

35 HEURES : TRAVAILLER PLUS NOMBREUX POUR GAGNER PLUS

Par **Marcel Etienne**¹

Le 7 janvier 2011

Synthèse

Comme à peu près chaque année depuis 2002, les 35 heures et le temps de travail sont de retour sur le devant de la scène. S'il est une spécificité de la vie politique française, c'est bien cette focalisation sur une réforme entrée en vigueur il y a bientôt onze ans, alors que l'économie française a trouvé un équilibre stable autour du dispositif des 35 heures et que personne dans le monde économique, ni du côté des syndicats, ni du côté du patronat, pas même la CGPME (pourtant très hostile à la réforme), ne souhaite la remettre en cause.

Comme toute réforme significative, les 35 heures méritent un inventaire objectif. A l'actif : 350 000 emplois créés et du temps libéré pour les Français, une souplesse accrue pour les grandes entreprises, le renouveau de la négociation collective, le tout pour un coût modéré de 3 milliards d'euros. Au passif, une modération salariale réelle (mais seules les deux ou trois années qui ont suivi la réforme lui sont imputables), un temps de travail flexibilisé et intensifié, des difficultés de mise en œuvre dans certains secteurs (hôpital, PME). Au total, une réforme globalement très positive, qui a atteint son objectif prioritaire de créations d'emplois. Son caractère singulier doit d'ailleurs être relativisé : si la méthode, combinant réduction de la durée légale et négociation collective des modalités, est originale, la réduction du temps de travail est un mouvement séculaire qui n'est en rien spécifique à la France. Les Français se situent d'ailleurs dans la moyenne des pays développés quant à la durée travaillée par salarié occupé.

Depuis 2002, une succession de mesures ont été adoptées par la droite. Contrairement à ce qui est parfois avancé, elles n'ont pas remis en cause les 35 heures en tant que durée de référence pour la grande majorité des salariés. Mais les entreprises sont aujourd'hui beaucoup plus libres d'imposer à leurs salariés des durées effectives bien plus importantes, les 35 heures ayant pour seule portée juridique de déclencher le paiement d'heures supplémentaires. Chaque réforme a en outre accentué une tendance à la fragmentation des règles relatives à la durée de travail, qui diffèrent d'une entreprise voire d'un individu à l'autre.

Les évolutions envisagées aujourd'hui, consistant soit dans un relèvement de la durée légale, soit dans la fixation par chaque branche ou chaque entreprise du seuil de déclenchement des heures supplémentaires, seraient une erreur stratégique. Les problèmes de compétitivité de la France ne

¹ Marcel Etienne est le pseudonyme d'un spécialiste des politiques sociales.

sont pas imputables à sa durée du travail, qui est moyenne et très proche par exemple de celle de l'Allemagne. Le relèvement de la durée du travail serait néfaste à l'emploi et aurait des effets très incertains sur le pouvoir d'achat : à entendre certains responsables de la majorité, un « deal » entre entreprises et Etat se dessine, dont les salariés seraient les perdants, qui consisterait à échanger un salaire horaire plus faible contre une réduction des allègements de cotisations.

Avec 4 millions de personnes au chômage ou au sous-emploi, la France doit à nouveau donner la priorité à l'emploi ; défendre la valeur travail aujourd'hui, c'est tout mettre en œuvre pour que le plus grand nombre puisse travailler. Cela passe à court terme par la suppression de mesures coûteuses, inutiles ou néfastes (TVA réduite dans la restauration, défiscalisation des heures supplémentaires) pour financer une relance conjoncturelle de choc, reposant notamment sur les contrats aidés et l'alternance. A moyen et long terme, il faut investir massivement dans la qualification et la qualité des services de placement aux demandeurs d'emploi.

Mais les progressistes ne doivent pas rééditer l'erreur de 1997 et sous-estimer les difficultés de pouvoir d'achat auxquelles font face ceux qui travaillent. Le système de négociation collective des salaires doit être réformé pour avoir plus de prise sur les rémunérations réelles, en intégrant notamment le sujet des compléments individualisés. Face à la flexibilisation du temps de travail, le droit à des plages de vie personnelle et familiale doit être mieux protégé.

Note
intégrale

Après six lois successives sur le temps de travail depuis 2002, les « 35 heures » sont à nouveau au premier plan du débat public depuis quelques jours. Pour certains, il convient de s'en débarrasser définitivement, tant elles continuent onze ans après leur adoption à peser sur la compétitivité de l'économie française. Pour d'autres, elles n'existent déjà plus. Pour d'autres encore, notamment chez les organisations syndicales, il s'agit d'un acquis social essentiel. Il est faible de dire qu'il n'y a pas de consensus sur le sujet : non seulement on ne sait pas si les 35 heures sont un bien ou un mal, mais on ne sait même pas si elles existent encore.

Cette note se propose de clarifier les termes du débat et y prend position. Elle dresse le bilan des 35 heures (1) et des mesures prises depuis 2002 pour les assouplir (2), avant de recommander de ne pas augmenter la durée du travail (3) et de proposer des voies alternatives pour mieux valoriser le travail (4).

1 – LES 35 HEURES ONT ETE UN COMPROMIS AU SERVICE DE LA CREATION D'EMPLOIS, QUI A GLOBALEMENT ATTEINT SES OBJECTIFS

Les 35 heures ont été conçues en 1997 comme un instrument de lutte contre le chômage, priorité qui s'imposait alors. Le nombre de chômeurs en France dépassait sensiblement les trois millions, et ce depuis cinq ans. La réforme a donc été conçue de manière à maximiser son impact sur l'emploi, ce qui imposait que la réduction de la durée du travail soit effective et que son impact sur le coût du travail demeure limité. Bien qu'impulsées de manière unilatérale par le gouvernement de Lionel

Jospin, les modalités du passage aux 35 heures ont reposé sur un compromis avec les entreprises, dont les grands termes étaient les suivants :

- baisse de la durée effective du travail, grâce à la baisse de la durée légale et à une limitation stricte du contingent des heures supplémentaires ;
- compensation salariale intégrale au niveau du SMIC, elle-même compensée par une augmentation significative des allègements de cotisations patronales, pour un coût brut de 7 milliards d'euros² ;
- absence de règle sur l'évolution des salaires au-delà du SMIC ;
- large renvoi à la négociation collective de branche et d'entreprise sur les modalités du passage aux 35 heures, de manière à permettre aux entreprises de gagner en flexibilité.

Mesurées à l'aune de leur objectif de création d'emplois, les 35 heures, ou plus exactement le « mix » de réduction de la durée du travail, de revalorisation du SMIC et de diminution des cotisations patronales sur les bas salaires qu'elles ont constitué, ont été un succès. Les évaluations réalisées tournent autour de 350 000 emplois créés. Les 35 heures ont été un des éléments d'une stratégie volontariste qui a permis de créer 2 millions d'emplois et de faire diminuer le chômage d'un million entre 1997 et 2001.

L'autre élément à mettre à l'actif des 35 heures est d'avoir créé du temps libre pour les salariés. A cet égard, la réforme s'inscrit dans un mouvement séculaire, qui a vu le passage de la durée annuelle du travail de 3 000 heures au milieu du XIX^e siècle à 1 550 heures aujourd'hui, mouvement qui s'observe à des degrés divers dans l'ensemble des pays développés.

La modération salariale et l'intensification du travail ont été les contreparties de ces avancées, qui avaient été envisagées dès le départ comme des éléments du compromis mais dont les conséquences négatives, notamment pour les classes populaires, avaient sans doute été sous-estimées. La modération salariale pèse depuis 30 ans sur les revenus des Français : depuis 1983, le salaire net moyen n'a cru que de 1 % par an. Mais la modération salariale imputable aux 35 heures a abouti au maintien de cette tendance alors que la croissance était forte. Quant à l'intensification et à la flexibilisation du temps de travail, elles s'inscrivent elles aussi dans une tendance longue, mais les 35 heures leur ont donné un coup d'accélérateur : un très grand nombre d'accords RTT, notamment dans l'industrie, ont mis en place des systèmes d'annualisation du temps de travail et de modulation, qui permettent de faire varier le temps de travail d'une semaine sur l'autre sans payer d'heures supplémentaires.

Des difficultés spécifiques ont également été enregistrées dans le secteur public, notamment dans la fonction publique hospitalière. La réforme n'avait pas été conçue pour le secteur public puisque son

² Chiffre qui faisait à peu près consensus en 2003-2004, puisqu'il était avancé aussi bien par Hervé Novelli (rapporteur de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail, avril 2004) et par Xavier Timbeau, économiste à l'OFCE (interview *Le Monde*, 8 octobre 2003). Il s'agit de l'augmentation (environ un doublement) du coût des allègements associée aux 35 heures, puisqu'il existait des dispositifs d'allègements que la loi « Aubry II » a refondus dans un dispositif unique.

Le coût net, qui tient compte des économies et des recettes supplémentaires engendrées par la réforme, n'est que de 3 milliards selon X. Timbeau.

Il est difficile d'évaluer le coût actuel des 35 heures, puisque les allègements n'ont pas pour seule fonction de compenser la réduction du temps de travail. Si on reste sur l'idée que la moitié des allègements est imputable aux 35 heures, le coût actuel serait d'environ 10 milliards d'euros.

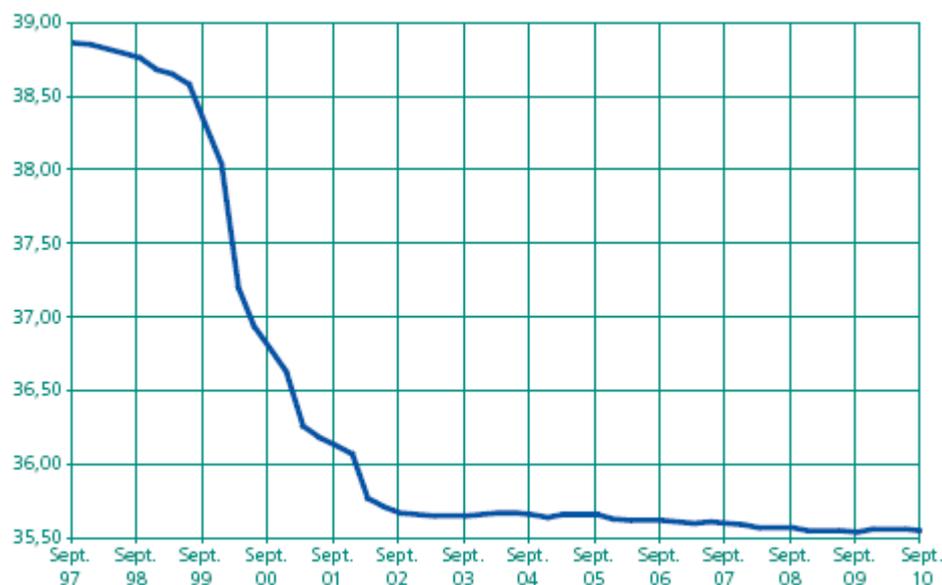
but était de créer des emplois dans le secteur privé, mais le choix a été fait d'étendre la réforme au public, sans l'accompagner de créations d'emploi importantes.

Si le bilan des 35 heures appelle donc, comme celui de toute réforme significative, un « droit d'inventaire », il est loin d'être déshonorant.

2 – LES MESURES SUCCESSIVES ADOPTEES DEPUIS 2002 ONT ACCRU LA LIBERTE DE PRATIQUER DES DUREES EFFECTIVES SUPERIEURES AUX 35 HEURES, QUI DEMEURENT CEPENDANT LA DUREE DE REFERENCE

Dans le débat en cours, il est souvent avancé que du fait des mesures successives adoptées par la droite depuis 2002, les 35 heures auraient été tant « détricotées » qu'il n'en resterait plus grand-chose, voire rien du tout ; le débat n'aurait donc pas lieu d'être. Un tel constat est faux : les 35 heures restent la durée collective³ de référence de la très grande majorité des salariés français, comme le montre le graphique ci-dessous.

Durée hebdomadaire collective du travail dans les entreprises de plus de 10 salariés



Source : DARES

³ La durée collective est la durée qui correspond à l'horaire collectif de chaque établissement. La très grande majorité des établissements ont adopté et maintenu une durée collective de 35 heures, mais certains établissements, notamment les très petites entreprises, ont gardé une durée supérieure en pratiquant de manière permanente et pour tous leurs salariés des heures supplémentaires. Les salariés dont la durée collective est de 35 heures peuvent avoir des durées individuelles supérieures, notamment s'ils font des heures supplémentaires individuelles.

Les cinq lois et quelques décrets adoptés en matière de temps de travail depuis 2002 ont cependant eu des effets significatifs. Elles ont permis aux entreprises de moins de 20 salariés de rester à des durées effectives nettement supérieures à 35 heures, notamment grâce à un assouplissement des heures supplémentaires. La loi TEPA du 21 août 2007, par les coûteuses incitations financières qu'elle a mises en place (plus de 4 milliards d'euros par an à la charge de l'Etat et de la Sécurité sociale), a fait passer de 6 à 10 le nombre d'heures supplémentaires trimestriel moyen par salarié⁴. Enfin, la flexibilisation du temps de travail, qui permet à chaque entreprise voire à chaque individu d'être régi par des règles distinctes, n'a cessé d'être accentuée, notamment par la loi du 20 août 2008 : possibilités de monétisation des journées de RTT, suppression de tout mécanisme d'autorisation des heures supplémentaires par l'inspecteur du travail, quasi-disparition du mécanisme du repos compensateur⁵, extension de la possibilité d'appliquer un « forfait jour » (le temps de travail est décompté en jours et non plus en heures) au-delà des seuls cadres et possibilité de porter, avec l'accord du salarié, le nombre de jours de travail de 218 à 280⁶, etc.

Somme toute, chaque branche et chaque entreprise peuvent déterminer aujourd'hui très librement la durée de travail de leurs salariés, dans la seule limite des règles sur la durée maximale issues du droit de l'Union européenne, qui impose notamment un plafond de 48 heures par semaine. La durée légale de 35 heures n'est plus aujourd'hui que le seuil de déclenchement des heures supplémentaires, au-delà duquel le salaire doit être majoré de 25 %.

3 – L'AUGMENTATION DU TEMPS DE TRAVAIL NE SAURAIT ETRE UNE BONNE STRATEGIE POUR RELANCER L'EMPLOI ET LE POUVOIR D'ACHAT

Les propositions avancées ces derniers jours dans le débat public pour « mettre définitivement fin aux 35 heures » n'ont pas à ce jour fait l'objet d'une formulation technique précise. On peut cependant comprendre que deux pistes de réforme sont envisagées :

- donner la possibilité à chaque branche ou à chaque entreprise de déroger à la durée légale de 35 heures en fixant un seuil de déclenchement des heures supplémentaires supérieur ;
- relever la durée légale elle-même, par exemple à 37 ou 38 heures.

La première piste pose un problème d'effectivité. Jusqu'à présent, les entreprises et les branches ne se sont que très peu saisies des possibilités de dérogation ouvertes par les réformes successives depuis 2002, ce qui explique que la durée collective moyenne du travail soit demeurée étale. Sur une plus longue période, durant les trente dernières années, jamais les tentatives de réformer le temps de travail par un simple renvoi à la négociation collective n'ont abouti à des résultats significatifs⁷. Il a

⁴ Une part de cette augmentation correspond cependant à la révélation d'heures supplémentaires déjà réalisées avant la réforme mais qui n'étaient pas déclarées aux Urssaf.

⁵ La réalisation d'un certain nombre d'heures supplémentaires entraînait l'octroi de jours obligatoires de repos.

⁶ Durée qui a d'ailleurs été jugée récemment excessive par le comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe.

⁷ On peut citer à cet égard les négociations interprofessionnelles de 1984 et 1995, ou les dispositifs incitatifs Chamard de 1993 ou Robien de 1996.

fallu la contrainte légale du passage de 39 à 35 heures et les très fortes incitations financières des lois Aubry I et II pour engager un mouvement massif de négociation collective sur les modalités de la RTT.

Cette piste pourrait également se heurter à un problème de constitutionnalité. L'article 34 de la Constitution dispose que c'est à la loi de fixer les « principes fondamentaux du droit du travail ». Dans sa décision sur la loi du 20 août 2008, le Conseil constitutionnel a jugé que « s'il est loisible au législateur de confier à la convention collective le soin de préciser les modalités concrètes d'application des principes fondamentaux du droit du travail et de prévoir qu'en l'absence de convention collective ces modalités d'application seront déterminées par décret, il lui appartient d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ». Il pourrait être jugé que la durée légale, en tant que seuil de déclenchement des heures supplémentaires et en tant que norme collective de référence, doit être fixée par le législateur.

La seconde piste engagerait véritablement la France dans une politique d'augmentation du temps de travail. Elle se justifierait s'il était établi qu'une telle augmentation aurait des effets vertueux sur la croissance, l'emploi ou le pouvoir d'achat. Cependant, il est très probable qu'aucun de ces effets ne doit être attendu.

L'idée qu'une augmentation du temps de travail enrichirait le pays en élevant sa croissance structurelle est souvent avancée dans le débat public, sur le thème « la France ne travaille pas assez ». Elle paraît pourtant bien mal établie. D'une part, depuis le XIX^e siècle, l'enrichissement des pays industrialisés s'est toujours accompagné d'une diminution de la durée du travail. D'autre part, s'il est exact que la durée de travail des salariés à temps plein en France est relativement faible, la durée de travail tous salariés confondus est dans la moyenne européenne, du fait de la moindre importance du temps partiel dans notre pays.

Les effets sur l'emploi seraient très probablement négatifs. Bien sûr, le travail n'est pas un gâteau qui se partage et on ne peut appliquer de règle de trois pour évaluer les effets sur l'emploi d'une telle mesure. Mais une entreprise qui se voit imposer une augmentation d'environ 10 % de la durée travaillée par ses salariés sera probablement conduite, si elle n'anticipe pas d'augmentation corrélative de la demande qui lui est adressée, à se séparer de ses salariés temporaires (CDD, intérim) et à diminuer ses recrutements. On a déjà pu constater avec la loi TEPA les effets négatifs sur l'emploi des politiques d'augmentation du temps de travail : au plus fort de la crise, les heures supplémentaires n'ont quasiment pas diminué, alors qu'elles sont normalement la première variable d'ajustement, limitant ainsi l'impact des retournements de conjoncture sur le chômage ; en la période actuelle de faible reprise, les entreprises préfèrent augmenter à nouveau les heures supplémentaires plutôt que de recruter.

Quant au gain de pouvoir d'achat, il est très incertain. S'il est imposé aux entreprises de ne pas diminuer le salaire horaire, l'augmentation brutale de la masse salariale pourrait avoir des effets négatifs sur l'emploi. Mais l'augmentation de la durée du travail pourrait aussi s'accompagner d'une diminution du salaire horaire ; ce serait alors « le travailler plus pour gagner autant ». C'est dans cette perspective de déflation salariale, gagée par des promesses de maintien de l'emploi, que Continental a augmenté le temps de travail de ses différents sites. En ce qui concerne les salariés

bénéficiant aujourd'hui d'heures supplémentaires, qui ne sont certes qu'une minorité, la perte de pouvoir d'achat serait certaine puisqu'ils perdraient le bénéfice de la majoration de 25 %. A entendre les déclarations de certains responsables de la majorité, on voit se dessiner les termes d'un « deal » dont les salariés seraient les perdants : les allègements de cotisations sur les bas salaires seraient remis en cause, tout en permettant aux entreprises de diminuer le salaire horaire pour maintenir le coût du travail.

Rappelons enfin que jamais depuis 1841 la France n'a voté une loi augmentant le temps de travail. La seule période où l'on a constaté une augmentation importante de la durée effective de travail (sans changement de la durée légale) a été l'après – Deuxième guerre mondiale : l'augmentation était alors justifiée par les besoins de la reconstruction et la pénurie de main-d'œuvre. Avec 4 millions de Français au chômage ou en sous-emploi, la problématique est aujourd'hui bien différente.

4 – DES VOIES ALTERNATIVES DOIVENT ETRE ENVISAGEES POUR VALORISER LE TRAVAIL

Dans un tel contexte, défendre la valeur « travail », c'est d'abord tout mettre en œuvre pour que le plus grand nombre ait un emploi. L'objet de cette note n'est pas de présenter de manière complète ce que devrait être la politique de l'emploi, mais quelques pistes peuvent être données. Une priorité à l'emploi passe à court terme par la suppression des mesures coûteuses, inutiles (les 3 milliards de la baisse de TVA) ou néfastes à l'emploi (les 4 milliards de la défiscalisation des heures supplémentaires) pour dégager les marges de manœuvre nécessaires à une relance conjoncturelle. Le Gouvernement a fait le choix dans le budget 2011 de diminuer de 25 % le nombre de contrats aidés et de mettre fin aux mesures emploi du plan de relance, notamment en faveur des jeunes⁸. Il faudrait au contraire augmenter de manière très significative le nombre de contrats aidés et de contrats en alternance. Les employeurs doivent être responsabilisés dans leur recours aux contrats précaires (CDD et intérim), en supportant un taux de cotisations à l'assurance chômage plus élevé pour ces contrats.

A moyen et long terme, un investissement massif dans la qualification et la qualité des services de placement offerts aux demandeurs d'emploi est nécessaire. Plusieurs évolutions convergent pour justifier une amélioration substantielle des dispositifs permettant aux personnes de monter en qualification, d'apprendre un métier ou de changer de secteur d'activité : l'indispensable montée en gamme des productions françaises, les fortes recompositions sectorielles à venir⁹ (certains secteurs vont créer des emplois et d'autres vont en détruire) et les nombreux départs en retraite des générations du baby-boom. Dans une perspective de montée en qualification, la pertinence des 20 milliards d'euros consacrés aux allègements de cotisations sur les bas salaires, sous leur forme actuelle, doit être interrogée.

⁸ Cf. note de *Terra Nova*, « Face à la crise, une diminution sans précédent des crédits consacrés à la politique de l'emploi », décembre 2010.

⁹ Cf. à ce sujet les projections du Centre d'analyse stratégique, « Les secteurs créateurs d'emplois à court-moyen terme après la crise », note n° 200, novembre 2010.

Si les progressistes n'ont pas à rougir d'avoir fait de la lutte contre le chômage une priorité en 1997, et si cette priorité s'impose à nouveau aujourd'hui, ils ne doivent pas répéter l'erreur de sous-estimer l'ampleur des attentes de ceux qui travaillent. Ces attentes portent d'abord sur la rémunération. Selon un sondage récent, 64 % des Français n'ont pas été augmentés significativement depuis 2 ans et 42 % depuis 5 ans¹⁰. Le système français de négociation collective, qui couvre pourtant la quasi-totalité des salariés, n'est pas assez en prise avec les rémunérations réelles : il détermine des niveaux minimaux de rémunération qui sont en-dessous de la plupart des salaires effectifs et ne traite pas des compléments de rémunération, tels que les primes individualisées, qui ont pris une part croissante. De ce fait, les revalorisations qui sont négociées chaque année dans la plupart des branches ont un effet d'entraînement insuffisant sur le salaire réel.

Plusieurs pistes pourraient être envisagées pour réformer le mode de régulation des salaires :

- Créer une négociation nationale interprofessionnelle annuelle obligatoire sur les salaires, comme cela existe dans les pays scandinaves. L'analyse économique montre que ce niveau de négociation permet de mieux prendre en compte les besoins macroéconomiques, de relance ou de modération salariale selon la conjoncture. Les négociations de branche et d'entreprise perdureraient mais la négociation nationale imposerait une revalorisation minimale à l'ensemble de l'économie.
- Créer une obligation de négocier sur les modalités d'attribution des compléments de rémunération. L'individualisation des rémunérations s'est fortement développée dans les entreprises, sans régulation à ce jour. Les salariés expriment des sentiments ambigus à l'égard de cette tendance : ils s'inscrivent majoritairement dans la logique d'individualisation et en attendent une reconnaissance de leur contribution personnelle, mais critiquent souvent l'opacité ou l'injustice de l'attribution de ces compléments. Développer la négociation collective dans ce domaine aurait plusieurs avantages : cela mettrait la négociation et donc le rôle des syndicats mieux en prise avec la réalité des salariés ; des garanties collectives et une plus grande justice seraient introduites dans la reconnaissance du travail de chacun.

Les conséquences les plus négatives de la flexibilisation du temps de travail doivent également être traitées. Les horaires « classiques » (entre 7 heures et 20 heures du lundi au samedi) ne concernent plus aujourd'hui que 37 % des salariés, tandis que les formes atypiques (travail en horaires décalés, de nuit, morcelé, le samedi, le dimanche, etc.) sont devenues majoritaires¹¹. Si une certaine flexibilité est sans doute nécessaire à la vie des différents secteurs économiques, la vie personnelle et familiale des salariés devrait être mieux protégée. Les horaires morcelés, qui imposent aux salariés de longs et coûteux allers-retours domicile-travail, devraient être strictement encadrés. Il devrait être possible d'éviter par exemple qu'un des deux parents soit contraint de travailler le samedi et l'autre le dimanche. En prenant le sujet sous l'angle exclusif de la flexibilité, la dernière loi sur le travail dominical du 10 août 2009 a aggravé le problème au lieu d'y remédier.

¹⁰ Sondage *L'Expansion*, décembre 2010.

¹¹ Cf. « Horaires atypiques et contraintes dans le travail », *Premières information et Premières synthèses*, DARES, 2009.