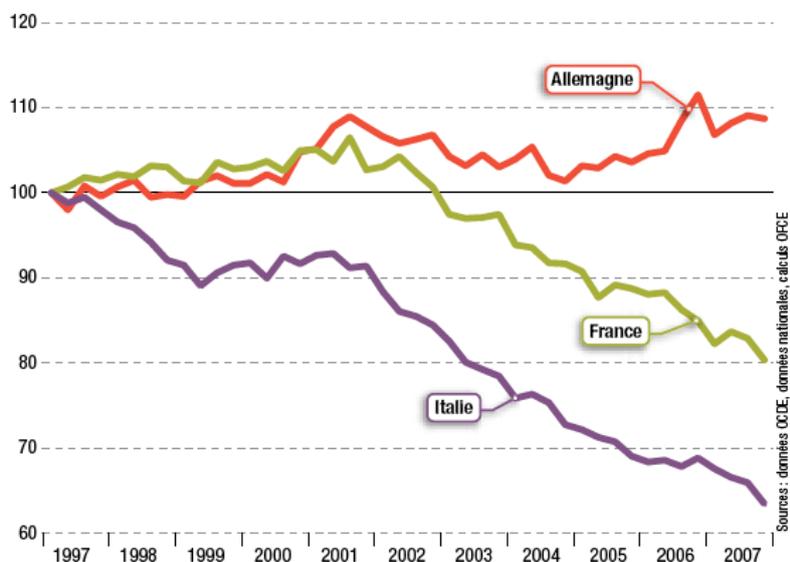
Evolution des coûts salariaux unitaires dans l'industrie, base 100 en 1997



Entre 1997 et 2002, en maîtrisant ses coûts salariaux mieux que la plupart des pays européens et des pays anglo-saxons, la France a amélioré sa compétitivité-prix et gagné des parts de marché (voir graphique ci-dessus). Le poids des exportations françaises dans le commerce mondial, soutenues par la faiblesse de l'euro et la modération salariale, avait atteint un point haut en 2001.

Depuis 2002, Paris a connu en revanche une lourde chute de ses parts de marché. Principalement pour deux raisons : d'abord, une perte de compétitivité-prix des exportations françaises consécutive à l'appréciation du taux de change effectif de l'euro ; ensuite, l'engagement d'une politique de réduction drastique des coûts de production par Berlin. Ainsi, engagée depuis 2002 dans une thérapie visant l'amélioration de l'offre par la restriction des revenus et des transferts sociaux (réformes Hartz, TVA sociale), l'Allemagne a vu ses coûts salariaux unitaires diminuer en niveau absolu, mais aussi relativement à ses autres partenaires européens, dont la France. Cette politique explique environ 30 % des pertes de parts de marché françaises enregistrées au cours de la période 2002-2007.

Parts de marché mondiales, base 100 en 1997



Mais ces pertes ne sont pas une spécificité hexagonale. La politique menée par Berlin lui a permis de gagner des parts de marché aux dépens de tous les pays qui lui sont géographiquement et structurellement proches, autrement dit les grands pays européens. Et à

cet égard, la France n'est pas celui qui souffre le plus : l'Italie a subi des pertes nettement supérieures encore au cours de cette période. Cela s'explique en grande partie par le comportement des exportateurs français, qui ont réduit leurs marges à l'exportation en limitant la hausse de leurs prix au cours des dernières années. Alors que les exportateurs italiens ont davantage laissé les prix à l'exportation augmenter. D'où des pertes de parts de marché près de deux fois supérieures pour l'Italie que pour la France depuis le début des années 2000 (voir graphique).

Un coût limité pour les finances publiques

Une autre critique récurrente - le coût des 35 heures pour les finances publiques - ne résiste guère, elle non plus, à l'examen. Depuis la mise en place des lois Aubry, les allègements de charges sur les bas salaires coûtent en moyenne 22 milliards d'euros par an aux administrations publiques. Mais cette somme n'est pas liée uniquement aux 35 heures puisque d'autres dispositifs d'exonération existaient auparavant, instaurés par les gouvernements Balladur puis Juppé au début des années 1990. Le supplément d'allègements engendré par les lois Aubry, pérennisé ensuite par le dispositif " Fillon " (ils ne sont toutefois plus conditionnés depuis lors à la durée du travail), s'élève à près de 12,5 milliards d'euros par an.

Des performances meilleures que nos principaux partenaires en %, en moyenne annuelle

		1998-2007	1998-2002	2003-2007
PIB	France	2,4	2,7	2,0
	Allemagne	1,6	1,7	1,6
	Italie	1,4	1,8	1,1
PIB par tête	France	1,7	2,0	1,2
	Allemagne	1,4	1,5	1,2
	Italie	1,1	1,7	0,4
Emploi total	France	1,2	1,6	0,7
	Allemagne	0,5	0,6	0,3
	Italie	1,2	1,4	0,9
Solde courant (en points de PIB)	France	1,1	2,1	- 0,1
	Allemagne	2,1	- 0,4	5,0
	Italie	- 4,6	- 2,6	- 7,0
Solde des administrations publiques (en points de PIB)	France	- 2,7	- 2,3	- 3,2
	Allemagne	- 2,2	- 1,9	- 2,5
	Italie	- 2,8	- 2,4	- 3,3

Source : OCDE

Cette somme ne représente cependant pas non plus le coût réel des 35 heures pour les finances publiques. En effet, les lois Aubry ont créé 350 000 emplois selon le bilan officiel dressé par la Dares et repris par l'Insee : ces créations d'emplois ont engendré 4 milliards d'euros de cotisations sociales supplémentaires par an. Elles ont permis également de diminuer le nombre de chômeurs et, par ce biais, de réduire les prestations chômage à hauteur de 1,8 milliard d'euros. Enfin, elles ont stimulé le revenu des ménages et donc leur consommation, engendrant un surcroît de recettes fiscales (TVA, impôt sur le revenu...) d'un montant qu'on peut estimer à 3,7 milliards d'euros. Au total, une fois le bouclage macroéconomique pris en compte, le surcoût de ces allègements ne s'élève donc plus qu'à 3 milliards d'euros annuels, soit 0,15 point de produit intérieur brut (PIB). Significativement moins que les 4,3 milliards d'euros dépensés chaque année depuis 2007 pour inciter les salariés à effectuer des heures supplémentaires...

Une France toujours attractive

Enfin, les 35 heures n'ont pas eu non plus d'effet négatif sur l'attractivité du pays, si on en juge par les flux d'investissements directs étrangers (IDE). Dans un contexte de globalisation financière croissante, la France a amélioré sa position depuis : alors qu'elle figurait en sixième place en tant que pays d'accueil de ces investissements étrangers nets au cours des années

1980, attirant moins de 4 % de l'ensemble des IDE, elle occupe régulièrement depuis 2002 la troisième place, derrière la Chine et les Etats-Unis, avec près de 8 % des IDE mondiaux.

En revanche, il y a bien un point noir dans le bilan des 35 heures : la fonction publique. La volonté d'abaisser le temps de travail sans procéder à des embauches en contrepartie a incontestablement eu des conséquences négatives, en particulier dans le secteur hospitalier. Mais du côté du secteur concurrentiel, l'examen des données économiques ne permet pas de corroborer la thèse selon laquelle les 35 heures auraient plombé l'économie française.

* **Taux de change effectif** : taux de change d'une zone monétaire, mesuré comme une somme pondérée des taux de change avec les différents partenaires commerciaux et concurrents. Une appréciation du taux de change, de l'euro par rapport au dollar, par exemple, affecte la compétitivité à l'exportation et à l'importation de la zone.