



N° 2436

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 décembre 2014

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE
sur l'impact sociétal, social, économique et financier
de la réduction progressive du temps de travail

Président

M. THIERRY BENOIT,

Rapporteure

MME BARBARA ROMAGNAN,

Députés

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DE M. THIERRY BENOIT, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	9
INTRODUCTION ET SYNTHÈSE	11
PREMIÈRE PARTIE – LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL EST UNE TENDANCE DE LONG TERME DES ÉCONOMIES QUI SE DÉVELOPPENT	17
I. UNE TENDANCE HISTORIQUE DE LONG TERME OBSERVÉE DANS TOUS LES PAYS INDUSTRIALISÉS	17
A. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE SPONTANÉETRAVAIL A JUSQU'À PRÉSENT ÉTÉ CONCÉDÉE ET NON PAS	17
1. Les Gouvernements libéraux du XIX ^e siècle ont concédé des réductions légales du temps de travail aux enfants puis aux femmes.....	17
2. Les salariés adultes ont du se coaliser pour obtenir de travailler moins de 10 heures par jour et de 60 heures par semaine	18
3. Les syndicats ouvriers sont parvenus à donner une audience mondiale à leurs revendications pour la réduction du temps de travail.....	21
B. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL EST UNE TENDANCE MONDIALE DIVERSEMENT INSCRITE DANS LE DROIT	23
1. Le droit international limite les durées maximales de travail à des niveaux qui sont restés relativement élevés.....	23
2. Les normes internationales de temps de travail sont davantage respectées dans les pays industrialisés que dans les pays émergents.....	26
3. En deçà des maxima internationaux, trois obligations complémentaires sont utilisées pour baisser légalement le temps de travail des salariés.....	28
a. Le repos compensateur	29
b. Les congés payés	31
c. La tarification différenciée des heures de travail.....	32
4. Les législations nationales du travail s'affaiblissent tandis que l'individualisation des normes restaure l'autonomie du contrat	33

5. Des limites méthodologiques qui rendent plus difficiles les comparaisons internationales	36
a. Plusieurs définitions de la durée du travail rendent les comparaisons internationales peu pertinentes	36
b. Il faut surtout tenir compte de la part du temps partiel, très variable d'un pays à l'autre	39
II. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL S'EST EXERCÉE EN FRANCE PAR DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES IRRÉGULIÈRES ET SANS DIMINUTION DES SALAIRES	41
A. APRÈS 1919 ET À L'EXCEPTION DE 1968, LE TEMPS DE TRAVAIL LÉGAL DES SALARIÉS A ÉTÉ RÉDUIT PAR DES MAJORITÉS DE GAUCHE	41
B. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL PRESCRITE PAR LES LOIS AUBRY A ÉTÉ ASSORTIE D'AMÉNAGEMENTS ET DE COMPENSATIONS FINANCIÈRES	45
1. Après la récession de 1993, des élus de tous bord tentent de favoriser l'emploi par la baisse du temps de travail	45
2. Une baisse générale est préparée par le Gouvernement de M. Lionel Jospin.....	47
3. Le passage à la norme des 1 600 heures annuelles se fait par deux lois successives..	48
4. Les entreprises qui augmentaient l'emploi peu qualifié en réduisant le temps de travail payaient moins de cotisations.....	53
5. La réduction du temps de travail s'est appliquée inégalement mais les jours de repos supplémentaires dits de RTT sont « entrés dans les mœurs »	55
6. La mise en œuvre des 35 heures dans la fonction publique a fait l'objet d'accords spécifiques	60
C. LA POLITIQUE D'EMPLOI PAR LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL A ÉTÉ INTERROMPUE, ENTRE 2002 ET 2012, AU PROFIT D'UNE INCITATION AUX HEURES SUPPLÉMENTAIRES	64
D. CES POLITIQUES SE SONT INSCRITES DANS UN MOUVEMENT PLUS GÉNÉRAL DE TRANSFORMATIONS DU CADRE DE TRAVAIL ET DE VIE	65
E. DES DIFFICULTÉS D'ORDRE MÉTHODOLOGIQUE COMPLEXIFIENT L'ÉVALUATION DES EFFETS DE LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL	68
1. La mesure de la durée du travail est une science imprécise.....	68
2. Certaines données disponibles sont incomplètes ou imprécises	69
DEUXIÈME PARTIE – DANS L'ÉVALUATION DES LOIS DE RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL, DES FAITS SAILLANTS SE DÉGAGENT	71
A. LA PÉRIODE 1997-2002 EST CARACTÉRISÉE PAR DES CRÉATIONS MASSIVES D'EMPLOIS	71
1. Le nombre de chômeurs a beaucoup diminué entre 1999 et 2001	71
2. La pertinence d'une politique de RTT face au temps partiel	72

3. La croissance était élevée pendant la période de mise en œuvre de la législation sur le temps de travail.....	73
4. Les créations d'emplois entre 1997 et 2001 ont atteint un niveau exceptionnel dans l'histoire économique française.....	74
5. La baisse du chômage est d'autant plus notable que la population active a augmenté sur la période	77
B. LES LOIS AUBRY ONT CONTRIBUÉ DE FAÇON IMPORTANTE AUX CRÉATIONS D'EMPLOI	79
1. Les premières prévisions des effets sur l'emploi des lois Aubry faisaient espérer la création de 700 000 postes.....	79
2. Une étude macro-économique extrapole la création de 320 000 emplois entre 1998 et 2001	80
3. Des études micro-économiques commandées par la DARES confirment la création de 350 000 emplois	82
4. Controverses sur les effets de la réduction du temps de travail : création d'emploi ou augmentation du coût du travail et pertes de compétitivité ?	85
5. Après les lois Aubry, les baisses de cotisations patronales sont devenues l'instrument principal de la politique de l'emploi.....	88
C. LES LOIS DE RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL SONT-ELLES RESPONSABLES DE LA PERTE DE COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE ?	89
1. Le diagnostic partagé par les organisations patronales et syndicales sur la compétitivité indique qu'il n'y a pas eu de dérive des coûts salariaux unitaires ...	90
2. La compétitivité coût s'est améliorée de 1997 à 2002 et ce n'est qu'à partir de 2004 que l'évolution s'inverse, notamment vis-à-vis de l'Allemagne	94
3. Les comptes des entreprises n'ont pas été dégradés par les 35 heures	96
4. Les 35 heures ont amélioré la productivité horaire industrielle.....	97
5. Mais les gains de productivité n'ont pu compenser la forte appréciation de l'euro à partir de 2002.....	98
6. Les industries européennes se sont adaptées à cette appréciation par des stratégies divergentes	100
7. L'industrie française a réduit l'offre intérieure et s'est redéployée à l'international...	100
8. Les responsables d'entreprises entendus par la commission ne souhaitent pas remettre en cause les 35 heures	101
D. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL A EU UN COÛT MODÉRÉ POUR LES FINANCES PUBLIQUES, COMPENSÉ PAR DES RECETTES SUPPLÉMENTAIRES ET DE MOINDRES DÉPENSES DE TRANSFERT ..	105
1. Les conséquences financières des lois Aubry ont été évaluées en 2004.....	105
2. Le coût budgétaire brut des allègements de cotisations des lois Aubry.....	106
a. Un scénario de coût « conventionnel », reposant sur deux périodes distinctes.....	108
b. Un scénario de coût « total », qui reprend simplement la chronique de coût des allègements généraux sur la période 2003-2014.	108

3. Quand on tient compte des effets induits, le coût net « ex-post » des Lois Aubry pour les finances publiques s'élève à 2,5 milliards.....	110
4. Un bilan macroéconomique détaillé des lois Aubry, réalisé avec les modèles de l'OFCE, conduit à des résultats voisins de ceux évoqués par le directeur du Budget	111
E. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LE SECTEUR PUBLIC S'EST FAITE À EFFECTIFS CONSTANTS SAUF À L'HÔPITAL	113
1. Le temps de travail et les effectifs dans les fonctions publiques ont été peu modifiés en pratique.....	113
2. La réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale est mal connue	116
3. Le passage aux 35 heures dans la fonction publique hospitalière a été difficile et parfois mal vécu	117
4. L'impact budgétaire des 35 heures devait être réduit dans la fonction publique d'État.....	119
5. Les entreprises publiques pratiquaient déjà les 35 heures et se sont adaptées aux lois Aubry à un coût relativement limité	120
F. L'EFFET DYNAMIQUE DE LA MISE EN PLACE DES 35 HEURES SUR LA NÉGOCIATION COLLECTIVE.....	121
1. Les lois Auroux : le « point de bascule » dans les liens entre temps de travail et négociation collective.....	121
2. Les lois Aubry I et II : un « coup de fouet » en faveur du dialogue social	122
3. Les réticences actuelles à modifier les équilibres négociés	125

TROISIEME PARTIE - LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL (RTT) EST ÉGALEMENT UN FACTEUR DE PROGRÈS SOCIAL 127

I. LA RTT A PERMIS UNE AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE EN DEHORS DU TRAVAIL..... 127

A. LA RTT A FAIT NAÎTRE UN SENTIMENT GÉNÉRAL D'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE, SANS REMETTRE EN CAUSE LA VALEUR ACCORDÉE AU TRAVAIL 128

- 1. Les Français portent une appréciation globalement positive de l'incidence de la RTT sur la qualité de vie hors travail..... 128
- 2. La RTT est perçue comme un acquis social..... 131
- 3. La RTT n'a pas remis en cause l'attachement des salariés au travail..... 133

B. LA RTT N'A PAS TRANSFORMÉ LA STRUCTURE DE L'OCCUPATION DU TEMPS LIBRE, ELLE A SURTOUT CONTRIBUÉ À L'ÉPANOUIR 134

- 1. Un surcroît de temps libre partiellement mis à profit pour les loisirs..... 134
- 2. La structure de l'utilisation du temps libre a peu évolué avec la RTT

 - a. Les aspirations sociétales exprimées avant la RTT n'ont pas été entièrement réalisées..... 136
 - b. Une société de « temps choisi » s'est développée

C. LA FAMILLE A ÉTÉ LA PRINCIPALE BÉNÉFICIAIRE DE LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL, ENTRAINANT MÊME UN DÉBUT DE RÉALLOCATION DES TEMPS DE TRAVAIL ET DE SOINS ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES	140
1. La RTT a facilité la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle	141
2. La RTT a opéré un rééquilibrage des tâches parentales.....	143
3. L'accomplissement des tâches domestiques reste l'apanage des femmes	145
a. La persistance d'une inégale répartition des tâches domestiques.....	145
b. La faute au temps partiel ?	147
D. MAIS LA SATISFACTION À L'ÉGARD DES AMÉLIORATIONS SOCIÉTALES ENCOURAGÉES PAR LA RTT DÉPEND ÉTROITEMENT DE SES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE	148
1. Une appréciation différenciée en fonction des conditions de négociation et de mise en œuvre des 35 heures.....	149
2. Les jeunes générations se montrent plus sensibles à l'incidence des 35 heures sur leurs conditions de vie.....	149
3. L'appréciation de la réduction du temps de travail varie en fonction du sexe, de la catégorie socioprofessionnelle et de la présence d'enfants	151
a. Entre hommes et femmes	151
b. En fonction de la catégorie socioprofessionnelle	153
c. En fonction de la structure familiale.....	154
II. L'OBJECTIF D'AMÉLIORATION GÉNÉRALE DES CONDITIONS DE TRAVAIL AU REGARD DE LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL.....	156
A. LA DERNIÈRE ENQUÊTE « CONDITIONS DE TRAVAIL », RÉALISÉE EN 2013, MET EN ÉVIDENCE UNE DÉGRADATION CONTINUE DES CONDITIONS DE TRAVAIL DEPUIS LES ANNÉES 1980, AVEC UNE PARENTHÈSE ENTRE 1998 ET 2005.	157
1. Les 35 heures ont pu contribuer à l'intensification des conditions de travail observée.....	157
a. Une exigence accrue de polyvalence	160
b. La « chasse aux heures improductives »	161
c. De multiples facteurs responsables de la dégradation des conditions de travail	162
2. Certains secteurs d'activité ou catégories d'entreprises ont plus fortement subi l'intensification des conditions de travail	163
a. Le difficile passage aux 35 heures dans les TPE et PME	163
b. Les crispations liées à l'intensification des conditions de travail à l'hôpital	164
3. L'importance du contexte dans lequel s'est opérée la RTT	165
a. Une dégradation liée à l'état du marché de l'emploi local et au pouvoir de négociation des salariés.....	165
b. Le paradoxe des cadres au forfait jours	166

B. IL CONVIENT MAINTENANT DE REPENSER LES MODALITÉS DE NÉGOCIATION ET D'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DU TEMPS DE TRAVAIL	168
1. Refonder la politique du temps de travail	168
2. Encourager et approfondir les négociations relatives aux conditions de travail	169
a. L'accord national interprofessionnel sur la qualité de vie au travail	170
b. Choisir un niveau de négociation adapté	171
3. Satisfaire des demandes variées	173
a. L'exemple de la journée de douze heures à l'hôpital	174
b. Le forfait jours	175
c. L'organisation du temps de travail à l'heure des nouvelles technologies.....	176
CONCLUSION	179
I. LES 35 HEURES : UN BILAN RELATIVEMENT CONSENSUEL	179
1. Une politique économiquement efficace.....	179
2. Un acquis social incontestable	179
II. UNE RÉFLEXION NÉCESSAIRE POUR ATTÉNUER CERTAINS EFFETS NÉFASTES	180
III. LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL PEUT ÊTRE POURSUIVIE EN TIRANT LES LEÇONS DU PASSÉ	181
1. Des résultats économiques et sociaux reproductibles ?	181
a. Un soutien politique à la croissance économique.....	181
b. Réduire le temps de travail pour protéger l'emploi existant	182
c. Demain, vers les 32 heures ?	183
d. Clarifier les rôles respectifs de la loi et de la négociation dans la définition des normes sociales.....	184
2. Viser l'amélioration des conditions de travail	185
3. Trouver le bon équilibre entre temps de travail et qualité de vie.....	185
TRAVAUX EN COMMISSION	189
CONTRIBUTIONS	219
COMPTES RENDUS DES RÉUNIONS ET AUDITIONS ET LISTE DES PERSONNES ENTENDUES LORS DES DÉPLACEMENTS	241
ANNEXES	247
ANNEXE 1 : RÉOLUTION CRÉANT LA COMMISSION D'ENQUÊTE	247
ANNEXE 2 : COMPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	249

AVANT-PROPOS DE M. THIERRY BENOIT, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Proposée par le groupe UDI en mai 2014, la Commission d'enquête sur l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail s'est fixé deux objectifs prioritaires :

– établir un diagnostic des réformes successives ayant impacté la durée du temps de travail ;

– formuler des propositions constructives afin de concilier exigences de performance économique, compétitivité, cohésion sociale et épanouissement personnel.

Accueillant des députés et des intervenants de sensibilités diverses, la Commission a aussi souhaité privilégier une réflexion globale sur la question du temps de travail à une approche trop restrictive qui se limiterait à la seule analyse de la durée légale hebdomadaire.

De nombreux experts, représentants de la société civile ou chefs d'entreprises, représentants syndicaux, mais aussi des responsables politiques et membres du Gouvernement, ont été auditionnés afin de partager leur expertise et leurs analyses.

Cette méthode de travail, pluridisciplinaire et transpartisane, était l'une des exigences du groupe UDI et je me félicite, en tant que président de la Commission d'enquête, de la qualité des débats et des discussions qui ont été organisés au sein de l'Assemblée Nationale.

Pour que cette Commission d'enquête soit utile, il était ainsi essentiel que sa réflexion s'inscrive au-delà des débats partisans et des oppositions de principe.

Les témoignages recueillis et le travail effectué par la Commission permettront une lecture nouvelle des enjeux liés à l'organisation du temps de travail.

Je tiens, en conclusion, à saluer le travail sérieux accompli par notre rapporteure Mme Barbara Romagnan, même si je ne partage pas les conclusions de son rapport. Chacun pourra se forger sa propre opinion.

INTRODUCTION ET SYNTHÈSE

Sur la proposition du président du groupe UDI (Union des démocrates et indépendants), et sur l'initiative plus particulièrement de M. Thierry Benoit, en application du 2^{ème} alinéa de l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, l'Assemblée nationale a décidé à l'unanimité, lors de sa séance du 11 juin 2014, de créer une commission d'enquête relative à l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail, notamment de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.

Cette commission d'enquête, composée de vingt-huit membres, était chargée d'élaborer un bilan global. Elle a procédé à ses travaux dans un état d'esprit respectant celui qui a présidé à sa création, c'est-à-dire la recherche de la détermination du bilan, aussi précis et complet que possible, de cette réforme importante, qui a marqué la fin du siècle dernier et le début de l'actuel, au plan social, en France.

Dans cette perspective, la commission d'enquête a procédé à 37 auditions (soit près de 80 personnes), ouvertes à la presse, dont les comptes rendus ont été publiés au fur et à mesure et sont accessibles sur le site internet de l'Assemblée nationale ⁽²⁾. La rapporteure, usant des pouvoirs prévus par la loi ⁽³⁾, a également interrogé par écrit diverses administrations et entreprises publiques et privées, de façon à compléter utilement la somme de travaux, rapports, documents, études portant sur ce sujet. Elle s'est également rendue sur un site hospitalier de région parisienne, ainsi que, accompagnée d'une délégation de membres de la commission, en Allemagne où ont pu être rencontrées les parties prenantes.

La question de la réduction du temps de travail se caractérise par sa position aux confluent des domaines économiques, social, sociétal. À ce titre, la réduction du temps de travail constitue à la fois un outil économique, un projet de société, et une approche renouvelée du travail et du temps libre.

(1) *Qui dispose que* : « Chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, en Conférence des présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête et satisfaisant aux conditions fixées par les articles 137 à 139 soit inscrit d'office à l'ordre du jour d'une séance de la première semaine tenue en application de l'article 48, alinéa 4, de la Constitution. »

(2) http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/impact_reduction_progressive_temps_travail.asp

(3) Article 6 de l'*ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*.

*

* *

La réduction du temps de travail (RTT) pose implicitement la question de son partage. Or le travail est déjà partagé, de fait, et inégalement, notamment entre ceux qui ne travaillent pas du tout, – les chômeurs –, et ceux qui travaillent, parfois trop (la durée hebdomadaire de travail à temps plein est bien supérieure à 39 heures selon l'INSEE – Institut national de la statistique et des études économiques – en France). Entre les deux, on trouve ceux qui travaillent à temps partiel - ou plutôt « celles », puisque les femmes françaises constituent 82 % des travailleurs à temps partiel – et ne peuvent en vivre dignement. Un des enseignements de cette enquête est d'ailleurs qu'il est essentiel, notamment dans des comparaisons internationales, de bien préciser de quelle population et de quelle durée il est question : la place de la France varie ainsi du tout au tout selon que l'on considère les seuls travailleurs à temps complet ou également les travailleurs à temps partiel.

La réduction du temps de travail implique par ailleurs de s'interroger sur les évolutions du travail à venir. La durée du temps de travail baisse partout en Europe, à des rythmes divers. À cela s'ajoute la démographie. Les femmes sont de plus en plus nombreuses à vouloir travailler et à concevoir leur emploi à part entière et non comme un supplément à l'activité professionnelle de leur conjoint. La volonté des femmes de travailler tout en continuant à avoir des enfants met au premier plan la question de l'articulation, pour les hommes et les femmes, de la vie professionnelle et familiale : le temps de travail constitue une variable majeure, non seulement de l'organisation du travail, mais également de la vie familiale. Les modalités de partage du travail constituent de ce fait un véritable choix de société.

Les progrès techniques, technologiques, scientifiques, organisationnels, permettent de libérer nombre d'hommes et de femmes de tâches pénibles et répétitives. Ils permettent également une augmentation de la productivité. Même si certains travaux s'inquiètent de leur ralentissement, ces gains de productivité permettent de produire au moins autant ou davantage avec moins d'heures de travail. Ainsi, engager une réflexion sereine sur les lois Aubry est l'occasion de comprendre dans quelle mesure la RTT peut être un élément de réponse au problème récurrent du chômage.

*

* *

Dans la période de hausse rapide et constante du chômage que notre pays connaît depuis 2008, la question de l'emploi est légitimement au cœur des préoccupations des Français et des débats de politique économique et sociale. Chacun est à la recherche de mesures qui soient à la fois efficaces pour l'emploi et dans le même temps respectueuses des finances publiques, aujourd'hui marquées

par l'importante charge de la dette (56,14 milliards d'euros, soit 14,19 % du budget de l'État selon la loi de finances pour 2013).

C'est dans ce contexte que la pertinence et les effets de la réduction du temps de travail sont convoqués. Ils font l'objet d'un débat ancien, qui remonte notamment à l'adoption des lois dites Aubry I de 1998 et Aubry II de 2000. On peut regretter que cette discussion soit plus souvent sous-tendue par des présupposés idéologiques qu'étayée par des éléments précis et chiffrés.

L'initiative du groupe UDI visant à créer une commission d'enquête parlementaire portant sur cette évaluation se donnait comme but de dépasser les postures pour parvenir à une évaluation la plus objective possible des effets directs et indirects de cette politique, et il est remarquable qu'elle ait été soutenue et adoptée à l'unanimité des groupes politiques représentés à l'Assemblée nationale.

Cette objectivation des impacts de la réduction du temps de travail a été rendue possible par les données chiffrées disponibles qui concernent :

– l'évolution de l'emploi en France, au regard de l'évolution du taux de chômage sur la période au sens du BIT (passé de 10,3 % en 1997 à 7,5 % en 2002) ;

– les dépenses et les recettes publiques induites par les mesures de réduction du temps de travail ;

– la perception par les salariés de l'évolution de leurs conditions de vie et de leurs conditions de travail.

Ont également pu être sollicités les outils permettant de mesurer la réalité du temps de travail effectif dans notre pays, l'évolution des salaires mensuels et horaires, les gains de productivité du travail, ou encore l'intensité du dialogue social dans les branches professionnelles et dans les entreprises.

La prise en compte de ces données ne va pas sans difficultés, car il est toujours délicat d'isoler un facteur pour comprendre le rôle spécifique qu'il joue dans un phénomène complexe. Il est également périlleux de dresser des comparaisons internationales car les mesures ne se font pas toujours de la même façon selon les pays.

Pour autant, il est possible de parvenir à un certain nombre de résultats bien établis, qui permettent de mesurer les effets de la réduction du temps de travail sur plusieurs aspects de la société et de l'économie françaises. Avant même les résultats, nous avons été frappés de constater que presque aucune des personnes auditionnées ne demandait une remise en cause des 35 heures.

● La réduction du temps de travail décidée par la loi de 1998 a contribué à ce que l'économie française crée davantage d'emplois qu'elle ne l'aurait fait sans cette loi sur la même période. Le chiffre de 350 000 est le plus communément

admis. Entre 1997 et 2001, l'INSEE estime à 2 millions les créations d'emplois salariés dans le secteur marchand. Il n'est aujourd'hui pas possible de dire combien d'emplois supplémentaires auraient pu être créés si le processus de réduction du temps de travail n'avait pas été interrompu en 2002.

- Cette réduction n'a pas coïncidé avec une dégradation de la compétitivité de notre pays – notamment parce qu'elle s'est accompagnée d'une accélération des gains de productivité. La France reste ainsi attractive et se place régulièrement dans le trio de tête des IDE (investissements directs à l'étranger).

- La réduction du temps de travail, comparée à d'autres politiques publiques mises en œuvre pour stimuler l'emploi, notamment celles qui reposent sur des baisses de cotisations sociales sans conditions, apparaît moins coûteuse pour les finances publiques, au regard du nombre d'emplois qu'elle a permis de créer.

- Elle a permis une réorganisation du travail dans les entreprises de plus de vingt salariés grâce à la relance et au dynamisme du dialogue social pour aboutir à des accords.

- La réduction du temps de travail s'est traduite, pour la majorité des salariés qui en ont bénéficié par une amélioration de l'articulation entre le temps passé au travail et le temps consacré aux activités personnelles, familiales ou associatives. Elle a également permis un rééquilibrage, limité mais réel, des tâches ménagères au sein des familles. Les études disponibles laissent penser que ce processus, s'il avait été mené à son terme, pouvait constituer un puissant élément de recomposition des temps au service de l'égalité hommes-femmes.

À l'aune de ces auditions et des documents à notre disposition, il apparaît que la réduction du temps de travail a constitué un outil pertinent et efficace de lutte contre le chômage, un outil de transformation de la société et d'amélioration de la qualité de vie.

Quinze ans après, il convient de tirer lucidement les leçons des expériences passées de réduction du temps de travail, de leurs conditions, de leurs effets positifs mais aussi de certains effets négatifs qui peuvent expliquer les critiques. L'objectivation de ces derniers est l'un des acquis majeurs de ce rapport, et a pu également faire l'objet d'un large consensus au sein de la commission.

On peut évoquer à ce titre :

- l'intensification du travail, repérée dans plusieurs secteurs, et qui s'est parfois accompagnée de souffrance pour les salariés ;

- les fortes tensions dans la fonction publique hospitalière en raison d'un décalage entre l'application de la loi et le temps des recrutements importants, étalés de 2002 à 2000. Elles ont été incontestables mais les difficultés ne résultaient pas uniquement de la RTT;

– les difficultés qu’aurait pu engendrer l’application de la loi aux entreprises de moins de 20 salariés.

Ces effets, s’ils doivent être pris en compte et corrigés, n’invalident en rien le principe de cette politique. Pour se poursuivre, elle devra s’ajuster à un contexte qui n’est plus celui des lois Aubry. Il nous appartient aujourd’hui, au travers de la négociation sociale, d’accélérer l’amélioration de la qualité de vie au travail, dans le secteur privé et dans le secteur public, de permettre aux jeunes de construire leur parcours professionnel et de ramener de nombreux chômeurs vers l’emploi. Laisser perdurer un chômage de masse serait faire courir à notre pays le risque d’une explosion sociale prochaine.

*

* *

À l’issue de ces travaux, le présent rapport propose, après une analyse historique internationale et française du temps de travail (partie I), de dégager les résultats significatifs de la politique de réduction du temps de travail sur l’emploi, l’économie et les relations sociales au travail en France (partie II), puis d’évaluer les effets de cette politique sur la société française de façon plus générale (partie III).

Des propositions d’orientations générales concluent ce travail qui, plus qu’à celui d’une commission d’enquête s’intéressant à des faits circonscrits, s’apparente à une tentative d’évaluation de politique publique, mais réalisée dans un temps très limité.

PREMIÈRE PARTIE – LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL EST UNE TENDANCE DE LONG TERME DES ÉCONOMIES QUI SE DÉVELOPPENT

I. UNE TENDANCE HISTORIQUE DE LONG TERME OBSERVÉE DANS TOUS LES PAYS INDUSTRIALISÉS

A. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL A JUSQU'À PRÉSENT ÉTÉ CONCÉDÉE ET NON PAS SPONTANÉE

1. Les Gouvernements libéraux du XIX^e siècle ont concédé des réductions légales du temps de travail aux enfants puis aux femmes

L'industrialisation des économies occidentales puis mondiales, à partir du milieu du XVIII^e siècle, a changé les modes de vie des populations. Elle a augmenté leur temps de travail et dégradé les conditions de vie qu'elles espéraient au contraire améliorer en fuyant les campagnes pour les villes industrielles. La littérature européenne du XIX^e siècle a abondamment décrit le sort difficile des familles ouvrières dans ces villes.

En l'absence d'études savantes, ces descriptions littéraires permettent de comparer la proportion des actifs occupés dans les ménages ouvriers et leur temps passé à travailler en usine aux travaux agricoles ou à la production artisanale des ménages ruraux. Cette comparaison vaut encore aujourd'hui dans les pays dont l'économie, restée traditionnelle, a échappé à l'industrialisation et la mécanisation de la production.

Au XIX^e siècle, les populations rurales ne connaissaient de journées de travail de 12 heures pour toute la famille qu'au moment des récoltes d'été alors que les semaines sans jour de repos étaient devenues le lot quotidien des familles ouvrières des villes industrielles. La description et le spectacle de leurs conditions de vie leur ont valu la commisération des philanthropes et des associations caritatives ou religieuses qui les côtoyaient en ville.

Constatant que l'industrialisation rendait le travail plus astreignant et plus dangereux, les défenseurs des ouvriers ont réclamé leur émancipation dans les termes de leur lutte simultanée contre le servage et l'esclavage. Celle-ci devait passer en premier lieu non pas par l'augmentation des salaires mais par la réduction du temps de travail, sans perte de revenus, des ouvriers les plus jeunes ou les plus exposés à l'exploitation et à la misère en période de chômage.

Ne pouvant obtenir des employeurs l'amélioration de la condition ouvrière en raison de la concurrence que ceux-ci se livraient et en dépit de la sollicitude d'une partie d'entre eux, cette réduction du temps de travail en usine est devenue

une revendication politique, portée devant le Parlement de Grande-Bretagne dès la fin du XVIII^e siècle.

Les partisans de la réduction du temps de travail dans les usines ne la demandaient pas pour tous les ouvriers mais seulement pour les enfants, en refusant que ces derniers soient laissés sans instruction comme l'étaient les enfants des campagnes et qu'ils rejoignent, sans espoir d'échapper à ce sort, leurs parents dans les mines ou les ateliers, pour y être réduits à un travail à la chaîne, pensé et divisé par d'autres, indifférent à leurs talents.

Les premières lois sur les usines industrielles qui, en 1801, ont interdit au Royaume-Uni le travail des enfants de moins de 8 ans puis, en 1819, celui des moins de 9 ans, ont limité la durée du travail des plus âgés, alors que la mécanisation de la production généralisait le travail en continu qui était auparavant limité à l'exploitation des mines. Au cours du siècle, une quinzaine de lois ont peu à peu abaissé le temps de travail admissible par jour et par semaine des moins de 18 ans, prohibant également le travail de nuit et la descente dans les mines des moins de 10 ans. Le bénéfice de ces protections légales, d'abord réservé aux plus jeunes, a ainsi été accordé aux enfants de 13 à 18 ans, ainsi qu'aux femmes qui ont obtenu une réduction de leur temps de travail quotidien dans l'industrie textile par la loi dite des 10 heures en 1847. Leur temps de travail maximal dans une semaine a ainsi été limité à 58 heures, la loi leur permettant de chômer chaque dimanche.

Des lois analogues ont ensuite été instaurées en France, avec un décalage dans le temps qui suit celui de l'industrialisation du pays. Une loi de 1833 limite à 48 heures par semaine et 11 heures par jour le travail en usine des plus âgés. À la suite du « *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie* » présenté en 1840 par Louis René Villermé devant l'Académie des sciences morales et politiques, une loi de 1841 interdit le travail des enfants de moins de 8 ans dans les usines et limite leur travail la nuit et le dimanche.

Mais beaucoup de ceux qui s'émeuvent, à cette époque, du travail des enfants et de leurs mères dans les ateliers industriels ne se préoccupent guère des conditions de travail des pères. Ce n'est que parce que hommes, femmes et enfants étaient liés par les mêmes chaînes d'atelier que les premiers ont fini par obtenir également, en Angleterre, le bénéfice de la loi des 10 heures par jour et la fermeture des fabriques de textiles la nuit au milieu du XIX^e siècle.

2. Les salariés adultes ont du se coaliser pour obtenir de travailler moins de 10 heures par jour et de 60 heures par semaine

Les Gouvernements qui ont adouci les conditions de travail des enfants et des femmes ont interdit aux travailleurs de se coaliser pour défendre leurs droits face aux exigences de leurs employeurs. Les syndicats, qualifiés légalement de coalitions de travailleurs, sont interdits dès le début de l'industrialisation, en

France par les lois d'Allarde puis Le Chapelier de 1791, et en Angleterre par deux lois, en 1799 et 1800. Le principe d'un repos hebdomadaire avait même été remplacé, en France, par celui d'un jour sur dix selon le calendrier du 5 octobre 1793. Conjugué à la suppression des fêtes religieuses, ce principe réduisait de moitié le nombre officiel de jours chômés.

Les Gouvernements occidentaux des XVIII^e et XIX^e siècles qui conduisaient ces politiques industrielles, inspirés par l'individualisme des Lumières, soutenaient que les contrats de travail individuels avaient été avantageusement substitués à des statuts juridiques collectifs et inégalitaires. Ils considéraient aussi que ces contrats n'étaient pas imposés aux faibles par les forts mais librement négociés et conclus entre parties égales.

Ils n'accordaient aux femmes et aux enfants la protection de la loi contre les contrats de travail abusifs, à l'invitation des philanthropes, qu'au motif qu'il s'agissait juridiquement de mineurs ⁽¹⁾ à l'époque, inaptes à consentir un engagement contractuel sans risque de dol ⁽²⁾ et à remplir leurs obligations à l'abri des violences. Mais ces principes juridiques qui interdisait aux employeurs d'abuser de l'état de minorité pour assujettir les enfants à des conditions de travail pénibles justifiaient à l'inverse que des criminels soient condamnés aux travaux forcés pour s'amender et que des ouvriers majeurs qui rompaient leur contrat de travail soient sanctionnés pénalement.

Ces principes ne sont bien évidemment plus ceux du droit contemporain mais leur force juridique les imposait au XIX^e siècle dans les débats publics sur l'amélioration de la condition ouvrière. Cette force juridique était assurée du concours de la puissance publique qui soutenait les intérêts des employeurs et leur attribuait la pleine propriété des fabriques dont ils ne détenaient pourtant que les immobilisations, alors que les talents et la disponibilité de la main-d'œuvre employée à tirer des profits de ces immobilisations n'était pas pris en compte.

Ce concours public, au bénéfice de l'offre et au détriment de la demande d'emploi et à la valorisation des immobilisations au détriment de celle du capital humain employé, a conduit à une subordination de fait de cette main-d'œuvre à l'employeur, longtemps contestée en droit puisqu'elle était contractuelle et non statutaire et moins astreignante que celles des régimes juridiques du servage et de l'esclavage.

Pour que cette subordination soit reconnue par les autorités publiques et que ces dernières acceptent de tempérer l'inégalité produite par le concours qu'elles apportaient exclusivement aux employeurs lors des conflits avec leurs salariés, ces derniers et les demandeurs d'emploi ont dû attendre la généralisation, dans les pays industrialisés, sous la pression populaire, du suffrage universel masculin qui a donné à leurs revendications une audience politique, portée par des

(1) *Les femmes n'ont pour leur part obtenu la fin de l'incapacité civile qu'en 1938 en France.*

(2) *Le dol est un agissement trompeur ayant entraîné le consentement qu'une des parties à un contrat n'aurait pas donné, si elle n'avait pas été l'objet de ces manœuvres.*

luttons sociales, qui dépassait la seule commiseration des milieux philanthropiques et caritatifs.

Pour rétablir un équilibre contractuel dans l'emploi, les travailleurs réclamaient de pouvoir se coaliser afin de négocier collectivement plutôt qu'individuellement leur embauche et leurs conditions de travail. Ils demandaient aussi leur part indivise de la propriété du capital social des entreprises industrielles et, en cas de refus, leur confiscation.

Leur droit de coalition n'a été accepté par les autorités politiques européennes qu'à partir des années 1860, en raison des effets institutionnels du suffrage universel et de l'effervescence révolutionnaire persistante. Légalisés, les unions de travailleurs se sont constituées en syndicats en se donnant des représentants qui n'ont cependant été admis à exprimer publiquement des revendications collectives que dans des conditions restrictives.

Les droits de grève et de manifestation, sur la voie publique ou sur les lieux de travail, leur ont en revanche été longtemps refusés par des Gouvernements qui craignaient qu'ils ne remettent en cause le régime de propriété appliqué aux entreprises industrielles.

Ces syndicats ouvriers, bientôt unifiés en confédérations interprofessionnelles, ont entrepris des échanges et des entraides au plan international qui ont porté leurs revendications de pays en pays, en ne dissociant pas l'amélioration matérielle des conditions de travail des salariés de leur définition juridique, par des conventions collectives qu'ils voulaient imposer aux contrats de travail individuels.

Les premières conventions collectives ont été réservées aux secteurs industriels les plus syndiqués. La première signée en France l'a été le 29 novembre 1891 à Arras, entre syndicats de mineurs et compagnies houillères du Pas-de-Calais, suite à un mouvement de grève. Elle ne portait toutefois que sur les rémunérations.

L'année suivante, la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles et des femmes dans les établissements industriels interdisait en France l'emploi des moins de 13 ans. Elle limitait à 10 heures par jour celui des moins de 16 ans des deux sexes et à moins de 11 heures par jour et de 60 heures par semaine celui des moins de 18 ans.

Elle plafonnait aussi à 11 heures par jour le travail des filles et des femmes, selon l'expression du texte, mais sans limite hebdomadaire, ce qui permettait de les faire travailler six à sept jours par semaine, ne prévoyant en revanche aucune restriction pour l'emploi des hommes du même âge. Elle créait enfin un corps administratif d'inspecteurs du travail pour veiller à son application.

Les circonstances politiques dans lesquelles ces réductions du temps de travail des salariés de l'industrie ont été accordées indiquent qu'elles ne découlent

pas spontanément d'une répartition des gains de productivité plus favorable aux salariés qu'à leurs employeurs ou d'une limitation spontanée de la production, passé un seuil de productivité. Ces réductions n'ont été accordées que sous la pression de l'opinion publique, au profit des enfants et des femmes et après des luttes syndicales pour les hommes.

3. Les syndicats ouvriers sont parvenus à donner une audience mondiale à leurs revendications pour la réduction du temps de travail

C'est en réunissant suffisamment d'adhérents pour influencer le résultat des élections politiques que les syndicats ouvriers ont obtenu que leurs revendications sur le temps de travail des salariés adultes, rejetées tout au long du XIX^e siècle par les employeurs qui se coalisaient à leur tour en comités industriels, soient défendues dans les débats électoraux ou parlementaires par les partis politiques d'inspiration socialiste qui les relayaient.

Ces revendications, d'abord locales puis nationales, sont devenues mondiales à mesure que l'industrialisation a reproduit les mêmes effets sociaux dans les pays qu'elle gagnait. La revendication d'une journée de travail limitée à 8 heures et celle de deux jours de repos hebdomadaire, limitant la semaine ouvrée à 40 heures ont été exprimées dès 1810 par l'industriel et philanthrope gallois Robert Owens.

Elles ont été adoptées par le mouvement syndical américain au début des années 1880 et sont devenues le mot d'ordre de la journée internationale des travailleurs du 1^{er} mai après la répression brutale de la grève de Chicago de 1886 qui leur a donné un retentissement mondial.

Ces revendications en faveur d'une réduction du temps de travail ont été étendues des travailleurs de l'industrie à l'ensemble des salariés, en proposant à la société produite par l'industrialisation et le progrès technique un nouveau mode de vie. Elles n'ont été satisfaites que par des lois, qui les ont imposées aux employeurs dans la plupart des principaux pays industrialisés à la suite de la première guerre mondiale.

Pour décider les majorités parlementaires à adopter ces lois, il a fallu que les désastres de cette guerre rallient majoritairement les populations mobilisées sur le front ou dans les usines d'armement aux demandes des syndicats ouvriers et aux grèves générales qui ont éclaté en Europe continentale, renversant les régimes politiques autoritaires qui avaient résisté aux révolutions libérales.

L'alerte sociale fut si chaude pour les Gouvernements européens entre 1917 et 1919 qu'une commission de la législation internationale du travail, présidée par Samuel Gompers, président de la Confédération américaine du travail (*American Federation of Labour - AFL*) fut réunie entre janvier et avril 1919 en marge de la négociation du traité de paix à Versailles, pour créer l'Organisation

internationale du Travail (OIT), souhaitée par les deux réformistes « industrialistes » Roberts Owens et Daniel Legrand.

Le statut de cette organisation constitue la XIII^e partie du Traité. Les Gouvernements signataires, qui ont accepté d'y siéger en tiers entre les représentants des employeurs et des travailleurs, ont admis, dans les attendus du préambule de sa constitution :

« ... qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale;

« ... qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger,

« ... qu'il est urgent d'améliorer ces conditions : par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail,

« ... que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays ».

Ces quatre attendus doivent être considérés avec la plus grande attention parce qu'ils reconnaissent des faits que les Gouvernements et les classes sociales privilégiés niaient auparavant quand ils ne les justifiaient pas par la nécessité ou l'ordre naturel. Ils doivent l'être encore aujourd'hui parce qu'ils n'ont rien perdu de leur actualité.

La commercialisation de biens et de services de consommation courante, standardisés et industrialisés, sur un marché ouvert au libre-échange, entre des économies dissemblables, a produit, comme aux XVIII^e et XIX^e siècles, des effets déstabilisateurs sur les sociétés mises en tension concurrentielle. Pour les justifier, les partisans du libre-échange reprennent le principe de « destruction créatrice » utilisé par Joseph Schumpeter pour décrire l'effet de l'innovation technique dans les économies industrielles.

Cette dynamique, qui bouleverse la Grande-Bretagne depuis le milieu du XVII^e siècle, a gagné l'Europe continentale et l'Amérique du Nord dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Alimentée plutôt que ralentie par les crises et les guerres, elle n'a été suspendue qu'entre 1945 et 1975, par la décolonisation et la division du monde en plusieurs blocs commercialement isolés.

La remise en concurrence de l'ensemble des pays sur un marché devenu mondial mobilise à nouveau leur société, par des transferts de capital ou de main-d'œuvre qui enrichissent les uns, appauvrissent les autres et éprouvent dans les deux cas les institutions, rouvrant aux États perdants au change la tentation du repli ou du conflit.

Contre cette tentation, le préambule de la constitution de l'OIT faisait de l'amélioration des conditions de travail et en particulier de la réduction universelle du temps de travail, gage d'un partage plus équilibré de la productivité, un enjeu de la paix mondiale. C'est à cet enjeu et pas seulement à celui de la concurrence entre les pays, les populations, les classes sociales et les individus, que les lois françaises sur le temps de travail de la XII^e législature peuvent être rattachées.

B. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL EST UNE TENDANCE MONDIALE DIVERSEMMENT INSCRITE DANS LE DROIT

1. Le droit international limite les durées maximales de travail à des niveaux qui sont restés relativement élevés

La première convention adoptée par les membres de l'OIT, réunis à Washington en octobre 1919, a limité à 8 heures la durée de la journée de travail et à 48 heures celle de la semaine de travail dans les établissements industriels et les mines. Cette convention est entrée en vigueur en 1921. La convention n° 30, entrée en vigueur en 1933, étend les mêmes maxima aux commerces et aux bureaux.

Ces conventions instaurent un ordre juridique international qui s'impose aux lois nationales voire aux contrats de travail passés entre particuliers. Même dans les États qui séparent l'ordre juridique interne qui régit ces contrats de l'ordre juridique international, ces conventions confortent les revendications des salariés en ôtant à leurs employeurs l'argument de l'avantage concédé à leurs concurrents par des baisses du temps de travail qui ne seraient que locales ou nationales.

Ces conventions admettent cependant que les limites maximales posées au temps de travail ne soient pas absolues mais puissent être respectées en moyenne.

Elles ménagent par ailleurs des exceptions en présence de conventions collectives plus favorables aux salariés, quand les Gouvernements les rendent applicables aux tiers, concurrents des signataires du contrat individuel.

Ces conventions internationales admettent aussi des exceptions sectorielles, qui autorisent à travailler jusqu'à 14 heures par jour et 56 ou 72 heures par semaine dans certains secteurs économiques ou qui permettent un travail continu par équipes. Juridiquement équilibrée, la convention n° 1 de 1919 a connu un large succès puisqu'elle a été ratifiée par 47 États. La convention n° 30 de 1921 ne l'a été que par 27 États.

Après la crise économique de 1929, l'exacerbation de la concurrence commerciale entre les pays industrialisés et les guerres qu'ils se sont livrées ont rapidement entravé les efforts de l'OIT pour obtenir une nouvelle baisse du temps de travail des salariés. En témoigne l'échec de la convention n° 47 du 22 juin 1935, inspirée par une idée de John Maynard Keynes, qui posait le principe d'une durée hebdomadaire du travail de 40 heures par semaine, dans le

but de partager le travail pour réduire le chômage de masse qui sévissait à l'époque, sans diminuer le niveau de vie des travailleurs. Cette convention n'a été ratifiée que par 15 pays ⁽¹⁾. Elle n'est entrée en vigueur qu'en 1957.

Les tendances observées sur le long terme indiquent que la durée annuelle du travail a connu une forte diminution depuis le siècle dernier. Le tableau ci-dessous indique que la durée annuelle du travail a presque été divisée par deux dans la plupart des grands pays industrialisés, passant par exemple de 2 900 heures environ en 1870 à 1 500 ou 1 600 heures en Europe à la fin des années quatre-vingt.

POPULATION TOTALE, EMPLOI ET DURÉE ANNUELLE DU TRAVAIL EN LONGUE PÉRIODE

	Japon	Allemagne	France	États-Unis	Italie
Population totale (en millions)					
1870	34,4	24,9	38,4	40,0	27,9
1989	123,1	70,0	56,2	248,7	57,5
Emploi (en millions)					
1870	18,7	10,3	17,8	14,7	15,4
1989	61,3	27,6	22,2	119,0	25,1
Durée annuelle du travail (en heures)					
1870	2 945	2 941	2 941	2 964	2 886
1987	2 020	1 620	1 543	1 607	1 528

Source : Maddison (1991). Frontières de 1989 (Allemagne de l'Ouest notamment).

Après la seconde guerre mondiale, les institutions internationales placées sous l'égide des États-Unis, telles que la Banque Mondiale (Banque internationale pour la reconstruction et le développement), le Fonds Monétaire International (FMI), l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE) et l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), ont privilégié le libre-échange des biens, des capitaux et de la main-d'œuvre et la croissance de la production plutôt que le droit international du travail pour améliorer les conditions de vie des populations actives.

Sous leur impulsion, l'extension mondiale du régime juridique de la propriété privée du capital industriel a pris le pas sur l'harmonisation des régimes du travail. Cette propriété privée s'est même internationalisée tandis que les rapports sociaux sont demeurés nationaux.

Les salariés des pays industrialisés ont néanmoins profité du plein-emploi des années 1950 et 1960 pour obtenir des hausses de rémunération et des repos supplémentaires. Mais leur situation s'est dégradée lors des crises économiques des décennies suivantes, qui ont redonné l'avantage aux propriétaires du capital industriel et aux employeurs dans les négociations sociales.

(1) L'ont ratifiée : la Nouvelle-Zélande en 1938, la Fédération de Russie, le Bélarus et l'Ukraine en 1956, l'Australie en 1970, la Norvège en 1979, la Suède en 1982, la Finlande en 1989, l'Ouzbékistan, le Kirghizistan et l'Azerbaïdjan en 1992, le Tadjikistan en 1993, la Lituanie en 1994, la Moldavie en 1997 et la République de Corée en 2011.

**ÉVOLUTION DU TEMPS DE TRAVAIL ET DES CONGÉS PAYÉS ENTRE 1956 ET 2004
DANS QUELQUES PAYS INDUSTRIALISÉS**

	Heures de travail effectives dans l'industrie textile		Congés payés annuels	
	1956	2000-2004	1956	2004
Finlande	44,8	37,1	3 semaines	20 jours ouvrables (4 semaines)
France	43	35	3 semaines	25 jours ouvrables (5 semaines)
Allemagne (de l'Ouest)	48,6	38,3	12 jours	24 jours ouvrables (environ 5 semaines)
Pays-Bas	45,2-48	38,4	12 jours ^(a)	20 jours ouvrables (4 semaines)
Royaume-Uni	48,3	41,2	6 jours ou 2 semaines ^(a)	20 jours ouvrables (4 semaines)
États-Unis d'Amérique	39,6	40,8 ^(b)	1 semaine ^(a)	8,9-19,2 jours ouvrables ^(c)

Sources : OIT, base de données sur les statistiques de travail et sur l'emploi et les conditions de travail, repris dans Lee Sangheon, Mc Cann Deirdre, Messenger Jon C., Working time around the world, trends in working hours, laws and policies in a global comparative perspective, Editions OIT et Routledge, Genève et Londres, 2007, p. 25.

Notes : a) par accords collectifs ; b) dans le secteur industriel ; c) selon l'ancienneté dans l'entreprise

Entre-temps, de nouveaux entrants sur le marché international des biens industriels ont dû, pour y gagner des parts, tirer profit de l'avantage de prix que leur procurait une main-d'œuvre à bas coût, plus sollicitée que dans les pays déjà développés. Ils ont été réticents à renoncer à cet avantage pour accorder à leur population des conditions de travail comparables à celles des pays qui avaient déjà accumulé suffisamment de capital pour soulager leur main-d'œuvre.

Comme au XIX^e siècle, c'est en matière de lutte contre le travail des enfants que l'OIT, placée sous l'autorité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) est néanmoins parvenue, sous la pression des opinions publiques occidentales, à faire adopter par les uns et les autres quelques règles communes.

L'ONU reconnaît désormais que le travail des enfants est une question essentielle des droits de l'homme au travail, aux côtés de la liberté syndicale, du droit à la négociation collective, de l'abolition du travail forcé, ou encore de la non-discrimination dans l'emploi et la profession.

Elle estime que 168 millions d'enfants travaillent en 2014 alors qu'ils devraient être scolarisés et qu'au moins 85 millions d'entre eux sont soumis à des formes de travail dangereuses pour leur santé. Ces nombres diminuent chaque année mais à un rythme lent et de manière inégale selon les pays.

Pour les autres catégories de salariés, mises à part les femmes travaillant de nuit, l'OIT a renoncé à obtenir une baisse des maxima universels de travail pour promouvoir des normes prenant la forme juridique de recommandations et non plus de conventions. Le préambule de la recommandation n° 116 du 26 juin 1962 ne fait plus de la semaine de 40 heures qu'une norme à atteindre.

Au cours de son audition, M. Gilles de Robien, ancien député, ancien ministre, délégué du Gouvernement français à l'Organisation internationale du travail (OIT) a expliqué que les lois Aubry avaient exacerbé les disputes sur le temps de travail entre les États membres de l'organisation :

« L'OIT évoque à peine la question de la réduction du temps de travail, en raison du matraquage que cette idée a déchaîné. Au cours des nombreuses réunions internationales consacrées aux moyens de répondre à la crise, l'accent a bien davantage été mis sur les investissements productifs pourvoyeurs d'emplois durables dans des conditions décentes que sur les solutions possibles en termes de temps de travail... »

2. Les normes internationales de temps de travail sont davantage respectées dans les pays industrialisés que dans les pays émergents

En dépit des limites juridiques des stratégies successives de l'OIT, les conventions internationales et les recommandations qu'elle a adoptées ont permis de réduire le temps de travail industriel dans le monde.

Une enquête sur le temps de travail dans le monde ⁽¹⁾, menée par trois chercheurs de l'Organisation et publiée en 2007 puis reprise en 2011 par un rapport d'experts du Bureau International du Travail sur le temps de travail au XXI^e siècle dresse une comparaison de cette baisse dans plusieurs pays de différents continents.

Les auteurs de l'enquête estiment que la réduction du temps de travail progresse dans les pays en voie d'industrialisation mais que des différences régionales subsistent. Le rapport, quant à lui, conclut que 4 pays sur 10 fixent désormais à 48 heures ou moins la durée hebdomadaire maximale de travail.

Dans près de 2 pays sur dix, aucune durée maximale du travail n'est fixée par la loi ni appliquée. Les pays de la région Asie-Pacifique étudiés ont des maxima de travail par semaine qui peuvent atteindre 60 voire 72 heures. En qualifiant d'excessive une durée du travail qui dépasse 48 heures par semaine, en raison des risques qu'elle fait peser sur la sécurité et la santé des travailleurs ainsi que sur l'équilibre de leur vie familiale, l'enquête et le rapport évaluent à 600 millions le nombre de travailleurs soumis à ces excès.

Alors que les durées de travail excessives sont en diminution dans les pays développés, elles affectent encore plus de 20 % des salariés en Asie orientale, principalement des hommes. Il ne s'agit cependant que d'estimations puisque ni l'Inde ni la Chine ne fournissent de décomptes des heures travaillées par salarié.

(1) Lee Sangheon, McCann Deirdre and Messenger Jon C. : Working Time Around the World, Trends in working hours, laws and policies in a global comparative perspective, Londres-New York, Routledge, 2007. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_104895.pdf

Le rapport d'experts ajoute que « *certains pays, tels que l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Thaïlande, affichent une nette tendance à la baisse de la durée excessive du travail, tandis que dans d'autres pays, tels que le Chili, le Maroc et la Turquie, les horaires prolongés paraissent relativement stables.*

« En outre, la proportion des travailleurs concernés par la durée excessive du travail est notablement plus élevée dans les pays en développement (Éthiopie, Jordanie, Maroc, Thaïlande et Turquie) que dans la quasi-totalité des pays développés, à l'exception notable de la République de Corée et de Singapour. »

Le rapport relève que la durée excessive du travail, tout comme le travail à temps partiel, sont pratiquement inconnus dans les économies en transition d'Europe orientale comme la Bulgarie et la Fédération de Russie, alors que le travail à temps partiel progresse dans les pays d'Europe de l'Ouest.

S'agissant des pays industrialisés, le rapport se fonde sur une compilation universitaire de statistiques de longue période, établie par Angus Maddison et publiée par l'OCDE ⁽¹⁾ pour affirmer que la durée du travail diminue depuis le XIX^e siècle dans l'ensemble des pays industrialisés :

« Dans ces pays, la durée du travail, qui était en moyenne de 2 500 à 3 000 heures par travailleur et par an au début du XX^e siècle, a diminué progressivement. À la fin du siècle, elle était inférieure à 2 000 heures en moyenne par an dans presque tous les pays développés et, dans un grand nombre d'entre eux... plus proche de 1 500 heures par an. » ⁽²⁾

Le rapport relève toutefois que les salariés canadiens et américains travaillent 300 heures de plus que leurs homologues d'Europe de l'Ouest parce qu'ils ont deux fois moins de congés payés.

Les comparaisons présentées par le rapport détaillent les durées de travail par branche d'activité. Elles indiquent que ces durées sont plus élevées dans les pays en développement que dans les pays développés et que les écarts sont particulièrement significatifs, même dans les secteurs de main-d'œuvre, entre les employés de bureau et les personnels de service.

Les semaines de travail sont particulièrement longues dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration, le transport et les télécommunications, surtout dans les pays en développement qui recourent moins au travail à temps partiel dans ces

(1) Maddison Angus, L'économie mondiale, une perspective millénaire, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 2001 - § 58 et tableaux E-3, p. 365, E-4 p. 366 et E-10, p. 372. - http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/economics/1-economie-mondiale_9789264289987-fr

(2) Rapport du Bureau International du travail sur le temps de travail au XXI^e siècle, soumis pour discussion à la réunion tripartite d'experts sur l'aménagement du temps de travail des 17 à 21 octobre 2011, § 58, p. 19. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_161741.pdf

secteurs d'activité. Les semaines de travail sont plus réduites dans l'administration publique, l'éducation et les services sociaux.

Le rapport insiste enfin sur la situation des travailleurs indépendants qui travaillent en moyenne plus longtemps que les salariés dans tous les pays, même si, dans les pays en développement, une part significative d'entre eux ont un temps de travail réduit par manque de commandes, s'agissant des hommes ou en raison de leurs charges familiales, s'agissant des femmes.

Le rapport estime que dans ces économies, l'économie informelle repose aux trois cinquièmes sur ces travailleurs indépendants, rémunérés à la tâche, à la pièce ou forfaitairement à la journée, le salariat non déclaré aux administrations couvrant les deux derniers cinquième.

3. En deçà des maxima internationaux, trois obligations complémentaires sont utilisées pour baisser légalement le temps de travail des salariés

Pour se conformer aux normes posées en 1919 et 1930, les législations nationales auraient pu imposer aux salariés des horaires fixes, sans entrer dans le détail de l'organisation de leur activité. Des règles uniformes, semblables aux rythmes observés dans les économies agraires, sont encore respectées dans nombre d'administrations publiques – services de sécurité et secours d'urgence mis à part.

Au lieu de cela, les législations nationales ont le plus souvent laissé les partenaires sociaux négocier les horaires ou les cadences appliqués contractuellement dans les branches, les métiers, les entreprises ou les établissements.

Les négociations relatives au temps de travail : le cas de l'Allemagne

Selon les informations transmises par le ministère fédéral du travail et des affaires sociales allemand, dont une délégation de la commission d'enquête a pu rencontrer des représentants au cours d'un déplacement à Berlin, les conventions collectives et les accords d'entreprise occupent une place prépondérante dans la détermination de la durée du travail en Allemagne.

La hiérarchie des normes applicable au temps de travail en Allemagne est relativement classique : les principes généraux sont fixés par la réglementation internationale ou par la loi allemande. Au niveau inférieur, les conventions collectives – il en existe 70 000 – définissent les principes généraux par branche d'activité. Ensuite, les comités d'entreprise sont chargés de définir les conditions applicables au sein de l'entreprise. Le salarié dispose en dernier lieu d'un pouvoir de négociation propre à sa situation individuelle, la règle étant que les conditions négociées avec le salarié ne peuvent être moins bénéfiques que celles négociées au niveau supérieur.

Les principes généraux relatifs au temps de travail ont été fixés en Allemagne par une loi du 6 juin 1994. Selon cette loi :

– Tout salarié doit respecter un temps de travail de huit heures par jour. Des dérogations permettant d'aller jusqu'à dix heures de travail quotidiennes sont possibles, mais elles doivent être prévues par un écrit signé par chacune des parties. En outre, la durée moyenne

de travail constatée sur une durée de six mois ne peut en aucun cas être supérieure à huit heures par jour.

– Les dimanches et jours fériés sont des jours non travaillés, sauf en cas de dérogation négociée avec le comité d'entreprise ou par accord de branche, lesquels prévoient les conditions de rémunération liées à ces dérogations.

– En outre, le temps de pause quotidien minimal est de onze heures.

Mais les règles de régulation du temps de travail relèvent essentiellement des conventions collectives négociées par les partenaires sociaux, en application de l'article 9 de la loi fondamentale allemande : 10 % des 70 000 conventions collectives évoquent ainsi la gestion du temps de travail. La loi de 1994 a en outre introduit davantage de flexibilité dans les horaires et accordé plus de souplesse pour les accords d'entreprise et les conventions collectives qui souhaitaient s'écarter des accords de branche. À cette occasion, par exemple, le travail du dimanche a été autorisé pour des raisons économiques, mais également pour ne pas pénaliser les entreprises allemandes en concurrence avec des entreprises étrangères ⁽¹⁾.

Les comités d'entreprises jouent également un rôle clé dans la détermination de la durée du travail. À titre d'illustration, au cours d'un entretien au siège de l'entreprise Siemens à Berlin, où travaillent 11 500 salariés de Siemens répartis sur dix sites, la direction des ressources humaines de l'entreprise a indiqué à une délégation de la commission d'enquête que l'accord du comité d'entreprise de Siemens à Berlin prévoit une durée hebdomadaire de travail de 38 heures, soit trois heures de plus que la durée de 35 heures prévue par la convention collective.

Les législations nationales ont par ailleurs soumis la négociation contractuelle de ces clauses à des obligations destinées à baisser le temps de travail des salariés sous les maxima absolus ou moyens préalablement établis.

Ces obligations se répartissent en trois catégories : les repos compensateurs, les congés payés et les tarifs différenciés d'heures travaillées.

a. Le repos compensateur

En fixant un maximum de 48 heures de travail par semaine, les conventions internationales ont prévu un jour de repos hebdomadaire obligatoire. Il est cependant loisible aux législations nationales d'en accorder davantage et d'y ajouter des temps de pause quotidiens. La plupart accordent aussi des jours de fête chômés, hebdomadaires ou annuels, aux salariés.

La protection de leur santé encourage l'usage juridique qui leur accorde un temps de repos compensateur proportionnel aux heures accomplies dans une période d'activité. Les repos obligatoires réduisent le temps de travail salarié comme le font les maxima légaux et les temps de pause.

Ils le font d'une manière négociable, plus facilement acceptable par les employeurs et moins dommageable pour la production que des interruptions uniformes à heures fixes. Cet usage est adapté aux secteurs qui connaissent des

(1) Gerhard Bosch et Frank Stille, Temps de travail et réduction du temps de travail en Allemagne, *Économie internationale*, la revue du CEPII n°83, 3^e trimestre 2000.

variations de production qui réclament des horaires de travail variables pour éviter de recourir à une main-d'œuvre intermittente, moins qualifiée que les salariés réguliers, ou de devoir mettre ces derniers au chômage technique.

Cet usage juridique ne peut toutefois tenir compte de l'effort fourni par les salariés pendant la période de surcroît d'activité, pour calculer le repos convenable, qu'au prix de subtils calculs d'intensité qui ne se prêtent pas à des définitions communes à des secteurs d'activité ou à des modes de production disparates.

Pour qu'une égalité juridique de traitement soit maintenue entre les salariés, les législations qui recourent à ce type d'obligations doivent établir des rapports d'équivalence entre les activités, les métiers et les branches. Ces rapports d'équivalence nourrissent le droit du travail de règles particulières et se prêtent à des contentieux.

En révélant les disparités entre les emplois qui en rendent certains plus lourds ou plus ingrats que d'autres, ils accentuent davantage les rapports de force entre employeurs et salariés au lieu de les apaiser.

Dans ces rapports de force, qui déterminent les négociations conventionnelles et contractuelles, les obligations légales d'accorder un repos compensateur proportionnel ne sont en outre favorables à la santé du salarié que lorsqu'elles imposent, comme c'est le cas pour les salariés travaillant en équipe de nuit ou en horaires décalés, que le repos compensateur soit entièrement pris immédiatement après la période travaillée et non pas en partie reporté voire même thésaurisé sur des comptes.

Dans l'Union européenne, par exemple, les directives du 23 novembre 1993 et du 22 juin 2000 prévoient que la limite maximale de travail fixée à 48 heures par semaine soit calculée en moyenne sur au plus quatre mois consécutifs. Pour garantir aux salariés un repos quotidien, plutôt que de fixer un second maximum, la directive a préféré imposer aux États de prendre les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un temps de pause pour un travail journalier supérieur à six heures et d'une période minimale de repos tous les sept jours.

Cette période de repos doit être répartie sur la semaine mais peut l'être de manière inégale. Elle impose un repos minimal de 11 heures consécutives par 24 heures et de 24 heures supplémentaires sans interruption tous les sept jours, un calcul de moyenne autorisant à répartir ce repos sur une période de référence de deux semaines. Au final, la limite maximale de 48 heures de travail par semaine, répartie sur quatre mois, autorise des semaines de travail de 78 heures.

Les obligations de temps de repos compensateur établies par la directive donnent encore matière à de nombreux contentieux interprétatifs dans toute l'Union, quand les salariés sont payés forfaitairement à la tâche ou à la mission, quand leur emploi consiste pour partie dans des gardes sur place ou des astreintes

à distance, sans activité prévisible ou régulière, ou bien encore quand leurs heures de travail sont entrecoupées de pauses trop courtes pour être assimilées à des temps de repos.

Leur répartition doit enfin tenir compte des périodes diurnes ou nocturnes entre lesquelles les heures de travail et les heures de repos quotidiennes sont réparties. Les directives prévoient qu'un travail de nuit ne doit pas excéder huit heures en moyenne par période de 24 heures, en raison des risques particuliers qu'il fait peser sur la santé physique et mentale du salarié.

b. Les congés payés

En compléments des fêtes chômées, l'usage corporatif de jour de congés proportionnels à la durée d'emploi et à l'ancienneté de l'employé, inclus dans les jours payés par l'employeur, a été repris en droit positif en 1936, à l'initiative du Gouvernement français du Front populaire, en réponse aux grèves générales qui ont accompagné son élection.

Plusieurs conventions de l'Organisation internationale du travail ont, depuis cette période, reconnu le droit des salariés à des congés payés annuels. La dernière en date (n° 132) adoptée en 1970 et entrée en vigueur trois ans plus tard, a été ratifiée par 36 États. Elle accorde trois semaines de congés par année de service aux salariés de tous les secteurs d'activité à l'exception des gens de mer. Elle leur interdit d'y renoncer par contrat en échange d'une indemnité.

Ce congé doit être pris dans les 18 mois après la fin de l'année dans laquelle il a été acquis, deux semaines de congés au moins devant être posées consécutivement. Il ne doit pas inclure les fêtes chômées légales ou coutumières. Cette norme de congés payés proposée par l'OIT a été largement adoptée dans la plupart des pays, qu'ils aient ou non ratifié la convention.

Dans de nombreux pays, les congés payés conventionnels peuvent être supérieurs aux congés légaux mais ils sont alors réservés aux salariés ayant acquis une ancienneté minimale dans l'entreprise. Ils sont accordés en fonction de cette ancienneté, ce qui crée d'importantes inégalités de situations au sein des collectifs de travail.

Selon le rapport d'expert de 2011, presque tous les pays ont inscrit dans leur législation le droit à une période minimale de congés payés annuels et la moitié d'entre eux en accordent 20 jours. Certains y incluent toutefois les fêtes chômées, dont le nombre de jours par an est très variable selon les pays, entre 7 et 20.

Le rapport relève qu'en Asie-Pacifique, en Amérique latine et dans les Caraïbes, un tiers des pays accordent moins de 10 jours de congés et plus de la moitié moins de 15 jours ouvrables tout en étant prodigues en fêtes chômées.

En Europe, la directive sur l'aménagement du temps de travail impose aux employeurs d'accorder à leurs salariés un congé annuel rémunéré d'au moins quatre semaines. Plusieurs législations octroient une cinquième semaine. La France fait figure d'exception puisque ses salariés bénéficient en moyenne de 6,6 semaines de congés, contre 4 semaines légales en Allemagne.

Cette moyenne couvre les cinq semaines légales (dont la cinquième a été accordée en 1981) et les jours de congés conventionnels attribués en compensation d'un travail hebdomadaire supérieur à 35 heures et qualifié de jours de réduction du temps de travail (RTT). **Il importe de relever que ceux-ci peuvent représenter jusqu'à quatre semaines supplémentaires pour les cadres au forfait.**

c. La tarification différenciée des heures de travail

Le dernier moyen légal utilisé pour réduire le temps de travail moyen des salariés consiste à imposer aux employeurs de les payer à l'heure et non plus à la pièce et de fixer des barèmes progressifs de rémunération des heures qui excèdent des seuils ou bien des heures travaillées pendant des périodes habituellement dévolues au repos.

La législation impose souvent un tarif plus élevé pour les heures de travail accomplies la nuit, lors des jours habituels de repos hebdomadaire ou lors des fêtes chômées. Elle peut également prévoir des limites maximales sous forme de contingents d'heures nocturnes, dominicales ou supplémentaires.

Cette tarification dissuade les employeurs de dépasser les seuils fixés ou convenus autant qu'elle peut inciter les salariés à en bénéficier. Les heures supplémentaires sont cependant très largement utilisées dans les économies industrialisées et près de la moitié des salariés en font chaque année même si toutes ne leur sont pas payées ni compensées par un repos consécutif plus long.

Leur tarification entre en conflit avec les normes qui définissent le temps de travail habituel lorsque ces normes ne s'appliquent qu'en moyenne sur de longues périodes. Il n'est en effet alors plus nécessaire à l'employeur de répartir sa production prévisible dans le temps pour éviter de mobiliser davantage sa main-d'œuvre dans les périodes de pointe ou pour la laisser en chômage technique dans les périodes creuses. Il lui suffit de calculer la durée contractuelle du travail sur l'année pour respecter les normes quotidiennes et hebdomadaires de temps de travail sans plus devoir acquitter de suppléments de rémunération pour les heures nocturnes, dominicales ou supplémentaires ni concéder de congés de récupération.

C'est pourquoi le droit du temps de travail s'attache de plus en plus aux temps de repos compensateur et non plus aux maximas, aux normes de travail ou aux catégories d'heures, individualisant les temps de repos et modifiant les coutumes sociales des jours collectivement chômés, fixés auparavant par le comput officiel, les lois et traditions religieuses.

Incidence de la période de référence choisie pour vérifier le respect des moyennes normales de temps de travail et des obligations qui s’y attachent

À la différence de la fixation des maxima universels de temps de travail, la définition d’une norme peut tenir compte non seulement des catégories d’employés et des secteurs économiques mais aussi de la période de temps choisie pour l’appliquer.

Elle permet d’intégrer dans le calcul des moyennes, en plus des pauses et des repos quotidiens et hebdomadaires minimaux, les congés payés et les fêtes chômées. La recommandation de 1962 laisse aux autorités de chaque pays la détermination de l’étendue maximale de la période sur laquelle les heures de travail pourront être calculées.

Le choix d’une période de référence longue et en particulier l’annualisation du calcul du temps de travail favorise les organisations qui peuvent soutenir des stratégies prévisibles sur le long terme au détriment des individus. Elle reporte sur les individus les plus faibles et les moins prévoyants le fardeau des aléas que les assurances sociales avaient socialisé.

Un calcul sur l’année, sur plusieurs années voire sur la durée d’une vie professionnelle, s’avère en outre particulièrement favorable aux employeurs puisqu’il autorise de grandes amplitudes de variations dans les temps de travail intermédiaires.

Ces amplitudes, dissimulées par la moyenne, permettent à l’employeur de différer les repos et les demandes de congés payés de ses salariés ou de suspendre voire de rompre le contrat de travail pendant des temps de repos de longue durée, nécessaires pour équilibrer les périodes de forte activité.

Ces reports de longue durée s’appliquent au détriment de la santé de nombre de salariés qui thésaurisent des jours de repos sur des comptes d’épargne-temps et acceptent implicitement, en contrepartie, une baisse de leur salaire horaire réel, fixé sur les normes de travail contractuelles et non sur les heures réellement faites ou sur des forfaits.

Enfin, les périodes de référence de longue durée, par exemple annuelle, suppriment ou diminuent fortement la portée des tarifications différenciées des heures de travail habituelles et supplémentaires.

4. Les législations nationales du travail s’affaiblissent tandis que l’individualisation des normes restaure l’autonomie du contrat

Les obligations légales imposées aux conventions collectives et aux contrats individuels pour réduire le temps de travail des salariés ont pu répondre à des intentions politiques diverses.

Les unes ont souhaité protéger la santé des travailleurs les plus jeunes des deux sexes, pour assurer la reconstitution de la force de travail nationale ou même parfois pour maintenir une conscription militaire, ce qui n’entraînait pas dans les préoccupations des employeurs.

D’autres, dans des États moins autoritaires, ont recherché un maintien de l’ordre public à moindre coût, en évitant, par une réglementation, d’avoir à réprimer les contestations collectives des conditions de travail les plus pénibles, dans des secteurs économiques syndicalisés ou dans ceux qui étaient fréquemment exposés à des coalitions spontanées de travailleurs ou à des grèves.

Dans les États démocratiques, ces obligations imposées ont été adoptées par les législations nationales après des élections qui ont porté au pouvoir des majorités favorables à l'amélioration des conditions de vie des salariés, le plus souvent d'inspiration socialiste ou social-démocrate.

Ces obligations ont permis de réduire le temps de travail des salariés en-deçà des maxima internationaux. Si elles ont atteint leur objectif, ces obligations ont eu des effets qui n'étaient ni anticipés ni souhaités par leurs initiateurs, soit en traversant leur stratégie industrielle ou commerciale d'insertion dans le marché mondial, soit en suscitant des adaptations du corps social imprévues.

Ces obligations ont, au cours des dernières décennies, été assorties de variations croissantes dans la comptabilisation des heures, le calcul des moyennes et le choix des rythmes de travail, jusqu'à conduire à émanciper en pratique les contrats de travail individuels des règles collectives destinées à protéger les salariés des excès et des abus.

Avant 1919, le temps de travail légal reprend les lois anglaises

Le rapport n° 652 déposé le 22 janvier 1998 par M. Jean Le Garrec au nom de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail de décembre 1997, qu'on peut encore lire sur le site Internet de l'Assemblée ⁽¹⁾, retraçait les principales étapes de la législation française de la durée du travail depuis le milieu du XIX^e siècle. Cette législation a suivi l'exemple donné par les lois britanniques sur les usines.

La loi du 18 novembre 1814 confirme l'obligation du repos dominical, tradition de l'Ancien Régime remise souvent en cause durant la période révolutionnaire et impériale. La loi du 22 mars 1841 interdit le travail avant 8 ans et en fixe la durée maximum à 8 heures par jour de 8 à 12 ans et 12 heures de 12 à 16 ans dans les usines de plus de 20 ouvriers. Elle accorde un repos dominical aux enfants et apprentis, déjà prévu par la loi de 1814 mais sans effet.

Un décret du 2 mars 1848 limite la journée de travail des ouvriers à 10 heures à Paris et 11 heures en province. Ce texte est abrogé le 9 septembre 1848, après la répression des émeutes de juin par un autre décret qui limite la journée de travail ouvrière à 12 heures pour la France entière, sauf exceptions, qui donneront lieu à des précisions réglementaires sous le second empire.

La loi du 19 mai 1874 retarde de 8 à 12 ans l'âge minimum d'emploi à temps plein et à 10 ans celui d'un salarié employé à mi-temps, 6 heures par jour. Elle interdit le travail de nuit des garçons jusqu'à 16 ans et des filles jusqu'à 20 ans. Elle leur accorde un repos les dimanches et fêtes. Elle s'applique à toutes les activités économiques, alors que les précédents textes concernaient exclusivement l'industrie.

La loi 2 novembre 1892 accorde un repos hebdomadaire aux femmes de plus de 20 ans sans faire cas du dimanche et limite leur journée de travail à 11 heures. Elle interdit le travail de nuit aux hommes de moins de 18 ans et aux femmes. Elle relève l'âge minimum d'emploi à 13 ans. Le travail des enfants est réduit à 10 heures par jour pour les 13-16 ans et 11 heures pour les 16-18 ans.

La loi du 30 mars 1900 harmonise la durée maximale du travail dans les ateliers qui réunissent hommes, femmes et enfants à 10 h 30 en 1902 puis 10 heures en 1904. La loi du 15 juillet 1906 accorde un repos hebdomadaire à tous les salariés en abrogeant la loi de juillet 1880.

La loi du 5 avril 1910, qui instaure des retraites obligatoires, par capitalisation, financées par des contributions de l'État, des employeurs et des travailleurs, fixe à 65 ans l'âge de liquidation de ces retraites. Cet âge est abaissé à 60 ans par une loi de 1912.

Au Royaume-Uni, les lois du XX^e siècle sur les usines ne limitent le temps de travail que pour les femmes et les enfants. La directive européenne de 1993 précitée, plus favorable que le droit en vigueur, y est d'autant plus décriée que, pour s'y conformer, la loi sur les règles de temps de travail (*Working time regulations*) a accordé 4 semaines de congés annuels aux salariés à temps plein, soit 20 jours auxquels s'ajoutent 8 jours fériés et chômés.

Auparavant, selon le rapport de M. Le Garrec, « en 1994, parmi les salariés à temps plein, plus d'un quart des hommes et un peu moins de 10 % des femmes travaillaient, en Grande-Bretagne, habituellement plus de 48 heures par semaine... De même, environ 10 % des salariés ne bénéficiaient d'aucuns congés payés et 18 % bénéficiaient de moins de trois semaines de congés payés. »

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/970512.asp>

5. Des limites méthodologiques qui rendent plus difficiles les comparaisons internationales

a. Plusieurs définitions de la durée du travail rendent les comparaisons internationales peu pertinentes

- *La notion de « durée du travail » est complexe à définir, à mesurer et à interpréter.*

La première définition possible du temps de travail est la **durée « légale » du travail**. En France, elle correspond depuis 2002 à 35 heures hebdomadaires, ou à 1 607 heures annuelles pour toutes les entreprises. Il s'agit d'une durée de référence pour le travail à temps complet, un seuil au-delà duquel les heures supplémentaires sont calculées. Certaines branches d'activité dérogent néanmoins à cette durée légale : par exemple, la convention collective nationale des salariés du particulier employeur fixe la durée de travail à quarante heures hebdomadaires pour un salarié à temps plein.

La durée du travail généralement retenue pour mener à bien les enquêtes relatives au temps de travail en France est la **durée « effective » du travail**. Calculée sur la journée, la semaine, le mois ou l'année, elle est définie à l'article L. 3121-1 du code du travail comme « *le temps pendant lequel le salarié est à la disposition de l'employeur et se conforme à ses directives sans pouvoir vaquer librement à ses occupations personnelles* ». Pour les statisticiens, la **durée annuelle effective** renvoie au temps réellement consacré par les personnes à leur activité professionnelle au cours d'une année. Depuis 2003, les enquêtes de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) utilisant la durée annuelle effective intègrent tous les éléments de variation individuelle du temps de travail sur l'année (heures supplémentaires ponctuelles rémunérées ou non, congés, absences, chômage partiel, grève...). En France, cette durée est mesurée directement auprès des ménages par l'enquête « Emploi » de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

En complément de cette durée effective du travail peut être définie une **durée « collective » de travail**, qui mesure l'horaire de travail commun à un groupe de salariés, par exemple l'horaire tel qu'il est affiché sur le lieu de travail. Elle est généralement calculée sur une base hebdomadaire.

Enfin, la **durée « habituelle » hebdomadaire de travail** mesure la durée de travail d'un individu lors d'une semaine « normale », c'est-à-dire sans événement particulier – jours fériés, jours de réduction du temps de travail, absence pour maladie ou formation...

Face à la coexistence de ces différentes définitions de la durée du travail, et si l'on considère que la mesure de la durée du travail est également susceptible de varier considérablement en fonction du champ considéré – temps complet, temps partiel, secteur public, secteur privé, etc. –, la notion de « durée du travail » se révèle particulièrement sujette à controverses.

La DARES a ainsi attiré l'attention sur les risques engendrés par l'existence de ces différentes définitions dans une publication de juillet 2013 : « *selon le champ (salariés, non-salariés, ensemble des actifs occupés), le temps de travail (temps complet, temps partiel, toutes durées du travail) et le concept même de durée, en particulier lorsque la période de référence est hebdomadaire (durée légale, collective, effective ou habituelle), les mesures peuvent donner des résultats très différents et mener à des comparaisons plus ou moins pertinentes* »⁽¹⁾.

- *Les comparaisons internationales sont peu pertinentes*

Plusieurs enquêtes internationales s'attachent à comparer les durées du travail entre les États. Cependant, en raison de l'impossibilité de s'accorder sur une définition de la durée du travail et des limites méthodologiques inhérentes à l'exercice de la mesure du temps de travail, l'établissement de comparaisons internationales sur la durée du travail s'avère très délicat.

Un exemple de la difficulté de comparer les durées du travail entre pays⁽²⁾

Selon l'enquête LFS, la durée annuelle effective des salariés à temps complet en Allemagne est l'une des plus élevées de l'Union européenne, à 1 898 heures en 2010 contre 1 672 heures en France. Or la DARES a montré que cet écart de près de 230 heures est nettement supérieur à l'écart constaté entre les durées habituelles hebdomadaires, qui s'élèvent respectivement à 39,4 heures en France contre 40,6 heures en Allemagne, d'où un écart de 62 heures sur la durée annuelle effective.

L'analyse de cet écart révèle des différences significatives entre les absences prises en compte durant la totalité de la semaine de référence. D'après les déclarations des salariés à temps complet dans les LFS en 2010, 14,8 % des salariés à temps complet en France se déclaraient absents durant la totalité de la semaine de référence, contre 9,8 % en Allemagne. Parmi eux, 70,9 % l'étaient pour raison de congés en France, contre 52,9 % en Allemagne, cet écart de taux représentant 5,4 semaines de congés en France, soit deux fois plus que pour l'Allemagne.

Mais l'ampleur de l'écart constaté sur les congés peine à trouver une explication naturelle, puisqu'il excède les différences de congés légaux ou conventionnels entre les deux pays. Parmi les pistes d'explication avancées par la DARES, le mode d'interrogation des ménages dans les enquêtes LFS menées dans chacun des deux pays pourrait être à l'origine de l'écart inexpliqué, ce qu'a confirmé l'audition du directeur général de l'INSEE, M. Jean-Luc Tavernier.

Parmi les enquêtes internationales les plus exhaustives, **l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE)** publie dans les *Perspectives de l'emploi* des données sur la durée du travail pour l'ensemble des salariés (à temps plein et à temps partiel), en se fondant sur les données transmises par les comptes nationaux des trente-quatre États membres de l'Organisation. Or le recueil de ces données s'apparente davantage à une « base de données » qu'à un véritable travail statistique, car l'OCDE n'harmonise pas les méthodes de calcul

(1) DARES, « La durée du travail des salariés à temps complet », *Analyses n°47 (juillet 2013)*.

(2) Exemple tiré de la publication de la DARES *Analyses n°47 (juillet 2013)*.

de la durée du travail propres à chaque pays. Ces données ne permettent donc pas de comparer convenablement les durées de travail.

Les enquêtes européennes d'**Eurostat** sur les forces de travail (*Labour Force Survey, LFS*) sont quant à elles conduites trimestriellement dans l'ensemble des 28 États membres de l'Union européenne ainsi qu'en Islande, en Norvège et en Suisse. Leurs résultats diffèrent sensiblement des données conformes à la comptabilité nationale publiées par l'OCDE, ainsi que le montre le tableau ci-après.

**COMPARAISONS DES DONNÉES ANNUELLES EFFECTIVES DES SALARIÉS
À PARTIR DES DONNÉES DE L'OCDE ET DES DONNÉES LFS POUR L'ANNÉE 2010**

(en heures)

	Durée annuelle effective de tous les salariés (temps complet et temps partiel)	
	Données OCDE conformes à la comptabilité nationale	Méthode directe à partir des données LFS (Eurostat)
Allemagne	1 323	1 621
Danemark	1 538	1 486
Espagne	1 635	1 718
Finlande	1 584	1 551
France	1 395	1 543
Hongrie	1 818	1 975
Pays-Bas	1 335	1 366
République tchèque	1 736	1 885

Source : DARES, à partir de données Eurostat, Labour Force Survey 2010 et OCDE, Perspectives de l'emploi 2010

Les modalités d'élaboration des enquêtes LFS sont fixées par le règlement CE/577/98 du 9 mars 1998 ⁽¹⁾, qui détermine un mode d'interrogation commun et des questions s'appuyant sur des définitions internationales de la durée du travail. En dépit de ce système de codification commun, les enquêtes LFS, gérées à l'échelle nationale, présentent inexorablement des fragilités, dues au mode de collecte de données, à l'interprétation du concept d'heures travaillées ou encore au mode de formulation des questions (*cf.* encadré ci-après).

De surcroît, les durées moyennes hebdomadaires publiées par Eurostat éliminent les personnes ayant déclaré avoir travaillé zéro heure pendant la semaine pour laquelle elles ont été interrogées, ce qui revient à ignorer en grande partie les périodes d'absence pour congés ou maladie ; les données d'Eurostat s'apparentent ainsi davantage à des durées « habituelles » qu'à des durées effectives.

(1) [Règlement \(CE\) n° 577/98 du Conseil du 9 mars 1998 relatif à l'organisation d'une enquête par sondage sur les forces de travail dans la Communauté.](#)

Enfin, la méthode de calcul de la durée du travail a connu des évolutions dans un certain nombre d'États, ce qui ne permet pas de disposer de comparaisons fiables dans le temps comme dans l'espace. En France, par exemple, l'enquête Emploi avait lieu jusqu'en 2002 une seule fois dans l'année – généralement au mois de mars. Or ce mois n'est pas représentatif des autres mois de l'année, notamment en termes de jours de congés, ce qui a justifié le passage au questionnement en continu en 2003. Ces ajustements méthodologiques contribuent donc à fausser également les résultats des comparaisons internationales.

Aussi, en dépit des différentes enquêtes disponibles, force est de constater qu'aucune d'entre elles ne permet de comparer correctement les durées effectives du travail en Europe à ce jour.

b. Il faut surtout tenir compte de la part du temps partiel, très variable d'un pays à l'autre

En application de la directive européenne n°97-81 du 15 décembre 1997 sur le temps partiel, le temps partiel est généralement défini comme une durée inférieure à la durée légale du travail. En France, le travail à temps partiel correspond à une durée inférieure à 35 heures, qui constituent la durée légale de référence. Cette situation concerne un peu plus de 18 % des salariés ayant un emploi en France, mais elle est inégalement répartie entre les hommes et les femmes, puisque 31 % de ces dernières travaillent à temps partiel, contre seulement 7 % des hommes. Le taux de temps partiel en France est inférieur de près de dix points à la moyenne de l'Union européenne (UE) à vingt-sept États, où il s'établit à 26,5 %.

A contrario, la durée hebdomadaire de travail des salariés à temps partiel en France est parmi les plus élevées de l'UE. Depuis 1998, la durée hebdomadaire de travail des salariés à temps partiel est en effet restée stable autour de 23 heures en France, soit les deux tiers de la durée légale des salariés à temps complet, contre 20,2 heures en moyenne dans l'UE. La loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a fixé la durée minimale du temps partiel, sauf dérogation, à 24 heures hebdomadaires.

Le temps partiel correspond à une toute autre réalité dans d'autres pays de l'Union européenne. À titre d'exemple, en Allemagne, 45 % des femmes travaillaient à temps partiel en 2010, et les deux tiers des mères actives d'enfants de moins de quinze ans ont un emploi à temps partiel. La durée du travail de ces emplois à temps partiel est sensiblement plus courte avec 18,6 heures en moyenne, soit cinq heures de moins qu'en France.

Par conséquent, la méthode consistant à exclure les salariés à temps partiel du calcul de la durée annuelle de travail pour ne conserver que les temps complets revient à faire baisser artificiellement cette durée, et à classer le temps de travail en France parmi les moyennes les plus basses de l'Union européenne, ainsi que le rappelle l'économiste M. Frédéric Lerais. Or, selon une enquête de l'INSEE de

2010, la durée moyenne hebdomadaire de travail en France, en incluant les temps partiels, s'élèverait ainsi à 37,5 heures, soit une moyenne supérieure à la moyenne européenne (37,2 heures), devant l'Allemagne (35,3 heures), l'Italie (36,9 heures), les Pays-Bas (30 heures) ou encore les Britanniques (36,5 heures) ⁽¹⁾.

Il convient par conséquent d'avoir conscience que la non prise en compte du temps partiel lorsqu'il s'agit de comparer les données relatives au temps de travail en dehors de la sphère nationale pose un biais méthodologique important.

Commentant l'étude de l'INSEE intitulée « *Soixante ans de réduction du temps de travail dans le monde* », qui fait apparaître que si la diminution de la durée annuelle moyenne du travail en France et en Allemagne a tendance à fortement converger, cela repose outre-Rhin sur une contribution beaucoup plus forte du temps partiel à cette baisse de la durée du travail, Mme Dominique Méda a souligné qu'« *que la durée du travail en Allemagne, qu'elle soit hebdomadaire ou annuelle, n'est pas plus élevée qu'en France si l'on veut bien prendre en considération les salariés à temps partiel, le plus souvent des salariées. Lorsque l'on prend en compte le travail à temps partiel, les dernières statistiques de l'OCDE montrent que les français travaillent en moyenne davantage que les Allemands, les Italiens, les Néerlandais ou les Britanniques. Il s'agit là d'un choix de société : quel type de partage du travail voulons-nous ?* ». Compter le temps partiel à part reviendrait à exclure 18 % des salariés français, et en premier lieu les femmes.

En outre, il apparaît clairement que le calcul des heures travaillées par les Français(es) n'a d'intérêt que s'il prend en compte l'ensemble de ces heures, sans considération relative au type de contrat de travail, sans quoi les chiffres obtenus ne représentent pas le temps de travail moyen réel, *a fortiori* parce que la France se distingue des autres pays européens par des durées de temps partiels élevées.

(1) Gérard Bouvier et Fatoumata Diallo, INSEE, *Synthèses des biens et services* n°1273 (janvier 2010).

II. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL S'EST EXERCÉE EN FRANCE PAR DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES IRRÉGULIÈRES ET SANS DIMINUTION DES SALAIRES

A. APRÈS 1919 ET À L'EXCEPTION DE 1968, LE TEMPS DE TRAVAIL LÉGAL DES SALARIÉS A ÉTÉ RÉDUIT PAR DES MAJORITÉS DE GAUCHE

La loi du 23 avril 1919 se détache du modèle anglais d'un repos hebdomadaire du samedi midi au lundi matin, le fameux week-end – en contrepartie d'une semaine de 54 ou 55 heures – pour satisfaire, sur la proposition d'Albert Thomas, ministre socialiste de l'armement, déposée en janvier sur le bureau de l'Assemblée nationale, la revendication syndicale d'une semaine de 6 jours de 8 heures travaillées, sans distinction d'âge, de sexe ou d'employeur.

Cette revendication, déjà satisfaite en Allemagne après la révolution de novembre 1918, est reprise par les négociateurs du Traité de paix de Versailles. Les organisations patronales obtiennent cependant que ces 48 heures hebdomadaires puissent, sur dérogation réglementaire par branches, être calculées en moyennes sur des périodes de temps plus longues.

Mme Christiane Charbonnier, directrice de la direction « Droit du travail » de l'UIMM a décrit, lors de son audition du 2 octobre 2014, la suite des événements :

« La première réduction importante du temps de travail du XX^e siècle est apparue en 1919, couplée avec la fixation, le dimanche, de la journée hebdomadaire de repos. La journée de travail a été limitée à huit heures sur six jours, ce qui faisait 48 heures de travail au plus sur la semaine. Cette première réduction ne sera pas tout de suite réellement effective puisque dès le vote de la loi, des décrets ont été adoptés pour autoriser des heures au-delà de ces huit heures par jour.

« Le volume de ces heures qualifiées d'heures supplémentaires pouvait aller jusqu'à 300 par an. Ce n'est qu'en avril 1935 que l'autorisation de faire des heures supplémentaires fut supprimée. Ce n'est donc qu'à cette date que la réduction du temps de travail à 48 heures deviendra effective.

En 1936, la victoire du Front Populaire aux élections législatives le 3 mai 1936 provoque un mouvement de grève général que le Gouvernement apaise par la signature des "Accords de Matignon". Ces accords limitent la semaine de travail à 40 heures, sans perte de salaire, accordent aux salariés deux semaines de congés payés et prévoient la possibilité d'étendre, par décret, des conventions collectives aux entreprises qui ne sont pas adhérentes des organisations signataires.

Le Gouvernement de M. Guy Mollet fait voter la loi du 27 mars 1956 qui accorde une troisième semaine de congés payés aux salariés.

Puis les syndicats obtiennent, lors des accords de Grenelle de mai 1968, une réduction progressive du temps de travail hebdomadaire maximal de 48 à 40 heures tandis que l'assemblée nationale adopte une proposition de loi instaurant une quatrième semaine de congés payés, promulguée l'année suivante.

Après l'élection de M. François Mitterrand à la Présidence de la République et la victoire de la gauche aux législatives de 1981, le Gouvernement de M. Pierre Mauroy instaure par une ordonnance du 13 janvier 1982 une cinquième semaine et la semaine de travail de 39 heures, première étape d'une réduction à 35 heures qui ne sera pas poursuivie, en raison de l'aggravation de la crise économique.

Mme Charbonnier explique que « ...pour tenir compte des enseignements précédents, cette réduction ne devait être que progressive, c'est-à-dire ne rentrer en vigueur que par palier, entre 1982 et le 1^{er} janvier 1986.

« Dans la métallurgie, nous avons négocié à cette époque un accord qui amorçait la réduction effective de la durée du travail de 40 à 35 heures. Il prévoyait une réduction de la durée collective des salariés à 38 heures 30, et même à 38 heures pour les salariés travaillant en équipe de nuit. Par ailleurs, une annexe à cet accord ramena à 33 heures 36 le temps de travail des salariés travaillant en continu dans les entreprises sidérurgiques – équipes se succédant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, pour des raisons techniques.

« La crise économique de 1983 contraindra les pouvoirs publics à renoncer au projet de ramener la durée légale du travail à 35 heures, Seule la cinquième semaine de congés payés et la semaine de 39 heures seront consacrées par la loi. De la même façon, dans la métallurgie, nous n'avons pas poursuivi les réductions progressives du temps de travail entamées en 1982. Nous nous sommes arrêtés à 38 heures 30, et à 38 heures, et à 33 heures 36 pour les salariés travaillant en continu. »

En 1936, en 1956, en 1982, ce sont des majorités parlementaires de gauche qui parviennent, avec le soutien des organisations syndicales de salariés, à imposer aux employeurs, à chaque fois hostiles, des réductions du temps de travail sous forme de limitation de la norme de durée hebdomadaire et surtout de semaines de congés payés nouvelles ou supplémentaires.

Comme l'a rappelé M. Hervé Garnier, secrétaire national de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), lors de son audition : « Les lois sur les 35 heures de la fin des années 1990 s'inscrivent dans la longue histoire de la réduction du temps de travail qui caractérise depuis le XIX^e siècle l'ensemble des économies développées.

« Le temps de travail a, selon les périodes, été réduit soit par l'abaissement de la durée légale hebdomadaire, soit par l'octroi de semaines de congés, soit encore par la diminution des heures supplémentaires. » Les baisses du

temps de travail hebdomadaire garantissent aux salariés français des repos compensateurs chaque semaine de travail.

Les congés payés leur rendent, en été, l'habitude des semaines de vacances, que l'on connaissait en hiver dans les campagnes mais qui se sont perdues avec la révolution industrielle et l'exode rural.

Toutefois, chaque réduction du temps de travail, obtenue sans réduction du salaire, a eu des contreparties moins favorables aux salariés, telles que l'intensification des heures travaillées, un contrôle plus sévère des horaires et des absences et des variations de grande amplitude dans la répartition du temps de travail, la loi acceptant que les maxima légaux soient calculés sur une moyenne annualisée dès le début des années 1980.

Selon M. Yves Barou, ancien directeur adjoint du cabinet de Mme Martine Aubry, alors ministre chargée du travail, ces améliorations des conditions de vie des salariés, imposés par des majorités parlementaires progressistes, ont à chaque fois été difficiles :

« En France, nous avons connu plusieurs épisodes de baisse du temps de travail, plus ou moins heureux. L'épisode de 1936 a été plutôt malheureux puisqu'il a conduit rapidement à remettre en cause l'appareil de production. En 1981-1982, les 39 heures – mesure sociale un peu à côté de la plaque – n'ont pas eu beaucoup d'effets. »

L'épisode des accords de Grenelle de 1968, portés par une révolution culturelle qui avait échappé au Gouvernement gaulliste, est le plus significatif de cette difficulté de la société française à accorder la transformation de son économie, imposée par les échanges internationaux, et celles de ses coutumes et de ses modes de vie établis par des rapports sociaux conflictuels, dans lesquels l'arbitrage de l'État en faveur de l'un ou l'autre camp est recherché et attendu.

Au cours du XX^e siècle, à la suite de la révolution russe d'octobre 1917 et de son influence sur le syndicalisme européen, le rapport de force a été plutôt favorable aux salariés, parce que la discipline et les grands effectifs de la production en usine favorisaient la coalition syndicale des salariés et parce que l'État prenait davantage leur parti qu'au siècle précédent, à mesure que leurs voix s'imposaient par le suffrage électoral.

La législation favorable aux salariés en la matière, adoptée par les majorités sociales, a été rarement rapportée par les majorités adverses, et la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation, créée en 1938 par le Gouvernement de M. Édouard Daladier en même temps qu'il relevait le temps de travail hebdomadaire à 50 heures pour, selon son expression, « remettre la France au travail », est également rarement revenue en arrière.

Les 40 heures ont cependant été rétablies au sortir de la guerre, par une loi de 1946.

Les grèves générales de 1936, interrompues par les accords de Matignon, ont été vécues par le patronat français comme les signes annonciateurs inquiétants d'une confiscation du capital social des entreprises. Ce souvenir a d'autant plus marqué les esprits et la manière française de réduire le temps de travail que les semaines de grève et les deux semaines par an de congés payés accordées l'été suivant ont affecté la production.

Comme dans les épisodes suivants, des dévaluations du Franc (de 58 % entre 1936 et 1939, de 29 % en 1958 et de 11 % en 1969), ont été nécessaires pour rétablir la balance commerciale du pays et compenser l'effet sur les prix des exportations des hausses du salaire horaire, habituant le pays à l'inflation du fait de la hausse des prix des produits importés. Le même scénario s'est reproduit tout au long du siècle, jusqu'aux trois dévaluations décidées entre 1981 et 1983.

Après cette dernière date, le maintien du Franc dans le système monétaire européen mis en place en mars 1979 ne permet plus de compter sur une politique monétaire expansionniste, fût-elle inflationniste, pour réduire le chômage de masse qui pèse désormais sur l'économie française même en période de croissance.

Le Gouvernement de M. Pierre Maurois a dû renoncer à poursuivre son programme électoral de réduction du temps de travail et de hausse des salaires horaires pour maintenir les parités monétaires convenues, attaquées par des fuites massives de capitaux et des spéculations à la baisse sur les marchés internationaux, entretenues par une inflation française supérieure à celle des économies voisines.

Reprendre cette politique, dans de nouvelles conditions économiques, en 1998, a été un acte politique fort, dont le Premier ministre socialiste de l'époque, M. Lionel Jospin, s'est déclaré fier lors de son audition par la commission :

« Je constate que, si les Gouvernements qui ont succédé au mien ont parfois contrarié ou contourné les 35 heures, sans d'ailleurs en obtenir d'effets probants pour la croissance, l'emploi ou la compétitivité de nos entreprises, aucun n'a abrogé les lois qui les instauraient. La réduction du temps de travail a été à mon époque l'un des instruments d'une grande et, je crois, efficace politique pour l'emploi : c'est pourquoi je reste fier d'avoir dirigé le gouvernement qui l'a conduite. »

B. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL PRESCRITE PAR LES LOIS AUBRY A ÉTÉ ASSORTIE D'AMÉNAGEMENTS ET DE COMPENSATIONS FINANCIÈRES

1. Après la récession de 1993, des élus de tous bords tentent de favoriser l'emploi par la baisse du temps de travail

Au cours de son audition, M. Pierre Larroutourou, coprésident du mouvement Nouvelle Donne, fervent partisan de la réduction du temps de travail dès les années 1990, a expliqué comment la baisse du temps de travail des salariés, abandonnée lors du tournant de la rigueur en 1983, est réapparue dix ans plus tard, avant d'être reprise par les candidats à l'élection présidentielle de 1995 :

« Je rappelle que c'est M. Édouard Balladur qui avait mis en place une commission sur ce sujet, présidée par M. Jean Boissonnat, en 1995 ; son rapport recommandait de diminuer le temps de travail de plus de 20 % d'ici à 2015 et de favoriser la formation durant le temps libre. Cette orientation faisait l'objet d'un consensus il y a 20 ans, et M. Michel Barnier expliquait qu'il était nécessaire d'organiser un référendum sur la semaine de quatre jours afin d'édicter une règle claire et stable à la suite d'un débat de société. »

« Le 13 juillet 1995, le Président de la République, M. Jacques Chirac, avait visité l'entreprise des brioches Pasquier, une des quatre entreprises françaises à l'époque à travailler quatre jours par semaine – grâce à un amendement de MM. Jean-Yves Chamard et Gérard Larcher adopté en 1993 –, et avait déclaré qu'il se demandait pourquoi cette organisation n'était pas mise en place ailleurs. »

Lors des débats parlementaires de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, souhaitée par M. Michel Giraud en pleine récession économique, l'idée de la semaine de quatre jours défendue par M. Pierre Larroutourou séduit des parlementaires et des membres du Gouvernement inquiets de la forte remontée du taux de chômage.

L'amendement soutenu à l'Assemblée par notre ancien collègue député M. Jean-Yves Chamard sur la semaine de 32 heures est rejeté à la demande du Gouvernement, mais réintroduit avec des modifications au Sénat, sous la signature de MM. Gérard Larcher et Jean-Pierre Fourcade, dans un esprit plus conforme au projet de loi initial, qui, en matière de temps de travail, permettait d'annualiser le calcul des temps partiels.

Le nouvel amendement devient les articles 38 et 39 de la loi, et autorise les accords d'entreprise. L'article 39 prévoit, à titre expérimental, qu'une baisse d'au moins 15 % de la durée annuelle de travail des salariés et une baisse des salaires qui pourra être moindre, en contrepartie de l'emploi de 10 % de salariés supplémentaires pendant trois ans donnent droit à un allègement des cotisations patronales de 40 % la première année et de 60 % les deux suivantes.

La baisse de salaire exigée a nui au succès de cette disposition mais le principe d'une réduction légale du temps de travail à 32 heures en contrepartie de l'annualisation du décompte, donc d'une baisse du nombre des heures supplémentaires, et d'une aide de l'État à l'embauche et au maintien des salaires s'est invité, en 1995, dans la campagne électorale présidentielle. Ce principe a été adopté peu après par la confédération syndicale CFDT lors de son 43^e congrès et a donné lieu, le 31 octobre de la même année, à la signature d'un accord interprofessionnel par les organisations patronales, la CFDT, FO et la CGC.

L'accord signé ensuite par l'UIMM, FO et la CGC dans la métallurgie en 1996 déçoit les initiateurs de la réforme puisqu'il autorise 35 semaines consécutives de 44 à 46 heures de travail en échange d'une semaine de congés payés. La législation est modifiée par la loi du 11 juin 1996 tendant à favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail, dite loi « de Robien » du nom de l'auteur de la proposition de loi dont elle est issue.

Cette loi accorde un allègement des cotisations patronales de 40 % la première année et 30 % les six années suivantes, aux entreprises qui conviennent avec les services de l'État et avec les partenaires sociaux de réduire de 10 % la durée effective du travail et de créer en un an ou sauvegarder sur deux ans la même proportion d'emplois. Si la baisse du temps de travail et l'effet sur les emplois atteint 15 %, les allègements de cotisations dégressifs précités sont relevés respectivement à 50 % et 40 %.

Durant les années 90 l'accent est mis également sur le recours aux contrats à temps partiel dont la croissance est rapide. Les semaines de moins de 30 heures représentent moins de 12 % des salariés en 1984, plus de 15% au début des années 90 puis relative stagnation.

Lors de son audition, M. Gilles de Robien a déclaré : *« Je suis incapable de me remettre en situation de manière assez précise pour vous dire si la genèse de la loi de 1996 avait un lien avec la volonté alors exprimée par M. Chirac de réduire la fracture sociale. À l'époque, M. Pierre Larrousurou était venu travailler à mes côtés à la mairie d'Amiens dont je voulais réorganiser certains services.*

« Nous avons évoqué l'aménagement du temps de travail et nous avons cheminé un moment de conserve ; je ne me souviens pas si l'appel pertinent à la réduction de la fracture sociale lancé par M. Chirac a encouragé mon tropisme vers la réduction du temps de travail...

« Je ne dispose pas des statistiques précises recensant les créations d'emplois permises par les différents dispositifs mais je crois me souvenir qu'en un an, la loi incitative que nous avons fait voter a conduit à la conclusion de plus de 3 000 accords d'entreprise, dans les plus grandes comme dans les plus petites.

« Selon les statistiques de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), le volet « offensif » du texte avait permis la création de 40 000 à 45 000 emplois et son volet « défensif » d'en sauvegarder entre 50 000 et 55 000. L'application de la loi a donc été un succès. »

Forte de son succès, la CFDT a soutenu le principe de cette loi lors des débats électoraux qui ont suivi la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée par le Président de la République Jacques Chirac, en avril 1997.

2. Une baisse générale est préparée par le Gouvernement de M. Lionel Jospin

Lors de son audition, M. Lionel Jospin a rappelé le contexte et les objectifs de la baisse générale du temps de travail débattue lors de la campagne électorale des législatives :

« Dans l'opposition, entre 1995 et 1997, nous avons beaucoup réfléchi et travaillé, en particulier à la question de la réduction du temps de travail. Le passage aux 35 heures était l'un des principaux points du programme que nous avons proposé aux Français pour les élections législatives de 1997 : une fois élus, nous devons tenir nos promesses.

« Le chômage était alors une obsession, puisqu'il y avait à l'époque 3,25 millions de chômeurs, soit 12,6 % de la population active. Il se disait que, contre ce fléau, tout avait été essayé : nous avons décidé de rompre avec ce fatalisme et de mettre l'emploi au cœur de notre action.

« Si l'évolution historique de la productivité faisait de la réduction du temps de travail un instrument précieux, ce n'est pas le seul que nous avons utilisé. Nous n'étions pas non plus adeptes de la philosophie passive du partage d'une masse de travail constante. Nous considérons que la réduction du temps de travail devait s'inscrire dans une dynamique.

« Avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la ministre de l'emploi et de la solidarité, puis avec l'ensemble du Gouvernement, nous avons donc cherché un chemin de politique économique qui nous permettrait à la fois d'amorcer le redressement des comptes publics et de retrouver la croissance. Nous devons nous qualifier pour l'euro : pour cela, il nous fallait diminuer notre déficit budgétaire, alors supérieur à 4 % du PIB, et maîtriser notre dette publique, qui venait de franchir le seuil de 60 % du PIB.

« Nous voulions renouer avec la croissance économique, d'abord pour créer des emplois, mais aussi parce que nous pensions que cela nous aiderait à diminuer le déficit budgétaire comme celui de la sécurité sociale.

« Nous ne négligions pas les effets possibles pour la société de la réduction du temps de travail, mais, je le redis, elle ne constituait pour nous ni une fin en soi, ni un remède miracle. Elle s'inscrivait dans une politique

d'ensemble, avec la mise en place des emplois-jeunes, la création de postes dans le secteur public et la recherche du retour de la croissance. La détermination du Gouvernement à faire massivement reculer le chômage était absolue.

« Nous voulions aussi faire revenir la confiance dans le pays : la confiance est presque un facteur de production. D'ailleurs, elle est effectivement revenue. C'est seulement quand la croissance a redémarré que nous avons lancé le processus et adopté la première loi sur les 35 heures, promulguée le 13 juin 1998...

« Devions-nous d'entrée de jeu procéder par la loi ? N'aurait-il pas fallu commencer par la négociation ? Si, sur la base des contacts pris par la ministre en charge du dossier, il était apparu que des négociations entre le patronat et les syndicats pouvaient s'ouvrir, dans la perspective de conclure un accord interprofessionnel, alors nous aurions pu en faire la première étape de notre démarche. La loi serait intervenue plus tard.

« Mais à aucun moment le MEDEF – qui venait de succéder au CNPF – n'a laissé entendre qu'il était prêt à envisager un tel accord. Dès lors, le Gouvernement devait soit renoncer à un engagement majeur pris devant les Français, soit commencer le processus par la loi – nous choisîmes cette seconde solution. »

3. Le passage à la norme des 1 600 heures annuelles se fait par deux lois successives

- *L'orientation générale des deux lois dites Aubry*

M. Yves Barou, ancien directeur adjoint du cabinet de Mme Martine Aubry, alors ministre chargée du travail, a rappelé devant la commission les choix qui ont conduit à promulguer non pas une mais deux lois, la première incitant les partenaires sociaux à négocier une norme dont l'application est annoncée mais dont les modalités ne seront fixées que par une seconde loi.

Ces modalités devaient dépendre du résultat des négociations, l'État, se plaçant en position de juge et non plus seulement de législateur, se réservant de faire pencher la balance en faveur du patronat ou des syndicats selon la conjoncture économique et les intentions que les uns et les autres manifesteraient au cours de la période intermédiaire de négociation.

« Suite à une négociation ratée avec les partenaires sociaux, une première loi – décrite comme violente, volontariste et autoritaire – a été adoptée. L'immense vague de négociations qui a suivi a conduit à l'adoption d'un deuxième texte.

« Ces deux lois ont inauguré un changement de méthode qui, je l'espère, va perdurer d'une alternance à l'autre : une conférence sociale est annoncée ; les

pouvoirs publics définissent une feuille de route ; des négociations se déroulent ; une loi est présentée et adoptée. C'est un processus intelligent.

« Dans le cas des 35 heures, la feuille de route a été remplacée par une première loi, au motif qu'il fallait taper du poing sur la table pour dépasser les blocages constatés. (...)

« La première loi ne faisait rien d'autre que d'annoncer la date de l'abaissement de la durée du travail. Ensuite, il s'est passé un événement sans précédent dans ce pays : 100 000 syndicalistes ont participé à des négociations sur le temps de travail, ce qui a constitué une bouffée d'air pour le dialogue social, d'autant que les échanges furent subtils et intelligents...

« Le dialogue social, dynamisé lors de cette période, a permis de tester les idées de certains négociateurs : le forfait en jours, l'annualisation. La seconde loi, très facile à faire, a consisté à débloquer certaines contraintes contenues dans le code du travail. »

- *Les mécanismes prévus par ces deux lois*

La loi n'a plus pour objet, comme en 1919, de donner à la limite légale du temps de travail hebdomadaire le caractère d'un maximum absolu, afin de protéger la santé des salariés des abus d'exploitation de leur force de travail. Elle définit seulement une norme qui fixe des seuils de sur-tarifification des heures de travail sous la limite générale des 48 heures par semaine, posée, avec des exceptions, par la directive européenne et la loi française (48heures pour une semaine et 46 heures en moyenne sur 12 semaine.

La loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail dite Aubry I a fixé la norme française du temps de travail au tarif le plus bas à 1 600 heures par an réparties à raison de 35 heures de travail par semaine. Elle en a différé l'application pour permettre aux entreprises d'en anticiper les conséquences et d'adapter l'organisation de leur production et surtout, leur effectif. La norme légale devait être appliquée au 1^{er} janvier 2000 dans les entreprises de plus de 20 salariés et au 1^{er} janvier 2002 dans les autres, sans baisse de salaires.

La loi a autorisé les partenaires sociaux des branches, des entreprises et même des établissements à fixer par accord négocié la répartition des 1 600 heures annuelles de travail. Si cet accord prévoyait en outre des embauches ou le maintien d'emplois dont un plan social envisageait la suppression, l'État accordait à l'entreprise une aide financière dès lors que la baisse du temps de travail collectif atteignait 10 % et que le nombre d'emplois concernés représentait 6 % de son effectif habituel, maintenus pendant au moins deux ans.

La loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail dite Aubry II a confirmé la norme de travail fixée en 1998 mais elle en change le mode de calcul. Comme le relève le rapport n° 1544 du 14 avril

2004 de M. Hervé Novelli au nom de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail ⁽¹⁾ : « *la mesure de la durée du travail a constitué une difficulté importante* » pour l'appréciation de cette législation puisque les lois Robien et Aubry visaient le temps effectif défini par la jurisprudence européenne alors que la loi Aubry II considérait le temps de travail collectif défini par accord d'entreprise.

La loi Aubry I prévoyait que la norme hebdomadaire s'appliquât strictement aux entreprises qui ne seraient pas couvertes par un accord négocié, tandis que ces accords pouvaient choisir à leur convenance la période de référence sur laquelle les 1 600 heures annuelles seraient réparties. La loi Aubry II a rendu la norme hebdomadaire moins stricte en fixant comme référence par défaut le règlement du temps de travail affiché dans l'entreprise et non plus le temps effectif de présence des salariés. Nombre d'entreprises ont pu en conséquence réduire marginalement le temps de travail réel de leurs salariés en supprimant de son calcul des temps de pause ou de transition entre équipes.

Si certaines personnes auditionnées considèrent que la première loi Aubry était trop impérative et louent la prise en considération des résultats de la négociation par la deuxième loi Aubry, d'autres, comme Dominique Méda, inspectrice générale des affaires sociales et professeure de sociologie à l'université de Paris Dauphine, rappellent que la première loi a eu pour double-intérêt de conditionner strictement le versement de l'aide financière de l'État à des créations d'emplois et d'imposer un calcul de la réduction des heures travaillées à mode de décompte constant, de manière à ce que la diminution des heures soit effective.

- *La prise en compte des temps de pause a constitué un premier enjeu délicat*

L'article L. 3121-2 du code du travail dispose que « *le temps nécessaire à la restauration ainsi que les temps consacrés aux pauses sont considérés comme du temps de travail effectif* » sous réserve que, conformément à la définition du travail effectif, le salarié demeure à la disposition de l'employeur sans pouvoir vaquer librement à ses obligations personnelles.

Or la mise en application de cette définition ne va pas de soi. Certains employeurs ont en effet tiré parti de la négociation relative à la réduction du temps de travail pour exclure du temps de travail effectif certains temps de travail jugés « non productifs », tels que les temps de pause ou les temps d'habillage. L'institut Coe-Rexecode estime ainsi que 18 % des entreprises passées aux 35 heures en 2000 ont exclu les temps de pause du mode de décompte de la durée du travail.

Le redécoupage des temps de pause lors du passage aux 35 heures a de ce fait limité la réduction du temps de travail dans un certain nombre

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/970512.asp>

d'établissements, ainsi que l'a fait remarquer au cours de son audition l'économiste M. Éric Heyer, économiste, Directeur adjoint au département analyse et prévision de l'OFCE : « *on a coutume de dire que le passage de 39 heures à 35 heures a diminué la durée du travail de 10 % ; en réalité, cette baisse s'est limitée à 5 %* ».

La prise en compte ou non des temps de pause a pu de surcroît aggraver certaines inégalités à l'égard du temps de travail. Un autre économiste, M. François-Xavier Devetter, a ainsi souligné que « *les temps de pause, les temps intermédiaires, les temps de déplacement ou d'habillement, qui concernent plutôt les professions non qualifiées, sont moins souvent inclus dans le temps de travail des employés non qualifiés que dans celui des professions qualifiées, ce qui peut expliquer certaines inégalités* ». À l'inverse, il a ajouté que la décision d'intégrer les temps de pause dans le temps de travail dans certains accords a pu rogner une partie non négligeable du temps libéré par la réduction du temps de travail.

La prise en compte des temps de pause reste une question épineuse en milieu hospitalier. Alors que les temps de pause et d'habillement ont été abordés par la grande majorité des accords relatifs à la réduction du temps de travail – respectivement 86 % et 82 % –, il n'existe à ce jour aucune harmonisation en la matière. Une enquête de la Fédération hospitalière de France (FHF) conduite en 2014 auprès d'un échantillon de 152 établissements adhérents à la FHF a montré que la moitié d'entre eux considèrent que le temps de repas fait partie du temps de travail (51 %), tandis que l'autre moitié (49 %) l'exclut de celui-ci.

- *Le surcoût des heures supplémentaires a été tout aussi disputé*

Le changement d'orientation le plus net d'une loi à l'autre fut le sort réservé aux seuils de sur-tarification des heures travaillées au-delà de la norme. Il a été décrit dans le rapport n° 1544 précité de la première mission d'information sur les conséquences de ces lois, comme le rappelle l'encadré ci-après :

« Les heures supplémentaires, heures effectuées au-delà de la durée légale du travail, ouvrent traditionnellement droit d'une part, à une rémunération majorée – de 25 % pour les huit premières heures, et 50 % au-delà –, ainsi qu'à un repos compensateur, d'autre part. Ce dernier vise à la fois à pénaliser financièrement le recours aux heures supplémentaires, dans la mesure où il se trouve assimilé à du travail effectif pour le calcul des droits des salariés et donne donc lieu à ce titre à rémunération, et donc à favoriser l'emploi, par l'embauche de salariés nouveaux moins coûteux.

« La loi Aubry I a commencé à modifier ce régime, en abaissant de la 43^{ème} heure à la 42^{ème} heure le seuil de déclenchement du repos compensateur de 50 % dans les entreprises de plus de 10 salariés, pour les heures effectuées au-delà du contingent d'heures supplémentaires réglementaire de 130 heures, à compter du 1^{er} janvier 1999 (article 8). Les entrepreneurs des plus grandes entreprises devaient ainsi être découragés de recourir dans une trop large mesure aux heures supplémentaires.

« Les modifications apportées par la loi Aubry II sont beaucoup plus importantes. En accroissant significativement le surcoût des heures supplémentaires, la loi visait à limiter le temps de travail hebdomadaire, de manière à favoriser, autant qu'il était possible, la création

d'emplois. Le régime des heures supplémentaires issu de la loi Aubry II peut être résumé de la façon suivante.

« D'une part, la bonification des heures supplémentaires comprises entre la 36^{ème} et la 39^{ème} heure obéissait à des règles spécifiques, les heures au-delà de la 39^{ème} continuant à bénéficier des dispositions du régime antérieur (majoration de 25 % pour les quatre suivantes, soit jusqu'à la 43^{ème}, et de 50 % ensuite). Ces règles spécifiques étaient les suivantes : en l'absence d'accord collectif prévoyant expressément une majoration de salaire de 25 %, la bonification des quatre premières heures devait obligatoirement être accordée sous forme de repos, par journée ou demi-journée, pris dans un délai de deux mois, à hauteur de 25 % par heure, soit 15 minutes. Ainsi, l'entreprise qui restait à 39 heures était soumise à une RTT d'une heure.

« D'autre part, le contingent légal, au-delà duquel toute heure supplémentaire devait faire l'objet d'un repos compensateur (à hauteur de 100 % dans les entreprises de plus de 10 salariés, de 50 % dans les autres), restait fixé à 130 heures. Mais les heures supplémentaires n'étaient imputées qu'à partir de la 38^{ème} heure en 2000, de la 37^{ème} heure en 2001 et de la 36^{ème} heure en 2002 seulement.

« Pour les entreprises de moins de vingt salariés, les heures supplémentaires n'étaient imputées sur le contingent légal en 2002 qu'à compter de la 38^{ème} heure, en 2003 à compter de la 37^{ème} et ensuite seulement à compter de la 36^{ème} heure. Ce dernier décompte – à partir de la 36^{ème} heure – ne [devait] finalement intervenir qu'au 1^{er} janvier 2006, à la suite de l'adoption d'un amendement, fort bien venu, lors de la discussion du projet de loi relatif au dialogue social et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

« Toutefois, en cas de modulation, ce contingent était abaissé à 90 heures, car le mode de flexibilité que constituent les heures supplémentaires est alors en effet, par définition, moins fréquemment requis. Ce seuil représentait une contrainte assez forte pour les entreprises qui, dans le cas où elles souhaitaient dépasser la durée légale du travail en recourant à un nombre significatif d'heures supplémentaires, devaient en payer le prix. Il visait à éviter que les entreprises ne restent à 39 heures en usant, systématiquement, de 4 heures supplémentaires chaque semaine – ce qui ne leur aurait été possible qu'avec un contingent annuel porté à 188 heures (47 semaines x 4 heures).

« Enfin, élément venant encore ajouter à la complexité, s'agissant des règles spécifiques relatives au repos compensateur de remplacement, selon lequel le paiement bonifié des heures supplémentaires effectuées dès la 36^{ème} heure pouvait être remplacé par un repos équivalent par la signature d'accords spécifiques, seules, désormais, les heures supplémentaires remplacées intégralement par un repos compensateur étaient exclues du décompte du contingent. »

Le but de ces règles de calcul complexes était d'inciter les entreprises à embaucher plutôt qu'à payer des heures supplémentaires en pénalisant le recours à ces dernières et en accordant des aides financières sous forme d'allègements de cotisations patronales au-delà d'un seuil d'embauche.

Si l'accord négocié sur le temps de travail parvenait à répartir les 1 600 heures normales sur les périodes de forte activité prévisible de chaque établissement, quitte à travailler plusieurs semaines à la limite du seuil absolu des 48 heures, l'employeur pouvait toutefois réaliser une économie substantielle en échappant à l'application des seuils de sur-tarifification des heures supplémentaires.

Pour ne pas léser les salariés dans cette négociation, la loi Aubry I jouait sur l'autre mécanisme de limitation du recours aux heures supplémentaire – celui du repos compensateur – sur le respect duquel la jurisprudence européenne se montrait en outre particulièrement exigeante.

Ces repos n'étaient pas accordés pour chaque heure supplémentaire au-delà des 1 600 heures annuelles ou des 35 heures hebdomadaires, mais là encore par un seuil, celui des heures supplémentaires annuelles en-deçà de la cent-trentième, qui ouvraient droit à un repos compensateur de 50 % dès qu'une semaine de travail dépassait 43 heures, puis 42 heures dans la loi Aubry I.

Ce premier seuil définissait un contingent annuel d'heures supplémentaires accomplies au-delà de la norme de travail légal mais néanmoins déclaré admissible. Passé ce seuil, avec l'accord de l'inspection du travail, toute heure excédant la norme hebdomadaire de travail donnait droit à un repos compensateur de même durée et non de 50 %.

Ces nouvelles règles n'ont pas dissuadé un grand nombre d'entreprises et en particulier celles de moins de 10 salariés de maintenir l'ancien horaire réel de travail hebdomadaire, en considérant que la différence entre l'ancienne et la nouvelle norme de travail ne faisait qu'augmenter le volume des heures considérées comme supplémentaires et payées comme telles ou compensées par un repos proportionnel.

4. Les entreprises qui augmentaient l'emploi peu qualifié en réduisant le temps de travail payaient moins de cotisations

En abaissant le seuil de déclenchement des sur-tarififications des heures de travail, les lois Aubry ont rendu la réduction du temps de travail hebdomadaire à 35 heures coûteuse pour les entreprises qui ne souhaitaient pas s'y conformer. L'effet potentiellement récessif sur l'offre et sur l'emploi de la hausse induite de 11,4 % ⁽¹⁾ du coût horaire de travail était alors cependant jugé faible puisque l'économie était en forte croissance. Au pire, il ne s'agissait que d'anticiper des hausses de salaires à venir.

Il importait également que cette hausse du coût horaire soit suffisante pour inciter les branches et les entreprises à négocier non seulement la répartition du temps de travail normal mais surtout la création d'emplois au tarif horaire normal à la place du paiement d'heures supplémentaires sur-tarifées.

L'existence d'un salaire minimum pouvait toutefois limiter les créations d'emploi à ce niveau de salaires faible et mettre en difficulté certaines branches qui employaient une main d'œuvre payée en grande partie au SMIC.

(1) Les 4 heures de travail retranchées des 39 heures hebdomadaires représentent une baisse du temps de travail de 10,25 % et, si le salaire hebdomadaire reste inchangé, une hausse du salaire horaire des 35 heures restantes de 11,4 %.

Même en comptant sur des gains de productivité résultant d'une diminution du temps de travail individuel et sur la diminution du volume des heures supplémentaires, les économies réalisées par les entreprises pouvaient peut-être suffire, dans les secteurs à forte intensité capitalistique, à absorber la hausse de 11,4 % du salaire horaire normal. Elles ne suffisaient en revanche pas à rentabiliser des embauches dans des postes faiblement productifs.

En outre, le Gouvernement ne souhaitait pas diminuer la rémunération mensuelle des salariés payés au SMIC. Il fallait, pour cela, relever le salaire horaire minimum de 11,4 % sans pour autant menacer la rentabilité économique des postes de travail que la seule modération salariale ne pouvait garantir, ni imposer cette hausse aux entreprises qui n'auraient pas diminué le temps de travail de leurs salariés et devraient payer en heures supplémentaires des heures de travail auparavant normales.

Pour que les entreprises payent leurs salariés au SMIC pour 35 heures comme elles les payaient pour 39 sans relever le SMIC horaire légal, la loi Aubry II a instauré une garantie mensuelle de rémunération, qui s'appliquait de manière différentielle en l'absence de garantie conventionnelle plus favorable. Cette garantie devait évoluer dans le temps suffisamment lentement pour être rattrapée par la hausse du SMIC légal. Elle ne bénéficiait pas toutefois aux salariés recrutés à 35 heures sur de nouveaux postes.

Ce mécanisme de garantie de la rémunération mensuelle des salariés les moins bien payés risquait de nuire considérablement à la création d'emplois. C'est pourquoi l'aide versée par le Gouvernement aux entreprises passées à 35 heures par un accord collectif créateur ou protecteur d'emplois était d'autant plus élevée que les salaires versés étaient proches du SMIC.

L'aide n'était accordée qu'à condition que l'accord négocié prévoie la réduction en un an d'au moins 10 % du temps de travail, la création d'emplois en plus, maintenus pendant deux ans à compter de la première embauche ou, à défaut le maintien d'emplois devant être supprimés par un plan social.

Les volumes d'emplois nécessaires pour bénéficier des aides, fixés à 6 % de l'effectif de l'entreprise par la loi Aubry I pour une réduction de 10 % du temps de travail habituel et à 9 % d'emplois pour 15 % de RTT, ont disparu dans la loi Aubry II, ce qui revenait à accorder des aides en échange de la signature d'un accord entre partenaires sociaux sur une réduction du temps de travail affiché d'au moins 10 %.

Dans son rapport n° 1826⁽¹⁾ sur le projet de loi Aubry II en première lecture, M. Gaëtan Gorce indiquait que : « *le Gouvernement a considéré qu'il n'était pas possible de reconduire dans un dispositif d'exonérations de cotisations à caractère pérenne des objectifs d'embauche ou de maintien de l'emploi contraignants comme cela avait été le cas dans la loi du 13 juin 1998.*

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r1826.asp>

« Cette absence de normes d'emplois ne traduit pas un intérêt moindre pour cette question : le présent projet conserve la création d'emplois et la baisse du chômage comme objectif essentiel. Mais le Gouvernement a estimé qu'il n'est pas possible d'assigner aux entreprises un objectif de créations d'emplois sur le long terme, en faisant fi des cycles économiques, des variations de la croissance et en négligeant les mutations inévitables des structures socio-économiques.

« Enfin, comment vérifier le respect d'une éventuelle obligation d'emploi par chacune des entreprises françaises ? Le nouvel allègement est conçu comme la contrepartie de l'effet emploi induit par la réduction du temps de travail au niveau macro-économique. »

Ces aides financières accordées par l'État en contrepartie de la signature d'un accord de réduction du temps de travail d'au moins 10 % consistaient en un abattement forfaitaire de cotisations patronales de 4 000 francs (soit environ 600 euros) sur tous les salaires, qualifié d'aide pérenne aux 35 heures, et un allègement proportionnel, de 26 % en 2000, réduit à 23,5 points en 2002, au niveau du SMIC.

Cet allègement, dégressif jusqu'à 1,8 SMIC, se substituait, pour les salariés concernés, à la « ristourne Juppé » accordée antérieurement sur les salaires inférieurs à 1,3 SMIC. Il était en revanche cumulable avec l'allègement proportionnel analogue de la loi de Robien et avec les abattements forfaitaires de la loi Aubry I, destinés à inciter les entreprises à conclure des accords négociés.

Les entreprises à forte participation publique comme EDF, GDF, La Poste et la SNCF ont été privées des aides, ainsi que l'a rappelé le représentant de la SNCF lors de son audition par la commission, mais ont été incitées à montrer l'exemple d'une réduction du temps de travail négociée. Certaines entreprises sont passées aux 35 heures par un accord négocié sans toutefois accomplir les démarches administratives nécessaires pour bénéficier des aides prévues par les lois Aubry.

5. La réduction du temps de travail s'est appliquée inégalement mais les jours de repos supplémentaires dits de RTT sont « entrés dans les mœurs »

L'incitation à négocier la réduction légale du temps de travail entre partenaires sociaux pour en diminuer le coût pour les entreprises a favorisé les grandes entreprises parce qu'elles sont habituées aux négociations collectives, qu'elles peuvent compenser les variations de leur production et de leur main-d'œuvre et qu'elles disposent des ressources de gestion nécessaires pour élaborer des organisations de travail sophistiquées, utilisant les facilités offertes par la loi pour répartir avantagement sur douze mois les 1 600 heures de travail annuelles des salariés à temps plein. Le principe du mandatement a aussi, bien qu'inégalement, fait entrer la négociation collective (et les syndicats) dans les PME.

Trois facilités légales de réduction du temps de travail

La modulation

La modulation du temps de travail consiste à permettre de s'écarter par excès et par défaut d'une norme horaire de telle sorte qu'elle ne soit respectée qu'en moyenne sur une longue période. Un maximum hebdomadaire de 35 heures qui n'est pas imposé de manière absolu mais seulement en moyenne peut être respecté sur un mois, un semestre ou une année en autorisant par exemple la compensation de semaines de travail allant jusqu'à 48 heures par des semaines de congés supplémentaires.

Cette modulation était déjà autorisée par l'ordonnance du 16 janvier 1982 relative à la durée du travail et aux congés payés qui a instauré les 39 heures et la 5^{ème} semaine de congés payés et par la loi du 19 juin 1987 relative à la durée et à l'aménagement du temps de travail. Elle a été étendue à un calcul des moyennes de travail sur l'année par la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. Les négociations collectives provoquées par les lois Aubry en ont généralisé l'usage dans les entreprises. La loi Aubry II fixe d'ailleurs un équivalent annuel de 1 600 heures à la norme hebdomadaire des 35 heures. Cet équivalent peut être librement réparti sur l'année sous réserve de ne pas dépasser les maxima de 10 heures par jours, de 48 heures par semaine et de 12 semaines consécutives de 44 heures. Cette répartition, dans un programme indicatif obligatoire de répartition du temps de travail, modifiable en principe sous préavis de 7 jours, permet d'éviter les heures supplémentaires.

Le compte épargne-temps

La modulation du temps de travail nécessite de relever le temps de travail effectif des salariés pour vérifier qu'il respecte en moyenne la norme et décompter les journées et demi-journées de repos accordées individuellement. Le compte épargne-temps avait été instauré en droit du travail par la loi du 25 juillet 1994 relative à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise. L'article 16 de la loi Aubry II en a modifié le régime légal. Les jours de repos, s'ajoutant aux congés payés légaux et accordés aux salariés par des accords collectifs en contrepartie de semaines de travail de plus de 35 heures, sont crédités sur ce compte épargne à mesure que les droits en sont acquis.

Le forfait pour les cadres

La loi Aubry II a créé trois catégories juridiques de cadres salariés pour l'application de la réduction du temps de travail, les cadres dirigeants qui n'y sont pas soumis, les cadres intégrés à une équipe qui sont soumis au régime collectif et les cadres travaillant individuellement sans que leurs horaires soient contrôlés. Leur employeur peut conclure avec ces derniers un contrat de travail fixant leur rémunération au forfait à la journée, à la semaine ou au mois et non plus à l'heure de travail, ce qui les prive du paiement des heures supplémentaires. Un accord collectif doit limiter le nombre annuel de jours d'emplois de ces cadres sans dépasser le maximum légal de 217 jours de travail par an.

La jurisprudence tend à remettre en cause les libertés que ces contrats laissent à l'amplitude horaire du travail, supposée fixée par le cadre et non par son employeur, mais néanmoins dépendante de la charge de travail qui incombe au salarié, en s'acheminant vers un décompte obligatoire des heures effectivement passées à la tâche, afin d'assurer au moins la prise de repos compensateur.

Selon M. Michel Pépin, consultant spécialiste du travail, membre du cabinet ESSOR consultants, lors de son audition : *« Les lois Aubry ont fait bien plus que réduire de manière purement quantitative la durée légale du travail. Elles ont ouvert l'éventail de l'aménagement du temps de travail, tant par l'annualisation, qui a élargi la notion de modulation introduite en 1982, que par le forfait annuel en jours, qui s'est beaucoup développé pour les cadres. »*

M. Jean-François Poupard, directeur général de Syndex a confirmé que : *« Ces dispositifs sont très largement utilisés dans les entreprises pour optimiser le nombre d'heures productives et réduire le nombre de celles jugées improductives. Quant aux mesures sur la durée effective du travail, en particulier le forfait jours des personnels d'encadrement, elles visent à optimiser les ressources employées : il s'agit d'utiliser les souplesses accordées – modulation d'horaires, annualisations, forfaits – pour employer au mieux ces personnels. »*

« Depuis que la durée hebdomadaire du temps de travail a été fixée à 35 heures, en 2002, ces mécanismes d'optimisation sont pleinement utilisés et généralisés. En revanche, nous observons assez peu de débats sur la réduction de la durée hebdomadaire du temps de travail, sauf dans le cas très spécifique de sociétés en graves difficultés financières où les salariés acceptent de partager le temps de travail – ce qui n'est d'ailleurs pas toujours concluant ».

Les économies réalisées par les entreprises, qui ont pu répartir sur le semestre ou l'année le décompte du temps de travail normal de leurs salariés, ne sont pas précisément connues, parce que les trois volumes des heures supplémentaires réalisées, de celles payées et de celles déclarées par l'employeur peuvent varier selon les secteurs d'activités et la conjoncture et parce que le dernier volume, celui des heures supplémentaires déclarées, n'est connue de façon fiable que depuis 2003, grâce à leur défiscalisation.

Selon l'enquête de 2013 sur les conditions de travail de la DARES, les heures supplémentaires ne font l'objet d'une compensation particulière en travail ou en repos que pour 43% des salariés seulement.

Le volume des forfaits de rémunération du temps de travail appliqués aux cadres est en revanche mieux connu. M. Franck Morel, avocat, ancien directeur adjoint du cabinet de M. Xavier Bertrand, ministre du travail a précisé à la commission que :

« Les forfaits jours concernent aujourd'hui 15 % des salariés, soit trois millions de personnes. L'outil répond donc indéniablement à un véritable besoin des entreprises. Du point de vue du droit positif, un équilibre a été trouvé entre souplesse et régulation avec la loi de 2008 qui a fixé un nombre maximal de jours travaillés par an, et elle a prévu un entretien obligatoire. »

Mme Christiane Charbonnier, directrice de la direction « Droit du travail » de l'UIMM, a décrit la manière dont la convention collective sur la réduction du

temps de travail négociée dans la métallurgie avait utilisé les souplesses laissées par la loi :

« Nous avons négocié, uniquement au niveau de la branche, les modalités d'application des 35 heures, afin que les entreprises puissent organiser la répartition du volume de l'horaire avec l'ensemble des outils de flexibilité autorisés par la loi mais en perdant le moins possible d'heures productives. Nous y sommes plus ou moins parvenus, compte tenu de ce que permettait la loi.

« Nous avons négocié sur la définition du temps de travail effectif, afin d'écartier au maximum les temps improductifs dans la comptabilisation des 35 heures, et sur le volume du contingent d'heures supplémentaires. En effet, la durée légale du travail n'est pas une durée obligatoire mais seulement le point de départ des heures supplémentaires. Certaines entreprises peuvent se mettre à une durée supérieure, et d'autres à une durée inférieure, sauf si un accord de branche impose à toutes les entreprises de la branche de se mettre à cette durée légale.

« Nous avons négocié pour faire en sorte que cette durée légale soit calculée non plus sur la semaine comme le prévoyait la loi de 1936, mais sur l'année, les heures supplémentaires ne se décomptant qu'à la fin de l'année. Cela permet aux entreprises de faire varier les horaires pour tenir compte de leur charge de travail – dans les limites des durées maximales du travail.

« Nous avons enfin négocié les forfaits en heures ou en jours sur l'année pour les salariés qui ont une autonomie dans la gestion de la répartition du volume horaire de travail qu'ils sont tenus de réaliser en application de leur contrat de travail.

« Cet accord a été vivement critiqué, car il n'imposait pas à toutes les entreprises de ramener leur horaire de travail à 35 heures – ou en dessous. Néanmoins, il fournissait des outils de flexibilité à toutes celles qui souhaitaient le faire pour y procéder dans les meilleures conditions.

« De fait, il a conduit à des mises en œuvre très diversifiées de la réduction du temps de travail. Certaines entreprises, notamment les plus petites, n'ont pas réduit l'horaire à 35 heures. Elles ont utilisé le contingent, soit pour maintenir les horaires auxquels elles étaient, soit pour le réduire légèrement en dessous de l'horaire collectif, qui était généralement, dans la métallurgie, de 38 heures 30.

« Si elles ne l'ont pas fait, c'est qu'il leur était difficile, compte tenu de leur petite taille, de partager les emplois, c'est-à-dire d'en recréer à partir du volume d'heures libérées par la réduction d'horaires. Il était impossible de recruter, sur ces heures libérées, des personnes suffisamment polyvalentes.

« Comment auraient-elles pu remplacer à la fois les salariés qui faisaient de l'administratif, ceux qui faisaient de la recherche, ceux qui faisaient de la production, ceux qui faisaient de la maintenance, ceux qui faisaient du

commercial, etc. Il était totalement impossible de partager vraiment les emplois dans les petites entreprises.

« Certaines ont réduit les horaires de travail sur la journée, ou sur la semaine – environ 3 heures 30 dans les entreprises de la branche. D'autres ont préféré regrouper les heures de repos que les salariés auraient dû avoir en plus sur la semaine, et ont formé des journées supplémentaires de repos. Cela les a conduites à augmenter le nombre de jours non travaillés dans l'année de 4 ou 5 semaines – 21 jours si elles étaient à 38 heures 30, 24 jours si elles étaient restées à 39 heures.

« Ces quatre ou cinq semaines supplémentaires de congés payés étaient très difficiles à absorber par les entreprises, d'autant plus que la compensation était intégrale. Les entreprises devaient en effet payer les salariés exactement de la même façon.

« Parmi les entreprises qui ont choisi d'apprécier le temps de travail sur l'année au lieu de la semaine, certaines ont retenu la formule que je vous ai décrite tout à l'heure : une modulation d'horaire permettant de faire varier l'horaire entre 48 heures sur une semaine, voire 0 heure sur d'autres semaines, en fonction de la charge de travail.

« Enfin, les forfaits en heures et en jours sur l'année ont été largement utilisés par les entreprises, pour les salariés ayant une autonomie dans la répartition de leur volume horaire de travail – autonomie dans les limites des contraintes imposées par la fonction, c'est-à-dire par les rendez-vous de la clientèle ou les réunions avec la direction ou les collègues, pour organiser leur travail.

« Finalement, l'avenir a donné raison à cet accord qui avait pourtant été très critiqué. En effet, dès 2003, soit juste un an après l'entrée en application de la durée légale des 35 heures, le chômage a commencé à remonter. La situation des entreprises ne s'améliorant pas malgré les allègements de charges, plusieurs lois sont intervenues pour assouplir les modalités d'application de cette nouvelle durée légale.

« Ces modalités d'application aboutissaient toutes à trouver des solutions pour permettre aux entreprises qui le pouvaient de relever leurs horaires de travail : augmentation du contingent ; élargissement du nombre de jours de repos pouvant être affectés au compte épargne temps ; système des heures choisies et des jours choisis pour les salariés qui souhaitaient travailler au-delà des durées de référence ; rachat des jours de RTT, possibilités ouvertes aux accords d'entreprise de déroger aux accords de branche, même si ces derniers étaient plus favorables. »

Comme l'explique Mme Charbonnier, alors que la conjoncture devenait moins favorable, les Gouvernements qui ont succédé à celui de M. Lionel Jospin ont laissé remonter le niveau du chômage en favorisant l'ajustement du temps de

travail à la norme légale par l'accomplissement d'heures supplémentaires, décontingentées, puis défiscalisées à compter de 2007, au moment où la crise économique redémarrait.

Cette politique, coûteuse pour les finances publiques, pouvait certes soutenir la demande, selon un schéma keynésien de relance. Elle ne pouvait guère diminuer le chômage parce que la part de la demande supplémentaire satisfaite par l'offre nationale serait produite principalement par des heures de travail supplémentaires. Elle ne pouvait enfin qu'affaiblir la compétitivité de l'économie française en conduisant à une hausse du salaire horaire moyen, en raison de la surtarification de ces heures supplémentaires, même à taux réduit et avec des cotisations sociales patronales diminuées.

6. La mise en œuvre des 35 heures dans la fonction publique a fait l'objet d'accords spécifiques

Les lois Aubry sur le temps de travail ne portaient à l'origine que sur le secteur privé : le passage aux 35 heures dans la fonction publique n'allait donc pas de soi.

Mme Marie-Anne Lévêque, directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), a en effet rappelé au cours de son audition qu'initialement, le Gouvernement n'avait pas pour projet de transposer à la fonction publique des mesures qui devaient être inscrites dans le code du travail, car l'objectif de création d'emplois portait uniquement sur le secteur privé. Mais en 1999, à la suite de la remise d'un rapport de M. Jacques Roché, conseiller maître à la Cour des comptes, constatant d'importants écarts par rapport à la norme des 39 heures dans le secteur public, le Gouvernement a décidé d'aborder également la question du temps de travail dans la fonction publique, en excluant toutefois les enseignants, qui représentent 50 % de la fonction publique de l'État.

La réduction du temps de travail dans la fonction publique s'est donc effectuée selon des modalités relativement différentes de celles du secteur privé, puisqu'il s'agissait de « clarifier le cadre juridique du temps de travail dans la fonction publique et d'y assurer le passage aux 35 heures sans que cela se traduise par des emplois supplémentaires ». L'un des enjeux prioritaires était de rénover le dispositif de paiement des heures supplémentaires, qui avait donné lieu à des dérives significatives, selon Mme Lévêque.

Les principes du passage aux 35 heures dans la fonction publique de l'État ont été déterminés par le décret n°2000-815 du 25 août 2000, qui « fixe le principe de la durée annuelle de 1 600 heures maximum⁽¹⁾, définit les différents cycles et types d'organisation du travail, les horaires variables, les astreintes, les horaires d'équivalence, et pose l'obligation de procéder à un contrôle automatisé par badge du temps de travail accompli ». Ce décret définit également le régime

(1) La journée dite de solidarité instituée en 2004 a fait passer la durée réglementaire du travail de 1 600 à 1 607 heures dans la fonction publique, comme dans le secteur privé, par l'ajout d'une journée de travail.

spécifique de forfait applicable aux cadres de la fonction publique ; selon Mme Lévêque, le régime au forfait concerne à ce jour 42 % des agents des ministères.

Ces principes ont ensuite été déclinés soit par la voie d'une concertation avec les organisations syndicales, dans les ministères de l'Écologie et de l'Intérieur par exemple, soit par une négociation, comme ce fut le cas au sein du ministère de la Défense ou dans les services du Premier ministre.

En pratique, les cycles de travail sont restés en majorité supérieurs à 35 heures hebdomadaires. Mme Lévêque estime que « 72 % des agents de la fonction publique de l'État hors Éducation nationale ont des cycles de travail supérieurs à 38 heures hebdomadaires. ». Par conséquent, « la durée quotidienne et hebdomadaire de travail n'a pas été substantiellement modifiée, ce qui explique que la RTT n'ait pas déstabilisé l'organisation du travail » au sein de la fonction publique de l'État.

L'une des principales mesures ayant accompagné la mise en place des 35 heures fut la création du compte épargne temps (CET), qui a été mis en place en 2002 dans la fonction publique d'État. Le décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 prévoyait initialement l'utilisation des jours épargnés sous forme de congés uniquement, et sous réserve d'avoir accumulé un minimum de 40 jours sur le compte. Ces dispositions ont été assouplies par la suite, le décret n° 2008-1136 du 3 novembre 2008 prévoyant par exemple une indemnisation possible de la moitié de jours inscrits sur le compte au 31 décembre 2007, tandis que le décret n° 2009-1065 du 28 août 2009 a permis de monétiser les jours placés sur le CET ou de les prendre en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (au-delà de 20 jours épargnés). Au 31 décembre 2009, 31 % des agents des ministères étaient titulaires d'un CET.

S'agissant de la fonction publique territoriale, c'est la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 qui a fixé le cadre juridique relatif à la réduction du temps de travail. Mme Lévêque a indiqué que les principales dispositions prévues par cette loi respectent le principe constitutionnel d'autonomie des collectivités, mais que ce dernier est assorti d'une exigence de parité avec la fonction publique de l'État : « les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail sont fixées par délibération de la collectivité dans les limites applicables aux agents de l'État ». Toutes les collectivités territoriales ne sont pas passées aux 35 heures pour autant : certaines collectivités, qui avaient conclu dès 1998 des accords de réduction du temps de travail prévoyant parfois des seuils inférieurs aux 1 600 heures annuelles, ont gardé la possibilité de maintenir ces seuils plus favorables. Selon une enquête menée en 2000, citée par Mme Lévêque au cours de son audition, quelques 1 550 collectivités étaient concernées par cette durée inférieure aux 35 heures hebdomadaires.

La fonction publique hospitalière est, elle aussi, passée aux 35 heures avec la signature d'un protocole national le 27 septembre 2001, suivi dans la majorité des établissements de négociations avec les partenaires sociaux.

Ce protocole national a été l'occasion de redéfinir les règles et les garanties relatives au temps de travail, qui étaient auparavant particulièrement disparates. En effet, en dépit de principes généraux, la DREES a constaté qu'avant la réduction du temps de travail, *« au sein d'un même établissement coexistaient plusieurs régimes, pour les personnels dits de jour (aux horaires fixes en journée, ne travaillant ni la nuit, ni les week-ends), pour les personnels dits à repos variables (aux horaires souvent alternants matin et soir, et effectuant le cas échéant des nuits et des week-ends) et pour les personnels de nuit (qui étaient officiellement aux 35 heures depuis déjà 1993) »*. En outre, si entre les établissements la règle applicable était identique – 39 heures hebdomadaires –, *« dans les faits la situation était hétérogène, du fait de jours de repos supplémentaires accordés au fil du temps à tout ou partie du personnel : fêtes locales, fête des mères, jours d'ancienneté, etc. »*.

Le protocole national de 2001 prévoyait en conséquence la mise en place d'une durée hebdomadaire de travail de 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002, et de 32,5 heures pour les personnels de nuit à compter du 1^{er} janvier 2004. La durée quotidienne de travail ne peut dépasser, selon cet accord, neuf heures de travail en journée, ou dix heures par nuit. L'accord prévoyait également l'octroi de jours de RTT en fonction de la durée de travail hebdomadaire retenue : 20 jours maximum de RTT pour un maintien à 39 heures, 18 jours pour 38 heures, 12 jours pour 37 heures et enfin 6 jours de RTT pour 36 heures. Le dispositif s'est accompagné d'un plan prévisionnel de recrutement et, dès 2002, de la mise en place de comptes épargne temps (CET).

L'exemple du passage aux 35 heures au sein de l'établissement de santé publique de Ville-Evrard (93)

L'accord visant à réduire le temps de travail dans l'établissement de santé publique de Ville-Evrard, visité par votre rapporteure, a été engagé en mars 2001, après un avis favorable du comité technique d'établissement (CTE). Une démarche participative a été engagée, et un groupe de projet « Aménagement et réduction du temps de travail » (ARTT), constitué de représentants de la direction, du corps médical et des organisations syndicales a été mis en place. Huit réunions de négociations se sont déroulées entre le 20 décembre 2001 et le 25 février 2002.

Les principes définis dans l'accord sont les suivants :

– Durée hebdomadaire de travail (avant déduction des RTT) : 38 heures, mais les agents en repos fixe bénéficient d'un droit d'option entre 35 heures et 38 heures hebdomadaires ;

– Organisation majoritaire du temps de travail : 4 journées de 8 heures par semaine et une journée réduite de 6 heures ;

– Durée annuelle de travail : 1 575 heures (repos fixe) et 1 547 heures (repos variable) ;

– Nombre de jours de congés annuels : 25 jours ouvrés + 2 jours supplémentaires pour les congés « hors saison » et 1 jour supplémentaire pour fractionnement ;

– Nombre de jours de RTT par an : 18 jours (dont 1 réservé à la journée de solidarité) et 20 pour les personnels en forfait jours.

Le stock de CET atteignait en 2014 un volume de 27 486 jours, pour un effectif de 2 488 agents, soit 11,04 jours par agent (9,52 jours par agent soignant).

De manière très surprenante, il n'existe à l'heure actuelle aucun état des lieux concernant le temps de travail dans les trois versants de la fonction publique. S'agissant plus particulièrement de la réduction du temps de travail, Mme Marie-Anne Lévêque, directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a indiqué que, « *dans la mesure où le dispositif n'était pas censé engendrer de coûts supplémentaires* », la mise en place des 35 heures dans la fonction publique n'a fait l'objet d'aucune évaluation, bien que plusieurs voix s'élèvent pour qu'un tel bilan puisse voir le jour.

Le rapport de M. Bernard Pêcheur sur la fonction publique remis au Premier ministre le 29 octobre 2013 ⁽¹⁾ suggère en effet que l'on engage une enquête sur ce sujet ; la Cour des comptes a exprimé un souhait analogue dans son rapport public de juin 2014, tout en reconnaissant la difficulté de l'exercice ⁽²⁾.

(1) [Rapport sur la fonction publique remis le 29 octobre 2013 au Premier ministre.](#)

(2) *Un tel bilan ne serait en effet pas aisé, ainsi que l'a rappelé la DGAFP dans une réponse adressée à la rapporteure : « si un état des lieux du temps de travail actuel dans la fonction publique peut être envisagé, en revanche et comme le soulignent les rapporteurs de la Cour des comptes, l'établissement d'un bilan exhaustif du passage aux 35 heures dans les trois versants de la fonction publique au début des années 2000 nécessiterait de disposer de données faibles sur le passé, avant et après 2002, et homogènes dans chacun des trois versants ».*

En conséquence de cette absence de bilan, les données dans le secteur public sont très lacunaires. Concernant la fonction publique d'État, les dernières données relatives au bilan financier portent sur la période de 2002 à 2004, aucun travail significatif de chiffrage de l'impact des 35 heures n'ayant été mené depuis lors selon Mme Marie-Anne Lévêque. En revanche, en l'absence d'éléments, aucun bilan ne peut être dressé de l'incidence de la réduction du temps de travail au sein de la fonction publique territoriale, qu'il s'agisse du fonctionnement des services ou du bilan financier.

C. LA POLITIQUE D'EMPLOI PAR LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL A ÉTÉ INTERROMPUE, ENTRE 2002 ET 2012, AU PROFIT D'UNE INCITATION AUX HEURES SUPPLÉMENTAIRES

La majorité nouvelle élue en 2002 n'a pas abrogé la réduction légale du temps de travail imposée par les lois Aubry. Elle s'est contentée de brider la création d'emploi en favorisant le paiement d'heures supplémentaires plutôt que l'embauche de nouveaux salariés. Cette politique s'est mise en place en plusieurs étapes.

Le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin a fait voter, dans la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, dite loi Fillon, une suppression du repos compensateur obligatoire des heures accomplies entre la 35^{ème} et la 39^{ème} au profit d'une sur-tarification.

Dans la même logique, la loi a relevé le second seuil de déclenchement des repos compensateurs obligatoires, qui est passé de 130 à 180 heures et a dispensé les entreprises qui dépassaient ce contingent annuel d'en demander l'autorisation à l'inspection du travail.

Apparemment favorable à la rémunération des heures supplémentaires, cette loi permettait toutefois à une convention de branche étendue de réduire les taux de sur-tarification applicables à chaque seuil jusqu'à 10 %, même pour les 4 heures entre la 35^{ème} et la 39^{ème}, payées par la plupart des entreprises de moins de 20 salariés qui ne sont pas passées, en pratique, aux 35 heures et qui ne sont pas toujours couvertes par une convention de branche.

Les allègements de cotisations patronales Juppé et Aubry ont été fusionnés en un nouvel allègement de 26 % accordé aux salaires inférieurs à 1,7 SMIC, appliqué progressivement afin d'éliminer les distorsions introduites par les garanties mensuelles de rémunération.

Cette politique a été poursuivie, sous le Gouvernement de M. François Fillon. L'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi Tépà, qui défiscalisait toute la rémunération des heures supplémentaires et l'exonérait quasiment de cotisations sociales salariales et réduisait les cotisations sociales patronales.

Il ne s'agissait plus de favoriser la création d'emplois pour faire baisser le chômage mais d'inciter les salariés en poste à réaliser des heures supplémentaires et les entreprises à les déclarer en contrepartie d'exonérations fiscales et sociales. Cette mesure visait à distribuer du pouvoir d'achat en luttant, par la même occasion, contre la dissimulation d'heures supplémentaires pré-existantes mais non déclarées.

Elle a beaucoup contribué à faire respecter les normes de travail de 35 heures par semaine et 1 600 heures par mois dans les entreprises qui n'avaient pas signé d'accord sur le temps de travail, en particulier dans celles de moins de 20 salariés, puisque les salariés et les employeurs n'avaient plus d'intérêt commun tacite à ignorer cette norme.

La loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat a poursuivi dans la même direction puisqu'elle autorisait l'abandon contre rémunération supplémentaire de jours de congés accordés au titre de la réduction du temps de travail et même de jours de repos compensateurs.

Le rapport d'information n° 3615 de notre collègue député M. Jean-Pierre Gorges et du député M. Jean Mallot, déposé le 30 juin 2011 au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, qui a dressé le bilan de ces mesures, à la fois sur l'emploi, les finances publiques et l'économie française, a conduit le Gouvernement de M. François Fillon à renoncer à l'une d'elles, bénéficiant aux entreprises, en décembre 2011 et celui de M. Jean-Marc Ayrault à abroger les autres l'année suivante dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 pour les heures supplémentaires effectuées à compter du 1^{er} septembre 2012.

D. CES POLITIQUES SE SONT INSCRITES DANS UN MOUVEMENT PLUS GÉNÉRAL DE TRANSFORMATIONS DU CADRE DE TRAVAIL ET DE VIE

Les politiques de réduction du temps de travail comme d'incitation aux heures supplémentaires ont pris place dans une période au cours de laquelle l'environnement général de travail s'est profondément modifié.

Bien que certains soient tentés de mettre sur le compte des 35 heures toutes les difficultés rencontrées par les entreprises françaises au début du XXI^e siècle, il convient de prendre en compte l'ensemble des modifications législatives, réglementaires et organisationnelles intervenues depuis une décennie, qui permettent tout autant d'expliquer cette complexité que la réduction du temps de travail elle-même.

M. Sébastien Rouchon, dirigeant de l'entreprise « Rouchon Paris » et membre du CJD de Paris a concédé que *« les 35 heures ont vraisemblablement participé à la complexification de l'activité et de la gestion d'une TPE. Mais*

(1) [Rapport n° 3615, 30 juin 2011.](#)

combien de nouvelles lois sont-elles venues rendre la fiscalité et le droit du travail encore plus complexes depuis lors ? ». Plus loin, il ajoutait : « *de même, les 35 heures ont fatalement contribué à renchérir le coût du travail. Mais combien de nouvelles mesures fiscales et d'augmentations de taux sont venues alourdir la facture des entreprises depuis lors ?* ».

L'exemple de l'hôpital illustre également ce propos. Le milieu hospitalier a en effet été confronté, depuis le début des années 2000, à un contexte législatif et réglementaire particulièrement évolutif. Les incidences du seul passage aux 35 heures sur l'aménagement du temps de travail et les conditions de travail sont de ce fait particulièrement difficiles à identifier.

Lors de son audition, M. Franck von Lennep, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) au ministère des affaires sociales et de la santé, a tenu à rappeler les très lourds changements organisationnels conduits à l'hôpital depuis une dizaine d'années. Ces changements, qui touchent notamment « *à la constitution des pôles et des réseaux* », « *à l'amélioration de l'information des patients* », « *au développement de la chirurgie ambulatoire et de l'informatisation* », ou encore « *à la tarification à l'activité* », « *dépassent la simple question du temps de travail* ».

Un constat analogue a été dressé par Mme Isa Linares, psychiatre et chef de pôle de l'établissement de santé mentale de Ville-Evrard (93), qui a estimé que différents éléments avaient pu influencer l'organisation du temps de travail depuis 2002 : par exemple, les repos de sécurité après les gardes, devenus obligatoires par un arrêté du 10 septembre 2002, sont désormais comptabilisés dans le temps de travail. Le sentiment d'intensification des conditions de travail, souvent associé à la mise en place des 35 heures, peut de la même manière être tempéré par d'autres facteurs, l'établissement de Ville-Evrard ayant ainsi été confronté à un surcroît d'activité dû à la réforme de l'organisation des soins sans consentement en psychiatrie en 2011.

La réduction du temps de travail s'est par ailleurs accompagnée de réorganisations du travail plus ou moins profondes, dont il est difficile de dire si elles lui sont liées ou non. Outre le phénomène désormais ancien de tertiarisation de l'économie, qui s'est intensifié depuis le début des années 2000, M. Hervé Lanouzière, directeur de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), a insisté sur l'émergence de nouveaux modes de gestion au sein de l'entreprise tels que le *lean management*, les flux-tendus, le *zéro stock*, etc. ; autant de facteurs qui ont pu désorganiser l'entreprise autant que la réduction du temps de travail.

L'intensification des conditions de travail, souvent présentée comme l'un des effets néfastes de la réduction du temps de travail, a de même pu prendre sa source dans les profondes mutations du marché du travail, ainsi que le suggère le rapport du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

(Crédoc)⁽¹⁾ : « *les Français sont de plus en plus concernés par des tensions dans le monde du travail, liées à la persistance d'un taux de chômage élevé, d'une augmentation de la pression temporelle et de l'intensité du travail* ». L'essor de la flexibilité externe à l'entreprise peut également justifier une partie de l'intensification des conditions de travail, par le biais par exemple du développement des emplois précaires – emplois à temps partiel, intérim, apprentissage.

Enfin, plusieurs des personnes auditionnées par la commission d'enquête ont rappelé que les nouvelles technologies, nouvelle donne intervenue depuis la réduction du temps de travail, ont également contribué à troubler le rapport au temps de travail.

Certes, l'émergence de nouvelles formes de travail telles que le télétravail répond souvent à un « souhait » de certains salariés, comme l'a rappelé M. Guillaume Noël, directeur du développement social du groupe Éram, les nouveaux outils technologiques permettant par exemple de « *rentrer un peu plus tôt pour aller chercher les enfants à l'école, quitte à travailler le soir à domicile* ».

Mais en ramenant le travail « à la maison », les nouvelles technologies ont également contribué à atténuer les frontières spatiales et temporelles entre travail et temps libre. Mme Isabelle Saviane, directrice des ressources humaines du groupe Éram, a ainsi expliqué qu'en raison de cette intrusion du travail au domicile familial, qui va selon elle à rebours de la recherche d'un meilleur équilibre entre vie privée et vie professionnelle, « *le contrôle du temps de travail (...) devient hors de portée* ».

L'utilisation des nouvelles technologies pour travailler en dehors des horaires et lieux de travail habituels (soir, week-ends, vacances, à domicile, etc.), concerne à ce jour 39 % des actifs. À l'inverse, près d'un actif sur deux utilise les nouvelles technologies pour un usage personnel sur son lieu de travail – 46 % des actifs ont accès à Internet sur leur lieu de travail. Dès lors, la distinction entre ce qui relève du temps de travail effectif et ce qui n'en relève pas n'est pas aisée.

Outre le fait qu'il ait largement contribué à brouiller les frontières spatio-temporelles de la notion de temps de travail, le déploiement des nouvelles technologies a pu engendrer de nombreuses réorganisations dans les services, une évolution des missions ou encore une requalification des compétences. Mme Marie-Anne Lévêque a ainsi estimé, s'agissant de la fonction publique, que le poids des nouvelles technologies avait été globalement plus important en termes de réorganisation des services administratifs que celui de la réduction du temps de travail.

(1) *Crédoc, op. cit. (2004).*

E. DES DIFFICULTÉS D'ORDRE MÉTHODOLOGIQUE COMPLEXIFIANT L'ÉVALUATION DES EFFETS DE LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

Il existe peu de données exhaustives et actualisées relatives aux incidences sociétales, sociales, économiques et financières de la réduction du temps de travail après 2002.

1. La mesure de la durée du travail est une science imprécise

En France, les enquêtes qui recensent la durée du travail reposent soit sur une base déclarative, soit sur la collecte de données auprès des établissements. Ainsi, l'enquête « Emploi » de l'INSEE est réalisée en continu tout au long de l'année auprès d'un échantillon de ménages. L'enquête Activités et conditions d'emploi de la main d'œuvre (ACEMO) du ministère du Travail recueille quant à elle les données relatives à la durée affichée du travail auprès des établissements industriels et commerciaux de dix salariés et plus (hors établissements agricoles).

L'enquête « Emploi » de l'INSEE, un exemple de mesure de la durée du travail reposant sur une base déclarative

Depuis 2003, la collecte de l'information sur la situation du marché du travail dans l'enquête « Emploi » s'effectue de manière continue tout au long de l'année. Elle permet de mesurer à la fois la durée habituelle de travail et la durée effective de travail.

Après sélection d'un échantillon représentatif par tirage au sort, les personnes sont interrogées sur leur situation pendant une semaine de référence dans le trimestre, les semaines étant réparties de manière uniforme chaque trimestre.

Le questionnaire débute par des questions relatives à la situation sur le marché du travail. Pour les personnes exerçant un emploi, un bloc de questions permet de caractériser les activités professionnelles, et dans un premier temps la profession, l'employeur et le contrat de travail.

Pour calculer la durée hebdomadaire habituelle, les personnes sondées sont interrogées sur leurs horaires habituels, le temps de travail, le type d'horaires, leur souhait de travailler plus ou moins, leurs absences et motifs d'absence, les heures supplémentaires et heures effectives la semaine de référence, ou encore sur le travail en soirée, la nuit ou encore le week-end. La durée hebdomadaire habituelle découle ainsi de la réponse apportée à la question suivante : « *en moyenne, combien d'heures travaillez-vous par semaine dans votre emploi (heures supplémentaires comprises) ?* »

Pour calculer la durée hebdomadaire effective, les personnes sondées sont invitées à se remémorer tous les événements ayant pu affecter leur durée habituelle de travail : heures supplémentaires effectuées (rémunérées ou non), congés pris, absences pour maladie ou accident de travail, éventuelles perturbations d'horaires de travail pour cause de chômage partiel, intempéries, formations, grèves... Dans un second temps seulement, les personnes déclarent le nombre d'heures effectivement travaillées dans la semaine.

Compte tenu de ces différences d'approche méthodologique, l'analyse de la durée de travail moyenne hebdomadaire montre que celle-ci peut varier sensiblement selon l'enquête considérée :

– selon l'enquête ACEMO, elle s'élève à 35,6 heures pour les salariés à temps complet des entreprises de dix salariés et plus dans les secteurs concurrentiels ;

– en revanche, selon l'enquête « Emploi » de l'INSEE, la durée moyenne hebdomadaire du travail incluant les heures supplémentaires régulièrement effectuées est de 40 heures pour les personnes à temps complet – et 39 heures pour les seuls salariés, soit environ quatre heures de plus que pour l'enquête ACEMO.

Un constat analogue peut être dressé s'agissant de la durée annuelle effective du travail, calculée sur des périmètres distincts par les enquêtes de la DARES et de l'INSEE. L'enquête « Emploi » de l'INSEE mesure ainsi des durées annuelles de travail pour les seuls salariés à temps complet, sur le champ des personnes présentes en emploi quatre trimestres consécutifs, par extrapolation de la durée effective hebdomadaire. Ce calcul exclut à la fois les personnes ayant travaillé de façon discontinue sur l'année et le corps enseignant. L'enquête de la DARES couvre pour sa part l'ensemble des salariés en emploi, y compris les enseignants, sans condition sur la continuité de l'emploi.

En conséquence, les durées estimées diffèrent sensiblement selon les deux enquêtes. Pour l'ensemble des salariés à temps complet, la durée annuelle en 2011 était estimée à 1 683 heures selon la DARES, contre 1 705 heures selon le calcul de l'INSEE, soit une différence de vingt-deux heures ⁽¹⁾.

2. Certaines données disponibles sont incomplètes ou imprécises

La plupart des données disponibles concernant la réduction du temps de travail se fondent sur des évaluations de la loi dite Aubry I. Les incidences de la loi Aubry II ont moins souvent été mesurées par enquêtes statistiques.

M. Frédéric Lerais, directeur général de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), a ainsi expliqué à la commission qu'un bilan des effets de la loi Aubry II s'avèrerait « *difficile, probablement impossible* » et ne pourrait en tout état de cause pas être aussi sophistiqué que l'évaluation des premiers dispositifs de réduction du temps de travail, en raison notamment de la disparition de repères témoins du fait de la généralisation des 35 heures à la suite de la loi Aubry II. Les évolutions législatives intervenues après 2003 rendent également délicates les évaluations conduites ultérieurement.

À titre d'illustration, les estimations du nombre de créations d'emploi nées de la mise en place des 35 heures données par M. Frédéric Lerais se concentrent sur la période de 1996 à 2002, pendant laquelle les lois Aubry jouent à plein.

(1) DARES, *op. cit.*

S'agissant des effets sociétaux, l'enquête de référence « *RTT et modes de vie* » de la DARES a été réalisée en 2001 auprès d'un échantillon de personnes ayant connu seulement les lois de Robien et Aubry I. Mme Dominique Méda, sociologue, a souligné, lors de son audition, qu'aucune enquête de la DARES n'était venue mesurer les effets de la seconde loi Aubry, en raison, selon elle, du caractère « tabou » de la réduction du temps de travail après 2002.

M. Francois-Xavier Devetter a par ailleurs rappelé que l'étude réalisée par la DARES demeure la seule enquête statistique de grande ampleur sur les incidences sociétales de la réduction du temps de travail.

DEUXIÈME PARTIE – DANS L'ÉVALUATION DES LOIS DE RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL, DES FAITS SAILLANTS SE DÉGAGENT

A. LA PÉRIODE 1997-2002 EST CARACTÉRISÉE PAR DES CRÉATIONS MASSIVES D'EMPLOIS

1. Le nombre de chômeurs a beaucoup diminué entre 1999 et 2001

Entre 1997 et 2001, le chômage a diminué en France, dans des proportions inédites, en particulier entre 1999 et 2000, après l'entrée en vigueur de la loi Aubry I. On compte 350 000 chômeurs de moins en une année. C'était l'objectif principal des lois Aubry.

Cet objectif a été atteint, dans des proportions sans doute moindres que celles imaginées par les promoteurs de ces lois, mais néanmoins significatives tant elles sont manifestes dans les relevés statistiques de l'INSEE comme de l'ANPE.

NOMBRE DE CHÔMEURS AU SENS DU BIT

(en milliers)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
2 525	2 690	2 549	2 710	2 745	2 652	2 594	2 239	2 046	2 107
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
2 294	2 411	2 432	2 432	2 223	2 064	2 573	2 635	2 604	2 811

Source : Site Internet de l'INSEE

Le taux de chômage calculé par l'INSEE selon les règles du Bureau International du Travail qui permettent des comparaisons internationales, passe de 11,8 % de la population active en mars 1998 à 8,8 % en mars 2001. Les relevés statistiques des demandeurs d'emploi de catégorie A de l'ANPE enregistrent une baisse de 600 000 du nombre d'inscrits entre 1999 et 2001.

Cette baisse ne correspond pas un à transfert des demandeurs d'emplois de catégorie A dans les autres catégories de chômeurs, qui admettent ceux qui accomplissent moins de 78 heures de travail dans le mois ou qui, au-delà, n'ont cependant qu'un emploi à temps très réduit. La baisse est identique quand on regroupe les trois catégories A, B et C.

NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI DES CATÉGORIES A, B ET C ⁽¹⁾

Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi (milliers)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Niveaux											
Catégories ABC	4 209	4 256	4 217	3 853	3 613	3 737	3 898	4 008	4 054	3 744	3 403
dont Catégorie A	3 385	3 317	3 200	2 848	2 613	2 742	2 868	2 876	2 852	2 578	2 291
dont Catégorie B	349	372	398	386	395	419	448	480	515	510	476
dont Catégorie C	476	567	619	619	605	576	582	651	688	656	636
Variations											
Catégories ABC	178	47	-39	-364	-240	124	161	110	47	-310	-340
dont Catégorie A	39	-67	-117	-352	-234	129	126	8	-25	-273	-288
dont Catégorie B	41	22	26	-12	9	24	29	32	35	-5	-33
dont Catégorie C	98	92	52	0	-14	-29	6	70	36	-32	-20

Source : INSEE, STMT, Pôle-Emploi, DARES

Champ : France y compris DOM, hors Mayotte

2. La pertinence d'une politique de RTT face au temps partiel

À partir de 1998, le temps partiel qui avait progressé en continu depuis le début des années 1980 a commencé à décroître. Selon une synthèse de la DARES d'octobre 2001 intitulée « *Le temps partiel subi diminue depuis 1998* », en 2001 ⁽²⁾, un salarié sur cinq passait à temps complet l'année suivante, une proportion en augmentation depuis 1999, cette proportion passant à un sur trois parmi les salariés ayant exprimé le souhait de passer à temps plein. Par ailleurs, la diminution du temps de travail permet l'accroissement des temps de travail des salariés à temps partiel, comme en témoigne la diminution d'une année sur l'autre du nombre de salariés souhaitant davantage.

Cette diminution du temps partiel peut s'expliquer par le fait qu'à partir de 1998, les entreprises ayant réduit leur temps de travail embauchent leurs nouveaux salariés plus fréquemment à temps plein que par le passé, comme l'atteste une autre étude de la DARES publiée en septembre 2002 ⁽³⁾.

(1) Chômeurs de catégorie A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ; de catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (i.e. de 78 heures ou moins au cours du mois) ; de catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (i.e. plus de 78 heures au cours du mois).

(2) DARES, « *Le temps partiel subi diminue depuis 1998* », octobre 2001, http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2001_-_42_-_2_-_Le_temps_partiel_subi_diminue_depuis_1998.pdf

(3) DARES, « *L'effet des 35 heures sur la durée du travail des salariés à temps partiel* », septembre 2002 (n°61), <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DE061.pdf>

**PART DES SALARIÉS À TEMPS PARTIEL EN 2000 PASSÉS À TEMPS COMPLET EN 2001
SELON QUE L'ENTREPRISE EST PASSÉE À 35 HEURES ENTRE 2000 ET 2001 OU EST RESTÉE
À 39 HEURES**

(en %)

	Taux de passage à temps complet entre 2000 et 2001	
	Entreprise passée à 35 heures entre 2000 et 2001	Entreprise encore à 39 heures en 2001
Ensemble des salariés à temps partiel en 2000	24	19
Salariés à temps partiel...		
... ne souhaitant pas travailler plus	18	16
... souhaitant passer à temps complet	45	29
... souhaitant travailler plus sans passer à temps complet	14	11
Durée habituelle initiale du temps partiel		
1 – 19 h	10	11
20 h	33	15
21 – 29 h	29	16
> 29 h	25	27
Pas de durée habituelle	23	26

Champ : salariés concernés par la loi Aubry du 19 janvier 2000.

Source : enquête *Emploi* de l'INSEE de mars 2000 et 2001, calculs DARES.

3. La croissance était élevée pendant la période de mise en œuvre de la législation sur le temps de travail.

La croissance en volume du produit intérieur brut a fortement accéléré entre 1998 et 2000, avant de baisser à partir de 2001, comme dans l'ensemble de l'Europe occidentale. Selon l'INSEE, elle a même dépassé 3 % entre 1998 et 2000. Elle n'avait pas atteint un tel niveau depuis les records de 4,7 % et de 4,2 % de 1998 et 1989, respectivement.

ÉVOLUTION ANNUELLE DU PIB EN VOLUMES CHAÎNÉS

(en %)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
2,3	3,6	3,4	3,9	2	1,1	0,8	2,8	1,6	2,4	2,4

Source : réponse de l'INSEE à une question de la rapporteure

Cette croissance a été tirée par la demande mondiale. L'ensemble de l'Europe occidentale en a bénéficié à l'époque. Selon M. Éric Heyer, directeur adjoint au département analyse et prévision de l'OFCE, la période de 1997 à 2002 « est celle pendant laquelle, au cours des trente dernières années, la croissance économique française a été la plus forte. On invoque souvent un environnement extérieur favorable ; mais ce n'est que partiellement vrai, puisque la croissance

de la demande mondiale adressée à la France s'établissait alors à 6,2 %, contre 7,6 % entre 2003 et 2007, période pourtant de moindres performances économiques. »

VARIATION DE LA DEMANDE MONDIALE ADRESSÉE À LA FRANCE

	1980-1997	1997-2002	2003-2007	1980-2007	1998-2007
En % et en moyenne annuelle	5,0	6,2	7,6	5,7	6,9

Source : INSEE, reprise par M. HEYER au cours de son audition.

Ces moindres performances peuvent s'expliquer, après 2002, par des pertes rapides et importantes de parts de marchés à l'exportation, alors que le solde commercial français des échanges de biens, qui était négatif entre 1982 et 1992, était redevenu positif à partir de 1993.

Selon les comptes nationaux de l'INSEE, le solde des échanges de biens, sans tenir compte des services, est excédentaire de plus de 20 milliards d'euros, en base 2005, entre 1997 et 1999. Il n'atteint plus que 6,5 milliards d'euros en 2000, 10,3 milliards en 2001 et remonte à 17 milliards en 2002.

SOLDE COMMERCIAL DES ÉCHANGES DE BIENS

(en milliards d'euros)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
10,5	8,4	9,7	12,3	28,8	26,1	21,9	6,5	10,3	17
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
7,7	-2,2	-22,6	-31,7	-42,7	-55,2	-47	-58,6	-75,7	-61,6

Source : INSEE, comptes nationaux, base 2005 : Les exportations de biens sont évaluées FAB (franco à bord), Les importations de biens sont évaluées CAF (coûts, assurance, fret)

Ce contexte économique a incontestablement contribué à la création d'emplois, à la hausse des marges des entreprises et au rétablissement de l'équilibre des finances publiques.

Il rend délicate l'appréciation de l'incidence des lois de réduction du temps de travail sur ces décomptes, puisque les deux phénomènes sont simultanés, aussi brefs et intenses l'un que l'autre et sans analogue par la suite.

4. Les créations d'emplois entre 1997 et 2001 ont atteint un niveau exceptionnel dans l'histoire économique française

Entre 1997 et 2001, les créations d'emplois en France atteignent un niveau sans précédent depuis les années 1950. En cinq ans, la France a créé 2 millions d'emplois salariés dans le secteur marchand tandis que le PIB progressait sur la période de 16 %, soit une création moyenne de 125 000 emplois par point de PIB supplémentaire.

EFFECTIFS D'EMPLOIS SALARIÉS DU SECTEUR MARCHAND

(en milliers)

Emploi salarié du secteur marchand	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1997-2007
Niveau	14 623	14 996	15 460	16 048	16 305	16 346	16 284	16 319	16 416	16 622	16 895	-
Variation	270	373	464	588	257	41	- 62	35	98	205	273	2 272

Source : INSEE, estimations annuelles d'emploi - Champ : France y compris Dom, hors Mayotte

Ensemble des secteurs d'activité, hors administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale.

Par comparaison, la croissance économique encore soutenue entre 2004 et 2007, de 9,5 % sur les quatre ans, ne crée que 600 000 emplois marchands, donc moitié moins d'emplois par point de PIB, soit 63 000. Il y a, bien sûr, des effets de seuils dans la création d'emplois selon l'intensité de la croissance économique.

Ces effets de seuils sont particulièrement sensibles en France, du fait du recours aux heures supplémentaires en période de forte activité et des rigidités attribuées au marché français du travail avant 1997 par les instances économiques internationales.

Cette singularité, inlassablement rappelée par l'OCDE, qui appelait à modifier les règles légales et fiscales du droit du travail français, aurait expliqué que le marché du travail français créât moins d'emplois que les marchés analogues, à croissance égale. Grâce aux lois de réduction du temps de travail, ce n'est plus le cas.

Sans elles, la croissance observée entre 1997 et 2002 et même celle de la législature suivante, n'auraient sans doute pas permis de voir autant diminuer le chômage. Le Gouvernement de M. Lionel Jospin a prouvé que le marché du travail français pouvait créer autant d'emplois en période de croissance qu'une économie dérégulée à l'anglo-saxonne, ce qui était contesté depuis l'apparition d'un chômage de masse dans le pays à partir de la fin des années 1970.

Comme l'a rappelé M. Lionel Jospin lors de son audition : « ...entre 1997 et 2002, au moment où l'effet des 35 heures jouait à plein, notre croissance économique a été supérieure d'un point à la moyenne européenne ; 2 millions d'emplois nets ont été créés, ce qui est le record absolu pour cinq années dans l'histoire économique de la France, y compris pendant les Trente Glorieuses, durant lesquelles le taux de croissance était pourtant supérieur. Le nombre des heures travaillées en France a atteint un record. »

Avant 1997, la France se voyait reprocher une rigidité excessive de son marché du travail pour les tranches d'âge de la population active les plus jeunes et les plus âgés.

La croissance des années 1997-2002 a eu peu d'effet sur le taux d'emploi des 15-24 ans qui reste stable, autour de 30 %, depuis le début des années 1990, en raison aussi bien du taux de chômage de cette classe d'âge que de l'allongement de la durée des études. En revanche, le taux d'emploi des 50-64 ans est remonté de

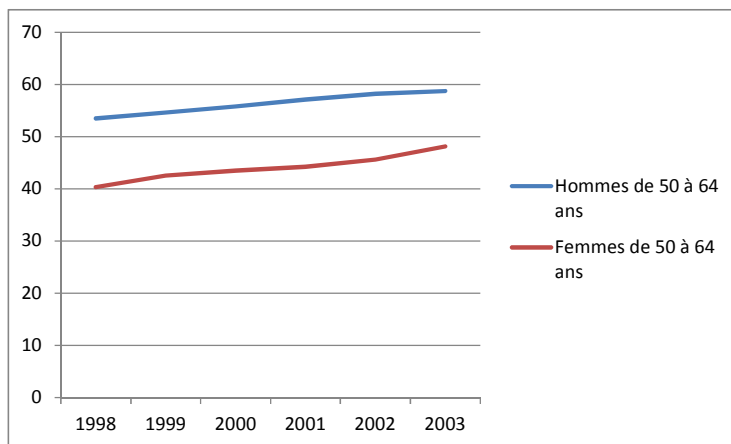
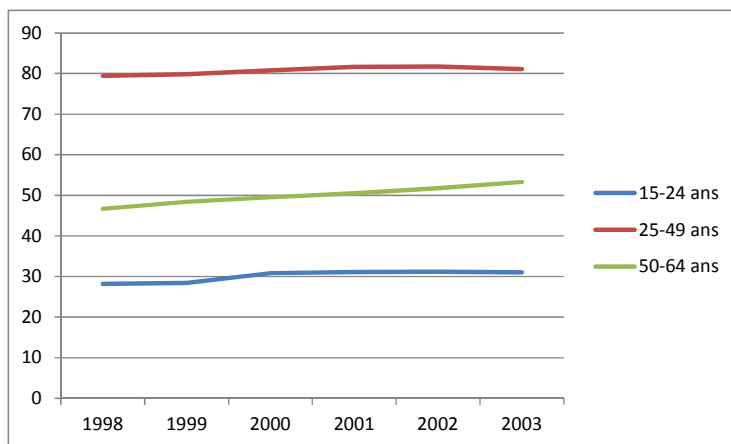
7 points entre 1998 et 2003 et même de 8 points pour les femmes de cette classe d'âge contre 5 points pour les hommes.

TAUX D'EMPLOI EN FRANCE PAR TRANCHE D'ÂGE
(au sens du BIT, en moyenne annuelle)

(en %)

Année	15-24 ans	25-49 ans	50-64 ans	Hommes de 50 à 64 ans	Femmes de 50 à 64 ans
1998	28,2	79,4	46,7	53,5	40,3
1999	28,4	79,8	48,4	54,6	42,5
2000	30,8	80,8	49,5	55,8	43,5
2001	31,1	81,6	50,5	57,1	44,2
2002	31,2	81,7	51,8	58,2	45,6
2003	31	81,1	53,3	58,7	48,1

Source : INSEE



Les créations d'emplois de l'époque ont pu ramener sur le marché du travail des chômeurs de longue durée et maintenir au travail des personnes de 50 à 64 ans qui, auparavant, auraient été mises au chômage avec dispense de recherche d'emploi en attendant de pouvoir toucher leur retraite.

C'est parce qu'ils ont conservé leur emploi entre 1997 et 2002 que le taux d'emploi français a pu rejoindre celui des autres pays.

La réduction du temps de travail a pu y contribuer, sans contraindre pour autant les femmes à des emplois à temps partiels, comme c'est le cas dans la plupart des autres pays européens.

Mme Dominique Méda, inspectrice générale des affaires sociales et professeure de sociologie à l'université de Paris Dauphine, a ainsi rappelé que les types de partage à l'œuvre dans les différents pays européens étaient très différents du point de vue de la répartition des temps travaillés entre hommes et femmes, l'Allemagne présentant une configuration où coexistent des temps complets longs plutôt masculins et des temps partiels très courts occupés par des femmes alors que le « modèle » français présente des temps complets plus courts et des temps partiels plus longs et donc une plus grande concentration autour d'une norme de temps plus courte.

5. La baisse du chômage est d'autant plus notable que la population active a augmenté sur la période

M. Michel Didier, président du Centre d'observation économique et de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (COE Rexecode), a suggéré à la commission d'évaluer l'impact des lois Aubry, en comparant l'évolution des marchés du travail de pays bénéficiant d'une demande internationale comparable et d'une croissance économique interne analogue, pour isoler les effets propres à la réforme législative française.

Il l'a invité notamment à regarder l'évolution du taux d'emploi et du taux de chômage en France et dans les autres pays au début des années 2000, qui, eux, n'ont pas engagé de réforme législative du temps de travail.

Cette comparaison néglige le fait que le taux d'emploi ne varie pas seulement selon le nombre d'emplois créés par l'économie ou selon le nombre d'actif occupés et de chômeurs qui entrent ou quittent le marché du travail, mais aussi selon l'évolution démographique de la population en âge de travailler.

Ce taux mesure la déformation de l'économie au bénéfice de l'emploi lorsque l'effectif de cette population reste constant. Autrement, il peut tout aussi bien mesurer des variations purement démographiques, en raison de tranches d'âges plus ou moins nombreuses aux deux extrêmes de la classe.

Or, en France, on ne peut pas imputer la baisse du chômage à celle de la population, comme cela s'est produit en Allemagne dans les années récentes ni au

retrait du marché du travail de chômeurs découragés, sous prétexte que le taux d'emploi aurait varié de la même façon.

Entre 1997 et 2002, la population française de 20 à 59 ans a augmenté de 1,5 million d'individus. Dans cette classe d'âge, tous, en particulier les plus jeunes, ne sont pas sur le marché du travail mais la part active de cette population, qui ne compte que ceux qui ont un emploi ou en cherchent un activement, même calculée par l'INSEE sur la classe plus large des 15-64 ans selon la définition du BIT, a augmenté elle aussi de plus de 1,1 million d'individus entre 1997 et 2002, passant de 25,5 à 26,6 millions.

POPULATION ACTIVE, ENTRE 15 ET 64 ANS

(en moyenne annuelle, en milliers)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
25 002	25 105	25 246	25 523	25 497	25 650	25 865	26 145	26 317	26 618
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
26 861	27 077	27 267	27 442	27 641	27 813	28 074	28 157	28 147	28 328

Source : Site Internet de l'INSEE

Quand la population active augmente dans de telles proportions, pour maintenir le taux d'emploi que M. Didier prend comme base de comparaison internationale, il faut déjà créer suffisamment d'emplois pour les nouveaux venus. C'est ce que mesure la population active occupée qui ne compte que les actifs qui ont un emploi.

Si les créations d'emplois nettes d'une année sur l'autre ne suffisent pas pour accueillir ce surcroît démographique d'actifs, le taux d'emploi baisse et le chômage augmente sans pour autant que des postes de travail aient été supprimés. Dans la situation démographique et économique de la France de la fin des années 1990, on pouvait s'attendre à ce qu'une croissance soutenue parvienne à stabiliser le taux de chômage mais soit insuffisante pour le faire baisser puisque, entre 1997 et 2002, la population active occupée a crû encore plus vite que la classe d'âge et que la population active.

POPULATION ACTIVE OCCUPÉE (AU SENS DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE)

(en milliers)

Emploi total Moyennes annuelles	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1997-2007
Niveau	24 012	24 437	25 033	25 671	26 037	26 161	26 162	26 196	26 378	26 667	27 042	-
Variation	189	425	596	638	367	124	1	34	182	289	375	3 220

Source : INSEE, comptes nationaux

Champ : France y compris Dom et Mayotte

Si le chômage a baissé quand même, c'est que les créations d'emplois ont été très importantes, surtout entre 1998 et 2001 et bien supérieures à celles qu'une croissance de 3 à 4 % provoquait auparavant dans l'économie française.

B. LES LOIS AUBRY ONT CONTRIBUÉ DE FAÇON IMPORTANTE AUX CRÉATIONS D'EMPLOI

1. Les premières prévisions des effets sur l'emploi des lois Aubry faisaient espérer la création de 700 000 postes

En partant d'une population de 13 millions de salariés dans les entreprises de plus de 20 personnes, une baisse du temps de travail hebdomadaire de 11,4 %, le réduisant de 39 heures à 35 heures, aurait pu se traduire par l'augmentation, dans la même proportion, de l'effectif de ces entreprises, à condition de ne pas autoriser d'heures supplémentaires et de baisser les salaires à due concurrence.

En maintenant les salaires nets mensuels et en y associant des allègements de cotisations, les promoteurs de la politique de réduction du temps de travail anticipaient, sur la base du nombre d'emplois créés dans les entreprises qui avaient eu recours aux incitations offertes par la loi Robien, que la loi Aubry I permettrait d'augmenter de 6 % l'effectif des entreprises qui réduiraient leur temps de travail d'au moins 10 %.

Le partage de ce temps pouvait potentiellement créer 780 000 emplois. En réalité, comme le note M. Éric Heyer, directeur adjoint au département analyse et prévision de l'OFCE, lors de son audition, la réduction en moyenne du temps de travail a été deux fois plus faible et c'est l'une des raisons qui explique l'ampleur presque deux fois plus faible des évaluations postérieures.

Revenant sur les objectifs des lois Aubry lors de son audition devant la commission, le Premier ministre de l'époque, M. Lionel Jospin a reconnu que : *« On attendait 700 000 créations d'emplois, et il n'y en eut que 350 000 à 400 000 : les experts que vous accueillerez pourront sans doute répondre mieux que moi, mais il me semble que le fait que seuls 10 millions de salariés – ceux des entreprises de plus de vingt salariés – aient été concernés par les 35 heures n'est pas indifférent. »*

M. Yves Barou, ancien directeur adjoint du cabinet de Mme Martine Aubry, ministre chargée du travail, estime pour sa part que : *« La réforme a engendré entre 400 000 et 500 000 créations d'emplois. »*

Si la réalité de l'ampleur des créations d'emplois de la période qui vit la mise en œuvre des 35 heures est incontestable, comme l'a rappelé le paragraphe précédent, une controverse subsiste sur l'impact respectif de la croissance économique, de la réduction du temps de travail, et de la baisse relative du coût du travail sur ces créations d'emploi.

Deux méthodologies sont susceptibles d'y répondre : l'une s'appuie sur des données d'enquêtes auprès des entreprises (c'est le cas des travaux de la DARES, mais aussi de certains travaux réalisés notamment par des chercheurs de l'INSEE), l'autre sur la reconstitution à l'aide d'un modèle macroéconomique des effets des différents facteurs (c'est le cas de l'OFCE).

2. Une étude macro-économique extrapole la création de 320 000 emplois entre 1998 et 2001

Des modèles économétriques ont permis d'évaluer l'impact des lois Aubry. Au cours de son audition, M. Éric Heyer, directeur adjoint au département analyse et prévision de l'OFCE, a présenté les travaux que lui-même et M. Xavier Timbeau ont publiés sur ce sujet dans la revue de l'OFCE :

« Outre qu'elles impliquent une réduction réduite du temps de travail, les lois Aubry ne sont pas assimilables à un partage pur de ce dernier, compte tenu de la compensation salariale intégrale et instantanée ; il faut plutôt les analyser comme un échange entre temps de travail et flexibilité, générant des gains de productivité sensibles, et comme une baisse de charges conditionnée à la réduction du temps de travail : c'est ainsi que nous les modélisons... »

« Selon les modèles de l'OFCE, une réduction de charges de 10,5 milliards et une réduction du temps de travail de deux heures devaient créer 320 000 emplois – soit un chiffre proche de celui de la DARES –, avec, pour les finances publiques, un bénéfice ex post équivalant à 3,4 milliards de cotisations salariales supplémentaires... »

« Il est globalement admis, dans le monde scientifique, que ces lois ont créé des emplois : on s'interroge plutôt, désormais, sur le fait de savoir s'il y aurait eu plus de créations d'emplois avec des baisses de charges inconditionnelles. Dans cette dernière hypothèse, les simulations de l'OFCE concluent cependant à la création de seulement 124 000 emplois, soit presque trois fois moins, avec un coût identique pour les finances publiques. »

« D'aucuns espéraient, avec les 35 heures, la création de 2 millions d'emplois : ce chiffre a effectivement été atteint pendant la période considérée, mais avec un impact modeste, quoique réel, des 35 heures elles-mêmes. Quant au coût pour les entreprises, il a été compensé en grande partie par une détérioration des finances publiques. Enfin, les études scientifiques attestent que la réduction du temps de travail crée des emplois à court terme, c'est-à-dire dans les cinq années qui suivent sa mise en œuvre ; mais le doute subsiste à moyen et long terme. »

Pour quantifier ces créations d'emploi, les économistes de l'OFCE ont été conduits à établir une typologie des entreprises, selon leur attitude à l'égard de la réduction du temps de travail ⁽¹⁾ :

« Nous distinguons 3 cas d'entreprises, celles qui ne réduisent pas la durée (NR), celles qui ont réduit la durée dans le cadre de la loi Aubry I (RS), et celles qui réduisent la durée modérément dans le cadre de la loi Aubry II, en exploitant les aides de l'État pour en absorber le coût ».

Dans le bilan disponible à l'époque (en 2001), 20 % des entreprises concernées avaient signé un accord Aubry I (cas RS avec une réduction de 10 % du temps de travail) et 27 % un accord de type Aubry II (cas R avec 6 % de réduction du temps de travail).

Depuis le 1^{er} janvier 2000 les entreprises n'avaient plus accès aux aides de la Loi Aubry I, de sorte que « le compteur des salariés concernés par cette loi restait bloqué à RS = 20 % ». Si l'ensemble des salariés concernés étaient couverts à terme par un accord de type Aubry II, les créations d'emploi pouvaient atteindre 482 000 emplois comme l'illustre le tableau suivant pour (NR= 0 % et R = 80 %).

EFFETS POSSIBLES SUR L'EMPLOI

(En milliers d'emplois)

%NR	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
0	650	576	512	448	384	320	256	192	128	64	0
10	629	564	499	434	369	304	239	174	109	44	
20	608	543	478	413	348	283	218	153	88		
30	587	522	457	392	327	262	197	132			
40	566	501	436	371	306	241	176				
50	545	480	415	350	285	220					
60	524	459	384	324	264						
70	503	438	368	308							
80	482	417	352								
90	461	396									
100	440										

Source : MM. Éric Heyer et Xavier Timbeau in Lettre de l'OFCE n° 206 du vendredi 1 juin 2001, p. 6

En réalité un peu moins de 50 % des entreprises ont signé un accord de type Aubry II, 20 % un accord de type Aubry I et donc 30 % sont restées à 39 heures, de sorte que l'OFCE évalue aujourd'hui l'impact des Lois Aubry autour de 320 000 à 350 000 emplois. Dans le tableau suivant, l'intersection de NR = 30 % et R = 50 % donne en effet 350 000 emplois.

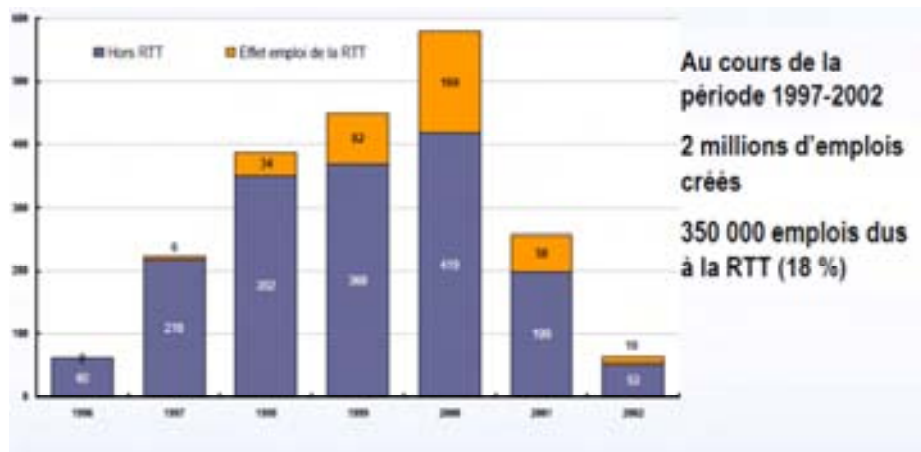
(1) Éric Heyer et Xavier Timbeau : « 35 heures : réduction réduite », revue de l'OFCE n° 74, juillet 2000, p. 53 sq, actualisée en juin 2001 dans « 35 heures, où en sommes-nous ? », Lettre de l'OFCE n° 206 du vendredi 1^{er} juin 2001, p. 6. C'est cette dernière évaluation qui est présentée dans le tableau.

Ce tableau permet également de comprendre l'écart entre les prévisions initiales qui, sur le champ des entreprises concernées attendaient 700 000 emplois, et les 350 000 effectivement créés.

Si toutes les entreprises avaient utilisé la loi Aubry I, on serait proche des 700 000 emplois évoqués avant la mise en œuvre des lois Aubry (les hypothèses $RS=100\%$, $NR=R=0\%$, donnent 650 000). Si toutes les entreprises concernées avaient conclu des accords (20 % Aubry I et 70 % Aubry II, soit $RS=20\%$, $R=80\%$ et $NR=0\%$) le nombre d'emplois créés aurait été de l'ordre de 480 000. Compte tenu des 30 % d'entreprises restées à 39 heures, on arrive à l'évaluation actuelle de l'OFCE.

Au cours de son audition, M. Éric Heyer, directeur adjoint au département analyse et prévision de l'OFCE, a présenté aux membres de la commission cette mise à jour des créations d'emplois imputables aux lois Aubry conduisant à 350 000 emplois sur la période 1997-2002, avec un pic au cours de l'année 2000 où la réduction du temps de travail aurait contribué à 160 000 des 580 000 créations d'emplois de cette année « record ».

PART DES 35 HEURES DANS LES CRÉATIONS D'EMPLOIS ENTRE 1997 ET 2002
(en milliers)



Source : Ministère du Travail, INSEE, repris par M. Eric Heyer au cours de son audition

3. Des études micro-économiques commandées par la DARES confirment la création de 350 000 emplois

Pour savoir quelle proportion de ces emplois créés est imputable aux lois Aubry, la DARES a exploité statistiquement les formulaires administratifs établis pour soumettre les accords négociés à l'approbation des services de l'État et obtenir, en contrepartie, les allègements de cotisations.

Elle a également diligenté des enquêtes auprès des chefs d'entreprise pour connaître leur stratégie à l'égard de la réduction du temps de travail. Elle a enfin comparé les résultats de ses enquêtes avec celle de l'INSEE de 2004.

Mme Françoise Bouygar, directrice de la DARES, a présenté les résultats de ces études comparées à la commission d'enquête :

« En 2000, la DARES a mené une étude sur la base de l'enquête trimestrielle relative à l'activité et aux conditions d'emploi de la main-d'œuvre, dite " ACEMO ", réalisée auprès des entreprises de dix salariés et plus qui avaient eu recours au dispositif Robien ».

« D'après cette enquête, la RTT avait eu, dans les deux années suivant sa mise en œuvre, un effet net sur la création d'emplois de 6 à 7 % ; une autre étude de la DARES, réalisée en 2002 par M. Bunel – qui s'était fondé sur l'enquête " Passages " – avait conclu à un effet net de 6,6 % pour la loi Aubry I, et de 4 % pour les entreprises du dispositif Aubry II qui avaient anticipé la loi.

« Enfin, l'étude de l'INSEE menée par MM. Crépon, Leclair et Roux en 2004 faisait apparaître des effets nets sur l'emploi de près de 5 % pour les entreprises visées par le dispositif Aubry II. Le fait que cette étude n'ait pas pris en compte la dynamique antérieure des effectifs dans les entreprises concernées explique sans doute la différence avec les chiffres de la DARES. Quelle que soit la source retenue, cependant, on constate un effet positif sur le niveau de l'emploi.

« J'en viens à l'effet sur les salaires. Sur ce point, les analyses empiriques mettent en évidence une contribution de la RTT à la modération des évolutions salariales. Si, dans la plupart des accords, le niveau des salaires mensuels de base a été maintenu, les études de la DARES montrent qu'une majorité des entreprises a également engagé des accords de modération ou de gel des salaires.

« Ainsi, les trois quarts des salariés passés aux 35 heures avant 2000 ont été concernés par une modération salariale, tandis que la moitié de ceux qui y sont passés après 2000 travaillaient dans une entreprise où une telle modération était prévue, pour une durée moyenne de 23 mois. »

M. Stéphane Carcillo, professeur affilié au département d'économie à l'Institut d'études politiques de Paris, a critiqué les études économiques de la DARES au motif qu'elles souffraient de faiblesses méthodologiques et qu'elles confondaient l'effet sur l'emploi de la réduction du temps de travail et celui de la baisse des cotisations.

« Pour arriver au chiffre synthétique de 350 000, ces études s'appuyaient sur les entreprises qui étaient passées aux 35 heures, avec les incitations financières dites « Aubry I », entre 1998 et 2000. Elles les comparaient aux entreprises restées à cette époque aux 39 heures. Je dois préciser qu'entre 1998 et 2000, le passage aux 35 heures se faisait de manière volontaire...

« Ces études ont été menées de manière extrêmement sérieuse, mais avec les données dont on disposait alors. On peut également relever plusieurs problèmes méthodologiques, qui sont encore parfois évoqués dans le débat aujourd'hui.

« Premier problème : les entreprises passées à l'époque aux 35 heures ont été probablement plus productives ou en plus forte croissance que celles qui étaient restées à 39 heures, tout simplement parce qu'elles avaient choisi de passer aux 35 heures et qu'elles en avaient probablement les moyens.

« C'est ce que l'on appelle le biais de sélection, ou l'effet de sélection, qui est difficilement corrigeable. En effet, on ne sait pas identifier correctement ces entreprises et les raisons qui ont fait qu'elles avaient pris la décision de passer aux 35 heures, ou les raisons qui ont fait que certaines ne l'avaient pas prise...

« En fait, dans ces études, on compare des entreprises en réalité peu comparables et on attribue aux 35 heures une évolution de l'emploi sur la période qui s'explique probablement par la différence de nature de ces entreprises... »

M. Frédéric Lerais, directeur général de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), a répondu à cette critique en soulignant, lors de son audition, la pertinence de la méthode d'extrapolation retenue par la DARES et confirmé les conclusions que cette dernière tirait de la politique de réduction du temps de travail en matière de création d'emploi :

« La méthode d'analyse utilisée, assez sophistiquée, a parfois été critiquée un peu vite de mon point de vue, alors qu'il faut reconnaître le sérieux des travaux réalisés à l'époque. Ces travaux ont été effectués à partir d'enquêtes de la DARES, qui présentaient le très grand avantage d'être trimestrielles, mais aussi avec des données de l'Unedic notamment.

« Le principe général consistait à analyser l'évolution des effectifs des entreprises passant aux 35 heures par rapport à celles restées à 39 heures. Il s'agissait donc de comparer les trajectoires des entreprises bénéficiaires à d'autres non bénéficiaires mais considérées comme comparables en termes de secteur, de dynamisme, etc., pour éviter les biais de sélection.

Ainsi, en s'attachant à déterminer, dans la mesure du possible, les échantillons témoins et les biais de sélection, l'ensemble de ces travaux économétriques estime les effets emplois à 6 %-7 % pour le dispositif " de Robien " – taux assez éloigné de l'objectif des 10 % affiché initialement –, à 6 %-7 % pour " Aubry I ", à 3 %-4 % pour " Aubry II anticipatrice ", et à environ 4 % pour « Aubry général ».

**RÉSULTATS DES MODÈLES D'ÉTUDE DES EFFETS
DES LOIS DE RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL SUR L'EMPLOI**

Référence de l'étude	Surplus d'emplois observés dans les entreprises à 35 heures par rapport aux entreprises restées à 39 heures				Caractéristiques principales de l'étude		
	Dispositif « Robin »	Dispositif « Aubry 1 »	Aus-tiguration « Aubry 2 »	Dispositif général « Aubry 2 »	Sources utilisées	Variables utilisées pour caractériser les entreprises qui se résistent (équation de sélection)	Période couverte
Foie M., Passeron V., Roger M. (2002)	7,2 %	∅	∅	∅	Enquêtes Acemo	Secteur d'activité, taille d'entreprise, proportion des effectifs à temps partiel, évolution antérieure des effectifs, niveau de salaire mensuel (2 tranches)	3 ^e trimestre 1996 au 3 ^e trimestre 1999
Passeron V. (2002)	∅	7,3 %	∅	∅	Enquêtes Acemo	Secteur d'activité, taille d'entreprise	4 ^e trimestre 1996 au 4 ^e trimestre 2000
Jugnot S. (2002)	6 % à 7 %	6 % à 7 %	∅	∅	Enquêtes Acemo	Secteur d'activité, taille d'entreprise	3 ^e trimestre 1996 au 3 ^e trimestre 2001
Guilian A., Jugnot S., Lerais F., Passeron V. (2004)	6 % à 7 %	6 % à 7 %	3 %	∅	Enquêtes Acemo	Secteur d'activité, taille d'entreprise	4 ^e trimestre 1996 au 4 ^e trimestre 2001
Foie M., Roger M. (2002)	6,6 %	∅	∅	∅	Unedic, répertoire à Diane	Secteur d'activité, effectifs, productivité du travail, productivité du capital, coûts salariaux, rentabilité financière	1993-1999
Crépon B., Lécarré M., Roux S. (2004)	∅	9,9 %	3,9 %	4,9 %	DADS, répertoire aux BPN	Secteur d'activité, taille d'entreprise, structure de la main-d'œuvre en 1997	1997-2000

Source : Stéphane Jugnot, L'évaluation sous tension : l'exemple des effets sur l'emploi des « 35 heures », *Revue de l'IREs*, n° 77, 2013, p. 48

note : // dispositif non étudié

Selon M. Frédéric Lerais : « Ces estimations présentent des limites. D'abord, des limites générales liées à la représentativité de l'échantillon, à l'attrition – disparition spontanée des entreprises de l'échantillon au cours du temps –, etc. Ensuite, des limites spécifiques liées aux 35 heures, du fait d'accords d'entreprise ou d'accords d'établissement, de caractéristiques utilisées relativement pauvres – qui négligent en particulier l'opinion des acteurs sociaux. Par ailleurs, les entreprises restées à 39 heures étaient-elles de bons témoins ? Avaient-elles des caractéristiques particulières ? »

« Selon ces estimations, relativement convergentes, qui ont donné lieu à de nombreuses publications, 350 000 emplois ont été créés sur la période 1996-2002. Les estimations ex ante tablaient sur 700 000 emplois. Deux facteurs expliquent cet écart : le champ, car les petites entreprises ont été moins concernées, et la baisse de la durée du travail, de moins grande ampleur que prévue initialement. On le voit : le passage des évaluations ex ante aux évaluations ex post n'est pas si simple. »

4. Controverses sur les effets de la réduction du temps de travail : création d'emploi ou augmentation du coût du travail et pertes de compétitivité ?

Que les économistes soient ou non favorables à la réduction du temps de travail, il y a au moins un point de consensus entre eux : l'effet sur l'emploi de la réduction du temps de travail dépend de façon cruciale de son impact sur le coût du travail et par conséquent sur la compétitivité et sur les marges des entreprises.

Comme l'exprime M. Stéphane Carcillo, professeur affilié au département d'économie à l'Institut d'études politiques de Paris :

« Si la compensation salariale est totale, le salaire mensuel ne change pas alors que la durée travaillée a baissé. Cela augmente mécaniquement le coût horaire du travail et impacte la compétitivité des entreprises, à moins qu'il y ait, soit des gains de productivité horaire, soit des aides de l'État réduisant le coût du travail, suffisants pour compenser cette hausse. Sans cela, l'emploi n'augmente pas. Dans certains cas, il risque même de diminuer. »

M. Michel Didier, président de l'institut COE-Rexecode, a souligné lors de son audition les pertes de compétitivité et les rigidités induites par les lois Aubry :

« ...la baisse de la durée du travail telle qu'elle a été mise en œuvre, si elle a pu avoir, à certains moments, des effets positifs sur l'emploi et dans certains secteurs, a eu également des effets négatifs qui ont pu compenser, voire peut-être l'emporter sur les premiers.

« Ces effets négatifs proviennent, pour l'essentiel, de la perte de compétitivité de notre économie et de la désindustrialisation qui en a résulté... »

« En résumé, les conséquences économiques de la baisse de la durée du travail telle qu'elle a été conduite sont peu visibles sur l'emploi. Elles ont plutôt accentué les rigidités du marché du travail et elles sont très visibles et défavorables sur la compétitivité qui constitue aujourd'hui le principal défi économique des différents gouvernements, de droite comme de gauche. »

En sens contraire M. Éric Heyer, directeur adjoint du département analyse et prévision de l'OFCE, a indiqué lors de son audition que trois facteurs ont permis aux entreprises de ne pas augmenter le coût du travail et de maintenir ainsi leurs marges et leur compétitivité :

« Le fait que les entreprises n'aient vu ni leurs marges, ni leur compétitivité se dégrader en dépit des 35 heures payées 39 s'explique par plusieurs facteurs. Le premier est le gel des salaires, de dix-huit mois en moyenne aux termes des accords Aubry – et même un peu davantage en réalité –, ce qui s'est donc traduit par une perte de pouvoir d'achat.

« Le deuxième facteur, le plus important sans doute, est la réorganisation du travail au sein des entreprises, d'abord à travers l'annualisation du temps de travail ; il est sans doute abusif, de ce point de vue, d'appeler les lois Aubry " lois des 35 heures " puisque cette durée ne constitue pas une norme : beaucoup de salariés travaillent 1 600 heures par an, d'autres, au forfait jours, 210 jours par an.

« L'annualisation a représenté, pour les entreprises, un gain considérable en termes de flexibilité et de coût du travail, réduit par la limitation du recours

aux heures supplémentaires ; c'est pourquoi, d'ailleurs, elle était une revendication du patronat dès avant les lois Aubry. La réorganisation du travail s'est aussi traduite, comme je l'indiquais, par une augmentation de la productivité horaire.

« Le troisième facteur réside dans les aides de l'État, ciblées jusqu'à 1,7 SMIC et forfaitaires pour les plus hauts salaires : aux 6,5 milliards d'euros d'allègements de charges Juppé se sont ainsi ajoutés les 10,5 milliards consentis par la loi Aubry 2. »

En définitive, les économistes les plus réticents à reconnaître les effets sur l'emploi de la réduction du temps de travail trouvent une porte de sortie en admettant que si les lois Aubry ont créé des emplois, c'est en raison des allègements de cotisations.

Mais, d'une part, des allègements de cotisations ont été mis en place à différentes périodes : aucun de ces allègements seul n'a produit des effets aussi significatifs sur l'emploi que les lois Aubry ou de Robien. D'autre part, les lois Aubry formaient un tout et cela n'a pas de sens d'en isoler les différentes composantes. C'était un ensemble complexe où réduction du temps de travail, allègement de cotisations et modération salariale permettaient de privilégier l'emploi plutôt que la hausse des rémunérations individuelles, de façon à ne compromettre ni la rentabilité des entreprises ni leur compétitivité.

C'est, d'une certaine façon, ce qu'exprime M. Pierre Ferracci, président du groupe Alpha, lors de son audition par la commission :

« Deux écoles s'affrontent quand il s'agit de savoir si la réduction du temps de travail a créé des emplois, comme le montre un récent article de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES)... Que certains nient le fait que la réduction du temps de travail puisse créer des emplois, je l'ai noté.

« Au cours des débats, les chiffres de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) – 300 000 à 400 000 créations d'emplois imputables aux lois Aubry – ont été contestés. À l'autre extrémité, se situait le COE-Rexecode, présidé par Michel Didier.

« Cet organisme – parfois accusé, avec quelque exagération, d'être patronal et qui, en tout cas, se place du point de vue des entreprises – évoquait quant à lui 150 000 à 200 000 créations d'emplois. Dans cet éternel débat, les arguments des uns et des autres sont passionnants mais vers lesquels faut-il pencher ?

« Dans le groupe Alpha, on peut dire que les créations d'emplois sont dues à la baisse des cotisations, à l'augmentation de la productivité qui a placé l'entreprise dans une bonne dynamique, à la réduction du temps de travail. Mais sans l'effet d'aubaine de la réduction du temps de travail, il n'y aurait sans doute pas eu de créations d'emplois et donc de baisse de cotisations et d'amélioration

de l'organisation du travail. Sans les réductions du temps de travail, peut-être aurais-je quand même réorganisé le groupe mais pas forcément à ce moment-là et dans ces proportions. L'effet déclencheur des lois Robien et Aubry est réel. »

Quant à savoir si, à l'échelle macroéconomique, la réduction du temps de travail a engendré une hausse du coût du travail et donc une perte de compétitivité et une dégradation de la profitabilité des entreprises qui serait la principale explication de leur inefficacité sur l'emploi, c'est l'observation des données qui peut seule y répondre et c'est précisément l'objet du paragraphe suivant.

5. Après les lois Aubry, les baisses de cotisations patronales sont devenues l'instrument principal de la politique de l'emploi

L'imputation des créations d'emplois par les lois Aubry aux seuls allègements de cotisations patronales aurait pu être analysée en étudiant les niveaux de salaires d'embauche dans les entreprises qui ont créé ces emplois entre 1999 et 2002 sous l'empire d'un accord de réduction du temps de travail, afin de vérifier si la proportion de ceux bénéficiant des plus forts allègements de cotisations était plus élevée que leur part dans l'effectif antérieur de l'entreprise.

Après 2002, les Gouvernements renoncent à la politique de l'emploi par la réduction du temps de travail dont ils ne demandent plus à évaluer les effets. Ils dispensent les entreprises de moins de 20 salariés de réduire le temps de travail et facilitent le recours aux heures supplémentaires, dont les contingents sont relevés, les tarifs abaissés et les montants exonérés de cotisations et d'impôts.

Cette politique n'a pas créé d'emploi, n'a même pas augmenté le nombre d'heures supplémentaires accomplis par les salariés en poste mais a coûté, pour les seules exonérations accordées par l'article premier de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite TEPA, plus de 4,5 milliards d'euros, selon le constat établi par le rapport d'information n° 3615 déposé le 30 juin 2011 par notre collègue le député M. Jean-Pierre Gorges et par le député M. Jean Mallot ⁽¹⁾ en conclusion de travaux précités du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.

Les limites des politiques d'exonérations de cotisations sociales avaient auparavant été constatées par le rapport d'information déposé par le député M. Yves Bur ⁽²⁾, le 25 juin 2008, au nom d'une mission d'information commune de l'Assemblée nationale. Ce rapport estime que les allègements généraux de cotisations patronales ont eu des effets positifs sur l'emploi, même si ces effets ont varié d'une phase à l'autre de l'extension de ces allègements et si leur bénéfice fut inégal selon les secteurs et les régions.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3615.asp>

(2) [Rapport d'information n° 1001, 25 juin 2008.](#)

M. Yves Bur évoque d'abord le problème du partage des effets des lois Aubry pour constater que : *« la réduction du temps de travail est venue brouiller les conditions de l'évaluation : la plupart des évaluations portent sur les créations d'emplois liées à la réduction du temps de travail dans son ensemble, et non sur le seul volet dédié aux allègements.*

« Dans ces conditions, comment évaluer aujourd'hui les effets sur l'emploi des allègements généraux ? Extrapolant l'estimation de 300 000 emplois créés grâce au dispositif en vigueur avant 1998 au regard des sommes désormais consacrées aux allègements, la [Direction générale du trésor] estime que leur suppression entraînerait la perte nette de 800 000 emplois, « sauf à revenir sur les fortes augmentations du SMIC horaire décidées et votées du fait de la réduction du temps de travail ».

C. LES LOIS DE RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL SONT-ELLES RESPONSABLES DE LA PERTE DE COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE ?

La question de l'impact des 35 heures sur le coût salarial et par conséquent sur la compétitivité-prix et/ou le taux de marge des entreprises est doublement cruciale. C'est, en effet l'argument principal des opposants aux 35 heures pour en contredire les effets favorables sur l'emploi. Et c'est, de la même façon l'argument évoqué pour expliquer la dégradation du solde extérieur de la France à partir de 2003.

La critique de la dégradation de la compétitivité qui résulterait des 35 heures ne repose pas en général sur une analyse détaillée de la compétitivité-prix, mais sur la concomitance entre la mise en place des Lois Aubry et la baisse de la part des exportations françaises dans le total des exportations de la zone euro depuis le début des années 2000, comme M. Michel Didier, président de l'institut COE-Rexecode le répète depuis de nombreuses années et à nouveau lors de son audition devant la commission :

« Ces effets négatifs (des 35 heures) proviennent, pour l'essentiel, de la perte de compétitivité de notre économie et de la désindustrialisation qui en a résulté ; nous n'avons aucun doute sur ce point. Au cours des quinze dernières années, la part des exportations françaises dans le total des exportations de marchandises ou de biens et services des pays de la zone euro a reculé fortement.

« Pour les exportations de marchandises, le recul est de 4 %, passant de 16,9 % en 1998 à 12,5 % en 2013. 4 %, cela ne paraît pas beaucoup, mais c'est 4 % du total des exportations de marchandises européennes, soit un chiffre tout à fait considérable... À quelques exceptions près, les pertes de parts de marché de la production française ne tiennent pas à un seul secteur ou à une mauvaise implantation de nos entreprises : elles coïncident clairement avec la période des 35 heures, ce qui indique qu'elles sont dues à un environnement global devenu moins favorable pour la compétitivité des entreprises... »

Au cours de l'audition de l'ancien Premier ministre, M. Lionel Jospin, l'ancien Président de l'Assemblée nationale, M. Bernard Accoyer souligne de son côté que : « *Deux missions parlementaires consacrées à la compétitivité de l'économie française et aux coûts de la production en France ont clairement démontré que c'est à partir du début des années 2000 que la compétitivité de notre pays a décroché. Peut-être trouverez-vous une autre explication. Mais ce fait n'est pas contesté.* »

Remarque à laquelle M. Lionel Jospin a répondu : « *Il me semble étrange de rendre les 35 heures responsables de la baisse de compétitivité des entreprises françaises. Vous semblez considérer que les coûts de production sont les seuls éléments de la compétitivité : mais il n'est que de regarder les publicités de certaines entreprises de certain pays que je ne citerai pas pour se rendre compte qu'elles vantent la qualité du produit et non son faible coût... Peut-être faudrait-il regarder de ce côté-là. En tout cas, je note que c'est au moment où les 35 heures sont détricotées, voire annulées, que la compétitivité s'affaisse. Voilà une contradiction logique que je vous laisserai lever.* »

1. Le diagnostic partagé par les organisations patronales et syndicales sur la compétitivité indique qu'il n'y a pas eu de dérive des coûts salariaux unitaires

Le rapport de la mission d'information sur la compétitivité de l'économie française du 9 novembre 2011 ⁽¹⁾ n'est pas parvenu à dresser un bilan consensuel ni à déterminer les causes de cette perte de compétitivité parce que, selon M. Accoyer, qui présidait la mission, « *les blocages et les postures idéologiques l'ont emporté.* »

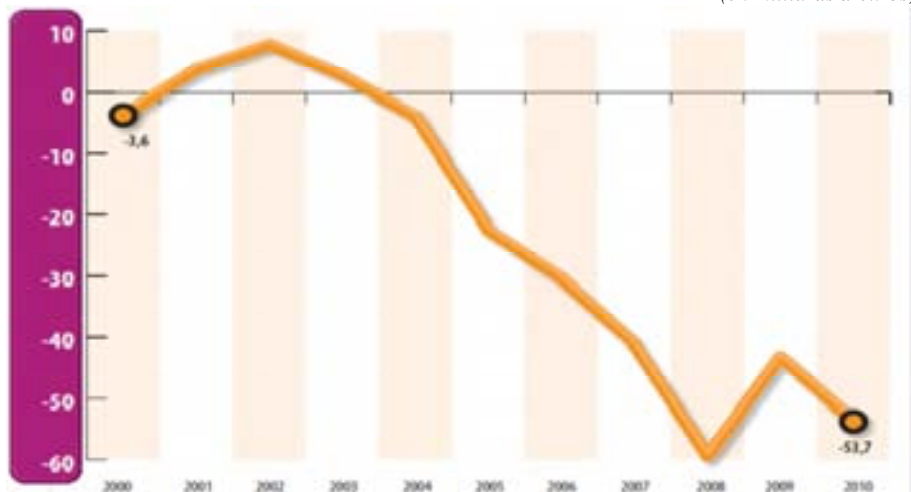
Les mêmes obstacles n'ont cependant pas empêché trois organisations syndicales de salariés (CFDT, CFE-CGC, CFTC) et trois organisations d'employeurs (CGPME, MEDEF, UPA) de signer, en mai de la même année, un document rendant compte de leur approche commune de cette question.

Ce document rappelle que le solde de la balance commerciale française s'est apprécié jusqu'à redevenir positif pendant la mise en œuvre des lois Aubry, avant de se dégrader à partir de 2002.

(1) Rapport d'information sur la compétitivité de l'économie française et le financement de la protection sociale, 9 novembre 2011, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3929.asp>

SOLDE DE LA BALANCE COMMERCIALE

(en milliards d'euros)

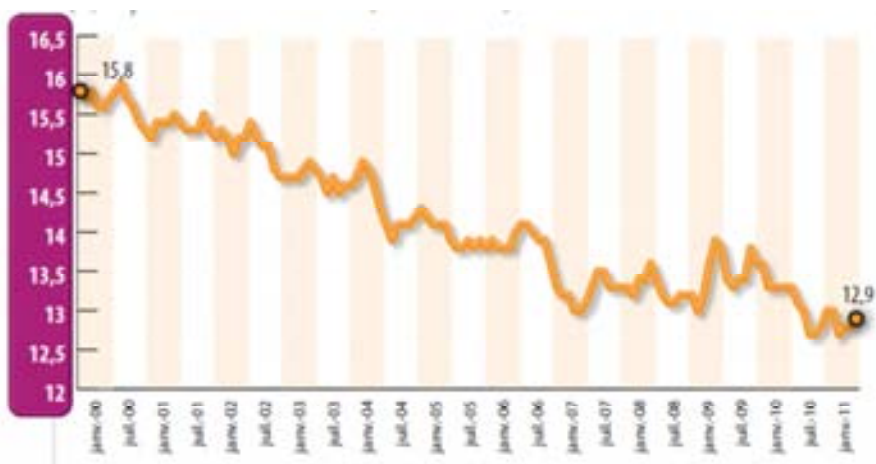


Source : Balance des transactions courantes, Banque de France, repris par le document *Approche de la compétitivité française* de juin 2011, page 12 - <http://www.cgpme.fr/upload/docs/Appdelacompetitivitefr.pdf>

Le document décrit la baisse de la part des exportations françaises dans les exportations de la zone Euro, abondamment citée par l'institut COE-Rexecode et commentée par M. Michel Didier lors de son audition...

PART DES EXPORTATIONS FRANÇAISES DANS LES EXPORTATIONS TOTALES DE MARCHANDISES DE LA ZONE EURO (moyenne mobile sur trois mois)

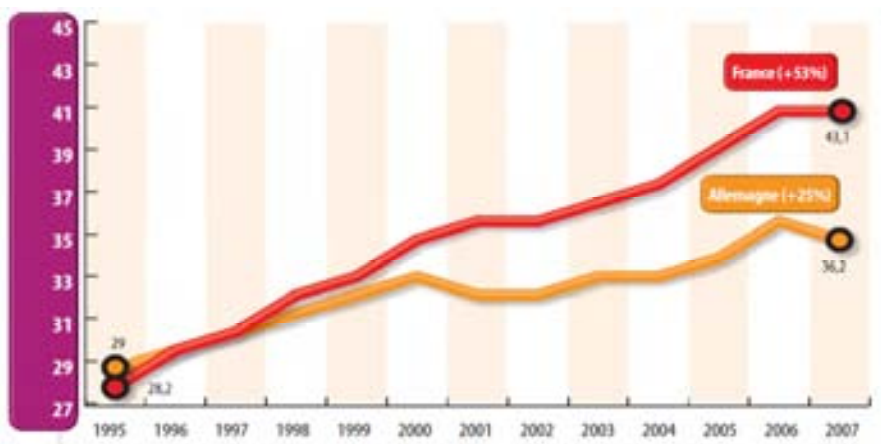
(en %)



Source : Douanes, Eurostat, repris par le document *Approche de la compétitivité française* de juin 2011, page 14

..ainsi que la hausse de la part des importations dans la demande intérieure commune à tous les pays européens, mais moins prononcée en Allemagne qu'en France :

**PART DES IMPORTATIONS DANS LA DEMANDE INTÉRIEURE
EN PRODUITS MANUFACTURÉS
(EN %, hors stocks)**



Source : Eurostat (tableaux des entrées et des sorties), repris par le document Approche de la compétitivité française de juin 2011, page 15

Le document décrit l'évolution des coûts salariaux comparativement à d'autres pays européens. Il fait apparaître une évolution un peu plus rapide que la moyenne de la zone euro en moyenne sur la période :

**ÉVOLUTION DU COÛT HORAIRE DE LA MAIN-D'ŒUVRE HORS APPRENTIS DE 2000 A 2010
(secteur marchand non agricole)**

(en %)



Source : Eurostat, cité par le document Approche de la compétitivité française de juin 2011-
<http://www.cpmpe.fr/upload/docs/Appdelacompetitivitefr.pdf>

Il souligne enfin que « l'évolution du seul coût horaire ne suffit pas pour juger celle de la compétitivité coût, qui dépend également des gains de productivité. Il faut donc regarder l'évolution du coût salarial unitaire, c'est-à-dire le coût du travail par unité produite... »

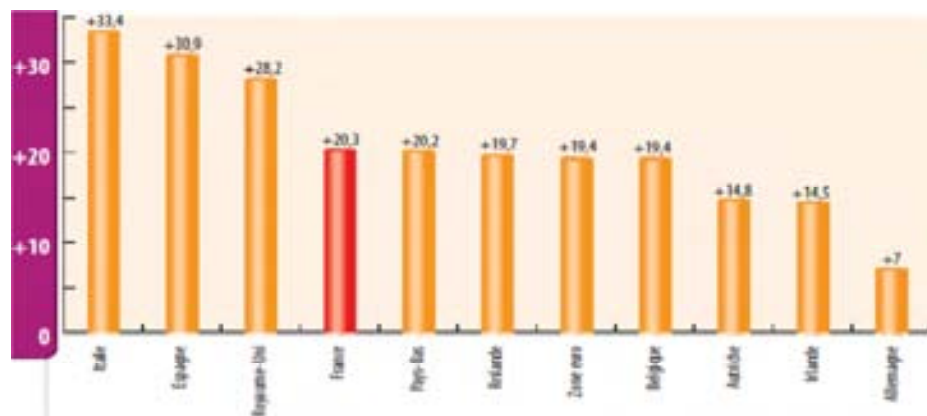
Ce qui détermine en effet la compétitivité d'une économie, c'est l'évolution relative des coûts et de la productivité. Or la productivité du travail a augmentée aussi rapidement que le coût salarial réel, de sorte que l'effet d'une hausse des salaires un peu plus rapide en France que dans la moyenne de la zone euro a été totalement compensé par des gains de productivité également plus rapide.

Le graphique des coûts salariaux unitaires présenté dans le document montre en effet que l'évolution a été comparable en France à l'ensemble de la zone euro.

Selon M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE : « Le coût des salaires n'a pas augmenté dans les mêmes proportions en raison d'une modération salariale qui peut être estimée à 1 % – le salaire horaire n'a en conséquence augmenté que de 3,5 à 4 %. Les gains de productivité horaire ayant atteint 2 à 2,5 %, le salaire horaire a donc crû un peu plus rapidement que la productivité. Cependant, si l'on tient compte des allègements de charges, on peut considérer que le coût salarial rapporté aux évolutions de la productivité est resté stable. »

ÉVOLUTION COMPARÉE DU COÛT SALARIAL UNITAIRE ENTRE 2000 ET 2009 (secteur marchand non agricole)

(en %)



Source : OCDE, reprise par le document Approche de la compétitivité française de juin 2011 -

Le document d'Approche de la compétitivité n'en dit pas davantage sur le coût horaire de la main d'œuvre, insistant par la suite surtout sur la compétitivité hors coût. Ce document analysant l'évolution moyenne de la compétitivité sur la

période 2000-2010, ne permet pas de répondre à la question de savoir si les 35 heures sont responsables de la dégradation de la compétitivité.

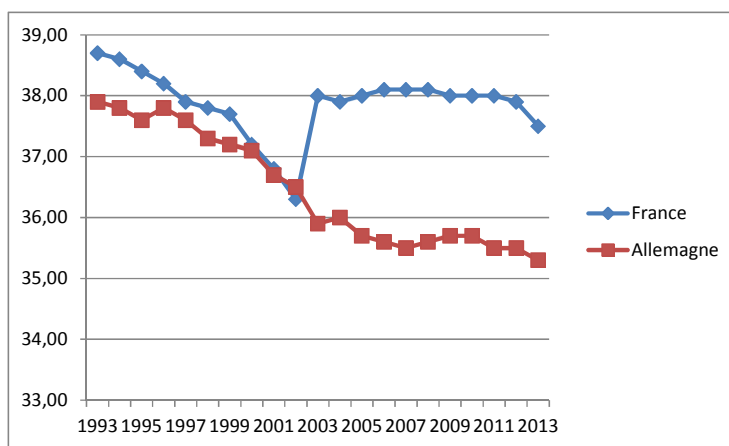
Cette dégradation aurait dû se produire au moment et dans les années qui ont immédiatement suivi la mise en œuvre des 35 heures et être en partie corrigé par la suite. Pour répondre à la question, il faut donc aller plus loin dans l'analyse notamment en examinant les évolutions annuelles des différentes mesures de la compétitivité. Et là, le résultat est surprenant : c'est l'inverse qui s'est produit !

2. La compétitivité coût s'est améliorée de 1997 à 2002 et ce n'est qu'à partir de 2004 que l'évolution s'inverse, notamment vis-à-vis de l'Allemagne

La comparaison des durées hebdomadaires de travail en France et en Allemagne montre d'ailleurs que l'évolution du temps de travail des deux pays suivait les mêmes trajectoires jusqu'en 2002.

DURÉES HEBDOMADAIRES DE TRAVAIL EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

(Moyenne horaire de la semaine habituellement travaillée dans l'emploi principal)



Source : OCDE

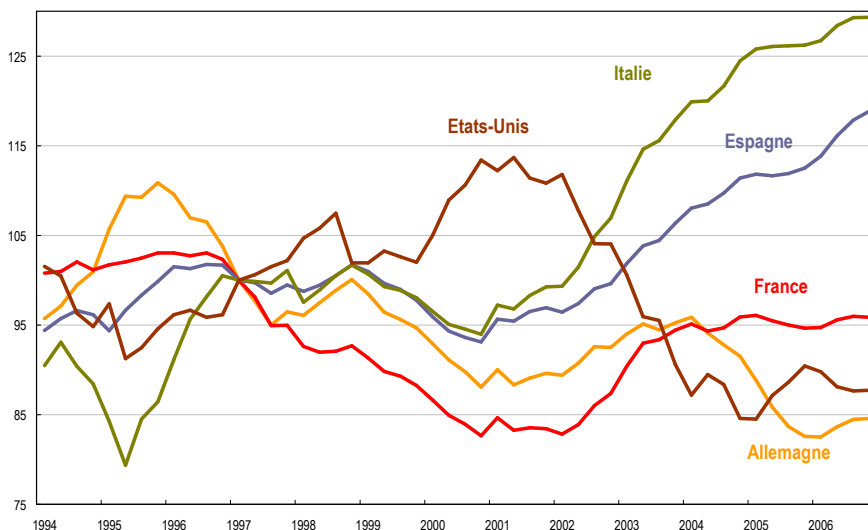
Comme l'a rappelé M. Éric Heyer, directeur adjoint au département analyse et prévision de l'OFCE, lors de son audition : « *La France est aussi le pays où, de 1997 à 2002, les coûts salariaux unitaires relatifs – salaires augmentés des charges et rapportés à la productivité – ont le plus baissé. La courbe s'inverse à partir de 2002, non en raison des 35 heures puisqu'elle suit la même évolution dans tous les pays européens- mis de la création de l'Euro. Dans le même temps ces couts diminuent d'ailleurs aux États-Unis* ».

Pour mesurer précisément la compétitivité, il faut en effet comparer le coût unitaire salarial français à celui des pays vers lesquels la France exporte et construire ainsi un indice synthétique de ce cout unitaire relatif en tenant compte

de la part de chacun des pays destinataires. C'est ce que fait la commission européenne. Le graphique suivant indique l'évolution du cout salarial unitaire de plusieurs pays relativement à l'ensemble de la zone euro en base 100 en 1997.

INDICATEURS DE COÛTS UNITAIRES RELATIFS MONTRANT UNE AUGMENTATION DE LA COMPÉTITIVITÉ FRANÇAISE

(En %, en glissement annuel, 1997 = 100)



Source : Commission européenne, graphique présenté par M. Éric Heyer lors de son audition

Comme le montre le graphique précédent, de 1997 à 2002, le coût salarial unitaire relatif a baissé plus fortement en France qu'en Allemagne et que dans tous les autres pays de la zone euro. L'Allemagne n'est repassée devant qu'à partir de 2004 et l'écart s'est fortement accentué depuis.

En matière de compétitivité coût il est donc tout à fait exact de dire comme l'a indiqué le Premier Ministre Lionel Jospin en réponse au Président Bernard Accoyer que « c'est au moment où les 35 heures sont détricotées, voire annulées, que la compétitivité s'affaïsse. »

M. Guillaume Duval, rédacteur en chef de la revue *Alternatives économiques*, a confirmé cette analyse lors de son audition :

« La France n'a pas connu de dérive des coûts salariaux après la mise en place des 35 heures, ce qui prouve que les mesures de soutien et d'exonérations ont été bien calibrées. Certes, le coût du travail a baissé davantage en Allemagne qu'en France au cours des quinze dernières années, mais c'est à peu près le seul exemple que l'on puisse citer en Europe, et, malgré les 35 heures, le coût du travail a moins augmenté en France que dans les autres pays de l'Union. Les

35 heures n'ont pas entraîné de décalage particulier dans le partage de la valeur ajoutée, qui est resté extrêmement stable dans les entreprises.

3. Les comptes des entreprises n'ont pas été dégradés par les 35 heures

De même et contrairement à une idée souvent répandue, le taux de marge (Excédent brut d'exploitation rapporté à la valeur ajoutée) ne s'est pas dégradé pendant la période de mise en œuvre des 35 heures. Comme le montre le graphique suivant, il est resté stable de 1998 à 2003 alors qu'il a diminué en Allemagne jusqu'en 2001 avant de remonter ensuite.

ÉVOLUTION DU TAUX DE MARGE DES SOCIÉTÉS NON FINANCIÈRES

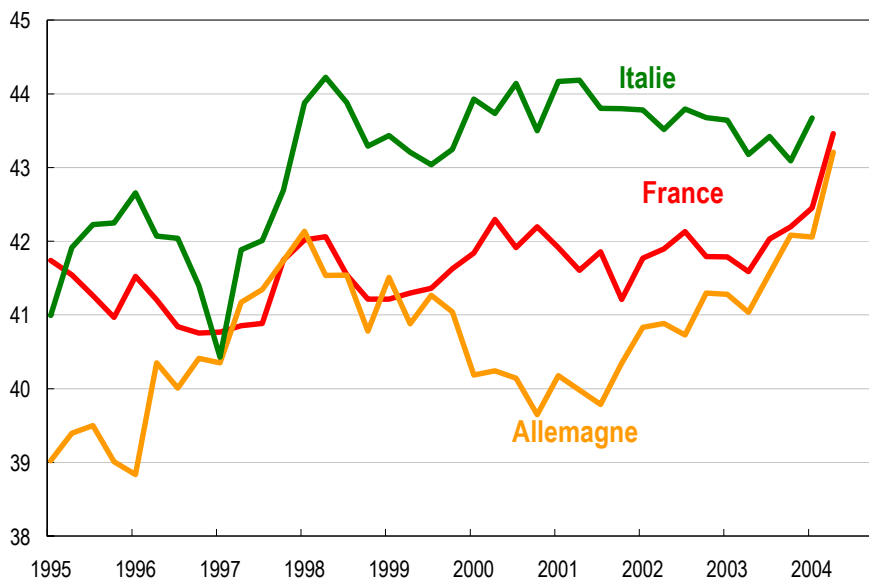
(Excédent brut d'exploitation (EBE) / valeur ajoutée brute (VA))

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
31,8	32,5	33,6	32,7	32,7	32,8	32,2	32,4	32,5	32,4	32,7	33,5

Source : Site Internet de l'INSEE – http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&id=180
Comptes nationaux base 2010

COMPARAISON DES TAUX DE MARGE DE TROIS PAYS

(EBE/VA, en %)



source : Eurostat ; graphique présenté par M. Éric Heyer lors de son audition

M. Éric Heyer, directeur adjoint au département analyse et prévision de l'OFCE, a présenté à la commission une modélisation des flux macro-économique des compensations du coût du passage des 35 heures qui l'ont reporté des

entreprises vers les salariés en poste, au profit d'embauches supplémentaire, et sur les finances publiques. Il en ressort un coût salarial global pour les entreprises de 12 milliards d'euros, compensé par 10,5 milliards d'euros d'aides de l'État. Il ne s'agit cependant que de moyennes macroéconomiques car les facteurs de compensation du coût salarial de la réduction du temps de travail pour les entreprises n'ont pas joué de manière uniforme sur tous les secteurs économiques, sur toutes les entreprises concernées ni sur tous les salariés.

4. Les 35 heures ont amélioré la productivité horaire industrielle

Les gains de productivité ont donc à la fois permis d'éviter la hausse du coût salarial unitaire et la dégradation des marges des entreprises. Le fait que la réduction du temps de travail soit associée à une amélioration de la productivité est conforme aux observations faites par le rapport d'expert précité de l'OIT sur les précédentes baisses du temps de travail dans l'industrie mondiale, qui indique que :

« Les résultats empiriques semblent indiquer, pour 18 industries manufacturières des États-Unis, que le recours aux heures supplémentaires abaisse la productivité moyenne : en moyenne, une augmentation de 10 pour cent des heures supplémentaires entraîne une diminution de 2,4 pour cent de la productivité mesurée pour la production horaire.

« Dans de nombreuses branches, il s'avère que les horaires de travail réduits sont associés à un taux de productivité horaire plus élevé par heure de travail... la hausse de la productivité horaire enregistrée entre 1995 et 2005 dans certaines branches aux États-Unis pourrait être imputable à la relative diminution des heures de travail.

« Par ailleurs, une étude du BIT comparant plusieurs pays de l'OCDE a montré que la corrélation entre le nombre d'heures travaillées par année et par personne, d'une part, et la productivité du travail (mesurée par le PIB par heure travaillée), d'autre part, était fortement négative... »

L'incidence du temps de travail sur la productivité dépend cependant fortement du mode de production de chaque branche ou métier. Une ligne de production fortement ou entièrement robotisée peut par exemple tirer profit d'une réduction des périodes d'arrêts aux seuls besoins de la maintenance.

Ainsi selon M. Guillaume Duval : *« Les 35 heures n'ont pas non plus été une mauvaise affaire pour l'industrie, même si les entreprises de services ont connu quelques difficultés de mise en œuvre. L'introduction des 35 heures a en effet permis d'accroître la durée d'utilisation des équipements : alors que, en 1996, ils étaient utilisés en moyenne 50 heures par semaine, ils l'étaient 55 heures en 2000, soit une augmentation de 10 %. »*

« Des industries très capitalistiques ont donc été en mesure de produire 10 % de richesses en plus sans avoir besoin d'investir un euro de capital de plus. Il s'agissait d'un effet très important, qu'avaient anticipé les inspireurs de la réduction du temps de travail. On peut bien dire que la mise en place des 35 heures a été une bonne chose pour la compétitivité industrielle de la France. »

Les incidences d'une réduction du temps de travail dépendent aussi de la moyenne initiale. Suggérant que la productivité horaire serait croissante au-delà de 20 heures par semaine et décroissante à 40 heures, M. Guillaume Duval a attiré l'attention de la commission sur l'avantage que constitue, pour une politique de réduction du temps de travail, la faible proportion du temps partiel :

« Les 35 heures sont-elles une mauvaise mesure sur le plan productif et économique ? Je ne le crois pas non plus. Le travail à temps partiel présente de nombreux inconvénients au regard de la productivité. En général, on perd chaque jour un quart d'heure le matin quand on arrive au travail pour boire un café et discuter avec ses collègues, puis un quart d'heure le soir quand on commence à penser aux courses à faire et aux enfants à aller chercher. La perte de temps est donc supérieure pour une demi-journée à temps partiel – une demi-heure sur 4 heures – que pour une journée à temps complet – une demi-heure sur 8 heures.

« En outre, dans les entreprises qui ont beaucoup de temps partiels, la coordination et la transmission des consignes entre les employés qui se succèdent aux postes de travail nécessitent une organisation complexe et coûteuse. Le fait que la France ait privilégié des temps partiels plus longs n'est un inconvénient ni sur le plan sociétal ni sur le plan productif.

« Avant la mise en place des 35 heures, les Français qui avaient un emploi étaient les travailleurs les plus productifs du monde, mais les chômeurs étaient nombreux. Après les 35 heures, nous sommes toujours l'un des pays les plus productifs du monde, où ceux qui ont un emploi produisent le plus de richesses. Si la France représente l'indice 100 pour le produit intérieur brut (PIB) par emploi, l'Allemagne est à 79, le Royaume-Uni à 72, les États-Unis à 95. »

5. Mais les gains de productivité n'ont pu compenser la forte appréciation de l'euro à partir de 2002

Le même M. Guillaume Duval a proposé à la commission une explication de la dégradation de la compétitivité du coût horaire de la main d'œuvre française très différente de celle mettant en cause les lois Aubry. Il a en effet insisté sur le rôle déterminant joué par l'appréciation de l'euro dans la désindustrialisation des anciens fournisseurs industriels de l'Allemagne :

« Quant aux exportations françaises, elles se sont accrues durant la période de mise en place des 35 heures et les comptes extérieurs de la France se sont retrouvés brièvement en excédent. Certes, ils se sont ensuite rapidement dégradés pendant les années 2000.

« Mais c'est une erreur que d'imputer cette dégradation aux 35 heures. L'économie italienne, qui n'a pas connu de réduction du temps de travail, a subi la même évolution. Le facteur principal, en la matière, c'est l'appréciation de l'euro par rapport au dollar.

Plus précisément, le document indique que : *« Alors qu'un euro coûtait 0,9 dollar en 2000, il en valait 1,6 en 2008, juste avant la crise. Cela a été un énorme choc de compétitivité. Alors que, en 2000, le coût du travail d'un Français était inférieur de 14 % à celui d'un Américain, il est devenu supérieur de 17 % en 2010 : cela ne s'explique pas par l'évolution différente des salaires, mais par l'évolution de la parité euro/dollar.*

« Il en a été de même, dans des proportions un peu plus fortes encore, avec le Japon, mais aussi et surtout avec la plupart des pays émergents... C'est avant tout pour cette raison que, durant cette période, l'industrie française s'est fait lessiver, comme celle des autres pays d'Europe à l'exception de l'Allemagne. »

Le document d'approche des partenaires sociaux précité confirme que les échanges commerciaux français hors zone euro ont pâti de l'appréciation de la monnaie européenne :

« ...mesuré par rapport à l'ensemble des monnaies, le taux de change effectif réel de l'euro s'est apprécié de 30 % depuis 1999, année de sa création, alors que celui des autres grandes devises (dollar, sterling, yen) a baissé. L'appréciation de l'euro induit une détérioration de la compétitivité prix qui pénalise les entreprises à l'exportation, mais aussi sur leurs marchés intérieurs, du fait de la concurrence de biens et de services produits dans d'autres monnaies que l'euro. »

« Très sensibles à la compétitivité-prix, les entreprises françaises peuvent être contraintes à des efforts de marges à l'exportation plus importants que d'autres pour préserver leurs parts de marché, voire en limiter la perte. Cette contrainte explique sans doute en partie la quasi-stagnation des taux de marge des sociétés non financières au cours de ces dernières années, entre 2000 et 2009, qui contraste avec la remontée enregistrée dans d'autres pays européens. »

Cette appréciation de l'euro a eu des incidences sur les exportations françaises à destination du reste du monde mais aussi sur les échanges commerciaux à l'intérieur de la zone parce que, tandis qu'elle se produisait, les économies d'Europe de l'Ouest intégrées à la zone euro ont été confrontées à l'arrivée sur le marché unique de la main-d'œuvre à faible coût d'Europe de l'Est.

6. Les industries européennes se sont adaptées à cette appréciation par des stratégies divergentes

Privée de l'ajustement des parités monétaires qui corrigeait auparavant l'évolution divergente des salaires horaires sur leurs marchés du travail respectifs, ces économies se sont adaptées à cette concurrence intra-européenne par des politiques divergentes.

Quand l'appréciation de l'euro est devenue préjudiciable à aux exportations de l'Allemagne en dehors de la zone euro, le Gouvernement de M. Gerhard Schröder, à l'instigation de M. Peter Hartz, directeur du personnel de Volkswagen, a engagé une politique de baisse générale du coût du travail.

En baissant unilatéralement le coût du travail, l'Allemagne a rendu son industrie d'autant plus compétitive sur le marché international que, dans le même temps, elle remplaçait ses fournisseurs français et italiens par des concurrents à moindre coût d'Europe de l'Est tout en conservant ses clients à l'Ouest.

Les économies d'Europe de l'Ouest ont pâti de cette stratégie unilatérale sans que les Gouvernements envisageassent, dans un premier temps, de réagir en réduisant à leur tour leur coût du travail. Ainsi, comme l'établit le document d'approche de la compétitivité par les partenaires sociaux, les coûts salariaux horaires français se sont appréciés de 20 % par rapports aux coûts allemands, que l'on considère l'ensemble du secteur marchand non agricole ou la seule industrie manufacturière.

Ces évolutions ont été accélérées par la crise mondiale de 2008 qui en a révélé les conséquences sociales en provoquant une remontée très conséquente du chômage.

Dans ce tableau des stratégies industrielles européennes d'adaptation à l'appréciation de l'euro dans les années 2000, c'est l'Allemagne plutôt que l'Italie ou la France qui fait figure d'exception, puisque c'est la seule économie industrielle d'Europe de l'Ouest à avoir tiré momentanément profit de cette appréciation et de l'extension du marché unique à l'Est.

La France, l'Italie, et l'Espagne ont connu une diminution de l'emploi et un report de la main-d'œuvre et de la production sur des services moins exposés à la concurrence étrangère, mais aussi à moindre valeur ajoutée. Les grandes entreprises industrielles ont tenté de redresser leurs marges en délocalisant leur production vers l'est ou en dehors de la zone euro et le sud, sacrifiant au passage leurs anciens fournisseurs qui composaient le tissu local des PME industrielles.

7. L'industrie française a réduit l'offre intérieure et s'est redéployée à l'international

En France, cette réduction de l'offre a détruit le tissu industriel de nombreuses régions mais elle ne s'est pas nécessairement faite au détriment du

résultat des grandes entreprises. Celles-ci ont mené à bien leur stratégie de délocalisation de leur production ⁽¹⁾.

Ce numéro compare les exportations de biens enregistrées par les Douanes au chiffre d'affaires des filiales à l'étranger de groupes français. Il apparaît, à l'étude des données de 2009, que les groupes français réalisent, via leurs filiales à l'étranger, un chiffre d'affaires de 961 milliards d'euros, soit le triple du montant total des exportations de biens de la France (346 milliards d'euros).

Selon la revue, « *trois raisons principales justifient la création de filiales à l'étranger : faciliter l'approvisionnement en matières premières, bénéficier de coûts de production plus faibles ou accéder directement aux marchés.* »

Dans ces ajustements continentaux de la répartition de la production et de la consommation de biens industriels, les lois françaises de réduction du temps de travail n'ont joué qu'un rôle mineur mais plutôt favorable au maintien de l'emploi, en raison de la flexibilité qu'elles ont introduite en droit du travail.

Ceux qui critiquent ces lois suggèrent qu'au lieu d'améliorer les conditions de travail, ou même d'introduire de la flexibilité dans l'organisation de la production, les gouvernements français auraient dû suivre l'exemple allemand et s'engager dans une stratégie analogue, en baissant le coût du travail pour regagner des parts de marchés, sans craindre une déflation généralisée.

Le présent rapport n'a pas pour objet de décrire les dangers et les effets sociaux d'une telle stratégie, dans un pays où le PIB par habitant est déjà moins élevé qu'en Allemagne. Il suffit d'en constater les effets en Espagne, au Royaume-Uni, sans parler de la Grèce.

Les gouvernements successifs, en Italie et en France, ne se sont pas engagés, jusqu'à présent, dans cette voie par une baisse générale des salaires que provoquerait, par exemple, une hausse du temps de travail légal ou une incitation à réduire les congés payés.

8. Les responsables d'entreprises entendus par la commission ne souhaitent pas remettre en cause les 35 heures

Les dangers déflationnistes de la stratégie française de reconquête de parts de marché, par une hausse de la productivité horaire en faveur d'une baisse des prix, n'ont guère été débattus pour le moment, sans doute parce que les entreprises, comme l'ont révélé les auditions de la commission, ne souhaitent pas, pour leur part, remettre en cause le régime légal et l'organisation conventionnelle de leur temps de travail.

(1) Décrite dans le numéro 29 de la revue *Études et éclairage du ministère du budget*, daté de mars 2012 et intitulé : « *Exportations et implantations à l'étranger, deux aspects de l'internationalisation* ».

Si les lois sur le temps de travail n'avaient eu des effets positifs sur l'emploi qu'à court terme, si elles étaient un handicap à l'embauche et un frein à la croissance des entreprises, ces dernières ne manqueraient pas de demander leur remise en cause.

Ces lois auraient déjà été abrogées par les majorités hostiles à cette réforme qui sont revenues aux affaires dès 2002. Il n'en a rien été. Les lois Aubry sont toujours en vigueur, comme l'a rappelé M. Lionel Jospin :

« Aujourd'hui, les 35 heures sont passées dans les mœurs et l'on dit volontiers que l'on " prend ses RTT ". Elles sont toujours critiquées par certains, pour des raisons qui m'apparaissent souvent plus idéologiques ou politiques que fondées sur l'examen raisonnable et équilibré de leur impact réel – jusqu'à présent en tout cas.

« Je constate que, si les Gouvernements qui ont succédé au mien ont parfois contrarié ou contourné les 35 heures, sans d'ailleurs en obtenir d'effets probants pour la croissance, l'emploi ou la compétitivité de nos entreprises, aucun n'a abrogé les lois qui les instauraient. »

Certaines instances réclament encore régulièrement la suppression des 35 heures mais cette revendication n'a pas été exprimée par les responsables d'entreprises de toutes tailles entendus par la commission d'enquête, sauf pour les représentants de la Fédération hospitalière privée.

M. Jean-François Pilliard, vice-président du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) en charge du pôle social a, pour sa part, déclaré, le 11 septembre 2014, devant la commission : *« Nous considérons que rouvrir le débat sur la réduction du temps de travail serait absurde. Vouloir passer de 35 heures à 39 heures serait faire la même erreur en sens contraire ». »*

Mme Christiane Charbonnier, directrice de la direction « Droit du travail » de l'UIMM a néanmoins exprimé, le 2 octobre, une revendication à ce sujet, tout en reconnaissant qu'elle n'était pas reprise par la plupart des entreprises :

« Nous pensons donc qu'il serait nécessaire, au-delà des efforts déjà entamés dans la loi de 2008, de simplifier de façon radicale les règles régissant le temps de travail tout en allégeant les coûts de l'heure de travail pour donner une vraie flexibilité aux entreprises, laquelle serait, à notre avis, profitable à l'activité économique.

« Comment procéder ? On peut se demander si la voie la plus efficace ne pourrait pas être, puisque la durée légale n'est pas une durée obligatoire, de supprimer purement et simplement la durée légale...

« Que feraient les entreprises après une telle modification législative ? Elles n'auraient plus, à chaque fois qu'elles voudraient modifier leurs horaires, à

se demander si elles ont bien appliqué toutes les règles sur les heures supplémentaires.

« Les entreprises qui le souhaiteraient pourraient, soit maintenir leur système actuel, ce que feraient sans doute la plupart des entreprises, soit revoir leur système actuel de temps de travail pour le rendre plus performant : à la hausse ou à la baisse en fonction de la situation dans laquelle elles se trouvent, et pour un coût un peu moindre. »

M. Jean-Luc Bérard, directeur des ressources humaines de Safran a rappelé les réticences du vice-président de l'UIMM en 1996, devenu président dix ans plus tard, à l'application des lois Aubry :

« Il faut se souvenir de ce que fut la mise en place des 35 heures. À l'époque, je m'occupais des ressources humaines du régime d'assurance chômage. J'étais partagé entre Nicole Notat et Denis Gautier-Sauvagnac, et je peux vous assurer que la motion de synthèse a été quelque peu compliquée à rédiger ! Ce fut un séisme dogmatique dans les deux camps, et l'atmosphère était celle d'une guerre de tranchées.

« Mais tout cela, c'est du passé ; aujourd'hui, les représentants des entreprises sont plutôt d'accord pour dire que la question n'est plus celle d'une durée légale du travail de 35, 39 ou 40 heures. La reprise du dialogue social sur ces thèmes porterait sur la capacité, par branches, voire par entreprises, d'aménager, de flexibiliser l'organisation du travail. »

Pour M. Guillaume Noël, directeur du développement social du groupe Eram : *« La fixation de la durée de travail à 35 heures a été entérinée par tous... »*

Pour Mme Isabelle Saviane, directrice des ressources humaines du groupe Eram : *« Les 35 heures constituent une bonne mesure pour tenir compte des souhaits des salariés, qui ont d'ailleurs tendance à rester longtemps chez nous. »*

Selon M. Philippe Vivien, directeur général d'Alixio et ancien directeur des ressources humaines d'Areva : *« La propension à la réduction du temps de travail est commune à l'ensemble des pays développés et ne fait plus débat. Un point, en revanche, est sujet à discussion dans les petites comme dans les grandes entreprises : la symbolique universelle, obligatoire, très normative des 35 heures.*

« Il ne s'agit pas de remettre en cause le principe en soi mais l'illusion que les 35 heures sont devenues le point fixe de la gestion du temps de travail dans les entreprises. L'aménagement du temps de travail, cette notion que l'on a trop tendance à oublier, peut être la meilleure des choses s'il contribue à la performance, au développement, à la compétitivité de l'entreprise et au bien-être des salariés, comme il peut être exactement l'inverse. Plus que le chiffre lui-même des 35 heures, c'est la logique d'aménagement du temps de travail qui importe... Ce n'est pas tant les 35 heures qui interrogent que la capacité d'adapter les usines et les sites. »

Selon M. Yves Barou, ancien directeur adjoint du cabinet de Mme Martine Aubry, ministre chargée du travail : « ...*caractéristique qui étonne beaucoup les étrangers : nous tuons régulièrement les 35 heures mais [...] elles sont toujours vivantes. En réalité, il s'agit d'une tendance lourde de l'organisation d'entreprises mondialisées, qui échappe aux déclarations et à l'action politiques... Nombre d'entreprises ont trouvé de bonnes solutions, ce qui explique leur réticence à revenir sur le sujet.* »

Pour M. Sébastien Rouchon, dirigeant de « Rouchon Paris », membre du CJD Paris : « *Comme pour beaucoup de TPE (très petites entreprises), le passage aux 35 heures a été tout à fait atypique... Il a fallu se réorganiser et réaliser des gains de productivité, mais aussi apprendre à être plus polyvalent pour pallier les absences des collègues prenant des jours de RTT...*

« *Nous y sommes néanmoins arrivés. Sans doute les salaires ont-ils un peu stagné les premières années, mais, depuis, un rattrapage naturel s'est opéré assez rapidement... Ce que je peux dire, c'est que les 35 heures ont vraisemblablement participé à la complexification de l'activité et de la gestion d'une TPE. Mais combien de nouvelles lois sont-elles venues rendre la fiscalité et le droit du travail encore plus complexes depuis lors ?*

« *De même, les 35 heures ont fatalement contribué à renchérir le coût du travail. Mais combien de nouvelles mesures fiscales et d'augmentations de taux sont-elles venues alourdir la facture des entreprises depuis lors ? L'enjeu majeur pour que notre entreprise retrouve de la compétitivité est-il la durée du travail ? Je ne le crois vraiment pas... »*

Selon M. Maxime Cabon, dirigeant de « Secma-Cabon », également membre du CJD Paris : « *Les 35 heures ne sont pas un problème en soi : c'est, comme le dit Sébastien Rouchon, l'arbre qui cache la forêt...* »

La seule note discordante dans les propos des responsables d'entreprise entendus par la commission à propos d'une renégociation du temps de travail est venue de la SNCF, qui a souhaité que le remplacement du régime réglementaire de fixation des temps de travail de ses personnels par un régime conventionnel lui permette de renégocier les durées d'emploi hebdomadaires et les jours de repos annuels de certaines catégories, pour faire face à l'ouverture de ses marchés à la concurrence.

Sans remettre en cause les 35 heures, les représentants des entreprises ont suggéré une accentuation de la politique conduite depuis le début des années 1990, en vue de diminuer le coût du travail, en leur accordant des allègements de cotisations patronales et en reportant le financement de la protection sociale sur des impôts assis sur les revenus ou sur des taxes pesant sur la consommation. Cette politique dépasse toutefois celle de la réduction du temps de travail qui lui a emprunté quelques instruments.

D. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL A EU UN COÛT MODÉRÉ POUR LES FINANCES PUBLIQUES, COMPENSÉ PAR DES RECETTES SUPPLÉMENTAIRES ET DE MOINDRES DÉPENSES DE TRANSFERT

1. Les conséquences financières des lois Aubry ont été évaluées en 2004

Le coût de la réduction du temps de travail pour les finances publiques a suscité autant de polémiques que son effet sur l'emploi. Ce coût avait été évalué sur le moment par le rapport d'information précité n° 1544 de M. Hervé Novelli ⁽¹⁾.

Le rapporteur fondait sa méthode d'évaluation sur un propos tenu par Mme Martine Aubry, ancienne ministre du travail, lors de son audition par la mission d'information le 4 février 2004.

Selon la ministre, la réduction du temps de travail ne devait rien coûter à l'État passées les cinq premières années de son application puisque « *les sommes allouées aux aides à la réduction du temps de travail devaient être compensées par les retours attendus pour les finances sociales et publiques.* »

M. Novelli a commencé par estimer les dépenses budgétaires que cette réforme du droit du travail avait occasionnées pour l'État, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Pour établir le bilan financier de cette réforme, il aurait dû ensuite estimer les recettes qu'elle avait pu apporter aux finances publiques, en tenant compte du supplément de croissance et d'emplois attendus de ce surcroît de dépenses publiques.

M. Hervé Novelli a cependant renoncé à tenir un raisonnement en coûts nets des effets induits, qui se heurterait, selon lui, à des limites en dépit de sa simplicité. Il a cité à l'appui de ce renoncement des déclarations de la Direction de la prévision du ministère des finances, selon lesquelles les anticipations de recettes dépendaient trop des modèles utilisés pour les calculer pour être tenues pour fiables.

Il concluait que la théorie des « retours financiers », censés réduire, voire annuler le coût des 35 heures pour les finances publiques, souffrait de lourdes incertitudes qui, conduisaient, à s'en tenir, par prudence, aux « coûts bruts » de la réduction du temps de travail.

La prudence méthodologique invitait, en 2004, le rapporteur, qui n'avait peut-être pas à sa disposition les chiffres définitifs de la comptabilité nationale sur les variables étudiées, à ne pas faire état de recettes résultant de la mise en œuvre

(1) Déposé le 14 avril 2004, en conclusion des travaux de la mission d'information sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i1544-T1.asp>

fructueuse des lois Aubry. Cette prudence permet aujourd'hui d'approcher avec plus de confiance, aux mêmes sources, le bilan économique-comptable de ces lois.

M. Hervé Novelli estimait la part des allègements de cotisations patronales provenant des lois de réduction du temps de travail à 8 milliards d'euros en 2003, sur un montant d'allègements généraux de 15,9 milliards d'euros, le reste étant principalement imputable à la ristourne Juppé et marginalement aux allègements Robien.

La rapporteure a demandé à la direction du Budget du ministère des finances et des comptes publics d'actualiser l'évaluation de cette estimation qu'elle avait réalisée à l'époque à la demande de M. Novelli.

2. Le coût budgétaire brut des allègements de cotisations des lois Aubry

Cette direction a apporté par écrit les éléments de réponse suivants, qui ont été précisés lors de l'audition du directeur du Budget, M. Denis Morin :

« Les 35 heures ne faisant plus l'objet d'un suivi spécifique depuis 2005, les chiffres que nous pouvons avancer dépendent d'hypothèses, de spéculations, d'approximations, qui aboutissent à un résultat compris entre 10 et 13 milliards... »

« Sur le plan de la méthode, il faut se confronter à deux difficultés. La première consiste à imaginer un scénario et à le dérouler en supposant que les 35 heures n'aient pas été mises en place, ce qui introduit plusieurs facteurs d'approximation. Comment faire vieillir le coût de la ristourne Juppé sur les bas salaires ? La direction du Budget ne disposant pas, année après année, de la distribution des salaires par niveau de revenu, nous devons élaborer une hypothèse fondée sur l'évolution moyenne de la masse salariale.

« La seconde difficulté consiste, pour la période qui suit le passage aux 35 heures, à déterminer exactement l'effet de la réforme. Doit-on lui attribuer l'unification du SMIC par le haut, l'ensemble des ajustements paramétriques opérés par les allègements de charges entre 2003 et 2014, les évolutions de champ ou de mode de calcul, comme l'annualisation des allègements ? Nous posons la question pour préciser les limites méthodologiques des chiffrages, mais nous n'avons pas de réponses à proposer. Nous retenons comme référence le coût des allègements dans les documents budgétaires successifs, sans mettre de côté les allègements qui pourraient légitimement être isolés.

« Ces hypothèses nous amènent à un coût de 11 à 13 milliards. Le dernier chiffrage pour 2013 fait état d'un scénario de référence sans les 35 heures, dont le coût serait de 9,9 milliards, et d'un scénario avec 35 heures, de 22,8 milliards. Le coût brut des allègements de charges spécifiquement lié aux 35 heures s'établit par différence à 12,8 milliards. Le chiffre est cohérent avec celui qu'ont fourni

d'autres administrations, notamment la DARES, qui avance celui de 12 milliards. »

L'audition du directeur du Budget a permis de compléter sa réponse écrite, à une question de la rapporteure, qui indiquait que : *« Le rapport d'information déposé par M. Novelli reposait déjà sur un certain nombre d'hypothèses. Tout d'abord, le champ a été réduit, dans cet exercice, aux seuls allègements à caractère général sur les bas salaires (ristourne bas salaires dite « Juppé », mesures Aubry I et Aubry II, allègements Robien).*

« Ensuite, il ne traite que du coût brut des allègements généraux : les effets macro-économiques potentiellement induits (créations d'emplois notamment) par le passage aux 35 heures et leurs impacts sur les finances publiques ne sont pas pris en compte.

« Par ailleurs, l'exercice d'estimation du coût des 35 heures sur les allègements sur les bas salaires pose intrinsèquement plusieurs questions de méthode : Il suppose de comparer le coût virtuel d'un "scenario de référence", c'est-à-dire avant passage aux 35 heures, avec le coût effectif des allègements de charges après passage aux 35 heures.

« La construction du scenario de référence nécessite de pouvoir disposer de données suffisamment précises : en particulier, s'agissant d'allègements dégressifs, il est nécessaire de pouvoir disposer d'une distribution fine des salaires par niveau de SMIC, qui n'est pas aujourd'hui disponible sur une série longue avec une précision satisfaisante. Dès lors se pose également la question des conventions retenues pour faire évoluer le coût des allègements au cours du temps.

« Le coût des allègements de charge après passage aux 35 heures suppose également de retenir une convention quant au périmètre des réformes qui ont conduit à les modifier au cours du temps (entre 2003 et 2014), selon que l'on considère que ces réformes sont ou non directement liées à la mise en place des 35 heures. Le tableau proposé ci-après repose sur les hypothèses suivantes :

« Les projections sont effectuées sur la base de l'évolution de la masse salariale totale [enregistrée par l'ACOSS]. Il est donc fait l'hypothèse que la distribution des revenus, centrale dans le calcul des allègements généraux, n'a pas connu de déformation notable, de nature à remettre en cause les estimations de coût, entre 2003 et 2014.

« En effet, entre 2006 et 2011, l'examen des distributions salariales produites par l'INSEE permet de constater que les différents déciles de salaires évoluent globalement de la même manière (faible dispersion). Cette hypothèse est moins vérifiée entre 2003 et 2005, puisque la convergence des garanties de rémunération vers le SMIC a donné lieu à une progression plus rapide du premier

quintile de revenu par rapport aux revenus plus élevés ; néanmoins, il s'agit d'un effet transitoire.

« Le scénario de référence (c'est-à-dire avant mise en place des 35 heures) correspond à la somme des allègements Robien et de la ristourne « Juppé », derniers dispositifs en vigueur avant les lois Aubry. Il est toutefois nécessaire de reconstituer le coût de la ristourne « Juppé » en 2003, celle-ci ayant été mise en extinction avant cette date.

« Par convention, il est retenu une estimation du coût de la ristourne en 1998 (avant les lois Aubry) produite par l'ACOSS⁽¹⁾, actualisée en 2003 selon l'évolution de la masse salariale.

« Le scénario de coût des allègements après passage aux 35 heures peut être appréhendé selon deux modalités :

a. Un scénario de coût « conventionnel », reposant sur deux périodes distinctes

« Pour les années 2003 à 2006, il est égal au coût des allègements généraux Fillon ainsi que les allègements Aubry (alors cumulables, sous certaines conditions, avec les allègements Fillon) : il est considéré que la convergence, entre 2003 et 2005, des garanties minimales de rémunération vers le SMIC actuel, ainsi que la réforme du temps de travail pris en compte pour le calcul des allègements en 2006 sont des conséquences directes du passage aux 35 heures ;

« À partir de l'année 2007, en revanche, les allègements Fillon sont considérés évoluer comme la masse salariale (cf. supra), par symétrie avec le scénario de référence : ainsi, il est fait l'hypothèse que toutes les réformes postérieures à 2006 des allègements généraux (majoration pour entreprises de moins de 20 salariés, annualisation des allègements notamment) ne sont pas des réformes directement liées à la mise en place des 35 heures.

b. Un scénario de coût « total », qui reprend simplement la chronique de coût des allègements généraux sur la période 2003-2014.

« Il présente l'avantage de la robustesse (puisque'il s'agit de données d'exécution produites dans le cadre des projets de loi de financement de la sécurité sociale [PLFSS] – successifs), mais intègre en revanche toutes les mesures de réformes des allègements généraux depuis leur création.

« Ces deux scénarii permettent de définir une fourchette pour estimer le coût « net » sur les allègements de charge lié au passage aux 35 heures. Le coût net est inférieur sur les années récentes (2011-2014) dans le second scénario, du fait notamment de la mesure d'annualisation qui réduit le coût des allègements

(1) ACOSS-Stat n°2 d'octobre 2002.

généraux (et dont le rendement avait été estimé à environ 2 milliards d'euros lors de la sa mise en place en PLFSS pour 2011)

« L'estimation du coût de la mise en place des 35 heures n'inclut pas, dans les tableaux ci-dessous, le coût pour les finances publiques des allègements de charges sur les heures supplémentaires...

« En retenant le scénario de coût « conventionnel » pour les allègements Fillon (constaté 2003-2006, puis indexation sur la masse salariale, comme pour le scénario de référence), on peut effectuer l'estimation suivante :

COÛT BUDGÉTAIRE DES ALLÈGEMENTS DE COTISATION DES LOIS AUBRY

en Md€	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Reconstitution du coût de la ristourne "Juppé"	7,6	7,8	8,1	8,5	8,9	9,2	9,1	9,3	9,6	9,8	9,9
Aides Robien	0,5	0,4	0,1	0,0	0,0						
Scénario de référence sans 35 heures	8,2	8,3	8,2	8,5	8,9	9,2	9,1	9,3	9,6	9,8	9,9
Aubry I	2,1	0,9	0,2	0,0	0,0						
Aubry II	4,2	0,1	0,0	0,0							
Allègements Fillon (constaté 2003-2006 puis MS)	7,0	15,3	17,1	19,4	20,4	21,1	20,9	21,3	22,0	22,5	22,8
Scénario avec 35 heures	13,2	16,3	17,3	19,5	20,4	21,1	20,9	21,3	22,0	22,5	22,8

Estimation du coût sur les AG des 35 h	5,1	8,0	9,1	11,0	11,5	11,9	11,8	12,0	12,4	12,7	12,8
---	------------	------------	------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Source : Réponse de la direction du Budget à une question de la rapporteure

« Si l'on compare le scénario de référence au coût effectif, tel que retracé chaque année en PLFSS, des allègements généraux (AG), les résultats seraient les suivants :

en Md€	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Scénario de référence sans 35 heures (1)	8,2	8,3	8,2	8,5	8,9	9,2	9,1	9,3	9,6	9,8	9,9
Coût total des allègements généraux (annexes PLFSS) (2)	15,9	16,7	17,4	19,5	21,5	22,6	22,3	22,0	20,8	20,6	20,7
Estimation du coût sur les AG des 35 h (2)-(1)	7,7	8,4	9,2	11,0	12,6	13,4	13,2	12,7	11,2	10,8	10,8

Source : Réponse de la direction du Budget à une question de la rapporteure

« Le coût conventionnel qui pourrait ainsi être retenu s'établirait en fourchette entre 11,5 et 13 milliards d'euros par an à partir de 2007 si l'on « neutralise » l'effet des réformes sur les AG postérieures à 2006 et de 10,8 à 13,4 milliards d'euros si l'on compare simplement le scénario de référence au coût constaté des AG sur la période.

« Bien qu'il s'agisse, comme indiqué précédemment, d'un chiffrage conventionnel, on notera que le coût retenu reste très proche de celui estimé, notamment, par une étude de la DARES et de la direction générale du Trésor de

2008⁽¹⁾, qui évaluait le coût de la RTT sur les allègements de charge à 12 milliards d'euros environ en 2007.

« Pour les années ultérieures, l'indexation sur la masse salariale du coût des allègements, reposant sur l'hypothèse de stabilité relative de la distribution de la masse salariale au bas de l'échelle des salaires, ne conduit pas à des écarts manifestes avec la situation que l'on peut observer ex post : ainsi, l'application des règles de la ristourne " Juppé " à la distribution des salaires de 2012 telle qu'elle résulte des données de l'ACOSS, conduirait à un montant proche de celui retenu dans le chiffrage précédent. »

Les coûts bruts estimés par la direction du Budget correspondent aux moindres recettes de cotisations bénéficiant aux organismes de sécurité sociale et non pas à leur compensation par le budget de l'État. Cette compensation ne fut que partielle, parce qu'elle tenait, elle, compte des recettes de cotisations tirées des créations d'emploi attendues.

Le rapport de M. Hervé Novelli détaillait les mécanismes financiers successifs de cette compensation partielle qui ont été rappelés par M. Denis Morin lors de son audition. Le rapport relevait aussi les difficultés à faire accepter cette compensation partielle par les conseils d'administrations des caisses de sécurité sociale et par l'UNEDIC, qui refusaient de participer pour 4,6 milliards d'euros à la prise en charge des allègements de cotisations en faveur de l'emploi.

3. Quand on tient compte des effets induits, le coût net « ex-post » des Lois Aubry pour les finances publiques s'élève à 2,5 milliards

L'estimation du coût pour les finances publiques net des recettes fiscales et sociales induites doit prendre en compte :

- les recettes de cotisations perçues sur la masse salariale des emplois créés par les 35 heures ;
- les recettes de taxes perçues sur la consommation et sur l'épargne issues de cette augmentation de la masse salariale ;
- les recettes des impôts sur les bénéfices des entreprises imputables au surcroît de croissance et aux gains de productivité obtenus par la réduction du temps de travail ;
- les économies d'assurance chômage et d'assistance aux bénéficiaires des emplois créés par les 35 heures et qui ont été maintenus.

(1) *Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007*, Jean Boissinot et Julien Deroyon (DGTPPE), Benoît Heitz et Véronique Rémy (DARES), complément C au rapport du Conseil d'analyse économique- Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ? (2008).

Interrogé sur ce point par la rapporteure lors de son audition par la commission, le directeur du Budget, M. Denis Morin, a estimé en pas être en mesure, à la différence de la direction générale du Trésor, de présenter un bilan net certain des 35 heures pour les administrations publiques, la direction du Budget n'étant outillée pour calculer, de manière fiable, que les seuls coûts bruts :

« La direction du Budget est réticente à calculer les coûts nets. Son rôle consiste, quand on décide une dépense, à en déterminer le coût brut, sans placer de ressource au regard de celle-ci. Nous isolons, comme les textes nous y invitent, les recettes et les dépenses, ce qui fait d'ailleurs l'objet de multiples contrôles. Cette approche juridique explique que, si, dans le temps, le calcul du coût brut des 35 heures est déjà difficile, celui du coût net soit plus délicat encore. »

4. Un bilan macroéconomique détaillé des lois Aubry, réalisé avec les modèles de l'OFCE, conduit à des résultats voisins de ceux évoqués par le directeur du Budget

Faisant abstraction des créations de postes dans les fonctions publiques, il ne retient, dans le coût des allègements de cotisations patronales, que ceux de 10,5 milliards d'euros attribués en 2002 aux lois Aubry.

Sur la base de cette dépense, il a expliqué les mécanismes économiques en jeu :

« Selon les modèles de l'OFCE, une réduction de charges de 10,5 milliards d'euros et une réduction du temps de travail de deux heures devaient créer 320 000 emplois – soit un chiffre proche de celui de la DARES –, avec, pour les finances publiques, un bénéfice ex post équivalant à 3,4 milliards de cotisations salariales supplémentaires.

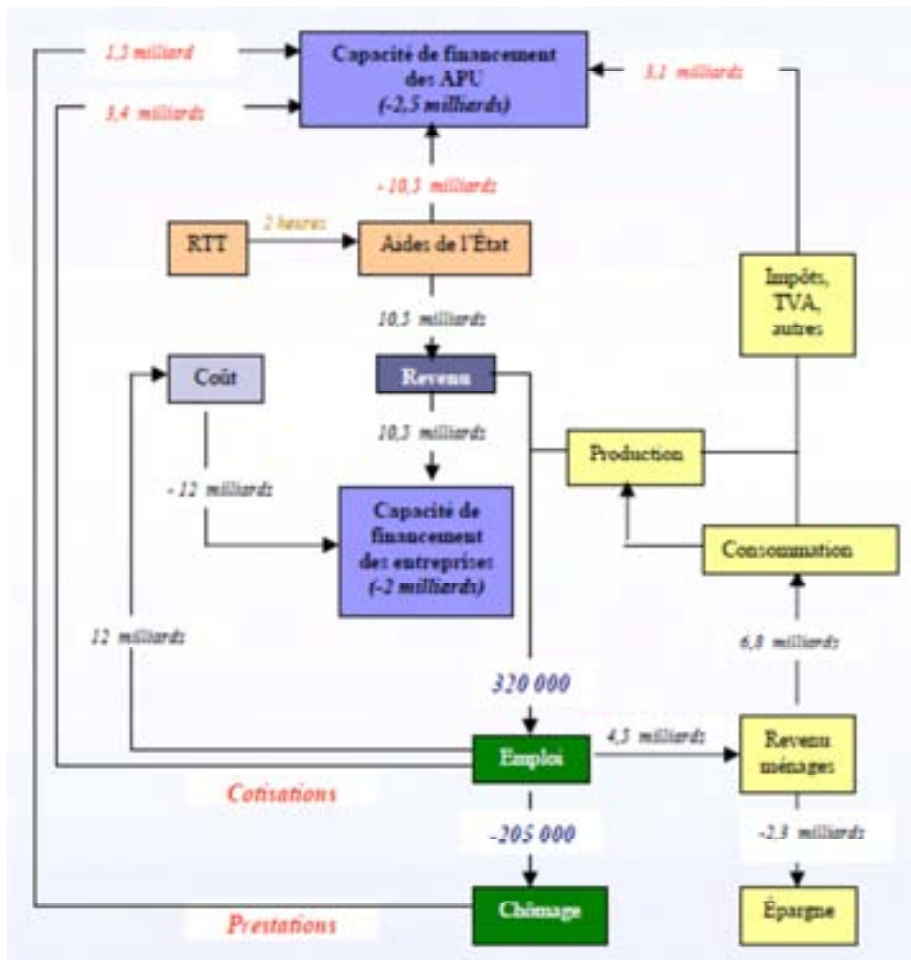
« Ces créations d'emploi permettent de diminuer le nombre de chômeurs de 205 000 et, partant, de ramener le coût des allocations et des indemnités chômage à moins de 1,5 milliard d'euros.

« Elles représentent aussi, bien sûr, autant de bénéfices pour le revenu des ménages, donc pour la consommation et les ressources fiscales ainsi générées, de l'ordre de 3,1 milliards d'euros ; de sorte que, pour les finances publiques, le coût ex post, s'établit en réalité à 2,5 milliards d'euros – c'est-à-dire 10,5 milliards auxquels il convient de retrancher 3,1, puis 3,4 et 1,5 milliards.

« La question qui se pose est donc la suivante : ce coût est-il trop élevé au regard des 320 000 emplois créés ? Il correspond en tout cas à l'économie que représenterait, pour les finances publiques, la suppression des 35 heures : 2,5 milliards d'euros, donc, et non 10,5 milliards. »

Le graphique suivant, présenté à la commission, décrit ces mécanismes économiques et leur impact à la fois sur le compte des administrations publiques et sur celui des entreprises :

IMPACT MACROÉCONOMIQUE DES LOIS AUBRY PRÉSENTÉ PAR M. ÉRIC HEYER À LA COMMISSION D'ENQUÊTE LE 16 OCTOBRE 2014



Source : OFCE

L'OFCE a également évalué ce qu'aurait donné une baisse des charges inconditionnelle, d'un coût identique pour les finances publiques. Selon M. Éric Hoyer, : « Dans cette hypothèse, les simulations de l'OFCE concluent à la création de seulement 124 00 emplois, soit presque trois fois moins avec un coût identique pour les finances publiques ».

Le rapport de 2008 de notre ancien collègue député M. Yves Bur ⁽¹⁾, qui insistait sur la distinction entre les emplois de court terme et ceux de long termes

(1) Rapport d'information n°1001 présenté le 25 juin 2008 par M. Yves Bur, député, au nom de la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur les exonérations de cotisations sociales.

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1001.asp>

attribuables à des politiques économiques de réduction du coût du travail, porte un jugement favorable mais légèrement nuancé sur le coût des emplois financés par les allègements de cotisation des lois Aubry :

« Si l'on reprend l'estimation de 300 000 emplois créés par la première phase du dispositif, peu sujette à caution, pour une dépense budgétaire qui était alors de l'ordre de 6 milliards d'euros, le coût brut par emploi créé ou sauvegardé serait donc de l'ordre de 20 000 euros, soit un montant proche du coût d'un emploi au SMIC à temps complet. »

« Comme on l'a vu précédemment, un tel calcul est insuffisant si l'on veut véritablement apprécier dans leur globalité les coûts et avantages de cette politique en faveur de l'emploi. Or, selon une note du Centre d'études de l'emploi, « une estimation raisonnable du coût net est d'environ la moitié du coût brut ».

« Cet ordre de grandeur est confirmé par la note commune de la DGTPE et de la DARES, qui conclut à un montant de 5 000 à 10 000 euros par emploi créé ou sauvegardé, ce qui fait de cette politique l'instrument le moins coûteux à moyen terme en termes de création d'emplois dans le secteur marchand. »

De fait, si l'on retient un coût net de 2,5 milliards, le coût net par emploi créé ou sauvegardé est de l'ordre de 8 000 euros.

E. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LE SECTEUR PUBLIC S'EST FAITE À EFFECTIFS CONSTANTS SAUF À L'HÔPITAL

Dans le bilan comptable de la politique de réduction du temps de travail, le coût de son application dans les administrations et entreprises publiques reste mal connu. Au cours de son audition, M. Lionel Jospin a en effet indiqué que : *« Ni la ministre de l'emploi et de la solidarité ni moi-même n'avons dit à l'époque que les 35 heures devaient s'appliquer automatiquement dans la fonction publique ; pour nous, elles concernaient le secteur concurrentiel ».*

Pourtant, le passage aux 35 heures dans la fonction publique et les entreprises publiques s'est accompagné en pratique de créations d'emploi, engendrant un surcoût pour les finances publiques et pour les comptes de ces entreprises, exclues du bénéfice des allègements de cotisations. Mais les estimations de ces coûts sont loin d'être exhaustives.

1. Le temps de travail et les effectifs dans les fonctions publiques ont été peu modifiés en pratique

S'agissant de l'application des 35 heures dans les trois fonctions publiques, Mme Marie-Anne Lévêque, directrice générale de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) du ministère de la

décentralisation et de la fonction publique, entendue par la commission le 23 juillet 2014, a rappelé que :

« Au début de la réforme, en 1998, le Gouvernement n'[avait] pas pour projet de transposer à la fonction publique des mesures qui doivent être inscrites dans le code du travail : l'objectif est la création d'emplois dans le secteur privé, il n'est pas envisagé de créer de l'emploi public.

« En revanche, il confie cette même année à M. Jacques Roché, conseiller-maître à la Cour des comptes, un audit sur la question. Le rapport, remis en 1999, constate une situation peu satisfaisante dans les fonctions publiques, notamment des écarts par rapport à la norme des 39 heures, des dérives dans l'utilisation des heures supplémentaires et la multiplication d'autorisations d'absence accordées sans base légale. »

« En faisant apparaître la nécessité d'une remise en ordre, cette analyse a pesé dans la décision d'aborder la question du temps de travail dans la fonction publique... Par ailleurs, quand le Gouvernement décide de s'engager dans cette voie, il en exclut les personnels soumis à des obligations réglementaires de service, à savoir les enseignants, qui représentent 50 % de la fonction publique de l'État. »

Comme l'a expliqué le directeur du Budget, M. Denis Morin, l'application d'une durée réglementaire du travail de 35 heures dans les trois fonctions publiques fut, pour le Gouvernement, un moyen de placer des régimes de temps de travail disparates, fixés par des textes de nature hétérogènes, sous une même toise juridique.

Cette unification juridique fut aussi un moyen de contrôler le temps de travail effectif des administrations pour vérifier son adéquation au coût budgétaire des rémunérations versées en contrepartie, en particulier dans des collectivités territoriales qui avaient beaucoup recruté dans les décennies précédentes en comptant sur la stabilité à long terme, indépendamment des prestations assurées, des dotations globales de l'État.

La rapporteure a demandé à la Direction du Budget d'estimer le coût engendré par le passage aux 35 heures dans les trois fonctions publiques. Cette estimation repose sur les documents budgétaires annexés aux lois de finances ainsi que sur une enquête du ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées.

La direction du Budget indique que cet exercice appelle la plus grande prudence puisque *« l'estimation du coût des 35 heures sur les finances publiques... nécessite l'adoption d'un ensemble d'hypothèses ou de conventions. Les chiffrages présentés ci-après doivent donc être considérés comme des ordres de grandeur »*.

Le montant cumulé estimatif s'élève à 2,5 milliards d'euros, dont près de 700 millions d'euros pour la fonction publique d'État et 1,8 milliard d'euros pour la fonction publique hospitalière, les trois quarts de ce coût étant imputables à des créations de postes.

RÉCAPITULATIF DE L'IMPACT BUDGÉTAIRE ENTRE 2002 ET 2005 SUR LES DÉPENSES DE PERSONNELS DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET HOSPITALIÈRE :

	2002	2003	2004	2005	Total
NOMBRE D'EMPLOIS CRÉÉS					
-Fonction publique d'État (1)	2 943	1 700			4 643
-Fonction publique hospitalière (personnels non médicaux) (2)	12 600	22 500	9 900		45 000
-Personnels médicaux (médecins, pharmaciens) hors FPH (2)	931	1 069	750	750	3 500
Ensemble	16 474	25 269	10 650	750	53 143
COÛT DES CRÉATIONS D'EMPLOIS ET DES MESURES CATÉGORIELLES (en millions d'euros)					
Fonction publique d'État (1)	318	344	21		683
<i>Dont créations d'emploi</i>	80	52	-		132
<i>Dont mesures catégorielles</i>	238	292	21		551
Créations d'emploi (Fonction publique hospitalière et personnels médicaux) (2)	613	742	460	50	1 865
<i>Dont FPH</i>	506	619	410		1.535
<i>Dont personnels médicaux</i>	107	123	50	50	330
Ensemble					
Annuel	931	1 086	481	50	2 548
Cumulé	931	2 017	2 498	2 548	2 548
CET –comptes épargne-temps (Fonction publique hospitalière et personnels médicaux) (2) (3)	400	321	321	322	1 364

Source : question posée par la rapporteure à la direction du Budget

(1) Documents budgétaires (LFI et PLF).

(2) DHOS : PLF et PLFSS 2004 (questionnaires parlementaires), « Enquête sur les coûts et carrières des personnels des établissements publics de santé » ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées – avril 2003.

(3) Ce chiffrage est cependant certainement surestimé : il se heurte à deux difficultés majeures pouvant minorer l'estimation initiale : i) les crédits devant financer les jours ni pris ni épargnés sont financés sur les vacances d'emploi, ii) l'estimation repose sur des hypothèses de comportements d'épargne supérieurs à ceux observés à ce jour. En outre, une partie de ces dépenses se substitue aux dépenses liées aux créations d'emplois non pourvus.

L'évolution du coût des comptes épargne-temps a attiré l'attention de membres de la commission alors que le rapport de 2014 de l'Institut Montaigne sur le temps de travail ⁽¹⁾ le qualifie de « bombe à retardement ». D'après cet institut, ce coût aurait atteint 1,5 milliard d'euros en 2011, correspondant à 12 millions de jours de congés en souffrance.

NOMBRE DE CET, DE JOURS EN DÉPÔT ET DE JOURS INDEMNISÉS POUR LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES

	Fonction publique de l'État		Fonction publique territoriale		Fonction publique hospitalière
	Tous agents éligibles au CET dans les ministères au 31/12/2009	Tous agents éligibles au CET dans les ministères au 31/12/2007	Tous agents au 31/12/2011	Tous agents au 31/12/2009	Ensemble des personnels de la FPH au 31/12/2007
Part d'agents ayant un CET (en %)	31,4	25,1	12,5	7,0	14,1
Nombre moyen de jours par CET	17,1	18,0	17,0	18,0	27,7
Nombre CET ouverts	230 759	202 403	200 350	119 000	132 750
Nombre de jours en stock	3 950 769	3 581 410	3 356 000	2 154 000	3 676 450
Nombre de jours indemnisés ou rachetés	921 780	353 741	102 500	(**)	925 671
Nombre de jours versés au RAFF^(*)	166 738	-	6 220	-	-

(*) RAFF : Retraite additionnelle de la fonction publique.

(**) Aucun jour de rachat n'a eu lieu dans la FPT en 2009, le décret FPE ayant été transposé par le décret n°2010-531 du 20 mai 2010.

Sources : Institut Montaigne, à partir des enquêtes annuelles CET (FPE), DGAFP, département des études et des statistiques ; bilans sociaux FPT, Direction générale des collectivités locales (DGCL) ; enquêtes ponctuelles FPH, Direction générale de l'offre de soins (DGOS).

2. La réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale est mal connue

Mme Marie-Anne Lévêque, directrice générale de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a indiqué lors de son audition que : « Pour la fonction publique territoriale, certaines collectivités... ont engagé dès 1998 des négociations et ont conclu des accords de réduction du temps de travail en bonne et due forme, prévoyant parfois des seuils inférieurs aux

(1) [Rapport de l'Institut Montaigne d'octobre 2014 : « Temps de travail : mettre fin aux blocages ».](http://www.institutmontaigne.org/res/files/publications/rapport_temps_de_travail_institut_montaigne.pdf)
http://www.institutmontaigne.org/res/files/publications/rapport_temps_de_travail_institut_montaigne.pdf

1 600 heures annuelles, des cycles de 32 heures et la création concomitante d'emplois...

« Il y a donc eu des accords de réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale avant que le cadre général de la mise en œuvre des 35 heures dans la fonction publique ne soit stabilisé... »

« Il faut attendre la loi du 3 janvier 2001, modifiant le statut général de la fonction publique territoriale, pour disposer d'un cadre juridique : les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail sont fixées par délibération de la collectivité dans les limites applicables aux agents de l'État.

« Le principe d'autonomie des collectivités est préservé, mais assorti d'une exigence de parité avec la fonction publique de l'État. Il devient de la sorte impossible aux collectivités territoriales d'adopter des seuils inférieurs aux 1 600 heures, mais la loi prévoit explicitement la possibilité de maintenir les dispositions plus favorables adoptées antérieurement. C'est ce qui explique que la durée du travail soit aujourd'hui inchangée dans certaines collectivités... »

Elle a toutefois reconnu que : *« En ce qui concerne la fonction publique territoriale, nous n'avons aucun élément de bilan financier et aucun moyen d'identifier les créations d'emplois directement liées au passage aux 35 heures. »*

La direction du Budget n'a pas été en mesure d'en présenter non plus.

3. Le passage aux 35 heures dans la fonction publique hospitalière a été difficile et parfois mal vécu

La situation est bien différente pour la fonction publique hospitalière, au sein de laquelle plus de 45 000 emplois ont dû être créés entre 2002 et 2004 pour s'adapter aux 35 heures, tout en continuant d'assurer un égal niveau de service public. La mise en place des 35 heures dans la fonction publique hospitalière ne s'est d'ailleurs pas faite sans heurts.

Lors de son audition, Mme Marie-Anne Lévêque a rappelé que l'hôpital public était le dernier versant de la fonction publique à être passé aux 35 heures, *« parce qu'il s'agissait du processus le plus complexe »* : il fallait non seulement réorganiser l'ensemble des cycles de travail à l'hôpital, mais l'on considérait également qu'*« une réduction du temps de travail dans ce secteur n'était pas supportable sans création d'emplois dans ce qu'il est convenu d'appeler des « compétences rares », donc sans certitude d'être en mesure de les pourvoir »*.

La mise en place des 35 heures dans la fonction publique hospitalière s'est effectuée en deux temps : un premier protocole a été conclu le 27 septembre 2001 pour les personnels non médicaux ; un second protocole en date du 22 octobre 2001 concernait spécifiquement les personnels médicaux. Ce plan prévisionnel de

recrutements s'est par ailleurs accompagné de la mise en place de comptes épargne-temps.

Le protocole visant les personnels non médicaux prévoyait la création de 45 000 emplois non médicaux, répartis entre le secteur sanitaire et le secteur médico-social. Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, a confirmé ces estimations en février 2014 lors d'une audition au Sénat, en considérant que les 35 heures avaient effectivement permis de créer « 37 000 emplois dans le secteur sanitaire et 8 000 dans le secteur médico-social »⁽¹⁾.

Le protocole visant les personnels médicaux prévoyait pour sa part le financement de l'intégration des gardes dans le temps effectif de travail et la création de 3 500 emplois médicaux.

Le coût de la création d'emplois non-médicaux est estimé, selon Mme Marie-Anne Lévêque, à 1,64 milliard d'euros, soit un peu plus que l'estimation de 1,5 milliard d'euros réalisée en 2005 par la Direction du Budget. Elles se sont étalées entre 2002 et 2004, en fonction des autorisations notifiées aux établissements.

Mais selon notre collègue sénatrice Mme Aline Archimbaud, ces créations d'emploi sont surestimées : concernant les emplois non-médicaux, seuls 35 000 auraient été créés, tandis que tous les postes médicaux n'ont pu être pourvus, en raison du manque de candidats et de crédits insuffisants accordés aux établissements.

Ce constat est partagé par la Cour des comptes qui a indiqué, dans un rapport de mai 2006 consacré aux personnels des établissements publics de santé⁽²⁾, que le nombre de postes annoncés était déjà insuffisant pour compenser intégralement la réduction du temps de travail.

Aussi, en dépit des prévisions de créations d'emploi, Mme Marie-Anne Lévêque a reconnu que « le passage à la RTT s'est avéré compliqué », car il a contribué à « amplifier la pénurie de personnels infirmiers et médicaux, sans que l'on ait anticipé cet effet dans la fixation du numerus clausus ou dans le volume des promotions des instituts de formation en soins infirmiers ».

Pour sa part, M. Lionel Jospin, lors de son audition, a souligné que :

« (...) Il nous a semblé que les conditions de travail à l'hôpital, à certains égards et au moins pour certains personnels, se rapprochaient des conditions de travail dans les entreprises. C'est pourquoi nous avons fait cette distinction. Je ne la regrette pas : le passage aux 35 heures à l'hôpital était une décision de principe, que je continue de juger juste.

(1) Sénat, séance du 27 février 2014, « Bilan sur les 35 heures à l'hôpital ».

(2) Cour des comptes, « Les personnels des établissements publics de santé », mai 2006.

« Je suis néanmoins obligé d'admettre que nous aurions dû attendre deux ans de plus : n'oublions pas qu'il y avait eu des suppressions de postes massives, notamment d'infirmières ; quand nous sommes arrivés aux responsabilités, et surtout quand nous avons commencé d'imaginer appliquer les 35 heures à l'hôpital public, nous avons relevé le numerus clausus pour les médecins, afin de pouvoir en recruter davantage, et nous avons massivement recruté des infirmières.

« Mais il faut trois ans pour former une infirmière, bien plus pour former un médecin : d'une certaine façon, il aurait mieux valu retarder la réforme pour que les recrutements pussent être plus importants encore. « Souvenons-nous néanmoins que la pression des personnels hospitaliers, notamment, était très forte. Nous y avons cédé, et c'est mon principal regret. »

Les créations d'emploi dans la fonction publique hospitalière à l'épreuve de la pénurie de personnel médical et non-médical: l'exemple de l'établissement public de santé de Ville-Evrard

Lors de la visite de la rapporteure à l'établissement public de santé de Ville-Evrard, la direction de l'établissement a indiqué avoir obtenu le financement de 96 postes non-médicaux et de 12,5 postes médicaux à l'occasion de la réduction du temps de travail, ce qui correspond à une augmentation de 5 % des effectifs de l'établissement.

Mais en raison de la pénurie de personnel non-médical, et notamment de personnel infirmier, particulièrement marquée dans le département de Seine-Saint-Denis, la direction de l'établissement, en concertation avec le corps médical et les organisations syndicales, a fait le choix de la diversification des compétences dans les services de soins : seuls 3 postes en équivalents temps plein (ETP) ont été consacrés au recrutement d'infirmiers supplémentaires. L'accent a été mis sur le recrutement d'autres personnels, en priorité des aides-soignants (35,5 ETP) et des psychologues (15 ETP), mais également des ergothérapeutes (7 ETP) ou encore des psychomotriciens (4 ETP).

Cette diversification, utile à la prise en charge de patients, a néanmoins fait peser sans compensation la charge de la réduction du temps de travail sur les équipes infirmières, car les autres professionnels en charge des patients ne sont pas concernés par l'obligation de permanence du service public 24h/24.

Plus de dix années après la mise en place des 35 heures, le déficit infirmier à l'établissement de Ville-Evrard n'a toujours pas été compensé. Si l'établissement a fait le choix de ne pas faire appel à des entreprises de travail intérimaire, en raison du coût élevé de cette solution, de nombreux vacataires sont en revanche employés pour effectuer des remplacements, ou soutenir les équipes en difficulté.

4. L'impact budgétaire des 35 heures devait être réduit dans la fonction publique d'État

La réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État ne devait pas, *a priori*, engendrer de coût supplémentaire. En pratique, des emplois ont pourtant été créés pour faire face au passage aux 35 heures : la direction du Budget en recense 4 643, pour un coût budgétaire permanent de 132 millions d'euros.

La direction du Budget fait également état de diverses mesures temporaires telles que les rachats de jours de RTT, l'indemnisation des heures supplémentaires et des astreintes, pour un coût budgétaire estimé à 551 millions d'euros entre 2002 et 2004.

Elle a confirmé les propos tenus par la directrice générale de l'administration et de la fonction publique, en précisant que *« pour les ministères, l'objectif général était de réaliser les 35 heures sans augmenter les effectifs »*.

Toujours selon la direction du Budget : *« plus de 90 % de ces créations étaient intervenues dans la police et au ministère de la justice », dès les premières années de mise en œuvre. « Pour les années 2004 à 2014, il n'a pas été identifié de créations spécifiquement liées au passage aux 35 heures »*.

Il faut également relever, comme l'a mentionné la direction du Budget, *« que cette estimation de 4 643 emplois créés, relativement faible rapportée aux effectifs totaux, suppose un gain de productivité pour maintenir une qualité constante des services publics. Depuis 2004, l'État a fait des efforts continus pour diminuer ses effectifs, tirant profit de nouveaux gains de productivité »*.

5. Les entreprises publiques pratiquaient déjà les 35 heures et se sont adaptées aux lois Aubry à un coût relativement limité

Les entreprises publiques ne sont, pour les plus importantes, que marginalement exposées, pour le moment, à une concurrence internationale. Le contrôle, au moins partiel, par l'État ou les collectivités, de leur capital et de leur offre est économiquement justifié par les rendements croissants de leurs investissements productifs et par leur position monopolistique qui les inciterait, sans ce contrôle, à pratiquer une restriction de l'offre et des prix particulièrement avantageux pour elles, au détriment du reste de l'économie.

À leur propos, M. Hervé Novelli indiquait dans son rapport précité de 2004 que *« la RTT a eu, dans l'ensemble, pour effet d'interrompre les efforts de maîtrise des effectifs qui étaient en cours »*. Cette affirmation est corroborée par les propos tenus par M. François Nogué, directeur général délégué « Cohésion et ressources humaines » de la SNCF, lors de son audition par la commission d'enquête :

« avant les 35 heures, l'entreprise envisageait de supprimer 1 500 à 2 000 emplois par an entre 1999 et 2002, soit 4 500 au total, et elle prévoyait d'embaucher 5 000 personnes par an, soit 15 000 sur la période, avec une perspective de 19 500 départs, soit un déficit net de 4 500 emplois sur trois ans. Après la mise en place de la RTT, elle a recruté, non pas 15 000, mais 22 000 personnes, ce qui a représenté 6 500 à 7 000 créations nettes d'emploi sur la période ».

Il a ajouté que *« pour compenser le coût de l'impact emploi, l'entreprise a appliqué des mesures de modération salariale pendant dix-huit mois, qui lui ont*

permis d'économiser 100 millions d'euros, soit 1,2 % à 1,3 % de la masse salariale, comme l'a montré la Cour des comptes», confirmant les propos de M. Novelli en 2004 selon lequel : *« malgré la modération salariale qui a accompagné les accords conclus [dans trois entreprises publiques], l'impact sur les comptes de celle-ci est négatif, puisque les entreprises publiques n'étaient pas éligibles aux aides spécifiques prévues par la loi Aubry I »*.

M. François Nogué dresse ainsi le bilan suivant de la réduction du temps de travail pour la SNCF, l'une des principales entreprises publiques en termes d'effectifs : *« le coût des 35 heures est compris entre 3,5 % et 4 % de la masse salariale ; il s'explique par les 7 000 créations d'emploi, l'absence d'aide de l'État, et le coût supplémentaire des jours de repos »*.

Alors que plusieurs catégories de personnels travaillaient déjà moins de 39 heures par semaine lors de l'application de la réforme, le même estime que ce coût brut n'a été *« que très partiellement compensé par les 100 millions d'euros d'économies générées par la modération salariale et par les flexibilités organisationnelles mises en place »*, ajoutant que *« le président Gallois l'avait évalué entre 260 et 300 millions d'euros, une fois déduite la modération salariale »*.

Il n'a pas en revanche pu préciser lors de l'audition, ni ultérieurement par écrit, le montant des économies que la SNCF, comme les autres grandes entreprises publiques ou privées, a pu réaliser, avec la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, du fait de la baisse des rémunérations d'heures supplémentaires.

F. L'EFFET DYNAMIQUE DE LA MISE EN PLACE DES 35 HEURES SUR LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Si les lois Auroux ont, en premier lieu, dans les années 1980, rénové les liens entre temps de travail et dialogue social, les lois Aubry I et II ont donné naissance à un mouvement de négociation collective inédit sur ce sujet. Cette dynamique de négociation semble, toutefois, s'être ensuite ralentie.

1. Les lois Auroux : le « point de bascule » dans les liens entre temps de travail et négociation collective

Comme l'a rappelé M. Yves Struillou, directeur général du travail, sur le plan historique et juridique, les lois Auroux ont constitué le *« point de bascule »* dans les liens entre temps de travail et négociation collective.

Tout en plafonnant la durée journalière à 10 heures, les lois Auroux ont instauré une nouvelle articulation entre normes étatiques et conventionnelles permettant de déroger à cette durée soit par la voie administrative classique, au moyen d'une autorisation délivrée par l'inspection du travail, soit par la voie originale de la négociation collective, au moyen d'un accord d'entreprise.

Les lois Auroux ont permis, de surcroît, aux entreprises de disposer, sans autorisation de l'administration du travail, d'un volume d'heures supplémentaires, dont la quotité est fixée par la négociation, à un niveau inférieur ou supérieur à celui défini par décret. Ce mécanisme a donc autorisé les partenaires sociaux à déterminer un seuil *via* un accord collectif, ce qui leur a donné une autonomie sans précédent pour régir un paramètre essentiel de la marche de l'entreprise.

Ces différents dispositifs ont établi les fondements d'une nouvelle conception de la durée du travail, dans laquelle se sont inscrites les lois Aubry I et II, qui ont accordé une place centrale à la négociation collective pour fixer celle-ci. Afin de favoriser la réduction négociée du temps de travail, particulièrement dans les petites entreprises dépourvues de délégués syndicaux, ces deux lois ont même autorisé la négociation d'accords dans ce domaine avec des salariés mandatés par les organisations syndicales et non plus seulement avec des délégués syndicaux.

Quinze ans après leur adoption, cette tendance juridique ne s'est pas démentie : le législateur a fait évoluer le cadre du temps de travail pour offrir aux entreprises des leviers d'organisation au plus près de leurs besoins, dans le respect de l'ordre public social. Il n'a donc pas quitté la trajectoire amorcée en 1982, qui vise à conférer une autonomie croissante aux partenaires sociaux.

Pour autant, en termes de dynamique et de volume des accords conclus, la mise en œuvre des lois Aubry I et II a marqué une nouvelle étape dans les relations sociales en France. Comme l'a rappelé M. Yves Barou, ancien directeur adjoint du cabinet de Mme Martine Aubry, ministre chargée du travail, avant celles-ci, « *la France était le seul pays où il n'y avait pas de négociations sur le temps de travail, un sujet tabou pour le patronat* ».

2. Les lois Aubry I et II : un « coup de fouet » en faveur du dialogue social

Ainsi, selon la formule retenue par M. Franck Mikula, secrétaire national à l'emploi et à la formation de la CFE-CGC, la réforme des 35 heures « *aura eu le mérite de donner un coup de fouet à la négociation de branche et d'entreprise* ».

Selon M. Hervé Garnier, secrétaire national de la CFDT, il faut toutefois distinguer deux périodes pour évaluer les effets exacts de cette réforme sur le dialogue social : celle de l'incitation, soit la loi Aubry I, et celle de la généralisation, soit la loi Aubry II. La première période aurait conduit à un fort renouveau de la négociation collective sur un thème jusqu'alors peu traité, et aurait débouché sur la conclusion de nombreux « *accords gagnant-gagnant* ». La seconde période aurait, au contraire, quelque peu « *cassé la dynamique de dialogue social* », en imposant la réduction du temps de travail « *partout et pour tous sans négociation* ».

Dans des termes différents, M. Lionel Jospin, ancien Premier ministre, a reconnu une différence de nature entre ces deux lois. Il a, en effet, indiqué que la « *première loi était conçue comme un encouragement à la négociation collective* ;

la seconde devait ensuite tirer les conséquences de ces discussions engagées dans les branches et dans les entreprises ». Au total, selon M. Lionel Jospin, « durant la législature ⁽¹⁾, (...) 100 000 accords d'entreprise sur la réduction du temps de travail ont été conclus ».

Ces chiffres apparaissent supérieurs à ceux exposés dans le rapport d'information précité de notre collègue M. Hervé Novelli, qui se situent autour de 65 000 accords d'entreprises, dont le tableau ci-dessous retrace le détail. Ce dernier rapport partage, cependant, le constat qualitatif de « l'ampleur inédite » du nombre d'accords signés et de la nécessité d'opérer une distinction entre les lois Aubry I et II. Il indique ainsi que « en 2002, le passage aux 35 heures s'effectuant fréquemment par accord de branche en accès direct, l'ampleur est moins significative, mais le nombre total d'accords reste, comme c'est le cas pour 2003, supérieur au niveau d'avant 1998 ».

**NOMBRE D'ACCORDS D'ENTREPRISE SIGNÉS
SUR LE THÈME DE LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL ⁽¹⁾**

1996-1998 (loi de Robien)	1998 (loi Aubry I)	1999 (loi Aubry I)	2000 (lois Aubry I et II)	2001 (lois Aubry I et II) ⁽²⁾	2002 (loi Aubry II)	2003 (loi Aubry II) ⁽³⁾	Total
2 900	> 1 000	≈ 20 000	≈ 20 000	≈ 15 000	≈ 7 000	Non disponible	≈ 65 000

(1) Estimations. Il est à noter en particulier, que, pour l'année 2002, une modification importante dans le mode de suivi de la négociation d'entreprise entraîne une rupture par rapport aux séries présentées dans les précédents bilans.

(2) Les entreprises de 20 salariés ou moins pouvaient en effet bénéficier des aides prévues par la loi Aubry I jusqu'au 31 décembre 2001, sous certaines conditions.

(3) Jusqu'à fin juin 2003, puisque les exonérations de la loi Aubry II étaient ouvertes jusqu'à cette date.

Source : Rapport d'information n° 1544 de M. Hervé Novelli, déposé le 14 avril 2004, en conclusion des travaux de la mission d'information sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail.

S'agissant des accords de branches, M. Yves Struillou a précisé que « entre 1998 et 2003, 730 accords sur le temps de travail ont été conclus dans 319 branches », et que « parmi ces textes, 350 accords signés dans 230 branches, abordent le thème des 35 heures », soit un volume « très supérieur au flux habituel ».

Il apparaît donc incontestable que la réforme des 35 heures a donné lieu à un développement remarquable du dialogue social. Comme l'a affirmé M. Hervé Garnier, ces négociations se sont révélées en pratique très complexes et « plusieurs accords ou avenants ont souvent été nécessaires dans une même entreprise », ce qui rend d'ailleurs d'autant plus difficile d'établir le nombre total d'accords signés pour l'application de cette réforme.

Les raisons ayant suscité ce renouveau du dialogue social font, en revanche, l'objet d'un débat.

(1) Soit de 1997 à 2002.

Ainsi le rapport Novelli soulignait-il en 2004 « *le caractère obligatoire des négociations* », la signature d'un accord constituant la condition préalable pour bénéficier des aides prévues. Il rappelait néanmoins que les formalités pour obtenir ces aides avaient été simplifiées au fil des lois, passant d'une convention conclue avec l'État dans le cadre de la loi Aubry I, à une simple déclaration auprès des URSSAF dans le cadre de la loi Aubry II.

Ce jugement ne se trouve pas partagé par les partenaires sociaux, M. Hervé Garnier ayant, par exemple, considéré que la dynamique nouvelle de négociation avait eu lieu « *par-delà les obligations de création et de maintien d'emplois et les contreparties financières* ». Au-delà, M. Franck Mikula s'est réjoui de l'ouverture de nombreuses discussions dans les entreprises, « *ne serait-ce que pour bénéficier des allègements de charges prévus par les lois successives* », car elles revêtent un caractère positif en elles-mêmes.

D'après la circulaire du 3 mars 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail ⁽¹⁾, le renouveau du dialogue social a, de plus, particulièrement bénéficié aux petites entreprises : « *la mise en œuvre de la première loi a permis de faire pénétrer le dialogue social, notamment par le biais du mandatement, dans des parties du monde de l'entreprise où il était peu présent. C'est ainsi qu'environ 40 % des accords d'entreprise conclus depuis la première loi l'ont été dans des entreprises de moins de 20 salariés, et près des deux tiers dans les entreprises de moins de 50 salariés* ».

En tout état de cause, quels que soient les débats sur le nombre exact d'accords signés ou les motivations qui y ont présidé, « *reste que les lois Aubry ont induit un mouvement significatif de négociation, tant au niveau des branches que des entreprises* », comme l'a affirmé M. Yves Struillou. En effet, M. Franck Morel, avocat, ancien directeur adjoint du cabinet de M. Xavier Bertrand, ministre du travail, a rappelé que « *l'on comptait deux mille accords d'entreprise par an au début des années 1980* » et qu'« *environ dix mille étaient signés tous les ans dans les années 1990* », des chiffres très inférieurs à ceux observés pendant la période de mise en œuvre de la réforme des 35 heures.

Sur le fond, l'ouvrage « *35 heures : le temps du bilan* » ⁽²⁾, rappelait que les lois Aubry ont modifié les relations collectives en France à trois niveaux :

– en introduisant la concertation et la négociation sur de thèmes dont elles étaient absentes, en ce qui concerne l'organisation du travail et particulièrement du temps de travail, un domaine considéré comme de la responsabilité exclusive de la direction des entreprises ;

(1) Circulaire MES/CAB/2000-03 du 3 mars 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, Ministère de l'emploi et de la solidarité.

(2) « 35 heures : le temps du bilan », Bernard Brunhes, Denis Clerc, Dominique Méda, Bernard Perret, Éditions Desclée de Brouwer, 2001.

– en conduisant les représentants du personnel à débattre et à négocier sur les conditions de l’individualisation des conditions de travail et non plus seulement sur des durées collectives ;

– en amenant autour de la table des partenaires qui n’avaient pas l’habitude de se parler.

3. Les réticences actuelles à modifier les équilibres négociés

La dynamique de négociation sur le temps de travail, enclenchée par les lois Aubry, semble toutefois s’être sensiblement ralentie depuis ces cinq dernières années.

Les informations transmises par la Direction générale du travail font ainsi état d’une décline de la proportion du nombre d’accords traitant de ce thème. S’agissant des accords de branche, cette proportion s’élevait à 20 % en 1999 et 16,5 % en 2000, mais oscille depuis 2008 entre 4,9 % et 6,5 % du total des accords. S’agissant des accords d’entreprise, cette proportion s’élevait à 68,4 % en 2000 et 65,7 % en 2001, et ne se situe désormais plus qu’entre 21,5 % et 29,9 % (21,5 % se rapportant à l’année 2013).

La majorité des personnes auditionnées s’accordent, d’ailleurs, sur ce constat d’une diminution du dialogue social en la matière.

Faisant part de son expérience, M. Jean-Luc Bérard, directeur des ressources humaines de Safran, a ainsi relaté que *« lors de la négociation annuelle obligatoire, l’aménagement du temps de travail est de moins en moins abordé, ni la direction de l’entreprise ni les représentants des salariés ne voulant se lancer dans une discussion sur le sujet. (...) On discutera du temps de travail seulement quand la situation l’imposera »*. M. François Nogué, directeur général délégué « cohésion et ressources humaines » de la SNCF, a confirmé cette analyse, en indiquant que *« depuis l’accord sur les 35 heures à la SNCF, plus aucune négociation ne s’est déroulée dans l’entreprise sur ce thème »*, alors que cet accord a été signé en 1999.

M. Pierre Ferraci, président du groupe Alpha, en conclut que *« les 35 heures semblent devenues un sujet tabou pour les syndicats et les employeurs »*. Il considère qu’il existe deux interprétations possibles au silence actuel des partenaires à cet égard : *« On peut se dire que, depuis 2002, ils ont trouvé un équilibre satisfaisant dans les entreprises, qu’ils se sont accommodés des 35 heures, même si beaucoup de voix dissonantes se sont fait entendre – surtout du côté patronat – au moment de leur adoption. Selon cette interprétation positive, la réduction du temps de travail a conduit à des réorganisations et un compromis maintenant satisfaisants. On peut avoir une interprétation plus négative de ce silence : l’application de la réduction du temps de travail a été tellement laborieuse, s’accompagnant d’effets moins favorables à plus long terme, que personne ne sait comment relancer le sujet »*.

M. Michel Pépin, consultant spécialiste du travail membre du cabinet ESSOR consultants, a confirmé la « *frilosité* » des partenaires sociaux, des deux côtés de la table de négociation, quand il s'agit de traiter du temps de travail : « *La négociation et l'implantation des 35 heures ont laissé de si mauvais souvenirs, du fait de leur complexité et des tensions internes qu'elles ont engendrées, que les entreprises restent prudentes. De leur côté, les salariés et les représentants du personnel craignent, si l'on aborde le sujet, que l'on ne remette en cause des avantages acquis, notamment les jours de RTT* ».

Les réticences actuelles à modifier les équilibres conclus au moment de la mise en œuvre de la réforme des 35 heures s'expliquent également par d'autres facteurs. Il s'agit, tout d'abord, de la complexité et de l'éclatement croissant des textes régissant le temps de travail, qui nuit au dialogue social. Selon M. Philippe Vivien, directeur général d'Alixio et ancien directeur des ressources humaines d'Areva, « *ce n'est pas tant leur succession que leur enchevêtrement qui pose problème dans la négociation annuelle* » et qui « *a complètement inhibé cette capacité de négociation* ». Ainsi, ce serait « *l'intégralité des textes qui complexifie le sujet au point que les uns et les autres ont aujourd'hui bien du mal à s'en saisir* ».

Il s'agit, ensuite, du déploiement de moyens nécessaires pour mener une telle négociation. Mme Isabelle Eynaud-Chevalier, directrice générale adjointe d'Altedia, a en effet rappelé que « *pour engager une renégociation du temps de travail, les entreprises doivent (...) mobiliser leurs ressources internes, ainsi que des ressources d'expertise qui ne sont pas sans coût et dont les gains peuvent paraître aléatoires. C'est ce qui explique en partie leur attentisme* ».

Enfin, les termes du débat ont évolué depuis la mise en place des 35 heures. M. Hervé Garnier a ainsi souligné que « *le dialogue social sur le temps de travail et ses usages s'est déplacé vers d'autres sujets liés aux conditions de travail, à l'âge et au genre : la pénibilité, le télétravail, les seniors ou l'égalité professionnelle* ».

TROISIEME PARTIE - LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL (RTT) EST ÉGALEMENT UN FACTEUR DE PROGRÈS SOCIAL

I. LA RTT A PERMIS UNE AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE EN DEHORS DU TRAVAIL

La réduction du temps de travail souhaitée par les lois Aubry était motivée par des considérations surtout économiques, même si certains chercheurs en attendaient également des changements dans l'articulation des temps sociaux et le partage des temps professionnels et familiaux entre les hommes et les femmes. Plus d'une décennie après sa mise en œuvre, les 35 heures sont également perçues comme un progrès social et sociétal.

Déjà, en 1999, le rapporteur de la loi dite Aubry II à l'Assemblée nationale, M. Gaëtan Gorce, présageait que la loi aurait des effets considérables sur la qualité de vie des travailleurs ⁽¹⁾. Il rappelait à juste titre dans le rapport de la commission que les salariés ne sont pas seulement des travailleurs, qu'ils sont également « *des usagers des services publics* », des « *consommateurs* », des « *citoyens* », ou encore des parents. En leur accordant davantage de temps libre, la réduction du temps de travail a eu des effets sur leurs conditions de vie en dehors du travail, dans l'ensemble des activités de la vie quotidienne.

De même, la sociologue Dominique Méda écrivait en 1999, dans son ouvrage *Qu'est-ce que la richesse ?* : « *c'est beaucoup plus qu'une redistribution de l'emploi que pourrait nous permettre une interprétation audacieuse de la loi Aubry. C'est bien à un dépassement de la division sexuée des tâches, à une égalité réelle et à l'introduction de temps pour soi et dans la cité qu'elle nous invite* ».

La famille a été la première bénéficiaire de la réduction du temps de travail : la majorité des parents passés aux 35 heures estiment que la réduction du temps de travail (RTT) leur a permis de mieux articuler leur vie professionnelle et leur vie familiale. Les activités de loisirs, ou encore les activités citoyennes, telles que l'engagement associatif, ont également bénéficié du surcroît de temps libre dégagé par la RTT.

Le jugement des salariés sur les 35 heures dépend fortement des modalités de réduction qui ont été adoptées, mais également des besoins de temps de salariés différents selon leur sexe, leur catégorie socioprofessionnelle (CSP) et leur configuration familiale ou conjugale.

M. Hervé Lanouzière, directeur de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) pense que dans toute réforme, il y a des personnes qui gagnent et d'autres qui perdent. Une idée que soutient une synthèse

(1) Rapport de M. Gaëtan Gorce au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi n°1786 rectifié relatif à la réduction négociée du temps de travail, 1^{er} octobre 1999.

de l'ANACT réalisée en juillet 2014 : « *les enquêtes couvrant la période de 2000 à aujourd'hui témoignent d'effets contrastés de la réduction du temps de travail sur les conditions de travail et les inégalités (d'un secteur à l'autre, d'une CSP à l'autre, entre les hommes et les femmes)* » ⁽¹⁾.

Si elle a assurément représenté une avancée considérable pour la société française, la réduction du temps de travail reste donc inachevée à plusieurs égards.

A. LA RTT A FAIT NAÎTRE UN SENTIMENT GÉNÉRAL D'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE, SANS REMETTRE EN CAUSE LA VALEUR ACCORDÉE AU TRAVAIL

1. Les Français portent une appréciation globalement positive de l'incidence de la RTT sur la qualité de vie hors travail

Un certain nombre d'enquêtes et de sondages d'opinion ont été réalisés sur les effets de la RTT depuis sa mise en œuvre. L'étude la plus détaillée et la plus précise est l'enquête intitulée « *RTT et modes de vie* » qui a été conduite en 2001 auprès d'un échantillon représentatif de plus de 1 600 salariés travaillant à temps complet et ayant connu une réduction du temps de travail depuis plus d'un an sous le régime de la loi de Robien ou de la première loi Aubry.

Mme Dominique Méda, inspectrice générale des affaires sociales, professeure de sociologie à l'Université Paris-Dauphine, responsable de la Mission Animation de la Recherche à l'époque des lois Aubry et co-conceptrice de cette enquête a rappelé que celle-ci était précisément destinée à évaluer les transformations intervenues dans la vie des salariés à la fois au travail et en dehors du travail, qu'il s'agisse de l'organisation domestique, de la vie familiale ou sociale, ou encore des loisirs. Les résultats de l'enquête témoignent d'une appréciation globalement positive :

« L'entretien avec les salariés s'achevait sur une question générale, portant sur les effets globaux de la RTT sur la vie quotidienne, aussi bien au travail qu'en dehors du travail : la RTT avait-elle plutôt induit une amélioration, une dégradation ou aucun changement ? En réponse à cette question, près de 60 % de salariés considéraient que la RTT avait globalement amélioré leurs conditions de vie, contre 13 % qui considéraient que cela avait entraîné une dégradation, 28 % estimant que cela n'avait rien changé. Les femmes étaient plus satisfaites que les hommes, pour 61 % contre 58,4 %, les femmes cadres et professions intermédiaires plus que tous les autres – 72 % et 73 % » ⁽²⁾.

Cette enquête a pour particularité de ne prendre en considération que les salariés ayant connu une réduction de leur temps de travail sous le régime de la loi de Robien ou Aubry I, donc pour les uns dans des conditions strictes de décompte

(1) ANACT, « *L'impact de la RTT sur les conditions de travail* », Synthèse, 23 juillet 2014.

(2) Audition de Mme Dominique Méda par la commission le 16 octobre 2014.

du temps de travail et de création d'emplois sans doute plus favorables à la formulation d'un jugement positif sur les 35 heures et pour les autres, travaillant dans des entreprises n'ayant pas demandé d'aide de l'État. Elle permet ainsi de comparer les effets de ce processus sur les salariés selon les modalités de RTT, qu'il s'agisse du respect des accords, du type de réduction, des effets sur les salaires ou de l'influence des réorganisations du travail.

Elle met en évidence que ces modalités ont été déterminantes.

Mme Dominique Méda rappelle que « *en ce qui concerne le degré de satisfaction mesuré selon le régime de RTT, ce sont les salariés ayant connu une RTT sous le régime de la loi Aubry I ou en Robien "offensif" qui se sont montrés les plus satisfaits, les moins satisfaits étant les salariés des entreprises n'ayant pas bénéficié de l'aide. Cela s'explique par le fait que ces entreprises pouvaient avoir modifié leur mode de décompte du temps de travail et y intégrer des pauses, la RTT étant dans ce cas moins élevée que prévu. Quant aux salariés travaillant dans des entreprises couvertes par un accord de Robien de type défensif, où la RTT avait été négociée afin d'éviter des licenciements économiques, ils ont constaté plus souvent que les autres une dégradation de leur vie quotidienne.* »

« *La satisfaction s'est également révélée étroitement liée au respect de l'esprit de la loi : avoir été consulté, ne pas avoir une durée effective supérieure à celle prévue dans l'accord, ne pas avoir connu une modification du régime des pauses. La moitié des salariés ont évoqué une hausse des effectifs dans leur unité de travail depuis la RTT, et cette augmentation des effectifs a en revanche induit une amélioration des conditions de travail, tout comme des effets positifs sur la vie quotidienne.* »

« *Le sentiment d'une amélioration ou d'une dégradation de la vie quotidienne est également étroitement corrélé avec les conséquences financières de l'accord : 12 % en moyenne des salariés interrogés ont connu une baisse de leur salaire, beaucoup plus fréquemment dans les accords Robien défensifs. Or la baisse de la rémunération a contribué à rendre le bilan global plus négatif.* »

« *Les modalités de RTT ont également exercé une influence déterminante sur l'appréciation des salariés. Davantage que par une réduction de la durée de travail quotidienne, la RTT s'est majoritairement traduite par l'attribution, à intervalle régulier, d'une journée ou d'une demi-journée de repos ou par des jours de congés supplémentaires. Les salariés faisant état d'un sentiment global d'amélioration de leurs conditions de vie sont précisément ceux qui ont pu bénéficier d'une demi-journée ou d'une journée à prendre régulièrement, ou de jours de congés supplémentaires. Quant aux salariés dont le temps de travail était modulé, ils ont eu tendance à moins faire état d'une amélioration de leurs conditions de vie et de travail.* »

Comme l'a indiqué Mme Dominique Méda, les enseignements qui peuvent être tirés de cette enquête sont donc très précieux : ils mettent notamment en évidence le caractère déterminant, pour l'appréciation des salariés, de la question des effectifs, des salaires et des modalités concrètes de réduction du temps de travail. La modulation apparaît corrélée à une moindre satisfaction, cependant que la possibilité d'obtenir des blocs de temps (demi-journées ou journées, jours de congé) mobilisables pour d'autres usages – notamment la famille – est liée à une forte satisfaction.

BILAN DE LA RTT ET CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE

(en pourcentage)

	Amélioration	Dégradation	Sans changement
Salarié consulté	62,1	11,5	26,4
Salarié non consulté	50,3	16,7	33,0
Durée effective égale à la durée prévue	62,6	10,8	26,6
Durée plus longue que la durée prévue dans l'accord	49,3	18,7	32,0
Modification des pauses	52,9	19,3	27,8
Pas d'accroissement des effectifs	54,2	15,5	30,2
Suppressions d'emplois évitées	66,2	13,7	19,8
Accroissement des effectifs	63,8	10,2	26,1
Baisse du salaire	50,6	24,3	25,1
RTT avec modulation	53,6	17,0	29,4
Journées accordées de façon régulière	70,7	9,5	19,7
Ensemble	59,2	12,8	28,0

Lecture : 62,1% des salariés qui ont été consultés au moment de la négociation de l'accord ont connu une amélioration de leur vie quotidienne (au travail et en dehors).

Source : enquête « RTT et Modes de vie », DARES, 2001.

L'ensemble des enquêtes et des sondages d'opinion réalisés depuis la mise en œuvre de la réduction du temps de travail ont confirmé que la majorité des salariés tiraient un bilan positif des 35 heures, tandis que la proportion de personnes insatisfaites restait limitée au fil du temps, autour de 15 %.

Pour certains chercheurs, cette appréciation globalement positive de la réduction du temps de travail est directement liée au sentiment d'amélioration de la vie quotidienne en dehors du travail, ainsi que l'a souligné M. Jean Viard dans son *Éloge de la mobilité* : « si les Français conservaient une opinion positive à l'égard des 35 heures, malgré le jugement qu'ils portent sur son inefficacité

économique, c'est parce que la loi leur fut surtout profitable dans le secteur du temps libre»⁽¹⁾.

Cette analyse est partagée tant au sein du secteur privé qu'au sein du secteur public : de l'enquête « *RTT et modes de vie* » réalisée à grande échelle en 2001 par la DARES, il résultait que 60 % des sondés considéraient que la RTT avait globalement amélioré leurs conditions de vie. Moins d'un sondé sur sept (13 %) estimait que la RTT avait détérioré ses conditions de vie, tandis que 28 % pensaient que la mise en place de la RTT n'avait rien changé à leur situation.

Cette appréciation positive des conséquences de la RTT sur l'amélioration des conditions de vie en dehors du travail est d'autant plus remarquable qu'il s'agit du seul critère emportant une large approbation au sein de la société française, comme l'indique le sondage ci-dessous réalisé en 2003. Deux tiers des personnes sondées considèrent que les 35 heures ont amélioré la qualité de vie hors de l'entreprise, alors que plus de la moitié d'entre elles jugent que les effets économiques de la RTT ont été globalement néfastes : elles auraient « *pénalisé les entreprises françaises* », « *créé de nouvelles inégalités* » ou encore « *poussé des entreprises à s'installer à l'étranger* ».

APPRÉCIATION DES 35 HEURES

(en pourcentage)

D'une manière générale, les 35 heures...	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Ne se prononcent pas
... ont créé de nouvelles inégalités entre les salariés passés et ceux non passés aux 35 heures	68	28	4
... améliorent la qualité de vie hors de l'entreprise	67	30	3
... pénalisent les entreprises françaises	61	34	5
... poussent des entreprises à s'installer à l'étranger	57	38	5
... permettent de lutter contre le chômage	32	67	1

Source : sondage CSA- L'Expansion réalisé par téléphone les 13 et 15 septembre 2003 (échantillon national représentatif de 1000 personnes âgées de 18 ans et plus).

2. La RTT est perçue comme un acquis social

L'impression générale dégagée au cours des auditions est que l'attachement des salariés aux bénéfices de la réduction du temps de travail en termes d'amélioration de la qualité de vie reste vif.

Au cours d'une visite à l'établissement public de santé mentale de Ville-Evrard, la direction de l'établissement a indiqué que « *la réduction du temps*

(1) Jean Viard, « *Éloge de la mobilité, Essai sur le capital temps libre et la valeur travail* », éditions de l'Aube, 2011

de travail est globalement perçue comme une avancée sociale par l'ensemble des professionnels, car elle contribue à faciliter l'articulation de la vie professionnelle et de la vie personnelle dans un milieu professionnel où les contraintes sont fortes et le personnel très féminisé ».

En outre, la faculté de disposer d'un surcroît de temps libre reste plébiscitée par la majorité des actifs. Une étude de la DARES de juillet 2011 ⁽¹⁾ montrait que seuls 9 % des salariés titulaires d'un compte épargne-temps (CET) déclaraient avoir renoncé à des jours de repos en 2009 contre rémunération, traduisant un véritable attachement au temps libre dégagé par la réduction du temps de travail. Selon cette même étude, un tiers des titulaires d'un CET n'était « pas intéressés » par le rachat de jours de CET, tandis qu'un autre tiers affirmait avoir « besoin » de prendre ces jours de congés.

L'aspiration à disposer de davantage de temps libre ne s'observe d'ailleurs pas seulement en France, ce qui confirme l'idée selon laquelle la réduction du temps de travail est un progrès social. M. Boris Karthaus, représentant du syndicat allemand IG-Metall, a indiqué lors de son audition par la commission d'enquête que dans un sondage réalisé auprès de 500 000 salariés, adhérents ou non au syndicat, « 70 % des sondés reconnaissent souhaiter travailler 35 heures ou moins ».

Le hasard a voulu par ailleurs que la délégation de la commission d'enquête se soit rendue en Allemagne au moment même où une grève fortement suivie se déclarait au sein de l'entreprise ferroviaire allemande, avec pour principale revendication la réduction du temps de travail.

En France, le constat généralisé d'amélioration des conditions de vie grâce à la réduction du temps de travail ne semble pas s'être démenti au cours du temps. Ainsi, en 2014, une étude de la DREES ⁽²⁾ réalisée auprès d'infirmières et d'infirmiers du secteur hospitalier soulignait que « le bénéfice des « avantages » liés au passage aux 35 heures est ancien et jamais évoqué par les infirmières interrogées », confirmant le sentiment largement partagé que la réduction du temps de travail représente un acquis social qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause.

Ce constat a également été rappelé à plusieurs reprises au cours des auditions de la commission d'enquête, le directeur général délégué « Cohésion et Ressources humaines » de la SNCF, M. François Nogué, estimant par exemple que la remise en cause du nombre de jours travaillés par an se révélerait « très difficile, car les salariés considèrent le nombre de repos comme un acquis majeur », ou par M. Michel Pépin, consultant, affirmant que « de leur côté, les salariés et les représentants du personnel craignent, si l'on aborde le sujet, que l'on ne remette en cause des avantages acquis, notamment les jours de RTT ».

(1) DARES, « Analyses » n°54, juillet 2011.

(2) DREES, *Étude qualitative sur le thème de l'emploi du temps des infirmières et infirmiers du secteur hospitalier* (à paraître).

3. La RTT n'a pas remis en cause l'attachement des salariés au travail

S'il est communément admis que la RTT représente un progrès social, les 35 heures ont en revanche souvent été présentées comme le point de départ d'une distension nouvelle du lien éprouvé par le salarié à l'égard de l'entreprise.

Il a notamment été dit que les 35 heures avaient dégradé la valeur « travail ». M. Pierre Ferracci, président du groupe Alpha, a rappelé la nature de ce soupçon : *« si [les 35 heures] sont appliquées un peu brutalement et sans que soit trouvé le bon équilibre entre le temps de travail, la qualité de vie au travail et les rémunérations, elles peuvent provoquer une démobilisation du corps social, amoindrir l'attachement du salarié à son entreprise »*.

Or rien n'atteste que la réduction du temps de travail a eu de tels effets sur l'attachement des Français au travail, bien au contraire.

Comme l'a indiqué le directeur de l'ANACT, M. Hervé Lanouzière, *« aucune enquête n'a pu démontrer un effet de la réduction du temps de travail sur l'absentéisme ou la démotivation des personnels »*.

Mme Marie-Anne Lévêque, directrice générale de l'administration et de la fonction publique, a indiqué pour sa part que la mise en place de la RTT avait pu contribuer à réduire la fréquence des arrêts maladie et l'absentéisme de courte durée dans la fonction publique, bien que cette réduction soit difficilement quantifiable.

De même, la sociologue Dominique Méda a rappelé que, loin d'être obnubilés par le temps libre, les Français témoignaient avant tout d'un attachement important au travail et d'un très fort investissement personnel dans la sphère professionnelle : selon les résultats de l'enquête *World Values Survey* menée entre 2008 et 2010 dans quarante-sept États, 67 % des Français déclaraient considérer le travail comme « *très important* » dans leur vie, cet attachement au travail s'exprimant de la même manière pour toutes les catégories de la population – actifs occupés, demandeurs d'emploi, personnes en situation de travail précaire ou même retraités. La France est donc classée parmi les dix pays les plus attentifs à la vie professionnelle sur les quarante-sept étudiés, devant l'Allemagne et le Royaume-Uni qui déclarent considérer le travail important respectivement à 48 et 45 %.

S'appuyant notamment sur les travaux menés par le Centre d'études de l'emploi (CEE) avec Mme Lucie Davoine, puis dans le cadre d'un programme de recherches sur le rapport au travail des Européens, Mme Dominique Méda a rappelé que cette appréciation, qui place la France en tête du classement aux côtés de la Grèce, du Luxembourg et de la Suisse, n'a connu aucune dégradation depuis le début des années 1980.

M. Gilles de Robien, ancien député, ancien ministre, délégué du Gouvernement français à l'Organisation internationale du travail (OIT) a

également souhaité, au cours de son audition, dénoncer le lien « *abusivement fait entre réduction du temps de travail et paresse. La chancelière Angela Merkel aurait, dit-on, comparé la France à un vaste Club Méditerranée (...). Or la réduction du temps de travail ne signifie en rien paresse ou oisiveté : le temps ainsi récupéré peut être utilisé pour se former, se cultiver, passer du temps en famille ou, grâce à la démocratisation des moyens de transport, aller faire connaissance des autres. On ne saurait envisager la réduction du temps de travail comme l'oisiveté des paresseux face au travail des courageux* ».

L'importance centrale réservée au travail en France expliquerait d'ailleurs, selon le Crédoc ⁽¹⁾, que la place faite aux loisirs reste « *en-deçà de pays de niveau de richesse comparable* » tels que l'Allemagne ou le Royaume-Uni, tant en ce qui concerne « *la durée du temps libre disponible* » que le « *budget consacré aux loisirs et à la culture* ». Loin d'avoir métamorphosé la France en une « *civilisation du loisir* », selon l'expression empruntée au titre d'un ouvrage du sociologue Joffre Dumazedier ⁽²⁾, les 35 heures n'ont pas démenti l'attachement de nos concitoyens à l'égard du travail, qui continue donc d'exercer un rôle central et structurant dans notre société.

B. LA RTT N'A PAS TRANSFORMÉ LA STRUCTURE DE L'OCCUPATION DU TEMPS LIBRE, ELLE A SURTOUT CONTRIBUÉ À L'ÉPANOUIR

Les enquêtes montrent que le temps libre dégagé par la RTT n'a pas engendré de bouleversement majeur concernant les loisirs, même si les Français y consacrent un peu plus de temps qu'auparavant. Ce constat, dressé par le Crédoc en décembre 2013, montre que même si les Français sont supposés être « *viscéralement attachés à leur temps libre et à leurs loisirs* » la mise en place des 35 heures leur a permis de s'investir davantage dans leurs activités habituelles de loisirs ⁽³⁾.

1. Un surcroît de temps libre partiellement mis à profit pour les loisirs

À travers son enquête « *Emploi du temps* », dont la dernière date de 2009-2010, l'INSEE dresse à échéance régulière un portrait social de la France : comment les Français organisent-ils leur temps ? Selon cette dernière enquête ⁽⁴⁾, le temps de travail de la population ayant un emploi a diminué de vingt minutes par jour entre 1999 et 2010. Une partie de ce temps gagné est consacrée aux trajets entre le domicile et le travail, allongés de sept minutes par jour en moyenne depuis 1999. Le temps consacré aux tâches domestiques n'a pas augmenté pour les

(1) Régis Bigot, Émilie Daudey et Sandra Hoibian, « *La société des loisirs à l'ombre de la valeur travail* », Crédoc, Cahier de recherche n°305 (décembre 2013).

(2) Joffre Dumazedier, « *Vers une civilisation du loisir ?* », 1962.

(3) Régis Bigot, Émilie Daudey et Sandra Hoibian, *op. cit.*

(4) Layla Ricroch et Benoît Roumier, « *Depuis 11 ans, moins de tâches ménagères, plus d'Internet* », INSEE Première n°1377 (novembre 2011).

hommes, mais il s'est légèrement réduit pour les femmes. Le temps consacré à la famille a augmenté plus particulièrement chez les familles avec enfants.

Le temps restant est défini par l'INSEE comme du « temps libre », c'est-à-dire un temps qui n'est consacré « *ni aux besoins physiologiques, ni au travail, ni aux tâches domestiques, ni au transport* ». Ce temps comprend donc ce que l'on appelle communément les « loisirs » (écouter de la musique, pratiquer une activité sportive, regarder la télévision, se promener...) mais également les activités de sociabilité, physiques ou à distance (téléphone, réseaux sociaux...) ou encore les activités religieuses, associatives ou civiques.

Le tableau reproduit ci-dessous ⁽¹⁾ montre qu'en moyenne, le temps de loisirs a augmenté de deux heures entre 1998 et 2010, passant de 34 heures hebdomadaires à 36 heures hebdomadaires. Ce temps de loisirs est plus élevé chez les hommes (39 heures en 2010) que chez les femmes (34 heures) mais il a augmenté dans des proportions similaires entre les hommes et les femmes entre 1998 et 2010, à hauteur de deux heures supplémentaires.

RÉPARTITION DU TEMPS HEBDOMADAIRE

(en heures)

		1974	1986	1998	2010
Travail professionnel et études	<i>Hommes</i>	37	32	29	27
	<i>Femmes</i>	19	18	19	18
	Total	28	25	24	22
Travail domestique	<i>Hommes</i>	14	18	18	18
	<i>Femmes</i>	39	36	32	29
	Total	27	27	25	24
Activités personnelles	<i>Hommes</i>	86	83	84	84
	<i>Femmes</i>	85	85	85	86
	Total	86	84	85	85
Loisirs	<i>Hommes</i>	30	35	37	39
	<i>Femmes</i>	25	29	32	34
	Total	27	32	34	36

Champ : France métropolitaine, population urbaine de 18 ans et plus.

Source : enquêtes Emploi du temps de l'INSEE (1974, 1986, 1998, 2010).

Chez les personnes exerçant un emploi, c'est-à-dire celles qui sont directement concernées par la réduction du temps de travail, le temps moyen consacré par semaine aux loisirs s'élevait à 29 heures en 2010, contre 27 en 1998. Dans le même temps, pour ces personnes exerçant un emploi, le temps consacré au travail professionnel a diminué de trois heures entre 1998 et 2010, de 41 heures à 38 heures hebdomadaires. Selon ces données, il semble donc que le temps

(1) *Éléments de réponse de l'INSEE à une question adressée par votre rapporteure, tirés d'une analyse de C. Brousse, à paraître en 2015.*

dégagé par la réduction du temps de travail se soit reporté aux deux tiers sur le temps de loisirs.

RÉPARTITION DU TEMPS HEBDOMADAIRE CHEZ LES PERSONNES EN EMPLOI

(en heures)

	1974	1986	1998	2010
Travail professionnel et études	43	40	41	38
Travail domestique	20	21	20	20
Loisirs	24	26	27	29

Champ : France métropolitaine, population urbaine de 18 ans et plus en emploi.

Source : enquêtes Emploi du temps de l'INSEE (1974, 1986, 1998, 2010).

2. La structure de l'utilisation du temps libre a peu évolué avec la RTT

L'analyse montre que la réduction du temps de travail n'a pas modifié fondamentalement les habitudes de consommation culturelle et de loisirs des Français. Toutefois, le surcroît de temps libre a été mis à profit pour approfondir les activités de loisirs habituelles.

a. Les aspirations sociétales exprimées avant la RTT n'ont pas été entièrement réalisées

En juin 2002, l'enquête « *Conditions de Vie et Aspirations des Français* » publiée par le Crédoc avait questionné les futurs bénéficiaires de la RTT sur l'utilisation qu'ils comptaient faire du temps libre dégagé par la RTT.

Les résultats de cette enquête laissaient paraître que la moitié d'entre eux comptaient profiter de la RTT pour se reposer ou s'occuper de leur famille. Mais nombre d'entre eux exprimaient également le souhait de développer de nouvelles pratiques culturelles, sportives ou citoyennes. Quatre salariés sur dix (39 %) escomptaient ainsi utiliser le temps dégagé par la RTT pour sortir davantage (au cinéma, au spectacle ou au restaurant) ou pour pratiquer une activité sportive. Près d'un tiers (31 %) estimaient quant à eux que la RTT leur permettrait de partir davantage en voyage. Enfin, un quart des personnes interrogées (26 %) souhaitaient « *s'investir dans une association* » et ainsi développer de nouvelles activités sociales ou citoyennes.

Or les études réalisées après la mise en place de la RTT montrent que le temps dégagé n'a pas ou peu modifié la structure de l'utilisation du temps libre des Français. Les salariés passés aux 35 heures exercent globalement les mêmes loisirs qu'avant la RTT : contrairement à leurs conjectures, peu de bénéficiaires de la RTT ont mis à profit le temps dégagé pour partir en voyage, pratiquer une

activité sportive, ou encore s'investir dans une nouvelle activité culturelle ou associative.

L'enquête « *RTT et modes de vie* » avait mis en évidence qu'en dehors du temps familial, les salariés avaient surtout mis à profit le temps dégagé par la RTT pour se reposer : c'était le cas de quatre femmes sur dix et d'un homme sur trois. Les femmes avaient privilégié des activités comme la lecture, l'écoute de musique, la couture ou « s'occuper de soi-même », tandis que les hommes mettaient en avant la pratique d'un sport et les loisirs sur microordinateur

L'enquête du Crédoc, conduite un an après, confirme ces résultats : près de la moitié des bénéficiaires de la RTT interrogés ont mis à profit le surcroît de temps libre pour se reposer (47 %), tandis que quatre salariés sur dix ont profité de ce temps libre pour s'occuper de leur famille et des enfants (45 %), se consacrer à des activités de bricolage ou de jardinage (41 %) ou encore aller dans les magasins ou faire les courses (33 %).

Seuls 16 % d'entre eux ont indiqué que la RTT leur avait effectivement permis de partir davantage en voyage. De même, effectuer davantage de sorties culturelles ou une activité sportive grâce à la mise en place de la RTT n'a finalement été retenu que par un salarié sur cinq (respectivement 23 % et 20 %), soit moitié moins que les aspirations exprimées avant la mise en place de la RTT (39 %). Enfin, 10 % des Français affirment avoir profité du temps dégagé par la RTT pour s'investir dans la vie associative, soit un peu moins de la moitié de ceux qui l'envisageaient avant la RTT.

Comment expliquer que les Français n'aient pas profité de la RTT pour partir davantage en vacances, ou pour s'investir dans de nouveaux loisirs, comme ils l'aspiraient pour une partie d'entre eux ? Trois types de réponses peuvent être avancés.

La première est étroitement corrélée au niveau des revenus des ménages. En effet, si la RTT a bien permis de dégager du temps libre, le revenu des ménages n'a pas connu d'augmentation proportionnelle à l'accroissement de ce temps libre dans le même temps. Au contraire, les 35 heures se sont parfois accompagnées d'une modération salariale, voire d'un gel des salaires pendant les deux ou trois années qui ont suivi leur mise en place. Or le revenu est l'un des principaux facteurs influant sur le niveau d'investissement financier des ménages dans le domaine des loisirs et de la culture : en 2004, les ménages gagnant moins de 15 000 euros par an consacraient en moyenne 6 % de leur budget au poste « loisirs », contre 10 % pour les ménages aux revenus supérieurs à 45 000 euros par an⁽¹⁾. Dès lors, la structure du temps libre n'a évolué qu'à la marge, les travailleurs à revenus modestes privilégiant pour la plupart des activités domestiques peu onéreuses, telles que le bricolage, le jardinage ou encore la lecture.

(1) Crédoc, *op. cit.* (2004).

La seconde réponse est à mettre en rapport avec la dégradation des conditions de travail exprimée par une partie des salariés à l'issue de la mise en place des 35 heures. Pour certains, notamment lorsque la réduction du temps de travail ne s'est pas accompagnée de recrutements dans l'entreprise, l'obligation de réaliser les mêmes tâches qu'auparavant, mais dans un temps réduit, a contribué à intensifier leurs conditions de travail. Dès lors, le temps libre dégagé par la RTT est avant tout mis à profit par ces travailleurs pour se reposer, contrariant tout investissement dans de nouvelles activités de loisirs.

Mais la troisième réponse qui peut être apportée s'intéresse à l'utilisation du temps libre. Certes, la RTT n'a pas suscité autant qu'espéré le développement de nouvelles activités de loisirs. Pourtant, les études « Emploi du temps » de l'INSEE ont montré que le surcroît de temps libre a été principalement investi dans les loisirs. D'autres enquêtes corroborent ce résultat : par exemple, une enquête réalisée par l'Institut français d'opinion publique (Ifop) en 2003 ⁽¹⁾ révélait que les salariés passés aux 35 heures avaient essentiellement profité du surcroît de temps libre qui leur était octroyé pour s'occuper de leur famille, pour les trois quarts d'entre eux (73 %), mais également pour se consacrer aux loisirs (63 %) et pour se reposer (56 %), ce qui montre que la place consacrée aux loisirs est loin d'être négligeable.

Ce paradoxe apparent révèle qu'en réalité, les Français ont profité du temps libre supplémentaire qui leur était offert pour s'investir davantage dans les activités de loisirs qu'ils pratiquaient traditionnellement, qu'il s'agisse de la pratique d'un sport, d'une activité culturelle ou associative.

Comme le rappellent Mme Dominique Méda dans *Le temps des femmes. Pour un nouveau partage des rôles*, ou M. Laurent Lesnard dans *La famille désarticulée*, il est essentiel de ne pas assimiler les « loisirs » à de la paresse ou du farniente : ils sont au contraire le lieu de la sociabilité amicale, conjugale et familiale. Protéger un temps de loisir convenable, c'est donc bien contribuer à stabiliser et renforcer la sociabilité familiale et conjugale.

b. Une société de « temps choisi » s'est développée

La réduction du temps de travail n'a donc pas bouleversé la consommation de loisirs, mais elle a permis d'en approfondir la pratique, répondant de fait à une véritable demande sociale, comme le résume M. Jean Viard : « *la RTT est venue répondre à un besoin latent de manque de temps (...) Elle a trouvé une utilité sociale, qui n'était sans doute pas la priorité des décideurs politiques qui l'ont mise en œuvre, mais qui est devenue le fondement de la loi* » ⁽²⁾.

Aussi la réduction du temps de travail s'est-elle traduite par un investissement plus important dans les activités déjà pratiquées que dans le

(1) Enquête Ifop – *Le Journal du dimanche* publiée le 12 octobre 2003 portant sur un échantillon de 962 personnes, représentatif de la population française de 18 ans et plus.

(2) Jean Viard, *op. cit.*

développement d'activités nouvelles. La RTT a surtout permis d'avoir plus de temps pour effectuer les activités de la vie courante, parmi lesquelles figurent les activités de loisirs.

Selon Mme Dominique Méda, la principale différence réside non pas dans le type d'activité exercée, mais dans le moment choisi pour les exercer, puisque « 90 % des personnes qui ont décalé le moment où elles effectuaient ces activités [sur le temps dégagé par la RTT] déclarent l'avoir fait pour dégager du temps pour faire autre chose le week-end, ou pour effectuer ces activités plus tranquillement ».

La réduction du temps de travail aurait donc bien encouragé le passage vers un nouveau type de société, « une société de temps choisi »⁽¹⁾, selon l'expression choisie par M. Gaëtan Gorce pour présenter les avancées sociales et sociétales majeures que devaient permettre la loi Aubry II dont il était le rapporteur.

L'analyse de la participation associative au regard de la réduction du temps de travail est, à cet égard, très significative.

À partir de l'enquête « Emploi du temps » de l'INSEE de 1998-1999 et de l'enquête « RTT et modes de vie » de la DARES, il a été mis en évidence que la diminution du temps de travail se traduit par « un investissement plus conséquent dans les activités déjà pratiquées que dans l'exercice d'activités nouvelles »⁽²⁾. En effet, environ un quart des adhérents ont déclaré pratiquer davantage leur activité associative, alors que le nombre de nouveaux adhérents ne s'est élevé qu'à 1,5 % du total des adhérents.

La participation de l'individu-citoyen à la vie associative apparaît ainsi étroitement corrélée avec la durée du travail : alors que le taux moyen de participation à une ou plusieurs associations s'élève à 45,3 % pour les individus travaillant moins de 35 heures, il diminue à 30,5 % au-delà de 47 heures de travail hebdomadaires. La réduction du temps de travail a donc eu une incidence sur la participation associative, puisque les taux de participation moyens s'élèvent à 40 % pour les salariés qui ont vu leur temps de travail diminuer, contre 33,4 % en moyenne pour les salariés dont la durée du travail est restée constante. En outre, la participation irrégulière augmente sensiblement à mesure que s'allongent les durées de travail, alors que la diminution du temps de travail s'accompagne d'une plus grande régularité de la participation.

Cependant le niveau de participation dépend pour une large part des conditions de l'organisation du temps de travail. Ainsi, la faculté de maîtriser son temps, grâce aux horaires librement déterminés, favorise la participation

(1) Rapport de M. Gaëtan Gorce au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi n°1786 rectifié relatif à la réduction négociée du temps de travail, 1^{er} octobre 1999.

(2) Lionel Prouteau et François-Charles Wolff, « Participation associative des salariés et temps de travail », Travail et Emploi n°101 (janvier-mars 2005).

associative, à l'inverse des activités professionnelles exigeant des durées de travail élevée ou présentant un caractère pénible ou fatigant ⁽¹⁾.

M. Jean Viard ⁽²⁾ considère ainsi que les 35 heures sont « *un temps à soi, une prise de pouvoir sur son emploi du temps au sein de la vie quotidienne et non des semaines de vacances en plus* ».

C. LA FAMILLE A ÉTÉ LA PRINCIPALE BÉNÉFICIAIRE DE LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL, ENTRAÎNANT MÊME UN DÉBUT DE RÉALLOCATION DES TEMPS DE TRAVAIL ET DE SOINS ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

La conciliation entre vie professionnelle et vie familiale constitue sans doute la principale avancée sociale de la réduction du temps de travail.

L'ambition d'améliorer l'articulation entre la vie de famille et la vie professionnelle n'était pourtant pas clairement affichée lors de la présentation de la première loi Aubry relative à la réduction du temps de travail, qui mettait davantage en avant les bénéfices de la réduction du temps de travail pour les entreprises et l'emploi.

Cette dimension sociétale était en revanche plus assumée par la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, dite loi Aubry II, qui prévoyait explicitement des dispositions favorables à l'égalité entre les femmes et les hommes, telles que l'harmonisation des horaires des services publics avec les besoins découlant de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, à l'article premier, ou l'obligation pour tout accord ou convention relative au temps de travail de prévoir des mesures visant à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, M. Gaëtan Gorce, considérait ainsi qu'« *un droit du travail reste à construire afin de trouver un équilibre entre les contraintes des entreprises et les aspirations des salariés. Ce nouveau droit doit avant tout respecter le principe essentiel de préservation de la vie personnelle et familiale* » ⁽³⁾.

Il semble que cet objectif ait largement porté ses fruits, même si la recherche de l'équilibre entre hommes et femmes au regard des tâches domestiques et familiales doit être poursuivie.

(1) Lionel Prouteau et François-Charles Wolff, « *La participation associative au regard des temps sociaux* », *Économie et Statistique*, n°352-353 (2002).

(2) Jean Viard, *op. cit.*

(3) Rapport de M. Gaëtan Gorce au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi n°1786 rectifié relatif à la réduction négociée du temps de travail, 1^{er} octobre 1999.

1. La RTT a facilité la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle

Dans une tribune publiée dans le quotidien *Libération* en 2004, Mme Dominique Méda rappelait que « *les raisons de la satisfaction des salariés tiennent pour l'essentiel à l'impact sur la vie quotidienne. Beaucoup de familles ont gagné en qualité de vie grâce aux 35 heures* »⁽¹⁾. Selon cette sociologue, la RTT a non seulement permis aux parents qui regrettaient de manquer de temps de se consacrer à leurs enfants, mais elle a également suscité, dans une certaine mesure, un rééquilibrage de l'investissement familial entre les pères et les mères.

Pour ceux qui en ont bénéficié, le surcroît de temps libre dégagé par la RTT a souvent été propice à l'amélioration de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Comme l'a fait remarquer l'économiste M. François-Xavier Devetter lors de son audition, le temps libéré pendant la semaine grâce aux jours de RTT ou à la réduction de la durée de la journée de travail est désormais souvent consacré aux tâches domestiques ou administratives – courses, entretien du logement, démarches administratives. De ce fait, le temps libéré pendant les week-ends permet de consacrer plus de temps à la famille. Ce constat est également partagé par M. Jean Viard, qui remarque que depuis la mise en place de la réduction du temps de travail, « *les week-ends sont davantage consacrés aux enfants, aux copains, aux repas conviviaux* »⁽²⁾.

Mme Dominique Méda a indiqué au cours de son audition qu'environ un tiers des personnes interrogées, 32 % des hommes et 38 % des femmes, jugeaient que la conciliation entre leur vie professionnelle et leur vie familiale avait été facilitée par la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, le surplus de temps libre étant mis à profit pour partager des moments avec son conjoint, pour quatre salariés sur dix, ou ses enfants, pour près de deux salariés sur trois.

Elle a rappelé que les parents d'enfants de moins de douze ans souffraient tout particulièrement du sentiment de manquer de temps avant la RTT (44,4 % d'entre eux et 56,5 % des femmes et que lorsque cela avait été possible, ils avaient mis à profit le temps libre dégagé par la réduction du temps de travail pour se consacrer tout particulièrement à leur famille : dans l'enquête « *RTT et modes de vie* », 52 % des pères et 63 % des mères d'enfants de moins de douze ans ont ainsi déclaré passer davantage de temps avec leurs enfants depuis la mise en place des 35 heures, en particulier pendant les jours de semaine, le mercredi et les vacances⁽³⁾. Elle a rappelé que la satisfaction à l'égard du processus de RTT recoupait largement le besoin de temps pour la famille.⁽⁴⁾

(1) Dominique Méda, « *Aider les femmes à concilier temps du travail et temps familial* », *Libération*, 30 juillet 2004.

(2) Jean Viard, *op. cit.*

(3) DARES, enquête « *RTT et Modes de vie* ».

(4) Dominique Méda et Renaud Orain, « *Transformation du travail et du hors travail : le jugement des salariés sur la réduction du temps de travail*, *Travail et emploi*, avril 2002

**MANQUE DE TEMPS AVANT LA RTT
ET SENTIMENT D'AMÉLIORATION DU QUOTIDIEN APRÈS LA RTT**

(en pourcentage)

		Manque de temps (toujours ou souvent)	Amélioration de la vie quotidienne
Femmes	Cadres	75	73
	Professions intermédiaires	57	73
	Qualifiées	43	60
	Non qualifiées	33,5	40
	Femmes avec enfants petits	57	73
	Femmes avec enfants de moins de douze ans	56	71
Hommes	Cadres	56	65
	Professions intermédiaires	34	57
	Hommes qualifiés	29	56
	Non qualifiés	29	57
	Hommes avec enfants de moins de douze ans	40	60

Source : enquête RTT et Modes de vie, DARES, 2001.

Plus de disponibilité, déclinée en demi-journées ou en journées de RTT, plus de souplesse dans la gestion de la vie quotidienne, permettant d'accompagner les enfants à l'école le matin, d'aller les chercher à la sortie de l'école ou de s'occuper d'un enfant malade : tels sont les effets mis en avant par les parents dans une enquête de la DARES réalisée en janvier 2003 ⁽¹⁾. Leur niveau de satisfaction à l'égard de la RTT est d'ailleurs d'autant plus élevé que l'organisation du temps de travail est régulière et que leurs horaires de travail sont prévisibles, car cela simplifie l'organisation de la vie personnelle et de la vie professionnelle.

S'agissant de la fonction publique, la directrice de la DGAFP, Mme Marie-Anne Lévêque, a estimé que « *l'introduction de jours de RTT à la place de régimes d'autorisation d'absence plus ou moins opaques, plus ou moins dépendants du bon vouloir du chef de service, a été favorable* » à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, puisque les jours de RTT permettent de libérer plus régulièrement du temps libre, en s'adaptant aux besoins de l'agent.

Pour s'adapter au nouveau « temps social » issu de la mise en place des 35 heures, d'autres évolutions sociétales sont intervenues, renforçant les moyens de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. M. Franck von

(1) DARES, « *La réduction du temps de travail a-t-elle amélioré la vie quotidienne des parents de jeunes enfants ?* », Premières informations et premières synthèses, janvier 2003 (n°01.2).

Lenep, directeur de la DREES, a par exemple indiqué qu'entre 2003 et 2011, les crèches n'effectuant qu'un seul type d'accueil ont vu leur effectif diminuer de 166 000 à 118 000, tandis que le nombre d'enfants de moins de trois ans accueillis au sein de crèches offrant plusieurs types d'accueil est passé de 74 000 à 198 000, les jeunes parents étant à la recherche de solutions de gardes plus flexibles, mieux adaptées à la nouvelle souplesse de leur temps de travail.

L'articulation entre vie familiale et vie professionnelle en Allemagne

En France, la plupart des études s'intéressant au thème de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle se concentrent sur les familles ayant des enfants, en particulier lorsque les enfants ont moins de douze ans.

Au cours d'un déplacement à Berlin, une délégation de la commission d'enquête a pu constater que la notion de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle comprend une dimension rarement évoquée en France : l'assistance aux personnes âgées dépendantes. Confrontés au défi du vieillissement de la population, de plus en plus d'Allemands font le choix de réduire leur temps de travail afin de s'occuper d'un proche. Le dispositif du compte individuel, qui permet aux salariés de créditer leurs heures supplémentaires, peut notamment être mis à profit pour s'occuper d'un parent dépendant. Mais malgré une politique volontariste du ministère allemand de la famille, des seniors, des femmes et de la jeunesse, pour faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale dans toutes ses composantes, d'importants efforts restent à accomplir outre-rhin pour permettre à chacun, et notamment aux femmes, de concilier ces deux aspects.

Le vieillissement de la population représente également un enjeu grandissant en France : selon les projections de l'INSEE, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans en France atteindrait 23,6 millions de personnes en 2060, dont 11,9 millions auraient plus de 75 ans et 5,4 millions plus de 85 ans. Si cette question du vieillissement démographique dépasse largement celle du seul temps de travail, elle ne doit pas être négligée dans le cadre de la réflexion spécifique sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

2. La RTT a opéré un rééquilibrage des tâches parentales

Outre l'amélioration de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, qui a concerné tant les hommes que les femmes, l'une des autres avancées sociétales de la réduction du temps de travail réside certainement dans le rééquilibrage du « temps parental » opéré dans le sens d'une plus grande présence des pères auprès des enfants.

Dans une étude consacrée aux inégalités de genre dans le passage aux 35 heures ⁽¹⁾, trois chercheurs ont mis en évidence que l'idée selon laquelle la réduction du temps de travail pouvait favoriser une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale reposait initialement sur une conception inégalitaire entre les hommes et les femmes. Il était en effet communément admis que la réduction du temps de travail profiterait en priorité à ces dernières,

(1) Hervé Defalvard, Martine Lurol et Evelyne Polzhuber, « Les inégalités de genre dans le passage aux 35 heures, sources et résistances », *Travail et Emploi* n° 102 (avril-juin 2005).

traditionnellement plus investies dans la sphère familiale. D'ailleurs, lors des négociations relatives à la mise en place des 35 heures, les femmes se sont plus souvent prononcées en faveur de demi-journées pour s'occuper de leurs enfants, tandis que, selon cette étude, « *les hommes s'en fichaient un peu. Ils préféraient le vendredi après-midi et le lundi matin que le mercredi* ».

Or cette conception inégalitaire du rapport au temps de travail a connu des évolutions sensibles à l'heure de la réduction du temps de travail, les jeunes pères de famille, en particulier, ayant manifesté un intérêt prononcé pour s'investir davantage dans la vie familiale et notamment dans l'éducation des enfants. Les chercheurs se sont ainsi intéressés au cas de plusieurs délégués syndicaux qui ont souhaité profiter de la mise en place des 35 heures pour repenser leur organisation professionnelle, l'un expliquant que la RTT lui a permis « *personnellement* » de s'occuper de ses enfants, de les emmener à l'école, de rencontrer les enseignants ou les autres parents d'élèves, un autre estimant que la RTT a permis aux hommes plus qu'aux femmes de se rapprocher de la famille, ces dernières étant pour leur part déjà très investies.

Mme Dominique Méda a ainsi rappelé que, grâce à l'instauration de la réduction du temps de travail, les pères de famille consacrent davantage de temps à s'occuper de leurs enfants. Cette tendance se vérifie dans toutes les catégories socioprofessionnelles, mais elle est encore plus marquée chez les ouvriers non qualifiés. La sociologue a noté que « *les pères les plus investis se sont révélés être ceux dont les conjointes travaillaient à temps plein et n'avaient pas bénéficié de RTT, en d'autres termes des pères « contraints » de s'occuper davantage de leurs enfants* ».

Mais le terme « contraint » est trompeur, car la faculté de passer plus de temps avec ses enfants est perçue comme positive pour nombre de pères de familles, comme le souligne l'étude de la DARES de janvier 2003 : « *presque tous les hommes satisfaits de l'effet des 35 heures sur leur vie familiale mettent en exergue le fait qu'ils passent davantage de temps avec leurs enfants, même lorsqu'ils sont séparés de la mère* »⁽¹⁾.

Il semble donc que la mise en place de la RTT ait sensiblement encouragé une évolution de notre société dans le sens d'un plus grand investissement de la sphère familiale et des soins aux enfants par les hommes. Dans le cadre de l'enquête « *RTT et modes de vie* », les pères d'enfants de moins de douze ans ont indiqué que la RTT les avait amenés à discuter plus souvent au sein du couple des horaires de travail, des activités domestiques ainsi que des activités à faire avec les enfants. On peut donc penser, à la suite de Gilbert Cette, Nicolas Dromel et Dominique Méda⁽²⁾, que la RTT a constitué « *un plus grand bouleversement pour les hommes* », « *dans la mesure où la réduction de leur temps de travail les aurait*

(1) DARES, *op. cité* (janvier 2003).

(2) Dominique Méda, Gilbert Cette et Nicolas Dromel, « *Les pères, entre travail et famille* », *Recherches et Prévisions*, n°76 (juin 2004).

« *autorisés* » ou « *obligés* » à prendre en considération des questions auxquelles ils s'étaient peu intéressés jusqu'alors.

En effet, le temps libéré par la RTT a été utilisé assez massivement par les hommes pour passer du temps avec leur(s) enfant(s), d'autant plus que le volume de temps de travail de leur conjointe était élevé (temps plein) et fixe (sans RTT). C'est ce qui faisait écrire à Mme Dominique Méda dans *35 heures : le temps du bilan*, que la législation relative à la réduction du temps de travail « *aurait pu constituer un formidable instrument d'égalisation des temps de travail et des situations et investissements respectifs des hommes et des femmes dans la vie professionnelle et les activités familiales, un instrument de rééquilibrage de ces investissements différenciés (...). Les lois de RTT auraient à l'évidence pu (dû) constituer un instrument de choix pour avancer dans cette voie. Comment ? En mettant au centre des négociations la question de la prise en compte, dans l'organisation du travail, des contraintes hors travail des salariés, qu'ils soient hommes ou femmes, c'est-à-dire en faisant en sorte que les négociations non seulement permettent d'augmenter les durées des contrats de travail à temps partiel subi des femmes mais aussi en incitant les hommes à ne pas prendre systématiquement les vendredis pour leurs loisirs et les femmes le mercredi pour leurs enfants* ».

Comme l'a rappelé Mme Dominique Méda, l'enquête « *RTT et modes de vie* » met en évidence que, parce qu'il a contraint ou autorisé un certain nombre de pères à consacrer plus de temps à leurs enfants et à prendre en considération les contraintes de la vie familiale dans l'organisation de leur travail, et de ce fait sans doute incité les femmes à se consacrer davantage à leur travail sans culpabiliser, le processus de RTT était porteur d'un profond rééquilibrage dans la répartition des activités professionnelles et familiales au sein des couples et donc d'un puissant mouvement en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes.

L'enquête « *RTT et modes de vie* » montre également que l'incidence de la RTT sur la prise en considération de la vie familiale a concerné indifféremment tous les secteurs d'activité. S'agissant par exemple de la fonction publique, Mme Marie-Anne Lévêque a fait remarquer lors de son audition que « *la possibilité de poser un jour de RTT plutôt que de solliciter une autorisation d'absence [pour s'occuper d'un enfant malade, par exemple] met les femmes et les hommes qui en ont besoin dans une situation plus confortable – de façon plus marquée pour les hommes* ».

3. L'accomplissement des tâches domestiques reste l'apanage des femmes

a. La persistance d'une inégale répartition des tâches domestiques

Si la RTT a favorisé l'investissement des hommes dans la sphère familiale, le partage des tâches domestiques n'a pas pour sa part connu de véritable rééquilibrage entre les hommes et les femmes. En effet, selon les

données fournies par l'enquête « Emploi du temps » de l'INSEE ⁽¹⁾, l'écart de situation entre les hommes et les femmes s'est réduit depuis vingt-cinq ans, mais seulement parce que le temps consacré par les femmes aux tâches domestiques a connu une légère diminution ; le temps masculin, lui, n'a pas augmenté.

Les progrès permis par la RTT en termes d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle ne doivent donc pas faire oublier que le temps consacré aux activités domestiques demeure très inégalement réparti entre les hommes et les femmes, à plus forte raison chez les parents de jeunes enfants. Le tableau ci-dessous montre qu'hormis les activités de bricolage et de jardinage, effectuées principalement par des hommes, les femmes continuent d'assurer la majorité des autres tâches ménagères (lessive, repassage, ménage, courses alimentaires et préparation des repas), la RTT n'ayant pas modifié en profondeur cet état de fait, du moins au lendemain des lois Aubry.

**RÉPARTITION DES TÂCHES DOMESTIQUES APRÈS LA RTT POUR LES PARENTS
D'ENFANTS DE MOINS DE DOUZE ANS**

(en %)

Quelle part des activités suivantes effectuez-vous actuellement (après RTT) (*)?	Hommes avec enfant(s) de moins de 12 ans	Femmes avec enfant(s) de moins de 12 ans
Du bricolage	51	14
Du jardinage	75	3
De la lessive	2	88
Du repassage	2	78
De la préparation des repas	11	67
Du ménage	5	66
Du rangement de la maison	5	75
Des courses alimentaires	25	70

(*) Seule la réponse « tout ou presque » est indiquée ici.

Source : Enquête « RTT et modes de vie », DARES, 2001.

L'analyse vaut également pour les activités propres à la vie de famille, tant du point de vue de la durée que de la nature des activités pratiquées avec les enfants. En dépit de l'amélioration observée grâce aux 35 heures, les mères consacrent en moyenne deux fois plus de temps aux activités familiales que les pères. Elles assurent en effet l'essentiel des soins prodigués aux enfants (53 minutes par jour contre 20 pour les pères) ainsi que l'aide aux devoirs (7 minutes contre 3) et les déplacements de l'enfant (19 minutes contre 10), tandis que les pères effectuent en moyenne plus d'activités parentales « valorisées », telles que les jeux et les activités de sociabilité de l'enfant ⁽²⁾.

(1) Layla Ricroch, « En 25 ans, moins de tâches domestiques pour les femmes, l'écart de situation avec les hommes se réduit », *Regards sur la parité*, INSEE Références (2012).

(2) Thibaut de Saint Pol, Mathilde Bouchardon, « Le temps consacré aux activités parentales », DREES, n°841 (mai 2013).

Ce constat trouve un écho dans les propos tenus par Mme Dominique Méda lors de son audition. Citant la dernière enquête « Emploi du temps » de l'INSEE, une enquête de l'INED et une enquête de la DREES, la sociologue a rappelé que les femmes sont moins engagées dans la vie professionnelle et plus investies dans le temps domestique : « *ce sont principalement les femmes qui restent à la maison quand les enfants sont malades, les habillent ou vérifient qu'ils sont habillés, les aident à faire leurs devoirs, autant de tâches qui limitent ou contraignent fortement leur inscription dans la vie professionnelle* ».

La répartition de ces activités à l'échelle hebdomadaire révèle également de fortes disparités entre les hommes et les femmes. Les premiers s'investissent plus souvent le week-end dans la vie familiale, tandis que les secondes s'occupent davantage de leurs enfants les jours de semaine, ce qui suppose de pouvoir dégager du temps.

Au regard de ces éléments, l'égalité entre les hommes et les femmes reste donc largement perfectible en termes de conciliation entre travail et famille, bien que la réduction du temps de travail ait permis un meilleur investissement des hommes dans la sphère familiale. Ainsi, un temps de travail plus court et surtout moins inégalitaire entre hommes et femmes favorise un meilleur partage des tâches domestiques.

b. La faute au temps partiel ?

La prévalence de femmes occupant des emplois à temps partiel pourrait expliquer la persistance des inégalités existant entre les hommes et les femmes dans le partage des tâches ménagères.

En effet, 82 % ⁽¹⁾ des 4,6 millions de salariés à temps partiel sont des femmes. Plus des deux tiers d'entre elles (69,3 %) déclarent que ce temps partiel est « choisi », à l'inverse du temps partiel « subi » qui correspond à la situation dans laquelle le salarié a pris un temps partiel faute de trouver un emploi à temps plein. Or, la moitié des femmes exerçant à temps partiel indiquent avoir choisi de réduire volontairement leur temps de travail pour « *s'occuper des enfants ou d'un autre membre de la famille* » (33,8 %) ou pour « *disposer de temps libre ou faire des travaux domestiques* » (16,0 %), contre seulement 18,3 % des hommes à temps partiel, ces derniers déclarant plus régulièrement que leur temps partiel est « *subi* » (37 %) ou qu'il leur permet « *d'exercer une activité professionnelle [complémentaire] ou de suivre des études ou une formation* » (18 %).

Cette motivation du choix des femmes pour le temps partiel relativise grandement le dit « choix ». En effet, on peut penser que si les structures de garde collective offraient davantage de places, ou si les femmes avaient des revenus plus élevés leur permettant d'être assistées, ou que les pères étaient davantage investis, elles apprécieraient de pouvoir travailler davantage.

(1) DARES, « *L.e temps partiel en 2011 : des profils et des conditions d'emploi très contrastés selon que le temps partiel est « choisi » ou « subi »* », *Analyses* n°5 (janvier 2013).

En outre, plus de la moitié des salariés à temps partiel pour raison familiale travaillent moins de cinq jours par semaine tout en effectuant un nombre élevé d'heures par semaine : il s'agit principalement dans cette situation de salariés qui exercent à temps partiel sur quatre jours afin de pouvoir garder leurs enfants le mercredi. La question du temps de travail des femmes est donc intimement liée à celle de l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle. D'ailleurs, la propension à travailler à temps partiel pour une femme s'accroît à mesure que leur famille s'agrandit : alors que 28 % des mères d'un enfant sont à temps partiel, ce chiffre s'élève à 37 % à partir de deux enfants et grimpe jusqu'à 44 % à partir du troisième enfant.

Dès lors, force est de constater que le « temps social » demeure inégalement réparti selon que le salarié est un homme ou une femme, mais également que l'emploi exercé est à temps complet ou à temps partiel.

Jean Viard a parfaitement résumé ce constat dans son *Éloge de la mobilité* précité : « *les 35 heures ont permis aux femmes salariées, tout particulièrement à celles qui ont de jeunes enfants, de relâcher la pression qui pesait sur leur emploi du temps personnel, tout en conservant un emploi à temps complet (...). En revanche, elles n'ont évidemment pas modifié la situation déjà précaire des femmes non qualifiées, avec ou sans enfant à charge, sur lesquelles pesaient déjà les plus lourdes contraintes de flexibilité et des temps partiels subis* ».

En définitive, les 35 heures ont indéniablement favorisé une meilleure articulation entre la vie familiale et la vie professionnelle, en particulier pour les parents de jeunes enfants. La persistance d'emplois à temps partiel occupés principalement par des femmes ralentit toutefois indéniablement la marche vers un égal partage des tâches domestiques entre hommes et femmes.

D. MAIS LA SATISFACTION À L'ÉGARD DES AMÉLIORATIONS SOCIÉTALES ENCOURAGÉES PAR LA RTT DÉPEND ÉTROITEMENT DE SES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Si la majorité des salariés s'accorde à reconnaître les effets positifs de la réduction du temps de travail sur les conditions de vie « hors travail », l'appréciation des 35 heures n'est cependant pas homogène.

Certains facteurs tels que la situation sociale du salarié, la prévisibilité des horaires, l'autonomie dans les horaires de travail, ou encore les usages qui sont faits du temps dégagé par la RTT influencent significativement la satisfaction liée aux 35 heures ⁽¹⁾. Ainsi que l'a résumé Mme Dominique Méda lors de son audition, « *les chances de satisfaction induites par la RTT étaient d'autant plus grandes que le salarié était une femme, ayant à charge un enfant de moins de douze ans ; que ses horaires devenaient plus prévisibles, qu'elle disposait*

(1) Gilbert Cette, Nicolas Dromel, Dominique Méda : « *Les déterminants du jugement des salariés sur la RTT* », *Économie et Statistique*, n°376-377 (2004).

d'autonomie dans ses horaires ; que la durée effective de la RTT correspondait à celle prévue ».

1. Une appréciation différenciée en fonction des conditions de négociation et de mise en œuvre des 35 heures

Les modalités de mise en œuvre de la réduction du temps de travail influencent significativement l'appréciation portée sur le dispositif.

En premier lieu, l'anticipation des effets de la RTT par le salarié joue un rôle important sur le niveau de sa satisfaction, comme l'ont mis en évidence MM. Gilbert Cette, Nicolas Dromel et Mme Dominique Méda : *« le fait que le salarié ait eu avant la RTT le sentiment de manquer de temps, qu'il ait réfléchi à l'usage du temps potentiellement dégagé par la RTT, et que cet usage se soit traduit concrètement dans la réalité »* favorise une satisfaction plus prononcée à l'égard de la RTT .

L'attribution régulière d'une journée ou de demi-journées de repos ou la possibilité de déposer des jours sur un compte épargne-temps grâce à la RTT tendent également à relever le niveau de satisfaction des salariés alors qu'à l'inverse, les salariés dont le temps de travail a été modulé sans octroi de jours supplémentaires se prononcent moins souvent en faveur de la réduction du temps de travail, ainsi que l'indique le tableau ci-après.

AMÉLIORATION OU DÉGRADATION DE LA VIE QUOTIDIENNE ET MODALITÉS DE RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

(en %)

Modalités de RTT	Plutôt dans le sens d'une amélioration	Plutôt dans le sens d'une dégradation
Demi-journée ou journée régulière	71	10
Jours de congés supplémentaires ou jours de RTT	60	10
Compte épargne-temps, capital temps...	60	9
Journées de travail plus courtes	57	13
Modulation/annualisation	54	17
Autre	40	20
Total	59	13

Source : enquête « RTT et modes de vie », DARES, 2001.

2. Les jeunes générations se montrent plus sensibles à l'incidence des 35 heures sur leurs conditions de vie

Le facteur de l'âge apparaît également déterminant dans l'appréciation portée sur la réduction du temps de travail. Dès sa mise en place, les jeunes

génération se sont exprimées majoritairement en faveur de la réduction du temps de travail.

Cet engouement des jeunes générations à l'égard de la réduction du temps de travail ne s'est pas démenti avec le temps, puisqu'en 2011, 57 % des 25-34 ans se prononçaient contre l'abrogation des lois relatives aux 35 heures. De l'autre côté de la pyramide des âges, plus de la moitié des personnes âgées de 65 ans et plus s'expriment pour la fin des 35 heures, alors même qu'elles sont sorties du monde du travail et qu'elles ne sont donc plus concernées par les difficultés de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

L'APPROBATION DE L'ABROGATION DES 35 HEURES(*)

(en %)

	Total favorable	Tout à fait favorable	Plutôt favorable	Total opposé	Plutôt opposé	Tout à fait opposé	Ne se prononcent pas
Ensemble	48	15	33	52	25	27	-
Moins de 35 ans	46	11	35	54	29	25	-
18 à 24 ans	51	11	40	48	28	20	1
25 à 34 ans	43	12	31	57	29	28	-
35 ans et plus	48	16	32	52	24	28	-
35 à 49 ans	44	13	31	56	23	33	-
50 à 64 ans	46	15	31	54	26	28	-
65 ans et plus	56	20	36	43	22	21	1

(*)Vous personnellement, seriez-vous tout à fait favorable, plutôt favorable, plutôt opposé ou tout à fait opposé à l'abrogation, c'est à dire à la suppression de la Loi Aubry instaurant les 35 heures ?

Source : Sondage IFOP pour Sud-Ouest Dimanche, « Les Français et le devenir des 35 heures », 7 janvier 2011.

Selon le Crédoc, cette appréciation positive de la RTT parmi les nouvelles générations est directement liée à la question de l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle, à laquelle les jeunes se révèlent plus sensibles que les générations précédentes. « *On peut penser que cette sensibilité est en rapport avec le développement d'un égal investissement professionnel dans les couples* »⁽¹⁾: les femmes travaillant davantage qu'auparavant, l'investissement professionnel des deux personnes au sein du couple joue en faveur d'une égalisation des tâches et d'un égal investissement au sein de la famille.

Cette tendance des jeunes générations à apprécier le temps libre issu de la RTT s'observe dans tous les secteurs d'activité, y compris ceux qui requièrent un investissement professionnel très important. Lors de la visite de la commission à l'établissement de santé public de Ville-Evrard, le directeur des ressources humaines, M. Philippe Vercelot, a souligné ce basculement générationnel : « *le rapport au travail a changé pour les jeunes médecins qui n'acceptent plus*

(1) Crédoc, op. cit., 2004

l'absence de récupération et dont l'emploi du temps est construit en relation avec les droits à RTT ». Cette inclination n'est d'ailleurs pas propre à la France : au cours d'un entretien d'une délégation de la commission d'enquête avec M. Johannes Danckert, directeur de l'hôpital *Vivantes Klinikum Am Urban* à Berlin, ce dernier a fait part de l'émergence d'une « *nouvelle génération de médecins* » érigeant en priorité la capacité à concilier vie familiale et vie professionnelle.

Les aspirations liées à l'articulation entre travail et famille ne résulteraient donc pas entièrement du passage aux 35 heures ; elles témoignent d'un mouvement sociétal plus profond, qui s'inscrit dans un horizon historique de long terme de la réduction du temps de travail, d'un temps consacré au travail moins important, non parce que le travail serait déprécié, mais parce que le temps consacré à ses proches prend de la valeur.

3. L'appréciation de la réduction du temps de travail varie en fonction du sexe, de la catégorie socioprofessionnelle et de la présence d'enfants

a. Entre hommes et femmes

La mise en place des 35 heures n'a pas non plus été accueillie de manière homogène entre les femmes et les hommes. L'enquête « *RTT et modes de vie* » montrait que trois femmes sur quatre ressentaient une amélioration dans leur vie quotidienne suite à la mise en place des 35 heures, avec de fortes différences selon la CSP, les femmes cadres étant beaucoup plus satisfaites que les femmes peu qualifiées. La disparité observée était plus faible pour les hommes interrogés : respectivement 65 % de satisfaits parmi les cadres et professions intermédiaires, et 57 % pour les emplois non-qualifiés.

**AMÉLIORATION DE LA VIE QUOTIDIENNE SELON LE SEXE ET LA CATÉGORIE
SOCIOPROFESSIONNELLE**

(en pourcentage)

Sexe	Catégorie socioprofessionnelle	Vie quotidienne		
		Amélioration	Dégradation	Sans changement
Hommes	Cadre	64,9	6,7	28,4
	Intermédiaire	57,1	13,4	29,3
	Qualifié	56,5	14,3	29,2
	Non qualifié	57,2	15,4	27,4
	Ensemble	58,4	12,7	28,9
Femmes	Cadre	72,5	8,0	19,5
	Intermédiaire	73,3	7,4	19,3
	Qualifié	60,4	14,0	25,6
	Non qualifié	40,2	20,4	39,5
	Ensemble	61,0	13,0	26,0
Ensemble		59,2	12,8	28,0

Lecture : 64,9% des cadres de sexe masculin ont constaté une amélioration de leur vie quotidienne depuis la mise en œuvre de la RTT.

Source : RTT et Modes de vie, DARES.

La différence de satisfaction entre les hommes et les femmes s'explique en grande partie par les besoins de temps ressentis avant la RTT. Plus les besoins de temps et le sentiment de manquer de temps étaient forts, plus l'appréciation sur le bilan global sur la RTT avait des chances d'être positive, à condition bien sûr que ces besoins de temps aient été satisfaits. Le plus fort sentiment de manquer de temps chez les femmes était évidemment dû, comme l'a rappelé Mme Dominique Méda, à la prise en charge déséquilibrée des tâches domestiques et familiales par les femmes.

Par ailleurs, comme le rappelaient les auteurs d'une étude sur cette question ⁽¹⁾, les hommes peuvent capitaliser le temps de récupération sous forme de jours, les femmes ayant tendance à rogner sur leurs horaires de début et de fin de journée afin de se calquer sur les horaires scolaires. Cette utilisation des heures récupérées permet aux hommes d'être effectivement présents 39 heures par semaine et de se constituer des jours de repos en parallèle. Ces comportements, qui pouvaient difficilement être anticipés à la veille de l'adoption des lois Aubry, ont paradoxalement renforcé le statut parfois difficile des femmes dans l'entreprise, déjà fragilisées par la potentialité de grossesses notamment.

(1) Enquête consécutive à la mise en place de la loi Aubry I menée pour le ministère de l'Emploi et de la Solidarité entre 1998 et 2001.

En outre, les femmes indiquent aussi fréquemment consacrer le temps gagné à des tâches ménagères qu'elles assument déjà. Lorsqu'elles prennent une journée entière, il s'agit le plus souvent du mercredi afin de s'occuper de leurs enfants. Ainsi, alors que les hommes bénéficient effectivement d'un sentiment de diminution du temps de travail, certaines femmes, et *a fortiori* celles occupant des emplois peu qualifiés, peuvent avoir un sentiment différent.

Mais alors que les femmes sont globalement plus satisfaites que les hommes, il importe de comprendre pourquoi les femmes peu qualifiées font état d'une bien moindre satisfaction que les femmes de toutes les autres catégories socioprofessionnelles.

b. En fonction de la catégorie socioprofessionnelle

Lors de son audition par la commission d'enquête, M. François-Xavier Devetter a souligné la grande variabilité des gains en termes de temps libre selon les secteurs et les professions, la modulation du temps de travail, moins favorable à la conciliation travail-famille, ayant concerné principalement les travailleurs non qualifiés. En outre, selon cet économiste, « *les inégalités antérieures aux 35 heures se sont répercutées sur les branches les plus syndiquées et les entreprises les plus protégées* ». Dès lors, il n'est guère surprenant que l'analyse de l'appréciation de la réduction du temps de travail révèle d'importantes disparités selon la qualification des travailleurs et la nature de l'emploi exercé.

Certes, on pourrait penser que si les cadres et les professions intermédiaires sont plus prompts à apprécier les incidences de la réduction du temps de travail, c'est sans doute parce qu'ils ont bénéficié plus souvent de la possibilité de prendre des jours de RTT, en dépit des critiques régulièrement formulées à l'encontre du « forfait jours », ou de les déposer sur un compte épargne-temps. En effet selon l'INSEE, un tiers des cadres et professions intellectuelles supérieures (32,5 %) se déclaraient au forfait jours en 2010, contre 9,9 % pour l'ensemble des salariés et seulement 2,6 % pour les ouvriers.

En conséquence, les cadres et les professions intermédiaires ont pris en moyenne 41 jours de congés en 2010, ce qui correspond à 6,8 semaines de congés, alors que les employés ont pris en moyenne 35 jours de congés soit 5,8 semaines de congés annuels, et les ouvriers 32 jours de congés, soit 5,3 semaines de congés annuels, comme le montre le tableau ci-dessous.

LES CONGÉS DES SALARIÉS EN 2010 SELON LES CATÉGORIES SOCIOPROFESSIONNELLES

	Nombre de jours	Nombre de semaines ⁽¹⁾
Cadres	41	6,8
Professions intermédiaires	41	6,8
Employés	35	5,8
Ouvriers	32	5,3

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté dans leur emploi principal. Hors personnels enseignants du secteur de l'éducation et militaires.

Source : INSEE, *Enquête Emploi 2010*.

Un tiers des cadres affirment avoir profité des jours de congés supplémentaires issus de la RTT pour allonger leurs vacances, et 22 % d'entre eux pour partir en week-end au dernier moment (contre 13 % des non cadres) ⁽²⁾.

M. Éric Heyer a toutefois tenu à souligner lors de son audition que l'appréciation positive portée sur la faculté de prendre des jours de vacances grâce au forfait jours devait être tempérée en raison de l'accroissement de la flexibilité et donc du stress subi par ces mêmes cadres.

Mme Dominique Méda, revenant sur ce résultat de l'enquête « *RTT et modes de vie* » qui a en effet pu faire tirer la conclusion que, si les cadres et les professions intermédiaires avaient profité de la RTT, il n'en allait pas de même pour les professions peu qualifiées, a rappelé qu'il était délicat d'interpréter les résultats de cette manière dans la mesure où les hommes peu qualifiés avaient un jugement très proche de celui des autres. C'est donc les raisons pour lesquelles les femmes peu qualifiées auraient vu leur situation particulièrement dégradée à la suite des 35 heures qu'il faut comprendre.

c. En fonction de la structure familiale

Dans un article consacré au bilan que les salariés ont tiré des 35 heures, MM. Gilbert Cette et Nicolas Dromel et Mme Dominique Méda prennent en considération non seulement le sexe et la catégorie socioprofessionnelle (CSP) des salariés, mais également la présence d'enfants de moins de douze ans. Ils montrent que les femmes peu qualifiées présentes dans l'échantillon de salariés interrogés n'avaient pas de jeunes enfants dans leur grande majorité, au contraire des femmes cadres et professions intermédiaires, et qu'elles travaillaient dans des secteurs dont les horaires étaient peu régulés et avaient déjà des horaires atypiques. Le

(1) Le décompte des semaines se fonde sur les règles en matière de congés payés faisant référence à la notion de jours ouvrables. Sont considérés comme tels tous les jours de la semaine à l'exclusion du dimanche et des jours fériés chômés. Un salarié qui prend une semaine de congé « consomme » donc 6 jours ouvrables, qu'il soit à temps complet ou à temps partiel et quel que soit le nombre de jours habituellement travaillés par semaine. Ainsi, dans l'étude à laquelle il est fait référence, un salarié à temps complet travaillant habituellement 5 jours par semaine et qui prend une journée de congé aura un décompte de $6 \times 1,5 = 1,2$ jour ouvrable de congés.

(2) Patricia Croutte, Georges Hatchuel, « *Vacances, week-ends : les incidences des 35 heures* », Crédoc, n°161 (février 2003).

processus de RTT a conduit à dégrader encore un peu plus leur situation, notamment lorsqu'elles ont subi une modulation de leurs horaires de travail. Par un effet de sélection, les femmes peu qualifiées avec de jeunes enfants étaient donc très peu présentes parmi les salariés occupés, comme une enquête passée en 2003 par la DARES l'a bien mis en évidence. Intitulée « *Pourquoi certaines femmes s'arrêtent-elles de travailler à la naissance d'un enfant ?* »⁽¹⁾, l'enquête met en évidence que la moitié des femmes s'étant arrêté de travailler à la naissance d'un enfant travaillaient en horaires atypiques, le samedi ou le dimanche et, pour cette raison, n'ont pas pu continuer. On peut donc faire l'hypothèse que les femmes peu qualifiées de l'enquête « *RTT et modes de vie* », dont pratiquement aucune n'avait de jeunes enfants, avaient réussi à rester dans la population en emploi précisément parce qu'elle n'avait pas de jeunes enfants mais que de ce fait, elles ont sans doute eu à subir plus que d'autres les horaires variables et les modulations.

Mme Dominique Méda a conclu ainsi : « *les femmes qui ont des horaires atypiques sont contraintes de sortir de l'emploi à la naissance d'un enfant. La RTT a encore dégradé leurs conditions de travail parce qu'elle a rendu leurs horaires encore plus imprévisibles* ».

Les résultats de l'enquête « *Familles et employeurs* » réalisée en 2004 et en 2005 ont confirmé que seuls la moitié des travailleurs ont des horaires « standards ». Selon cette enquête, un tiers des travailleurs ont des durées de travail longues (plus de trente-neuf heures par semaine) ou des horaires de travail atypiques (travail le soir, la nuit ou le week-end). Sans surprise, ces horaires atypiques concernent principalement des emplois non qualifiés, concentrés dans certains secteurs d'activité (grande distribution, aide à la personne...). Or les horaires atypiques s'avèrent particulièrement préjudiciables à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Le passage aux 35 heures n'a donc pas entraîné systématiquement d'amélioration des conditions de vie pour ces catégories d'actifs, d'autant plus qu'il s'agit des métiers les plus soumis au temps partiel et donc non concernés par la RTT.

Aussi, à défaut d'avoir harmonisé les conditions relatives au temps de travail en France, les 35 heures ont parfois agi « *comme un révélateur des inégalités entre salariés travaillant dans des secteurs protégés, avec une forte tradition de dialogue social et bénéficiant d'un environnement favorable à la famille, et les salariés soumis à des formes contraignantes d'organisation du travail* »⁽²⁾.

Il convient donc de nuancer les bénéfices sociétaux de la réduction du temps de travail sur l'amélioration des conditions de vie « hors travail » à la lumière de ces éléments : en écho aux propos du rapporteur de la loi Aubry I, M.

(1) Dominique Méda, Marie-Odile Simon, Marie Wierink, « *Pourquoi certaines femmes s'arrêtent-elles de travailler à la naissance d'un enfant ?* », *Premières synthèses*, 2003.

(2) DARES, *op. cit.* (janvier 2003).

Gaëtan Gorce, qui souhaitait que la société évolue vers une « *société de temps choisi* », la satisfaction liée à la réduction du temps de travail sur la vie quotidienne en dehors du travail, reste étroitement liée à la faculté de maîtriser son temps.

Comme l'a souligné M. Jean Viard dans son *Éloge de la mobilité*: « *quand les salariés peuvent organiser leur temps de travail avec plus de souplesse, ils sont généralement satisfaits de la loi car ils l'utilisent pour dégager du temps supplémentaire pour leurs loisirs, leur vie de famille, pour « prendre leur temps ».* Mais « *les salariés sont en revanche insatisfaits de la loi quand elle a introduit une flexibilité sur laquelle ils n'ont aucune prise* ».

II. L'OBJECTIF D'AMÉLIORATION GÉNÉRALE DES CONDITIONS DE TRAVAIL AU REGARD DE LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

L'amélioration des conditions de travail apparaît à certains égards comme le « parent pauvre » de la réflexion relative à la politique du temps de travail.

D'abord, il convient de rappeler, comme l'a fait le directeur de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, M. Hervé Lanouzière, que la question de l'amélioration des conditions de travail n'a pas été intégrée, à de rares exceptions près, aux négociations relatives à la réduction du temps de travail : « *les 35 heures ne sont pas le résultat d'un mouvement social en faveur de l'amélioration des conditions de travail : la réduction du temps de travail visait à libérer du temps libre pour les salariés, à partager le travail dans un contexte de chômage structurel élevé, et à augmenter la compétitivité des entreprises en assouplissant les conditions d'aménagement du temps de travail – horaires, flexibilité, productivité* ».

Or, aux dires des salariés, les conditions de travail se sont parfois dégradées depuis le début des années 2000 : si les 35 heures ne sont sans doute pas entièrement responsables de cette dégradation, elles y ont inéluctablement contribué, ainsi que le soulignait une étude de l'ANACT de juillet 2014 : « *en tendance, [la réduction du temps de travail] contribue à une intensification du travail, dont toutes les enquêtes statistiques rendent compte, invitant à faire les liens entre les déterminants du travail et leurs effets sur la santé, en particulier l'accroissement des troubles musculo-squelettiques (TMS) et des risques psychosociaux (RPS)*»⁽¹⁾.

Ainsi, selon les propos de M. Lanouzière, « *le temps libéré a été pensé, mais pas nécessairement ce qui se passe durant le temps de travail, cet impensé ayant conduit à un constat a posteriori des effets sur la santé, mais aussi du rapport au travail et des modes de gestion du temps* ».

(1) ANACT, « *L'impact de la RTT sur les conditions de travail* », 23 juillet 2014.

A. LA DERNIÈRE ENQUÊTE « CONDITIONS DE TRAVAIL », RÉALISÉE EN 2013, MET EN ÉVIDENCE UNE DÉGRADATION CONTINUE DES CONDITIONS DE TRAVAIL DEPUIS LES ANNÉES 1980, AVEC UNE PARENTHÈSE ENTRE 1998 ET 2005.

Selon cette enquête, qui conduit à nuancer le propos précédent, « *entre 2005 et 2013, les contraintes sur le rythme de travail se sont accrues chez les salariés. La stabilisation de l'intensité du travail observée entre les enquêtes de 1998 et 2005 apparaît ainsi comme une parenthèse dans une trajectoire ascendante entamée à la fin des années 1980* ». Cette nouvelle hausse semble liée au rythme accru des changements. La réduction du temps de travail s'est parfois accompagnée d'une intensification des conditions de travail

1. Les 35 heures ont pu contribuer à l'intensification des conditions de travail observée

Comme il a été dit, la question des conditions de travail n'avait pas été prise en compte dans les travaux préparatoires aux lois Aubry. Elle ne peut pourtant être éludée à l'heure du bilan social des 35 heures. Le directeur général du travail, M. Yves Struillou, a ainsi souhaité soulever ce point, au cours de son audition : « *de façon plus générale, on peut s'interroger sur l'impact de la réduction du temps de travail sur les conditions de travail : en particulier, se traduit-elle par une intensification qui les dégraderait ?* ». Selon lui, « *telle qu'elle ressort des enquêtes, la réalité appelle une réponse nuancée* » à cette question.

En réduisant le nombre d'heures travaillées par jour sans créer suffisamment d'emplois pour compenser la réduction du temps de travail, les 35 heures ont été et demeurent régulièrement soupçonnées d'avoir intensifié le travail et donc dégradé les conditions de travail.

M. Pierre Ferracci, président du groupe Alpha, estime par exemple que « *leur application – de façon quelque peu brutale et indifférenciée – a conduit les entreprises à prendre, pour compenser, des mesures dont les effets négatifs se sont fait sentir plus ou moins tard* ».

Lors de sa présentation des effets de la réduction du temps de travail sur les salariés, Mme Dominique Méda, inspectrice générale des affaires sociales et professeur à l'Université Paris-Dauphine, a rappelé que dans l'enquête « RTT-Modes de vie » menée en 2001, concernant des salariés ayant connu une RTT sous le régime de la loi de Robien ou de la loi Aubry I, dans des entreprises aidées ou non aidées, un peu moins d'un quart des salariés avaient déclaré que leurs conditions de travail avaient connu une amélioration depuis la mise en œuvre de la RTT, contre un peu plus d'un quart une dégradation de celles-ci, la moitié déclarant que cela n'avait rien changé.

Elle a indiqué que le jugement des salariés sur les conditions de travail dépendait fortement du respect ou non de l'accord et notamment du respect de

l'obligation de création d'emplois et du calcul du temps de travail à mode de calcul constant dans la loi Aubry I.

Pour certains enquêtés, il y a eu intensification du travail : la RTT ne s'est pas traduite par une diminution « proportionnelle » de la charge de travail en termes horaires, quatre salariés sur dix déclarant avoir moins de temps pour effectuer les mêmes tâches ; de même, 22 % des salariés devant respecter des délais ou normes de production strictes ont vu ces délais raccourcis.

Il y a eu aussi une exigence accrue de polyvalence, qui a touché près d'un salarié sur deux et a été fréquemment associée à une intensification du travail. L'intensification du travail est étroitement corrélée avec la réorganisation liée à la RTT ; elle est aussi plus modérée lorsque les effectifs s'accroissent dans l'unité où travaille le salarié, et plus accusée lorsque les effectifs stagnent ou diminuent. Outre qu'une amélioration de l'emploi dans l'unité de travail peut faire mieux accepter les conséquences de la RTT sur les conditions de travail, l'accroissement des effectifs semble aussi permettre de mieux gérer une nouvelle répartition de la charge de travail.

Cette intensification était un phénomène attendu car des gains de productivité horaire étaient généralement nécessaires pour assurer la pérennité de la RTT du point de vue de l'entreprise. Sa perception par les salariés dépend fortement de leur niveau de qualification. Ainsi, l'intensification a été plus fréquemment ressentie par les professions intermédiaires et, surtout, par les cadres.

TRANSFORMATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL

(en pourcentage)

	Pourcentage de salariés concernés	Évolution des conditions de travail		
		Amélioration	Sans changement	Dégradation
Ensemble	100	26,4	45,6	28,0
<i>Polyvalence et intensification du travail tendent plutôt à dégrader les conditions de travail</i>				
Exigence de polyvalence accrue	48,4	27,1	37,4	35,5
A moins de temps pour les mêmes tâches	41,9	20,7	34,9	44,4
Plus stressé dans son travail	31,7	11,8	24,5	63,7
Nouvelles tâches en plus	22,5	20,9	32,2	46,9
Travail moins soigné	10,1	10,5	21,6	67,9
<i>... mais elles peuvent aussi être vécues positivement par certains salariés</i>				
S'organise mieux dans son travail	25,6	42,4	35,0	22,6
A plus d'autonomie dans son travail	15,8	39,8	33,2	27,0
<i>Le bilan est plus positif lorsque la RTT est associée à un accroissement des effectifs</i>				
Effectifs en hausse dans l'unité de travail	50,4	33,0	43,4	23,6

Source : RTT et Modes de vie, DARES

Mme Dominique Méda a souligné qu'il était donc essentiel de bien comprendre dans quels cas il y avait eu intensification et dans quels cas celle-ci avait conduit ou non à un sentiment de dégradation des conditions de travail. ⁽¹⁾

M. Yves Struillou considère en effet que, pour la plupart des bénéficiaires des 35 heures, l'activité se caractérise « par une flexibilité accrue, mais aussi par une meilleure prévisibilité des horaires et une pression temporelle moins forte ».

La dégradation des conditions de travail n'a donc pas été ressentie uniformément pour tous les salariés. Selon M. Pierre Ferracci, les entreprises ont en effet eu recours à trois types d'attitudes différentes pour s'adapter à la réduction du temps de travail :

- un blocage des rémunérations ;
- la recherche de gains de productivité ;
- l'intensification du travail, enfin : « dans ce cas, le travail est simplement plus intense et il épuise les salariés ».

(1) Elle a également rappelé les résultats de l'enquête Sumer de la DARES qui avait mis en évidence que les salariés ayant vu leur temps de travail réduit avaient des horaires plus prévisibles que les autres

Cette analyse rejoint celle de M. Yves Struillou qui a indiqué, en se fondant sur des études de la DARES et l'enquête Sumer⁽¹⁾, que l'intensification du rythme de travail est l'un des facteurs les plus flagrants de la dégradation des conditions de travail ressentie par les salariés, le passage aux 35 heures ayant parfois conduit à « *concentrer l'activité sur cinq jours dans la semaine, voire moins* ».

Le sentiment de dégradation de l'environnement de travail est d'autant plus élevé que d'autres facteurs s'ajoutent à celui de l'intensification du travail.

La complexification de l'organisation du travail liée à la gestion du temps de travail elle-même en est une illustration : M. Michel Pépin, consultant spécialiste du travail et membre du cabinet Essor, a donné l'exemple de l'hôpital, « *où la gestion des plannings est un casse-tête pour les cadres de santé, surtout quand des tensions s'exercent sur les effectifs* », ou encore du secteur de l'industrie, où « *l'activité à court terme est si variable qu'il est quasiment impossible de s'adapter aux exigences des donneurs d'ordre tout en respectant les règles de base qui prévoient une durée maximale de travail par jour et par semaine, et un repos minimum entre deux postes de travail* ».

Le développement de la polyvalence ou la réduction des temps de « respiration » dans l'entreprise entrent également en compte dans la dégradation des conditions de travail.

a. Une exigence accrue de polyvalence

Réaliser les mêmes tâches qu'avant en un temps réduit a fortement accru l'exigence de polyvalence à l'égard des salariés, confortant le sentiment d'une dégradation des conditions de travail.

M. Sébastien Rouchon, directeur de l'entreprise « Rouchon Paris » et membre du CDJ de Paris, a par exemple expliqué à la commission d'enquête qu'avec le passage aux 35 heures, chacun des huit collaborateurs de son entreprise avait dû « *apprendre à être plus polyvalent pour pallier les absences des collègues prenant des jours de RTT* ».

Cette analyse empirique converge avec celle faite par Mme Françoise Bouygard, directrice de la DARES, qui estimait lors de son audition que « *l'obligation de polyvalence – système de « bouche-trou », comme l'appellent un certain nombre de salariés – explique aussi que l'organisation du travail soit vécue comme plus contraignante* ».

L'accroissement de la polyvalence est d'ailleurs le principal changement relatif à l'organisation du travail mentionné par les salariés, comme le montre le tableau ci-après.

(1) Enquête copilotée par la DARES et la Direction générale du travail visant à décrire les contraintes organisationnelles, les expositions professionnelles de type physique, biologique ou chimique auxquelles sont soumises les salariés.

LES CHANGEMENTS ORGANISATIONNELS LIÉS À LA RTT DÉCLARÉS PAR LES SALARIÉS

(en %)

Accroissement de la polyvalence	48
Changements de procédures	38
Révision des tâches ou du travail	38
Intensification de l'usage des nouvelles technologies	36
Introduction de nouvelles technologies	36
Mise en place de nouvelles équipes de travail	32
Développement du travail en groupe	24
Abandon de certaines tâches ou fonctions	20
Externalisation de certaines tâches ou fonctions	19
Réunions plus courtes	13

Source : Enquête « RTT et Modes de vie », DARES, 2001.

b. La « chasse aux heures improductives »

Le sentiment de dégradation des conditions de travail résulte aussi de l'accélération d'une course effrénée après le temps. Alors que la réduction du temps de travail a permis de disposer de plus de temps libre en dehors du travail, dans la vie professionnelle, le temps est désormais plus compté.

Mme Isabelle Saviane, directrice des ressources humaines du groupe Éram, a expliqué que depuis la mise en place de la réduction du temps de travail, « dans les secteurs à faible marge [comme celui de son entreprise], chaque minute compte, coûte cher et doit être utile ». Au sein du groupe Éram, la réduction du temps de travail a entraîné une diminution de 39 heures à 37 heures pour les personnels des usines et entrepôts ; pour les *managers*, les contrats de travail oscillent entre 39 et 43 heures, ce qui induit le paiement de nombreuses heures supplémentaires. Selon Mme Saviane, le passage aux 35 heures s'est donc traduit pour le groupe « par une augmentation du coût de l'heure travaillée ».

Par conséquent, la réforme a conduit à faire « la chasse au temps non productif », avec un décompte très précis du temps de travail – l'heure de sortie au siège de l'entreprise a par exemple été fixée à 17 heures 03 précisément. En pratique, cette recherche de l'optimisation du temps de travail a même conduit à la mise en place d'un contrôleur de gestion, dont le rôle est de s'assurer exclusivement « que les plannings et les équilibres sont bien respectés et profitables ».

Mécaniquement, cette gestion stricte du temps de travail a pu susciter un sentiment de dégradation des conditions de travail : au sein du groupe Éram, « il en est résulté des crispations et l'équilibre du temps social, du temps de partage et de cohésion en a pâti et avec lui les relations au sein des équipes de travail ».

Cette constatation a été partagée par plusieurs des personnes auditionnées par la commission d'enquête.

La direction de l'établissement public de santé de Ville-Evrard considère ainsi que *« la mise en place de compteurs de temps, à l'heure près pour le temps de travail annuel, et la multiplication des jours de congés rendent l'organisation des plannings plus complexe et génèrent parfois des tensions avec l'encadrement ou les médecins seniors »*.

Parfois, le sentiment de dégradation des conditions de travail n'est pas lié au travail lui-même, mais bien à la négociation sur le temps de travail, comme l'a souligné M. Hervé Lanouzière : *« dans la mesure où il a fallu compter le temps de travail, il est devenu nécessaire de discuter des pauses et des temps d'habillage, ce qui a généré un sentiment d'inconfort sur le lieu de travail, si bien que beaucoup de salariés ont eu le sentiment de travailler plus qu'avant »*.

Le président du groupe Alpha, M. Pierre Ferracci a également insisté sur ce point : *« tous les temps de « respiration » qui existaient dans l'entreprise ont été supprimés dans ce mouvement de recherche des gains de productivité, d'intensification du travail et de chasse au temps improductif »*.

Si tous ces temps de « respiration » n'étaient pas liés directement au travail, ils présentaient en effet l'intérêt d'améliorer l'environnement de travail : *« tous ces moments où l'on parle du dossier en cours, mais aussi du match de la veille ou du concert du lendemain, contribuent à souder un collectif de travail »*.

Ce constat est confirmé par les statistiques de la DARES, selon lesquelles *« un quart des salariés déclarent que les relations avec leurs collègues se sont dégradées car ils n'ont plus le temps de discuter ou d'échanger des informations »*⁽¹⁾. D'où la naissance d'un sentiment de dégradation des conditions de travail.

c. De multiples facteurs responsables de la dégradation des conditions de travail

M. Hervé Lanouzière a rappelé que les réorganisations des entreprises intervenues depuis le début des années 2000 ont fortement contribué à l'intensification des conditions de travail.

Selon l'étude de l'ANACT précitée, publiée en juillet 2014, le développement des nouvelles technologies de l'information porte aussi sa part de responsabilité dans l'intensification du travail, puisqu'il *« remodèle l'organisation interne et externe de l'entreprise »*, et que *« de nouvelles formes de travail apparaissent comme le télétravail »*.

(1) Jennifer Bue, Sylvie Hamon-Cholet, Isabelle Puech (DARES), « Organisation du travail : comment les salariés vivent le changement », *Premières synthèses*, n°24.1, 06/2003.

L'évolution de la société y contribue également, ainsi que le soulignait Mme Saviane à propos des nouvelles contraintes externes se répercutant sur l'activité des salariés du groupe Éram : *« il se trouve aussi que la société française a changé au cours de ces treize années et que, sous la pression de la clientèle, les plages d'ouverture de nos magasins se sont allongées, ce qui nous a contraints à « bricoler » pour disposer des ressources humaines nécessaires »*.

2. Certains secteurs d'activité ou catégories d'entreprises ont plus fortement subi l'intensification des conditions de travail

a. Le difficile passage aux 35 heures dans les TPE et PME

La réduction du temps de travail semble s'être déroulée avec plus de difficultés au sein des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME).

Lors de son audition, M. Yves Barou, actuel président de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et ancien directeur adjoint du cabinet de Mme Martine Aubry, alors ministre chargée du travail, a ainsi reconnu que *« les PME ont rencontré des difficultés spécifiques »* à l'occasion du passage aux 35 heures.

Ces difficultés ont été confirmées par la directrice de la DARES, Mme Françoise Bouygard, qui a relevé que parmi les 28 % de salariés estimant que leurs conditions de travail s'étaient dégradées avec la mise en place des 35 heures, se trouvaient majoritairement *« des ouvriers, des femmes et des personnes travaillant dans des entreprises de moins de cinquante salariés »*.

Selon M. Yves Barou, ces difficultés résultent d'une organisation du travail *« plus complexe dans une entreprise qui n'emploie que quelques salariés ; il est très compliqué de trouver des solutions originales ; les salaires sont plus bas et les durées de travail plus élevées »*.

M. Sébastien Rouchon, membre du CJD de Paris en tant que dirigeant de l'entreprise « Rouchon Paris », une entreprise familiale qui emploie en 2014 vingt-cinq collaborateurs, a fait part de sa propre expérience à l'égard de la réduction du temps de travail, même s'il n'était pas encore dirigeant l'entreprise : *« C'est ma mère, qui dirigeait l'entreprise à l'époque, qui a réalisé de façon très volontariste le passage aux 35 heures, y voyant une avancée sociale pour l'ensemble de nos collaborateurs »*. Il a ensuite expliqué que *« comme pour beaucoup de TPE, le passage aux 35 heures a été tout à fait atypique. Il y avait alors huit collaborateurs exerçant tous, à une exception près, des fonctions différentes : une directrice, une commerciale, deux régisseurs, un comptable, un cuisinier, une hôtesse d'accueil et une femme de ménage. Impossible d'envisager, dans ce cas de figure, des créations de postes en contrepartie de la réduction du temps de travail »*.

Cette nouvelle organisation du travail a entraîné, pour la plupart des salariés de l'entreprise, une intensification des conditions de travail : *« certains ont donc dû apprendre à faire autant en moins de temps. Il a fallu se réorganiser et réaliser des gains de productivité »*. Au final, selon M. Sébastien Rouchon, le passage aux 35 heures pour ses collaborateurs *« aura été une source de stress supplémentaire, qui se conjugait avec l'arrivée de l'ère numérique et l'accélération fulgurante du rythme des échanges d'informations et du rythme de l'activité »*.

b. Les crispations liées à l'intensification des conditions de travail à l'hôpital

Dans le secteur public, les conséquences de la réduction du temps de travail sur l'organisation du travail à l'hôpital ont été particulièrement dénoncées. Malgré un plan prévisionnel de recrutement prévoyant la création de 45 000 postes non-médicaux et de 3 500 postes médicaux au niveau national, les personnels hospitaliers regrettent l'insuffisance de ces créations d'emplois, estimant qu'elle a provoqué une intensification de leurs conditions de travail.

Lors de son audition, le directeur de la DREES du ministère des affaires sociales et de la santé, M. Franck von Lenep, a présenté les résultats d'une monographie conduite en 2004 dans dix-sept établissements hospitaliers : selon cette étude, *« les salariés hospitaliers interrogés appréciaient la RTT pour leurs conditions de vie, mais regrettaient une compensation insuffisante en termes d'emplois et donc des conséquences lourdes sur le travail »*. Une seconde étude réalisée en 2006 auprès d'un échantillon de 2 700 salariés révélait que *« 46 % des personnes interrogées avait ressenti une dégradation de leur environnement de travail »*.

Selon M. Franck von Lenep, ce sentiment de dégradation des conditions de travail ne diminue pas, mais il n'a pas non plus augmenté au cours de la période récente. Citant une récente publication de la DARES, il a ainsi souligné que *« l'intensité du travail est plus forte dans la fonction publique hospitalière que dans les autres fonctions publiques ou dans l'ensemble de l'économie, mais qu'elle est restée stable entre 2005 et 2013 »*, *« la hausse de la pression datant du début des années 2000 »*.

Certes, d'autres facteurs que la réduction du temps de travail ont contribué, pour l'hôpital public, à l'intensification des conditions de travail. Il reste que les 35 heures demeurent un facteur de crispation majeur à l'hôpital, parce qu'elles ont marqué pour certains le point de départ de l'intensification des conditions de travail. Ainsi, selon le président de la Fédération hospitalière de France (FHF), M. Frédéric Valletoux : *« la réduction du temps de travail a mis les organisations sous tension »* ; *« le nombre de jours travaillés ayant diminué et l'ensemble des postes n'étant pas pourvus, les agents peuvent être rappelés pendant leurs congés, changent de planning régulièrement, réalisent des heures supplémentaires non régulées par des adaptations des organisations de soins »*.

3. L'importance du contexte dans lequel s'est opérée la RTT

La prise en considération des résultats de l'enquête « *RTT et modes de vie* », de l'enquête Sumer et des différentes vagues de l'enquête « Conditions de travail » conduit à un bilan nuancé. Dans les entreprises pionnières où les négociations ont permis de réorganiser le travail et d'embaucher, mais aussi où le soutien obtenu des collègues a été permanent, la réduction du temps de travail n'a pas entraîné de dégradation des conditions de travail, bien au contraire. En revanche, dans certains secteurs, où la RTT a été menée de manière défensive pour éviter des licenciements, ou lorsque les entreprises ont procédé sans aide, en réduisant le temps de travail par le biais de la suppression de pauses et sans nouvelles embauches, l'intensification a pu être douloureusement ressentie.

Néanmoins, il importe de bien remettre les effets des 35 heures en perspective dans l'histoire longue des conditions de travail ces trente dernières années : entre 2005 et 2013, selon l'enquête « Conditions de travail », les contraintes sur le rythme de travail se sont accrues chez les salariés. La stabilisation de l'intensité du travail observée entre les enquêtes de 1998 et 2005 apparaît ainsi comme une parenthèse dans une trajectoire ascendante entamée à la fin des années 1980. Cette nouvelle hausse semble liée au rythme accru des changements organisationnels et à la plus grande insécurité de l'emploi ressentie par les salariés.

Les salariés peu qualifiés travaillant dans des secteurs peu régulés ont pu subir une augmentation de l'intensification du travail et de la flexibilité de leurs horaires.

Les cadres témoignent pour leur part d'une attitude ambivalente à l'égard de la réduction du temps de travail, car si elle a incontestablement amélioré leurs conditions de vie hors travail, le passage aux 35 heures a fortement dégradé, pour un certain nombre d'entre eux, leurs conditions de travail.

a. Une dégradation liée à l'état du marché de l'emploi local et au pouvoir de négociation des salariés

Il ressort de l'enquête « *RTT et Modes de vie* », évoquée par Mme Françoise Bouygarde au cours de son audition, que les salariés dont les conditions de travail se sont dégradées sont plus souvent des ouvriers que des salariés appartenant à d'autres catégories socioprofessionnelles – employés, professions intermédiaires, cadres...

En effet, les ouvriers sont généralement soumis à des contraintes horaires fortes – variabilité des horaires, fixation et contrôle des horaires par l'employeur, etc. – ainsi qu'à de fortes contraintes organisationnelles – normes de production ou délais à respecter en une heure, objectifs quantifiés à respecter strictement...

L'étude montre également que les ouvriers travaillent plus souvent au sein d'entreprises ayant conclu des accords défensifs, entraînant de profonds

bouleversements organisationnels pour ces salariés : accroissement de la polyvalence (pour 54 % d'entre eux), changements de procédures, ou encore prise en charge de nouvelles tâches.

Comme l'a mis en évidence une exploitation de l'enquête « *RTT et Modes de vie* » réalisée par M. Marc-Antoine Estrade et Mme Valérie Ulrich⁽¹⁾, la dégradation des conditions de travail est particulièrement liée à la mise en œuvre de la modulation. Or, celle-ci « *s'applique ainsi aux salariés dont les horaires étaient déjà imprévisibles, alors que la réduction sous la forme d'une demi-journée par semaine ou d'une journée tous les quinze jours concerne surtout des salariés dont l'organisation du temps de travail était déjà régulière (...)* La classe des « *modulés* » est au contraire caractérisée par les femmes faiblement qualifiées, ouvrières de l'agro-alimentaire, de l'industrie des biens de consommation, ou employées non qualifiées du commerce. Ainsi, plus de la moitié des femmes occupant un emploi non qualifié appartient à cette classe. Les ouvriers de la construction y sont aussi nombreux ».

Les auteurs mettent en évidence que « *dans les entreprises où l'activité est régulière, les employeurs n'ont pas cherché à introduire des dispositifs de flexibilité des temps travaillés. Au contraire, dans les secteurs où les incertitudes et les fluctuations de la demande sont fortes, le renforcement de l'irrégularité et de l'imprévisibilité de l'organisation du temps de travail a été rendu en partie possible par une situation dégradée sur le marché du travail local. L'introduction de formes d'aménagement du temps de travail plus flexibles est fortement liée à un rapport de force défavorable aux salariés. Les employeurs peuvent faire plus facilement accepter aux salariés davantage de flexibilité des rythmes et des horaires de travail dans un contexte de fort chômage ou lorsque la préservation des effectifs de l'entreprise est en jeu. Les salariés non qualifiés pour lesquels la menace du chômage est forte, sont particulièrement concernés* ».

b. Le paradoxe des cadres au forfait jours

Depuis le passage aux 35 heures, la situation des cadres s'avère également contrastée au regard de leurs conditions de travail.

M. François Nogué, directeur général délégué « Ressources humaines » de la SNCF, a ainsi indiqué lors de son audition que le phénomène de densification des journées de travail avait été « *plus marqué chez les cadres, pour lesquels le passage aux 35 heures a été vécu comme une charge de travail supplémentaire, notamment parce qu'ils devaient gérer leur application dans un environnement réglementaire extrêmement complexe* ».

(1) Marc Antoine Estrade, Valérie Ulrich, *La réorganisation des temps travaillés et les trente cinq heures, Travail et emploi, 2002*

Le dispositif du forfait annuel en jours, instauré par la loi Aubry II du 19 janvier 2000 et modifié par la loi du 20 août 2008⁽¹⁾, est certainement en grande partie à l'origine du rapport ambigu que les cadres entretiennent à l'égard des 35 heures.

En effet, dans le cadre de ce dispositif, les salariés ne sont pas soumis aux dispositions relatives aux durées quotidienne et hebdomadaire maximales de travail, sous réserve de respecter un temps quotidien de repos de onze heures et un repos hebdomadaire de 35 heures. Le forfait jours concernerait aujourd'hui 12 % des salariés, soit un peu plus de 1,4 million de personnes ; en outre, près d'un cadre sur deux (47 %) est au forfait jours.

Il est néanmoins possible de considérer que le développement du forfait jours s'est fait à l'encontre de toute préoccupation sur les conditions de travail, dans la mesure où ce dispositif permet de s'affranchir du décompte quotidien et hebdomadaire du temps de travail, le décompte s'effectuant indépendamment du nombre d'heures effectivement travaillées dans la journée.

Le directeur de l'ANACT, M. Hervé Lanouzière, considère ainsi que les cadres au forfait jours entretiennent un rapport particulièrement ambivalent aux 35 heures.

D'un côté, le forfait jours s'est traduit pour eux *« par une disponibilité permanente, qu'ils jugent néanmoins normale au regard de leur totale liberté pour organiser leur temps de travail »*. Pour les cadres de haut niveau, le forfait jours représente également *« un signe d'appartenance au management de l'entreprise »*.

Mais en contrepartie, cette entière disponibilité du cadre à l'égard de l'entreprise se traduit par *« une grande porosité entre leur vie professionnelle et leur vie privée »* : selon l'aveu même des employeurs, *« ces cadres sont susceptibles de travailler sept jours sur sept »*. Or ces situations, relativement fréquentes selon M. Lanouzière, peuvent nuire directement à la santé des salariés.

Malgré l'intensification des conditions de travail, l'attitude des salariés à l'égard de la réduction du temps de travail est donc contrastée. Certes, ils sont soumis à de nouvelles contraintes, mais ils restent selon M. Michel Pépin *« largement attachés à la RTT surtout quand elle se traduit par des jours de repos supplémentaires »*. Il résume cette ambivalence en expliquant que les salariés *« ont souvent le sentiment d'avoir acheté du temps libre par une dégradation de leurs conditions de travail »*.

(1) Ce forfait ne s'applique pas aux cadres dirigeants, qui ne sont pas soumis à la réglementation relative au temps de travail.

B. IL CONVIENT MAINTENANT DE REPENSER LES MODALITÉS DE NÉGOCIATION ET D'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DU TEMPS DE TRAVAIL

1. Refonder la politique du temps de travail

L'intensification des conditions de travail née de la réduction du temps de travail a pu être analysée, *a posteriori*, comme l'une des limites des 35 heures. Cette observation doit être tempérée, car plus d'un salarié sur deux n'a pas ressenti de dégradation de ses conditions de travail, un quart ayant vu au contraire celles-ci s'améliorer et de surcroît, les 35 heures ont été mises en œuvre dans une époque où la dégradation des conditions de travail semble au contraire s'être stabilisée comme l'a révélé la publication des derniers résultats de l'enquête « Conditions de travail ».

Aussi le débat portant sur les effets de la réduction du temps de travail sur les conditions de travail doit-il se transformer, selon le directeur de l'ANACT : « *ce n'est plus tant la question des 35 heures qui est posée dans les entreprises que celle de l'aménagement du temps de travail et des nouvelles règles d'organisation du travail* ».

Dans cette perspective, les règles relatives au temps de travail ne seraient donc qu'un sous-ensemble de la politique d'amélioration des conditions de travail. Cela ne signifie pas pour autant qu'elles doivent être négligées, car des réponses doivent être trouvées pour endiguer la montée des risques psychosociaux et la détérioration des conditions de travail. Mais selon les propos de M. Pierre Ferracci, « *il faut revisiter le débat* » pour répondre efficacement à ces questions.

Ce point de vue est partagé par M. François Nogué, qui considère que « *l'organisation du temps de travail ne doit pas être abordée de manière dogmatique, car le sujet n'est pas tant la durée annuelle du temps de travail – pas très éloignée de la moyenne européenne – que celui de l'optimisation du temps de travail* ». Selon lui, toute politique du temps de travail doit s'efforcer avant tout d'être pragmatique.

M. Yves Struillou a pour sa part évoqué au cours de son audition le défi de la diffusion des nouvelles technologies dans la sphère professionnelle. Selon le directeur général du travail, la question qu'il convient de se poser est la suivante : « *notre droit du travail est-il toujours adapté aux conditions de travail et aux évolutions sociétales, s'agissant en particulier de la remise en cause du paradigme qui avait fondé notre législation : la coïncidence entre unité de temps et de lieu et la démarcation claire entre activité professionnelle et vie personnelle ?* ».

Il conviendrait ainsi d'envisager la question du temps de travail sous l'angle de l'amélioration des conditions de travail, comme le suggérait M. Franck von Lenep : « *les salariés ne nous disent pas spontanément vouloir travailler*

moins ou plus longtemps », en revanche, « *ils demandent à travailler mieux et autrement, et souhaitent que la concertation se développe* ».

2. Encourager et approfondir les négociations relatives aux conditions de travail

Dans le même esprit, M. Hervé Garnier, secrétaire national de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), a rappelé que « *la question de la durée du travail ne peut pas se concevoir aujourd'hui dans les mêmes termes* », en raison des mutations économiques et du monde du travail, et que « *le débat ne peut pas se réduire au curseur légal de la durée du travail* ». Au contraire, il doit « *aborder les questions du dialogue social et de l'organisation du travail, y compris la santé et les conditions de travail* ».

L'ensemble des personnes auditionnées s'accordent sur ce constat et sur la nécessité d'ouvrir un nouveau cycle de négociations, plus large et dans une optique renouvelée, sur les conditions et l'organisation du travail, comme conséquence de la réforme des 35 heures et des accords pris pour son application.

Dans une note de réflexion de janvier 2014 ⁽¹⁾, M. Michel Pépin, consultant spécialiste du travail, énumère les multiples raisons qui doivent conduire les partenaires sociaux à « *reparler du temps de travail* », démontrant ainsi que cette question revêt une nouvelle forme, puisqu'elle est désormais appréhendée comme « *un levier d'action en faveur de la qualité de vie au travail* ». L'encadré ci-après en reproduit la liste.

Pourquoi reparler du temps de travail ?

– Parce que le temps dans toutes ses composantes (durée, horaires, rythmes, variabilité; prévisibilité, degré d'autonomie dans son organisation, ...) reste une composante essentielle des situations de travail et donc un levier d'action en faveur de la qualité de vie au travail.

– Parce que le temps de travail peut avoir des conséquences fortes sur la santé et le bien-être des salariés (à travers la régulation de la charge de travail, la prise en compte de la chronobiologie, les contraintes posées sur la vie familiale et sociale, ...).

– Parce que l'articulation des contraintes collectives de l'organisation et des attentes individuelles des salariés est de plus en plus complexe, mais en même temps est une condition de la performance servicielle.

– Parce que l'imbrication des sphères du travail et du hors-travail pose des problèmes nouveaux très peu pris en compte aujourd'hui.

– Parce que les approches du temps de travail en forfait jours sont mal maîtrisées aujourd'hui dans les entreprises, alors même que des décisions de justice obligent à réfléchir à la façon de les gérer.

– Parce que la parole doit être donnée aux salariés sur un sujet qui les concerne au premier chef.

(1) « *Et si on reparlait (autrement) du temps de travail ?* », Note de réflexion, M. Michel Pépin, janvier 2014.

– Parce que l’organisation du travail et du temps doit être réappropriée par les partenaires sociaux comme sujet fondamental du dialogue social.

– Parce que le développement des outils de communication transforme le rapport entre temps et travail.

– Parce que la diversification des formes d’emploi autres que le CDI (temps partiel, intérim, portage salarial, télétravail, ...) interroge également ce rapport entre temps et travail.

Source : « *Et si on reparlait (autrement) du temps de travail ?* », Note de réflexion, M. Michel Pépin, janvier 2014

Pour toutes ces raisons, M. Michel Pépin estime qu’« *il est temps d’ouvrir la réflexion sur toutes les dimensions de l’organisation du travail* ». Ce constat est partagé par M. Hervé Lanouzière, directeur général de l’ANACT, qui a indiqué lors de son audition qu’il fallait sortir de la situation actuelle « *au profit d’une logique de dialogue professionnel permettant d’élaborer de nouveaux compromis* ».

C’est tout l’enjeu de l’accord national interprofessionnel (ANI) du 19 juin 2013 sur la qualité de vie au travail, et des suites qui lui seront données par les branches et les entreprises.

a. L’accord national interprofessionnel sur la qualité de vie au travail

En effet, signe de la nouvelle transversalité accordée à la question du temps de travail, abordée aujourd’hui sous l’angle élargi des conditions de travail, l’ANI du 19 juin 2013 vise à répondre à trois besoins :

– concilier satisfaction des salariés et optimisation des résultats, la qualité du travail étant identifiée comme un facteur de performance et de compétitivité des entreprises ;

– approcher de façon globale différents thèmes de négociation (le temps de travail, la pénibilité, l’emploi des seniors, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, etc.) ;

– développer un regard plus positif sur le travail et les conditions de travail, sans pour autant nier l’existence de risques psychosociaux.

L’ANI affirme ainsi que la performance d’une entreprise repose à la fois sur des relations collectives constructives et sur une réelle attention portée aux salariés et à la qualité de leurs conditions de travail. En conséquence, la compétitivité des entreprises passe notamment par leur capacité à améliorer la qualité de vie au travail, en agissant sur : l’information partagée au sein de l’entreprise, les relations de travail, les relations sociales – construites sur un dialogue social actif, – les modalités de mise en œuvre de l’organisation du travail, le contenu du travail, l’environnement physique, la réalisation et le développement personnel, la possibilité de concilier vie professionnelle et vie personnelle et enfin, le respect de l’égalité professionnelle.

À titre expérimental, l'ANI prévoit que les partenaires sociaux examinent, au niveau de l'entreprise ou de la branche, la possibilité de mettre en place une négociation unique sur la qualité de vie au travail, qui pourra regrouper toutes celles qui, prises parmi les différentes négociations obligatoires, relèvent de la démarche de qualité de vie au travail, sans remettre en cause le contenu des obligations concernées.

Cette démarche a donc comme ligne directrice de ne plus appréhender séparément les sujets, de ne plus multiplier les approches cloisonnées en matière de conditions de travail, mais de redonner une cohérence globale en adoptant une approche intégrée. L'avantage d'une telle méthode est de ne pas remettre en cause les politiques publiques sectorielles volontaristes, tout en permettant aux entreprises d'organiser la façon dont elles vont y répondre en les articulant de manière réfléchie selon leur taille, leur marché et leur contexte.

Par ailleurs, l'ANI revitalise les « *espaces de discussion* » ou « *espaces d'expression* », reconnaissant ainsi un cadre de concertation situé entre la consultation et la négociation. La question des risques psychosociaux et des mesures de prévention développées en la matière, transparaît dans cette demande faite aux entreprises de conduire des initiatives favorisant l'expression des salariés sur leur travail, afin de faciliter le dialogue direct entre les salariés et leurs encadrants. L'accord prévoit en effet que « *les restitutions issues des espaces d'expression peuvent fournir à l'employeur des éléments de réflexion sur, d'une part, d'éventuelles évolutions de l'organisation du travail tournées vers davantage d'autonomie et d'autre part, sur le rôle et les moyens du management* ».

Par ses différentes caractéristiques, l'ANI du 19 juin 2013 marque donc une nouvelle étape vers une conception intégrée de la négociation collective. Sa déclinaison concrète pourrait donner lieu à un fort renouveau du dialogue social, si les organisations syndicales et patronales décident de s'en saisir activement.

b. Choisir un niveau de négociation adapté

Au préalable, se pose toutefois la question du niveau de négociation à retenir pour relancer le dialogue social sur le temps et les conditions de travail. Comme l'a souligné M. Franck Morel, avocat, ancien directeur adjoint du cabinet de M. Xavier Bertrand, ministre du travail, « *la principale question posée est cependant relative au bon niveau d'intervention : l'entreprise, la branche ou la négociation directe* ».

Les personnes auditionnées apparaissent, à ce sujet, très divisées : une partie d'entre elles se prononce pour une négociation de branche, et une autre milite en faveur de la **négociation d'entreprise**.

Ainsi, d'après M. Franck Mikula, secrétaire national à l'emploi et à la formation de la CFE-CGC, en raison de la grande complexité des règles relatives au temps de travail, « *les acteurs de l'entreprise ne sont pas en mesure d'en appréhender l'ensemble de manière exhaustive et efficace* ». Il propose donc que

« sur les sujets que le législateur n'aura pas tranchés, la branche puisse de nouveau imposer certaines dispositions, notamment en matière de santé, de rémunération et de conciliation des temps de vie ».

M. Hervé Garnier partage ce point de vue : il a, en effet, affirmé qu'« il importe aujourd'hui de trouver des équilibres nouveaux tenant compte des évolutions du travail » et que « la négociation de branche peut y contribuer ».

À l'inverse, M. Jean-Luc Bérard, directeur des ressources humaines de Safran, estime qu'« il faudrait vraiment que les entreprises puissent, à partir d'un socle incompressible de temps de travail, discuter de l'aménagement de périodes en fonction de l'activité de l'entreprise, qu'elles aient la capacité d'organiser le temps de travail ». De même, M. Jean-François Pilliard, vice-président du MEDEF en charge du pôle social, considère que la « voie pertinente » à suivre serait de « donner la possibilité aux chefs d'entreprise de négocier avec les représentants du personnel des adaptations en agissant sur les leviers que sont la durée, l'aménagement et l'organisation du travail ainsi que l'emploi ».

M. Michel Didier, président de Coe-Rexecode, préconise également de « réintégrer la durée du travail dans la négociation sociale au niveau de l'entreprise », à l'instar de M. Gilles de Robien, ancien député, ancien ministre, délégué du Gouvernement français à l'OIT, selon qui « l'accord dans l'entreprise doit être toujours privilégié », M. Guillaume Noël, directeur du développement social du groupe Eram, qui juge que « le dialogue social au sein des entreprises serait encore la meilleure voie », et M. Maxime Cabon, dirigeant de Secma-Cabon, membre du CDJ de Paris, qui se prononce pour un système qui « laisse toute sa place au dialogue au sein des petites sociétés ».

Toutefois, la voie de l'accord d'entreprise suscite de vives oppositions, beaucoup plus que celle de l'accord de branche.

Ainsi, M. Guillaume Duval, rédacteur en chef de la revue *Alternatives économiques*, a affirmé que « si ce pouvoir est laissé aux entreprises, nous entrerons forcément dans une logique de moins-disant social et de disparition des acquis sociaux. Dans la logique d'une entreprise, la concurrence menace forcément, et il est inéluctable de demander aux salariés d'accepter des sacrifices ».

De même, M. Pierre Ferracci, président du groupe Alpha, a rappelé « qu'ils s'élaborent à l'échelle nationale, de la branche ou de l'entreprise, les bons accords se nouent avec des forces équilibrées. Vous ne pouvez évacuer d'un trait de plume la situation française : le mouvement syndical est faible, surtout dans les petites entreprises, et les rapports de force sont déséquilibrés. Si vous laissez à chaque entreprise le soin de définir toutes ses normes de temps de travail, en mettant simplement quelques garde-fous, nous allons observer des situations extrêmement dégradées, marquées par une très forte intensification du travail ».

Certains intervenants ont, par ailleurs, mis en avant une autre option : celle du **dialogue social territorial**. M. Hervé Garnier a, par exemple, indiqué que la porosité actuelle des frontières entre le temps de travail, le temps social et le temps familial, justifie « *que le dialogue social territorial s’empare de la question* », car « *certains enjeux territoriaux (...) ont des répercussions sur la qualité du travail et constituent des sujets qui concernent l’ensemble de la cité* », tel que le temps de transport.

Dans tous les cas, la relance du dialogue social suppose, en premier lieu, une amélioration de l’architecture des **branches**. En effet, selon M. Philippe Vivien, directeur général d’Alixio et ancien directeur des ressources humaines d’Areva, il s’agit de « *l’espace de solidarité* » entre grandes et petites entreprises et, par conséquent, les branches doivent correspondre « *réellement à des filières industrielles, afin d’avoir un vrai lien entre économie et innovation* ».

Or, de l’avis général, celles-ci ne remplissent pas ce rôle et apparaissent aujourd’hui beaucoup trop nombreuses. Mme Michèle Chaix, membre de la direction confédérale de la CGT, a ainsi souligné la nécessité de « *revoir l’organisation des branches* », en citant l’exemple du secteur du commerce et des services, qui « *en comporte quatre-vingts* » et où l’on « *dénombrer cent vingt conventions collectives* ».

Ce travail de réorganisation des branches se trouve actuellement en cours. M. Yves Struillou, directeur général du travail, a, en effet, rappelé que la redéfinition du paysage conventionnel constitue « *l’un des axes majeurs de l’action de la direction générale du travail* » : « *les branches conventionnelles doivent vivre, ce qui n’est pas le cas de beaucoup d’entre elles aujourd’hui* », car « *si le droit renvoie à une négociation qui se révèle inexistante, il devient vide* ».

La relance du dialogue social suppose, en second lieu, une amélioration de la présence des syndicats en entreprises. En effet, pour M. Yves Barou, ancien directeur adjoint du cabinet de Mme Martine Aubry, ministre chargée du travail, si « *la bonne méthode consiste à afficher une volonté, une feuille de route, et à proposer une négociation* », il faut garder à l’esprit que « *la moitié des salariés travaillent dans des entreprises où il n’y a pas de dialogue social* ». Selon lui, « *c’est tout l’objet de la négociation actuelle sur la simplification du dialogue social dans les entreprises et l’amélioration de la représentation des salariés* », dont il espère qu’elle réussira à « *parvenir à un compromis historique sur ce sujet* ».

3. Satisfaire des demandes variées

De manière surprenante, le concept de « flexibilité » du temps de travail n’apparaît pas réhibitoire pour la plupart des salariés. Sous réserve de deux conditions : cette flexibilité doit s’accompagner d’un cadre juridique afin d’éviter les dérives; elle doit également s’accompagner de contreparties pour le salarié.

Comme l'a indiqué M. Hervé Lanouzière, directeur de l'ANACT, lors de son audition : *« les salariés ne sont pas réfractaires à la flexibilité, ils ne rechignent pas à faire beaucoup d'heures s'ils bénéficient de contreparties, mais l'important pour eux – comme pour les employeurs – est d'avoir un cadre sécurisé »*. Il a ajouté que *« les gens sont prêts à accepter les souplesses et les contraintes de l'entreprise si les règles sont fixées à l'avance. L'employeur et le salarié doivent savoir ce qu'ils ont le droit de faire »*.

Cette constatation semble traduire une nouvelle tendance de l'organisation du travail, ce qu'a confirmé M. Boris Karthaus, représentant du syndicat IG-Metall, au cours de son audition. Évoquant une étude conduite en 2013 auprès de 500 000 salariés, il notait que *« 63 % des salariés estiment, malgré les 35 heures, travailler en réalité plus longtemps. Ils sont d'ailleurs 29,7 % à vouloir travailler au-delà de 35 heures, et même 2,1 % à souhaiter travailler plus de 40 heures. (...) En outre, 22 % des salariés interrogés affirmaient travailler en dehors des horaires réguliers, par exemple le week-end, et 12 % le faire grâce à des ordinateurs ou téléphones portables »*.

Selon M. Karthaus, *« l'enseignement le plus intéressant [de cette étude], qui a suscité l'étonnement jusqu'au sein du syndicat, est que 40 % des salariés interrogés estiment que cette flexibilité ne constitue pas un problème grave, dès lors que l'aménagement repose sur la réciprocité, c'est-à-dire que l'on prend aussi bien en considération les besoins des entreprises que ceux des salariés »*.

En résumé, selon les propos de M. Karthaus, la flexibilité des horaires est relativement bien acceptée *« s'il y a réciprocité »*, mais il regrette que cette dernière soit *« généralement insuffisante »*.

Les compensations offertes aux salariés ou le cadre juridique étant parfois considérés comme insuffisamment protecteurs, des points d'achoppement subsistent dans l'organisation du temps de travail.

a. L'exemple de la journée de douze heures à l'hôpital

À l'hôpital, l'un des débats qui anime régulièrement les concertations relatives à l'organisation du temps de travail est la journée de douze heures.

Le président de la FHF, M. Frédéric Valletoux, a rappelé au cours de son audition les paramètres de ce débat : *« l'on voit se développer aujourd'hui des modalités horaires allant d'organisations du travail en sept heures à des cycles de douze heures. La mise en place de l'horaire dérogatoire de douze heures doit obéir à un formalisme strict, mais permet le cas échéant de répondre à des organisations de soins spécifiques – réanimation, urgences, activités chirurgicales, etc. Depuis quelques années, plusieurs établissements sont enclins à étudier cette possibilité organisationnelle pour un plus grand nombre d'activités, y compris dans le secteur médico-social »*.

Parce qu'elle permet de disposer de davantage de jours de repos, la demande est souvent émise « *par les soignants eux-mêmes* » selon M. Frédéric Valletoux. Pour ceux qui souhaitent en bénéficier, la journée de douze heures contribue ainsi à un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée, en permettant de condenser le temps de travail sur trois journées dans la semaine.

Au cours d'une rencontre avec les partenaires sociaux représentés à l'établissement public de santé de Ville-Evrard (93), ces derniers, qui demeurent majoritairement opposés sur le principe à la mise en place de la journée de douze heures, ont reconnu que cette organisation du travail pouvait être sollicitée plus particulièrement par les femmes. Ces dernières considèrent en effet, notamment lorsqu'elles s'occupent seules de leurs enfants – les familles monoparentales sont particulièrement nombreuses en Île-de-France – que la journée de douze heures, bien qu'elle soit éprouvante, leur permet de mieux concilier leur vie de famille avec un emploi à temps plein.

Selon M. Hervé Lanouzière, directeur de l'ANACT, cette démarche visant à garantir davantage de flexibilité aux actifs qui en formulent le désir n'est pas problématique en soi ; elle peut le devenir en revanche lorsque cette flexibilité a des répercussions directes sur la santé des salariés, ou sur la qualité des soins délivrés dans le cadre de l'hôpital : « *si certains salariés demandent à faire trois fois douze heures, le dépassement des maxima est nocif pour la santé, sans compter qu'il peut avoir des conséquences sur la qualité du service, ou des soins dans les hôpitaux, car les inattentions peuvent conduire à des accidents* ».

Il considère par conséquent qu'il est nécessaire de prévoir des garde-fous juridiques afin que les arrangements nés de la concertation entre les partenaires sociaux, les employeurs et les salariés ne créent pas de dérives : « *ces arrangements ne doivent pas prévoir le dépassement des durées maximales, sur lesquelles il ne faut pas transiger pour préserver la santé des salariés* ».

b. Le forfait jours

Le forfait jours instauré à la suite de la mise en place des 35 heures est tout aussi emblématique de l'ambiguïté qui existe entre une volonté de disposer de davantage de flexibilité tout en garantissant un cadre de protection minimale au salarié.

Selon M. Franck Morel, ancien directeur adjoint de cabinet de M. Xavier Bertrand, alors ministre du travail, cet outil « *répond donc indéniablement à un véritable besoin de souplesse des entreprises* ».

La difficulté de trouver un équilibre entre flexibilité et protection des cadres au forfait a suscité un contentieux abondant. En effet, deux organisations représentatives des salariés, le CFE-CGC et la CGT, considérant que le dispositif du forfait en jours ne garantissait pas une durée de travail raisonnable, ont présenté des recours devant le comité européen des droits sociaux (CEDS). Le CEDS a fait droit à ces recours à trois reprises en 2001, 2004 et 2010, en considérant que le

forfait jours était contraire à la Charte sociale européenne, dont le premier paragraphe de l'article 2 dispose que le travail journalier et hebdomadaire doit respecter une durée « *raisonnable* ».

Lors de son audition, M. Yves Struillou, a rappelé que, dans un arrêt de principe du 29 juin 2011, la Cour de cassation n'avait pas censuré en tant que tel le dispositif du forfait jours. Toutefois, la Haute Cour a rappelé à cette occasion qu'en vertu du premier paragraphe de l'article 17 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, les États membres de l'Union européenne ne pouvaient déroger aux dispositions relatives à la durée du travail que « *dans le respect des principes généraux de la protection, de la sécurité et de la santé des travailleurs* ». La Cour a donc posé le principe que toute convention de forfait en jours devait être prévue par un accord collectif dont les stipulations assurent la garantie du respect des durées maximales de travail ainsi que des repos journaliers et hebdomadaires.

Cette jurisprudence s'ajoute aux garanties supplémentaires apportées par la loi du 20 août 2008, qui prévoyait l'organisation obligatoire par l'employeur d'un entretien annuel individuel avec chaque salarié ayant conclu une convention de forfait en jours sur l'année. En outre, en vertu de l'article L. 3121-47 du code du travail, un salarié au forfait jours peut saisir le juge judiciaire s'il estime que sa rémunération est manifestement sans rapport avec les sujétions qui lui sont imposées.

L'articulation entre flexibilité de l'organisation du temps de travail et protection des salariés semble avoir trouvé par cette jurisprudence un certain équilibre. C'est ce qu'estiment la doyenne de la chambre sociale de la Cour de cassation et le conseiller Philippe Florès dans le commentaire d'arrêt de la décision, qui selon eux : « *trouve un point d'équilibre entre la flexibilité voulue par le législateur, qui inspire le forfait en jours, et les limites nécessaires résultant des exigences de sécurité de nature à la fois constitutionnelle et européenne* » ⁽¹⁾.

Mais au cas par cas, il revient à chaque salarié et à chaque employeur de veiller, par la concertation, à maintenir cet équilibre.

c. L'organisation du temps de travail à l'heure des nouvelles technologies

Un dernier exemple de l'équilibre à trouver entre, d'une part, la flexibilité de l'organisation et de la durée du travail et, d'autre part, la protection des salariés, peut être illustré par les réflexions relatives à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication au sein de l'entreprise.

Mme Isabelle Saviane a parfaitement posé le problème au cours de son audition par la commission d'enquête : il est apparu « *un effet que nous n'avons pas anticipé, qui concerne surtout les cadres : l'intrusion du travail à la maison. Cela constitue une nouvelle donne, avec des demandes de connexion informatique*

(1) *Semaine sociale Lamy, 4 juillet 2011*

entre bureau et domicile. Alors qu'on cherchait à favoriser un meilleur équilibre entre vie privée et vie professionnelle, on a en définitive, pour certains, abouti au contraire et transféré partiellement le bureau à la maison. De ce fait, le contrôle du temps de travail qui nous a été demandé en 2001 devient hors de portée ».

En l'absence de cadre juridique définissant précisément les règles relatives à l'utilisation des outils informatiques, les réponses apportées par les employeurs relèvent le plus souvent du cas par cas.

Ce qui ne soulève pas nécessairement de difficultés, selon M. Yves Barou, ancien directeur adjoint du cabinet de Mme Martine Aubry, alors ministre chargée du travail. À la question de savoir s'il faut encadrer la déconnexion des outils informatiques, sa réponse est sans appel : *« à mon avis, cela relève de la culture d'entreprise, de codes de bonnes pratiques négociés et non pas de la législation ».*

Citant en guise d'illustration *« une grande entreprise où les ordinateurs sont bannis des réunions, une autre où les réunions ne peuvent pas commencer après dix-huit heures »*, M. Barou plaide en faveur de davantage de souplesse pour les entreprises : *« par pitié, laissez les entreprises régler ces problèmes par la négociation de codes de bonne conduite dans l'entreprise ! ».*

De fait, certaines entreprises ont d'ores et déjà entrepris d'encadrer ces pratiques. À titre d'illustration, dans une réponse adressée à une question de votre rapporteure, la Direction générale du travail mentionne l'accord sur la qualité de vie au travail signé le 4 février 2014 au sein du groupe Thalès, qui prévoit un droit à la déconnexion et rappelle que les outils nomades, qui ne doivent être octroyés qu'aux seuls salariés en ayant réellement besoin dans l'exercice de leur mission, *« n'ont pas vocation à être utilisés pendant les périodes de repos du salarié ».*

Mais laisser à l'entreprise le soin de traiter de ces questions, qui parfois la dépassent, n'est pas toujours souhaitable selon le directeur de l'ANACT, M. Hervé Lanouzière. À propos du télétravail, ce dernier estime que *« s'il est abordé sous l'angle de l'arrangement individuel et non des modalités d'organisation, il générera des injustices organisationnelles car tous les salariés ne pourront pas en bénéficier ».* Il considère que la question du télétravail doit *« avant tout, être envisagée sous l'angle de l'organisation, et non des petits arrangements individuels entre employeurs et salariés ».*

Aussi, dans certains secteurs d'activité, la question de la déconnexion a été traitée au niveau de la convention collective. La Direction générale du travail a ainsi évoqué deux accords sur les forfaits jours en date du 11 décembre 2012, conclus dans la branche des employés, techniciens et agents de maîtrise des travaux publics et dans celle des cadres du bâtiment, qui rappellent l'obligation d'assurer le droit au respect du temps de repos et de la vie privée, en faisant un usage limité des moyens de communication technologiques. Dans le même ordre d'idées, l'avenant du 31 janvier 2014 portant révision de la convention collective de la bijouterie, joaillerie et orfèvrerie prévoit que les *« titulaires de conventions*

de forfait en jours et leurs employeurs veilleront à ne pas utiliser ou faire utiliser les moyens de communication informatique à leur disposition pendant les temps impératifs de repos ».

CONCLUSION

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 à 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 XIX^e 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.

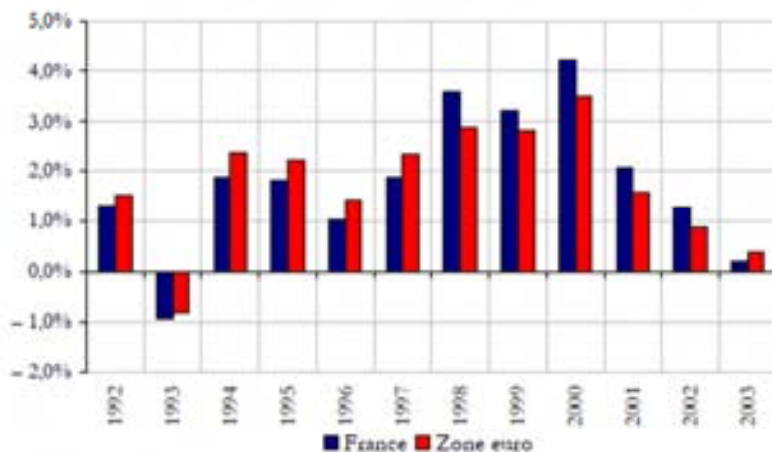
1. Des résultats économiques et sociaux reproductibles ?

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.

Graphique 2 : croissance du PIB



Source : Eurostat

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 XX^e 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. À 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.

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*

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

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

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 à 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, servies par une information objective et de qualité, – et c'est à quoi le rapport présent souhaiterait avoir contribué.

TRAVAUX EN COMMISSION

La Commission examine le présent rapport au cours de sa séance du 9 décembre 2014.

M. le président Thierry Benoit. Je vous souhaite la bienvenue pour cette réunion finale de notre commission d'enquête.

Je dois avant tout présenter les excuses de Christophe Cavard, Damien Abad et Guénaël Huet, qui ne peuvent être parmi nous ce matin.

Nous avons achevé nos travaux le 27 novembre dernier, avec une semaine bien chargée comportant cinq auditions. Plus de temps aurait sans doute été nécessaire, mais le programme a déjà été bien rempli, surtout depuis le début du mois de septembre. Au total, nous aurons mené trente-sept auditions et entendu près de quatre-vingts personnes, et je remercie les fidèles de nos travaux.

Une délégation de la Commission est allée en Allemagne, et notre rapporteure a visité un hôpital en région parisienne

Le projet de rapport de la rapporteure était disponible, comme prévu, pour une lecture sur place, suivant l'usage, les mercredi 3, jeudi 4 et vendredi 5 décembre. Plusieurs membres sont venus le consulter.

Nous avons, par ailleurs, reçu des contributions écrites de plusieurs membres de la Commission : Kheira Bouziane, Jacqueline Fraysse au nom du groupe GDR, Jean-Pierre Gorges et Pierre-Alain Muet. Elles seront incluses dans le rapport et figurent dans la version qui vous a été distribuée. J'ai moi-même proposé une contribution, en tant que président de la Commission et initiateur de sa création.

Aujourd'hui, notre séance finale se déroule à huis clos, ce qui va sans doute contribuer à la sérénité de nos débats.

Mme Barbara Romagnan, rapporteure. Je voudrais d'abord vous faire part de l'émotion et de la joie que je ressens en vous présentant ce rapport. Je remercie tous ceux qui y ont participé de façon assidue et, d'une façon générale, tous ceux avec qui j'ai eu des échanges.

Cette commission d'enquête a été créée à l'initiative de l'UDI et adoptée à l'unanimité des groupes. Elle s'est tenue dans un esprit constructif, avec la volonté de dégager des données objectives mais aussi la conscience que des divergences

pouvaient s'exprimer compte tenu de nos positions respectives sur l'échiquier politique. Le temps nous a manqué. Un mois de plus aurait sans doute été nécessaire pour que nous puissions avoir davantage d'échanges sur le rapport.

Le choix des visites que nous avons effectuées s'est porté sur un hôpital, car la question de l'hôpital avait été identifiée comme requérant une attention particulière, et sur un pays voisin, car il est parfois utile d'avoir un regard vers l'extérieur. Nous avons retenu l'Allemagne pour sa proximité géographique, mais aussi parce que c'est un pays auquel nous nous comparons très souvent. C'est aussi le premier à avoir mis en place une forme de réduction du temps de travail (RTT).

Les auditions auxquelles nous avons procédé ont toutes été utiles à notre réflexion, les points sur lesquels nous étions en désaccord revenant régulièrement dans les échanges. Je pense notamment au niveau pertinent de la négociation : tout le monde était d'accord pour dire que la loi ne peut pas décider de tout, mais les opinions étaient divergentes sur l'entreprise ou la branche comme niveau de la négociation. Il en a été de même pour l'opportunité de compter ou non le temps partiel dans le temps de travail ainsi que pour l'évaluation des coûts, nets ou bruts, des 35 heures.

Permettez-moi un petit rappel historique.

Depuis le siècle dernier, le temps de travail a connu une forte baisse : alors que l'on travaillait près de 2 900 heures par an en 1870, cent vingt ans plus tard, le temps de travail a été quasiment divisé par deux, à environ 1 600 heures. Cette réduction a d'abord bénéficié aux femmes et aux enfants, au titre de la santé et de leur minorité, d'abord en Angleterre, avec la révolution industrielle, puis dans les autres pays, notamment en France.

Dès 1919, l'Organisation internationale du travail (OIT) a prévu une journée de huit heures et des semaines limitées à quarante-huit heures, d'abord dans l'industrie et les mines, puis, au début des années 30, dans les commerces et les bureaux. Cela ne veut pas dire que le dispositif ait été appliqué partout. Aujourd'hui encore, ces normes sont mieux respectées dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. En Asie-Pacifique, par exemple, les semaines peuvent excéder 60 heures.

Lorsque l'on parle de réduction du temps de travail, il faut toujours indiquer s'il s'agit de la durée légale, effective, annuelle ou collective, même si les limites dues aux définitions n'invalident pas les comparaisons internationales : la comptabilisation des heures ne se fait pas toujours de la même façon.

La question de la part du temps partiel est aussi très importante. En France, 18 % de salariés travaillent à temps partiel, ce qui est bien au-dessous de la moyenne européenne, laquelle se situe aux alentours de 26 %. Le temps partiel est, par ailleurs, inégalement réparti entre les hommes et les femmes. En France, 6 à 7 % des hommes travaillent à temps partiel, contre une femme sur trois. Autre

spécificité française, la durée hebdomadaire du temps partiel est plus élevée que dans les autres pays d'Europe, soit en moyenne 23 à 24 heures.

À l'exception notable de la loi Robien en 1996, la mise en place, en France, de la réduction du temps de travail sans baisse des salaires a été surtout le fait de majorités de gauche. Les lois Aubry ont accompagné la réduction du temps de travail avec une compensation financière par l'État. Le passage à 1 600 heures s'est fait en deux lois, la première incitant les partenaires sociaux à négocier, la seconde fixant plus précisément les modalités de la RTT. La fonction publique a fait l'objet d'efforts spécifiques. La politique de réduction du temps de travail a été interrompue à partir de 2002, au profit d'une incitation à recourir aux heures supplémentaires.

Nous disposons de données sur le coût du travail et sur la compétitivité, mais il ne faut pas oublier la difficulté de mesurer le temps de travail, les données incomplètes et le fait, très important, qu'après 2002, il n'y a plus eu d'évaluation des lois Aubry.

La Commission d'enquête nous a permis de nous mettre d'accord sur un certain nombre de points, et d'abord sur le nombre de créations d'emplois, sans précédent, évalué à 350 000, sachant qu'entre 1997 et 2002, 2 millions d'emplois ont été créés, à mettre en regard des 3 millions créés au cours du siècle précédent. Certes, c'était une période de croissance forte, ce qui contribue à expliquer la diminution du chômage. Néanmoins, avant et après la mise en place des 35 heures, la croissance dans la zone euro était sensiblement la même, soit 2,2 %. Elle atteignait 2,5 % pendant la période des 35 heures, et la croissance mondiale était beaucoup plus importante avant et après la mise en œuvre des 35 heures. Sur la période, la population active a augmenté de plus d'un million, passant de 25,5 millions à 26,6 millions. Les créations d'emplois ont été telles qu'elles ont pu à la fois absorber l'augmentation de la population active et faire baisser le chômage.

Cette commission d'enquête a donné lieu à plusieurs controverses.

S'agissant du coût du travail, nombre d'entre nous étaient d'accord pour reconnaître les créations d'emplois, mais considéraient qu'elles avaient eu un impact trop important en termes de coût du travail ou de compétitivité. C'est surtout sur ce point qu'ont porté nos désaccords.

L'augmentation du coût du travail dont est accusée la RTT n'est absolument pas vérifiée. Elle a été évitée notamment à cause du gel relatif des salaires pendant dix-huit mois en moyenne et par l'annualisation et la réorganisation du travail rendues possibles, l'annualisation permettant de limiter fortement le recours aux heures supplémentaires. Des réorganisations ont pu être utilement opérées, notamment dans l'industrie, où le matériel a pu être davantage utilisé sans avoir à investir un euro supplémentaire. Le taux d'utilisation des

machines, en moyenne de 50 heures par semaine, est passé à 55 heures, soit une augmentation de 10 %.

La perte de compétitivité est un des arguments principaux des opposants aux 35 heures, qui s'appuient sur la dégradation du solde extérieur de la France, constatée à partir de 2003. Cette critique repose avant tout sur une simple concomitance qui ne suffit pas à expliquer les causes de cette dégradation, car la compétitivité ne repose pas exclusivement sur le coût. La compétitivité de l'Allemagne, pendant très longtemps, ne reposait pas d'abord sur le coût, mais sur la qualité puisque ses produits étaient chers. On peut aussi estimer que c'est au moment où les 35 heures ont été détricotées que notre solde extérieur s'est dégradé.

En 2011, les organisations syndicales et patronales ont fait un diagnostic partagé de cette perte de compétitivité et ont considéré qu'il n'y avait qu'un lien très faible avec la réduction du temps de travail. Le coût horaire du travail ne suffit pas à juger de la compétitivité, qui dépend aussi de la productivité. Le coût du travail en soi n'a pas de sens, il n'en a que s'il est mis en balance avec la valeur créée. Un travail qui coûte cher mais qui crée beaucoup de valeur ne fait pas baisser la compétitivité. À l'inverse, un travail qui n'a qu'un faible coût et qui crée peu de valeur peut la faire baisser.

S'agissant toujours de la compétitivité, entre 1998 et 2002, on a constaté une baisse des coûts salariaux unitaires. Le coût du travail a plus baissé en Allemagne qu'en France au cours des quinze dernières années, mais c'est quasiment le seul pays en Europe ; malgré les 35 heures, le coût du travail a moins augmenté en France que dans les autres pays de l'Union. Par ailleurs, les 35 heures n'ont pas entraîné de changement dans le partage de la valeur ajoutée et notamment le taux de marge des entreprises.

Les comptes des entreprises n'ont pas été dégradés. Les taux de marge sont restés stables de 1998 à 2003, alors qu'ils ont baissé en Allemagne jusqu'en 2001, avant de remonter. Le coût salarial global pour les entreprises, à hauteur de 12 milliards d'euros environ, a été largement compensé par 10,5 milliards d'aides de l'État, sans oublier la flexibilité et l'annualisation.

Les gains de productivité n'ont en revanche pas pu compenser la forte appréciation de l'euro à partir de 2002. L'économie italienne, qui n'a pas mis en place de réduction du temps de travail, a subi la même évolution. Un euro valait 0,9 dollar en 2000, contre 1,6 dollar en 2008, induisant un énorme choc de compétitivité dont ont pâti tous les pays européens, sauf l'Allemagne. Cela étant, c'est l'Allemagne qui est l'exception, pas la France à cause des 35 heures. Cette exception peut s'expliquer par le fait que l'Allemagne a abaissé son coût du travail avec les lois Hartz dès 2004, ce qui lui a donné un avantage comparatif par rapport aux autres pays.

On peut néanmoins s'interroger sur la responsabilité des autres pays. Si tous les pays avaient procédé ainsi, l'avantage comparatif de l'Allemagne aurait été moindre mais c'est une lourde responsabilité, car ce sont des pays où le PIB par habitant est beaucoup plus faible, et les conséquences sociales auraient pu être graves. En outre, depuis la guerre, l'Allemagne a été habituée à réévaluer le mark, donc à être compétitive sur d'autres aspects que le coût, même si, en l'occurrence, elle a cumulé les deux formes d'effort de compétitivité, coûts et hors coûts.

La réduction du temps de travail a eu un coût modéré pour les finances publiques. Si l'on tient compte des effets induits, le coût net des lois Aubry ne s'élève qu'à 2,5 milliards d'euros. C'est là un autre débat que nous avons eu. Faut-il tenir seulement compte des montants des cotisations qui n'ont pas été perçues du fait des baisses de cotisations ou de charges ? Ou bien faut-il compter avec le retour sur investissement ? Certes, il y a des cotisations sociales et des rentrées fiscales en moins, mais c'était la contrepartie de la réduction du temps de travail, avec l'annualisation. En retour, il y a eu des rentrées supplémentaires grâce aux cotisations plus importantes liées à l'arrivée de nouveaux cotisants, à la hausse de l'activité des entreprises, à la hausse de la consommation des ménages et à la diminution des indemnités de chômage qui n'avaient plus lieu d'être versées.

Le temps de travail et les effectifs dans les fonctions publiques ont été peu modifiés. Dans la fonction publique d'État, notamment, la RTT a été l'occasion d'une remise en ordre des heures supplémentaires et des autorisations d'absence, d'une mise en conformité avec la législation européenne. Elle a ouvert la possibilité d'homogénéiser les règles entre les différents salariés. Le coût des 35 heures n'y a été estimé à 2,5 milliards d'euros, dont 1,8 milliard pour la fonction publique hospitalière.

Dans la fonction publique territoriale, la réduction du temps de travail a été pratiquée avant que le cadre général de mise en œuvre des 35 heures dans la fonction publique soit stabilisé. Elle a pu aller jusqu'à 32 heures, mais nous manquons de données sur les collectivités territoriales.

À l'hôpital, elle a été difficile. Le Premier ministre Lionel Jospin nous a rappelé qu'elle n'était pas prévue initialement, mais qu'il y avait eu une forte revendication de la part des représentants du personnel et qu'il avait paru légitime qu'ils puissent aussi bénéficier de la réduction du temps de travail. Or les difficultés dans l'hôpital étaient déjà importantes avant les 35 heures, en termes d'organisation et de manque de personnel. Lionel Jospin a dit ne pas regretter de les avoir étendues à l'hôpital, mais qu'il aurait fallu attendre un peu plus longtemps, au moins le temps de former des infirmières et des médecins. D'autres décisions ont contribué à complexifier la vie à l'hôpital après les 35 heures. Malgré tout, elles ont permis de recruter près de 45 000 personnels.

Dans la fonction publique d'État, 4 643 postes ont été créés, pour un coût de 600 millions d'euros.

Quant aux entreprises publiques, nombre d'entre elles pratiquaient déjà les 35 heures. Elles se sont adaptées aux lois Aubry, avec un coût limité. Nous avons entendu la SNCF sur cette question. Elles ont pu faire des économies grâce à la modération salariale et au non-paiement d'heures supplémentaires grâce à l'annualisation. Sur ce dernier point, toutefois, nous n'avons pas pu obtenir de chiffres précis.

Les 35 heures ont imprimé une dynamique très forte sur la négociation collective. Si la négociation était une obligation, il n'en reste pas moins qu'elle a eu des effets positifs. D'après ce que nous ont dit les représentants des salariés et des organisations patronales, la négociation a permis un échange de points de vue qui a été positif dans la vie de l'entreprise. Pour autant, ils ont manifesté le souhait de ne pas y procéder trop souvent, compte tenu du côté extrêmement prenant de l'exercice.

La réduction du temps de travail a également été un facteur de progrès social, en permettant une amélioration des conditions de vie en dehors du travail et au travail.

Initialement, la réduction du temps de travail avait été motivée d'abord par des considérations économiques, même s'il existait des attentes en termes de qualité de vie. En revanche, dans la loi Aubry II, la nécessité de prendre en compte la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle ainsi que l'égalité entre les hommes et les femmes était explicitée.

On peut constater d'abord un sentiment général d'amélioration, sans remise en cause de la valeur travail. Il ressort d'enquêtes européennes sur le sujet que les salariés français demeurent parmi ceux qui accordent le plus d'importance à leur travail, contrairement à l'idée reçue selon laquelle la RTT aurait contribué à diminuer la valeur du travail. Dans les pays scandinaves, l'Angleterre ou l'Allemagne, par exemple, les gens accordent d'ailleurs une moindre importance à leur travail. Cela signifie simplement que, pour eux, il n'y a pas que le travail qui compte dans leur vie. Parmi les plus jeunes générations et lors de nos visites, en France comme en Allemagne, nous avons ainsi pu constater que le rapport au travail avait changé. Ceux qui, auparavant, faisaient des heures supplémentaires sans compter, revendiquent aujourd'hui des limites, pas parce qu'ils n'aiment pas leur travail, mais parce qu'ils ont une famille et qu'ils veulent pouvoir lui consacrer du temps. La réduction du temps de travail a participé à entretenir cette évolution.

Il ressort des enquêtes menées sur la qualité de vie hors travail que 60 % des gens considèrent que la réduction du temps de travail a globalement amélioré leurs conditions de vie. Pour 13 % d'entre eux, cependant, elle a entraîné une dégradation. Il s'agit en l'occurrence de personnes dont le temps de travail a été réduit dans le cadre d'accords Robien défensifs visant à limiter les licenciements.

Globalement, les femmes sont plus satisfaites que les hommes, surtout les femmes cadres et les professions intermédiaires. La différence n'est pas tant entre les hommes et les femmes ou les cadres et les personnes peu qualifiées – la satisfaction est globalement importante et au-delà de 50 % pour tous. C'est surtout pour les femmes peu qualifiées sans enfant que la dégradation a été importante, celles qui ont eu des enfants ayant arrêté de travailler parce que leur travail n'était pas compatible avec le fait d'élever des enfants. On constate, en effet, que 28 % des femmes ayant un enfant sont passées à temps partiel et que cette proportion augmente pour atteindre près de 45 % pour les femmes ayant trois enfants.

La réduction du temps de travail n'a pas transformé la structure de l'occupation du temps libre ; elle a surtout contribué à l'épanouir. Les gens ont consacré plus de temps à la pratique de loisirs qu'ils avaient déjà avant. Pour beaucoup, surtout pour les femmes, elle a donné un peu plus de temps pour les tâches familiales, mais cela n'est pas propre qu'aux femmes. Il y a eu une vraie révolution chez les hommes, surtout chez les pères de jeunes enfants, qui, par choix ou contraints, ont pu s'occuper davantage de leurs enfants.

Les femmes constituent plus de 82 % des travailleurs à temps partiel ; 30 % des femmes travaillent à temps partiel, contre 6 % des hommes. Cela s'explique aussi par le fait que ce sont toujours elles qui prennent en charge la vie familiale et domestique. Il y a eu des progrès en ce qui concerne la vie familiale, mais le temps gagné ne l'a pas été de la même façon pour les hommes et pour les femmes. Les femmes ont plutôt raccourci les journées pour avoir la possibilité d'emmener ou d'aller chercher les enfants à l'école. Les hommes, eux, ont plutôt gagné des demi-journées ou des journées.

En revanche, on n'a pas constaté de changements sur la prise en charge du travail domestique. Pour les hommes, rien n'a changé. Pour les femmes, le changement est intervenu en grande partie grâce au progrès technique.

La satisfaction à l'égard des améliorations sociétales permises par la RTT dépend très largement des conditions de mise en œuvre. Dans les entreprises où les temps de pause ont été réduits pour gagner de l'argent, le gain en termes de RTT a été moindre et l'intensification du travail plus importante.

Les jeunes générations se montrent beaucoup plus sensibles à l'incidence des 35 heures sur leurs conditions de vie, y compris dans les professions médicales et à l'hôpital, du fait de la féminisation de la profession, entre autres. Les femmes veulent passer plus de temps avec leur famille, mais il y a également des répercussions sur les hommes, qui ont sans doute, eux aussi, envie de passer davantage de temps en dehors de leur travail, quelle que soit la passion qu'ils aient pour leur métier.

Les salariés qui avaient des enfants de moins de douze ans attendaient beaucoup des 35 heures. Leurs attentes ont été satisfaites puisque cette mesure leur a permis de consacrer davantage de temps à leur famille.

Ceux qui ont pu bénéficier des forfaits jours ont un jugement ambivalent sur les 35 heures. S'ils sont contents d'être davantage maîtres de leur temps, ils doivent faire preuve, en retour, d'une disponibilité quasi-permanente. Certes, cette disponibilité n'est pas liée exclusivement aux 35 heures, car notre société a connu de nombreuses évolutions, notamment avec le développement des nouvelles technologies. Pouvoir travailler chez soi a des avantages, notamment pour ceux qui veulent s'occuper de leurs enfants – les femmes le plus souvent. Cela leur permet de partir plus tôt de leur travail pour aller chercher les enfants à l'école et de se remettre au travail plus tard, à la maison, lorsqu'ils dorment. Mais cela veut dire aussi que l'on est joignable tout le temps et que l'on peut travailler en permanence. L'autre inconvénient, c'est la relative destruction des collectifs de travail et la perte des avantages qu'ils comportent en termes de sociabilité et de mobilisation des salariés. Mais, je le répète, cela n'est pas dû exclusivement à la mise en place des 35 heures.

Ce que je viens de vous dire s'appuie sur les auditions que nous avons menées et sur les documents que nous avons pu lire. J'en viens maintenant à une analyse plus personnelle.

La tendance séculaire à la réduction du temps de travail doit être poursuivie, non sans tirer les leçons des effets et des limites observés lors de sa mise en œuvre. D'ores et déjà, on ne peut pas oublier qu'une grande partie des salariés français est restée en dehors de ce mouvement. D'abord, ceux qui travaillent dans des entreprises de moins de vingt salariés, où la mise en œuvre des 35 heures aurait sans nul doute présenté des difficultés – mais elle aurait pu produire aussi des effets positifs. Ensuite, les salariés les moins qualifiés ont davantage souffert du développement de la flexibilité, que la loi sur les 35 heures n'a pas rendue obligatoire mais possible. Dans les petites entreprises, ils ont souffert également du développement de la polyvalence, car le travail d'un salarié absent pour cause de RTT doit être assumé par les autres dont ce n'est pas la compétence habituelle, ce qui n'est pas le cas dans une entreprise de 500 salariés par exemple. J'ai aussi dit que les femmes non qualifiées et sans enfant n'ont pas tiré de bénéfice de la réduction du temps de travail, et que l'accroissement de la flexibilité n'a pas permis aux femmes avec enfant de continuer à travailler. Enfin, dans l'hôpital, les recrutements insuffisants et tardifs, dans une situation qui était déjà difficile, ont accru les difficultés.

Compte tenu du bilan que l'on peut en dresser, je ne vois aucune raison pour ne pas poursuivre la réduction du temps de travail : le chômage a baissé comme jamais auparavant et la création d'emplois a été d'une ampleur jamais connue sans que les comptes des entreprises ni les comptes publics aient été dégradés. Il me semble que ce sont là toujours nos objectifs, même si le contexte est bien différent, notamment au regard de la croissance et du poids de l'endettement public.

La réduction du temps de travail a contribué à protéger l'emploi existant de deux façons : d'une part, la flexibilité qui l'a accompagnée a permis plus de

souplesse dans la gestion de l'emploi ; d'autre part, on a constaté une limitation du recours au temps partiel, contrairement à ce qui s'est passé dans les autres pays. En France, les personnes à temps partiel se sont vu proposer de passer à temps plein, et les nouveaux recrutements étaient faits le plus souvent à temps plein. On a donc assisté à un infléchissement de la part du temps partiel dans les emplois globaux.

Il faut clarifier les rôles respectifs de la loi et de la négociation dans la définition des normes sociales. Nous étions tous d'accord pour dire qu'il fallait respecter un ordre public social défini par la loi. Par contre, nous étions en désaccord sur la place de la négociation de branche par rapport à la négociation d'entreprise.

La réduction du temps de travail a permis d'améliorer les conditions de vie d'une grande majorité de salariés et de trouver un meilleur équilibre entre temps de travail, qualité de vie et vie familiale. Les femmes ont pu travailler un peu moins à temps partiel qu'elles ne le faisaient et les hommes se sont vu reconnaître une plus grande place dans la vie familiale. Néanmoins, un déséquilibre important perdure entre les femmes et les hommes du point de vue à la fois du temps partiel et du partage des tâches. Les gens les plus satisfaits de la mise en place de la RTT sont globalement ceux qui ont pu gagner des demi-journées ou des journées plutôt que quelques minutes chaque jour.

La réduction du temps de travail est un outil qui permet d'améliorer les conditions de vie des salariés et qui participe sans doute aussi à améliorer notre compétitivité. Aujourd'hui, les salariés les plus jeunes le savent bien, on ne reste plus toute sa vie dans le même emploi, encore moins dans la même entreprise, et on a besoin de se former régulièrement. La France tient là vraiment un outil de compétitivité par rapport aux autres pays. Ceux qui ne voient que la difficulté à poursuivre la réduction du temps de travail doivent garder en tête que ce n'est pas la faire, c'est continuer à vivre avec beaucoup de chômeurs, c'est-à-dire des personnes dont on n'utilise pas la capacité de travail, et que c'est extrêmement coûteux en allocations de chômage pour le pays. Sans compter le coût social : comment faire tenir une société riche avec autant d'inégalités, autant de personnes qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille par leur travail ?

M. Bernard Accoyer. Il me préoccupe que le projet de rapport ne reflète pas ce que nous avons entendu au cours des auditions. Je le confesse, c'est une grave défaillance de la procédure des commissions d'enquête parlementaires telles qu'elles sont définies par notre règlement.

Ce rapport est une sorte de petit livre rouge élevant les 35 heures en idéologie, et, quelles qu'elles soient, les idéologies sont dangereuses.

Il commence par ouvrir la polémique sur les créations d'emplois. Chacun sait que c'est la croissance dont a bénéficié la France dans les années 1997 à 2002

qui a été le facteur des créations d'emplois, pas les emplois aidés que vous saluez à plusieurs reprises dans votre rapport – vous avouez même que ce sont les 300 000 emplois-jeunes qui ont contribué à la baisse du chômage. C'est bien la croissance, l'activité, l'initiative d'entreprendre, de créer pour donner du travail, pour créer des richesses et les partager qui crée de l'emploi !

Il importe de revenir sur des éléments que ce rapport considère comme accessoires ou négligeables, telle la désorganisation du travail que chacun reconnaît et qui atteint son maximum à l'hôpital. M. Jospin lui-même l'a reconnu devant la Commission. L'hôpital français est dans une crise dont il ne se sort pas ; l'évolution de ses coûts n'est pas maîtrisée et posera de très graves problèmes, en grande partie en raison des 35 heures et de l'absence de réforme structurelle.

M. Jospin nous a également avoué le coût des 35 heures : 15 milliards d'euros par an, soit 225 milliards d'euros sur quinze ans ; cela représente 12 % de la dette souveraine. C'est considérable !

Aucun observateur sérieux n'écarte les 35 heures comme élément de la hausse du coût du travail. Même si le coût du travail n'est pas le seul facteur de la compétitivité d'une économie, il y participe fortement. Sinon, pourquoi y aurait-il des délocalisations dans bien des domaines de notre industrie ?

Les conditions de travail des cadres ont été évoquées assez rapidement. Pourtant, la modification du temps de travail a créé une pression qui empêche les cadres de travailler dans les meilleures conditions, et de consacrer toute leur ingéniosité à l'amélioration de la compétitivité de l'entreprise.

Enfin, il y a dans ce rapport une confusion absolue, une faute d'analyse profonde. Les lois Robien, sur lesquelles Mme Aubry s'est appuyée, étaient destinées à empêcher que des entreprises licencient et disparaissent. Qu'elles coûtent, c'était normal puisqu'elles permettaient d'éviter que des pans entiers de l'économie ne soient détruits et que des dizaines de milliers de chômeurs supplémentaires ne soient à déplorer. Vous faites l'amalgame avec les lois Aubry qui reposent seulement sur l'idéologie du partage du temps de travail comme moyen de diminuer le chômage. Or avec l'abaissement de l'âge de la retraite de soixante-cinq à soixante ans en 1982, la gauche a démontré que la réduction du temps de travail, au cours de la semaine, de l'année ou de la vie, n'était pas un facteur de réduction du chômage. Au contraire, elle a réduit les capacités, le savoir-faire, la compétitivité nationale, et a eu des conséquences catastrophiques sur la France. Cette confusion entre aménagement du temps de travail par la flexibilité ou la réduction horaire pour éviter qu'une entreprise ne disparaisse – que nombre de pays compétitifs pratiquent – et réduction automatique et systématique du temps de travail est une faute grave, purement idéologique. Au point que la fin du rapport part dans une sorte de délire, avec une invitation à passer aux 32 heures. Or vous-même reconnaissez, madame la rapporteure, que ce n'est pas possible parce que la croissance n'est pas au rendez-vous, admettant du

même coup que c'est la croissance qui crée les emplois, et non la réduction du temps de travail.

Plus stupéfiant encore, le dernier paragraphe de votre conclusion nous plonge dans une idéologie tiers-mondiste prônant la décroissance, la diminution de la quantité de travail produite par chacun, la nécessaire régression dans l'usage des technologies et des énergies. Madame la rapporteure, malgré tout le respect que je vous porte, la page 188 de votre rapport résume l'idéologie dangereuse de ce rapport, à l'exact inverse de ce que nous avons entendu au cours des auditions s'agissant des effets catastrophiques des 35 heures sur la compétitivité, l'emploi et la situation économique et sociale de notre pays.

M. Gérard Sebaoun. Le ton polémique du président Accoyer m'étonne. Pour avoir, avec quelques collègues de la majorité et de l'opposition, participé à la quasi-totalité des auditions, je peux dire que je n'ai pas entendu autant de propos polémiques, virulents. Grâce à la volonté apaisée du président Benoit, nous avons pu faire un travail sérieux, que l'on retrouve dans le rapport. Bien évidemment, la rapporteure a le droit d'exprimer des convictions. Elle le fait, considérant qu'il faut aller plus loin dans la réduction du temps de travail si les conditions le permettent. C'est une proposition historique qu'elle a parfaitement le droit de formuler.

Tous les éléments relatifs à la compétitivité et à l'organisation des entreprises ont été parfaitement relatés. Non, la compétitivité des entreprises n'a pas été mise à mal par les 35 heures – seuls le milieu patronal, Coe-Rexecode et un intervenant ont évoqué cette hypothèse. Aucun autre interlocuteur n'a dit que les 35 heures avaient obéré la compétitivité de notre pays. Oui, les 35 heures ont bouleversé la vie des entreprises et de nombre de nos concitoyens. Ce fut une période de négociations effervescentes pour un acquis social majeur. Dans le monde salarié, ce sont surtout les cadres qui en ont bénéficié, et moins les ouvriers et les salariés des petites entreprises. Oui, les 35 heures ont permis des avancées d'organisation pour les entreprises, mais elles ont créé des contraintes parfois difficiles pour l'ensemble du monde salarié. Il faut poursuivre le mouvement en travaillant sur la qualité de vie au travail.

Quant à qualifier le rapport de « petit livre rouge » et les conclusions de la rapporteure de « délire », c'est une façon par trop excessive d'exprimer son désaccord. Pour ma part, je considère qu'il est assez exhaustif et livre beaucoup de données chiffrées que personne ne peut nier. On peut contester le parti-pris de la conclusion, mais celui qui voudra bien lire sérieusement ce rapport, sans uniquement le survoler ou chercher la diatribe, sera informé. À mon sens, il n'y a pas aujourd'hui, ni du côté du patronat ni du côté des salariés, pas plus que parmi les gens sérieux qui ont travaillé sur ces sujets, une majorité pour dire qu'il faut remettre en cause la réduction du temps de travail mise en place dans notre pays dans les années 2000.

Mme Isabelle Le Calennec. Je tiens à féliciter Mme la rapporteure pour le travail qui a été effectué, même si je suis loin de partager son parti-pris. La Commission d'enquête avait pour objet de mesurer l'impact des 35 heures dans notre pays et de formuler des propositions. Elle a procédé à de nombreuses auditions, et nous avons là un rapport assez complet.

Un chapitre est intitulé : « Le temps de travail a été réduit par des majorités de gauche » ; cela ne nous avait pas échappé. La droite et le centre n'ont pas repris cette idée, qui avait été mise en place alors que les autres pays européens faisaient des choix différents. La baisse de la durée du temps de travail a été interrompue entre 2002 et 2010, au profit d'une incitation aux heures supplémentaires. Heureusement ! ai-je envie de dire, car l'économie de notre pays avait besoin d'être relancée par le travail.

S'agissant des effets de la réduction du temps de travail sur l'emploi, j'ai plutôt tendance à penser qu'elle a créé des emplois, quoique de façon conjoncturelle, mais augmenté le coût du travail et baissé la compétitivité. Je ne partage donc pas le point de vue défendu par le rapport d'un impact très positif. Le coût de la RTT a certes été modéré pour les finances publiques, mais il n'en a pas été de même quand il a fallu réaugmenter le temps de travail en défiscalisant les heures supplémentaires.

La réduction du temps de travail aurait été un facteur de progrès social. Oui, mais pas pour tout le monde. Les ouvriers et les employés, plus touchés par la réorganisation du temps de travail, ont vu leurs conditions de travail se dégrader. Aujourd'hui, je suis d'accord sur le fait qu'il est indispensable de réfléchir à la qualité de vie au travail. L'amélioration de la qualité de vie n'est pas aussi réelle que le laisse entendre le sommaire.

Face au défi de la compétitivité, le rapport entend formuler des propositions. Mais pour ce qui est des 35 heures, puisque les responsables d'entreprise auditionnés ne souhaitent pas les remettre en cause, c'est « circulez, il n'y a rien à voir ! ». Pourtant, un débat existe dans notre pays pour savoir si la durée légale du travail doit demeurer à 35 heures. D'ailleurs, le rapport reconnaît qu'il y a de grandes variations entre ceux qui sont à 40 heures et d'autres qui travaillent plutôt 32 ou 24,5 heures. En tout cas, en matière de propositions, on reste un peu sur sa faim.

Je m'inquiète du parti-pris de Mme la rapporteure en faveur de la poursuite de la politique de réduction du temps de travail en tirant les leçons du passé. Pour ma part, j'ai plutôt le sentiment qu'il faut travailler davantage pour relever le défi de la compétitivité. Renouer avec la croissance, résorber les déficits passe par la mobilisation des forces de travail à la fois dans le secteur privé et dans le secteur public. Le rapport n'aborde pas suffisamment la réduction du temps de travail dans la fonction publique, qu'elle soit d'État, territoriale ou hospitalière. Cela devrait pouvoir faire l'objet d'un travail entre nous, fourni et abouti, car les Français attendent une harmonisation des temps de travail. Pour ma part, je fais la

différence entre les temps de travail à l'hôpital, dans les collectivités territoriales et dans la fonction publique d'État.

Enfin, je crois aux accords d'entreprise, je fais confiance au terrain et au dialogue social au plus près des responsabilités.

Pour finir, je pense que le rapport fera beaucoup parler de lui. Il sera l'occasion pour chacun d'exprimer ses convictions sur le meilleur moyen d'aller chercher ce point et demi de croissance qui seul permettra de recréer des emplois dans notre pays. Je vous rappelle que, depuis deux ans, nous en avons perdu 500 000.

Bien évidemment, nous ne sommes pas d'accord avec les conclusions de ce rapport – pour ce qui me concerne, je voterai contre. Surtout, nous attendons que le Gouvernement nous dise ce qu'il va en faire.

M. Denys Robiliard. Je me félicite de l'ambiance dans laquelle notre commission a travaillé jusqu'à présent, même si le début de notre réunion d'aujourd'hui n'en est pas représentatif. Jean-Pierre Gorges indique dans sa contribution que la question des 35 heures est un totem pour la gauche et un tabou maléfique pour la droite, et il nous invite à dépasser ce débat théologique qui n'a plus lieu d'être. Je ne saurais mieux dire. Je crois, en effet, que cette commission nous aura permis d'y arriver. Alors qu'un vrai travail a été réalisé, je regrette que l'on en revienne à ce qui me paraît relever davantage d'imprécations que d'analyses.

Je tiens à féliciter Mme la rapporteure et M. le président pour le travail qui a été accompli. On peut partager un certain nombre de constats. D'abord, nul ne nie que la réduction du temps de travail est un processus historique de long terme : 1936, 1982, 1998 ; loi Robien – avec non seulement un volet défensif, mais aussi un volet offensif qui permettait de réduire le temps de travail en dehors de tout contexte de difficulté économique –, lois Aubry. Ce processus n'est pas purement français, on l'observe dans tous les grands pays industriels comme dans les pays industriels plus petits. La réduction du temps de travail n'est jamais que la conséquence de la très forte augmentation de la productivité : en une heure de travail, on produit beaucoup plus aujourd'hui qu'il y a vingt ou *a fortiori* cent ans.

J'ajoute que les négociations qui ont accompagné le passage aux 35 heures ont elles-mêmes été un facteur de gains de productivité – sur ce point les auditions se sont montrées convergentes –, puisqu'elles ont contraint les entreprises à réorganiser les processus de production. La compétitivité accrue qui en est résultée a compensé au moins en partie le surcoût salarial dû à la réduction du temps de travail avec maintien du niveau des salaires. Du reste, de nombreuses négociations ont abouti au gel des salaires pendant trois ans pour permettre aux entreprises d'étaler la charge de la réforme.

Pour ce qui concerne les effets de la politique de réduction du temps de travail, nous disposons de peu d'informations objectives sur ce qui est advenu

après 2002 : toutes les évaluations portent sur les années 1998-2002. La création de 250 000 à 350 000 emplois imputables aux 35 heures s'inscrit dans un contexte de croissance forte, supérieure en France à ce qu'elle était en Europe, et de croissance riche en créations d'emplois – près de 2 millions en cinq ans, ce qui n'est pas rien.

Les 35 heures se sont accompagnées d'une flexibilisation des horaires : on est passé de la norme relativement rigide des 39 heures à la possibilité d'annualiser le temps de travail, de passer au forfait jours pour les cadres – dont je doute, du reste, qu'il se soit *in fine* traduit, pour ces derniers, par une réduction du temps de travail, au contraire même.

Les 35 heures paraissent avoir dissimulé un mouvement tout aussi profond que la réduction du temps de travail : le changement de politique relative aux cotisations salariales et patronales. Les cotisations salariales n'ont pas été réduites mais les charges patronales, elles, ont baissé. Cette évolution concerne non seulement les années 1998-2002 mais également la période suivante, avec la loi Fillon puis avec le CICE, enfin avec le pacte de responsabilité. Ainsi, majorité après majorité, la même politique de réduction du coût du travail est menée par le biais de la baisse des charges sociales. Or ce que l'employeur considère comme un coût du travail correspond pour le salarié à une rémunération du travail. Dès lors qu'il s'agit des deux faces d'une même pièce, il me semble qu'il y a défaut de négociations. Car ce mouvement de fiscalisation de plus en plus marquée du financement de la protection sociale s'opère en silence, sans que le partage de la baisse de rémunération du travail soit négocié, alors que ce devrait pourtant être un point important à discuter par les partenaires sociaux.

L'impact de la réduction du temps de travail dans la fonction publique a été d'autant plus fort qu'elle n'y était pas prévue. Or ce qui n'est pas anticipé n'est pas forcément bien maîtrisé, comme le montre l'exemple du secteur hospitalier. La directrice de la fonction publique a néanmoins rappelé qu'avant la loi sur les 35 heures, aucun horaire vraiment légal ne s'appliquait à la fonction publique. On est donc passé d'un horaire arbitrairement déterminé par des notes de service à un horaire plus précisément encadré. De ce point de vue, le passage aux 35 heures paraît un progrès important pour l'ensemble des fonctions publiques. Pour ce qui est plus précisément de l'hôpital, il semble, d'après les auditions auxquelles nous avons procédé, que le passage aux 35 heures est aujourd'hui acquis, digéré. Il convient, par conséquent, de considérer que les problèmes du secteur hospitalier ont d'autres causes que les 35 heures, qui ne doivent pas être le bouc émissaire, ce qui, de surcroît, empêcherait toute réflexion.

On compte environ 500 branches professionnelles, en France, dont 200 fonctionnent et 50 organisent une vraie négociation collective active. Nous n'avons pas besoin d'attendre le remodelage des branches que permet la loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, pour faire avancer la négociation. La question est plutôt de savoir ce que l'on fait des entreprises dépourvues de représentants syndicaux, notamment celles de moins de

vingt salariés. De ce point de vue, les partenaires sociaux sont en train de discuter, et j'observe que les lois Aubry sont un bon exemple de ce qu'on peut faire puisqu'avec la notion de salarié mandaté, il a été possible de négocier entreprise par entreprise, y compris dans des entreprises de petite dimension, là où il n'y avait pas de délégués syndicaux, avec des salariés extérieurs dûment mandatés par le syndicat.

Parmi les propositions du projet de rapport, qui recourent en partie celles de M. Gorges, je retiendrai qu'à terme nous regrouperons probablement le compte personnel de formation, le compte pénibilité, peut-être le compte épargne-temps au sein d'un compte social universel, unique qui puisse porter l'ensemble des droits différés. Ces droits seront-ils gérés depuis l'extérieur et suivront-ils les salariés d'entreprise en entreprise ? Une fongibilité entre ces différents droits est-elle par ailleurs envisageable ?

Le travail de la Commission m'a beaucoup intéressé, et je souhaite que nous en retenions l'idée que nous pouvons dépasser nos contradictions en acceptant de cesser de faire des 35 heures, je le répète, un bouc émissaire bien utile pour ne pas se poser de questions.

M. Bernard Perrut. Ce projet de rapport est respectable puisqu'il reprend les auditions auxquelles nous avons procédé. Les conclusions de Mme la rapporteure peuvent, en revanche, être sujettes à discussion, voire provoquer notre opposition, ce qui est bien normal dans le cadre d'un débat démocratique.

Ainsi ne contesterons-nous pas les acquis sociaux évidents de la réduction du temps de travail dès lors qu'elle permet une amélioration de la vie personnelle, familiale, qu'elle permet un meilleur accès aux loisirs. On peut toutefois s'interroger sur les bénéfices directs de la diminution du temps de travail parce qu'ils sont difficiles à établir. D'ailleurs, le président Benoit, qui est à l'origine de cette commission, fait très clairement allusion à l'incertitude qui plane sur les chiffres avancés.

Dans votre conclusion, madame la rapporteure, vous évoquez de façon plutôt succincte les effets néfastes des dispositions en question, qu'il s'agisse des iniquités au sein même de l'entreprise, des iniquités entre secteur public et secteur privé, ou bien des difficultés d'application dont on mesure aujourd'hui les conséquences, notamment dans le secteur public hospitalier. Avec tout le respect que l'on vous doit, il y a de quoi s'interroger lorsque vous affirmez que la politique de réduction du temps de travail peut être poursuivie pour préserver l'emploi existant – on peut en douter. Vous allez jusqu'à envisager un passage à 32 heures, et c'est certainement ce qui nous divise les uns et les autres. Or il serait réducteur, voire simpliste, de considérer qu'il suffirait de diminuer la durée du temps de travail pour rendre l'économie plus compétitive.

Car le vrai débat se situe bien sur le terrain de la compétitivité et dans une perspective internationale. La France travaillant moins que la plupart des autres

pays européens, on peut s'interroger. Je suis de ceux qui croient nécessaire d'instaurer une forme de flexibilité dans l'organisation du temps de travail, car les entreprises ont des modes de production différents. Le dialogue social peut constituer une force pour concilier les besoins de l'entreprise et ceux de ses salariés.

Si ce projet de rapport mérite d'être lu, nous n'en partageons pas forcément les conclusions qui ne reflètent pas notre vision de la réduction du temps de travail ni de l'avenir que nous devons préparer dans une période particulièrement difficile.

Mme Jacqueline Fraysse. Je salue le sérieux du travail difficile de la Commission sur un dispositif vieux de plus de quinze ans. Je regrette le propos très désobligeant de M. Accoyer qui ose déclarer que le rapport n'est pas fidèle au contenu des auditions – chacun pourra en juger puisque les comptes rendus en sont publiés. Quoi qu'il en soit, il est incontestable que la mise en place des 35 heures a permis la création massive d'emplois sans dégradation de la situation des entreprises, et de dégager du temps pour la famille et pour soi. Ainsi, dans le secteur médical, les jeunes médecins revendiquent du temps et se prononcent d'ailleurs majoritairement pour le salariat qui leur permet de mieux organiser leur temps.

Évidemment, il ne s'agit pas de nier les limites, les insuffisances, les effets pervers même de ce dispositif – je pense à la législation incitative mais permissive qui a autorisé le patronat à flexibiliser davantage le travail des ouvriers et des employés.

En ce qui concerne l'hôpital, la bonne application du dispositif s'est heurtée à un manque de moyens, même s'il a permis des embauches. Je trouve significatif que la droite insiste sur la situation des hôpitaux publics, à la dégradation de laquelle elle a pourtant contribué de façon majeure avec la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, en particulier avec la mise en place de la tarification à l'acte (T2A), appliquée n'importe comment. Il faut donc se montrer sérieux et responsable dans les appréciations que l'on porte sur la situation des hôpitaux – il est un peu facile de tout mettre sur le dos des 35 heures.

Quant à l'augmentation du coût du travail, il ne faut pas faire l'impasse sur les exonérations massives de cotisations sociales patronales ni sur le gel des salaires pendant plusieurs années. Pour ce qui est du coût des 35 heures pour la puissance publique, je note que la droite exprime beaucoup moins d'émotion quand il s'agit de dégager 41 milliards d'euros d'argent public sans contrepartie au bénéfice des entreprises.

En tout état de cause, nous n'en sommes pas, dans notre pays, à 35 heures hebdomadaires effectives. Il faut tâcher d'y parvenir : rien de sérieux ne justifie leur remise en cause, même du point de vue des entreprises, car la productivité en

France est parmi les plus élevées d'Europe. Par ailleurs, le chômage massif, et qui augmente, le temps partiel subi, notamment par les femmes, nous préoccupent et doivent nous amener à réfléchir autrement à l'organisation du travail et de notre société.

Aussi, j'approuve les conclusions du projet de rapport qui invitent à ne pas remettre en cause les 35 heures et à aller plus loin tout en tirant les leçons de l'expérience

– afin d'en corriger les effets pervers – et tout en tenant compte de l'évolution de la société car, je le répète, les lois dont il est ici question datent de plus de quinze ans. Cela d'autant plus que, dans tous les pays d'Europe, la tendance est à la diminution du temps de travail. Je pense très sincèrement que, pour ceux qui veulent vraiment réfléchir au temps de travail, à l'organisation du travail et, au-delà, à l'organisation de la société, ce document contient des éléments très intéressants. Il s'agit, j'y insiste, d'un rapport des plus sérieux qui doit permettre d'aller plus loin pour repenser le partage du temps consacré à la famille, aux loisirs, au travail, à la formation, à l'éducation des enfants...

M. Jean-Charles Taugourdeau. Même si je n'ai pas pu être facilement présent aux réunions de la Commission, je qualifierai ce projet de rapport de sérieux. Il présente une bonne synthèse de la question dont j'ai eu à traiter dans d'autres cadres que celui-ci. Je regrette néanmoins les certitudes de Mme la rapporteure, dont les conclusions sont très orientées. Et ce n'est pas parce que nos avis divergent que l'ambiance devrait être malsaine. Nous pouvons discuter de façon très sereine. Du reste, la pensée unique n'est en rien la garantie d'une bonne ambiance.

Notre collègue Jacqueline Fraysse nous invite à ne pas faire des 35 heures un bouc émissaire. Je suis totalement d'accord : le problème de la compétitivité de la France ne s'y résume pas et nous allons d'ailleurs bientôt savoir si M. Macron s'est posé les bonnes questions. Il convient, en effet, de prendre en compte tous les codes, toutes les normes, les directives européennes. Et quand vous nous demandez de prendre en considération les évolutions, madame Fraysse, je suis, là aussi, entièrement d'accord avec vous puisque nous ne cessons de rappeler que la France n'est pas un pays isolé.

Dans vos conclusions, madame la rapporteure, vous affirmez que le temps d'utilisation des machines est passé de 50 à 55 heures grâce à la mise en place des 35 heures sans qu'on ait eu à dépenser un euro supplémentaire. Il ne faut pas confondre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissements – un bon investissement a un coût mais il rapporte. Le passage de 50 à 55 heures d'utilisation des machines engendre de toute façon des frais supplémentaires, ne serait-ce qu'à travers le surcroît d'heures supplémentaires.

On montre souvent les échecs des autres pour atténuer la portée des siens propres. Quand j'avais une mauvaise note, enfant, et que je faisais valoir que d'autres en avaient obtenu une moins bonne, mon père me répondait que seuls

ceux qui avaient de meilleurs résultats l'intéressaient. Ainsi évoquiez-vous l'Italie. J'ignore si c'est un bon exemple mais ce ne l'est en tout cas pas en matière de constance dans le respect des règles – j'en ai fait à plusieurs reprises l'expérience dans l'exercice de ma profession. Vous avez par ailleurs imputé la réussite de l'Allemagne au mark fort grâce auquel elle a pu baisser le coût du travail. Or si le mark fort favorisait l'Allemagne, pourquoi l'euro fort ne favoriserait-il pas la France ? Certes, on sait très bien que l'euro fort handicape nos exportations. Il convient de préciser surtout que l'Allemagne n'a pas le même code du travail que nous, ni les mêmes normes puisqu'elle transpose les normes européennes *a minima* alors que la France les transpose à l'excès.

Ensuite, quand nous affirmons que la valeur travail s'est perdue en France, cela ne signifie pas que chacun n'est pas attaché à son travail. Consacrer du temps à sa famille, c'est bien ; mais il faut admettre que les RTT profitent davantage au cadre et à l'agent de maîtrise, qui ont des salaires honorables, qu'à l'ouvrier qui, avec 1 200 euros par mois, aura bien du mal à faire vivre sa famille et ses quatre enfants. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si ce dernier profitera de ses RTT pour faire un petit boulot ici ou là. La réduction du temps de travail, c'est bien, encore faut-il que le salarié soit correctement rémunéré pour qu'il en soit satisfait.

J'y insiste : on a perdu la valeur travail. On cherche souvent un emploi avant de chercher un travail. Or il est beaucoup plus facile de trouver un travail qui sera parfois à temps partiel, au début, mais qui permettra de montrer ce que l'on sait faire. On a perdu de vue ce schéma. C'est dommage. Nous avons eu des discussions sur les groupements d'employeurs : c'est bien le travail qui crée l'emploi – et non l'inverse – et c'est bien, parfois, la juxtaposition de plusieurs « morceaux » de travail qui permet d'obtenir un CDI au sein d'un groupement d'employeurs.

Mme Jacqueline Maquet. Je félicite le président pour sa conduite de la Commission, auditions et débats s'étant déroulés dans un excellent climat. Je soulignerai également le travail important et sérieux de la rapporteure – qui est restée fidèle aux auditions.

En France, la diminution du temps de travail s'est appliquée par le biais de lois successives. Ces évolutions sont malheureusement « irrégulières », selon le projet de rapport, mais elles n'ont pas entraîné de baisse de salaire. Les lois Aubry ont en partie répondu à leur objectif de diminution du chômage, avec la création de 350 000 emplois. Ces lois ont permis à l'économie française de créer plus d'emplois par point de croissance que les économies voisines et plus d'emplois par point de croissance que jamais dans son histoire. De plus, ces lois ont apporté une certaine souplesse dans l'organisation du travail et, par-là, permis d'améliorer la compétitivité. On a pu constater que, durant la période 1998-2002, la France a bénéficié d'un demi-point de croissance de plus que ses voisins, et je pense que les 35 heures y ont participé. Ces lois ont également constitué un incontestable progrès social, grâce auquel les salariés ont pu mieux articuler vie professionnelle

et vie familiale. Elles ont, en outre, représenté un grand moment de négociation collective.

Cependant, le projet de rapport, de façon objective, a souligné quelques effets négatifs, notamment sur les entreprises de moins de vingt salariés et pour les cadres. L'annualisation du temps de travail, le forfait jours et la plus grande souplesse qui leur est laissée dans leur organisation ont pu avoir pour corollaire une exigence accrue de disponibilité et contribuer à brouiller la frontière entre vie professionnelle et vie privée.

Le rapport souligne la possibilité de poursuivre la politique de réduction du temps de travail comme outil de partage de l'emploi et comme mesure d'accompagnement d'une politique de croissance, la réduction du temps de travail devant contribuer à la protection de l'emploi existant.

Il insiste aussi sur la nécessité d'améliorer les conditions de travail des oubliés des 35 heures et des travailleurs précaires, ainsi que sur la nécessité de réduire les inégalités entre les hommes et les femmes. Les femmes sont le plus touchées par le temps partiel, puisque 82 % des travailleurs à temps partiel sont des travailleuses, même si les 35 heures ont en partie contribué à sa diminution. Par ailleurs, bien que le temps partiel soit plus élevé en France que dans d'autres pays, il ne permet pas d'accéder à l'autonomie financière.

Enfin, ce rapport envisage également la réduction du temps de travail au-delà du strict cadre hebdomadaire, grâce à un système d'épargne étalée sur plusieurs années permettant la prise de congés longs, soit pour raisons personnelles, soit en raison de circonstances professionnelles particulières. Je rappelle, en effet, que la structure et l'évolution de notre économie vont de plus en plus obliger les salariés à se réorienter, avec ce que cela implique en termes de besoins de formation.

Pour l'ensemble de ces raisons, je voterai pour l'adoption de ce rapport.

Mme Catherine Coutelle. Je tiens en préambule à remercier la rapporteure et le président pour la qualité des travaux de notre commission. Je regrette d'autant plus la diatribe à laquelle s'est livré, en début de séance, l'un de nos membres, qui n'a même pas jugé nécessaire de rester jusqu'au terme de notre réunion.

Si les Français portent une appréciation globalement positive sur les effets qu'a eus la réduction du temps de travail sur leurs conditions de vie en dehors du travail, cette appréciation est très hétérogène et varie beaucoup selon les conditions de travail et les conditions de vie des personnes concernées. Cela doit nous inciter à prolonger notre réflexion sur la persistance d'inégalités entre les femmes et les hommes face aux tâches domestiques, même si les pères se sont davantage investis dans l'éducation de leurs enfants. Les enquêtes montrent que les femmes ont profité des 35 heures pour accomplir ces tâches domestiques lorsque le reste de la famille n'était pas à la maison afin d'être plus disponibles

pendant le week-end, ce qui, d'une part, rend ce travail domestique invisible et incite, d'autre part, les femmes à opter pour le temps partiel qui leur permet d'effectuer ces tâches ménagères. Dans les années 90, l'explosion du temps partiel a atteint très majoritairement les femmes, qui n'ont pas tiré tous les bénéfices de la réduction du temps de travail.

Les conséquences des 35 heures ont également été perçues très différemment selon la manière dont elles avaient été négociées. Aux termes de la loi Aubry II, les négociations devaient comporter un volet consacré à l'articulation entre vie personnelle et vie professionnelle, qui a souvent été oublié par les syndicats et les délégués du personnel et cela, à mon avis, parce les femmes n'y étaient pas assez représentées.

Il n'est pas question de revenir sur les 35 heures, et je ne sais pas que M. Accoyer l'ait demandé au cours des dix ans où il a exercé le pouvoir avec ses amis politiques. Nous devons aujourd'hui nous pencher sur le cas des travailleurs qui ne bénéficient pas des 35 heures, soit qu'ils n'aient pas d'emploi, soit qu'ils travaillent à temps partiel. Enfin, ne perdons pas de vue que les conditions de travail se sont fortement dégradées ces dernières années, du fait notamment de l'augmentation du stress que subissent les salariés, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec les 35 heures. Je voterai évidemment pour l'adoption de ce rapport.

M. Pierre-Alain Muet. Nous sommes l'un des rares pays où la durée du travail est une question aussi idéologique, ce qui nous conduit parfois à oublier certaines vérités, au premier rang desquelles le fait que toute l'histoire du développement économique depuis la révolution industrielle se caractérise par une augmentation continue de la productivité du travail conjuguée à une baisse tout aussi continue de la durée annuelle du temps de travail. On produit en une heure de travail vingt fois plus qu'en 1870 et on travaille deux fois moins longtemps, cela dans tous les pays. En Europe, c'est dans les pays les plus développés que la durée du travail est la plus courte.

Il faut aussi renoncer à l'idée que les 35 heures sont une spécificité française : en Allemagne, la durée moyenne de travail hebdomadaire de l'ensemble des salariés est de 35,5 heures, contre 38 en France et 30 heures aux Pays-Bas, où la moitié des salariés travaillent à mi-temps. Une vision complète du temps de travail doit en effet prendre en compte le travail à temps partiel. Et, dès lors que, par le passé, la diminution du temps de travail a été un phénomène continu, il n'y a guère de raison de penser qu'elle ne devrait pas se poursuivre, même si cette baisse peut prendre des formes différentes.

De même, il faut faire un sort à l'idée préconçue selon laquelle un pays qui réduit son temps de travail est un pays qui travaillerait moins. C'est sans doute paradoxal, mais la seule période depuis trente ans où le nombre d'heures travaillées a fortement augmenté en France, c'est entre 1997 et 2002. Car c'est moins la durée de travail individuel que la situation de l'emploi qui détermine la quantité de travail total sur laquelle repose une économie : en créant 2 millions

d'emplois entre 1997 et 2002, la France a ainsi pu faire progresser de 8 % le volume d'heures globalement travaillées.

Il se trouve que j'ai été étroitement associé à la politique de réduction du temps de travail et à l'élaboration des lois Aubry, après m'être penché, en tant que directeur à l'OFCE, sur le passage aux 39 heures. Celui-ci, selon moi, ne s'était pas fait dans de bonnes conditions mais, à ma surprise et bien que la durée du travail ait été diminuée brutalement et sans accompagnement, elle s'est malgré tout soldée par des gains de productivité et un nombre limité de créations d'emplois. Nous avons, pour bâtir les lois Aubry, tiré les leçons du dispositif Robien et de la manière dont il permettait de réduire le temps de travail sans en accroître le coût et sans mettre en difficulté les entreprises, afin qu'elles puissent créer des emplois. En d'autres termes, nous avons combiné le dispositif existant avec un abaissement de la durée légale du travail, annoncé suffisamment en avance pour permettre aux entreprises de s'organiser.

Pour fonctionner, l'effet coût induit par la réduction du temps de travail doit être compensé pour un tiers par des gains de productivité, pour un gros tiers par des allègements de cotisations – taux très inférieur à ce que proposait la loi Robien – et pour un tiers par de la modération salariale. C'est cette règle des trois tiers que nous avons voulu inscrire dans la loi Aubry. Le fait est que cela a permis de réduire le temps de travail en préservant le salaire mensuel des salariés, sans augmenter le coût par unité produite pour les entreprises, dont la compétitivité et la rentabilité n'ont pas été affectées.

Reste un paradoxe qui est la perte des parts de marché de la France depuis 2000. L'explication de Michel Didier, le président de l'institut Coe-Rexecode, qui est que cette perte est imputable aux 35 heures, ne résiste pas à l'analyse de la situation allemande, qui se caractérise par un gain de parts de marché, ni à celle de l'Italie ou de l'Espagne, qui voient, comme la France, leurs parts de marché s'effondrer. L'explication est donc à chercher ailleurs. Selon moi, le principal responsable de cette dégradation est la forte appréciation de l'euro, à laquelle ont réagi très différemment des pays dont les structures économiques étaient différentes. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la France a toujours rétabli sa compétitivité par des dévaluations, c'est-à-dire en baissant le coût du travail. Au contraire, l'Allemagne, avant l'euro, a toujours été confrontée à la nécessité de réévaluer sa monnaie et donc à une augmentation du coût du travail. Il lui a fallu se spécialiser dans des produits haut de gamme pour combattre l'appréciation du mark, tandis que la France axait son industrie sur des produits pour lesquels la compétitivité par les prix jouait fortement.

Nous devons nous interroger ici sur l'impact à long terme des politiques de réduction du coût du travail. Alors que l'Allemagne, habituée à composer avec une monnaie forte et qui, de surcroît, avait conduit des politiques de réduction du coût de son travail, a affronté l'appréciation de l'euro comme un phénomène naturel, pour la France, l'Italie ou l'Espagne, cela a été un choc, duquel nous n'avons pas fini de nous remettre. Aujourd'hui, pour restaurer notre compétitivité,

nous devons nous appuyer sur des politiques d'innovation et pas uniquement sur la baisse de coût du travail. L'Allemagne sait adapter ses politiques à la conjoncture. C'est ainsi qu'elle a massivement utilisé la réduction du temps de travail et le *Kurzarbeit* – ou chômage partiel – pour répondre à la crise. Nous devons, nous aussi, nous défaire de l'idéologie et adopter une attitude similaire.

Il nous faut également nous pencher sur cette particularité de notre pays, où le temps de travail est concentré sur une période courte de la vie, de vingt-cinq à cinquante-cinq ans, alors que l'augmentation de l'espérance de vie devrait nous inciter à mieux organiser le travail tout au long du cycle de vie. Nous devons aussi réfléchir au fait que, chez nous, le temps partiel est contraint, alors que, chez nos voisins européens, il est encadré par la négociation sociale et souvent choisi.

Ce sont ces sujets qui doivent retenir notre attention, et je trouve particulièrement intéressant que la rapporteure ait consacré une longue partie de son rapport aux aspects sociétaux liés à la réduction du temps de travail.

M. Jean-Pierre Gorges. J'ai, ce qui est normal, quelques divergences avec les conclusions de notre Commission d'enquête, dont je regrette qu'elle ne s'attache pas davantage aux conséquences sociétales de la réduction du temps de travail. Si l'image qu'en a retirée la France est sans doute négative, les Français ont su apprendre à vivre autrement, ce qui est sans doute positif.

Je regrette également que la Commission d'enquête se soit focalisée sur la période courant de 1998 à 2002, alors que c'est l'avenir qui devrait nous intéresser au premier chef. On nous dit que les données manquent au-delà de cette période, ce qui n'est pas tout à fait exact : je le sais pour avoir participé, avec Jean Mallot, à l'évaluation de l'article 1^{er} de la loi TEPA (loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat).

Il résulte des travaux de la Commission que, sur les 2 millions d'emplois créés entre 1998 et 2002, 250 000 à 300 000 sont imputables aux 35 heures, mais il s'agit d'un effet mécanique lié à la réorganisation des entreprises, et j'insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas de la totalité des emplois créés. Il aurait fallu se pencher davantage sur les effets à long terme des 35 heures, et notamment sur l'annualisation dont les grandes entreprises ont su user pour leur plus grand profit.

Aujourd'hui, la réduction du temps de travail est devenue un cheval de bataille politique, totem pour la gauche et tabou maléfique pour la droite, ultime acquis social pour la première, obstacle symbolique à la modernisation de l'économie française pour la seconde. Ce débat théologique n'a plus lieu d'être et nous devons parvenir à le dépasser, grâce à nos propositions.

Que reste-t-il des 35 heures ? Depuis la loi d'août 2008, elles n'existent plus ! Seul demeure dans la loi le seuil à partir duquel sont calculées les heures supplémentaires.

An plan économique, il faut distinguer entre les grandes et les petites entreprises. Les premières y ont gagné, grâce à l'annualisation du temps de travail, qui leur a permis de mieux s'organiser, réorganisation aujourd'hui parfaitement digérée. Elles y ont gagné aussi des compensations financières, évaluées globalement à 12,8 milliards d'euros chaque année, l'exonération des charges sociales constituant pour elles un bonus de plus en plus difficile à justifier au fur et à mesure que les armées passent.

Mais la conséquence la plus visible des 35 heures a été de couper en deux le monde de l'entreprise et du travail. L'évaluation de la loi TEPA a montré que 9,4 millions de personnes continuaient de travailler 39 heures par semaine, ces quatre heures supplémentaires représentant un coût considérable, du fait de la gratification salariale, et de l'avantage fiscal qui y était attaché jusqu'en 2012. Si donc cette mesure était pertinente en période de croissance, elle a perdu tout son sens avec la survenue de la crise en 2008, face à laquelle nous aurions eu besoin de davantage de flexibilité.

Aujourd'hui, les 35 heures sont moins une question de temps de travail que de coût du travail. Elles ont donné lieu à la création de cinq SMIC différents, qu'il nous a fallu uniformiser, ce qui s'est naturellement fait par le haut, entraînant une augmentation du coût du travail et contribuant à diminuer notre compétitivité.

Le voyage que nous avons fait en Allemagne m'a éclairé et m'a conduit à vous faire une proposition. Les Allemands ont inscrit dans leur loi fondamentale que le dimanche était sacré – ce qui explique sans doute pourquoi ils sont champions du monde de football, puisqu'ils ont le loisir de s'entraîner. En revanche, ils ont laissé aux entreprises l'initiative de s'organiser branche par branche, ou entreprise par entreprise. En France, la loi Fillon permet, me semble-t-il, aux branches ou aux entreprises de s'affranchir légalement de la limitation du temps de travail, dans le cadre juridique défini par l'Europe.

Reste le problème du coût du travail. Il faut inverser nos raisonnements pour tenir compte de cette priorité. Afin de ne pas déclencher de guerre de religion, laissons en place le dispositif actuel des 35 heures, seuil au-delà duquel sont calculées les heures supplémentaires, la durée hebdomadaire de travail restant limitée à 48 heures. Cette règle néanmoins ne devrait fonctionner que par exception, comme une contrainte imposée à la branche ou à l'entreprise qui auraient échoué à mettre en place d'autres dispositions plus souples *via* le dialogue social et les conventions collectives. Les aides de l'État devraient, comme cela se fait en Allemagne, être conditionnées à cette mise en place préalable. Enfin, il serait nécessaire que les grandes entreprises renoncent progressivement aux exonérations de charges sociales qui leur ont été accordées en contrepartie de l'instauration des 35 heures.

Il faut également rétablir l'égalité entre les salariés. Pour les inciter à regarder d'un œil favorable la flexibilité, il faut créer un système gagnant-gagnant, grâce à l'instauration pour chaque salarié d'un compte temps universel, qui

prendra en compte l'ensemble des données de sa vie active : périodes travaillées mais également périodes de chômage technique, congés de maternité, périodes de formation, financement de la retraite en jours ou en argent, par capitalisation en quelque sorte. Ce dispositif global est le seul capable de répondre à la problématique d'ensemble que nous devons résoudre.

Le rôle de l'État est d'apporter son soutien à une telle évolution, en réservant ses aides aux entreprises vertueuses. L'État employeur a ici une occasion unique de donner l'exemple en résolvant le problème social et financier posé par les millions d'heures non financées et stockées sur les comptes épargne-temps des fonctionnaires hospitaliers. Ces heures pourraient à bon escient être affectées à la formation ou à la retraite. Qui osera contester la valeur du discours de celui qui aura réussi à désamorcer une telle bombe à retardement ?

Aujourd'hui, la France rassemble 1 % de la population mondiale, pour 4 % du PIB mondial et 15 % des dépenses sociales mondiales. Le défi que nous avons à relever n'est pas économique au premier chef. Il ne porte pas sur les salaires, et ce n'est pas en baissant ces derniers que l'on règlera le problème, mais en nous attaquant au coût de notre modèle social. Entre l'Allemagne, qui a misé sur la flexibilité et les accords de branche, et la France, l'écart en la matière s'élève à dix points de PIB.

M. le président Thierry Benoit. Je veux saluer, moi aussi, l'état d'esprit qui a présidé aux travaux de notre commission, et remercier Mme la rapporteure pour la qualité de son travail.

Votre président, qui a été à l'origine de la création de cette commission d'enquête, doit toutefois vous avouer sa frustration de ne pas avoir pu tenir la plume de ce rapport. Je m'étais pris à croire que le Gouvernement saurait se montrer ouvert et laisserait un membre d'un groupe minoritaire être le rapporteur de cette commission...

Nos travaux visaient à mesurer les conséquences de l'instauration des 35 heures, mais aussi à faire des propositions constructives. Depuis quinze ans, les questions de la réduction du temps de travail, des modalités de son application, de son coût, reviennent régulièrement : il fallait faire le point. J'ai beaucoup apprécié les nombreuses auditions que nous avons menées : des experts, des représentants de la société civile, des chefs d'entreprises, des syndicalistes, des membres du Gouvernement même sont venus de bonne grâce évoquer ce sujet en jurant de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Madame la rapporteure, votre propos introductif ce matin était, si je puis me permettre cette observation, plus lisse que le contenu de votre rapport ! Je ne parlerai pas de vent de fronde, mais il n'en reste pas moins que vous reprenez l'idée, formulée devant nous par Pierre Larrouturnou, selon laquelle il faut poursuivre le mouvement de partage du travail, en allant vers la semaine de quatre jours et de 32 heures.

Je regrette qu'à l'issue des auditions, nous n'ayons pas réussi à briser le totem, à nous débarrasser du tabou, alors que nous avons entendu de façon récurrente que les 35 heures étaient une durée purement théorique, puisque le temps de travail moyen se situait plutôt à 39 heures, voire au-delà. Je suis assez d'accord sur ce point avec M. Gorges, et M. le Premier ministre l'a lui-même indiqué lors de son intervention télévisée dimanche soir. Aujourd'hui, nos dirigeants recherchent des artifices pour que nos concitoyens consentent à travailler plus : hier, c'était une journée de solidarité à la place du lundi férié de la Pentecôte, demain, ce sera la reprise du débat sur le travail dominical.

Vous dites, madame la rapporteure, que les dirigeants d'entreprise ne souhaitent pas revenir sur le dispositif actuel. Certains nous ont toutefois demandé plus de souplesse ; encouragez-nous, disent-ils, à dialoguer avec nos collaborateurs, branche par branche, entreprise par entreprise !

Le rapport, me semble-t-il, ne met pas suffisamment en avant les interrogations qui persistent. Les quelque 320 000 emplois créés sont-ils vraiment dus à la mise en place des 35 heures ou bien sont-ils un effet de la croissance qu'a connue la France à la fin des années 90 ? Vous ne soulignez pas non plus suffisamment, je crois, les grandes iniquités que ces lois ont engendrées : selon que vous êtes cadre ou employé, de statut public ou privé, salarié d'une grande entreprise ou d'une PME, votre situation est très différente.

En proposant de réduire à nouveau le temps de travail, le rapport aborde ces questions de façon très partisane, mais ne fait pas, à mes yeux, suffisamment de propositions nouvelles. J'ai donc, moi aussi, déposé une contribution, afin de tirer les leçons de nos travaux et de faire des propositions.

Nous devons proclamer – ce que le rapport ne fait pas – que le travail est créateur de richesse. Il faut le dire à tous, dès l'école : le travail conduit normalement au succès ! Vous laissez trop de côté la question de la compétitivité, madame la rapporteure ; vous affirmez même que la compétitivité horaire a augmenté. Mais le temps passé au travail revêt, lui aussi, une grande importance pour les résultats économiques ! La question du coût des 35 heures et de la charge qu'elles représentent pour nos finances publiques n'est pas non plus suffisamment étudiée.

L'État doit, à mes yeux, comme l'indique ma contribution, favoriser un dialogue social renouvelé et constructif. L'accord national interprofessionnel de janvier 2013 est un bon point de départ, et j'ai d'ailleurs voté la loi qui le mettait en œuvre. L'État doit aider à corriger les inégalités, notamment entre secteurs public et privé – en remettant sur le métier la question du temps de travail, mais aussi en revenant sur la suppression du jour de carence dans la fonction publique. Le dialogue social doit être mieux organisé, et il faut favoriser la négociation dans chaque branche, et même dans chaque entreprise. Faisons confiance aux partenaires sociaux pour définir une position équilibrée afin de permettre aux

entreprises d'être compétitives tout en garantissant aux salariés la possibilité de concilier vie personnelle et vie professionnelle.

Cela suppose plusieurs préalables. Tout d'abord, les entreprises dont les salariés souhaiteraient conserver une durée hebdomadaire du travail de 35 heures devraient le pouvoir. Les salariés soucieux d'augmenter la durée hebdomadaire du temps de travail dans leurs entreprises bénéficieraient du rachat progressif, par l'État, des jours de RTT.

Le dialogue social doit être conforté et la représentation salariale doit davantage s'adapter à la diversité des entreprises. Afin d'accompagner les entreprises qui souhaiteraient allonger la durée de temps de travail, un médiateur, élu par l'ensemble des membres de l'entreprise, pourrait jouer le rôle de tiers de confiance et favoriser les discussions. La création de ce médiateur devrait notamment permettre d'apporter une réponse à la question des entreprises dépourvues de représentants du personnel.

L'État, en association avec les collectivités territoriales et les acteurs économiques, devra enfin mettre en œuvre un plan de valorisation des filières afin d'en renforcer l'attractivité.

Une réforme du temps de travail hebdomadaire doit également être menée dans la fonction publique, afin que celle-ci devienne plus souple et plus efficace : l'État doit se fixer comme objectif la mise en œuvre progressive d'une durée du temps de travail de 39 heures hebdomadaires. Cette réforme s'articulerait autour de plusieurs principes. Tout d'abord, le passage aux 39 heures de durée hebdomadaire légale ne pourrait se faire que sur la base du volontariat – ce changement s'accompagnant nécessairement d'un rachat, par l'employeur public, des réductions temporaires de travail. Les contrats des agents publics nouvellement recrutés prévoiraient, en revanche, une durée légale hebdomadaire du travail de 39 heures, rémunérées 39 heures. Il faut également renforcer et moderniser le contrôle du temps de travail par le management, afin de lutter contre l'absentéisme.

Enfin, le passage aux 39 heures ne peut s'envisager que dans le cadre d'une réforme structurelle du périmètre d'intervention de l'État, des collectivités territoriales et d'une réforme de la carte hospitalière et de l'organisation des soins. C'est à ce prix que nous pourrions garantir un service public de qualité.

Notre enquête fait également apparaître l'intérêt d'une réflexion sur le temps de travail à l'échelle d'une vie, qui permettrait d'appréhender la question de manière globale, à l'instar du programme européen pour l'apprentissage tout au long de la vie. Plus que jamais, nous devons valoriser le travail comme un outil essentiel au service du financement des retraites, de la protection sociale, de la politique familiale, du handicap et de la grande dépendance.

Cette approche, sans doute plus adaptée à un environnement professionnel en profonde mutation, permettrait aussi d'aborder la question de l'âge effectif de

départ à la retraite, celle de l'entrée sur le marché du travail pour les jeunes, celle des périodes durant lesquelles les salariées ou les salariés souhaiteraient diminuer leur activité pour des raisons personnelles, celle des périodes pendant lesquelles les entreprises ont besoin d'augmenter les cadences de travail pour rester compétitives, ainsi que la question de la valorisation de l'engagement au service de la communauté. Il serait opportun de développer les passerelles entre la fonction publique et le secteur privé afin de permettre un apprentissage réciproque et une plus grande souplesse des carrières.

Voilà mes propositions. Elles sont audacieuses mais offriraient un début de réponse aux problèmes de nos finances publiques ; j'espère qu'elles seront reprises par le Gouvernement. Le travail, il faut le répéter, est avant tout une source d'épanouissement et d'enrichissement humain. Il n'est pas aliénant.

Parce que le rapport, en proposant la poursuite de la réduction du temps de travail, ne me paraît pas tirer lucidement les leçons de quinze années de mise en œuvre des 35 heures, je voterai contre les conclusions présentées par Mme la rapporteure.

Mme la rapporteure. Monsieur le président, je comprends votre frustration ; mais je veux vous rassurer : le Gouvernement n'est vraiment pour rien dans le fait que je sois rapporteure de cette commission d'enquête.

Le bon esprit dont vous vous félicitez, à juste titre, n'a rien à voir avec les divergences qui s'expriment, et qui sont parfaitement naturelles. Nous pouvons nous accorder sur certains constats sans le faire sur l'ensemble du rapport, et surtout sur ses conclusions, qui sont encore un peu plus personnelles. J'ai la prétention d'avoir pris en considération toutes les auditions. Pour autant, ce rapport n'en est pas une simple synthèse.

J'ai ressenti une certaine consternation en entendant le ton adopté par M. Bernard Accoyer tout à l'heure : parler d'effets catastrophiques est évidemment très excessif, surtout pour une période où l'on a vu le chômage et les déficits publics se réduire fortement.

Je voudrais apporter ici quelques compléments, sans toutefois répéter ce que j'ai déjà dit en introduction.

J'ai entendu que nous serions les seuls à avoir choisi la voie de la réduction du temps de travail : c'est faux, et cela a été rappelé à plusieurs reprises. Certes, ce calcul tient compte du temps partiel, mais pourquoi écarter les salariés qui travaillent à temps partiel ? Il a également été rappelé que les pays où l'on travaille le plus ne sont pas forcément de ceux dont nous pourrions envier le niveau de développement.

Il faudrait, nous dit-on, travailler plus pour créer plus de richesses. Mais ce qui compte, c'est bien le nombre global d'heures travaillées : or, lorsque Lionel Jospin était Premier ministre, ce nombre a sensiblement augmenté, parce que

beaucoup de gens travaillaient. Bien sûr, l'appréciation du nombre d'heures travaillées peut varier si l'on se place au niveau individuel : la rentabilité du travail diminue au fur et à mesure que la journée s'allonge, ou la semaine, peut-être parce qu'un travailleur finit par se fatiguer...

Madame Le Callennec, notre commission d'enquête visait justement à éviter de nous contenter de ce que nous avons tous, bien naturellement puisque nous avons tous notre idéologie et que nous appartenons à des groupes politiques différents, « tendance à penser ». Nous voulions justement aller au-delà de ces préjugés et rassembler des éléments objectifs – je ne dis pas que vous n'avez pas fait cet effort, bien sûr. La question du coût du travail ne doit pas être séparée de celle de la valeur créée par ce travail : un salarié bien payé peut produire beaucoup plus de richesses qu'un salarié moins bien payé, qui crée beaucoup moins de richesses. Il ne faut, de surcroît, pas oublier que nous sommes en concurrence avec des pays où les coûts du travail sont très bas : nous ne les rattrapons pas.

J'ai consacré de longues pages du rapport à la question de la croissance et de la compétitivité. La croissance mondiale, je le rappelle, était à peu près identique avant, pendant et après la législature durant laquelle M. Jospin était Premier ministre – elle avait même fléchi pendant ce mandat. Il ne faut pas non plus oublier que, si la croissance européenne était forte alors, c'est aussi parce qu'elle était tirée par la croissance française. On ne peut donc pas attribuer les fortes créations d'emplois de la période 1997-2002 à la seule croissance mondiale.

Quant à la rigidité, il faut bien reconnaître – que ce soit pour s'en réjouir ou pour le regretter – que les 35 heures ont justement accru la flexibilité.

Monsieur Taugourdeau, si j'esquissais une comparaison avec l'Italie, c'était pour montrer que c'est plutôt, à l'échelle européenne, l'Allemagne qui fait figure d'exception dans le domaine des exportations. Si l'Allemagne est extrêmement compétitive, c'est en effet parce que, comme le mark était fort et régulièrement réévalué, les Allemands ont su prendre de bonnes habitudes et se montrer compétitifs sur autre chose que le coût. Il ne faut pas non plus oublier qu'ils ont pu substituer des sous-traitants d'Europe de l'Est, c'est-à-dire de pays où le coût du travail est très bas, à leurs anciens partenaires qui étaient notamment français et italiens.

Madame Coutelle, je note votre remarque sur les femmes, moins bénéficiaires des 35 heures parce qu'elles travaillent souvent à temps partiel. C'est effectivement un oubli de ma part dans ma présentation. Elles en ont toutefois profité quelque peu malgré tout, parce qu'elles ont pu passer à temps complet ou tout simplement retrouver du travail.

Monsieur Gorges, vous vous demandez pourquoi les 35 heures n'ont pas été supprimées. Les négociations avaient été longues, parfois difficiles, et sans doute les entreprises n'ont-elles pas eu envie d'y revenir. Mais il faut aussi souligner qu'elles en ont retiré des avantages réels sous forme de gains de

productivité – surtout les plus grandes d’entre elles, j’en conviens. Au total, le coût du travail a très peu augmenté, en raison de la modération salariale durant au moins dix-huit mois, des baisses de cotisations et des aides de l’État.

Je retiens vos nuances, monsieur Taugourdeau, sur l’utilisation des machines, mais l’augmentation de 10 % du temps d’utilisation de matériel, sans investissement supplémentaire, a constitué un avantage considérable.

J’entends toutes vos propositions et critiques. Je voudrais revenir sur la toute dernière partie du rapport, qui a été très caricaturée. Nous pouvons, je le crois vraiment, entretenir un rapport différent avec la productivité : préférons-nous 500 vaches qui s’entassent dans une seule ferme et sont nourries d’OGM importés, ou autant de vaches qui paissent tranquillement dans des prés, qui sont soignées par quarante paysans, et qui produisent ainsi du lait et de la viande de bonne qualité ? Bien sûr, la première solution est celle de la rentabilité immédiate ; mais est-ce là ce que nous voulons ? Cette partie des conclusions du rapport doit être envisagée comme une invitation à la réflexion.

La baisse des cotisations sans condition parfois pratiquée doit être mise en regard de ce qui s’est fait lors de la mise en place des 35 heures : c’est parce qu’elles avaient pour contrepartie des embauches et une réduction du temps de travail que les baisses de cotisations ont eu un effet positif. Je rappelle à nouveau, en effet, que les 35 heures ont été plutôt positives pour nos finances publiques, puisque les cotisations versées par les salariés et les rentrées fiscales ont augmenté, tandis que les indemnités de chômage à verser diminuaient.

Beaucoup, je vous l’accorde, reste à faire : nombreux sont encore ceux qui ne sont pas aux 35 heures, à commencer par les chômeurs et les travailleurs à temps partiel. Nous avons encore de grands progrès à réaliser sur les conditions de travail.

Merci à tous, encore une fois, de votre attention et de la qualité de nos échanges. Je veux remercier chaleureusement les fonctionnaires de l’Assemblée, qui n’ont pas ménagé leur peine.

Je vous invite à voter ce rapport.

M. le président Thierry Benoit. Je réitère mes compliments sur la qualité de votre travail, madame la rapporteure, et je me joins aux félicitations que vous adressez aux fonctionnaires de l’Assemblée. La qualité de l’administration française est remarquable, tant au niveau de l’État que dans nos territoires.

Je remercie également tous les membres de la Commission qui m’ont quelquefois suppléé lorsque je ne pouvais pas assister à telle ou telle audition.

En application de l’alinéa 3 de l’article 144-2 du Règlement de notre Assemblée, la réunion en comité secret de l’Assemblée nationale peut être demandée pendant les cinq jours qui suivent l’annonce au *Journal officiel* du

dépôt de rapport d'une commission d'enquête, afin de se prononcer, le cas échéant, sur la publication du rapport. C'est la raison pour laquelle celui-ci doit demeurer confidentiel jusqu'à la fin de ce délai, soit jusqu'au lundi 15 décembre inclus, si l'annonce du dépôt de rapport au *Journal officiel* se fait demain.

Je mets aux voix l'adoption du rapport.

La Commission d'enquête adopte le rapport.

M. le président Thierry Benoit. Mes chers collègues, nous avons tenu nos délais puisque la Commission d'enquête, créée le 11 juin pour une durée maximale de six mois, remettra son rapport demain à M. le président de l'Assemblée nationale.

Il sera publié la semaine prochaine, conformément à notre Règlement.

Je rappelle que les comptes rendus des auditions ont été disponibles sur le site internet de l'Assemblée au fur et à mesure, et qu'ils sont tous intégralement publiés en ligne.

CONTRIBUTIONS

Contribution de M. Thierry Benoit, président de la Commission d'enquête.....	220
Contribution de Mme Kheira Bouziane	225
Contribution de Mme Jacquélien Fraysse, pour le groupe GDR (gauche démocrate et républicaine).....	227
Contribution de M. Jean-Pierre Gorges.....	231
Contribution de M. Pierre-Alain Muet.....	235

Contribution de M. Thierry Benoit, président de la Commission d'enquête

1. Des interrogations persistantes sur la pertinence des lois Aubry

Consacrée à l'analyse du temps de travail, la Commission d'enquête s'est naturellement beaucoup intéressée à **la question de la durée légale du travail hebdomadaire** telle qu'elle a été imposée par le Gouvernement Jospin.

Au-delà des effets de cette mesure sur notre perte de compétitivité et de son coût pour les finances publiques, **plusieurs interrogations restaient sans réponse** quinze ans après la mise en œuvre des lois Aubry :

– Peut-on conclure du résultat des élections législatives du 25 mai et du 1^{er} juin 1997 que la réduction à 35 heures de la durée hebdomadaire du travail, était véritablement attendue et souhaitée par les Français et les Françaises ? **La légitimité politique d'une telle décision**, lourde de conséquences pour l'économie nationale, méritait à tout le moins d'être interrogée.

– La loi du 13 juin 1998 ne répondait pas seulement à un objectif de cohésion sociale, le « *partage du temps de travail* », mais avait aussi vocation à apporter une réponse à l'échec de toutes les politiques menées jusqu'alors pour **enrayer la hausse du chômage**. Cette loi a-t-elle répondu à cet objectif ? L'analyse des chiffres avancés dans le rapport final de la députée Mme Barbara Romagnan – 320 000 créations d'emplois entre 1998 et 2001 – ne doit pas occulter que la conjoncture économique était alors très favorable. Ainsi, **les bénéfices directs en termes d'emplois prétendument liés aux 35 heures restent encore à ce jour difficiles à établir** de manière précise et définitive.

– D'autre part, les 35 heures délimitent aujourd'hui une durée théorique du temps de travail. En pratique, **la durée effective de travail dépasse le seuil légal et s'élève à 39,4 heures**. Dès lors, comment comprendre que 16 années après le vote des lois Aubry, qui ont suscité les jugements les plus sévères, les 35 heures demeurent la référence en matière de durée légale malgré les aménagements importants décidés par les majorités successives ?

– **La mise en œuvre des 35 heures n'a-t-elle pas généré de véritables iniquités**, entre le secteur public et le secteur privé, d'une part, mais aussi entre les grandes entreprises, douées d'une capacité d'adaptation plus importante, et les petites et moyennes structures ? Le rapport de Mme Barbara Romagnan ne mentionne pas suffisamment cette dimension, pourtant essentielle, du

problème : **des disparités persistantes et injustes entre les différents travailleurs selon leurs statuts.**

Au terme des 37 auditions qui ont été menées dans le cadre de cette Commission, je regrette que le rapport présenté se borne à **une défense partisane de la durée légale du temps de travail à 35 heures et ne propose aucune perspective réellement nouvelle.** Les résultats économiques médiocres de la France nous obligent pourtant, en tant que responsables politiques, à porter un regard critique sur nos politiques de l'emploi et à engager des réformes de structures ; tout le contraire, en somme, du *statu quo* que semble défendre la Majorité en place.

Inquiet de l'état d'urgence dans lequel se trouve la France, de la montée continue du chômage, du désespoir des Français et des Françaises qui sont nombreux à souffrir au travail ou à être pessimistes sur l'évolution de leurs carrières, je souhaiterais faire part **des enseignements que j'ai tirés des travaux de cette Commission d'enquête et proposer des pistes de réflexion et des orientations stratégiques.**

2. Le travail : un vecteur de compétitivité indispensable

Il me semble, tout d'abord, que **les conclusions du rapport de Mme Barbara Romagnan passent sous silence la question cruciale de la compétitivité,** pourtant au cœur des débats qui animent aujourd'hui notre Assemblée et préoccupent nos concitoyens. Ainsi, si la Rapporteuse affirme que la compétitivité horaire a augmenté grâce aux 35 heures, elle oublie de préciser que la quantité d'heures passées au travail a aussi une incidence réelle sur les résultats économiques.

La question, pourtant essentielle, **du coût des 35 heures** et des allègements de charges qui en découlent **pour les finances publiques** n'est également pas suffisamment étudiée.

Prétextant un problème de chiffres, la rapporteure semble occulter une réalité pourtant indiscutable : **la France travaille moins que la plupart de ses partenaires et concurrents européens.** Les données d'Eurostat sur la durée effective annuelle de travail pour les salariés à temps plein, parfois contestées, n'en reflètent pas moins une certaine réalité. Or, la France, comme État membre de la Zone Euro et du marché unique, ne peut faire abstraction de la situation de ses partenaires européens.

Enfin, **la valeur travail, et son importance en terme de dynamisme économique, est sinon éludée, du moins peu valorisée dans ce rapport.** Source d'épanouissement personnel et collectif, créateur de richesses, moteur de croissance et de progrès, le travail devrait pourtant figurer au fondement du pacte social français. Loin d'être aliénant, le travail est **un vecteur d'enrichissement éducatif et humain.** Non seulement il structure une grande partie de la vie sociale mais il joue aussi **un rôle fondamental et indispensable dans la création de richesses.**

3. Une réduction des iniquités et un dialogue social renouvelé et constructif

Je suis par ailleurs intimement convaincu que la réduction du temps de travail soulève une question fondamentale sur **le rôle que l'État se doit d'assumer ainsi que sur le champ dévolu au dialogue social.**

Je crois pour ma part à un État garant de l'ordre public absolu qui, à ce titre, doit avoir pour objectif de fixer des limites, mais non d'imposer des règles trop contraignantes. Ainsi, **la durée maximale de temps de travail hebdomadaire est fixée par le droit européen à 48 heures.**

Le rôle dévolu à l'État consiste aussi à **corriger les trop grandes iniquités** qui persistent entre les différentes professions. À ce titre, il lui appartient de **favoriser un mouvement de convergence entre les secteurs public et privé,** notamment en ce qui concerne les congés payés. La **suppression du jour de carence dans la fonction publique** décidée par la Majorité actuelle apparaît aussi comme une mesure emblématique d'une iniquité de traitement. Sauf à vouloir aggraver les disparités existantes, la puissance publique doit se résoudre à revenir sur cette décision.

Je crois enfin à **la force du dialogue social,** qui est aux prises avec les réalités du terrain et peut seule permettre de parvenir au juste équilibre entre performance économique, cohésion sociale et épanouissement personnel. Pour autant, **ce dialogue doit être aujourd'hui renforcé et mieux organisé.** Un nouvel équilibre doit être favorisé par l'État, en **favorisant de nouveaux accords de branche et les négociations d'entreprise qui fixeraient à leur tour la durée du temps de travail.**

Il appartiendrait ainsi aux partenaires compétents de définir **une position équilibrée** afin de permettre à leurs entreprises d'être compétitives tout en garantissant aux salariés la possibilité de concilier vie personnelle et professionnelle. Cette dynamique suppose quatre préalables :

– Les entreprises dont les salariés souhaiteraient conserver une durée hebdomadaire du travail de 35 heures le pourront.

– Les salariés soucieux d’augmenter la durée hebdomadaire du temps de travail dans leurs entreprises bénéficieraient du **rachat progressif, par l’État, des Réductions Temporaires de Travail (RTT)**.

– Le dialogue social doit être conforté et la représentation salariale doit davantage s’adapter à la diversité des entreprises. Afin d’accompagner les entreprises qui souhaiteraient allonger la durée de temps de travail, **un médiateur**, élu par l’ensemble des membres de l’entreprise, pourrait jouer **le rôle de tiers de confiance** et favoriser les discussions. La création de ce médiateur devrait notamment permettre d’apporter une réponse à la question des entreprises dépourvues de représentants du personnel.

– L’État, en association avec les collectivités territoriales et les acteurs économiques, devra enfin mettre en œuvre **un plan de valorisation des filières** afin d’en renforcer l’attractivité.

4. Une réforme du temps de travail hebdomadaire dans la fonction publique pour plus de souplesse et d’efficacité

En ce qui concerne les fonctions publiques, l’État doit se fixer comme objectif la mise en œuvre progressive d’une durée du temps de travail de **39 heures hebdomadaires**. Cette réforme s’articulerait autour de quatre principes :

– Le passage aux 39 heures de durée hebdomadaire légale ne pourrait se faire que sur la base du volontariat. Ce changement devrait s’accompagner d’un **rachat, par l’employeur public, des Réductions Temporaires de Travail**.

– Les contrats des agents publics nouvellement recrutés prévoiraient, en revanche, une durée légale hebdomadaire du travail de 39 heures rémunérées 39 heures.

– **Les mécanismes de contrôle du temps de travail de management doivent être renforcés et modernisés** au sein de la fonction publique afin de lutter contre l’absentéisme.

– Enfin, le passage aux 39 heures ne peut s’envisager qu’à l’aune d’une **réforme structurelle du périmètre d’intervention** de l’État, des collectivités territoriales et d’une réforme de la carte hospitalière et de l’organisation des

soins, permettant tout à la fois de réduire les dépenses publiques et de garantir un service public de qualité et de proximité.

5. Une réflexion sur le temps de travail à l'échelle d'une vie

Au terme du travail réalisé par la Commission d'enquête, il m'apparaîtrait utile d'engager une réflexion structurelle sur le temps de travail, qui pourrait aller de son annualisation à **un changement complet de paradigme** qui nous permettrait enfin de **penser le temps de travail à l'échelle d'une vie**.

Cette réflexion permettrait d'**appréhender la question du temps de travail de manière globale**, à l'instar du programme européen pour l'apprentissage tout au long de la vie. Cette approche, sans doute plus adaptée à un environnement professionnel en profonde mutation, permettrait aussi de prendre en compte la question de **l'âge effectif de départ à la retraite**, celle de **l'entrée sur le marché du travail** pour les jeunes, celle des périodes durant lesquelles les salariées ou les salariés souhaiteraient diminuer leur activité pour des raisons personnelles, celle des périodes pendant lesquelles les entreprises ont besoin d'augmenter les cadences de travail pour rester compétitives, ainsi que la question de la valorisation de l'engagement au service de la communauté. Il serait aussi opportun de **développer les passerelles entre la fonction publique et le secteur privé** au profit d'un apprentissage réciproque et d'une plus grande souplesse des carrières.

Plus que jamais, la conjoncture actuelle nous oblige à **valoriser le travail comme un outil essentiel au service du financement des retraites, de la protection sociale, de la politique familiale, du handicap et de la grande dépendance**.

Thierry BENOIT

Député d'Ille-et-Vilaine

Président de la commission d'enquête relative à l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail

Contribution de Mme Kheira Bouziane

Contribution sur la mission de la commission d'enquête relative à l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail

Cette commission avait pour objet de déterminer un bilan aussi précis que possible des réformes introduisant une réduction du temps de travail, notamment celle des 35 heures.

La question de la réduction du temps de travail est liée à la fois à la question de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, mais également à la question du partage du travail et donc de la création d'emplois (environ 350 000 emplois créés suite à la loi Aubry de 1998).

En propos liminaires, je souhaite rappeler que contrairement aux critiques formulées à l'encontre des 35 heures en France, la réduction du temps de travail est une tendance avérée dans de nombreux pays industrialisés et qu'il est indispensable que la durée du travail soit règlementée à un niveau international et national afin de garantir la santé et la sécurité des salariés dans l'entreprise.

Au travers des conclusions des travaux conduits par la commission d'enquête, on observe que la législation nationale est écartée pour laisser place à une individualisation des règles et à une montée en puissance du contrat de travail.

Cette tendance lourde peut s'avérer dangereuse, dans la mesure où l'inversion de la hiérarchie des normes ne permettra plus aux salariés d'avoir un socle commun de règles.

De plus, la volonté d'individualiser les règles du temps de travail ne permet plus de garantir un traitement équivalent des salariés.

Une telle individualisation pourrait conduire à terme à la perte de certains acquis sociaux.

Or les lois de réduction du temps de travail sont bel et bien considérées par les français dans leur très grande majorité comme une grande avancée sociale et sociétale « améliorant les conditions de vie des travailleurs ».

Dans nos sociétés industrialisées, une tendance générale de recherche d'amélioration du cadre de vie s'est fortement manifestée. Les lois de réduction du temps de travail sont venues répondre à ces attentes par l'élaboration de lois symboliques et fortes instaurées par des gouvernements de gauche.

Je tiens à souligner également et à rappeler que la loi de réduction du temps de travail et le passage aux 35 heures ont permis de renforcer la place de la négociation collective dans l'entreprise. En effet, c'est une des premières lois, qui imposaient aux partenaires sociaux de négocier pour trouver des modalités de passage aux 35 heures.

Aujourd'hui, aucune loi sociale ne peut être mise en place sans le préalable de négociation des partenaires sociaux, véritable avancée pour le dialogue social.

Les travaux de la commission ont permis de relever ces avancées personnelles et collectives, mais aussi d'alerter sur la nécessaire veille et vigilance sur la définition et le respect des bonnes conditions de travail des salariés (risques psychosociaux, charge de travail, télétravail, droit au repos, prise en compte de la pénibilité, situation des cadres au forfait).

D'un point de vue économique, on reproche souvent aux 35 heures de ne pas avoir atteint l'objectif défendu, à savoir la création d'emplois. Or, les travaux de notre commission ont mis en exergue le fait que les 35 heures avaient créés des emplois, tout en assurant aux entreprises une baisse de leurs charges. Les 35 heures ne sont nullement responsables de la perte de compétitivité de la France.

Je conclurai mon propos en dénonçant les critiques acerbes faites à l'encontre des 35 heures. Les salariés mais aussi les chefs d'entreprises auditionnés ne souhaitent pas la remise en cause des 35 heures, cette loi est plutôt consensuelle.

Les différentes études et auditions menées ont apporté un éclairage sur les points d'améliorations qui pourront être apportées à ce dispositif notamment :

- l'amélioration des conditions de travail ;
- la négociation d'entreprise qui doit respecter toutefois un socle commun légal.

Aussi je souhaite que ces dispositions soient désormais mises en application.

Contribution de Mme Jacqueline Fraysse, pour le groupe GDR (gauche démocrate et républicaine)

« LES 35 HEURES »

Les auditions laissent apparaître que, s'il n'existe pas de consensus autour de la réforme des 35 heures, ni sur son impact, un accord existe néanmoins sur le fait qu'un retour aux 39 heures serait une erreur.

C'est la position d'une majorité d'acteurs, de François Rebsamen en passant par de nombreux représentants d'entreprises et d'organisations syndicales de salariés. Les arguments qu'ils font valoir sont évidemment très différents, mais le résultat est identique : le retour aux 39 heures ne leur semble pas opportun.

Du point de vue des élus du front de gauche, la réforme des 35 heures a eu d'importantes retombées positives, à la fois en termes de création d'emploi, en permettant un nouvel équilibre vie privée - vie professionnelle, en bouculant le partage des tâches entre femmes et hommes, et en ouvrant de nouvelles perspectives sur notre rapport au travail.

Dès lors que nous admettons que les 35 heures sont désormais profondément ancrées dans la société et que plus encore que l'effet d'une loi, elles traduisent avant tout le sens de l'histoire, considérant par ailleurs qu'elles ont créé les conditions d'un accroissement des offres d'emplois sans atteindre l'attractivité de notre pays, la question essentielle à laquelle il nous faut répondre aujourd'hui est :

- Qu'est-ce qui peut être amélioré et conforté dans la mise en œuvre des 35 heures pour que la réduction du temps de travail puisse d'une part participer activement à la résorption du chômage et d'autre part améliorer la qualité du temps libéré pour les salariés ?

1. Une dilution des effets de la réforme des 35 heures due à une législation trop permissive

En premier lieu, s'il est indéniable que cette réforme a créé de l'emploi, il faut admettre qu'elle aurait pu en créer davantage. Ainsi, le bilan des retombées sociales est à tempérer.

Tout d'abord, il faut préciser que la durée effective du travail, pour les salariés à temps plein, est de 39 heures et non de 35 heures, si l'on en croit les chiffres de l'INSEE. Les lois Aubry ont donc eu un impact limité sur le réel, c'est pourquoi il est compliqué de mesurer précisément les effets qu'auraient pu avoir une réelle baisse du temps de travail à 35 heures hebdomadaire pour tous.

Ce constat nous invite à penser que l'application de la loi a été trop permissive pour produire tous ses effets. Certes, cette loi instaure une durée du travail fixée à 35 heures hebdomadaire mais elle ouvre tellement de possibilités de dérogations que les 35 heures sont devenues un plancher et non un plafond horaire. C'est une référence, parfois un seuil de déclenchement d'autres règles, mais ce n'est pas vraiment une durée maximale du travail en France.

En 1982, comme en 1998 et 2000, les socialistes ont voulu corriger la baisse du temps de travail avec l'assouplissement des règles légales. Le temps de travail est dans les faits, un des éléments du contrat de travail avec lequel les employeurs peuvent prendre le plus de liberté. Des dérogations multiples leur sont offertes, qui sont autant d'invitations à la flexibilisation du travail. Il en va ainsi pour l'annualisation du travail, la modulation, les amplitudes horaires, le contingent d'heures supplémentaires, « les forfaits jours », la multiplication des coupures de travail dans une même journée, qui sont autant de facteurs de déstructuration de la vie des salariés.

Un des effets pervers de cette mise en œuvre de cette baisse du temps de travail fut donc d'accroître la subordination des salariés. Lorsqu'un salarié doit sans cesse adapter sa vie privée aux changements de ses plannings de travail, qu'en est-il réellement de son temps libre ? N'a-t-on pas créé une forme de subordination permanente ?

La vie de nombreux salariés a donc été désorganisée. De plus, les contreparties à ces sacrifices ont pu se révéler décevantes, voire inexistantes. Dans certaines entreprises, la réduction du temps de travail s'est traduite par le gel des salaires pendant plusieurs années. De même, la baisse du temps de travail a pu prendre la forme d'un arrêt du travail anticipé tous les soirs, rendant ce changement moins perceptible pour le salarié à la différence de l'octroi de jours de congé supplémentaire. La réduction du temps de travail peut être totalement différente d'une entreprise à l'autre, mais aussi d'un groupe de salariés à l'autre.

Un clivage existe d'ailleurs quant à l'appréciation des retombées de la réduction du temps de travail, elle diverge selon les catégories socio-professionnelles et l'emploi occupé. Il semble que les cadres, malgré l'augmentation du stress lié au travail, et les professions intermédiaires ont plus souvent une perception positive de la réduction du temps de travail. À l'inverse, les ouvriers et employés ont plutôt subi cette réforme et son cortège de flexibilité. Les bénéficiaires sociétaux ont donc pu nourrir de nouvelles inégalités.

Par ailleurs, les exonérations de cotisations sociales accordées aux employeurs, en échange d'un simple engagement à préserver l'emploi, ont accéléré la désorganisation du financement de la sécurité sociale avec les conséquences que l'on connaît. Autre ombre au tableau, la fonction publique hospitalière a beaucoup souffert de cette réforme du fait d'une grande impréparation et du manque de moyens alloués aux hôpitaux pour compenser le passage aux 35 heures.

Le rapport, souligne, à juste titre, ces effets pervers. Cela ne doit pas nous faire perdre de vue les bienfaits de cette réforme, notamment les centaines de milliers d'emplois qui ont vu le jour grâce à cette loi.

Finalement, les choix de mise en œuvre de cette réforme, dans un mouvement de déréglementation, ont rejailli sur l'idée du partage du travail, ce qui hypothèque aujourd'hui la possibilité de mettre en œuvre une nouvelle baisse du temps de travail.

Cependant, il faut remettre ces éléments en perspective, certes le patronat a été prompt à se saisir des possibilités offertes par le législateur pour flexibiliser encore un peu plus l'organisation du travail, soumettant ainsi certains salariés à une soumission plus forte encore, mais cela ne remet pas en cause le passage aux 35 heures. Il s'agit aujourd'hui de corriger les travers de cette réforme afin d'en tirer le plus grand bénéfice et d'en limiter les effets pernicieux pour les salariés.

Pour le front de gauche une nouvelle baisse du temps de travail reste pertinente, notamment en période de crise. Une nouvelle réforme devrait avoir pour ambition de réellement diminuer le temps de travail afin de libérer des emplois. Pour garantir l'effectivité d'une telle réforme, il existe plusieurs options, soit un passage à la semaine de 4 jours, soit des solutions comme celle prônée par Guillaume Duval, c'est-à-dire un congé payé de 6 mois toutes les 5 années. Ce sont des pistes intéressantes, car ce temps réellement libre pour le salarié sera l'occasion d'accomplir d'autres activités utiles à la société tout en cultivant son épanouissement personnel. Cela va dans le sens d'une portabilité des droits des salariés, voire d'une sécurité sociale professionnelle, c'est-à-dire une succession de périodes de vie occupées de multiples façons mais avec la garantie d'un revenu.

Une application stricte de la baisse du temps de travail permettrait de surcroît d'engager une autre réflexion sur la place du travail dans notre société.

2. La réduction du temps de travail ne doit pas être seulement une réponse conjoncturelle mais un choix économique et social assumé

Les constats des chercheurs tendent à démontrer que nos concitoyens restent toujours très attachés à leur travail. Comment pourrait-il en être autrement dans une société où l'on définit son statut social, sa place dans la collectivité, par le travail que l'on exerce, pire, par l'emploi que l'on occupe.

La dépréciation d'autres formes d'accomplissement comme le développement de sa vie culturelle, sociale, intellectuelle, sportive, ou le fait de ne pas reconnaître que s'occuper de ses enfants, ses parents, se former, militer sont des activités à part entière; font de l'emploi l'unique activité par laquelle on se définit, la seule qui "fasse valeur".

Cette "centralité" du travail provoque de nombreux dégâts en période de sous-emploi, les chômeurs sont relégués en périphérie de la vie sociale et les employeurs peuvent accentuer l'exploitation des salariés ayant un emploi.

La question qui doit nous occuper aujourd'hui n'est-elle pas de revisiter la notion de travail, de distinguer l'emploi et le travail, et de nuancer l'importance que l'on accorde à l'un par rapport à l'autre ? Ne faut-il pas œuvrer à en faire une activité comme une autre, qui ne nous définit pas plus qu'une autre ?

La réforme des 35 heures ambitionnait d'impulser une dynamique de création d'emploi. Comme l'a dit l'actuel ministre du Travail, François Rebsamen, il ne s'agissait pas de partager le travail, comme on diviserait un gâteau, mais de créer plus d'emplois. L'objectif de la baisse du temps de travail était essentiellement économique, pour autant le progrès social et social induit par cette réforme n'était pas absent de la réflexion.

La question se pose aujourd'hui en d'autres termes. Il est probable qu'après les progrès sociaux obtenus dans le cadre du travail (fin du travail des enfants, limitation des heures de travail, du travail de nuit, naissance de l'inspection du travail, création d'un code du travail, obtention de congés payés ...), il faille maintenant engager une nouvelle étape, celle postérieure au « tout travail/emploi ». Elle s'amorce déjà avec les progrès scientifiques et technologiques puisque des chercheurs prédisent que les ordinateurs pourront réaliser de nombreux travaux intellectuels. Cela va au-delà des tâches de

production, d'exécution ou de réalisation. Cette évolution pourrait encore diminuer la part du travail de l'homme, au sens de l'emploi, celui-ci pouvant se consacrer à d'autres occupations utiles à la société, c'est ça la perspective qui s'offre à nous aujourd'hui.

Ainsi, au-delà de l'émergence d'activités nouvelles avec la création d'emplois nouveaux, c'est davantage la question du partage du travail qui se pose, à notre société, pour l'avenir.

Notre propos n'est pas de prôner un basculement dans l'ère des loisirs, nous posons simplement la question de la reconnaissance de la multiplicité des activités qui peuvent permettre l'épanouissement de l'individu et l'enrichissement de la société. Ne faut-il pas du temps libre et déchargé de toutes contingences matérielles pour penser, créer et innover ? C'est un enjeu de société très fort.

L'idée du revenu d'existence et la question du partage des richesses deviennent alors incontournables. En effet, si l'on retient l'idée d'un salaire socialisé il faut trouver des recettes nouvelles. Cela suppose une meilleure redistribution des richesses créées. Les défis à venir sont importants, et la question du travail et son partage deviendront probablement incontournables.

Conclusions :

Pour résumer la position du groupe du Front de gauche, les « 35 heures » ont été une mesure positive, cela a notamment permis la création de nombreux emplois.

Pour autant, nous pouvons en apprécier les limites, les insuffisances et les effets pervers, notamment liés aux possibilités de dérogations qui ont autorisé le patronat à flexibiliser davantage le travail, particulièrement dans certains secteurs et pour certaines catégories socioprofessionnelles.

Il s'agit donc aujourd'hui de conforter les 35 heures, de les rendre effectives, et d'œuvrer pour corriger leurs effets négatifs. Le groupe du Front de gauche s'attachera à y travailler.

Nous notons aussi que depuis cette réforme, la société a énormément changé, c'est pourquoi il est compliqué de faire le bilan d'une réforme datée d'une quinzaine d'années.

D'ailleurs, l'heure est peut-être moins au bilan qu'au changement de paradigmes. Il faut repenser notre rapport à l'emploi salarié, en le situant à sa juste place, c'est-à-dire une activité parmi d'autres. De nouveaux horizons pourraient alors s'ouvrir à nous.

Contribution de M. Jean-Pierre Gorges

Commission d'enquête sur les 35 heures

Contribution de Jean-Pierre Gorges, Député-Maire de Chartres (Eure-et-Loir)

DE LA REGLE A L'EXCEPTION

La question de la réduction du temps de travail ne se posait pas dans l'économie de production traditionnelle, où il suffisait de produire pour vendre. En effet, l'accroissement de la production dû au progrès technique permettait de dégager les marges de manœuvre nécessaires au financement du progrès social, et donc de la réduction du temps de travail.

La situation a commencé à évoluer au début des années 80.

L'ultime « avantage acquis » de l'époque Mitterrand.

C'est François Mitterrand qui, en 1981, affiche dans son programme son intention d'abaisser la durée hebdomadaire du travail à 35 heures. Il la réduit à 39 heures dans un premier temps, en même temps qu'il instaure le 6^e semaine de congés payés et l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite.

Cet alourdissement brutal du coût du travail ne fut pas pour rien dans les dévaluations successives qui s'ensuivirent, avant le retour aux réalités en 1983.

Au milieu des années 1990, le ministre Gilles de Robien, et son conseiller d'alors, monsieur Larroureux, mettent à la mode l'idée d'un partage du travail pour créer de l'emploi et remédier au chômage. Cette conception d'un stock de travail fini que l'on pourrait partager va totalement à l'encontre des réalités nouvelles de la mondialisation économique engagée après l'effondrement de l'Empire soviétique...

En 1997, Jacques Chirac dissout l'Assemblée Nationale et provoque de nouvelles élections législatives, dans un contexte économique morose.

La gauche fait alors de l'abaissement à 35 heures de la durée hebdomadaire du travail le point fort de son programme électoral. Elle remporte les élections et fait adopter cette mesure par la nouvelle majorité plurielle, où les Verts notamment vont jusqu'à préconiser une durée du travail de 32 heures, avec pour objectif la semaine de travail de quatre jours.

Le travail de notre Commission a porté sur l'observation des conséquences de la mise en œuvre de cette réduction du temps de travail depuis 1998 jusqu'à nos jours. Cependant on peut regretter que cette observation se soit trop souvent limitée à l'étude la période 1998-2002.

Il est également dommage que la réflexion de la Commission se soit concentrée aux seuls effets économiques de cette disposition emblématique. Il eut été pertinent d'en analyser plus profondément les conséquences sociologiques sur les mentalités françaises, ainsi que les retombées sur l'image de la France en Europe et dans le monde.

En effet, au-delà du seul enjeu de la création d'emploi, l'instauration des 35 heures a modifié profondément la considération des Français pour la valeur-travail.

Si l'apparition des RTT a pu apporter une amélioration de la qualité de la vie, celle-ci s'est souvent limitée à une partie de la population active, les cadres en l'occurrence.

Les 35 heures ont aussi provoqué une tension supplémentaire dans le travail au quotidien, qui s'est traduite par l'augmentation de la productivité horaire en même temps que par le renchérissement du coût du travail.

Les 35 heures ont-elles créé des emplois ?

2 millions d'emplois ont été créés entre 1996 et 2002 en France, en période de très forte croissance à partir de l'été 1997. Retournement de conjoncture dû à plusieurs facteurs conjugués, notamment monétaires. Des auditions de notre Commission, il apparaît que durant cette période, 250 à 300 000 emplois ont été dus mécaniquement à la mise en place des 35 heures, mais pas seulement dans le secteur marchand.

En effet, l'une des conséquences majeures de cette nouvelle réduction du temps de travail fut, au début des années 2000, le recrutement très important d'agents publics, notamment dans le secteur hospitalier, littéralement bouleversé alors par la mise en place brutale du nouveau dispositif.

Faut-il préciser que l'instauration des 35 heures avait été imposée sans le moindre dialogue social, sans la moindre étude d'impact...

Il aurait fallu analyser davantage les conséquences à long terme, notamment celles dues à l'annualisation du temps de travail, et son influence négative sur la progression des salaires les moins élevés. Le coût du travail, déjà...

Depuis, les 35 heures sont devenues un cheval de bataille politique, tant pour la gauche, tabou maléfique pour la droite, ultime « acquis social » en vigueur pour la première, obstacle le plus symbolique à la modernisation de l'économie française pour la deuxième.

Ce débat théologique n'a plus lieu d'être, et nos travaux, malgré les limites exprimées plus haut, l'ont assez bien mis en évidence.

Que reste-t-il des 35 heures ?

Au plan normatif, elles servent seulement à déterminer la durée du travail à partir de laquelle on calcule les heures supplémentaires.

Au plan économique, il faut distinguer entre les grandes entreprises et les autres. Les grandes entreprises y ont gagné l'annualisation du temps de travail, qui leur a permis de mieux s'organiser, une réorganisation aujourd'hui complètement « digérée ».

Elles y ont gagné aussi des compensations financières (exonérations sociales) que nos travaux évaluent aujourd'hui à 12,8 milliards d'euros chaque année. Cette compensation est devenue un bonus de plus en plus difficile à justifier, au fur et à mesure que les années passent.

Mais la conséquence la plus visible a été de couper en deux le monde de l'entreprise et du travail.

Car beaucoup de petites entreprises sont restées à 39 heures, les quatre dernières étant simplement payées comme des heures supplémentaires, ce qui a évidemment augmenté le coût du travail.

Dix millions de salariés français subissent cette situation inégalitaire. Au lieu de la remettre en cause, les gouvernements successifs ont essayé d'apporter des compensations. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre l'article 1 de la Loi TEPA, qui instituait en 2007 la suppression des cotisations sociales patronales et les charges fiscales pesant sur les salariés, attachées aux heures supplémentaires.

Comme une précédente Mission d'évaluation et de contrôle l'a démontré, cette mesure était pertinente en période de croissance, et de quasi-plein emploi (c'était le sens du fameux « travailler plus pour gagner plus »), mais elle devenue contre productive dès lors que la crise de 2008 a entraîné récession et aggravation du chômage.

En 2012, l'abrogation de cet article 1 de la Loi TEPA aurait dû laisser place à une mesure inverse. Il aurait fallu bonifier encore davantage les premières heures de travail pour encourager l'embauche.

Reste aujourd'hui seulement l'effet de seuil des 35 heures, avec ses conséquences négatives pour le coût du travail, dès lors qu'il s'agit d'heures supplémentaires.

Cette inégalité entre les entreprises et les travailleurs, les gouvernements successifs ont voulu la compenser en vidant la mesure de son contenu réel.

La création des 35 heures avait en effet conduit à l'existence de cinq SMIC différents par leur montant. De façon compréhensible, les gouvernements ont depuis 2002 poussé à l'uniformisation du montant de ces SMIC, et ils l'ont évidemment fait par le haut, ce qui a tout aussi logiquement entraîné une augmentation supplémentaire du coût du travail.

Au bout du compte, les 35 heures posent désormais moins une question de temps de travail qu'elles ne constituent un problème de coût du travail. Elles constituent un cas classique d'effet de seuil, et comme tel elles sont pénalisantes dès lors qu'elles s'appliquent au-delà du contexte qui a motivé leur création.

La preuve en est que les Français ne travaillent pas réellement 35 heures par semaine, mais bien 37 ou 38 heures selon les études.

C'est la leçon que je retire des auditions menées par notre Commission d'enquête, qui a réalisé un travail assez complet au plan économique, complété par un voyage en Allemagne très instructif.

Ma proposition : la règle doit devenir l'exception

La loi Fillon de 2008 permet de faire disparaître cet obstacle : les branches et les entreprises ont aujourd'hui le moyen légal de s'affranchir des limites du temps de travail, dans un cadre défini par l'Europe.

Reste le problème du coût du travail.

Je crois qu'il faut inverser le raisonnement pour tenir compte de cette priorité sans déclencher de « guerre de religion ». Laissons donc en place le dispositif actuel, avec le maximum travaillé de 48 heures hebdomadaires, et le seuil de 35 heures pour le calcul des heures supplémentaires.

Mais cette règle ne devrait fonctionner que par exception, comme une contrainte imposée à la branche ou à l'entreprise qui aurait échoué à mettre en place d'autres dispositions plus souples via le dialogue social et ses conventions collectives.

De même les aides de l'État devraient être conditionnées à cette mise en place préalable.

Enfin, il sera nécessaire que les grandes entreprises renoncent progressivement aux 12,8 milliards de compensations financières accordées en contrepartie de l'instauration des 35 heures.

Rétablir l'égalité entre les salariés

Comment pousser les salariés à regarder avec faveur la flexibilité ?

Il faut créer un système gagnant-gagnant, à travers un Compte Temps Universel pour chaque salarié. Il prendra en compte l'ensemble des données de sa vie professionnelle, c'est-à-dire non seulement les périodes travaillées, mais aussi celles de chômage technique, les congés, les maternités, les périodes de formation, le financement des retraites notamment dans leur dimension-capitalisation, etc...

Ce dispositif global est seul capable de répondre à la problématique d'ensemble que nous devons résoudre. Le rôle de l'État est d'apporter son soutien à une telle évolution, encore une fois en réservant ses aides aux entreprises et à leurs salariés s'ils s'inscrivent dans cette dynamique positive.

L'État-employeur a une occasion unique de donner l'exemple. C'est le moment de résoudre le problème social et financier posé par les millions d'heures non financées et stockées sur les comptes-temps des fonctionnaires hospitaliers. Qui oserait contester la valeur du discours de celui qui aurait réussi à désamorcer pareille bombe à retardement ?

Le coût du travail baissera si nous parvenons à réduire le coût de notre modèle social.

Aujourd'hui, la France rassemble 1 % de la population mondiale, produit 4 % du PIB mondial, et surtout finance 16 % des dépenses sociales mondiales. Ces statistiques montrent à elles seules la réalité du problème français.

Le défi que nous avons à relever n'est pas d'abord économique, il ne porte pas par priorité sur les salaires et leurs montants qui ne doivent pas être remis en cause. L'enjeu, c'est le coût social du travail, et surtout le coût de notre modèle social. La solution passe donc d'abord par la réduction des dépenses sociales et des dépenses publiques.

Entre l'Allemagne et la France, l'écart en la matière se monte à 10 points de PIB. Dans les faits le travailleur allemand est-il pour autant moins protégé et plus malheureux ? L'enjeu dépasse donc

largement la question des 35 heures, cet arbre effeuillé qui dissimule mal la forêt de nos déficits de compétitivité.

Contribution de M. Pierre-Alain Muet

Je salue tout d'abord la qualité, l'exhaustivité et la richesse de la synthèse des travaux de la commission présentée par la rapporteure.

J'ai été concerné très directement par la politique de réduction du temps de travail pour en avoir conseillé et suivi la mise en œuvre comme conseiller auprès du Premier Ministre Lionel Jospin et président délégué du CAE (Conseil d'analyse économique) de 1997 à 2001, mais aussi auparavant pour avoir suivi, mesuré et quantifié les politiques économiques françaises de 1981 à 1997 comme directeur du département « économétrie » de l'OFCE depuis la création de cet institut.

Quand Jean-Marcel Jeanneney, ancien ministre du général de Gaulle met en place l'OFCE à l'été 1981 et me demande d'en diriger le département « Econométrie », il souhaite « *que les modèles économétriques ne servent pas seulement à faire des prévisions et à donner des conseils de politique économique pour le futur, mais à étudier et comprendre le passé* ».

C'est ainsi que l'OFCE, créé d'abord pour assurer le pluralisme des prévisions économiques, s'est fait également une spécialité dans l'analyse quantitative rétrospective de l'impact des politiques économiques. Une démarche que l'administration économique, tournée vers la décision ne pouvait guère aborder, et que les deux autres instituts créés en même temps, l'institut patronal Rexecode (devenu COE-Rexecode) et l'institut syndical IRES, ne pratiquaient pas non plus, car ne disposant pas de modèles macroéconomiques globaux.

Dans l'analyse quantitative des politiques économiques sur la période 1981-1985, je m'étais notamment penché sur le passage de 40 à 39 heures pour en souligner les limites⁽¹⁾. Cet abaissement d'une heure de la durée légale, sans accompagnement financier par l'État me paraissait mal adapté à l'objectif de créations d'emplois qu'il indiquait poursuivre. Le paradoxe est que malgré ces imperfections, cette réduction d'une heure de la durée légale a quand même créé entre 60 000 et 70 000 emplois, et une partie du coût de la hausse du salaire horaire a été absorbée par les gains de productivité en résultant.

La philosophie des Lois Aubry : le triptyque modération salariale-allègements-gains de productivité

C'est l'étude des effets de la loi Robien qui m'a convaincu que la combinaison d'un dispositif inspiré de la loi Robien et d'un abaissement de la durée légale, annoncé avec suffisamment d'avance pour laisser du temps à la négociation décentralisée, pouvait créer des emplois de façon importante, même avec le maintien du salaire mensuel. Cela supposait que les gains de productivité

(1) Alain Fonteneau et Pierre-Alain Muet « *La Gauche face à la Crise* », Presses de Sciences-Po, 1985, pages 232-263.

résultant de la réorganisation du travail, le bon calibrage des allègements et une modération salariale en compensent l'impact sur le coût salarial unitaire ⁽¹⁾.

Une analyse comparable était développée par Dominique Taddei dans le premier rapport du Conseil d'analyse économique publié en septembre 1997 et les deux commentaires qui l'accompagnaient illustraient déjà les controverses qui allaient suivre. Le Directeur de Rexecode, Michel Didier insistait sur l'effet négatif de l'augmentation du coût salarial, Jacques Freyssinet, le Directeur de l'IRES sur l'importance de la négociation décentralisée pour la création d'emploi.

Vouloir dissocier les différentes composantes des Lois Aubry – allègements, réduction du temps de travail, négociations décentralisées – comme le font les adversaires des 35 heures n'a pas de sens. Ces éléments constituent un tout et il n'a jamais été envisagé de se lancer dans un abaissement de la durée légale sans l'accompagner par un dispositif compensant une partie du coût et donnant toute sa place à la négociation décentralisée. C'est l'ampleur de la négociation décentralisée qui explique la réussite des Lois Aubry que certains ont pu analyser comme un échange entre réduction du temps de travail et flexibilité.

En déplaçant le partage «hausse des rémunérations individuelles-créations d'emploi» sans hausse du coût salarial unitaire, les lois Aubry ont contribué fortement à la création d'emploi ...

Les travaux de l'OFCE, comme ceux de la DARES avec des approches très différentes – macroéconomiques pour le premier, données d'enquêtes pour le second, montrent que la combinaison de ces différents facteurs a conduit à des créations d'emplois importantes, comprises entre 320 000 et 350 000. Il est en particulier impossible d'expliquer les créations d'emplois exceptionnelles de l'année 2000 (600 000 emplois en une seule année) et plus généralement sur l'ensemble de la période (2 millions d'emplois créés au cours du quinquennat 1997-2002) sans reconnaître qu'il s'est passé quelque chose dans la relation croissance-emploi au cours de cette période et même de façon durable depuis cette période.

La création de 2 millions d'emploi en 5 ans est en effet sans précédent dans notre histoire. Au cours du siècle qui précédait, de 1896 à 1996, la France n'avait en effet créé que 3 millions d'emplois. Avant 1997, la croissance française se traduisait pour l'essentiel en hausse des revenus individuels avec un emploi stagnant. Voyant dans cette répartition des fruits de la croissance « *le choix implicite de la société française pour le chômage* », le rapport Minc plaidait, au milieu des années 90, pour poursuivre l'austérité salariale et la baisse du coût du travail afin de privilégier l'emploi plutôt que les revenus individuels. Or, ce que des années d'austérité salariale et de désinflation compétitive n'avaient jamais réussi à faire – augmenter fortement le « contenu en emploi de la croissance » – les négociations sociales impulsées par les Lois Aubry le firent, parce qu'elles ont

(1) Article publié en 1996 dans *Libération* : http://www.liberation.fr/economie/1996/11/25/la-loi-robien-une-etape-vers-les-35-heures_187595

déplacé ce partage par la négociation sociale. En 2000, au moment où culminent à la fois les effets des Lois Aubry et la croissance économique, l'augmentation de l'emploi atteint un rythme jamais connu dans notre pays, 2,7 % dépassant même le rythme traditionnellement élevé des créations d'emplois aux États-Unis.

... sans compromettre la rentabilité des entreprises, ni la compétitivité-prix qui s'est au contraire améliorée de 1997 à 2002.

Il est en effet un point sur lequel s'accordent les économistes, l'effet sur l'emploi de la réduction du temps de travail dépend de façon cruciale de ses conséquences sur les coûts salariaux. Si les Lois Aubry ont créé des emplois, c'est qu'en raison de la modération salariale, des gains de productivité et des allègements de cotisations, le coût salarial par unité produite n'a pas augmenté et, par conséquent, ni la compétitivité ni la rentabilité globale n'ont été affectées.

Le graphique présenté à la page 93 du rapport montre bien que la compétitivité-coût relative s'est améliorée jusqu'en 2002 plus fortement que dans les autres pays européens – y compris l'Allemagne – et que les choses s'inversent nettement vis-à-vis de l'Allemagne à partir de 2004. Comme le remarque Lionel Jospin lors de son audition, *« c'est au moment où les 35 heures sont détricotées, voire annulées que la compétitivité s'affaisse »*.

Le tableau et le graphique de la page 94 du rapport montrent également que le taux de marge est resté stable sur toute la période, à un niveau proche du taux allemand. À l'échelle de l'ensemble des entreprises la rentabilité n'a donc pas été affectée.

Ces constatations empiriques confirment, comme le souligne Guillaume Duval, que *« les mesures de soutien et d'exonération ont été bien calibrées »*. Et si les créations d'emplois ont été plus faibles qu'attendu, c'est parce que la réduction du temps de travail a été de deux heures en moyenne dans l'ensemble de l'économie, soit deux fois plus faible que l'abaissement de la durée légale.

Il reste toutefois à élucider la critique présentée de façon récurrente par Michel Didier, président de l'institut Rexecode, à travers le graphique illustrant la baisse de la part des exportations françaises dans les exportations européennes (présentées à la page 89 du rapport) que celui-ci attribue depuis des années aux 35 heures. Le graphique peut sans doute impressionner quand on ne présente que la situation française. Mais quand on trace sur le même graphique la situation des grands pays de la zone euro, le diagnostic change : la diminution des parts de marché est aussi forte par exemple en Espagne, et la baisse est beaucoup plus forte en Italie, deux pays qui n'ont pas mis en oeuvre une réduction du temps de travail. En sens contraire, la part de marché des exportateurs allemands s'améliore fortement, alors même que l'Allemagne, contrairement à la France, a continué à réduire son temps de travail.

Mon interprétation rejoint celle qui est développée par la rapporteure. Le principal responsable de cette dégradation est la forte appréciation de l'euro depuis l'Union

monétaire. Mais alors, pourquoi cette appréciation qui a concerné tous les pays de la zone Euro a-t-elle eu des effets aussi opposés en Allemagne et dans des pays comme la France ? La raison me semble devoir être recherchée en partie dans l'histoire économique de nos nations et cela devrait nous conduire à nous interroger sur la pertinence à long terme du rétablissement de la compétitivité par des baisses de coût du travail. L'Allemagne a toujours été confrontée dans l'après-guerre à des réévaluations du Mark, c'est-à-dire à une hausse de son coût du travail. Cela l'a obligée depuis toujours à combattre cette réévaluation de sa monnaie par des politiques d'innovations qui ont spécialisé son économie dans des produits haut de gamme où la compétitivité-prix joue peu. Le même phénomène s'est d'ailleurs produit en Suisse. La France a au contraire toujours réglé ses problèmes de compétitivité par des dévaluations récurrentes, c'est-à-dire par un ajustement à la baisse de son coût du travail. De ce fait, elle est restée spécialisée dans des produits où la compétitivité-coût joue fortement. Un phénomène comparable a concerné l'Italie et l'Espagne et beaucoup d'autres pays, notamment en Europe du Sud.

De ce fait, l'appréciation de l'euro a moins posé de problème à une économie allemande habituée aux appréciations passées du Mark, d'autant qu'elle a mis en place, dans les années 2002-2004 une stratégie de rétablissement de sa compétitivité-coût quand aucun autre pays ne le faisait. Pour la France, l'Italie ou l'Espagne l'appréciation de l'euro a été en revanche un changement radical dans des économies sensibles à la compétitivité-prix. Cela plaide pour qu'on privilégie dans notre pays comme d'ailleurs dans l'ensemble de l'Europe une compétitivité par l'innovation. Elle a en outre le mérite d'être coopérative, contrairement à la baisse du coût du travail qui n'améliore la situation d'un pays qu'au détriment de ses voisins et conduit à la déflation quand tous la pratiquent.

L'ampleur des créations d'emplois explique le rythme élevé de la croissance française relativement à ses partenaires sur la période 1997-2002 ...

Le rythme annuel des créations d'emplois a été de 400 000 en moyenne sous le gouvernement de Lionel Jospin, contre 80 000 sous les gouvernements d'Édouard Balladur et d'Alain Juppé et 120 000 dans le second quinquennat de Jacques Chirac. C'est en partie l'ampleur des créations d'emplois et la forte augmentation du revenu des ménages en résultant qui expliquent une croissance française beaucoup plus forte que celle de ses partenaires européens sur cette période.

Dans la période 1997-2002, la croissance française a été supérieure d'un point à ce qu'elle était dans les années précédentes et dans le quinquennat suivant. On pourrait croire que la France a bénéficié au cours de la période 1997-2002 d'une croissance mondiale particulièrement dynamique comme l'idée en est souvent avancée. Tel n'est pas le cas. Comme le montre le tableau suivant, la croissance mondiale était plus élevée dans les années Balladur-Juppé et plus encore au cours du second quinquennat de Jacques Chirac que dans les années Jospin. Ce n'est pas non plus l'accélération de la croissance européenne qui explique la situation française. Cette croissance a seulement légèrement accéléré et cette accélération

serait encore moins perceptible si les fortes performances de la France n'étaient pas incluses dans la statistique de l'Eurozone.

Si le cycle économique en France est très largement corrélé à celui de l'ensemble de la zone Euro, la croissance moyenne au cours d'un cycle est – comme dans tous les grands pays – largement liée à la dynamique de sa demande interne. De ce point de vue, les créations d'emploi jouent un rôle majeur car ce sont ces créations, plus que l'évolution des revenus individuels, qui déterminent la croissance du revenu national global. Si la croissance contribue à la création d'emplois, la réciproque est tout aussi vraie : la création d'emplois génère la croissance par le revenu et par la confiance qu'elle engendre. De ce point de vue les 35 heures ont contribué.

Emploi et croissance sous différents gouvernements

(Augmentation annuelle moyenne en % pour la croissance en milliers pour l'emploi)

	Balladur- Juppé 3T 1993-2T 1997	Jospin 3T 1997-2T 2002	Chirac 3T 2002-2T 2007
Emploi (milliers)	+ 80	+ 400	+ 120
Croissance France	1,8 %	2,8 %	1,8 %
Croissance Zone Euro	2,2 %	2,5 %	2,2 %
Croissance Monde	3,7 %	3,4 %	4,5 %

Sources : France : INSEE ; Zone Euro : Eurostat ; Monde : FMI

Le tableau montre aussi que la croissance française est devenue durablement plus créatrice d'emploi puisqu'avec le même rythme de croissance (1,8 %), les créations d'emplois dans le second quinquennat de Jacques Chirac ont été bien supérieures à ce qu'elles ont été dans les années Balladur-Juppé. On peut y voir, comme le suggère le rapport, l'effet de la flexibilité qui a été négociée en contrepartie des lois Aubry.

Enfin le coût ex-post des 35 heures est resté faible (2,5 milliards d'euros) et comme l'illustre le rapport, le coût par emploi créé des Lois Aubry est trois fois plus faible que celui d'un allègement de cotisation d'un montant comparable.

1997-2002 est la seule période où, en raison de l'ampleur des créations d'emplois, le nombre total d'heures travaillées en France a augmenté !

Rien n'est plus faux que de confondre la durée individuelle du travail et le nombre d'heures travaillées dans l'ensemble de l'économie. La première confusion consiste à ne prendre que les salariés à temps complet en oubliant le temps partiel, ce qui donne dans beaucoup de pays une image très éloignée de la réalité. La durée hebdomadaire moyenne du travail de l'ensemble des actifs est dans notre pays parmi la plus élevée des pays développés d'Europe : 37,5 heures en moyenne en France en 2013 contre 36,5 au Royaume-Uni, 35,3 heures en Allemagne et en Suisse, 33,5 heures au Danemark et 30 heures aux Pays-Bas, champions du temps partiel.

Par ailleurs, c'est pour l'essentiel l'emploi qui détermine le volume total d'heures travaillées dans l'économie. Entre 1993 et 1997, du fait des faibles créations d'emploi et de la réduction individuelle du temps de travail qui avait déjà cours sous Édouard Balladur et Alain Juppé, le volume total d'heures de travail dans le secteur marchand n'a pratiquement pas augmenté. Entre 1997 et 2002, l'ampleur des créations d'emplois a conduit au contraire à une forte augmentation du nombre total d'heures de travail (+ 8 %), malgré la réduction du temps de travail. Par la suite, le nombre total d'heures travaillées n'a pratiquement pas changé, étant en 2011 au même niveau qu'en 2002.

Bref contrairement à une idée reçue qui a trop tendance à oublier la perte de travail que représente le chômage, la France n'a jamais autant travaillé que dans la période où la durée du travail a été réduite !

Certes les 35 heures ont engendré des difficultés à l'hôpital et la distinction entre les entreprises de plus et de moins de 20 salariés a été difficile à résorber par la suite.

Sortir d'un débat idéologique pour aborder les vraies questions

Toute l'histoire du développement économique depuis la révolution industrielle est une augmentation continue de la productivité du travail conjuguée à une baisse tout aussi continue de la durée annuelle du travail. On produit en une heure de travail 20 fois plus qu'en 1870 et on travaille 2 fois moins longtemps. Ce qui caractérise le développement économique à long terme dans tous les pays, c'est en effet le temps libéré et le développement des loisirs et des activités non marchandes. La dispersion des durées hebdomadaires du travail en Europe l'atteste : c'est dans les pays les plus développés que la durée hebdomadaire du travail y est la plus faible et dans les moins développés qu'elle est la plus longue (moins de 35 heures en Europe du Nord, plus de 40 heures dans l'Est de l'Europe et près de 50 heures en Turquie).

Il est temps de sortir du débat idéologique pour engager une vraie réflexion sur l'organisation des différents temps de la vie. La tendance séculaire à la réduction de la durée annuelle du travail est appelée à se poursuivre. Et la vraie question n'est pas la durée hebdomadaire du travail mais la profonde inégalité entre ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas et la répartition du travail au cours du cycle de vie. Le travail est concentré dans notre pays entre 25 et 55 ans, alors que l'augmentation de la durée de vie appellerait une interpénétration plus forte des différents temps de la vie et non comme aujourd'hui leur succession brutale.

De ce point de vue, l'impressionnant travail de la rapporteure qui a notamment exploré de façon approfondie les conséquences sociales de la réduction du temps de travail et son impact sur l'égalité homme-femmes est une contribution majeure aux réflexions et aux politiques futures.

COMPTES RENDUS DES RÉUNIONS ET AUDITIONS ET LISTE DES PERSONNES ENTENDUES LORS DES DÉPLACEMENTS

Les comptes rendus des auditions sont accessibles sur internet à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/impact_reduction_progressive_temps_travail.asp

La Commission d'enquête a procédé aux réunions et auditions suivantes :

Nomination du bureau au cours de la réunion du [1^{er} juillet 2014 à 14 heures 30](#)

Désignation de la rapporteure au cours de la réunion du [8 juillet 2014 à 14 heures](#)

*Audition de **M. Franck von Lennep**, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des affaires sociales et de la santé, accompagné de **Mme Fanny Mikol**, chef du bureau des professions de santé, et de **Mme Émilie Raynaud**, chef du bureau de la jeunesse et de la famille, au cours de la réunion du [16 juillet 2014 à 12 heures](#)*

*Audition de **Mme Marie-Anne Lévêque**, directrice générale de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) du ministère de la décentralisation et de la fonction publique, au cours de la réunion du [23 juillet 2014 à 11 heures](#)*

*Audition de **Mme Françoise Bouygar**, directrice de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social, accompagnée de **M. Patrick Pommier**, chef du département relations professionnelles et temps de travail, au cours de la réunion du [23 juillet 2014 à 12 heures](#)*

*Audition de **M. Yves Struillou**, directeur général de la direction générale du travail (DGT) du ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social et de **Mme Marianne Cotis**, cheffe du bureau de la durée et des revenus du travail, au cours de la réunion du [30 juillet 2014 à 11 heures](#)*

*Audition de **Mme Isabelle Saviane**, directrice des ressources humaines du groupe Eram et **M. Guillaume Noël**, directeur du développement social, au cours de la réunion du [4 septembre 2014 à 10 heures](#)*

*Audition de **M. Hervé Garnier**, secrétaire national, et de **M. Thierry Trefert**, secrétaire confédéral pour la Confédération française démocratique du travail (CFDT) * ; **M. Franck Mikula**, secrétaire national à l'emploi et à la formation, et de **M. Franck Boissart**, chargé d'étude pour la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ; **M. Joseph Thouvenel**, vice-président confédéral, et de **M. Patrice Le Roué**,*

responsable communication pour la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ; **M. Nasser Mansouri-Guilani**, responsable du pôle Activités économiques, de **Mme Michèle Chay**, membre de la direction confédérale, et de **M. Xavier Reynaud**, délégué syndical Renault pour la Confédération générale du travail (CGT), au cours de la réunion du [4 septembre 2014 à 11 heures 15](#)

Audition de **M. Jean-François Pilliard**, vice-président du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) * en charge du pôle social, accompagné de **M. Antoine Foucher**, directeur des relations sociales, de l'éducation et de la formation, et **M. Guillaume Ressot**, directeur des affaires publiques, au cours de la réunion du [11 septembre 2014 à 9 heures 30](#)

Audition de **M. Jean-Luc Bérard**, directeur des ressources humaines de Safran *, et **M. Philippe Vivien**, directeur général d'Alixio et ancien directeur des ressources humaines d'Areva, au cours de la réunion du [11 septembre 2014 à 11 heures](#)

Audition de **M. Frédéric Valletoux**, président de la Fédération hospitalière de France, **M. Gérard Vincent**, délégué général, **Mme Marie Housnel**, adjointe au responsable du pôle ressources humaines, et **Mme Cécile Kanitzer**, conseillère paramédicale, au cours de la réunion du [18 septembre 2014 à 9 heures 30](#)

Audition de **M. Stéphane Carcillo**, maître de conférences à l'Université de Panthéon-Sorbonne et professeur affilié au département d'économie de Sciences-Po, au cours de la réunion du [18 septembre à 10 heures 30](#)

Audition de **M. Franck Morel**, avocat, ancien directeur adjoint du cabinet de M. Xavier Bertrand, ministre du travail, au cours de la réunion du [18 septembre à 11 heures 30](#)

Audition de **M. Michel Pépin**, consultant spécialiste du travail, membre du cabinet ESSOR consultants, et de **Mme Isabelle Eynaud-Chevalier**, directrice générale adjointe d'Altedia, au cours de la réunion du [18 septembre à 14 heures 30](#)

Audition de **M. Guillaume Duval**, rédacteur en chef de la revue Alternatives économiques, au cours de la réunion du [18 septembre à 15 heures 30](#)

Audition de **Mme Christiane Charbonnier**, directrice de la direction « Droit du travail », de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM), accompagnée de **Mme Delphine Assal**, cheffe du service « Temps et revenus du travail », de l'Union des industries et métiers de la métallurgie, au cours de la réunion du [2 octobre 2014 à 9 heures 30](#)

Audition de **M. Frédéric Lerais**, directeur général de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), au cours de la réunion du [2 octobre 2014 à 10 heures 30](#)

Audition de **M. Michel Didier**, président du Centre d'observation économique et de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (Coe-Rexecode), **M. Jean-François Ouvrard**, directeur des études, et Mme Amandine Brun-Schamme, économiste, au cours de la réunion du [2 octobre 2014 à 11 heures 30](#)

Audition de **M. Jean-François Poupard**, directeur général de Syndex, et de **M. Pierre Ferracci**, président du groupe Alpha, au cours de la réunion du [2 octobre 2014 à 14 heures 30](#)

Audition de **M. Lionel Jospin**, ancien Premier ministre, au cours de la réunion du [9 octobre 2014 à 9 heures 30](#)

Audition de représentants du Centre des jeunes dirigeants d'entreprise (CJD) : **M. Sébastien Rouchon**, dirigeant de « Rouchon Paris », membre du CJD Paris, **M. Maxime Cabon**, dirigeant de « Secma-Cabon », membre du CJD Quimper, et **Mme Nina Popstec**, administrateur de « Secma-Cabon », au cours de la réunion du [9 octobre 2014 à 10 heures 30](#)

Audition de **M. Pierre Larrousurou**, co-président du mouvement Nouvelle Donne, et de **M. Adrien Tusseau**, et **M. Simon Denis**, membres, au cours de la réunion du [9 octobre 2014 à 11 heures 30](#)

Audition de **Mme Dominique Méda**, inspectrice générale des affaires sociales, au cours de la réunion du [16 octobre 2014 à 9 heures 30](#)

Audition de **M. Éric Heyer**, économiste, directeur adjoint au département analyse et prévision de l'OFCE, au cours de la réunion du [16 octobre 2014 à 10 heures 30](#)

Audition de **M. Yves Barou**, ancien directeur adjoint du cabinet de Mme Martine Aubry, ministre chargée du travail ; président de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), au cours de la réunion du [16 octobre 2014 à 11 heures 30](#)

Audition de **M. Boris Karthaus**, représentant d'IG Metall, au cours de la réunion du [16 octobre 2014 à 14 heures 30](#)

Audition de **M. François Xavier Devetter**, maître de conférences en sciences économiques à l'université Lille 1, au cours de la réunion du [16 octobre 2014 à 15 heures 30](#)

Audition de **M. Gilles de Robien**, ancien député, ancien ministre, délégué du Gouvernement français au conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail (OIT), au cours de la réunion du [30 octobre 2014 à 10 heures 30](#)

Audition de **M. Hervé Lanouzière**, directeur général de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), au cours de la réunion du [30 octobre 2014 à 11 heures 30](#)

Audition de **M. François Nogué**, directeur général délégué « cohésion et ressources humaines » de la SNCF *, **M. Éric Beaudonnet**, directeur de la stratégie sociale, et **Mme Karine Grossetête**, directrice déléguée aux affaires publiques, au cours de la réunion du [6 novembre à 11 heures 30](#)

Audition de **M. Thomas Fatome**, directeur de la direction de la sécurité sociale (DSS), au cours de la réunion du [18 novembre à 14 heures](#)

Audition de **M. Emmanuel Macron**, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, au cours de la réunion du [20 novembre à 8 heures 30](#)

Audition de **M. Denis Morin**, directeur du Budget, accompagné de **M. Laurent Pichard**, chef du bureau de la politique salariale et de la synthèse statutaire, et de **M. Gautier Bailly**, sous-directeur, au cours de la réunion du [20 novembre à 10 heures 30](#)

Audition de **M. Jean-Luc Tavernier**, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), accompagné de **M. Fabrice Lenglard**, directeur des statistiques démographiques et sociales, et de **Mme Corinne Prost**, administratrice, chef du département des études économiques, au cours de la réunion du [20 novembre à 11 heures 30](#)

Audition de **M. François Rebsamen**, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, au cours de la réunion du [25 novembre à 16 heures 15](#)

Audition de **M. Michel Godet**, économiste, membre de l'Académie des technologies, au cours de la réunion du [26 novembre à 14 heures](#)

Audition de **M. Laurent Lesnard**, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, au cours de la réunion du [27 novembre à 8 heures 30](#)

Audition de **M. Lamine Gharbi**, président de la Fédération hospitalière privée (FHP) *, accompagné de **Mme Elisabeth Tomé-Gertheinrichs**, déléguée générale et de **Mme Katya Corbineau**, directrice des affaires sociales, au cours de la réunion du [27 novembre à 10 heures 30](#)

Audition de **M. Michel Pébereau**, Président d'honneur de BNP Paribas, de **M. Laurent Bigorgne**, directeur de l'Institut Montaigne, de **Mme Angèle Malâtre-Lansac**, directrice des études, et de **M. Charles Nicolas**, responsable des affaires publiques, au cours de la réunion du [27 novembre à 11 heures 30](#)

Examen et vote, à huis clos, du rapport, au cours de la réunion du [9 décembre 2014](#)

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale

DÉPLACEMENTS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE SANTÉ MENTALE VILLE-EVRARD, NEUILLY-SUR-MARNE

Direction de l'établissement :

- **Mme Zaynab Riet**, directrice de l'établissement ;
- **Mme Elisabeth Chrétien**, directrice des finances ;
- **M. Philippe Vercelot**, directeur des ressources humaines et **Mme Stéphanie Bossin**, attachée d'administration hospitalière ;
- **Mme Jocelyne Chatron**, directrice de la communication ;
- **Mme Nadine Chastagnol**, coordonnatrice générale des soins ;

Représentants des personnels soignants et non-soignants :

- **Mme Marie-Françoise Bousseilaire**, infirmière représentant la CFDT au CTE G06 ;
- **M. Pascal Dias**, infirmier, secrétaire de section Sud-Santé ;
- **M. Jean Fercoq**, cadre de santé, centre d'accueil thérapeutique à temps partiel G15 – CFDT ;
- **M. Serge Klopp**, cadre de santé, unité d'hospitalisation temps plein G15 – CGT ;
- **M. Thierry Legrand**, maître ouvrier, secrétaire de section CGT Ville-Evrard, représentant au CTE et au conseil de surveillance ;

Personnels soignants :

- **Dr Clara Kayser**, pédopsychiatre, responsable CMP-CATPP (Centre médico-psychologique / Centre d'accueil **thérapeutique** à temps partiel), secteur I05 ;
- **Dr Isa Linares**, psychiatre, chef de pôle/secteur G13, membre de la commission médicale d'établissement ;
- **Mme Giulia Galibert**, interne au CMP-CATPP adolescents, secteur G16, représentante des internes à la commission médicale d'établissement.

BERLIN

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

- **Mme Natalia Stolz**, chargée de la politique salariale et tarifaire du BDA ;
- **M. Martin Kumstel**, chargé de la politique sociale de l'Union européenne et internationale ;

Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorsand (DGB)

- **Mme Marika Höhn**, chargée des relations industrielles, de la qualité du travail et de l'innovation au Bureau de la politique sociale du DGB ;

Ministère fédéral du travail et des affaires sociales (BMAS)

- **Mme Rica Werner**, Bureau du droit relatif au temps de travail et à la protection sociale du travail ;
- **M. Kai Nehring**, Bureau de la promotion de l'activité salariée et non salariée ;

Ministère fédéral de la Famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse (BMFSFJ)

- **M. Thomas Fischer**, chef du Bureau des perspectives de revenus équitables ;
- **M. Christian Hoenisch**, référent au Bureau des politiques d'égalité pour les hommes ;
- **Mme Johanna Kotschi**, chef du Bureau de la politique internationale de la famille, de l'immigration et de l'intégration sociale ;
- **M. Thomas Metker**, chef du Bureau des affaires politiques et de la communication politique sectorielle ;
- **Mme Nina Parra**, référente au Bureau Allocation parentale, congé parental et indemnité de garde ;
- **M. Jörg Plewka**, référent au Bureau de contrôle des prestations familiales et du bien-être des familles ;
- **M. Peter Siemund**, référent au Bureau de la politique internationale de la famille, de l'immigration et de l'intégration sociale ;
- **Mme Manuela Sikorski**, chef de projet au Bureau Législation sur l'égalité de statut et représentation des femmes dans les fonctions dirigeantes ;

Vivantes Klinikum Am Urban

- **Dr Johannes Danckert**, directeur ;

Siemens

- **M. Schmitt**, responsable du site de production de *Siemenstadt*, Berlin.

ANNEXES

ANNEXE 1 : RÉOLUTION CRÉANT LA COMMISSION D'ENQUÊTE



TEXTE ADOPTÉ n° 349
« Petite loi »

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATRIÈME LÉGISLATURE

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

11 juin 2014

RÉSOLUTION

créant une commission d'enquête relative à l'impact social, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail, notamment de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.

L'Assemblée nationale a adopté la résolution dont la teneur suit :

Voir les annexes : 1969 et 1993.

Article unique

En application des articles 137 et suivants du Règlement, est créée une commission d'enquête de trente membres chargée d'élaborer un bilan de l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail, notamment de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 11 juin 2014.

Le Président,

Signé : CLAUDE BARTOLONE

ANNEXE 2 : COMPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Président :

M. Thierry Benoit (UDI)

Rapporteure :

Mme Barbara Romagnan (SRC)

Vice-Présidents :

M. Jean-Pierre Gorges (UMP)

Mme Isabelle Le Callennec (UMP)

Mme Jacqueline Maquet (SRC)

M. Philippe Noguès (SRC)

Secrétaires :

M. Christophe Cavard (Écologiste)

Mme Jacqueline Fraysse (GDR)

M. Jacques Moignard (RRDP)

M. Gérard Sebaoun (SRC)

Autres membres :

Groupe SRC

M. Joël Aviragnet (*depuis le 08 juillet 2014*)

Mme Kheira Bouziane

Mme Sylviane Bulteau (*jusqu'au 24 juillet 2014*)

Mme Fanélie Carrey-Conte

M. Romain Colas (*depuis le 8 juillet 2014*)

Mme Catherine Coutelle

Mme Fanny Dombre Coste

M. Jean-Patrick Gille

M. Henri Jibrayel (*jusqu'au 12 juillet 2014*)

M. Pierre-Alain Muet

M. Jean-Claude Perez (*depuis le 26 juin 2014 jusqu'au 26 septembre 2014*)

M. Denys Robiliard (*depuis le 12 juillet 2014*)

Mme Béatrice Santais (*jusqu'au 8 juillet 2014*)

Groupe UMP

M. Damien Abad

M. Bernard Accoyer

M. Gérard Cherpion

M. Henri Guaino

M. Guénhaël Huet

M. Pierre Morel-A-L'Huissier

M. Bernard Perrut

M. Jean-Frédéric Poisson

M. Jean-Charles Taugourdeau