

## **I. LES 35 HEURES : UN BILAN RELATIVEMENT CONSENSUEL**

Le bilan de la réduction du temps de travail, quinze ans après les lois Aubry, fait l'objet de plusieurs consensus, dégagés par la Commission d'enquête à partir des observations et des analyses qui lui ont été présentées par les différents partenaires sociaux, praticiens, chefs d'entreprises, statisticiens, sociologues, économistes, juristes, directeurs d'administration centrale ou d'hôpitaux qu'elle a pu auditionner.

### *1. Une politique économiquement efficace*

Les lois Aubry, de réduction du temps de travail 35 heures par semaine ou 1 600 heures par an, ont créé 350 000 emplois et ainsi contribué à réduire le chômage. Elles ont coûté, par an, 2 milliards d'euros aux entreprises et 2,5 milliards d'euros aux administrations publiques, soit un peu plus de 12 800 euros par emploi créé, à comparer avec l'indemnisation nette moyenne d'un chômeur qui s'élèverait à 12 744 euros par an en 2011. C'est la politique en faveur de l'emploi la plus efficace et la moins coûteuse qui ait été conduite depuis les années 1970.

Elle a permis qu'entre 1998 et 2001, l'économie française crée plus d'emplois que jamais auparavant dans son histoire, et plus d'emplois par point de croissance annuelle que dans les périodes précédentes et suivantes, faisant même oublier les rigidités de son marché du travail que déploraient auparavant les organisations économiques internationales. En effet, qu'on l'approuve ou qu'on le regrette, les lois Aubry ont apporté beaucoup de souplesse dans l'organisation du travail.

Les représentants des entreprises qui ont été entendus par la Commission n'ont pas repris expressément cette politique à leur compte. Les représentants des salariés la défendent tout en soulignant que la souplesse dans l'aménagement du temps de travail, autorisée par les lois Aubry, peut être nuisible à la santé du salarié, que la réduction du temps de travail a pu s'accompagner d'un relèvement des cadences et que le forfait de jours de travail négocié avec les cadres est parfois un marché de dupes, ce que la jurisprudence a d'ailleurs dénoncé.

### *2. Un acquis social incontestable*

Cette politique volontariste et efficace a permis aux salariés français qui en ont bénéficié de connaître des temps de travail comparables à ceux des pays les plus avancés, rejoignant, par la loi, mais aussi par la négociation collective suscitée par la loi et qui reste d'une ampleur sans précédent dans notre pays, une tendance mondiale à la baisse du temps de travail observée dans les pays industrialisés depuis le XIXe siècle.

Cette politique n'a pas eu le soutien des organisations d'employeurs même si nombre de directions d'entreprises ont profité de la première loi Aubry pour négocier spontanément une nouvelle organisation du travail. Cette politique est encore accusée, par ses plus anciens détracteurs, d'être la cause de tous les maux qui accablent l'économie française depuis 2001. Le présent rapport fait justice de ces accusations, comme l'avait déjà fait un document d'approche de la compétitivité française, signé conjointement en juin 2011 par des syndicats d'employeurs et de salariés.

Sur le plan sociétal, cette politique a été appréciée par les salariés car elle a amélioré leurs conditions de travail et leur vie personnelle et familiale. Elle a évité que l'économie française ne cède à la tentation, si courante dans les pays voisins, de réserver aux femmes, nouvelles venues sur le marché du travail, des emplois à temps très partiels non choisis et parfois cumulés – ce qui permet à ces pays d'afficher des taux de chômage flatteurs mais réserve une vie moins enviable aux salariées concernées.

La réduction du temps de travail s'est traduite pour la majorité des salariés français par un accroissement du temps libre, qui leur a permis à la fois de se consacrer davantage à leur famille et de s'investir dans d'autres activités, sportives, culturelles ou encore associatives.

## **II. UNE RÉFLEXION NÉCESSAIRE POUR ATTÉNUER CERTAINS EFFETS NÉFASTES**

Dans le bilan de la réforme du temps de travail, on ne saurait oublier qu'une partie des salariés français est restée en dehors de ce mouvement en ne bénéficiant pas de la RTT, notamment dans les entreprises de moins de 20 salariés. Il n'est cependant pas aujourd'hui possible de reconstituer ce que le passage aux 35 heures dans les petites entreprises aurait eu comme effets, que ce soit en termes de créations d'emplois ou de réorganisation du travail.

Ensuite, les salariés les moins qualifiés ont pu souffrir du développement de la flexibilité que la loi sur les 35 heures a rendu possible. Plus que toutes les autres catégories socioprofessionnelles, les salariés non qualifiés ont pâti de l'accroissement de la polyvalence ainsi que d'une moindre prévisibilité des horaires de travail. Parmi eux, 40 % des femmes non qualifiées n'auraient tiré « aucun bénéfice » de la réduction du temps de travail, selon la sociologue Mme Dominique Méda.

S'agissant des cadres, le jugement exprimé à l'égard des 35 heures est plus ambivalente : s'ils ont en général apprécié la plus grande liberté de gestion de leur temps, au travail comme dans leur vie privée, l'exigence de disponibilité permanente qui a résulté, pour certains, de la mise en place du forfait-jours neutralise en grande partie les bénéfices de la réduction du temps de travail.

Certains secteurs ont enfin connu des difficultés spécifiques : c'est singulièrement le cas de l'hôpital, comme l'a souligné M. Lionel Jospin, notamment en raison de recrutements trop tardifs. Toutefois les difficultés d'organisation existaient auparavant et les lois qui se sont succédé ont ensuite ajouté une part non négligeable de complexité.

## **III. LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL PEUT ÊTRE POURSUIVIE EN TIRANT LES LEÇONS DU PASSÉ**

Il est tentant, à l'aune des résultats positifs dégagés par la commission d'enquête, sur les plans de l'emploi, de la compétitivité ou encore de la qualité de vie, de penser que poursuivre la politique de réduction du temps de travail permettrait à la France de rééditer les performances économiques et sociales enregistrées pendant la période où les 35 heures furent mises en

œuvre.

La question doit être posée dans toute son acuité, c'est-à-dire notamment en prenant en compte les facteurs qui ont, historiquement, limité les effets bénéfiques qu'il était possible d'attendre de la RTT et ceux qui ont induit une série d'effets dommageables – afin justement de ne pas reproduire ce qui peut, aujourd'hui, nous apparaître comme des erreurs. Ce rapport s'interroge donc, pour conclure, sur les formes que pourrait prendre à l'avenir, la continuation du mouvement séculaire de réduction et d'aménagement du temps travaillé par les salariés en France.

### 1. Des résultats économiques et sociaux reproductibles ?

Le contexte économique mondial et national que nous connaissons aujourd'hui diffère grandement de celui qui caractérisait la fin des années 1990 – notamment du fait de la faible croissance, du poids pris par l'endettement public et de la place réduite des économies européennes dans le marché mondial. Cette conjoncture doit être prise en compte lorsqu'on réfléchit aux conditions nécessaires pour rendre possible une nouvelle, éventuelle, réduction du temps de travail.

#### a. Un soutien politique à la croissance économique

Entre 1998 et 2002 le taux de croissance annuel en France a été supérieur de près d'un demi-point en moyenne à celui de la zone euro, comme en atteste le graphique ci-dessous, tiré de la lettre Diagnostic Prévisions et Analyses Économiques n° 22, publiée par le ministère de l'économie en décembre 2003.

On peut donc légitimement faire l'hypothèse que les 35 heures y ont participé, en améliorant le climat de confiance au sein de la société française. En effet, du côté des ménages, la diminution du chômage, liée en partie à la RTT – et en particulier la baisse du chômage des jeunes, due notamment à la création de 300 000 emplois jeunes – a eu un effet bénéfique sur le moral général, qui s'est accompagné d'une consommation soutenue, notamment de biens d'investissement.

Pour espérer réduire sensiblement le chômage en misant sur la seule croissance du PIB, il faudrait que celle-ci s'établisse durablement à des niveaux très supérieurs à ceux que l'on a pu observer ces dernières décennies, y compris avant la crise de 2008. Cette perspective semble aujourd'hui hors d'atteinte au vu du contexte économique défavorable, aussi bien en Europe que dans le reste du monde, de la difficulté de mobiliser le levier de l'endettement public, ainsi que de la raréfaction des ressources naturelles sur lesquelles s'est appuyée la croissance économique au XXe siècle. Dans un tel contexte, s'il convient de poursuivre la mise en œuvre de politiques de stimulation de l'activité, il faut également envisager la poursuite de la tendance historique de réduction du temps de travail, comme outil de partage de l'emploi et d'amélioration des conditions de travail, mais aussi, sans doute, comme un outil d'accompagnement de la croissance.

#### b. Réduire le temps de travail pour protéger l'emploi existant

Au-delà d'une réduction légale donc globale du temps de travail, la commission s'est intéressée aux possibilités de réduire le temps de travail pour s'adapter à une conjoncture économique particulière, notamment à partir de l'exemple allemand.

Le dispositif de chômage partiel appelé *Kurzarbeit*, qui constitue une forme de réduction subie mais négociée du temps de travail, a largement contribué à la sauvegarde des emplois outre-Rhin, notamment dans le secteur industriel. Ainsi, malgré la crise et le recul du PIB allemand de 5,1 % en 2009 contre 2,7 % en France, l'Allemagne a conservé ses emplois quand la France en a perdu 280 000. Au plus fort de la crise, 1,5 million de salariés allemands ont bénéficié du dispositif de chômage partiel pour un coût de 6 milliards d'euros pour l'État fédéral – contre 275 000 en France pour un coût de 600 millions.

Pour préserver l'emploi et les savoir-faire des entreprises en France, l'État pourrait donc aider, à l'instar de ce que fait l'Allemagne, celles qui traversent une mauvaise passe, faute de demande ou de trésorerie, en autorisant la direction à diminuer le temps de travail et les salaires, et en versant aux salariés concernés une compensation salariale. Ces pratiques ne sont pas répandues en France, qui possède, on l'a vu, une culture différente de la réduction du temps de travail. Le modèle allemand est souvent invoqué dans le débat public français, mais plus rarement sous cet aspect. Il pourrait cependant sembler pertinent de s'en inspirer dans la perspective d'une poursuite de la réduction du temps de travail et au service de la lutte contre le chômage.

#### c. Demain, vers les 32 heures ?

Le calcul du temps travaillé sur une base essentiellement hebdomadaire, sur lequel se sont principalement appuyées les lois Aubry, peut sembler aujourd'hui peu adapté à la poursuite de la politique de réduction du temps de travail. Cependant, d'autres formes de RTT peuvent être envisagées, prenant en compte l'attente des salariés à l'égard d'une meilleure articulation et d'un meilleur équilibre entre la vie privée et la vie professionnelle, par exemple à partir d'un calcul du temps travaillé sur plusieurs années. Les jours de congés ainsi épargnés pourraient alors permettre aux salariés de prendre des congés plus longs pour motifs personnels (naissance d'enfants, périodes sabbatiques, parents âgés à prendre en charge), ou être utilisés à des fins professionnelles (allègement de fin de carrière, congés pour formation, gestion de transitions professionnelles).

Sachant que les métiers des décennies à venir nécessiteront de plus en plus souvent que les salariés se réorientent et se forment plusieurs fois au cours de leur carrière, il semble important de ménager à chacun du temps pour y parvenir. Il y a là un enjeu d'épanouissement personnel pour les salariés, mais aussi de compétitivité pour notre économie nationale. Pour ce faire, il serait intéressant de commencer par élargir les dispositifs existants et d'offrir un cadre sécurisé aux salariés qui le mettent en œuvre : droit au retour après congés ou formation, maintien des droits à l'indemnisation du chômage, etc.

#### d. Clarifier les rôles respectifs de la loi et de la négociation dans la définition des normes sociales

Une partie importante du débat qui a cours aujourd'hui sur les évolutions à venir du temps de travail en France porte sur le niveau auquel doit se décider l'aménagement, la réduction ou l'augmentation du temps de travail. Cela résulte notamment du

souhait de certains chefs d'entreprise d'assouplir le cadre légal au gré des spécificités de leur branche professionnelle ou de leur secteur d'activité. Il convient cependant de rappeler le cadre qui régit les relations entre les différents niveaux de l'ordre juridique propre aux relations de travail.

Comme cela a été précédemment exposé (1), depuis 1982, l'évolution du cadre juridique du temps de travail tend à conférer un rôle accru à la négociation collective dans la détermination des normes applicables aux salariés.

Tous les praticiens du droit social entendus par la Commission d'enquête (organisations syndicales et patronales, DRH, avocats, consultants), s'accordent sur la nécessité de poursuivre et d'approfondir cette tendance de fond. En revanche, le niveau auquel doit se développer la négociation collective donne lieu à de vives controverses, entre les tenants de la négociation de branche et ceux de la négociation d'entreprise (2).

En effet, le développement de la négociation à l'un ou l'autre niveau suppose de régler, au préalable, plusieurs difficultés. S'agissant de la négociation de branche, la restructuration du paysage conventionnel doit être accomplie avant d'envisager tout renforcement de celle-ci. A cet égard, la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, a doté l'administration du travail de nouveaux outils pour procéder au regroupement des branches, afin d'en améliorer la cohérence et l'organisation, et garantir qu'elles atteignent la taille critique nécessaire pour assumer de nouvelles missions de négociation. Ces outils se trouvent aujourd'hui en cours d'élaboration et devraient produire leurs premiers effets dans quelques mois.

S'agissant de la négociation d'entreprise, demeure le problème majeur de l'absence de représentation des salariés dans de très nombreuses entreprises, en raison de la taille réduite de celles-ci ou de l'absence de candidats aux fonctions de délégué du personnel et de délégué syndical.

(1) Voir la partie du rapport intitulée « L'effet dynamique de la mise en place des 35 heures sur la négociation collective ».

(2) Voir la partie du rapport intitulée « La nécessité d'encourager et d'approfondir les négociations relatives aux conditions de travail ».

Dans tous les cas, quel que soit le niveau de développement de la négociation finalement retenu, la fixation de normes via celle-ci doit et devra s'inscrire dans le respect d'un ordre public social selon lequel il est possible de modifier des dispositions législatives relatives au droit du travail par un accord collectif, mais uniquement pour les améliorer.

En conclusion, les principes et règles, régissant l'articulation entre les normes étatiques et négociées, forment un ensemble très complexe, qui mériterait une clarification notable pour que chacun puisse jouer pleinement son rôle dans un cadre harmonisé et établi de manière précise.

## *2. Viser l'amélioration des conditions de travail*

Dans le mouvement de réduction du temps de travail, certains actifs, qui n'ont pas profité de l'ensemble des effets bénéfiques de cette avancée sociale, pourraient être considérés comme les « oubliés » des 35 heures :

– soit parce que leur statut précaire ne les a pas fait profiter de la réduction du temps de travail : cela concerne notamment les chômeurs qui n'ont pas retrouvé d'emploi, les travailleurs en intérim ou les salariés à temps partiel « subi » ;

– soit parce que leurs conditions de travail ont été particulièrement modifiées lors de la réduction du temps de travail : une dégradation des conditions de travail a ainsi été constatée par un quart des actifs à la suite du passage aux 35 heures – certains secteurs, tels celui de la fonction publique hospitalière ou celui de l'hôtellerie-restauration, ayant été particulièrement affectés.

Pour les premiers, force est de constater que l'enjeu dépasse la simple politique du temps de travail, même si on a vu que cette dernière permettait de réduire le chômage et la précarité.

Concernant les salariés dont les conditions de travail ont été dégradées à la suite des 35 heures, il faut souligner que ces conséquences regrettables découlent d'une application de la loi peu fidèle à son esprit initial. Lorsque les temps de pause ou d'échange ont été recalculés au lieu d'être sanctuarisés, la réduction du temps de travail a pu, en effet, se traduire par une intensification et parfois une souffrance.

Dans cette perspective, les futures négociations ou dispositions législatives relatives au temps de travail devront s'efforcer de répondre à ce double enjeu de l'organisation du travail et de l'amélioration des conditions de travail.

## *3. Trouver le bon équilibre entre temps de travail et qualité de vie*

Enfin, des efforts restent à faire pour assurer une bonne articulation entre la vie professionnelle et la vie en dehors du travail. Notamment, la recherche de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes doit être poursuivie.

Il subsiste en effet des inégalités majeures entre les deux sexes dans la sphère professionnelle. La réduction du temps de travail a sans doute contribué à les réduire : si le temps récupéré n'a pas été employé de la même manière par les femmes et les hommes, le passage aux 35 heures a permis aux parents, notamment à ceux de jeunes enfants, de dégager davantage de temps à leur consacrer. Et elle a encouragé un meilleur partage des responsabilités familiales en donnant aux pères le temps de s'impliquer davantage dans l'éducation des enfants et dans la vie familiale.

Or l'investissement des pères dans la vie familiale est un point de passage obligé pour l'égalité professionnelle : une grande partie de leur « avantage concurrentiel » par rapport aux femmes, sur le marché du travail, tient à leur plus grande disponibilité pour l'entreprise. Il en va de même pour l'administration. Une enquête réalisée à la demande de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et le Centre d'études de l'emploi (CEE) montre que l'investissement des

hommes dans le travail est permis par le sacrifice de leur vie professionnelle, consenti par les femmes pour s'occuper du foyer. De manière plus générale on peut faire l'hypothèse que le travail à temps plein des hommes (93 % des hommes occupés travaillent à temps plein) n'est possible que grâce au temps partiel des femmes.

Les 35 heures ont ainsi non seulement accompagné mais aussi amplifié un mouvement sociologique observé depuis les années 2000, mais n'ont pas suffi à annihiler ces inégalités.

La persistance d'un temps partiel très majoritairement féminin l'explique en partie. Occupés à 82 % par des femmes, les emplois à temps partiel se caractérisent en France par des durées relativement hautes (23,2 heures hebdomadaires) au regard de la moyenne européenne (20,2 heures en 2010 selon Eurostat). Pourtant, ils permettent rarement l'autonomie financière de ceux – ou celles, en l'occurrence – qui les occupent, et s'accompagnent régulièrement d'horaires atypiques (horaires périphériques, « mités », etc.). La moitié des salariés à temps partiel perçoit un salaire net inférieur à 850 euros par mois, et 16 % d'entre eux cumulent plusieurs emplois pour améliorer leurs revenus.

Or la période 1998-2002 a vu se réduire le nombre de contrats à temps partiels, soit parce que les salariés passaient plus facilement d'une année sur l'autre à temps plein, soit parce que, du fait de la réduction du temps de travail, les nouveaux contrats d'embauches étaient plus fréquemment des temps pleins.

La réduction du temps de travail constitue donc une réponse pertinente car elle contribue à répartir le travail plus équitablement, et à distribuer mécaniquement les heures partagées sur les contrats à temps partiels notamment. À cela s'ajoute un effet de rattrapage induit par les lois Aubry les contrats à temps partiels entre 35 heures et 39 heures ayant été de facto requalifiés en contrats à temps plein du fait de l'abaissement de la durée légale du travail.

Au terme de son enquête sur l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail, votre rapporteure souhaite insister sur le sens à donner à la dimension progressive de cette politique.

L'histoire des sociétés industrielles et post-industrielles donne à voir un mouvement conjoint de développement technique, d'enrichissement individuel et collectif et de réduction du temps consacré aux tâches productives ; et rien, dans les évolutions récentes, ne vient justifier qu'un tel mouvement s'arrête aujourd'hui. Jadis concentré sur la durée de la journée de travail, puis sur le nombre d'années passées au travail au cours d'une vie, la détermination légale de la durée du travail s'est, à plusieurs reprises, exprimée en durée hebdomadaire, permettant d'importantes avancées sociales et un recul massif du chômage.

Ce mouvement progressif n'est pas pour autant linéaire. De nombreuses dispositions ont été prises au cours de la dernière décennie, qui visaient à permettre, voire à encourager le contournement de la durée légale du travail, notamment par le recours très important aux heures supplémentaires permis par la forte augmentation du contingent annuel, passant de 130 heures en 2002 à 180 en 2003, puis à 220 en 2004.

S'il est difficile d'évaluer « vraiment » l'impact des 35 heures, c'est d'abord parce que les Français ne sont pas, aujourd'hui, « vraiment » aux 35 heures.

Pour le reste, il revient aujourd'hui au législateur, aux partenaires sociaux, aux citoyens mais aussi aux chercheurs, de réfléchir aux formes que peut prendre, au cours des prochaines années, la poursuite du mouvement progressif de réduction du temps de travail. Nécessairement neuves, ces formes devront tirer les leçons des succès et des limites des expériences passées. On peut trouver intéressant qu'un nombre non négligeable de chercheurs continuent à penser qu'une nouvelle étape de réduction du temps de travail, couplée à un effort intense de formation, est la seule manière de résorber au plus vite le très grand nombre de chômeurs – et notamment de chômeurs de longue durée, qui ne peuvent pas être laissés sur le bas-côté. Certains, à l'instar de Juliette Schor (*La véritable richesse*, Éditions Léopold Charles Meyer, 2013), aux États-Unis, ou de Dominique Méda en France (*Réduire le temps de travail reste la solution*, Projet, octobre-décembre 2013, n° 336-337) considèrent que la réduction de la norme de travail à temps complet est l'un des principaux moyens de rendre effective l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, en promouvant la prise en charge, par les hommes, d'une plus grande partie des activités familiales et domestiques. Ce raccourcissement de la norme de travail à temps complet constituerait un mode de partage apaisé du travail, s'opposant au partage sauvage actuel. Il se traduirait pour certains par une réduction du temps de travail et pour d'autres par une augmentation (les travailleurs(es) à temps partiel très court).

À l'instar de l'économiste Jean Gadrey, ces chercheuses inscrivent leur raisonnement dans une réflexion globale sur la nécessité d'engager nos sociétés dans la reconversion écologique qu'exige la prise en compte des engagements de diminution des émissions de gaz à effet de serre. Au moyen d'une production plus propre, exigeant davantage de travail, ces auteurs imaginent une configuration où ce plus grand volume de travail serait réparti sur l'ensemble de la population active. Le défi consisterait, dès lors, à associer cette vaste redistribution du travail sa « désintensification », de façon à permettre à chacun d'accéder à un emploi décent. Une telle perspective exige des politiques publiques audacieuses, servi par une information objective et de qualité, – et c'est à quoi le rapport présent souhaiterait avoir contribué.