



35 heures : la réforme qui marche

**Le contre-rapport
du groupe socialiste**



Mission 35 H : un faux procès, une vraie remise en cause

Les premiers, les Députés socialistes se sont déclarés pleinement favorables à une évaluation complète et sérieuse des effets de la RTT. Ainsi avons-nous demandé la création d'une commission d'enquête que la majorité pusillanime, a préféré transformer en simple mission d'information. Nous considérons en effet qu'il appartient l'Assemblée nationale de suivre l'application des lois qu'elle vote pour garantir une meilleure efficacité à l'action publique et contribuer à la qualité du débat public en apportant à l'opinion des éléments d'information objectifs et surs. C'est d'ailleurs ce travail qui avait été entamé sous la précédente législature puisque deux rapports avaient déjà été consacrés à l'application de la première loi sur les 35H et un troisième à la loi du 19 janvier 2000.

Dès lors, les Députés socialistes se peuvent que se désolidariser totalement des conclusions du rapport Novelli remis par la mission parlementaire et tiennent à dénoncer les conditions dans lesquelles celui-ci a été élaboré.

→ Contrairement à tous les usages parlementaires, le rapport a été écrit d'une seule main, de manière totalement orientée, sans tenir compte des auditions effectuées. Les multiples déclarations auxquelles se sont livré le Rapporteur et le Président de la mission, et d'ailleurs dénoncées par notre Groupe, avaient démontré que la majorité, loin de favoriser un véritable débat, voulait seulement justifier une thèse. A preuve le refus d'accorder, contre tous les usages parlementaires, la Présidence de la Mission à l'opposition dès lors que le rapport avait été attribué à la majorité, comme cela avait pourtant été le cas pour la commission d'enquête sur la canicule avec les remarquables résultats que l'on sait.

→ Par les excès d'un réquisitoire sans nuance, le rapport de M. Novelli démontre le contraire de ce qu'il est censé prouver. Il s'agit d'un procès instruit uniquement à charge et à la hâte, dont le contenu est directement contredit par les experts auditionnés :

- OUI, les 35H ont bien contribué, de l'aveu même du Directeur de la prévision du Ministère des finances, du Directeur de l'INSEE, de la Directrice de la DARES, à créer 350.000 emplois ;
- NON, les 35H n'ont pas coûté, comme l'ont prétendu le Rapporteur et l'ancien Ministre du Budget, 15 Mds d'euros, mais 3 fois moins si l'on tient compte des rentrées sociales et fiscales et du coûts des allègements Juppé ;
- OUI, les 35H ont encouragé une explosion de la négociation collective en multipliant par 5 le nombre d'accords d'entreprises signés sur la période ;
- NON, les 35H n'ont pas dévalorisé le travail, même si la loi Fillon a créé, en stoppant le processus, une discrimination entre les salariés selon la taille de leur entreprise.

C'est parce que les auditions ont tourné à la confusion du Rapporteur et du Président que ceux-ci ont été contraints de forcer le trait à un point tellement excessif que le rapport perd toute crédibilité et fait «pschitt» !

→ En revanche, les propositions issues du rapport sont quant à elles socialement explosives puisqu'elles ne se contentent pas de revenir sur les 35H mais sur le principe même de la durée légale du travail.



Laissant libre cour à son imagination libérale, le Rapporteur se livre à une remise en cause des 35H inacceptable pour les partenaires sociaux et les millions de salariés concernés. Pour ne prendre que deux exemples :

- les accords de branches existant pourraient être remis en cause par de simples accords d'entreprise, provoquant un émiettement du droit du temps de travail ;
- les heures supplémentaires seraient encouragées par des mécanismes d'exonération de cotisations sociales.

Mais le Rapporteur va encore plus loin puisqu'il préconise un code du travail à deux vitesses selon la taille des entreprises et suggère même de supprimer la notion de durée légale du travail, ce qui veut dire que l'on pourrait selon les entreprises travailler 35H mais aussi 40H, 42H et plus par semaine.

Il est regrettable que plutôt que de faire progresser le débat public à travers une évaluation sérieuse de l'impact économique et social des 35H, ce rapport ait au contraire servi de prétexte à la lutte des courants qui déchirent l'UMP, en étant à l'évidence inspiré par les « intégristes libéraux » que dénonçait il y a quelques jours le Président de l'Assemblée nationale lui-même.

C'est la raison pour laquelle les Députés socialistes ont voulu rétablir quelques vérités directement tirées des auditions auxquelles la Mission a procédé.

lions de salariés concernés. Pour ne prendre que deux exemples :

- les accords de branches existant pourraient être remis en cause par de simples accords d'entreprise, provoquant un émiettement du droit du temps de travail ;
- les heures supplémentaires seraient encouragées par des mécanismes d'exonération de cotisations sociales.

I - Il ressort des auditions que les 35H ont entraîné une dynamique de négociation collective sans précédent

Les auditions ont tout d'abord permis de faire justice d'une accusation : loin de se substituer à la négociation, la RTT a au contraire favorisé une formidable relance du dialogue social. Tous les partenaires sociaux en sont convenus ainsi que les représentants du Ministère du Travail.

1) Les auditions ont permis de rappeler que les lois Aubry sont intervenues dans un contexte social atone, figé par le refus obstiné du Cnpt de négocier sur la RTT.



Tous les partenaires sociaux ont confirmé que le processus de RTT engagé au lendemain de la première guerre, accéléré en 1936, de nouveau retardé entre 1945 et 1968, relancé après Grenelle, conforté en 1982, était bloqué depuis le milieu des années 80. Comment ne pas rapprocher ce blocage de la montée progressive du chômage et plus encore du temps partiel ? Entre 1985 et 1998, sur 1 million d'emplois créés, 900.000 l'étaient à temps partiel. En clair, au lieu d'une réduction collective et négociée, l'on assistait à une réduction individuelle et imposée.

Face à cette situation, les différentes tentatives de relances n'avaient produit que des maigres résultats. L'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995 n'avait débouché, comme l'a rappelé Mme Aubry lors de son audition, à la veille du sommet social de juillet 1996 que sur une vingtaine d'accords de branche (17, dont 3 seulement faisaient référence à la RTT comme moyen de créer de l'emploi). La loi du 11 juin 1996, dite loi de Robien, n'avait débouché que sur 2.300 accords en 2 ans à tel point qu'il aurait fallu deux siècles pour couvrir l'ensemble des salariés du privé par la RTT (contre 13.000 pour les 6 premiers mois de la loi Aubry I).

Interrogée sur l'opportunité de la loi par rapport à la négociation, Mme Michèle Biaggi, Secrétaire confédérale de la CGT-FO a pu ainsi par exemple rappeler que si FO est «*toujours favorable à ce qu'il y ait d'abord une négociation avant que la loi ne s'empare du résultat, (...) Force ouvrière souhaitait une telle démarche, mais celle-ci n'a pas débouché puisque le CNPF, et ensuite le Medef, ne nous ont pas facilité la tâche*» (extrait du PV de la séance du 21 janvier 2004).

2) Loin de tarir la négociation sur la réduction du temps de travail, les lois Aubry ont par conséquent permis de la relancer :

Le dispositif reposait tout d'abord sur un renvoi original et réciproque de la loi à la négociation et de celle-ci à la loi. La première loi, du 13 juin 1998, a permis la signature de 100 accords de branche, couvrant plus de 8 millions de salariés et de 15.000 accords d'entreprises comportant la création de 120.000 emplois. La seconde loi, du 19 janvier 2000, a consacré l'ampleur et le contenu de cette négociation sauf lorsqu'il y avait violation de l'ordre public social : exclusion des cadres ; non-respect du repos compensateur ou travail du dimanche.

De telle sorte qu'au 1er janvier 2002, plus de 35.000 accords par an avaient été signés intéressant 157.000 entreprises et 8,6 millions de salariés soit 53 % du total des salariés concernés – 6 mois plus tard, le mouvement était encore



accélééré : + de 10 millions de salariés concerné pour un total de 68% de salariés couverts (50% dans les – de 20 ; 22% dans les – de 10.).

C'est donc bien par la négociation qu'a été obtenue une réduction significative de la durée du travail : de 38,9 heures en 1997 à 35,6 heures fin 2003. A cette date, 79,9% des salariés à temps complet des entreprises de 10 salariés ou plus travaillaient moins de 36 heures hebdomadaires, grâce à un mouvement sans précédent de négociation.

3) Les deux lois sur la RTT ont par ailleurs contribué à faire évoluer qualitativement la négociation collective :

- **La loi a modifié le nombre et les modalités de signature des accords.** Le nombre d'accords est passé de 7.000 en moyenne par an (à travers l'obligation de négocier sur les salaires et le temps de travail, sans obligation de résultat pour les entreprises de plus de 50 salariés, loi AUROUX 1982) à 35.000. Au final, aucun observateur objectif ne peut nier la formidable relance du dialogue social que cette réforme aura permis. Ce que confirme M. Jean-Denis COMBREXELLE, actuel directeur des relations du travail au ministère des affaires sociales, du travail et de l'emploi, qui considère que : « *s'agissant du dialogue social, 200 branches sur près de 300 ont passé un accord sur les 35 heures. (...) les lois Aubry ont provoqué un accroissement très sensible du nombre des accords d'entreprise et d'établissement. On est passé d'environ 6.000 accords d'établissement à près de 35.000* ». Mme Annie FOUQUET, directrice de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique (DARES) au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité atteste quant elle « *qu'en matière de négociations d'entreprise, jamais n'avaient été signés 30.000 accords par an. Et les accords d'entreprise ont été négociés, six fois sur dix, en 2001, par un salarié mandaté, ce qui constitue, là aussi, une capacité de négociation très nouvelle*».

- **La négociation a été particulièrement stimulée dans les PMI PME** : la part des accords signés dans les entreprises de moins de 50 salariés est passée de 5 % à 45 % ; et dans le tertiaire (jusqu'à 99,6 accords sur 10 étaient conclus dans l'industrie, c'est l'inverse depuis 1999). D'après la DARES, 1ère synthèse mai 2001 : « *conclure un accord entre employeur et salarié n'est plus depuis 1999 l'apanage des grandes entreprises industrielles*». Le succès du mandatement, représentant 6 accords sur 10 signés en moyenne, a consacré cette évolution de la négociation dans les PMI PME. C'est ce que nous confirme M. François Chérèque, Secrétaire général de la CFDT : « *L'effet sur le dialogue social, y compris dans les petites et très petites entreprises, grâce à la procédure du mandatement, par les organisations syndicales, n'a pas été le moindre effet positif de la loi.* » (extrait du PV de la séance du 7 janvier 2004).

- **La négociation a favorisé l'innovation, notamment en matière d'organisation du travail.** Comme le reconnaît M Jean-Paul FITOUSSI, président



de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) : « *Les 35 heures ont d'abord développé le dialogue social, dans... pour faire émerger une autre façon d'organiser le temps de travail.* » (extrait du PV de la séance du 3 décembre 2003).

Mme Annie FOUQUET, directrice de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique (DARES) au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité ajoute également que « *la relance de la négociation d'entreprise a présenté des innovations. En particulier, un tabou a pu être levé sur un sujet qui, jusqu'alors, ne devait pas faire partie de la négociation d'entreprise, à savoir l'organisation du travail. De plus, l'expérience du mandatement a permis d'élargir les lieux et les capacités de négociation dans les entreprises qui n'avaient pas l'habitude de la présence de délégués syndicaux* » (extrait du PV de la séance du 27 novembre 2003).

C'est en revanche la loi Fillon qui a brisé le formidable mouvement de négociation engagé dont le contenu témoigne de la qualité comme l'ont dénoncé les partenaires sociaux devant la Mission, à l'instar de Mme Michèle Biaggi, Secrétaire confédérale de la CGT-FO : « *Après les deux lois Aubry, la loi Fillon est venue, au début 2003, contrecarrer l'ensemble, avec l'assouplissement des 35H et la modification du régime des heures supplémentaires. Cela a bloqué complètement les négociations, qui sont en panne ou presque* » (extrait du PV de la séance du 21 janvier 2004).

1 L'enquête emploi de l'INSEE montrait que ce temps partiel est le plus souvent contraint : 54 % des hommes et 36 % des femmes voudraient alors travailler plus. 70 % de ces emplois sont peu qualifiés, rémunérés à proportion du SMIC, associant désormais emploi et précarité, emploi et pauvreté.

Le nombre de salariés à temps partiel a été multiplié par 2 en 15 ans pour atteindre plus de 17 % des salariés au milieu des années 90. Entre 1990 et 1997, le temps partiel a augmenté de 40%. A cela s'ajoutait un temps de travail en miettes : individualisation des horaires et irrégularité de la journée de travail : 1 salarié sur 2 indique qu'il n'a pas les mêmes horaires chaque jour ; un salarié sur 4 travaille au moins un dimanche par an ; 1 sur 2 au moins un samedi par an.

II. Il ressort des auditions que les 35 heures ont bien dopé la croissance et l'emploi

Il s'agit là d'une des points les plus controversés et sur lequel, pourtant, un consensus s'est dégagé parmi les experts entendus par la Mission.

1) Les auditions ont tout d'abord permis de rappeler dans quel contexte économique et social le Gouvernement de Lionel JOSPIN avait décidé de faire feu de tout bois :

3 millions de chômeurs ; explosion du chômage de longue durée ; 25 % de jeunes au chômage ; une augmentation de 460.000 des allocataires de l'ASS et du RMI ; une quasi stagnation du pouvoir d'achat (+1 % sur 5 ans) ; une croissance plus faible en France (1,5 % l'an) que dans le reste de la zone euro



(2,1 %) : telle était la situation au printemps 1997. La RTT a été ainsi l'expression d'une volonté politique de réduire activement le chômage, ce qu'a rappelé M Jean-Paul FITOUSSI, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques, peu suspect de complaisance sur le sujet : « Avant la réduction de la durée de travail, le principal reproche adressé aux politiques de lutte contre le chômage consistait à déplorer que les mesures soient administrées à doses homéopathiques, et ne pouvaient donc atteindre leur objectif » (extrait du PV de la séance du 3 décembre 2003). L'enjeu était donc tout d'abord de relancer la croissance (augmentation du SMIC [coût de pouce de 2,3 % au 1er juillet soit une augmentation globale de 4 %] ; quadruplement de l'allocation de rentrée scolaire ; transfert des cotisations sociales salariales sur la CSG) et de l'enrichir en emplois.

2) Au total, sur la période 1997/2001, il apparaît que le pari a été tenu, pour l'essentiel, avec la création de plus de 2 millions d'emplois : La croissance est passée de 1,5 % en moyenne par an à 3 %, partagée au deux tiers en faveur de l'emploi et un tiers en faveur des salaires. En 5 ans, deux millions d'emplois nouveaux ont été créés : autant qu'au cours des 25 années précédentes, 5 fois plus que sur la période 1993/1997. M Jean-Paul FITOUSSI, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) note ainsi que « la croissance de l'emploi entre 1997 et 2000 a été considérable ». L'impact de la politique économique du gouvernement Jospin est évident puisque la France, à conjoncture internationale égale, fait un point de plus que l'Allemagne sur toute la période en moyenne par an et 0,6 % de plus que le reste de la Zone euro (elle est également meilleure sur l'emploi en 2000 : -1,8 % de chômage en France contre -0,8 pour le reste de la zone euro).

3) Dans ce cadre, tous les avis concordent pour estimer à environ 350.000 les emplois créés grâce à la RTT et à 50.000 ceux qu'elle a permis de sauvegarder.

Un calcul simple permet de distinguer la part des créations d'emploi strictement liées à la croissance et celles dues à d'autres facteurs comme l'a rappelé Jean Pisani-Ferry : de 1997 à 2000, le surplus de croissance par comparaison à 93/97 a été de l'ordre de 1,9 points par an (3,3 contre 1,4). L'augmentation de la croissance peut donc expliquer la progression de l'emploi à hauteur de 1,9 % soit 250.000 emplois par an. Or, au cours de la période, 360.000 emplois par an ont été créés contre 35.000 perdus durant la première. La part restante à trouver est donc de l'ordre de 150.000 emplois supplémentaires par an soit 750.000 emplois.

Une chose est sûre : l'explication ne vient pas de la démographie. La population active a augmenté deux fois plus vite durant cette période que sur la précédente, en particulier en raison de la suppression du service militaire (+150.000 jeunes). Si l'on retire ensuite les créations d'emplois publics (390.000), il reste un solde d'environ 360.000 emplois sur la période que l'on peut attribuer à la RTT. Ce constat est partagé par la DARES dont la Directrice nous a indiqué qu'« en valeur absolue, sur l'ensemble des salariés du secteur non marchand non agricoles, nous atteignons donc le chiffre de 350 000 emplois [créés grâce aux 35heures] fin 2002 » (extrait du PV de la séance du 27 novembre 2003), par M. Jean-Luc TAVERNIER, directeur de la Prévision



et de l'Analyse Economique au ministère des finances le confirme : « Les travaux d'évaluation rétrospective de la DARES montrent que les gains de productivité horaire induits par la RTT auraient absorbé la moitié de l'ampleur moyenne de la réduction de la durée du travail (ce qui représente 2,2% du coût) (...) Ce résultat correspondrait à la création d'environ 300 000 emplois dans le secteur privé » (extrait du PV de la séance du 19 novembre 2003), par M Jean-Michel CHARPIN, directeur général de l'INSEE : « selon ces estimations, la réduction du temps de travail a eu un effet positif sur l'emploi au cours de la période 1997-2003 de 350 000 emplois nets créés, à la suite de l'application de la loi Robien, de la loi Aubry I et de la loi Aubry II. Cela représente environ 20% des emplois nets créés sur cette période » (extrait du PV de la séance du 12 novembre 2003). Cette conviction forte est enfin partagée par M. François Chérèque, Secrétaire général de la CFDT, qui nous a affirmé que « la réduction du temps de travail représente au-delà d'une avancée sociale dans l'amélioration des conditions de travail et de la vie des salariés, un moyen d'action important pour l'emploi. (...) 350.000 emplois ont été créés directement et 50.000 sauvegardés. (...) Pour la première fois, la France a créé, sur la période 1998-2000, davantage d'emplois que ses voisins au cours de la même période. La croissance a été plus riche en création d'emplois salariés. C'est une nouveauté par rapport aux années antérieures et cela peut être attribué à la réduction du temps de travail. » (extrait du PV de la séance du 7 janvier 2004), comme par les représentants des autres organisations syndicales.

Ces chiffres sont confirmés par les différentes études menées depuis deux ans qui s'appuient sur des données microéconomiques, comme par exemple les travaux de l'OFCE :

L'exercice a consisté à comparer des entreprises de même taille et de même structure entre 98 et 2000 et de mesurer la différence entre elles en matière de création d'emplois selon qu'elles sont passées à 35 heures ou restées à 39.

Les entreprises passées à l'AUBRY 1 créent en moyenne 14,8 % d'emplois contre 3,8 % pour les autres. La différence serait donc de 11 %. Si l'on tient compte d'une dynamique au contraire plus favorable des entreprises Aubry 1, de l'ordre de 1,5 % par an avant la RTT, le différentiel s'établi à 8 %. Rapporté à l'ensemble des entreprises, cet écart représenterait à fin 2000 environ 260.000 emplois supplémentaires. Le rapport de la commission nationale de négociation collective arrivait à 300.000 emplois pour la fin 2000.

Enfin, il convient d'ajouter que le doute jeté par le Rapporteur sur la pérennité de ces emplois n'est pas fondé, c'est que lui ont répondu M. Jean-Luc TAVERNIER, directeur de la Prévision et de l'Analyse Economique au ministère des finances : « La baisse du chômage keynésien permis par la RTT pourrait avoir un impact durable sur le taux de chômage de long terme » (extrait du PV de la séance du 19 novembre 2003), comme M Jean-Paul FITOUSSI, président de l'OFCE : « Si tant est qu'il soit possible d'évaluer le nombre d'emplois créés par les 35 heures, ces emplois sont pérennes, dans la mesure où la modération salariale, réelle, a empêché le coût du travail dans l'entreprise d'augmenter » (extrait du PV de la séance du 3 décembre 2003).

4) Enfin, les auditions ont convergé pour conclure que ces résultats ont été



obtenus sans mettre en péril la compétitivité de notre économie.

Comme nous l'a indiqué M. Jean-Denis COMBREXELLE, directeur des relations du travail au ministère des affaires sociales, du travail et de l'emploi : « Dans les grandes entreprises, les 35 heures ont suscité une réflexion et une avancée en matière d'organisation du travail, qui s'est traduite par le renforcement de la productivité. Le bilan me semble globalement positif, et on a d'ailleurs pu constater l'absence de renégociations véritables à la suite de l'adoption de la loi Fillon » (extrait du PV de la séance du 12 novembre 2003). Il ajoute d'ailleurs que « les grandes entreprises ont trouvé dans les négociations sur les 35 heures l'occasion de mettre à plat un certain mode d'organisation. Il y a eu du « donnant-donnant », et les grandes entreprises ont pu renouveler leurs méthodes et leur management à cette occasion ». M. Jean-Luc TAVERNIER, directeur de la Prévision et de l'Analyse Economique au ministère des finances, ajoute de son côté « qu'il semble que la négociation sur le temps de travail ait permis dans certains cas de faire apparaître des gains de productivité auquel le processus de négociation collective n'avait pas conduit spontanément » (extrait du PV de la séance du 19 novembre 2003), et que « les gains de productivité horaire [sont] dus soit à des causes physiologiques (travailler moins longtemps permet dans une certaine mesure de travailler de façon plus intense dans le temps restant) soit à la réorganisation du travail négociée à la faveur de la RTT ».

« Au total, nous a indiqué M. Jean-Luc TAVERNIER, la combinaison de gains de productivité un peu plus importants que prévu (effet de 2,2% sur le coût salarial unitaire moyen dans le secteur marchand), d'une modération salariale légèrement plus faible qu'anticipé, et des allègements de charges supplémentaires aurait compensé presque exactement le choc de la RTT et aurait permis d'éviter une augmentation du coût salarial par unité produite dans les entreprises des secteurs concurrentiels ».

Mme Annie FOUQUET, Directrice de DARES au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, nous a ainsi indiqué « qu'en terme de compétitivité des entreprises françaises par rapport à l'étranger, une enquête de l'OCDE de juin 2003 montre que le coût relatif de la main d'œuvre dans l'industrie en France, par rapport à l'ensemble des quarante-deux pays étudiés par l'OCDE, a diminué de 17% entre 1995 et 2002, soit davantage que dans l'Union Européenne, où cette diminution représente 12%, alors qu'aux Etats-Unis ce coût relatif augmentait sur la même période de 18% » (extrait du PV de la séance du 27 novembre 2003). La Directrice de la DARES a conclu sur ce point en affirmant que « s'agissant de la question de l'équilibre micro-économique des entreprises, les conditions nécessaires pour éviter que la compétitivité des entreprises ne se dégrade ont été respectées » (extrait du PV de la séance du 27 novembre 2003).

De son côté, M. François Chérèque, Secrétaire général de la CFDT indique « qu'une multitude de formules ont été élaborées dans les entreprises pour s'adapter aux réalités. Ces aménagements ont été bénéfiques. Ils ont permis bien souvent de remettre à plat l'organisation du travail, de promouvoir de nouvelles compétences chez les salariés et de dégager ainsi de nouveaux gisements de productivité. Cela explique pourquoi la productivité des salariés



français, y compris après les 35H, soit l'une des plus élevée du monde. Les 35h n'ont donc pas, selon nous, handicapé la productivité des entreprises françaises. Les experts de Bercy, eux-mêmes, ont calculé que la hausse automatique du coût du salaire horaire –de 4,5%- a été totalement compensée, à hauteur de 1,4% par les allègements de charges, de 1% par la modération salariale et de 2,2% par l'augmentation de la productivité. » (extrait du PV de la séance du 7 janvier 2004).

III. Il ressort des auditions que les 35H ont eu un impact limité et maîtrisé sur les finances publiques

La polémique sur le coût des 35h a été à l'origine de la création de la Mission. Jusqu'alors circulaient les chiffres les plus fantaisistes venant, y compris, du gouvernement. Les travaux de la Mission permettent aujourd'hui de corriger ces assertions en apportant la démonstration que non seulement la RTT a été financée de manière équilibrée mais que les 35h restent en outre l'une des mesures de soutien à l'emploi les moins coûteuses pour le budget de l'Etat par emploi créé.

1) Les 35h ont été financées pour un coût raisonnable pour nos finances publiques. Les économistes auditionnés ont rappelé que c'est tout d'abord au niveau de l'économie tout entière que la question du financement et plus exactement du bouclage des 35 heures doit être envisagée et non pas dans un cadre strictement comptable.

La mise en place de la RTT s'inscrit en effet dans une dynamique de création d'emplois dans le secteur marchand ; celle-ci génère des recettes nouvelles, tant fiscales que sociales qui sont ristournées aux entreprises créatrices d'emplois sous forme d'allègements. Le premier équilibre enclenché est donc un équilibre macroéconomique qui, si l'on en juge par les rentrées fiscales et sociales observées et les excédents des comptes sociaux, a été globalement obtenu. Le point d'équilibre n'est en effet atteint que si le montant de l'aide par emploi est égal à la fois au niveau nécessaire pour assurer la neutralité de l'opération financière pour l'entreprise et pour la collectivité. Autrement dit, l'aide versée, doit être égale aux rentrées fiscales et sociales prévues et suffisante pour garantir à l'entreprise un passage aux 35 heures sans véritable surcoût. Cette aide d'équilibre a été évaluée par les économistes à 762,25 euros par emploi. Dans la loi Aubry, elle correspond à 1067,14 euros en moyenne par salarié soit un coût net supposé par les finances publiques de 304,90 euros par 8 millions de salariés à la date d'aujourd'hui soit 2,439 milliards d'euros.

Pierre-Mathieu Duhamel, Directeur du Budget a globalement confirmé cette analyse en évaluant à « 10,5 milliards d'euros le coût brut des dispositifs Aubry I et II », et non 15 milliards d'euros comme avancé par l'ancien Ministre du Budget en 2003 . De son côté, Jean-Luc Tavernier, Directeur du même ministère des finances chargé de la Prévision et de l'Analyse économique



chiffre à « 6 milliards d'euros » les recettes générées par les emplois créés par les 35H (« Si 300.000 emplois ont été créés ou préservés, ils entraînent une amélioration du solde public de l'ordre de 6 Mds d'Euros via une hausse des rentrées de cotisations sociales et des impôts indirects, ainsi que des économies sur les dépenses d'indemnisations du chômage [2,8Mds d'Euros de cotisations supplémentaires, 3,1Mds d'Euros d'économies sur l'assurance chômage, à 0,5Md d'Euros de recettes fiscales supplémentaires au titre de la TVA uniquement], extrait du PV de la séance du 19 novembre 2003).

Il faut donc distinguer entre un coût brut des 35H – 10,5 milliards d'euros, et le coût net qui doit être ramené à 4,5 milliards d'euros ce qui réduit de plus de moitié la facture reprochée aux 35H le 9 mars dernier dans la Figaro par M. Ollier! Le coût net par emploi des 35H s'élève donc à lui à 13.000 euros, selon l'administration elle-même, à comparer avec le coût par emploi du CIE (45.000 euros) et le coût par emploi de la ristourne accordée aux restaurateurs (50.000 euros [1,5 milliards d'euros de ristourne pour moins de 30.000 emplois attendus]). Rappelons que le coût de la ristourne Juppé s'élève à 30.000 par emploi créée. Pour être complet, il conviendrait de déduire du coût brut la part des allègements Aubry correspondant à la reprise de la ristourne Juppé, soit 2,6 mds d'euros : le coût net des 35h n'est plus alors que de 1,9 mds d'euros.

En outre, le coût des 35 heures dans le financement du FOREC doit être relativisé en raison du poids persistant de l'allègement Juppé. Le FOREC a été créé dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale en 2000 : son équilibre devait être assuré par les versements des comptes sociaux (sur 750 euros : 380 euros vont à l'UNEDIC, 230 euros aux comptes sociaux et le reste au budget de l'Etat) de la contribution sociale sur les bénéficiaires et de la TGAP. Le budget du FOREC avait été fixé à 10 milliards de francs pour 2000 (à terme : 16 milliards d'euros dont 6 milliards d'euros au titre de la ristourne et 10 milliards au titre de la RTT, à raison de 6 milliards d'euros pour la partie structurelle et 3,8 milliards pour la partie bas salaires), la contribution des organismes sociaux ayant été fixée à 1,9 milliards d'euros). Le refus des partenaires sociaux a conduit le gouvernement à substituer à leur participation la totalité des droits sur les alcools perçus par le FSV et une partie des droits sur le tabac (2 milliards d'euros), la montée en charge plus rapide des 35 heures (+ 750 millions d'euros) et le moindre rendement de la CSG et de la TGAP ont abouti à un déficit de 2 milliards d'euros non remboursés à la Sécurité sociale. Sur 2001, l'équilibre s'est établi à 14,3 milliards d'euros dont la moitié au titre de la ristourne Juppé qui coûte aussi chère que les allègements Aubry liés à la RTT. Il est donc faux de faire porter à la RTT le poids du déséquilibre du FOREC.

2) Il est clair que la déconnexion des allègements de la RTT va réduire en revanche l'effet emploi et augmenter le coût pour la collectivité de chaque emploi créé.

Il n'est d'ailleurs plus possible de parler de « coût » des 35h puisque le mécanisme sur lequel elles reposaient a été démantelé. La loi Fillon a en effet depuis 2001 supprimé tout lien entre l'attribution des allègements de cotisa-



tions et le passage de l'entreprise bénéficiaire aux 35h. Il conviendrait désormais de parler du « coût » des allègements Fillon pour lesquels nous ne disposons aujourd'hui d'aucune estimation de l'impact net faute de mesure de son effet sur l'emploi. Les analyses disponibles laissent craindre cependant que l'effet emploi reste limité pour une dépense publique élevée. Les études menées montrent que les allègements sont plus efficaces lorsqu'ils sont couplés à la RTT. M Jean-Paul FITOUSSI, président de l'OFCE note ainsi que « le plein effet d'une politique d'allègement des charges n'apparaît pas avant dix ans. Or, je ne connais pas de modèle permettant de raisonner sur dix ans de façon crédible » (extrait du PV de la séance du 3 décembre 2003). Il ajoute en outre : « Quel aurait été l'effet des allègements de charge s'ils n'avaient pas été conditionnés aux 35 heures ? Nos évaluations nous indiquent qu'ils auraient créé deux fois moins d'emplois sur la période de quatre ans que nous considérons ».

A l'appui de cette analyse, l'OFCE dans une étude de 2001 a établi une comparaison intéressante. Le surcoût de l'allègement par rapport à l'aide d'équilibre peut en effet être analysé comme un allègement supplémentaire financé par un déficit public (2 milliards d'euros). Associé à une baisse de la RTT de 2 heures (-5,4 %) et à une aide de 10 milliards d'euros, elle créerait au total 302.000 emplois pour 9 millions de salariés dans les entreprises de plus de 20 salariés et coûterait 6.550 euros par emplois à la collectivité. Alors qu'un allègement de cotisation de 840 euros sans RTT coûterait 7,6 milliards d'euros et rapporterait 124.000 emplois pour un coût par emploi de 16.000 euros. Cette analyse permet également de calculer la part respective des allègements et de la RTT : celle-ci permet de tripler l'effet emploi et de diminuer de moitié le coût.

IV. Il ressort des auditions que les 35H ont eu un effet positif sur les conditions de vie et de travail de la très grande majorité des salariés.

La méthode est éprouvée qui consiste à justifier la remise en cause des garanties sociales au motif que celles-ci auraient en réalité des effets pervers, contraires aux objectifs affichés. Ainsi le SMIC jouerait contre l'embauche des salariés non qualifiés et les lois limitant les licenciements décourageraient en réalité l'embauche. Le rapport tente de la même manière de faire croire que la RTT se serait accompagnée d'une dégradation des conditions de travail et des salaires.

Plusieurs enquêtes dont celle menée par la CFDT auprès de 42.000 salariés, pas moins, « a tout de même démontré que les trois quarts d'entre eux ne souhaitaient pas revenir aux 39H. » (M. François Chérèque, Secrétaire général de la CFDT – extrait du PV de la séance du 7 janvier 2004). Mme Michèle Biaggi, Secrétaire confédérale de la CGT-FO constate elle-même que « lorsque la mise en place du dispositif a pu se faire correctement, la réduction du temps de travail fonctionne maintenant de manière satisfaisante » (extrait du PV de la séance du 21 janvier 2004).



M. Michel Lallement, professeur au Conservatoire national des arts et métiers, note de son côté « qu'une fois révolu le temps d'apprentissage individuel et collectif du passage aux 35H, le refus de faire marche arrière est généralisé. » (extrait du PV de la séance du 20 novembre 2003). Il poursuit son propos en indiquant que « depuis le début des années 80, on assiste à une transformation assez forte des conditions de travail dans l'entreprise. (...) C'est dans ce contexte qu'ont été mises en œuvre les 35H. Il est donc très délicat d'imputer une relation causale simple entre ces dernières et les transformations des conditions de travail. » (extrait du PV de la séance du 20 novembre 2003).

Les insatisfactions des salariés restent très limitées comme le note M. Roland Metz : « A l'occasion de notre 47ème congrès nous avons remis un questionnaire à nos délégués dont le résultat est sans ambiguïté : 70% donnaient une appréciation positive, 20% une appréciation négative et 10% estimaient que rien n'avait réellement changé. Les appréciations négatives concernent, pour l'essentiel, des entreprises où, soit la réduction du temps de travail n'était pas intervenue, soit était intervenue dans des conditions très insatisfaisantes, en donnant le sentiment, non pas d'une véritable réduction du temps de travail, mais d'un simple aménagement de celui-ci, voire même, dans certains cas, d'une aggravation des conditions de travail » (extrait du PV de l'audition du 21 janvier 2004).

S'agissant des conditions de travail, Il existe différents moyens de vérifier l'incidence de la RTT.

La première réside dans le fait que les salariés passés aux 35 heures ont bel et bien bénéficié d'une réduction effective de leur temps de travail, ce qui constitue en soi et sans conteste, une amélioration des conditions de vie et de travail. Ce sont ainsi 9,7 millions de salariés qui sont aujourd'hui passés à 35 heures.

La deuxième réside dans le contenu des accords et les modalités de réduction du temps de travail : Celle-ci se traduit majoritairement par l'attribution de jours de congé supplémentaires (un tiers) de demi-journées ou journées non travaillées sur la semaine ou la quinzaine (37 %). La réduction de la durée du travail sur la journée ne concerne que 24 % des salariés, surtout dans les PME. Certes, 23 % des accords font référence à la modulation (contre 8 % auparavant). Celle-ci est désormais plus simple (un système au lieu de 3) mais est par ailleurs fortement encadrée par la loi et par la négociation. Si elle concerne 23 % des accords, seul 18 % des salariés indiquent être dans la pratique réellement modulés. Sachant que 5 % des salariés qui travaillent le samedi n'y travaillaient pas auparavant.

La troisième consiste à interroger les salariés eux-mêmes, ce qu'a fait la DARES dans son enquête « RTT - Modes de vie » conduite fin 2000 et début 2001 auprès de 1.628 salariés :

> 59 % des salariés considèrent que la réduction du temps de travail a eu un



effet positif sur leurs conditions de vie et de travail (contre 13 % seulement un effet négatif).

> Les cadres sont plus nombreux (64 %) à partager ce sentiment mais les non qualifiés sont aussi largement majoritaires dans cette idée (57,2 %) contre respectivement 6,7 et 15,4 %.

> Le jugement porté sur les conditions de travail est plus nuancé :

* 46 % considèrent tout de même qu'il n'y a pas eu de changement dont 48 % des non qualifiés, les pourcentages positifs et négatifs s'équilibrent sauf pour les femmes non qualifiées (20% contre 35 %).

* Dans ce jugement, les conditions de négociation et de mises en œuvre des accords sont déterminantes : d'autant plus positif que l'accord est intervenu dans le cadre de la loi Aubry 1 ou 2, moins favorable lorsque l'accord n'est pas aidé ou lorsqu'il s'agit d'un accès direct. Plus positif lorsque les salariés ont été consultés.

* Ce jugement partagé s'explique pour l'essentiel par un sentiment d'intensification du travail ressenti par 1 salarié sur 10 compensé par une baisse de la durée effective : l'augmentation des effectifs constitue ainsi le point névralgique.

* Enfin, une étude menée par Dominique MEDA (Travail et emploi n° 90 avril 2002) fait clairement ressortir que le plus fort mécontentement est ressenti par les salariés, le plus souvent les femmes non qualifiées, déjà soumis à des horaires variables alors que les salariés soumis à des horaires réguliers qui ont bénéficié de jours de congés ont le plus apprécié.

Au fond, seule une petite minorité de salariés a le sentiment d'une dégradation de ses conditions de vie et de travail : il s'agit de ceux dont la flexibilité était déjà la plus forte. La réponse ne passe donc pas par une déréglementation supplémentaire mais par une meilleure intégration de ces salariés dans le cadre syndical. La loi FILLON ne va pas dans le bon sens puisqu'elle réduit le champ de la négociation.

M. François Chérèque, Secrétaire général de la CFDT a conclu sur ce sujet en indiquant que « la réduction du temps de travail a amélioré la qualité de vie, a apporté du temps pour les loisirs et permis une meilleure conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. » (extrait du PV de la séance du 7 janvier 2004). Pour M. Michel LALLEMENT, professeur au Conservatoire national des arts et métiers, « la principale bénéficiaire des 35H est la famille. Ayant plus de temps, les salariés en ont accordé davantage à leurs proches ou à leurs activités familiales et domestiques. » (extrait du PV de la séance du 20 novembre 2003).

S'agissant des salaires, le leitmotiv du rapporteur a été de prétendre que les salariés auraient été financièrement pénalisés par la RTT. Deux rappels permettent de s'opposer à cette allégation :

- La majorité est tout d'abord fort mal placée pour se poser en donneur de leçons sur la question des salaires : une rapide comparaison entre les périodes 1993/1997 et 1997/2000 permet d'établir la vérité. Dans cette période, le pouvoir d'achat du salaire net par tête dans le secteur concurrentiel avait progressé d'à peine 1 %. A cette différence près qu'il avait enregistré une perte de 4,1



% entre 1993 et 1997 et une progression de 5,1 % au cours des 4 années suivantes (Cf. DARES) soit un taux de progression plus fort que le reste de l'UE, Grande Bretagne exceptée.

- Il est par ailleurs faux de dire que la RTT s'est faite au détriment des salaires :

> Tout d'abord, parce que s'agissant du SMIC, la loi avait expressément prévu le maintien de la même rémunération en dépit de la réduction du temps de travail mais l'avait par ailleurs assortie d'un mécanisme d'indexation associée à la croissance.

> Ensuite, parce que dans 98 % des cas, la mise en place des accords de RTT s'est accompagnée du maintien des salaires sous forme de prime ou de hausse du salaire horaire. Certes, cette compensation s'accompagne d'un gel des salaires pour un tiers des salariés et d'une modération salariale pour 14 % d'entre eux. Ce qui signifie que la moitié des entreprises a recourt à cette méthode pour financer son passage aux 35 heures en limitant cette clause en moyenne à deux ans. A s'en tenir à cette observation, on pourrait considérer que la contribution de la moitié des salariés à la RTT est équivalente à la moitié de la progression du pouvoir d'achat sur la période soit environ 2,5 %.

> Mais ce calcul rapide est démenti par l'analyse microéconomique menée par la DARES : comparant l'évolution des salaires dans les entreprises passées à 35 heures avec celle observée dans les entreprises de même structure, restées à 39 heures, la DARES relève que l'écart mesuré n'est plus alors que de 0,8 % de perte de progression du pouvoir d'achat sur 18 mois. Le coût du compromis en échange de plus de temps et d'emploi, est donc limité et sans proportion avec les commentaires que vous en faites : personne n'y a perdu, tous les salariés ont progressé en pouvoir d'achat, à un rythme moins rapide pour la moitié des salariés passée à 35 heures. Si l'on s'en réfère au salaire de base ouvrier, la progression du pouvoir d'achat sur la période 98/2001 serait de 8,1 % : l'effet modération de la RTT étant évalué à 0,8 un salarié passé aux 35 heures aurait connu une progression de +7,3 % au lieu de 8,1.

> On fera observer que la perte de salaire peut également résulter de la diminution des heures supplémentaires : mais outre le fait que la baisse des heures supplémentaires peut être autant liée au ralentissement de l'activité qu'à la réduction du temps de travail, la DARES révèle que la part des heures supplémentaires mensuelles est restée stable (0,9 %) ce qui dément l'hypothèse d'une perte de revenus liés aux 35 heures ou aux heures supplémentaires. Ceci posé, il s'agit là de données générales qui n'excluent pas des cas particuliers (nombre d'heures supplémentaires par salariés 23/24heures ; heures supplémentaires par salariés faisant des heures supplémentaires 52 à 58, 30% des salariés font des heures supplémentaires ; baisse du nombre des heures supplémentaires selon que l'on est à 35H ou à 39H : - 10 heures soit une perte de rémunération de 0,6 points).

Au total, et ces données sont sans doute les plus éloquentes, la croissance a progressé de 3 % par an entre 1997 et 2001 se partageant à hauteur de 2 points pour l'emploi et de 1 point pour les salaires. Depuis, la politique conduite par le gouvernement de M. Raffarin a eu pour conséquence d'amplifier la chute de la croissance.



V. Il ressort des auditions que les 35H n'ont pas contribué à dévaloriser le travail.

Tout au long des auditions, le rapporteur et le président n'ont eu de cesse d'obtenir des personnalités auditionnées la confirmation que les 35h se seraient traduites par une dévalorisation du travail, une perte du goût de l'effort : ces préjugés sont tenaces. Déjà la loi des 40h suscitait les mêmes accusations :

« La loi des 40H combinée avec l'instauration d'un sous secrétariat d'Etat aux loisirs, était à la base d'une charge imaginée contre moi. On me reprochait d'avoir fait perdre le goût du travail aux ouvriers français et d'avoir encouragé chez eux ce que des personnages officiels ont appelé l'esprit de jouissance et de facilité (dixit Léon Blum au Procès de Riom). C'est le même leitmotiv que l'UMP a repris depuis Monsieur Fillon, lors du débat parlementaire en 2002, jusqu'aux commissaires UMP de cette mission.

M. Michel Lallement, professeur au Conservatoire national des arts et métiers est très clair sur ce point lorsqu'il affirme : « Il y a 200 ans, 70% du temps de vie d'un Français était capté par le travail, contre 50% il y a un siècle et 20% aujourd'hui. Le fait de passer de 39 à 35H joue donc marginalement sur le temps de travail global d'un Français et ne représente qu'une très faible augmentation de son temps libre. Sur la base de ces chiffres, il est difficile de déduire mécaniquement que les 35H ont été un vecteur de dévalorisation du travail » (extrait du PV de la séance du 20 novembre 2003). Ce que confirme pleinement M. Jean Viard, sociologue et Directeur de recherche au CNRS : « en 1900, dans les milieux populaire, [sur une durée de vie moyenne] le travail représentait 200.000 heures, le sommeil 200.000 et il restait 100.000 heure pour le reste. Aujourd'hui, nous sommes dans une société où l'on consacre en moyenne 67.000 heures au travail, 400.000 heures au temps libre, environ 200.000 heures au sommeil et environ 30.000 heures aux études. Ce mouvement de fond est lié, bien évidemment, à l'allongement de la vie, élément tout à fait fondamental, mais aussi à la réduction du temps de travail. Sur la courbe que je viens de dessiner, il faut néanmoins reconnaître que les 35H se remarquent à peine dans ce phénomène de diminution massive du temps de travail » (extrait du PV de l'audition du 29 janvier 2004).

Valoriser le travail, n'est-ce pas d'abord et surtout créer de l'emploi ?

Il est paradoxal de prétendre que la RTT a contribué à dévaloriser le travail. Si le travail est un facteur d'intégration, s'il permet aux salariés d'acquérir une autonomie, c'est parce qu'il s'accompagne de l'acquisition d'un revenu et c'est l'exercice d'une activité professionnelle qui permet à chacun de voir reconnaître son utilité sociale. A cet égard, le Gouvernement de Lionel Jospin et la RTT ont plus fait pour valoriser le travail en créant 2 millions d'emplois, que tous les gouvernements auxquels Monsieur Fillon a participé et même Monsieur Chirac : sous les différents gouvernements auxquels a participé Monsieur Chirac depuis 1967, le chômage a augmenté au total de :

- > +180.000 entre 67 et 74 ;
- > +521.000 pendant les 2 années où il a été Premier ministre entre 74 et 76 ;
- > +150.000 entre 86 et 88 ;
- > +159.000 lorsqu'il a nommé Monsieur Juppé Premier ministre ;



> + 200.000 sous les deux premiers gouvernements de M. Raffarin.
A tel point que l'on pourrait dire que Monsieur Chirac est le Monsieur 1,2 million de chômeurs en plus.

Dès lors, il faut refuser le raisonnement moralisateur qui laisserait entendre qu'il serait honteux de travailler moins

> la baisse du temps de travail s'est toujours accompagnée d'une amélioration de la productivité par tête : en clair, travailler moins c'est aussi travailler mieux.

> la durée moyenne de travail en Europe (source Eurostat) est ainsi de 36,4 heures ce qui nous place au même niveau que la plupart de nos partenaires.

> la RTT, parce qu'elle a soutenu l'emploi, s'est traduite par une augmentation du nombre total d'heures travaillées de 9 % durant le gouvernement Jospin alors qu'il avait baissé dans la période 93/97.

> la valeur du travail est étroitement liée à la qualité de l'emploi et au niveau de la rémunération, c'est à dire d'abord à une action en profondeur contre la précarité et le temps partiel subi que vous voulez au contraire encourager.

Le véritable enjeu est ailleurs et il a été rappelé par de nombreux intervenants. La RTT a servi de révélateur à un malaise latent depuis une vingtaine d'années : la dégradation sensible des conditions de travail liée à la montée du stress que la réduction journalière du temps de travail a permis d'ailleurs de corriger. Il est regrettable que le rapport de la mission ait choisi de l'organiser.

Conclusion

Il est regrettable que le parti pris adopté par le Rapporteur ne permette pas d'engager à ce stade une vraie réflexion. S'il est légitime de discuter de l'opportunité de la RTT, il n'est pas douteux en revanche que celle-ci ait contribué à la création d'emplois pour un coût limité au regard des milliards d'euros engagés dans des politiques de baisse de cotisations sans contrepartie. De même, la réticence du Président de la République à répondre aux impatiences de sa majorité apporte l'éclatante démonstration que les 35h sont bien acceptées par les Français, qui ne souhaitent pas leur remise en cause.

Les conclusions du rapport sont à cet égard, éclairantes tant elles sont paradoxales : ou bien le jugement calamiteux porté sur la RTT est fondé et alors pourquoi ne pas en demander l'abrogation pure et simple ? Ou bien ce jugement pêche par excès et par esprit polémique et alors ce sont les conclusions tout entières de la mission qui sont sujettes à caution ! Au total, l'observateur attentif ne pourra pas ne pas voir dans ce rapport tous les éléments d'un faux procès instruit de manière polémique sur fond de lutte d'influence entre les différents courants de l'UMP. Comment ne pas y voir aussi une occasion manquée pour faire progresser le débat public ?

Un rapport manichéen laisse sans réponse les questions pendantes : la RTT et l'hôpital, la situation des salariés des petites entreprises pénalisées par les lois Fillon et plus globalement la question des conditions de travail dont la dégradation perceptible depuis le milieu des années 80 et dont les 35h ont servi de révélateur attendent toujours leur solution.