



N° 1104

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 octobre 2003

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

visant à créer une commission d'enquête sur les conséquences des 35 heures pour l'économie et la société françaises

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR MM. HERVE NOVELLI, JEAN-CLAUDE ABRIOUX, MANUEL AESCHLIMANN, FRANÇOIS D'AUBERT, JEAN AUCLAIR, MME MARTINE AURILLAC, MM. JEAN-CLAUDE BEAULIEU, JACQUES-ALAIN BÉNISTI, MARC BERNIER, JEAN-MICHEL BERTRAND, JEAN-YVES BESSELAT, GABRIEL BIANCHERI, JEAN-MARIE BINETRUY, ETIENNE BLANC, ROLAND BLUM, JACQUES BOBE, MME CHANTAL BOURRAGUÉ, MM. LOÏC BOUVARD, GHISLAIN BRAY, PHILIPPE BRIAND, JACQUES BRIAT, BERNARD BROCHAND, MME CHANTAL BRUNEL, MM. FRANÇOIS CALVET, BERNARD CARAYON, ANTOINE CARRÉ, RICHARD CAZENAVE, ROLAND CHASSAIN, JEAN-FRANÇOIS CHOSSY, JEAN-LOUIS CHRIST, PHILIPPE COCHET, LOUIS COSYNS, EDOUARD COURTIAL, JEAN-MICHEL COUVE, CHARLES COVA, OLIVIER DASSAULT, LUCIEN DEGAUCHY, PATRICK DELNATTE, BERNARD DEPIERRE, LEONCE DEPREZ, JEAN-JACQUES DESCAMPS, MICHEL DIEFENBACHER, JEAN-PIERRE DOOR, PHILIPPE DUBOURG, GERARD DUBRAC, JEAN-PIERRE DUPONT, PIERRE-LOUIS FAGNIEZ, YANNICK FAVENNEC, GEORGES FENECH, DANIEL FIDELIN, JEAN-CLAUDE FLORY, NICOLAS FORISSIER, MARC FRANCINA, MME ARLETTE FRANCO, CECILE GALLETZ, MM. DANIEL GARD, JEAN-PAUL GARRAUD, CLAUDE GATIGNOL, GUY GEOFFROY, JEAN-MARIE GEVEAUX, GEORGES GINESTA, CLAUDE GIRARD, MAURICE GIRO, LOUIS GISCARD D'ESTAING, CLAUDE GOASGUEN, JEAN-PIERRE GORGES, FRANÇOIS GOULARD, JEAN-PIERRE GRAND, FRANÇOIS GROSDIDIER, FRANÇOIS GUILLAUME, GERARD HAMEL, JOËL HART, MICHEL HEINRICH, LAURENT HÉNART, PIERRE HERIAUD, PHILIPPE HOUILLON, MICHEL HUNAULT, SEBASTIEN HUYGHE, EDOUARD JACQUE, CHRISTIAN JEANJEAN, DIDIER JULIA, AIME KERGUERIS, PATRICK LABAUNE, YVAN LACHAUD, PIERRE LANG, PIERRE LASBORDES, THIERRY LAZARO, JEAN-PIERRE LE RIDANT, JEAN-MARC LEFRANC, JACQUES LE GUEN, MICHEL LEJEUNE, JEAN-LOUIS LÉONARD, GERARD LORGEUX, MME GABRIELLE LOUIS-CARABIN, MM. LIONNEL LUCA, DANIEL MACH, RICHARD MALLIÉ, THIERRY MARIANI, HERVE MARITON, MME MURIEL MARLAND-MILITELLO, MM. ALAIN MARSAUD, PHILIPPE ARMAND MARTIN, PATRICE MARTIN-LALANDE, JACQUES MASDEU-ARUS, CHRISTIAN MÉNARD, JEAN-

CLAUDE MIGNON, PIERRE MORANGE, PIERRE MOREL-À-L'HUISSIER, GEORGES MOTHRON, ETIENNE MOURRUT, JACQUES MYARD, JEAN-MARC NESME, YVES NICOLIN, DOMINIQUE PAILLÉ, MME VALERIE PECRESSE, M. JACQUES PÉLISSARD, MME JOSETTE PONS, MM. DANIEL PRÉVOST, JEAN PRORIOU, DIDIER QUENTIN, MICHEL RAISON, FREDERIC REISS, JEAN-LUC REITZER, JACQUES REMILLER, MARC REYMAN, MME JULIANA RIMANE, MM. JEROME RIVIÈRE, CAMILLE DE ROCCA SERRA, VINCENT ROLLAND, SERGE ROQUES, PHILIPPE ROUAULT, MICHEL ROUMÉGOUX, BERNARD SCHREINER, YVES SIMON, MICHEL SORDI, FREDERIC SOULIER, DANIEL SPAGNOU, ALAIN SUGUENOT, MME MICHELE TABAROT, MM. ALFRED TRASSY PAILLOGUES, CHRISTIAN VANNESTE, FRANÇOIS VANSSON, PHILIPPE VITEL, MICHEL VOISIN, GERARD VOISIN, MICHEL ZUMKELLER.

Députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Avec les deux lois Aubry sur la réduction du temps de travail adoptées en 1998 et en 1999, le Gouvernement de Lionel Jospin a opté pour une politique économique et sociale à contre-courant de celles mises en œuvre par nos principaux partenaires. Les membres de l'actuelle majorité, tant lors de l'élaboration qu'après la promulgation de ces lois, ont dénoncé leurs caractères dangereux.

Plus de trois ans après leur adoption, ces craintes se révèlent malheureusement exactes. Des indices convergents semblent prouver que la réduction du temps de travail autoritaire et indifférenciée pénalise notre économie. Aujourd'hui, il est admis que les 35 heures ont failli car elles n'ont pas généré les emplois promis par Lionel Jospin, car elles ont conduit des entreprises et, en particulier, un grand nombre de PME, à la faillite.

Les 35 heures ont aussi failli car elles ont accéléré la désindustrialisation de notre pays ; de nombreuses entreprises ayant été contraintes de se délocaliser pour échapper à la liquidation. Elles ont également désorganisé le secteur public comme l'a prouvé tristement la canicule de cet été. Les services publics n'arrivent plus à assumer leurs missions correctement. Les 35 heures pèsent également lourdement sur les finances de l'Etat du fait des mécanismes complexes d'exonérations de charges sociales mis en œuvre.

Enfin, les 35 heures n'ont pas amélioré, si l'on prend en compte les études réalisées par des instituts de sondages, les conditions de vie de l'ensemble des actifs. Pire, elles semblent avoir affecté en profondeur les relations qu'entretiennent les Français avec le travail et contribué à sa désaffection.

1. — Trois ans après la seconde loi Aubry, une étude sur les conséquences économiques des 35 heures est indispensable.

Le passage pour l'ensemble des salariés du temps de travail de 39 à 35 heures est la traduction d'une promesse électorale du parti socialiste en 1997. Il s'agit également de la reprise d'une des 110 propositions du candidat François Mitterrand à l'élection présidentielle de 1981 qui avait été vite abandonnée au nom du réalisme économique.

Avec trois ans de recul, la réduction du temps de travail est de plus en plus la chronique d'une tragédie annoncée.

La réduction du temps de travail décidée d'en haut, arbitrairement, administrativement, aboutit, non pas à créer de la richesse mais à générer de la pauvreté. Elle repose sur une erreur théorique qui est de plus en plus admise. Le travail disponible ne se résume pas à une enveloppe globale dépendant de données structurelles pouvant être partagée de manière arbitraire entre les salariés. Ce fameux partage devait alimenter la croissance et donc créer un cycle vertueux en faveur de l'emploi. Néanmoins, conscient des limites de cette théorie, le gouvernement de Lionel Jospin a institué des mécanismes d'allègement des charges sociales.

Dans les faits, la réduction de 39 à 35 heures du temps de travail a provoqué une augmentation des coûts pour les entreprises de 11,4 %. Pour compenser ce surcoût, les entreprises ont accru la productivité du travail en se réorganisant, en modifiant le rythme de travail et en n'embauchant pas à due concurrence de la réduction du temps de travail. Cela a permis de compenser un tiers du surcoût. L'autre partie a été absorbée par les entreprises au prix d'une diminution des bénéfices et surtout par les salariés au prix d'une stagnation de leur rémunération ainsi que par les consommateurs en raison d'une augmentation des prix. Les résultats des entreprises démontrent que les 35 heures ont pesé lourdement sur leur compétitivité. Leur marge brute, depuis 1999, a diminué de trois points. Les gains de productivité par salarié ont été ainsi deux fois moins forts, en France que dans les autres pays de l'OCDE.

Les pays qui ont enregistré des taux de croissance supérieurs à la France le doivent à une augmentation du nombre d'actifs et aussi à l'augmentation de la productivité du travail. Le choix du non-travail s'est traduit, dans notre pays, par de faibles gains de productivité, porteurs d'une croissance réduite au minimum et donc de chômage.

Depuis plusieurs années, la consommation a été l'un des principaux facteurs de croissance de l'économie française. Il est indéniable que la faible progression des salaires provoquée par les 35 heures contribue actuellement à la stagnation de la consommation et donc de la croissance.

La constitution d'une commission d'enquête permettra donc d'analyser les effets économiques des 35 heures sur la croissance.

2. — La commission d'enquête devra mesurer les effets réels des 35 heures sur l'emploi et sur l'évolution des faillites d'entreprises constatées depuis trois ans ainsi que sur le rythme des délocalisations.

Lors de la présentation de la première loi sur les 35 heures, Lionel Jospin et Martine Aubry promettaient la création de 800 000 emplois. Cette promesse a été constamment revue à la baisse, puis a disparu subrepticement des discours. Il est temps d'avoir, sur ce sujet, un bilan clair.

Des études réalisées par l'INSEE soulignent que la réduction du temps de travail aurait généré entre 200 000 et 250 000 emplois, tout en reconnaissant qu'il est difficile de faire la part de ce qui résulte d'une part des 35 heures et d'autre part de la croissance.

Depuis 2002, il n'y a pas eu d'études sérieuses réalisées sur les conséquences des 35 heures en matière d'emploi, or, avec le ralentissement de la croissance, l'affirmation d'une économie de plus en plus mondialisée, la représentation nationale et l'ensemble des Français doivent disposer d'une analyse fine.

Selon certains spécialistes de l'emploi, la multiplication actuelle des plans sociaux est une des conséquences des 35 heures. Compte tenu du coût élevé du travail en France, de nombreuses entreprises sont tentées de réduire drastiquement leurs effectifs. Dans certaines branches industrielles à forte utilisation de main d'œuvre, des entreprises ont réduit de moitié leurs effectifs. Pour la branche habillement, le nombre de salariés est ainsi passé de 150 000 à environ 75 000 en dix ans.

Il convient également de s'interroger sur les causes réelles de l'augmentation des faillites d'entreprises, plus de 20 % de hausse lors du premier semestre 2002.

Enfin, les 35 heures dissuadent de nombreux entrepreneurs, qu'ils soient français ou non, d'investir dans notre pays. De ce fait, la commission d'enquête devra étudier les conséquences de la réduction du temps de travail en ce qui concerne l'attractivité de la France et examiner avec précision l'évolution de l'emploi en prenant en compte l'évolution du nombre de faillites générées par les 35 heures.

3. — La commission d'enquête devra analyser les conséquences des 35 heures sur le fonctionnement des entreprises et des services publics.

Les 35 heures ont eu des effets sur le fonctionnement des entreprises et du secteur public.

La réduction du temps de travail, la multiplication des journées de récupération dites journées « RTT » pèsent sur la vie économique au-delà du simple problème du surcoût. En effet, les 35 heures constituent une pesanteur supplémentaire ; elles ralentissent toute l'activité. Du fait d'une augmentation des contraintes horaires, les délais s'allongent au niveau de la production, mais également au niveau des services. Il est aujourd'hui difficile d'organiser des réunions voire de joindre les salariés au sein de l'entreprise compte tenu des emplois du temps rétrécis de chacun.

Cette désorganisation est très marquée dans le secteur public qui est par nature, moins souple que le secteur privé. L'obtention de gains de productivité y est plus difficile. La crise dans les hôpitaux publics est, en grande partie, imputable aux 35 heures. En effet, entre l'application des directives européennes et de la réduction du temps de travail, le personnel hospitalier éprouve les pires difficultés à remplir ses missions. Il suffit qu'un incident ou qu'une catastrophe survienne pour que des blocages apparaissent.

Les 35 heures ont absorbé une grande partie des gains de productivité liés à la révolution des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ces technologies ont porté la croissance chez nos partenaires ; elles ont permis une amélioration de la productivité ; en France, elles ont simplement permis d'atténuer la désorganisation provoquée par les 35 heures.

Cette désorganisation générée par les 35 heures devra être étudiée avec précision par la commission d'enquête.

4. — Une étude fine sur l'ensemble des coûts pour les finances publiques est indispensable.

Avec les 35 heures, les pouvoirs publics supportent un double coût : un coût lié au financement du dispositif d'aide aux entreprises et un coût du fait de l'application des 35 heures aux services publics.

Au lieu d'assainir durablement les finances publiques, ce qui était d'autant plus envisageable que la croissance était forte, le Gouvernement de Lionel Jospin a opté pour des mesures très onéreuses et difficilement réversibles.

Conscient de l'impact préjudiciable sur les entreprises de l'application autoritaire et administrative des 35 heures, Martine Aubry a mis en œuvre un système complexe d'exonérations de charges sociales sur les bas salaires. Sur les 16 milliards d'euros d'exonérations de charges sociales pris en charge par l'Etat, 9 milliards sont directement imputables aux 35 heures ; c'est presque le montant du déficit de l'assurance maladie en 2002 ou le tiers de l'impôt sur le revenu. Par an les pouvoirs publics ont versé plus de 1 600 euros par salarié ayant bénéficié de la loi Aubry I et 1 067 euros par salarié ayant bénéficié de la loi Aubry II.

Sans les 35 heures, la France respecterait globalement le traité de Maastricht. Par emploi supposé créé grâce aux 35 heures, le coût est évalué entre 6 100 et 9 100 euros.

Est-on certain que ces aides sont efficaces ? Est-on certain que ces crédits n'auraient pas pu être mieux utilisés ?

A ce coût, il faut ajouter celui lié à l'application des 35 heures dans les services de l'Etat, des collectivités locales et dans ceux des hôpitaux. Au sein de l'Etat, le nombre d'emplois s'est accru de plus de 200 000 ces cinq dernières années. Sans les 35 heures et compte tenu des importants départs à la retraite, il aurait été possible de réduire le nombre de fonctionnaires en France et ainsi de mieux maîtriser la progression des dépenses courantes de l'Etat.

Selon le rapport de la Cour des Comptes de 2003, le seul passage aux 35 heures dans les hôpitaux a entraîné une dégradation du solde de l'assurance maladie de 1,8 milliard d'euros. Pour 2004, le coût des 35 heures et des protocoles hospitaliers est évalué, toujours, pour les hôpitaux à 4,2 milliards d'euros. Par ailleurs, un plan d'embauche sur trois ans de 43 000 agents est prévu.

A ce double coût, pourrait être ajouté celui lié au manque à gagner provoqué par les délocalisations d'entreprises et de contribuables ainsi que celui lié à l'augmentation du nombre de faillites d'entreprises.

La commission d'enquête devra donc étudier l'ensemble des coûts directs et indirects supportés par les contribuables du fait de l'application des 35 heures. Elle devra également analyser le bien-fondé des aides accordées aux entreprises en particulier sous l'angle de leur efficacité.

5. — La Commission d'enquête devra étudier les conséquences sociales des 35 heures et en particulier la dégradation éventuelle des conditions de travail.

Les actifs paient au minimum trois fois pour les trente-cinq heures.

Premièrement, ils paient comme contribuables afin de financer les aides et les créations de postes dans le secteur public.

Deuxièmement, les salariés doivent supporter une moindre progression de leur pouvoir d'achat. Si dans un premier temps, ils ont pu apprécier de disposer d'un gain de temps libre, ils constatent que leurs rémunérations n'évoluent plus comme dans le passé. Au sein d'une économie mondialisée, la réduction du temps de travail limitée à la France s'est traduite par un appauvrissement des salariés. Les salariés français ont en moyenne des salaires inférieurs à ceux de leurs homologues des grandes puissances économiques.

Enfin, les salariés français, s'ils travaillent moins, sont, en revanche, confrontés à un stress plus important en raison d'une réorganisation des rythmes de travail. Certaines études semblent montrer une recrudescence des accidents et des arrêts de travail.

Les 35 heures ont modifié en profondeur la relation des Français vis-à-vis de la valeur « travail ». Le travail qui était perçu de manière positive comme un vecteur d'intégration et d'identification sociale est aujourd'hui considéré comme une contrainte. La valeur travail est dépréciée. L'application des 35 heures décourage donc les salariés les plus actifs qui veulent progresser au sein de leur entreprise ou de leur administration. La norme devient le non-travail, l'assistance et le système D. Les 35 heures ont sclérosé le monde des salariés. En effet, les cadres ont diminué leurs horaires de travail ; leur pouvoir d'achat leur permettant d'accéder à la société de loisirs. Les non-cadres sont, en revanche, confrontés à la précarité, au stress du travail, à la stagnation des salaires. Il est, dans ces conditions, de plus en plus difficile de gravir les échelons car les cloisonnements hiérarchiques semblent sortir renforcés de l'application des 35 heures.

Il est illusoire de croire que la croissance pourra s'installer durablement sans une mobilisation de tous. Du fait de cette culture malthusienne et peu motivante, de plus en plus de jeunes à la recherche de rémunérations et de perspectives de carrière plus intéressantes s'expatrient. La France voit ainsi, après les avoir formés, partir des jeunes pour le Royaume-Uni, les Etats-Unis ou pour d'autres pays industrialisés.

6. — Les 35 heures sont de plus en plus rejetées par les Français.

Les deux lois Aubry ne figureront pas dans les grandes lois sociales de la République. En effet, les salariés français expriment de plus en plus clairement leurs oppositions. La défaite de la précédente majorité lors des élections de 2002 s'explique en partie par la mise en place des 35 heures.

Selon un sondage réalisé par l'institut « CSA » pour l'Expansion (enquête réalisée les 13 et 15 septembre 2003 sur un échantillon national de 1 000 personnes), 54 % des Français jugent qu'il faut supprimer ou suspendre les 35 heures, 67 % d'entre eux considèrent qu'elles ne permettent pas de créer des emplois, 57 % accusent les lois de Martine Aubry d'avoir incité les entreprises françaises à pratiquer des délocalisations. Ils sont même 68 % à considérer que la réduction du temps de travail engendre des inégalités entre salariés.

Cette étude démontre également que les Français ont conscience que les 35 heures pèsent sur leur pouvoir d'achat ; 65 % d'entre eux seraient prêts à renoncer aux 35 heures en échange d'une augmentation de salaire.

7. — La commission d'enquête devra faire des propositions pour atténuer voire supprimer les effets négatifs des 35 heures.

La commission d'enquête devra faire preuve de pragmatisme et proposer des pistes de réformes sans pour autant générer une instabilité juridique qui serait préjudiciable tant aux salariés qu'aux entreprises. Ces propositions devront sans nul doute offrir aux partenaires sociaux de nouvelles possibilités de renégocier les volumes d'heures de travail. La loi Fillon de 2002 a ouvert la voie mais elle est encore insuffisamment utilisée. Un an après sa promulgation, seulement 18 branches professionnelles ont conclu un accord.

La commission d'enquête devra donc examiner quels ont été les fondements qui ont prévalu à l'adoption des 35 heures et étudier les conséquences de l'application des 35 heures sur l'économie française, c'est-à-dire évaluer leurs effets sur le taux de croissance, sur l'emploi et sur les revenus. Elle devra mesurer l'impact des 35 heures sur la compétitivité de l'économie française et sur l'attractivité du territoire. Elle devra également étudier les conséquences sociales des 35 heures sur le quotidien des salariés. Elle proposera enfin des solutions pour contrecarrer les effets les plus négatifs de la réduction du temps de travail.

Telles sont les considérations qui me conduisent à bien vouloir vous demander, chères collègues, chers collègues, l'adoption de la présente proposition de résolution.

Proposition de résolution

Article unique

Il est créé, en application des articles 140 et suivants du Règlement, une commission d'enquête de trente membres sur les conséquences des 35 heures sur l'économie française. Cette commission d'enquête étudie, en particulier, les effets de la réduction du temps de travail sur la croissance, sur l'emploi et sur les finances publiques. Elle examine l'impact des 35 heures sur l'attractivité de notre économie et sur les conditions de vie des salariés. Elle propose des solutions pour réduire les éventuels effets négatifs des 35 heures.

N° 1104 – Proposition de résolution de M. Hervé Novelli : commission d'enquête sur les conséquences des 35 heures pour l'économie et la société françaises

Composé et imprimé pour l'Assemblée nationale par JOUVE

11, bd de Sébastopol, 75001 PARIS

Prix de vente : 0.75 €

ISBN : 2-11-118009-2

ISSN : 1240 - 8468

En vente au Kiosque de l'Assemblée nationale

4, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 61 21