



LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL :
UNE COMPARAISON DE LA POLITIQUE DES « 35 HEURES »
AVEC LES POLITIQUES D'AUTRES PAYS MEMBRES DE L'OCDE

par

John P . Martin, Martine Durand et Anne Saint-Martin*

Audition OCDE Assemblée Nationale du 22 janvier 2003

* Respectivement, Directeur, Directrice-adjointe et Économiste, Direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires Sociales, OCDE.

1. La durée du travail baisse tendanciellement dans la plupart des pays de l'OCDE, depuis plus d'une trentaine d'années. La France se distingue néanmoins des autres pays par une baisse des heures travaillées par actif occupé particulièrement marquée depuis le début des années 70, notamment sur la période récente. A différents égards, la politique de réduction collective du temps de travail qui a été conduite en France à la fin des années 90 fait également figure d'exception au sein de la zone OCDE. Et si cette politique a été conçue comme une politique d'emploi offensive, son impact sur la croissance et l'emploi reste difficile à évaluer.

A. L'évolution des heures travaillées dans les pays de l'OCDE

2. Depuis le début des années 70, le nombre d'heures travaillées par actif occupé baisse tendanciellement dans la grande majorité des pays de l'OCDE. Cette tendance trouve en partie son origine dans les gains de productivité réalisés. Elle reflète également le développement des emplois à temps partiel qui a accompagné la montée en charge de la participation des femmes au marché du travail.

3. La diminution des heures travaillées s'est néanmoins ralentie dans la plupart des pays de l'OCDE à partir des années 80 et la France est ainsi l'un des rares pays pour lesquels la tendance à la baisse des heures travaillées sur la période 1990-2002 est restée très proche, en moyenne annuelle, de celle observée dans les années 70 (voir tableau 1). Ce constat renvoie pour l'essentiel à la période 1996-2002, correspondant à la montée en charge du dispositif de réduction du temps de travail.

4. Au cours des années 90, seuls deux pays de la zone OCDE ont connu une tendance à la baisse des heures travaillées encore plus marquée que celle observée en France : le Japon et l'Irlande. Mais à la différence de la France, la forte baisse des heures travaillées s'est exercée dans ces deux pays de manière concomitante avec une progression importante de l'emploi à temps partiel (le taux de temps partiel a en effet progressé, entre 1990 et 2002, de 10 à 18.1% en Irlande et de 19.2 à 25.1% au Japon, contre une évolution de seulement 12.2 à 13.7% en France).

5. Au sein des pays de l'OCDE, la France est aujourd'hui l'un des pays où le nombre d'heures travaillées par personne employée est le plus faible. Dans ce domaine, seuls l'Allemagne, la Norvège et les Pays-Bas se situent en deçà de la France. Le travail à temps partiel est aussi plus répandu dans ces trois pays, où respectivement 18.8, 20.6 et 33.9% de la population en emploi travaillent à temps partiel.

6. Alors qu'au début des années 70, le nombre annuel d'heures travaillées par actif occupé était en France sensiblement identique à celui des autres pays de l'OCDE (à quelques exceptions près), il est aujourd'hui très en deçà de la moyenne (de 15% environ). Le nombre d'heures travaillées en France est par exemple inférieur de près de 7% à la moyenne des pays de l'Union Européenne. Cet écart est de 15% lorsque l'on compare la France avec les Etats-Unis ou le Canada, et de l'ordre de 19% si l'on prend le Japon, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande comme pays de référence¹.

7. La situation française en matière d'horaires travaillés est donc assez éloignée de la moyenne des pays de l'OCDE, en niveau comme en évolution, avec un nombre d'heures travaillées par actif occupé relativement faible et dont la (forte) baisse récente ne trouve d'équivalent que dans très peu d'autres pays.

¹ L'écart entre la France et le Japon était déjà très marqué au début des années 70.

Tableau 1 : Heures travaillées par actif occupé :
niveaux et taux de croissance annuels moyens sur la période 1970-2002

	1970	2002	1970-1980	1980-1990	1990-2002	1996-2002
Allemagne	<i>1931</i>	1444	-1.06	-0.83	-0.84	-0.65
Australie	<i>1912</i>	1824	-0.18	-0.06	-0.19	-0.35
Belgique	<i>1893</i>	1559	-0.98	-0.23	-0.61	-0.34
Canada	<i>1925</i>	1778	-0.66	-0.08	-0.05	-0.06
Danemark	<i>1908</i>	1499	-1.45	-1.00	0.04	-0.03
Espagne	<i>2138</i>	1807	-0.64	-0.93	-0.08	-0.03
États-Unis	<i>1821</i>	1724	-0.47	-0.03	-0.03	-0.06
Finlande	<i>1878</i>	1686	-0.17	-0.46	-0.37	-0.98
France	<i>1912</i>	1459	-0.87	-0.79	-0.86	-1.23
Irlande	<i>2150</i>	1668	-0.95	-0.18	-1.17	-1.57
Italie	<i>1891</i>	1619	-0.95	-0.26	-0.28	-0.20
Japon	<i>2243</i>	1798	-0.56	-0.43	-1.01	-0.85
Corée	-	2410	-	-0.67	-0.35	-0.39
Nouvelle Zélande	<i>1908</i>	1816	-0.19	-0.28	-0.02	-0.20
Norvège	<i>1784</i>	1342	-1.64	-0.54	-0.54	-0.79
Pays-Bas	<i>1769</i>	1340	-1.45	-0.61	-0.58	-0.60
Royaume-Uni	<i>1939</i>	1707	-0.91	-0.01	-0.29	-0.30
Suède	<i>1712</i>	1581	-1.28	0.29	0.17	-0.43
Union Européenne^a	<i>1929</i>	1567	-0.96	-0.52	-0.49	-0.48
Océanie^a	<i>1912</i>	1822	-0.18	-0.10	-0.16	-0.32
Amérique du Nord^a	<i>1830</i>	1729	-0.49	-0.04	-0.03	-0.06
Asie^a	-	1953	-	-0.42	-0.75	-0.63
OCDE^a	<i>1954</i>	1717	-0.53	-0.31	-0.38	-0.40

Source : base de données de l'OCDE sur la productivité. Les chiffres en italique correspondent à des estimations réalisées par le secrétariat.

Champ : emploi total

a) Moyenne pondérée par l'emploi et calculée sur les pays figurant ci-dessus.

B. L'exception française en matière de réduction collective du temps de travail

8. Si l'évolution récente des heures travaillées en France est quelque peu singulière, les mesures qui ont guidé cette évolution font également figure d'exception. En effet, bien qu'au sein des pays de l'OCDE, il y ait des précédents en matière de réduction collective du temps de travail, ces initiatives ont rarement été conduites de manière autoritaire, par voie législative. Elles ont résulté dans une large mesure de négociations au cas par cas entre les partenaires sociaux, sans intervention directe de l'État.

9. Bien qu'au Japon, la durée légale ait été progressivement ramenée à 40 heures hebdomadaires entre 1994 et 1997, le contexte était très différent de celui de la France à la fin des années 90. Le Japon partait en effet d'une situation très haute, les horaires travaillés par actif occupé dépassant en moyenne 2 000 heures par an.

10. En Italie, la durée hebdomadaire normale du travail a également été ramenée en 1997 de 48 à 40 heures, mais là encore, dans un contexte assez particulier. La durée normale était doré et déjà de 40 heures dans beaucoup de conventions collectives et cette mesure est restée sans grandes conséquences sur la durée effective du travail².

² En 1998, le gouvernement a présenté un projet de loi visant à réduire la durée hebdomadaire du travail à 35 heures en 2001 pour les entreprises employant plus de 15 salariés, et sanctionnant le recours aux heures

11. En Allemagne, le processus de réduction collective du temps de travail a été initié en 1984 par des accords importants signés dans les secteurs de la métallurgie et de l'imprimerie. Bon nombre d'accords prévoyant un passage de 40 à 38 ou 35 heures hebdomadaires ont ensuite été signés entre 1984 et 1990, avec des réductions du temps de travail négociées au cas par cas.

12. Aux Pays-Bas également, la réduction du temps de travail a été conduite par voie de négociation entre les employeurs et les syndicats représentant les salariés. L'accord de Wassenaar, signé en 1982 et qui prévoyait une baisse des horaires de travail hebdomadaires de 40 à 38 heures, a en revanche été conclu au niveau national³.

13. En France, la loi sur les « 35 heures » prônait une réduction du temps de travail négociée, avec la signature d'accords devant notamment fixer les modalités de passage aux 35 heures. De fait, de nombreux accords de réduction du temps de travail ont été signés, mais dans un cadre qui reste très particulier, puisque la loi prévoyait de toute façon une baisse de la durée légale.

14. Autre aspect de la singularité française, la loi sur la réduction du temps de travail comportait des dispositions relatives au maintien du pouvoir d'achat des salariés. Pour les salariés rémunérés au SMIC, le maintien du salaire mensuel lors du passage à 35 heures était explicitement formulé dans la loi. Pour les autres catégories de main-d'œuvre, le gouvernement tablait sur une certaine modération salariale devant aider à assurer l'équilibre financier des entreprises, mais la loi ne comportait aucune directive en ce sens. De fait, le salaire mensuel a été maintenu lors du passage à 35 heures pour la très grande majorité des salariés et la modération salariale a pris la forme d'un gel partiel ou total des salaires sur une période de un à trois ans⁴. Instantanément, ce sont surtout les avantages financiers accordés aux entreprises, dans le cadre de la loi, qui ont aidé les entreprises à assurer leur équilibre financier.

15. Si l'on reprend l'exemple des Pays-Bas, l'accord de Wassenaar prévoyait, de manière explicite, une modération salariale conjuguée à la réduction collective du temps de travail. Cette modération était la condition *sine qua non* de signature de l'accord par le patronat. Et elle a été suivie de mesures drastiques, comme l'abandon de l'indexation systématique des salaires sur l'inflation et la baisse, en 1984, du salaire minimum (nominal), suivie d'un gel jusqu'en 1989.

16. De même, en Allemagne, un certain nombre d'accords de branche ou d'entreprise conclus dans la seconde moitié des années 90 en vue d'une réduction du temps de travail ont été associés à une modération ou une diminution des salaires (avec en prime, un accroissement de la flexibilité des horaires), l'objectif étant d'éviter des licenciements.

17. Dans ces deux pays, la réduction collective du temps de travail a davantage été envisagée comme une mesure défensive devant aider à maintenir les emplois existants, alors qu'en France, elle a été conçue, au moins en grande partie, comme une politique offensive, devant créer de nouveaux emplois, ce qui constitue une autre particularité française.

supplémentaires. Le projet de loi a été rejeté par le parlement, mais des accords de réduction du temps de travail ont par la suite été négociés au cas par cas dans différents secteurs.

³ Une seconde vague de réduction du temps de travail a été engagée en 1994, devant ramener l'horaire hebdomadaire de 38 à 36 heures. Cette réduction du temps de travail devait être négociée au cas par cas et finalement, elle a concerné moins de la moitié des salariés à temps plein du secteur privé, s'étant heurtée à une résistance assez forte de la part du patronat.

⁴ A titre d'exemple, le salaire mensuel a été maintenu pour 98% des salariés passés à « 35 heures » en 2000. Cette compensation salariale intégrale s'est accompagnée d'un gel des salaires dans un tiers des cas, et d'une moindre augmentation des salaires dans 14% des cas. La modération ou le gel étaient prévus pour une période de 23 mois en moyenne (DARES, PS 06.3, février 2002).

C. La réduction du temps de travail dans une logique de politique d'emploi offensive

18. Il est très difficile de se prononcer sur les effets que la réduction du temps de travail a pu avoir sur l'emploi en France. D'une part, on manque probablement encore de recul et ces effets sont d'autant plus difficiles à isoler que la période qui a correspondu à la montée en charge du dispositif a été marquée par une conjoncture particulièrement favorable et beaucoup d'interventions dans le domaine des politiques d'emploi. Et d'autre part, il n'y a pas eu au sein des pays de l'OCDE d'expérience de réduction collective du temps de travail vraiment comparable et que l'on pourrait prendre comme référence.

19. La loi sur les « 35 heures » dépasse largement le cadre d'une simple réduction du temps de travail, comportant également pour les entreprises des avantages financiers importants qui ont pu jouer sur les créations d'emploi, indépendamment de la baisse des heures.

20. De plus, cette loi n'a pas seulement consisté à baisser la durée du travail, elle a également permis aux entreprises d'aménager les horaires de travail. Le passage à 35 heures s'est en effet accompagné d'une flexibilisation des horaires de travail, la modulation ayant concerné un tiers des salariés dans les entreprises passées à 35 heures. La réduction du temps de travail a donc entraîné des réorganisations qui ont pu être source de gains de productivité horaire.

Tableau 2 : Taux de croissance annuels moyens de la productivité par heure travaillée et par actif occupé

	Productivité par heures travaillées					Productivité par tête				
	1970-1980	1980-1990	1990-2002	1990-1996	1996-2002	1970-1980	1980-1990	1990-2002	1990-1996	1996-2002
Allemagne	3.58	2.12	2.26	2.95	1.58	2.48	1.28	1.41	1.90	0.92
Australie	1.67	1.26	2.27	2.17	2.37	1.48	1.19	2.07	2.14	2.01
Belgique	4.26	2.13	1.70	1.94	1.45	3.23	1.90	1.08	1.05	1.11
Canada	1.84	0.99	1.63	1.07	2.19	1.16	0.91	1.58	1.04	2.13
Danemark	2.84	1.97	1.75	1.79	1.71	1.34	0.95	1.79	1.91	1.68
Espagne	4.65	3.12	0.79	1.96	-0.36	3.98	2.16	0.71	1.83	-0.39
États-Unis	1.60	1.35	1.68	1.37	1.99	1.12	1.32	1.65	1.36	1.93
Finlande	2.93	2.82	2.68	2.29	3.08	2.75	2.35	2.30	2.54	2.07
France	3.64	2.99	1.97	1.63	2.32	2.74	2.17	1.10	1.13	1.06
Irlande	4.75	3.76	4.66	3.66	5.66	3.76	3.57	3.44	2.87	4.01
Italie	4.04	2.10	1.75	2.78	0.72	3.06	1.83	1.46	2.41	0.52
Japon	4.27	3.59	2.15	2.31	2.00	3.68	3.14	1.12	1.11	1.13
Corée	-	6.37	4.50	5.16	3.85	-	5.66	4.14	4.83	3.44
Nouvelle Zélande	0.37	0.56	1.04	0.40	1.69	0.18	0.28	1.02	0.56	1.49
Norvège	4.70	2.60	2.85	3.54	2.16	2.98	2.04	2.29	3.24	1.35
Pays-Bas	4.10	1.91	1.15	1.12	1.19	2.59	1.28	0.57	0.55	0.58
Royaume-Uni	2.68	1.96	2.30	2.73	1.88	1.75	1.95	2.00	2.44	1.57
Suède	2.32	1.15	2.09	1.91	2.28	1.01	1.44	2.27	2.70	1.83
Union Européenne^a	3.61	2.29	1.91	2.39	1.44	2.61	1.75	1.41	1.88	0.95
Océanie^a	1.46	1.16	2.08	1.88	2.28	1.27	1.06	1.92	1.88	1.95
Amérique du Nord^a	1.61	1.32	1.68	1.35	2.00	1.12	1.28	1.64	1.34	1.95
Asie^a	-	3.61	2.19	2.33	2.05	-	3.18	1.43	1.44	1.41
OCDE^a	2.46	2.13	1.95	1.95	1.95	1.91	1.81	1.56	1.58	1.54

Source : base de données de l'OCDE sur la productivité

Champ : emploi total

a) Moyenne pondérée, calculée sur les pays figurant ci-dessus.

21. Et de fait, on constate que sur la période 1996-2002, les gains de productivité horaire ont été particulièrement soutenus en France. Même si une partie de ces gains sont d'origine conjoncturelle, la productivité ayant tendance à évoluer en parallèle avec le cycle économique, cette évolution est en nette

rupture avec la baisse tendancielle observée sur les périodes antérieures, et les gains observés ont été très nettement supérieurs à la moyenne des pays de l'Union Européenne. (voir Tableau 2)

22. Toutefois, ces gains de productivité horaire n'ont pas été entièrement suffisants pour compenser la baisse des heures travaillées par personne employée et au total, les gains de productivité par actif occupé ont en moyenne été plus faibles sur la période 1996-2002 que par le passé. La réduction du temps de travail a donc pu avoir un impact négatif sur les perspectives de croissance du PIB par tête. Et dans l'ensemble, la France a connu sur la période 1990-2002 des gains de productivité par actif occupé inférieurs à ceux de ses partenaires européens, alors qu'ils s'étaient situés au delà de la moyenne européenne dans les années 80 comme dans les années 70.

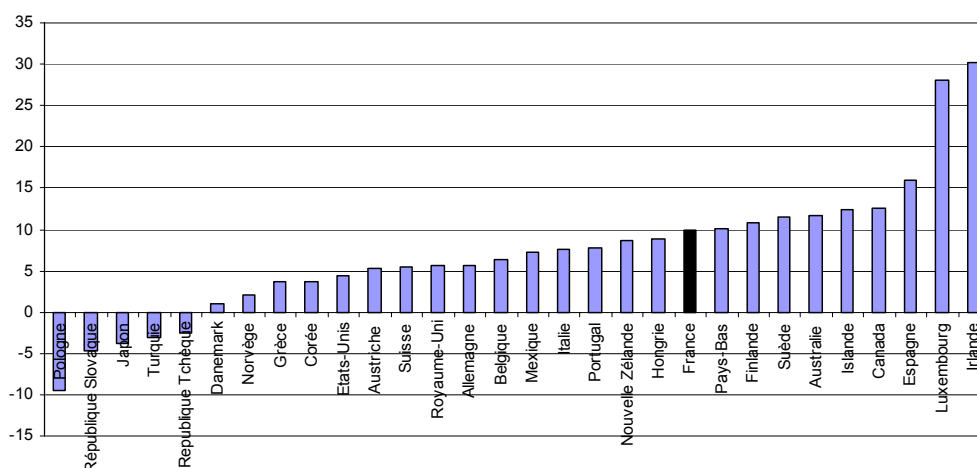
23. Les gains de productivité horaire, conjugués aux allègements de charges octroyés aux entreprises passées à 35 heures et au fait que l'on ait observé une certaine modération salariale ont permis de limiter l'augmentation du coût unitaire du travail lors de la baisse des heures travaillées. Il est alors possible que la loi sur les « 35 heures », considérée dans son ensemble, ait favorisé les créations d'emploi. La croissance de l'emploi dans le secteur des entreprises a d'ailleurs été relativement soutenue sur la période 1996-2002, sans toutefois être exceptionnelle au sein de la zone OCDE. (voir Graphique A)

24. En 2001, l'OCDE s'était livré à des exercices de simulation à partir du modèle Interlink afin d'évaluer les effets sur l'emploi de cette mesure (Études économiques de l'OCDE – France, Annexe IV, 2001). En tenant compte des aides financières accordées aux entreprises et sous l'hypothèse d'un gel des salaires réels, le scénario le plus favorable aboutissait à un effet net sur l'emploi de l'ordre de 350 000 à l'horizon 2003. Ce scénario correspondait au cas où la croissance potentielle ne serait pas affectée par la réduction du temps de travail (ce qui supposait une hausse de la productivité tendancielle du travail et/ou des taux d'activité).

25. A long terme, les différents exercices de simulation mettaient en avant un risque de dégradation des finances publiques (i.e. des comptes consolidés des administrations) et soulignaient que le dispositif de réduction du temps de travail risquait de mettre en danger le potentiel de croissance.

26. Ces conclusions sont toutefois à considérer avec prudence, car le modèle Interlink, comme tout modèle macro-économétrique, est mal adapté à la simulation de ce type de mesure et aux analyses de long terme.

Graphique A : **Croissance de l'emploi dans le secteur des entreprises, entre 1996 et 2002** (base 100 en 1996)



Sources : Perspectives économiques de l'OCDE, No. 73, 2003

27. La France a vu se succéder au cours des années 90, deux orientations très différentes de la politique de l'emploi. Dans la première moitié des années 90, il s'est agi de réduire le coût du travail à horaires travaillés constants, alors qu'à la fin de cette période, la politique de l'emploi a consisté à réduire le temps de travail en essayant de maintenir le coût unitaire du travail constant. Ces deux politiques ont eu un coût pour les finances publiques et l'une des questions qui se posent est de savoir dans quel cas ces dépenses ont été les plus efficaces en termes de créations d'emploi.

28. Une autre grande différence entre ces deux orientations de politique réside dans le fait que les baisses de cotisations sociales accordées aux entreprises dans la première moitié des années 90 étaient ciblées sur les bas salaires, public majoritairement non qualifié, alors que les « 35 heures » ont concerné l'ensemble des emplois. Or, il y a en France des inégalités en termes d'accès à l'emploi qui pour certaines catégories de main-d'œuvre sont encore plus marquées qu'ailleurs. Il s'agit notamment des jeunes et des moins qualifiés. Ce constat appelle des politiques d'emploi ciblées, caractéristique que bien évidemment, une réduction collective du temps de travail ne revêt pas.

En résumé, la France est aujourd'hui l'un des pays de l'OCDE où l'on travaille le moins. Si ce constat n'est pas totalement nouveau, la politique de réduction collective du temps de travail récemment mise en œuvre est encore venue accentuer ce trait. Au sein de la zone OCDE, cette politique ne trouve pas d'équivalent. Sa singularité réside principalement dans le fait qu'elle a été conduite de manière autoritaire, par voie législative, qu'elle imposait le maintien du pouvoir d'achat d'un certain nombre de salariés tout en prévoyant des aides financières pour les entreprises, et enfin, qu'elle a été envisagée comme une politique d'emploi offensive (témoin par exemple, le fait qu'elle ait été mise en œuvre dans une période faste de la conjoncture internationale). Au total, les effets de court terme de cette mesure ont très probablement été positifs sur l'emploi. Dans une perspective de plus long terme, on peut craindre que cette politique de réduction collective du temps de travail pèse lourdement sur les finances publiques et qu'elle ait entamé le potentiel de croissance économique.