

Un point de vue sur les 35 heures

Le débat sur la semaine de 35 heures a connu dans notre pays une évolution étonnante. La réduction du temps de travail ayant fait l'objet d'un certain consensus au début des années 1990, le débat ne s'est enflammé qu'après le vote de la loi. Le nouveau dispositif a ensuite été critiqué de toutes parts, mais son abrogation ne semble pas pour autant à l'ordre du jour. Nous avons choisi de publier ce texte pour illustrer les passions que le sujet semble encore susciter.

par **Denis GAUTIER-SAUVAGNAC**, Union des industries et métiers de la métallurgie

La réduction à 35 heures de la durée légale du travail (1) peut s'assimiler à un mensonge d'Etat : on a fait croire à une opinion évidemment réceptive que l'on pouvait travailler moins, gagner autant, et créer des emplois ! Une martingale miraculeuse qui n'a marché nulle part au monde et qui a pénalisé l'emploi, spécialement l'emploi industriel, en France. En effet, la mise en place obligatoire de la réduction du temps de travail, au 1^{er} janvier 2000, à la suite des lois Aubry de 1998 et 2000 n'a pas fini d'avoir globalement des conséquences désastreuses pour l'économie française, et plus particulièrement pour la production industrielle. Certes, d'une manière générale, c'est la compétitivité de l'ensemble de l'économie qui a été affectée par un renchérissement du coût du travail de 11,4 % (2), atténué – en partie, seulement – par les allègements de charges sociales patronales qui ont accompagné le passage aux 35 heures (allègements Aubry, puis allègements Fillon). Mais les conséquences n'ont pas été identiques pour tous les secteurs de l'économie.

L'emploi industriel est le plus sensible à la concurrence internationale dans un monde désormais complètement ouvert. Et si nombre d'activités de service sont aujourd'hui susceptibles de délocalisation, globalement, le secteur des services reste plus à l'abri de la compétition mondiale que les activités industrielles.

Cette situation tient à la manière d'approcher le client, très différente selon l'activité.

Dans le monde des services, même avec la révolution en cours due au Net et à sa « toile », il reste le plus souvent essentiel d'établir un contact physique avec le client.

C'est évidemment vrai du secteur des services à la personne proprement dit, mais c'est encore vrai d'un grand nombre de secteurs, telles la Banque ou l'Assurance.

Dans ces derniers domaines en effet, la concurrence internationale se manifeste certes par une offre de services qui peut provenir de centres situés à l'étranger, mais l'acquisition d'un réseau de « détail » reste un objectif très recherché par les maisons concurrentes des entreprises françaises, sans conséquences particulières pour le personnel concerné : lorsqu'Allianz a pris le contrôle des AGF, ou quand HSBC a acheté le CCF, les salariés de ces deux entreprises sont restés à leurs postes, quelle qu'ait été la différence éventuelle de coût du travail entre le salarié allemand ou anglais et le salarié français, dont la présence est indispensable – en France – pour le contact avec la clientèle.

A l'inverse, l'emploi industriel, s'il dépend d'une série de facteurs liés à la qualité du produit, aux innovations qu'il recèle, à la compétence du personnel qui le fabrique, comme à son *marketing*, tient aussi très largement au coût du produit, et en particulier au coût du travail.

Or, les coûts salariaux français ont très vivement progressé depuis la mise en place des 35 heures.

(1) Titre du numéro spécial d'« Actualités » édité par l'UIMM à l'occasion du débat sur les 35 heures. N° 167 de janvier 1998.

(2) Le passage de 39 à 35 heures hebdomadaires au 1^{er} janvier 2000, et le maintien de la rémunération dans la quasi-totalité des cas, se sont traduits par une augmentation du taux horaire du salarié concerné de 11,4 %.

En 2006, les coûts salariaux, tous secteurs confondus, sont désormais supérieurs de 19 % à la moyenne de la zone euro (France : 100, zone euro : 84). S'agissant de l'industrie, ces coûts sont aujourd'hui supérieurs de 16 % à ceux de la moyenne de la zone euro. Exprimés en valeur absolue, les coûts horaires de l'industrie manufacturière française atteignent 31,8 euros au premier trimestre 2007 – un montant désormais supérieur à celui de l'industrie allemande (31,6 euros) et, bien entendu, au coût moyen dans la zone euro (27,3 euros de l'heure).

Le discours habituel consiste à rappeler que, si les coûts horaires français sont parmi les plus élevés d'Europe, la productivité du salarié français diminue sensiblement le coût salarial par unité produite. Mais nous savons aujourd'hui, grâce aux travaux du Centre d'études des revenus et des coûts (Cerc), que préside M. Jacques Delors, qu'une explication avancée pour cet écart étonnant entre la productivité française et celle du salarié américain, japonais, etc. tient notamment à la concentration de la production française sur des salariés de 25 à 55 ans, les salariés plus jeunes et plus âgés participant beaucoup moins en France qu'ailleurs à la production. Les coûts unitaires sont donc calculés à partir de l'ensemble des salariés les plus productifs et les mieux formés, ce qui revient à fausser la statistique. On pourrait ajouter que, quelle que soit la productivité, le fait que nous ayons pratiquement la durée du travail hebdomadaire, la durée annuelle, et la durée du travail tout au long de la vie, les plus basses du monde, (voir les graphiques joints) atténue, par hypothèse, très sensiblement, cet avantage « productivité » dont le Cerc nous a montré le caractère théorique.

Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce que le renchérissement du coût du travail ait joué son rôle dans l'affaiblissement de la compétitivité de l'économie française, qui se traduit très clairement dans le recul de nos parts de marché : entre 1997 et 2006, la part des exportations françaises dans les exportations de la zone euro s'est réduite de près de trois points, passant de 17 % à un peu plus de 14 %. Nos concurrents ont pourtant supporté autant que nous les effets de l'euro fort sur leurs exportations. Quant aux déterminants traditionnels de l'évolution des parts de marché, il a été démontré que « l'orientation géographique comme sectorielle des exportations françaises ne paraît pas jouer de rôle déterminant » dans le recul des performances françaises à l'exportation (3).

Et quand on sait que 80 % de l'exportation française sont le fait de produits industriels, on mesure l'effet des 35 heures sur l'activité et donc sur l'emploi dans l'industrie.

Comment a-t-on pu en arriver là ?

En réitérant l'erreur si souvent dénoncée par Alfred Sauvy, qui voyait dans l'application du jour au lendemain de la semaine de 40 heures en 1936 « *Le geste le plus généreux, le plus étourdi et le plus dommageable de notre histoire économique... depuis la révocation de l'Edit de Nantes* ».

Si la réduction du temps de travail relève d'une évolution naturelle, décennie après décennie, elle n'a jamais été un instrument de lutte contre le chômage. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la période de notre histoire où la durée du travail s'est le plus réduite en termes annuels, correspond à la décennie des années 1970 qui n'a connu ni lois relatives au temps de travail, ni allongement de la durée des congés payés à l'initiative de l'Etat.

Nonobstant cette situation, et peut-être avec la volonté de récuser les propos du Président Mitterrand (« *Contre le chômage, on a tout essayé* »), la majorité qui arrive aux affaires en mars 1993 sacrifie elle-même au mythe du partage du travail.

Modestement d'abord, avec un amendement à la loi quinquennale sur l'emploi de décembre 1993, où il est prévu qu'une réduction du temps de travail dans une entreprise donnera lieu à une compensation financière de l'Etat, puis sur une échelle beaucoup plus large, assortie d'un battage médiatique considérable, orchestré par M. Larrouturou. C'est la loi Robien qui confirme, en 1996, l'intérêt des pouvoirs publics pour ce soi-disant nouvel instrument de lutte contre le chômage : la Réduction du temps de travail (RTT).

Il est vrai qu'il s'agissait alors d'un système fondé sur le volontariat. Les entreprises qui souhaitaient se lancer dans un exercice de RTT pouvaient bénéficier d'un encouragement financier de l'Etat pour compenser une réduction du temps de travail de 10 %, qui devait s'accompagner d'une augmentation de l'emploi de 6 %. (De savants calculs avaient présidé à la fixation de ces pourcentages).

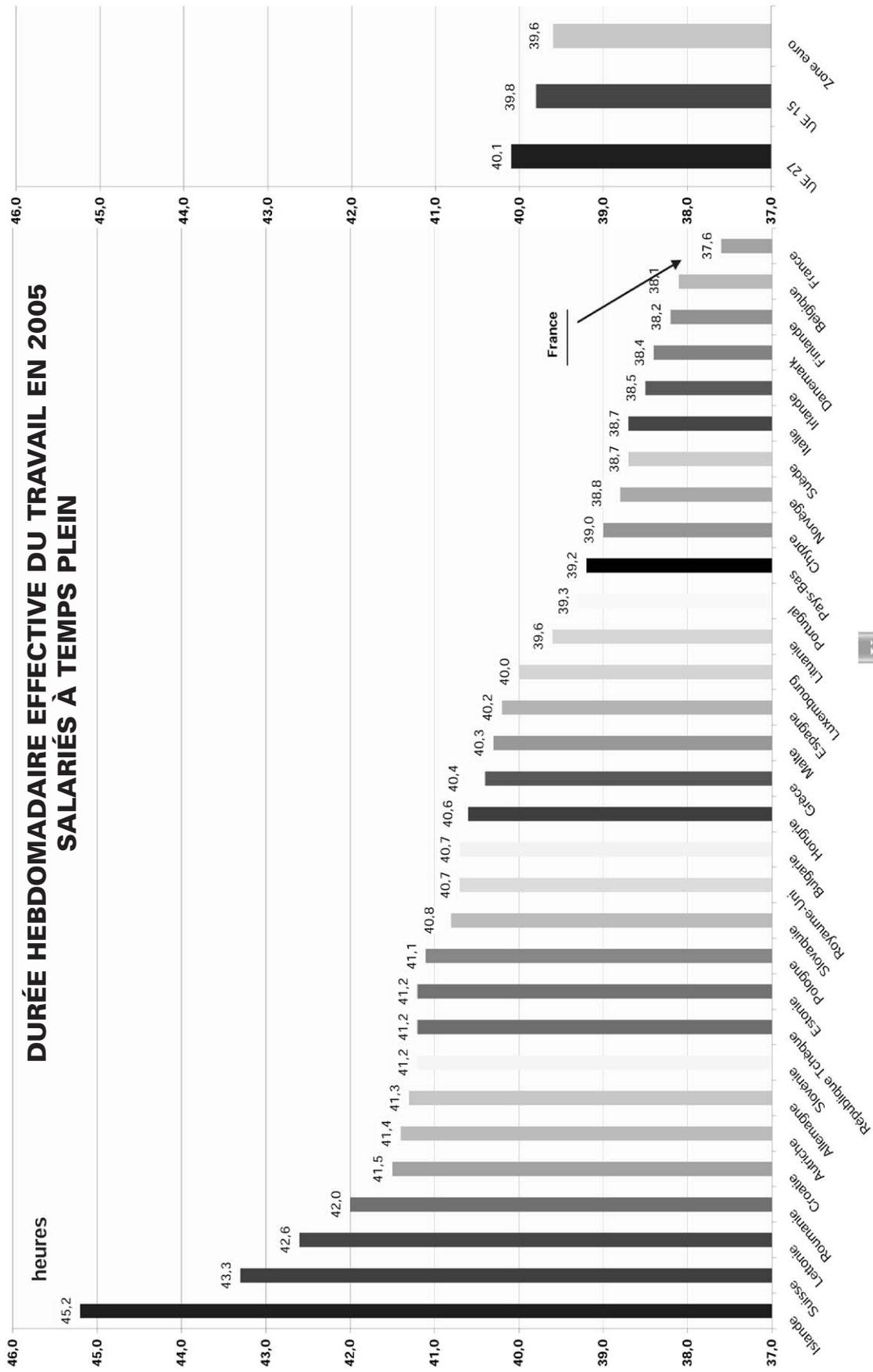
Mais le ver était dans le fruit. L'opinion était saisie et la RTT désormais considérée comme une voie raisonnable par la Gauche comme par la Droite. A l'occasion de la dissolution de 1997, le Parti socialiste pouvait inscrire les 35 heures à son programme. Les élections gagnées, fût-ce de manière imprévue, la Ministre Martine Aubry a appliqué sans faille un programme de réduction du temps de travail. Elle avait pourtant déclaré, au congrès de la CFDT, en 1991, qu'il ne fallait pas croire « *qu'une mesure généralisée de réduction du temps de travail créerait des emplois* » !

En réalité, avec les 35 heures, on a fait miroiter à une opinion évidemment satisfaite du message qu'on pouvait travailler moins, gagner autant, et dans le même temps, créer des emplois : une martingale miraculeuse qui n'a marché dans aucun pays au monde.

La Métallurgie allemande a bien expérimenté une réduction du temps de travail mais, à la différence de la France, cette RTT avait été instituée par un accord collectif et non par la loi, et sa mise en place s'était étalée sur 8 ans, de 1987 à 1995, et non sur deux ans, comme en France, de 1998 à 2000, pour les entreprises de plus de vingt salariés. Elle n'avait évidemment pas créé d'emploi, et s'était même accompagnée dans la branche

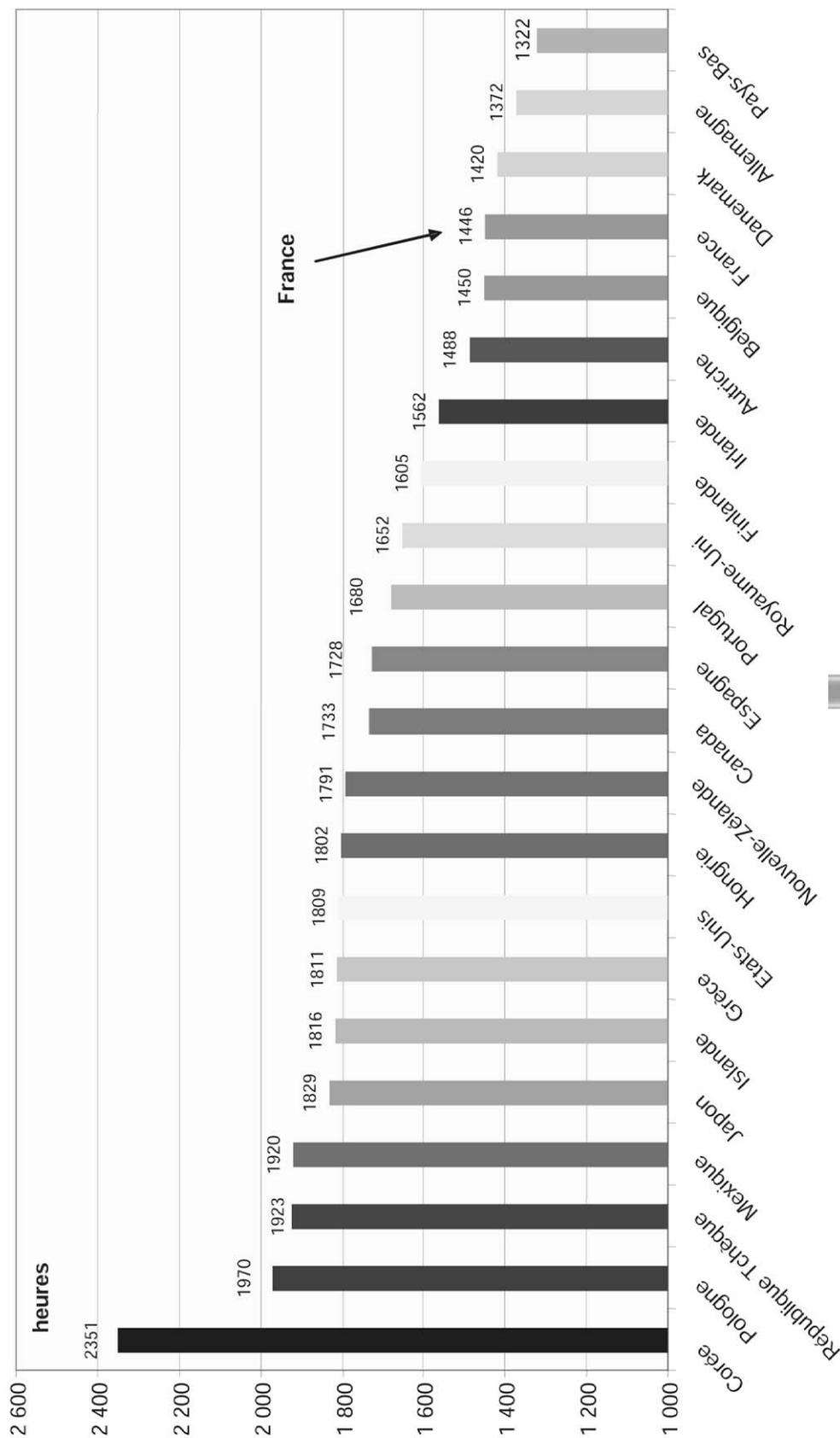
(3) Voir COE-REXECODE « La compétitivité française en 2006 ».

DURÉE HEBDOMADAIRE EFFECTIVE DU TRAVAIL EN 2005 SALARIÉS À TEMPS PLEIN



Source : EUROSTAT : enquête sur les forces du travail

DURÉE ANNUELLE DU TRAVAIL EN 2005 SALARIÉS À TEMPS PLEIN ET À TEMPS PARTIEL



Union des Industries et Métiers de la Métallurgie

Source : perspectives de l'emploi de l'OCDE - Édition 2006

d'une baisse des effectifs supérieure à celle enregistrée dans la Métallurgie française, à la même époque, sans réduction du temps de travail. Instruct par cette expérience, le Chancelier G. Schröder pouvait souhaiter, dans l'intérêt de l'industrie allemande, l'introduction des 35 heures... en France ! Effectivement, nouvel exemple d'affaiblissement de notre compétitivité industrielle, nos exportations qui représentaient plus de 56 % des exportations allemandes en 1997 en représentent aujourd'hui moins de 45 %.

La commission Novelli, instituée par l'Assemblée Nationale, a pointé dès 2004 les résultats plus que douteux de la RTT. Pour la commission, le nombre de textes légaux ou réglementaires, les détails techniques qu'ils ont abordés... ont conduit à une très grande complexité dans la mise en place des 35 heures, avec une détérioration du climat social et même, dans certains cas, une dégradation des conditions de travail. Les contraintes supplémentaires en matière d'organisation ont été particulièrement difficiles à vivre, pour les entreprises de quelques dizaines de salariés.

La réduction de la durée légale du travail a, en outre, aggravé les inégalités sociales en créant un profond sentiment de frustration chez les catégories qui n'ont pas bénéficié d'une baisse de leur temps de travail (salariés des petites entreprises, mais surtout commerçants, artisans, professions libérales, etc.). Encore faut-il distinguer, chez ceux qui en ont bénéficié, trois catégories de salariés :

- ceux dont la réduction du temps de travail s'est traduite par des jours de congés supplémentaires, avec des revenus qui leurs permettaient d'en profiter pleinement ;
- ceux qui ont bénéficié du même allongement des congés, mais qui n'avaient pas un salaire suffisant pour en profiter ;
- enfin, ceux pour qui la réduction du temps de travail s'est traduite par quelques dizaines de minutes de moins par jour à l'usine ou au bureau, sans qu'ils aient bénéficié pratiquement de loisirs supplémentaires.

En aucun cas, la réduction du temps de travail n'a amélioré le lien social tant au sein du monde du travail qu'à l'extérieur.

Au sein du monde du travail, la réduction du temps de travail a contribué à l'accélération des rythmes de travail et fait disparaître les temps de discussion entre collègues.

A l'extérieur du monde du travail, le temps libéré est peu consacré à l'investissement associatif ou citoyen. Il l'est, davantage, certes, à la famille, mais il l'est surtout au repos, à la télévision, aux loisirs et aux voyages (pour ceux qui en ont les moyens).

Le moins que l'on puisse dire, c'est que le rapport Novelli éclairait d'un jour nouveau les « retombées » des lois Aubry.

Au reste, les Français partagent très largement l'opinion de la Commission parlementaire. Selon un sondage Ipsos réalisé à cette époque, 56 % des personnes interrogées estiment que l'instauration des 35 heures a été

« une mauvaise chose » pour l'emploi (40 % déclarent qu'elle a été une bonne chose et 4 % ne se prononcent pas). Egalement, 63 % déclarent qu'elle a été une mauvaise chose pour les entreprises (pour 31 %, qu'elle a été une bonne chose, 6 % ne se prononçant pas), et 59 % pour la croissance (35 % : « une bonne chose » ; 6 % : sans réponse).

A la suite de la Commission Novelli, la loi Borloo, adoptée en 2005, a permis d'assouplir une législation unique au monde qui avait porté un mauvais coup à l'économie française : les possibilités d'utilisation du compte épargne-temps ont été élargies et le contingent légal d'heures supplémentaires a pu être porté de 180 à 220 heures. La loi a aussi institué le « temps choisi », avec la possibilité offerte aux salariés qui le souhaitent d'effectuer des heures supplémentaires au-delà du contingent conventionnel.

Dans l'intervalle, le gouvernement avait été contraint, pour sortir de la situation ubuesque d'une multitude de SMIC, consécutive à l'instauration des 35 heures, de relever massivement le salaire minimum (de 17 % en trois ans), avec les risques qui en découlaient pour l'emploi des personnels les moins qualifiés et les plus touchés par le chômage.

Enfin, la possibilité d'un système de forfait jour a été ouverte par la loi, pour des non-cadres dotés d'une certaine autonomie. Sur ce dernier point, il faut reconnaître que cet assouplissement avait été préparé par les lois Aubry elles-mêmes, qui avaient eu au moins le mérite d'instituer le forfait jour pour les cadres et de faciliter le processus d'annualisation du temps de travail.

Mais à quel prix ? L'augmentation du coût du travail qui résultait des 35 heures a fait l'objet de premières compensations, prévues par les lois Aubry, pour éviter la catastrophe sur l'emploi. Ce sont les fameux allègements de charges sociales, déjà cités qui, loin d'être des cadeaux aux entreprises, sont venus limiter les dégâts les plus considérables que les 35 heures pouvaient avoir sur l'activité économique, le coût du travail, et donc l'emploi.

Evidemment prolongés – pour les mêmes raisons – par les lois Fillon, ces allègements représentent aujourd'hui près de 20 milliards d'euros, à la charge du budget de l'Etat – une charge qui n'existait pas, avant l'entrée en vigueur des 35 heures !

A noter que toute remise en cause de ces allègements, tentation permanente de tout Ministre des Finances ou du Budget, se traduirait inmanquablement par une nouvelle hausse du coût du travail, avec ses effets pervers sur l'emploi.

Ces effets pervers commencent à être reconnus par des rapports d'économistes. C'est notamment le cas d'un rapport qui vient d'être présenté au Conseil d'analyse économique. Trois économistes – MM. Artus, Cahuc et Zylberberg – signent, avec ce texte intitulé « Réglementation du temps de travail, revenu et emploi », une véritable charge contre l'expérimentation française des 35 heures. Se fondant sur « les études

menées depuis plus de dix ans», ils affirment que «*l'idée selon laquelle la réduction du temps de travail crée des emplois* (4) *n'a aucune validation empirique*». Selon eux, des créations d'emplois sont venues «*des réductions de cotisations sociales sur les bas salaires*» et de «*l'introduction d'une flexibilité accrue de l'organisation du travail*». Mais «*la réduction de la durée légale hebdomadaire n'a joué qu'un rôle marginal*».

Il aura donc fallu dix ans – dix longues années – pour qu'un relatif consensus se fasse sur l'erreur d'une telle législation et son inefficacité pour l'emploi. Dix ans qui ont considérablement enrichi les cabinets juridiques, alourdi notre code du travail, et désorganisés nos entreprises.

Nous sommes, aujourd'hui, à l'heure du bilan. La croissance française est remontée dans la zone des 2 % depuis le début 2006. Cette inflexion s'inscrit dans le contexte d'une accélération de l'expansion européenne à près de 3 %. C'est dire que le décalage, en regard de nos voisins, devient préoccupant. Le souhait des Pouvoirs publics de porter l'expansion française à 3 % relève d'une ambition qui reste à satisfaire.

L'infériorité de près d'un point par rapport à la moyenne européenne tient principalement au poids de la dépense publique et à la diminution de la durée de travail dans notre pays. Ces deux exceptions françaises, dans un monde devenu très concurrentiel, pèsent sur notre compétitivité et en particulier, encore une fois, sur notre industrie, soumise plus que d'autres à la compétition internationale. C'est cette insuffisance de croissance qui explique, au moins en partie, le recul de l'emploi industriel (il faut se souvenir que la moitié de la production de nos industries est exportée).

Ces dernières décennies, la France a été victime d'un choc culturel – la dévalorisation du travail – avec, pour point d'orgue, la diminution autoritaire de la durée du travail, à contre-courant des orientations de nos voisins et du monde, en général. Il faut rappeler sans cesse que nous sommes aujourd'hui l'un des rares pays au monde à avoir une durée légale effective qui s'applique effectivement. La notion de durée légale n'existe ni au Danemark, ni au Royaume-Uni, tandis qu'en

Allemagne, aux Pays-Bas..., les durées légales, fixées dans les années 1945-1950 à 45 ou 48 heures, ont été remplacées depuis bien longtemps par des durées conventionnelles résultant d'accords collectifs entre les partenaires sociaux de la Métallurgie, de la Banque, du Commerce... C'est la voie à suivre, pour la France.

La nouvelle réforme des heures supplémentaires, initiée par le gouvernement Fillon, réhabilite cependant – opportunément – le travail.

En exonérant les heures supplémentaires du paiement des cotisations sociales, au moins en partie, la nouvelle réforme prend, cette fois-ci, le contre-pied des lois Aubry : celles-ci avaient «réussi» à augmenter le coût du travail, pénalisant particulièrement, comme on l'a vu, l'industrie française, sans pour autant augmenter le revenu du salarié. A l'inverse, l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires augmente le revenu du salarié, sans augmenter le coût du travail, tout au moins en ce qui concerne les cotisations sociales.

C'est un pas dans la bonne direction. Et, s'il faut faire appel une seconde fois au contribuable, après les premiers allègements de charges, pour compenser la perte de recettes de la Sécurité sociale, par le biais de la TVA, ou plus généralement, par le recours à toutes les ressources de l'Etat, c'est une bonne façon de s'engager plus avant dans la voie d'une fiscalisation du financement de la protection sociale, de manière, selon l'excellente expression du Président de la République, à «*taxer la richesse produite, plutôt que la production de richesses*». On peut, dès lors, espérer un meilleur avenir pour notre industrie et l'emploi, surtout si, à la diminution du coût du travail sans diminution des revenus salariaux, on ajoute la suppression progressive de la taxe professionnelle, autre avatar historique qui pèse lourdement sur l'emploi industriel dans notre pays et qui, à l'instar des 35 heures, fait partie de nos très «chères» exceptions culturelles.

(4) Selon des estimations anciennes de la Dares, effectuées *ex ante* et donc jamais vérifiées, mais toujours répétées, jusqu'aux récents travaux des économistes précités, les 35 heures «auraient dû» créer 300 000 ou 400 000 emplois.