



N°1544

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 avril 2004.

## RAPPORT D'INFORMATION

*déposé en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE SUR L'ÉVALUATION  
DES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES  
DE LA LÉGISLATION SUR LE TEMPS DE TRAVAIL <sup>(1)</sup>

Président

M. Patrick OLLIER,

Rapporteur

M. Hervé NOVELLI,

Députés.

---

**TOME I**

**RAPPORT**

---

<sup>(1)</sup> La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

*La mission d'évaluation sur les conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail, est composée de :*  
M. Patrick OLLIER, Président ; M. Nicolas PERRUCHOT, Vice-Président ;  
MM. Jean-Paul ANCIAUX, Maxime GREMETZ, Secrétaires ; M. Hervé NOVELLI,  
Rapporteur ; MM. Jacques BOBE, Yves BOISSEAU, Mme Chantal BRUNEL,  
MM. François CALVET, Pierre COHEN, Christian DECOCQ, Mme Catherine  
GENISSON, MM. Franck GILARD, Joël GIRAUD, Maurice GIRO, Louis GISCARD  
d'ESTAING, Gaëtan GORCE, Gérard HAMEL, François LAMY, Robert LAMY,  
Jean LE GARREC, Daniel MACH, Alain MADELIN, Pierre MORANGE, Martial  
SADDIER, Jean-Charles TAUGOURDEAU, Philippe TOURTELIER, Alfred TRASSY-  
PAILLOGUES, Francis VERCAMER, Philippe VUILQUE.

## SOMMAIRE

---

Pages

### SOMMAIRE

#### PAGES

#### INTRODUCTION

### **PREMIERE PARTIE : UNE LEGISLATION COMPLEXE, ISSUE DE LA JUXTAPOSITION DE LOIS SUCCESSIVES, QUI ENGENDRE UNE SITUATION AFFECTANT DE DIVERSES MANIERES LES ENTREPRISES ET LES SALARIES**

#### **I.— UNE LEGISLATION COMPLEXE**

##### A.— L'AMBIVALENCE D'UN DISPOSITIF CENTRE SUR LE PARTAGE DU TRAVAIL

- 1.— La mesure de la durée du temps de travail : entre durée légale, durée collective affichée et durée effective du travail
- 2.— Le régime des heures supplémentaires : système complexe, évolutions multiples
- 3.— Créer des emplois : une condition qui s'affaiblit au fil des lois

##### B.— UN DISPOSITIF CENSE PRESERVER LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES

- 1.— Des allègements de charges sociales conditionnés : une politique qui, n'ayant pas tenu toutes ses promesses, a été progressivement détachée de son objectif d'origine
- 2.— Le défi des réorganisations au service de la flexibilité
- 3.— Le cas particulier du temps de travail (modulé) des cadres
- 4.— La redéfinition du travail à temps partiel
- 5.— La maîtrise des coûts salariaux à l'épreuve des SMIC multiples

##### C.— LA LOI FILLON EST VENUE APPORTER LES ASSOUPPLISSEMENTS LES PLUS URGENTS

#### **II.— L'ETAT DES LIEUX : UNE SITUATION QUI AFFECTE DE DIVERSES MANIERES LES ENTREPRISES ET LES SALARIES**

##### A.— LES 35 HEURES CONCERNENT DEUX TIERS DES SALARIES DU SECTEUR MARCHAND

- 1.— Des accords d'entreprise et de branche imposés
- 2.— Une certaine hétérogénéité liée à l'empilement des dispositifs
- 3.— La taille des entreprises constitue le principal facteur de discrimination dans le passage aux 35 heures des différentes catégories de salariés

##### B.— L'ENSEMBLE DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES EST PASSE AUX 35 HEURES

- 1.— Une réforme initiée au plan national
- 2.— Une réforme déclinée ensuite dans les différentes unités

#### **III.— LE CONSTAT DE LA COMPLEXITE DU DROIT DE LA DUREE DU TRAVAIL CONDUIT A UNE REMISE EN CAUSE DE L'INTERVENTION LEGISLATIVE**

##### A.— LE CONSTAT DE LA COMPLEXITE DES REGLES DU DROIT DU TRAVAIL

B.— DES CAUSES SPECIFIQUES S'AGISSANT DES REGLES DU DROIT DU TRAVAIL

- 1.— Les raisons de la complexité du droit du travail
- 2.— Les raisons de la complexité du droit de la durée du travail

C.— DE LA COMPLEXITE DU DROIT A SON ILLISIBILITE ET A L'INSECURITE JURIDIQUE : LA REMISE EN CAUSE DE L'INTERVENTION LEGISLATIVE

**DEUXIEME PARTIE : DES EFFETS MACRO-ECONOMIQUES DIFFICILES A EVALUER**

**I.— UN LOURD IMPACT POUR LES FINANCES PUBLIQUES QUI CONTINUERA A SE MANIFESTER AU COURS DES PROCHAINES ANNEES**

A.— L'IMPACT SUR LES FINANCES PUBLIQUES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RTT DANS LE SECTEUR PRIVE

- 1.— La parenthèse du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)
- 2.— Un coût préoccupant pour le budget de l'Etat

B.— L'IMPACT SUR LES FINANCES PUBLIQUES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RTT DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES

- 1.— Fonction publique d'Etat
- 2.— Fonction publique territoriale
- 3.— Fonction publique hospitalière
- 4.— Entreprises publiques

C.— UN IMPACT PREOCCUPANT POUR L'AVENIR DES FINANCES PUBLIQUES

D.— LES LIMITES DU RAISONNEMENT EN « COUTS NETS »

**II.— DES EFFETS SUR L'EMPLOI « NETS » DIFFICILES A EVALUER**

A.— LA FRAGILITE DES MODELES *EX-ANTE* : L'IDENTIFICATION COMPLEXE D'EFFETS MACROECONOMIQUES NOMBREUX

- 1.— Un principe d'équilibre établi sur des bases assez consensuelles
- 2.— Des modèles multiples reposant sur des hypothèses fragiles

B.— L'INSUFFISANCE DES EVALUATIONS *EX POST* : LES 35 HEURES NE CONNAISSENT QUE LES PREMICES DE L'EVALUATION

- 1.— Une situation encore nouvelle
- 2.— Des méthodes d'évaluation fondées sur des techniques statistiques éprouvées, mais qui souffrent toutefois d'un nombre non négligeable de limites

C.— DE L'EVALUATION AUX EVALUATIONS ? OU LE REGRET UNANIME DE L'ABSENCE DE SOURCE AUTRE QUE LA DARES

- 1.— La position presque monopolistique de la DARES : la question de l'organisation statistique de l'Etat
- 2.— La difficulté à faire apparaître d'autres instances d'évaluation
- 3.— Des propositions : améliorer l'accès aux données publiques ; l'organisation de « conférences de consensus »

**III.— L'ECONOMIE FRANÇAISE PEUT-ELLE REELLEMENT SUPPORTER LES 35 HEURES ?**

A.— LA MISE EN CAUSE DES CAPACITES DE CROISSANCE DE L'ECONOMIE FRANÇAISE

- 1.— L'exception française en matière de réduction du temps de travail : la diminution

du nombre des heures travaillées

- 2.— L'exception française en matière de productivité : les gains réalisés en termes de productivité horaire n'ont pu qu'imparfaitement compenser la baisse du nombre d'heures travaillées par tête
- 3.— A long terme, la mise en question de l'évolution du potentiel de croissance ainsi que de l'enrichissement de la croissance en emplois
- 4.— La théorie économique comme le bon sens conduisent à s'interroger sur l'existence de solutions alternatives à une politique de réduction du temps de travail

B.— UNE MENACE SUR LA COMPETITIVITE FRANÇAISE, L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE ET DES EFFETS SUR LES POLITIQUES DE DELOCALISATION ?

- 1.— L'impact de la politique de réduction du temps de travail sur la compétitivité française
- 2.— L'impact de la politique de réduction du temps de travail sur l'attractivité du territoire et son corollaire, les politiques de délocalisation

### **TROISIEME PARTIE : DE LOURDES CONSEQUENCES SUR L'ORGANISATION ET LA GESTION DES ENTREPRISES ET DE L'ADMINISTRATION**

#### **I.— LE « CHOC DES 35 HEURES » POUR LES ENTREPRISES : COMMENT GERER LA RTT ?**

A.— DES STRATEGIES DE GESTION DES 35 HEURES DIVERSES ET FONCTION DES CONTEXTES INITIAUX

- 1.— La transformation d'une contrainte en moteur de changement : le cas des grandes entreprises
- 2.— Les 35 heures comme contrainte supplémentaire d'organisation : l'exemple des petites et moyennes entreprises

B.— UN BOULEVERSEMENT POUR LES ENTREPRISES

- 1.— Les 35 heures : une relance du dialogue social dans l'entreprise ?
- 2.— Les coûts induits par les 35 heures et les problèmes de compétitivité des entreprises

#### **II.— DES CONSEQUENCES SUR L'ORGANISATION DES FONCTIONS PUBLIQUES**

A.— DES EFFETS CONTRASTES SELON LES DIFFERENTES FONCTIONS PUBLIQUES

- 1.— Des enjeux économiques divers : la difficile mesure des gains de productivité ; la question de l'emploi
- 2.— Des effets sociaux et organisationnels difficilement comparables selon les différentes fonctions publiques

B.— LA SITUATION TRES PREOCCUPANTE DE L'HOPITAL

- 1.— Le « passage aux 35 heures », révélateur d'une situation qui préexistait ?
- 2.— Les effets sociaux et psychologiques contrastés de la réduction du temps de travail
- 3.— Les effets organisationnels des 35 heures : un facteur indéniablement aggravant

### **QUATRIEME PARTIE : LES CONSEQUENCES SOCIALES DES 35 HEURES : UNE FRANCE A PLUSIEURS VITESSES**

#### **I.— LES 35 HEURES IMPREGNENT LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE : LA FRANCE RYTHMEE PAR LA RTT**

A.— LES 35 HEURES ONT-ELLES ACCENTUE LES TRAITS DE LA SOCIETE DE LOISIRS ?

- 1.— Le développement de la société des loisirs : un phénomène ancien
- 2.- En leur donnant encore plus de place, les 35 heures ont encore accentué les inégalités d'accès aux loisirs

B.— VERS UNE « RTT-ISATION » DE LA SOCIETE FRANÇAISE ?

- 1- Dilatation du temps hors travail et repli sur la sphère privée
- 2- Arythmie et bouleversement des temps sociaux

## **II.— LES 35 HEURES DIVISENT LA SOCIETE FRANÇAISE**

A.— LE SENTIMENT PARTAGE D'UN MEILLEUR EQUILIBRE ENTRE VIE PROFESSIONNELLE ET VIE PRIVEE NE CACHE PAS DES DISPARITES REELLES

1. Un jugement globalement positif quant à l'amélioration de la vie quotidienne
2. De nombreuses nuances qui s'expliquent par l'hétérogénéité des situations

B.— LES 35 HEURES ONT RENFORCE LES LIGNES DE FRACTURE AU SEIN DU MONDE DU TRAVAIL

1. — L'accentuation du clivage entre les salariés des PME et des grandes entreprises
2. — Le renforcement des clivages entre les salariés au sein même de l'entreprise

## **LES ENSEIGNEMENTS DE L'ETUDE FAITE POUR LE SYNDICAT DES ENTREPRISES DE TRAVAIL TEMPORAIRE (SETT)**

C.— LES 35 HEURES GENERATRICES D'EXCLUSION ET DE REDUCTION DU LIEN SOCIAL

1. Les 35 heures facteur d'exclusion des salariés les moins performants
2. Les 35 heures facteur d'accroissement des clivages entre secteur public et secteur privé et entre bénéficiaires ou non bénéficiaires de la RTT

## **III.— FAUT-IL PARLER D'UN CHANGEMENT DE LA NATURE DU LIEN ENTRE L'INDIVIDU ET LE TRAVAIL ?**

A.— MALGRE LE CHANGEMENT DE NATURE DU TRAVAIL, CELUI-CI DEMEURE UNE REFERENCE ET UN FACTEUR D'INTEGRATION SOCIALE

B.— LES 35 HEURES ONT AMORCE UN PHENOMENE DE DISTANCIATION DE L'INDIVIDU A SON TRAVAIL PORTEUR D'INQUIETUDES POUR L'AVENIR

- 1.— La montée de l'absentéisme : un effet des 35 heures ?
- 2.— Le constat d'une démotivation croissante

## **CONCLUSION ET PROPOSITIONS**

### **I.— GERER LE PRESENT TANT DANS LE SECTEUR PRIVE QUE DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES**

A.— RENFORCER LE PRINCIPE DE LA DEROGATION DES ACCORDS D'ENTREPRISE AUX ACCORDS DE BRANCHE

B.— COMPENSER LES CONTRAINTES SUPPORTEES PAR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

C.— REMEDIER AUX PRINCIPAUX DYSFONCTIONNEMENTS DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES

### **II.— PREPARER L'AVENIR : REPENSER LE PARTAGE DES COMPETENCES ENTRE LA LOI ET LA NEGOCIATION COLLECTIVE, AFIN DE RENVOYER LA QUESTION DE LA DUREE DU TRAVAIL A LA COMPETENCE DES PARTENAIRES SOCIAUX**

A.— REPENSER LE PARTAGE DES COMPETENCES ENTRE LA LOI ET LA NEGOCIATION COLLECTIVE

- 1.— La Position commune du 16 juillet 2001 sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective
- 2.— L'apport des travaux juridiques récents
- 3.— L'établissement d'un « pacte de négociation » (rapport de Virville, 2004)

B.— A TERME, RENVOYER LA DUREE DU TRAVAIL A LA NEGOCIATION COLLECTIVE

- 1.— La définition de la durée légale du travail : l'article L. 212-1 du code du travail
- 2.— L'origine de cette définition de la durée légale
- 3.— L'étonnante exception française en matière de durée légale du travail
- 4.— Renvoyer la durée du travail à la négociation collective

**III.— PARALLELEMENT A L'ENSEMBLE DE CES CHANGEMENTS, FACILITER LE DEVELOPPEMENT DU DIALOGUE SOCIAL DANS L'ENTREPRISE**

A.— LE RENFORCEMENT DE LA REPRESENTATIVITE DES PARTENAIRES SOCIAUX

B.— LE RENFORCEMENT DE LA RESPONSABILITE DES PARTENAIRES SOCIAUX

**PROPOSITIONS**

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

**EXAMEN DU RAPPORT**

**CONTRIBUTIONS**

**35H : LA REFORME QUI MARCHE**

- 1) Les auditions ont permis de rappeler que les lois Aubry sont intervenues dans un contexte social atone, figé par le refus obstiné du CNPF de négocier sur la RTT.
- 2) Loin de tarir la négociation sur la réduction du temps de travail, les lois Aubry ont par conséquent permis de la relancer :
- 3) Les deux lois sur la RTT ont par ailleurs contribué à faire évoluer qualitativement la négociation collective :

II. IL RESSORT DES AUDITIONS QUE LES 35 HEURES ONT BIEN DOPE LA CROISSANCE ET L'EMPLOI.

- 1) Les auditions ont tout d'abord permis de rappeler dans quel contexte économique et social le gouvernement de Lionel Jospin avait décidé de faire feu de tout bois :
- 2) Au total, sur la période 1997/2001, il apparaît que le pari a été tenu, pour l'essentiel, avec la création de plus de 2 millions d'emplois :
- 3) Dans ce cadre, tous les avis concordent pour estimer à environ 350 000 les emplois créés grâce à la RTT et à 50 000 ceux qu'elle a permis de sauvegarder.
- 4) Enfin, les auditions ont convergé pour conclure que ces résultats ont été obtenus sans mettre en péril la compétitivité de notre économie.

III. IL RESSORT DES AUDITIONS QUE LES 35 HEURES ONT EU UN IMPACT LIMITE ET MAITRISE SUR LES FINANCES PUBLIQUES.

- 1) Les 35 heures ont été financées pour un coût raisonnable pour nos finances publiques. Les économistes auditionnés ont rappelé que c'est tout d'abord au niveau de l'économie tout entière que la question du financement et plus exactement du

bouclage des 35 heures doit être envisagée et non pas dans un cadre strictement comptable.

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

IV. IL RESSORT DES AUDITIONS QUE LES 35 HEURES ONT EU UN EFFET POSITIF SUR LES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL DE LA TRES GRANDE MAJORITE DES SALARIES.

V. IL RESSORT DES AUDITIONS QUE LES 35 HEURES N'ONT PAS CONTRIBUE A DEVALORISER LE TRAVAIL.

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

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

CONCLUSION

### **IMPACT DU PASSAGE AUX 35 HEURES – JANVIER 2004**

#### **ENQUETE AUPRES DES ENTREPRISES DE LA 1<sup>ERE</sup> CIRCONSCRIPTION DU LOIR-ET-CHER**

1. UN OBJECTIF : MESURER L'IMPACT DES 35 HEURES SUR LE TERRAIN
2. UNE METHODE : ORGANISER UNE CONSULTATION OUVERTE ET REPRESENTATIVE
3. LE CONSTAT GENERAL EST EXTREMEMENT NEGATIF
4. LES ENTREPRISES PASSEES A 35 HEURES SOUFFRENT DE L'IMPACT ECONOMIQUE ET FINANCIER, MAIS AUSSI SOCIAL ET ORGANISATIONNEL DES 35 HEURES
  - A. Pour 50% des entreprises concernées par la nouvelle législation sur le temps de travail, l'impact économique et financier des 35 heures a été négatif. Pour les 50% restants, l'impact a été neutre et aucune entreprise ne signale un effet positif sur son activité
  - B. Pourtant, bien plus que les conséquences financières et économiques, ce sont les retombées d'ordre social qui sont stigmatisées
  - C. Au nombre des griefs adressés à la loi, figure enfin, en deuxième place après les problèmes sociaux, les difficultés de gestion et d'organisation dans les entreprises induites par la loi.
5. 80 % DES ENTREPRISES NON CONCERNEES PAR LA MISE EN ŒUVRE DES 35 HEURES Y SONT EXTREMEMENT HOSTILES

CONCLUSION : 70 % DES ENTREPRISES SOUHAITENT UNE REFORME PLUS IMPORTANTE DES 35 HEURES ET PROPOSENT DES PISTES A CET EFFET

## INTRODUCTION

« *Je reste très fière d'être l'auteur de ces lois* ». En concluant son intervention liminaire par ces mots, Mme Martine Aubry ne pouvait surprendre les membres de la mission d'évaluation, qui venaient d'entendre son solide plaidoyer en faveur de la mise en œuvre des 35 heures dans notre pays. En revanche, ce qui était moins attendu, c'est la relative solitude de l'ancienne ministre des affaires sociales et de l'emploi dans la défense de la politique qu'elle a incarnée à partir de 1997.

Cette constatation est venue confirmer un certain nombre de signes épars témoignant que le bilan que la société française dresse de la réduction du temps de travail n'est pas aussi univoque. Certains observateurs ont pu y voir l'une des explications du vote intervenu lors du premier tour de l'élection présidentielle<sup>1</sup>. Comment expliquer, par ailleurs, le fait que l'adoption de la loi Fillon, qui est venue assouplir certaines des dispositions des lois Aubry, ne se soit guère heurtée à l'opposition des salariés et de leurs organisations syndicales ? Que penser, en outre, des déclarations publiques récentes de certains leaders syndicaux<sup>2</sup> ou membres éminents de l'ancienne majorité<sup>3</sup> ?

Au fil des cinquante-trois auditions qu'elle a réalisées et de ses sept déplacements en Ile-de-France ou en province, la mission d'évaluation a pu mesurer les conséquences qu'a entraînées la réduction du temps de travail sur l'économie et la société françaises.

Ses conclusions peuvent s'ordonner autour de quatre constatations

---

<sup>1</sup> Les sociologues Christian Baudelot et Michel Gollac (dans « *Travailler pour être heureux ?* » paru en 2003) ou l'économiste Jean-Pisani-Ferry, ancien président du Conseil d'analyse économique placé auprès du Premier ministre Lionel Jospin (dans *le Nouvel Observateur* du 30 mai 2002) ont fait, à ce propos, des analyses convergentes.

<sup>2</sup> Dans un entretien accordé au *Figaro* paru le 7 octobre 2003, M. Marc Blondel n'a-t-il pas estimé que « *la RTT s'est faite sur le dos des salariés* » ?

<sup>3</sup> « Le problème des 35 heures est grave (...). [Le gouvernement] a choisi le système le plus immédiatement brutal par la contrainte d'Etat, donc le plus coûteux pour l'Etat » (Michel Rocard, sur RTL, le 6 octobre 2003) ; « Cette loi a réjoui les cadres, mais a posé un vrai problème aux salariés les plus modestes » (Arnaud Montebourg, cité par *Le Monde* du 8 octobre 2003) ; « Le type qui a perdu 100 euros par mois d'heures supplémentaires se fout que les socialistes aient créé 300 000 emplois » (Henri Emmanuelli, cité dans le même article du *Monde*) ; « Pour ceux qui sont moins fortunés et pour lesquels le problème ce n'est pas d'avoir du temps libre mais d'avoir quelque chose à mettre dans l'assiette, à ce moment-là les 35 heures se sont présentées sans doute de manière un peu trop brutale » (Dominique Strauss-Kahn, sur France Inter, le 3 décembre 2003).

générales.

En premier lieu, la réduction du temps de travail a été mise en œuvre par une législation complexe, issue de l'empilement de lois successives, qui affecte de diverses manières entreprises et salariés.

Deuxièmement, si le lourd impact sur les finances publiques est avéré, l'effet sur l'emploi est encore controversé, tandis que la question sur la capacité de l'économie française à supporter les 35 heures ne peut être éludée.

En troisième lieu, la réduction du temps de travail est venue perturber les équilibres, parfois fragiles, des entreprises, tandis qu'elle engendrait de réelles difficultés d'organisation dans le secteur public, au premier rang duquel les établissements hospitaliers.

Quatrièmement enfin, les 35 heures ont imprimé une marque profonde sur la société française, aggravant son émiettement.

A l'issue de ses travaux, la mission d'évaluation a acquis la conviction que ces dommages causés à la société et à l'économie françaises ne sont pas le fruit du hasard ou de la malchance, mais résultent directement du choix politique de devancer la marche de l'économie et d'en brusquer le rythme naturel.

En effet, le fait que, depuis plus d'un siècle, la réduction du temps de travail avait accompagné, et jamais précédé, la croissance et le développement de l'économie a été perdu de vue.

Ce choix, éminemment politique, imposait la méthode. A partir du moment où il s'agissait d'augmenter brutalement le coût du travail de 11,4 %, le gouvernement de l'époque ne pouvait espérer réduire la durée du travail avec la participation spontanée, voire l'accord, des chefs d'entreprise. La négociation, que l'on prétendait souhaiter, ne pouvait aboutir dans de telles conditions. L'intervention de la loi, avec toute sa brutalité, était dès lors inévitable.

Cependant, conscient du caractère volontariste de la politique qu'il menait, le gouvernement connaissait parfaitement les conditions à réunir pour espérer réussir. Or, chacune de ces conditions portaient en germe les principales critiques portées aujourd'hui sur la mise en œuvre des 35 heures.

Parce qu'il savait que la loi ne pouvait naturellement traiter de manière identique un univers économique composé d'une multitude de cas particuliers, il renvoyait à la négociation entre les partenaires sociaux. Mais

comme il n'avait guère confiance en eux, et plus particulièrement dans les organisations d'employeurs, la loi s'est alourdie de précisions censées protéger les salariés et est ainsi devenue ce monstre de complexité justement dénoncé par tous les praticiens du droit.

Parce qu'il savait que la réduction du temps de travail imposée aux entreprises ne manquerait pas d'entraîner un coût redoutable pour elles, le gouvernement a mis en place les éléments d'un bouclage macroéconomique hypothétique.

D'une part, par le biais d'allègements de charges, il choisissait de faire prendre en charge par l'Etat une partie de l'augmentation du coût du travail supporté par les entreprises. Cette prise en charge représente un tel coût pour les finances publiques que la question de savoir si ces sommes n'auraient pas été plus efficacement utilisées autrement est devenue légitime.

D'autre part, il donnait aux entreprises les moyens de rechercher des contreparties auprès de leurs salariés, d'abord en légitimant la modération salariale – présentée comme indispensable dans les scénarii *ex ante* –, ensuite en offrant aux entreprises les éléments d'une plus grande modulation et d'une plus grande flexibilisation du temps de travail. Naturellement par leurs conséquences sur l'évolution du pouvoir d'achat des salariés et sur la qualité des conditions de travail, ces compensations ont nourri la déception, voire la frustration, d'un nombre non négligeable de salariés, notamment parmi les plus fragiles.

Enfin, le gouvernement précédent reconnaissait les particularités de la situation des petites entreprises, en accordant à celles-ci un délai supplémentaire, dont il était évident qu'il serait insuffisant. Ce faisant, il entérinait l'inéluctable approfondissement de la cassure entre les entreprises et entre les salariés selon la taille de l'entreprise où ils travaillent.

Cependant, les constatations qui précèdent ne sauraient masquer que les 35 heures sont aujourd'hui devenues un fait de société. Il n'est pas souhaitable que la réduction de leurs conséquences négatives intervienne par la voie législative. En effet, cela reviendrait à maintenir, pour longtemps encore, la durée du travail à la merci des alternances politiques. Au contraire, c'est l'ouverture de la négociation au plus près du terrain, jusque dans les entreprises, qui devra être privilégiée à court terme. Au-delà, il est nécessaire que le contre-exemple des 35 heures soit l'occasion de clarifier les compétences respectives du législateur et des partenaires sociaux en matière de droit du travail, clarification que la plupart des praticiens du droit appelle aujourd'hui de ses vœux.



## PREMIERE PARTIE : UNE LEGISLATION COMPLEXE, ISSUE DE LA JUXTAPOSITION DE LOIS SUCCESSIVES, QUI ENGENDRE UNE SITUATION AFFECTANT DE DIVERSES MANIERES LES ENTREPRISES ET LES SALARIES

Rappeler que la législation sur le temps de travail est complexe relève de l'évidence. Tout le monde s'accorde sur ce point. Mais cette question n'en devient pas banale pour autant. **La complexité des normes**, en effet, **entrave la compréhension des dispositifs, ainsi que leur application**. Dès lors, il n'est pas étonnant que l'état des lieux en résultant, relatif tant aux accords conclus, qu'aux salariés ou aux entreprises concernés, soit également difficile à saisir : l'émiettement domine. Ce constat de la complexité n'est pas sans rapport avec la crise qui affecte aujourd'hui l'évolution de la norme législative.

### I.— UNE LEGISLATION COMPLEXE

Le passage aux 35 heures résulte de l'adoption de plusieurs lois successives, de natures fort diverses : l'article 39 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle – dit aussi « amendement Chamard » –, qui établissait un dispositif expérimental ; 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, qui procédait à une rédaction nouvelle de la loi du 20 décembre 1993 ; les lois du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, dite loi Aubry I, et du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, dite loi Aubry II, qui ont organisé le passage aux 35 heures ; la loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, dite loi Fillon, dont l'objet principal consiste à assouplir les dispositifs antérieurs<sup>1</sup>. Au total, quatre strates successives – si l'on excepte la première loi, expérimentale – constituent donc le socle de ce passage aux 35 heures.

Le **caractère législatif de l'évolution** n'est pas neutre. Il a été, à de nombreuses reprises, fait le procès de la loi et de l'inflation législative, tout particulièrement en matière de droit du travail. Encore récemment, en janvier 2004, le rapport rendu par la commission présidée par M. de Virville<sup>2</sup> a dénoncé « *l'inflation de la production normative, inflation qui est due d'abord au législateur* ».

---

<sup>1</sup> Soit les lois n° 93-1313, 96-502, 98-461, 2000-37 et 2003-47.

<sup>2</sup> Michel de Virville, « *Pour un code du travail plus efficace* », Rapport au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité (15 janvier 2004).

Mais là ne se trouve peut-être pas la première limite affectant les dispositions établies. Le trait principal de ce corpus est aussi sa première faiblesse : **la complexité**, d'autant plus importante que les lois ont évolué dans le temps. Nombreux sont ceux qui déplorent la grande difficulté à présenter le contenu de ces lois en un discours clair et pédagogique.

Il convient toutefois, pour prendre la mesure de cette complexité, de rappeler les principales lignes de l'évolution de la législation telle qu'elle résulte de l'application de ces lois. Le dispositif initial présentait une certaine ambivalence dans la mesure où, d'abord centré sur le partage du travail, il s'est transformé peu à peu en politique conditionnée d'allègement de charges sociales.

#### **LA LOI DE ROBIEN DU 11 JUIN 1996**

Cette loi permet aux entreprises de bénéficier d'allègements de cotisations des charges sociales patronales (assurances sociales, accidents du travail et allocations familiales), à la condition qu'elles prévoient, dans un accord entre les partenaires sociaux au niveau de l'établissement, de l'entreprise ou de la branche, accord repris sous la forme d'une convention avec l'Etat :

– une diminution de 10 % de la durée effective du travail pratiquée dans l'entreprise ;

– la création d'emplois à hauteur de 10 % de l'effectif de l'entreprise, en un an, et pour une durée de deux ans à compter de la première embauche (volet offensif), ou un renoncement à des licenciements dans le cadre d'un plan social à la même hauteur (volet défensif).

Sous ces deux conditions, l'entreprise bénéficie, pendant sept ans, d'allègements de cotisations sociales patronales, de façon dégressive : 40 % la première année, 30 % les six années suivantes.

Dans le cas où l'augmentation du temps de travail est de 15 % et celle de l'emploi de 15 % également, le montant de l'allègement est porté à 50 % la première année, et 40 % les six années suivantes.

### **LA LOI AUBRY I DU 13 JUIN 1998**

Cette loi fixe la durée légale du travail à 35 heures hebdomadaires au 1<sup>er</sup> janvier 2000 pour les entreprises de plus de vingt salariés, et au 1<sup>er</sup> janvier 2002 pour les autres. Elle permet aux entreprises de bénéficier d'allègements de cotisations des charges sociales patronales à la condition que, anticipant le passage aux 35 heures, elles prévoient dans un accord entre les partenaires sociaux au niveau de l'établissement, de l'entreprise ou de la branche, accord repris sous la forme d'une convention avec l'Etat :

– une diminution de 10 % de la durée effective du travail pratiquée dans l'entreprise ;

– la création d'emplois à hauteur de 6 % (9 % en cas de diminution du temps de travail de 15 %) de l'effectif de l'entreprise, en un an, et pour une durée de deux ans à compter de la première embauche (volet offensif), ou un renoncement à des licenciements dans le cadre d'un plan social à la même hauteur (volet défensif).

Sous ces deux conditions, l'entreprise bénéficie, pendant cinq ans, d'allègements forfaitaires de cotisations sociales patronales, de façon dégressive : de 1 372 à 762 euros (9 000 à 5 000 francs) la première année, selon la date d'entrée dans le dispositif, et d'un montant dégressif les quatre années suivantes.

### **LA LOI AUBRY II DU 19 JANVIER 2000**

Cette loi confirme la détermination de la durée légale du travail à 35 heures hebdomadaires, ou 1 600 heures annuelles. Elle permet aux entreprises de bénéficier d'allègements de cotisations sociales, à la condition de prévoir dans un accord entre les partenaires sociaux au niveau de l'établissement, de l'entreprise ou de la branche, accord qui n'a pas à être repris sous la forme d'une convention avec l'Etat :

– une durée du travail collective de 35 heures par semaine (mais il est possible aux entreprises de modifier leur mode de décompte du temps de travail) ;

– la mention du nombre d'emplois créés ou préservés du fait de la réduction du temps de travail, et les incidences prévisibles sur la structure de l'emploi de l'entreprise.

Par ailleurs, l'accord doit être majoritaire, c'est-à-dire signé par des syndicats majoritaires aux élections professionnelles, ou ratifié par le personnel lors d'un référendum. Pour les entreprises de moins de 50 salariés, l'application directe d'un accord de branche étendu est possible.

L'entreprise qui satisfait à ces conditions bénéficie d'un allègement composé d'une part forfaitaire, d'un montant équivalent à 4 000 francs, et d'une part proportionnelle dégressive, jusqu'au niveau de 1,8 SMIC, permettant de porter cet allègement jusqu'au niveau de 3 278 euros (en juillet 2000). Il est à noter que les entreprises de vingt salariés ou moins ont pu continuer à bénéficier de la loi Aubry I jusqu'à la fin de l'année 2001 si elles s'engageaient à abaisser leur durée du travail à 35 heures avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, et à maintenir ou à créer 6 % d'emplois au moins.

La loi du 17 janvier 2003 est, fort opportunément, venue clarifier et assouplir les régimes antérieurs.

### **LA LOI FILLON DU 17 JANVIER 2003**

Le système d'allègement de cotisations sociales prévu par la loi est détaché de toute condition de création d'emplois et de réduction du temps de travail. Il est attribué, pour tout salarié, un allègement consistant en une ristourne dégressive de cotisations sociales patronales pour les salaires inférieurs à 1,7 fois le SMIC, à partir d'un montant de 26 % de réduction des cotisations au niveau du SMIC, montant qui décroît de manière linéaire jusqu'à s'annuler au niveau de 1,7 SMIC.

#### **A.— L'AMBIVALENCE D'UN DISPOSITIF CENTRE SUR LE PARTAGE DU TRAVAIL**

Il est difficile de résumer, en une phrase, l'idée principale sous-tendant la législation sur le temps de travail. Quoi de comparable, en effet, entre 1996, date à laquelle l'une des conditions de mise en œuvre du dispositif consistait à imposer une réduction du temps de travail de 10 % des effectifs, et 2003, moment où le dispositif d'allègement des charges sociales patronales n'est plus conditionné à aucune baisse du temps de travail ?

Il reste que, par-delà la logique d'aménagement du temps de travail, qui indéniablement imprègne les lois de réduction du temps de

travail, le principe d'un partage du travail est au fondement des politiques ainsi mises en œuvre. Cette approche avait déjà eu cours dans les années 1930, aux Etats-Unis comme en France, et avait connu un regain de vitalité dans les années 1990.

Leurs promoteurs objecteront qu'ils n'ont, pour leur part, jamais parlé de « *partage du travail* », ni sacrifié à cette vision malthusienne de l'emploi. Pourtant, au-delà des mots, choisir de faire des lois relatives aux 35 heures un outil privilégié de lutte contre le chômage confirme que l'on s'inscrit bien dans cette problématique du partage du travail.

Pour maximiser l'effet sur l'emploi, ces lois visaient à réduire la durée effective du temps de travail, directement d'abord, en dissuadant les entreprises d'utiliser les heures supplémentaires ensuite ; parallèlement, elles encourageaient la création d'emplois.

#### **1.— La mesure de la durée du temps de travail : entre durée légale, durée collective affichée et durée effective du travail**

La loi de Robien ne remettait pas en cause la durée légale du travail. D'une certaine façon, elle ne visait donc pas le temps de travail au plan statique, mais au plan dynamique, en imposant aux entreprises qui souhaitaient bénéficier d'un allègement de charges sociales une baisse relative de la durée du travail de 10 % (voire 15 %). Elle se situait dans le prolongement du dispositif expérimental de la loi quinquennale sur l'emploi de 1993, qui exigeait une réduction du temps de travail de 15 %.

En revanche, la loi Aubry I annonçait la baisse de la durée légale du travail, tout en imposant, pour le dispositif spécifique qu'elle proposait, une diminution de la durée effective du travail de 10 % (voire 15 %), comme pour la loi de Robien. Elle obligeait d'ores et déjà les entreprises qui souhaitaient bénéficier des aides à abaisser l'horaire collectif à 35 heures (article 3).

La loi Aubry II confirmait cette évolution puisqu'elle déterminait une nouvelle durée légale du travail, ramenée à 35 heures à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000 pour les entreprises de plus de vingt salariés, au 1<sup>er</sup> janvier 2002 pour les autres entreprises (article 1<sup>er</sup>).

La mesure de la durée du travail a constitué une difficulté importante – premier facteur de complexité – pour l'appréciation de ces différents dispositifs.

Chacune de ces lois ne visait pas, en effet, la même notion du temps de travail. Lorsque la loi de Robien ou la loi Aubry I imposent une

réduction de 10 % de la baisse du temps de travail, il s'agit de la baisse du temps effectif, défini par la loi Aubry, conformément au droit communautaire, comme « *le temps pendant lequel le salarié est à la disposition de l'employeur et doit se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles* » (article 5 de la loi Aubry I). Cela recouvre la notion individuelle de temps effectivement travaillé.

Cette obligation est d'autant plus stricte que les dispositions de la loi de Robien ou de la loi Aubry I imposent aux entreprises de maintenir leur mode de décompte du temps de travail constant (article 3 de la loi Aubry I). Il n'est donc pas possible pour les entreprises de modifier la définition de la durée du travail offerte qu'elles présentent dans leur accord collectif, de façon à laisser apparaître une diminution effective plus importante qu'elle ne l'est en réalité.

Mais lorsque la loi Aubry I annonce l'abaissement de la durée légale hebdomadaire du travail à 35 heures (article 1<sup>er</sup>), il est question du seuil de déclenchement des heures supplémentaires faites par les salariés qui travaillent au-delà de cette durée, soumises à un régime particulier, ou de celui du chômage partiel pour les salariés travaillant moins. Modifier la durée légale du travail n'a donc pas nécessairement de conséquences directes sur le temps effectivement travaillé.

Il en va encore un peu différemment de la loi Aubry II. Celle-ci impose aux entreprises d'afficher une durée collective de 35 heures de travail, c'est-à-dire sans heures supplémentaires régulières. En revanche – et ce deuxième point contrebalance le premier –, elle rend possible une modification du temps de travail effectif, puisqu'elle ne reprend pas la condition d'un mode de décompte constant du temps de travail. Certains établissements redéfinissent donc leur temps de travail collectif en en excluant, par exemple, les temps de pause, et passent à 35 heures grâce à une diminution réelle de moindre ampleur.

Ces considérations expliquent qu'il soit possible, aujourd'hui, de dire qu'une partie seulement des salariés est « à 35 heures », alors même que toutes les entreprises, même petites, sont, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, soumises au seuil hebdomadaire légal des 35 heures. Un nombre significatif d'entreprises a pu rester à 39 heures, en payant les heures travaillées au-delà de la 35<sup>ème</sup> selon le régime des heures supplémentaires.

## 2.— Le régime des heures supplémentaires : système complexe, évolutions multiples

Ce régime est d'une complexité « *calamiteuse pour une question aussi quotidienne* »<sup>1</sup>. Les nombreuses évolutions qui l'ont affecté ces dernières années n'ont pas amélioré les choses.

Les heures supplémentaires, heures effectuées au-delà de la durée légale du travail, ouvrent traditionnellement droit à une rémunération majorée d'une part – de 25 % pour les huit premières heures, et 50 % au-delà –, ainsi qu'à un repos compensateur d'autre part. Ce dernier tend 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 à favoriser l'emploi, par l'embauche de salariés nouveaux.

La loi Aubry I a commencé à modifier ce régime, en abaissant de la 43<sup>ème</sup> heure à la 42<sup>ème</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>ème</sup> et la 39<sup>ème</sup> heure obéissait à des règles spécifiques**, les heures au-delà de la 39<sup>ème</sup> continuant à bénéficier des dispositions du régime antérieur (majoration de 25 % pour les quatre suivantes, soit jusqu'à la 43<sup>ème</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> Jean-Emmanuel Ray, « *Droit du travail, droit vivant* », Editions Liaisons (2003).

D'autre part, le contingent légal, au-delà duquel toute heure supplémentaire devait faire l'objet d'un repos compensateur<sup>1</sup> (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<sup>ème</sup> heure en 2000, de la 37<sup>ème</sup> heure en 2001 et de la 36<sup>ème</sup> heure en 2002 seulement<sup>2</sup>.

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<sup>ème</sup> 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.

Très **rigides et complexes**, ces règles étaient dans le même temps **handicapantes, non seulement pour les entreprises**, dont les coûts étaient fortement grevés par le renchérissement des heures supplémentaires, **mais également pour les salariés**, privés d'une possibilité de travailler plus pour gagner davantage, s'ils le souhaitaient.

---

<sup>1</sup> Il est à noter en effet que, depuis 1982, par accord de branche étendu peut être établi un contingent dit conventionnel, supérieur ou inférieur au contingent légal, mais dont la détermination n'affectait en rien (jusqu'à l'adoption de la loi Fillon du 17 janvier 2003) le régime du repos compensateur obligatoire, qui dépendait alors du seul contingent dit réglementaire ou légal.

<sup>2</sup> 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<sup>ème</sup> heure, en 2003 à compter de la 37<sup>ème</sup> et ensuite seulement à compter de la 36<sup>ème</sup> heure. Ce dernier décompte – à partir de la 36<sup>ème</sup> heure – ne devrait finalement intervenir qu'au 1<sup>er</sup> 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.

### 3.— Créer des emplois : une condition qui s'affaiblit au fil des lois

La condition d'embauche est apparue comme l'un des points centraux des premiers dispositifs mis en place. C'est ainsi que la loi de Robien imposait aux entreprises, pour pouvoir bénéficier des aides de l'Etat, la création de 10 % d'emplois en plus par rapport aux effectifs existants (15 % dans les cas où la durée du travail était abaissée de 15 %). Les embauches devaient être réalisées en un an, et les emplois être maintenus pour une période de deux ans au moins à compter des dernières embauches (article 39 de la loi du 20 décembre 1993) – dans l'esprit, là encore, de la loi expérimentale de 1993, qui posait de même une condition d'embauche de 10 %.

La loi Aubry I reposait sur un principe analogue, mais n'imposait, pour une même réduction du temps de travail de 10 %, qu'une augmentation de l'emploi de 6 % (9 % lorsque la réduction du temps de travail était de 15 %). Là aussi, les emplois devaient être créés en un an, et maintenus pendant deux ans (article 3).

Dans les deux cas, aux côtés du volet offensif, existait un volet qualifié de défensif. Celui-ci consistait pour les entreprises à réduire leur temps de travail à la même hauteur que dans l'application du volet offensif, pour éviter de licencier, donc sans embauches directes. Le nombre d'emplois sauvegardés était comptabilisé de la même façon que le nombre d'emplois créés dans le volet offensif (article 39 de la loi du 20 décembre 1993 et article 3 de la loi Aubry I).

La **loi Aubry II** marquait, d'une certaine façon, une **rupture** avec ces deux lois. Avec elle **disparaissaient en effet les obligations en matière de création d'emplois**. Une seule condition était imposée : l'accord signé par l'entreprise devait prévoir le nombre d'emplois créés ou préservés du fait de la réduction du temps de travail, ainsi que les incidences prévisibles sur la structure de l'emploi dans l'entreprise (article 19). Dans la mesure où il pouvait s'avérer difficile pour les entreprises de compenser rapidement la réduction du temps de travail par des gains de productivité, les auteurs de la loi ont jugé préférable de leur laisser décider librement de la création d'emplois envisagée, en fonction de l'évolution du niveau de la productivité.

En fait, un glissement est perceptible au long de l'adoption de la législation. D'un dispositif de partage du temps de travail, prévu par la loi de Robien et la loi Aubry I, on passe à un dispositif d'allègements de charges conditionnés avec la loi Aubry II. La préoccupation de l'emploi, naturellement, reste centrale. Mais l'ensemble des règles repose sur un **équilibre fragile et évolutif, qui veut prétendre à la neutralité économique** – en théorie au moins – pour les entreprises.

## **B.— UN DISPOSITIF CENSE PRESERVER LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES**

Il était prévu que les surcoûts résultant pour les entreprises du partage du temps de travail soient compensés d'une triple façon : par la modération salariale, par des gains de productivité et par les **allègements** de cotisations. Ces derniers revêtaient donc, **dès l'origine, un statut un peu ambigu** : pensés comme incitatifs dans la mesure où ils représentaient un apport nouveau pour les entreprises entrant dans le dispositif, ils étaient dans le même temps compensateurs des surcoûts qui allaient être engendrés par la réduction du temps de travail, ne serait-ce qu'en raison du principe de maintien des salaires. L'incitation n'était donc effective, et le bénéfice des aides complet, que pour les établissements pouvant compenser leurs surcoûts de manière significative par les gains de productivité, réalisés grâce aux réorganisations et au recours aux différentes formes de flexibilité, et par la modération salariale. Ainsi que l'a noté M. Michel Didier, directeur du Centre de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (Rexecode)<sup>1</sup>, « *on est passé en France de baisses de charges offensives, au milieu des années 1990, c'est-à-dire créatrices d'emploi, car on baissait le coût du travail toutes choses égales par ailleurs, à des baisses de charges défensives, à partir de 1999, c'est-à-dire des baisses de charges visant à limiter les hausses du coût du travail et à éviter des pertes d'emplois* ». Dès l'origine, l'ambivalence de la notion d'incitation laisse présager que les **entreprises**, selon leur assise financière, ne seront **pas toutes égales devant l'allègement**.

### **1.— Des allègements de charges sociales conditionnés : une politique qui, n'ayant pas tenu toutes ses promesses, a été progressivement détachée de son objectif d'origine**

La loi du 20 décembre 1993 avait introduit un premier système d'allègement dégressif des cotisations sociales patronales dans le temps, prévu sur trois années (40 % la première année, 30 % les deux suivantes), assorti d'une condition, déjà évoquée, de réduction du temps de travail de 15 %, et d'embauche de 10 %.

L'esprit de la loi de Robien et de la loi Aubry I est voisin. Pour partager le travail, il convient, à moyen terme, d'imposer une durée légale de 35 heures par semaine. Mais à court terme, pour inciter les entreprises à appliquer la loi de Robien ou la loi Aubry I, un allègement des cotisations sociales patronales, dégressif avec le temps, a été mis en place, de manière non pérenne, selon des modalités toutefois un peu différentes chaque fois.

---

<sup>1</sup> Audition du 12 novembre 2003.

La loi de Robien établissait un allègement des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales. Ces aides étaient proportionnelles aux salaires et prévues pour une durée limitée de sept ans : tant dans le volet offensif que dans le volet défensif de la loi, les entreprises réduisant leur temps de travail de 10 % pouvaient bénéficier d'un allègement de 40 % des cotisations sociales patronales la première année, et de 30 % les six années suivantes (taux portés respectivement à 50 % et 40 % dans le cas d'une réduction du temps de travail de 15 %).

Ce dispositif s'étant révélé assez onéreux, en particulier pour les emplois les mieux rémunérés, et sélectif, car profitant prioritairement aux entreprises dont la tendance spontanée de l'évolution de l'emploi était positive, la loi Aubry I avait prévu un mécanisme d'incitation un peu différent, se substituant au dispositif précédent.

Ces réductions de cotisations sociales, dénommées « aides » par la loi, présentent les caractéristiques suivantes (article 3 de la loi) :

– elles viennent en déduction du montant global des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales (maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse), accidents du travail et maladies professionnelles, et allocations familiales, assises sur les gains et rémunérations de l'établissement concerné ;

– elles sont forfaitaires : ainsi, les aides sont plus favorables pour les bas salaires, et la compensation salariale est plus aisée ;

– elles sont doublement dégressives : d'une part, comme dans le cadre de la loi de Robien, ces aides diminuent au fil des cinq années au cours desquelles les entreprises en bénéficient, ce qui doit permettre à ces entreprises de lisser la modération salariale, ainsi que de prendre en charge un certain nombre de réorganisations (la première année, l'aide s'élève à un montant fixe qui décroît ensuite chaque année, jusqu'à atteindre le montant de 5 000 francs, soit 762 euros). De plus, la loi Aubry I étant incitative, plus l'entreprise entre tôt dans le dispositif, plus le montant de l'allègement est élevé, ce qui a pour but d'attirer au plus vite les entreprises et donc la réduction rapide du temps de travail ;

– enfin, elles sont majorées dans certains cas, notamment pour l'embauche de publics dits prioritaires tels les jeunes, les handicapés ou les chômeurs de longue durée.

Le montant moyen de l'allègement correspond par ailleurs au niveau d'aide d'équilibre à même d'assurer la neutralité des finances

publiques, dans la mesure où sont pris en compte les « retours financiers », à savoir la diminution des dépenses d'assurance-chômage, l'accroissement des recettes d'assurance-chômage, de sécurité sociale, et fiscales, ainsi que les baisses des dépenses dites de solidarité. Ainsi, le système est, en théorie, conçu comme autofinancé. On le verra, cette théorie des « retours financiers » souffre de lourdes incertitudes. De plus, du fait de l'attitude des partenaires sociaux, c'est l'Etat qui s'est retrouvé seul pour supporter la charge de ces allègements.

La loi Aubry II poursuit un même objectif : réduire, de manière forfaitaire, les cotisations patronales. L'idée consiste toutefois désormais à rendre cette aide pérenne – dès la discussion de la loi Aubry I, le gouvernement avait annoncé que les aides, conçues pour cinq ans, seraient relayées par un dispositif d'abattement permanent, dans la mesure où la nouvelle loi n'avait plus le caractère d'incitation de la première.

Mais le dispositif de la loi Aubry II – forme de correctif à celui de la première loi – poursuit dans le même temps un second objectif : favoriser l'emploi des salariés les moins qualifiés. Pour ce faire, il comprend une part dégressive sur les salaires, jusqu'au niveau de 1,8 SMIC. Nouveau facteur de complexité, puisqu'un unique allègement va devoir remplir plusieurs fonctions.

Cette double nature explique la composition en deux éléments de l'allègement : un « minimum », d'un montant forfaitaire alors de 4 000 francs par salarié et par an ; une part dégressive de cotisations sociales jusqu'à 1,8 SMIC.

Ce dispositif a vocation à se substituer à l'allègement de cotisations sociales patronales sur les bas salaires déjà existant, dit « ristourne Juppé », qui prévoyait des allègements de cotisations sociales patronales jusqu'à un niveau de salaire de 1,3 SMIC.

En revanche, il est cumulable avec les allègements de la loi de Robien et de la loi Aubry I, pour la période où ceux-ci continuent à être appliqués. Il est par ailleurs majoré pour les entreprises dont la durée collective est inférieure ou égale à 32 heures.

Contrairement aux dispositifs précédents, celui-ci n'est conditionné ni par la réduction du temps de travail, ni par une exigence de création d'emplois. Seul est obligatoire l'affichage d'une durée collective du travail de 35 heures.

Il est à noter toutefois que l'accord entre les partenaires sociaux, au niveau de l'établissement, de l'entreprise ou de la branche, préalable,

comme par le passé, à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, doit être désormais majoritaire, c'est-à-dire signé par des syndicats majoritaires aux élections professionnelles, ou ratifié par le personnel lors d'un référendum.

Cet allègement fait, par ailleurs, l'objet de conditions d'accès simplifiées. La signature d'une convention avec l'Etat faisant suite à l'accord d'entreprise n'est pas requise ; une simple déclaration de l'accord auprès de l'URSSAF suffit.

A l'issue de l'adoption de la loi Aubry II, la législation est donc non seulement complexe, mais son caractère mouvant est à l'origine d'une forme d'insécurité juridique. Sans doute, avec le temps et l'extinction progressive des aides de Robien et de la loi Aubry I, la situation se simplifiera-t-elle d'elle-même. **Il reste cependant difficile, face à ces évolutions, et notamment à l'affaiblissement de la condition relative à l'emploi, de garder présents à l'esprit tant l'objectif de la législation que son contenu.**

## **2.— Le défi des réorganisations au service de la flexibilité**

Les allègements ne pouvaient suffire, à eux seuls, à compenser les surcoûts supportés par les entreprises. Il était nécessaire, pour celles-ci, de procéder également à des aménagements, afin de réaliser des gains de productivité – le A de l'ARTT telle qu'elle était présentée dans les années 1970 et 1980.

Ces réorganisations passaient, avant tout, par un réaménagement des durées du travail. Si la loi imposait une durée hebdomadaire légale du travail, elle offrait, en revanche, des possibilités de négociation concernant la modulation du temps de travail, instrument destiné à favoriser l'adaptation de la durée du travail aux variations saisonnières de l'activité, tout en évitant le recours aux heures supplémentaires.

Pour mémoire, il convient de rappeler que **la modulation préexistait aux lois sur la réduction du temps de travail**. Apparue dès l'ordonnance du 16 janvier 1982 relative à la durée du travail et aux congés payés, et élargie sous cette forme aux fluctuations conjoncturelles par la loi du 19 juin 1987 relative à la durée et à l'aménagement du temps de travail, la modulation permettait tout d'abord une variation hebdomadaire de la durée du travail, à la condition que celle-ci reste inférieure ou égale à une moyenne de 39 heures travaillées sur l'année. Cette variation ne devait toutefois pas excéder la limite de 48 heures par semaine, et de 46 heures pendant 12 semaines consécutives (modulations dites « de type I et II »).

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 a introduit dans la loi le principe, nouveau alors, de l'annualisation (modulation dite « de type III »). Cette première forme d'annualisation consistait à établir une durée hebdomadaire fixée par convention ou par accord, avec une contrepartie en termes de jours de réduction du temps de travail, et dans une limite de 10 heures par jour ou 48 heures par semaine.

Les lois Aubry ont permis d'**accélérer ce mouvement d'annualisation du temps de travail, en l'intégrant à une réduction de celui-ci.**

La loi Aubry I avait prévu la possibilité d'une réduction du temps de travail en deçà de 39 heures organisée en tout ou partie sous forme de l'octroi de jours (mais non de demi-journées) de repos (article 4 de la loi). Ces jours pouvaient alimenter un compte épargne-temps, tel qu'il avait été institué par la loi du 25 juillet 1994 relative à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise. Cet article ne faisait qu'entériner une pratique, qui avait déjà commencé à se développer avec l'application de la loi de Robien.

La loi Aubry II renforce ces possibilités. Si la durée quotidienne maximale du travail reste de 10 heures, et la durée hebdomadaire de 48 heures, la durée moyenne d'une semaine sur une période de douze semaines est abaissée de 46 à 44 heures (article 6 de la loi).

Pour la première fois, la loi introduit, en outre, un **équivalent annuel de la durée hebdomadaire, fixé à 1 600 heures**, forfait arrondi équivalent à 45,7 semaines travaillées multipliées par 35 heures.

Le régime unique ainsi établi se substitue aux trois autres types de modulation, dispositifs qu'il abroge – le nouveau régime étant proche de la modulation de type III. Des accords permettent aux salariés d'effectuer des heures au-delà de la durée légale, dans les limites posées par l'accord, sans qu'elles soient soumises au régime des heures supplémentaires – donc sans majoration ni repos compensateur –, pour autant que le seuil des 1 600 heures ne soit pas dépassé dans l'année ; ces accords peuvent aussi porter réduction en jours ou demi-journées sur une base annuelle. L'ensemble des modulations doit être prévu par des programmes indicatifs de la répartition du temps de travail. De plus, en cas de modification des horaires des salariés, un délai de prévenance doit être observé, de sept jours en principe, sauf si un accord collectif décide de réduire ce délai (article 8 de la loi).

Par ailleurs, cette même loi établit de **nouvelles formes de mensualisation**, instrument à la libre disposition de l'employeur : en

l'absence d'accords, une réduction du temps de travail en jours ou demi-jours attribués sur une période de quatre semaines peut être mise en place, sous la réserve de l'établissement d'un calendrier préalablement établi (article 9).

Les nouvelles modalités de décompte ayant nécessité une comptabilisation stricte, celle-ci est rendue possible avec le développement du compte épargne-temps (article 16).

Relativement claire dans son principe, **l'annualisation** se heurte une fois encore à **l'obstacle de la complexité lorsqu'il s'agit de sa mise en œuvre pratique** : la modulation s'applique à chaque salarié pris individuellement, et les cas de figure, au sein d'une même entreprise, sont d'une diversité considérable. Là encore, certaines entreprises sont mieux armées que d'autres pour affronter cette réalité, et bénéficier de gains en terme de flexibilité.

### 3.— Le cas particulier du temps de travail (modulé) des cadres

Plus que d'autres, la catégorie des cadres a utilisé les dispositifs d'annualisation. La loi Aubry I prévoyait déjà la possibilité pour les accords d'envisager les conditions particulières selon lesquelles la réduction s'appliquait aux personnels d'encadrement, ainsi que les modalités spécifiques de décompte de leur temps de travail prenant en considération les exigences propres à leur activité (article 3).

Mais la loi Aubry II a véritablement innové en créant un statut juridique des cadres, qui distingue entre trois catégories de cadres (article 11) :

– les **cadres dirigeants**, auxquels le droit commun n'est pas applicable ;

– les **cadres intégrés** à une équipe, auxquels la loi a appliqué l'horaire collectif de celle-ci ; cette catégorie relève intégralement de la législation de droit commun en matière de réduction du temps de travail ; à l'origine, elle se caractérise par l'application cumulée de trois critères : l'intégration dans une équipe, l'existence d'horaires collectifs et le suivi de ces horaires par le cadre, ainsi que la prévisibilité des horaires ;

– les **autres cadres**, dont les horaires ne peuvent être contrôlés, sont soumis à une mesure forfaitaire du temps de travail : pour cette catégorie, ainsi définie de manière résiduelle, des conventions individuelles de forfaits en heures peuvent être conclues sur une base hebdomadaire ou mensuelle, et des conventions de forfaits en heures ou en jours peuvent être

conclues sur une base annuelle ; toutes les conventions annuelles sont subordonnées à l'existence d'un accord collectif préalable ; celui-ci, pour le forfait en jours, est limité par le plafond de 217 jours travaillés par an.

L'appréhension plus précise de ces régimes conduit une fois encore à des considérations complexes. Les forfaits hebdomadaires ou mensuels (donc en heures) sont soumis aux règles de décompte des horaires et au respect des *maxima*. En revanche, pour les forfaits horaires annuels, l'accord collectif peut prévoir des limites journalières et hebdomadaires propres. Enfin, s'agissant des forfaits en jours annuels, seules sont imposées les règles relatives au repos quotidien ou hebdomadaire.

Il résulte de la création de ces catégories par la loi des avantages certains, notamment la possibilité d'un affranchissement par rapport aux règles de contingentement des heures supplémentaires, celles-ci n'existant plus en cas d'application d'un forfait annuel. Une fois de plus, le législateur n'a toutefois pu éviter l'écueil d'un certain **enchevêtrement des règles posées**.

#### **4.— La redéfinition du travail à temps partiel**

Au même titre que l'annualisation, il est possible de considérer le temps partiel comme un outil de flexibilité interne au service de l'entreprise. La loi Aubry II, tout particulièrement, vise à réformer le droit du temps partiel. L'objectif, louable, consiste à en faire un temps véritablement choisi, mais là aussi les règles sont nombreuses.

La loi Aubry I n'avait pas permis de clarifier véritablement la notion de temps partiel, qui continuait de faire l'objet de définitions diverses selon les sources du droit. Tout au plus certains amendements adoptés lors de la discussion avaient-ils limité le bénéfice de l'abattement des cotisations sociales patronales spécifique au temps partiel à 30 %.

C'est **principalement la loi Aubry II qui, modifiant substantiellement le régime du travail à temps partiel, a précisé cette notion**. Elle a d'abord procédé à une redéfinition du temps partiel, en se conformant au droit communautaire : est désormais considéré comme temps partiel toute durée du travail inférieure à 35 heures hebdomadaires, 152 heures mensuelles ou 1 600 heures annuelles. Par ailleurs, elle a modifié la procédure de mise en œuvre du temps partiel en permettant au chef d'entreprise, en l'absence d'accord collectif, d'y avoir recours unilatéralement, après consultation du comité d'entreprise, dont l'avis est transmis à l'inspecteur du travail.

De plus, le régime des heures complémentaires (heures décomptées au-delà du temps partiel, jusqu'à la durée équivalente au temps plein) a été modifié. Désormais, celles-ci ne peuvent avoir pour effet de faire effectuer au salarié des horaires égaux ou supérieurs à la durée légale du travail. Et même les heures complémentaires prévues peuvent faire l'objet d'un refus par le salarié, dans le cas où l'employeur n'a pas respecté le délai de prévenance minimal de trois jours.

Il convient d'ajouter que les horaires de travail ne peuvent comporter, au cours d'une même journée, plus d'une interruption d'activité, toujours inférieure à deux heures.

Enfin, le temps partiel peut être modulé : à la hausse comme à la baisse, sur tout ou partie de l'année, la durée hebdomadaire ou mensuelle indiquée dans le contrat de travail peut varier.

Au total, les modifications, souhaitables, sont donc nombreuses, et s'ajoutent à la nouveauté du cadre des 35 heures dans lequel ce « temps choisi » s'inscrit. Les droits des salariés à temps partiel en ressortent renforcés, proportionnés à ceux dont bénéficient les salariés à temps complet. En revanche, **la loi Aubry II a procédé à la suppression progressive de l'allègement de charges spécifique de 30 %** sur les cotisations sociales patronales, en prévoyant que ces dispositions cessaient d'être applicables « *un an après l'abaissement de la durée légale du travail à trente-cinq heures pour les entreprises concernées* ». **Ce faisant, elle portait un coup d'arrêt à la progression du temps partiel en France<sup>1</sup>.**

Au mieux, les innovations que l'on peut dire « organisationnelles » figurant dans les lois Aubry semblent donc devoir faire l'objet d'un bilan mitigé. Mais au pire, les réformes annoncées ont eu des effets dramatiques en termes sociaux et économiques. L'exemple de l'évolution du régime des SMIC apparaît, à cet égard, presque caricatural.

### **5.— La maîtrise des coûts salariaux à l'épreuve des SMIC multiples**

La question de la maîtrise des salaires a, elle aussi, pesé sur les comptes des entreprises à l'occasion de la mise en place de la réduction du temps de travail. A l'origine, les salaires ne devaient pas faire l'objet de dispositions législatives. Aux termes de la loi de Robien ou de la loi Aubry I en effet, ils ressortent à la négociation collective. Tout au plus différentes

---

<sup>1</sup> C'est ce qu'a fait remarquer, par exemple, M. Michel Godet, professeur au CNAM, lors de son audition le 17 décembre 2003 : « les 35 heures ont arrêté la progression des temps partiels. Ceux-ci augmentaient d'un point chaque année entre 1992 et 1996. Aujourd'hui, le temps partiel stagne à 14 ou 15 % [des salariés], selon les sources ».

études macroéconomiques ont-elles montré que la compensation salariale était une nécessité, tandis que le gouvernement faisait part de son souhait que la modération salariale soit privilégiée. De fait, la majorité des accords conclus en application de la loi Aubry I prévoyaient le maintien des rémunérations antérieures, soit par le versement d'un supplément différentiel de salaire mensuel, soit par une augmentation du taux du salaire horaire. La question a toutefois reparu au moment de l'adoption de la loi Aubry II, avec celle du salaire minimum de croissance.

*a) Le dispositif prévu par la loi Aubry II*

Le SMIC étant traditionnellement fixé sur une base horaire, la diminution du temps de travail, donc du nombre d'heures travaillées dans le mois, à SMIC inchangé, aurait engendré une baisse de la rémunération mensuelle des salariés concernés.

Or le gouvernement s'était engagé à garantir le revenu net mensuel des salariés payés au SMIC. Cette exigence aurait dû conduire, mécaniquement, à une hausse de leur salaire minimum horaire de 11,4 %, pour une stabilité de leur salaire mensuel. Mais, compte tenu de l'unicité du SMIC horaire, et du souci du gouvernement de préserver cette unicité, une telle hausse aurait également entraîné une hausse du salaire mensuel des salariés payés au SMIC restés à 39 heures, et donc un préjudice en termes de compétitivité pour les entreprises employant ces salariés.

C'est la raison pour laquelle **le gouvernement avait décidé non d'accroître le niveau du SMIC horaire, mais de compléter le salaire mensuel des seuls salariés passés aux 35 heures par un complément différentiel de salaire**, pour en faire une garantie mensuelle de rémunération (dite GMR, article 32 de la loi). Cette GMR constituait une garantie légale, qui s'appliquait en l'absence de garanties conventionnelles plus favorables. Le supplément comblait donc la différence entre le salaire correspondant à 151,67 heures (soit 35 heures par semaine en un mois) et le salaire antérieurement perçu, c'est-à-dire le SMIC pour 169 heures travaillées (soit 39 heures par semaine en un mois). La GMR devait s'appliquer aux salariés à temps complet couverts par un accord de réduction du temps de travail signé après le 15 juin 1998. Il était ainsi garanti à ces salariés qu'ils continueraient à percevoir une rémunération identique à celle qu'ils percevaient avant la réduction du temps de travail.

Par ailleurs, le gouvernement souhaitait inciter les entreprises à un passage précoce aux 35 heures. **L'évolution du taux horaire des GMR était de ce fait fondée sur des règles assurant une évolution plus lente que celle du taux horaire du SMIC**. Une entreprise entrée tôt dans le dispositif était donc assurée de payer moins cher ses salariés dans les années à venir. Les règles d'évolution du SMIC sont en effet les suivantes :

l'accroissement annuel du pouvoir d'achat du SMIC doit être au minimum égal à la moitié de l'augmentation du pouvoir d'achat du salaire horaire de base des ouvriers ; dès que l'indice des prix à la consommation a enregistré une hausse de 2 % par rapport au 1<sup>er</sup> juillet de l'année précédente, le SMIC est automatiquement indexé sur celui-ci ; enfin, des « coups de pouce » sont possibles. En revanche, la progression des GMR était fondée d'une part sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation, d'autre part établie à hauteur de la moitié de l'augmentation du pouvoir d'achat du salaire mensuel de base ouvrier.

Au total, la GMR progresse donc moins vite que le SMIC pour deux raisons. D'abord, parce que le salaire mensuel des ouvriers, sur lequel est indexée la GMR, augmente moins vite que leur salaire horaire, sur lequel est indexé le SMIC, du fait du processus de réduction du temps de travail. Ensuite, parce que la GMR ne bénéficie jamais des « coups de pouce ».

Il convient enfin de souligner que non seulement la GMR progresse moins vite que le SMIC, mais qu'en outre, au fil du temps, le niveau de fixation initial de la GMR varie. En effet, le niveau de la GMR est déterminé arithmétiquement en fonction de la valeur du SMIC horaire en vigueur selon une règle assez simple : la valeur du SMIC horaire multipliée par 169, équivalant à l'horaire mensuel avant le passage aux 35 heures. Or la valeur du SMIC horaire évolue chaque année, et chaque année se trouve donc établie une nouvelle GMR, dont la progression ne sera par définition calquée ni sur celle du SMIC, les règles d'évolution étant différentes, ni sur celle des autres GMR, le point de départ n'étant pas le même...

**Le tableau suivant permet de prendre la mesure de l'éclatement ainsi créé.**

Les « **SMIC multiples** » étaient nés, à l'origine non seulement de **difficultés de gestion, liées à l'émergence d'un système illisible, mais aussi d'inégalités** entre les 2,7 millions de salariés relevant du SMIC, au regard du principe « à travail égal, salaire égal », salariés dont le pouvoir d'achat allait évoluer de façon divergente.

REMUNERATIONS MINIMALES DES SALARIES SELON LA DATE DE LEUR PASSAGE AUX 35 HEURES

Date du passage aux 35 heures	Garanties mensuelles de rémunération applicables	Rémunérations au 1 <sup>er</sup> janvier 2000	Rémunérations au 1 <sup>er</sup> juillet 2000	Rémunérations au 1 <sup>er</sup> juillet 2001	Rémunérations au 1 <sup>er</sup> juillet 2002
Salariés passés aux 35 heures entre le 15 juin 1998 et le 30 juin 1999	<b>GMR 1</b> (valeur du SMIC horaire au 1 <sup>er</sup> juillet 1998 : 40,22 F)	6 797,18 F	6 895,74 F	1 081,21 € soit 7 092,27 F	1 100,67 € soit 7 219,92 F <i>Cette GMR est inférieure de 4,9 % à la GMR 5</i>
Salariés passés aux 35 heures entre le 1 <sup>er</sup> juillet 1999 et le 30 juin 2000	<b>GMR 2</b> (valeur du SMIC horaire au 1 <sup>er</sup> juillet 1999 : 40,72 F)	6 881,68 F	6 981,46 F	1 094,65 € soit 7 180,43 F	1 114,35 € soit 7 309,66 F <i>Cette GMR est inférieure de 3,6 % à la GMR 5</i>
Salariés passés aux 35 heures entre le 1 <sup>er</sup> juillet 2000 et le 30 juin 2001	<b>GMR 3</b> (valeur du SMIC horaire au 1 <sup>er</sup> juillet 2000 : 42,02 F)	—	7 101,38 F	1 113,45 € soit 7 303,77 F	1 133,49 € soit 7 435,21 F <i>Cette GMR est inférieure de 1,8 % à la GMR 5</i>
Salariés passés aux 35 heures entre le 1 <sup>er</sup> juillet 2001 et le 30 juin 2002	<b>GMR 4</b> (valeur du SMIC horaire au 1 <sup>er</sup> juillet 2001 : 43,72 F, soit 6,67 €)	—	—	1 127,23 € soit 7 394,14 F	1 147,52 € soit 7 727,24 F <i>Cette GMR est inférieure de 0,6 % à la GMR 5</i>
Salariés passés aux 35 heures depuis le 1 <sup>er</sup> juillet 2002 et jusqu'au 30 juin 2005	<b>GMR 5</b> (valeur du SMIC horaire au 1 <sup>er</sup> juillet 2002 : 6,83 €, soit 44,80 F)	—	—	—	1 154,27 € soit 7 571,51 F
<b>SMIC pour les salariés restés aux 39 heures</b>					
Salariés restés aux 39 heures (169 heures/mois)	—	6 881,68 F	7 101,38 F	1 127,23 € soit, 7 388,68 F	1 154,27 € soit 7 571,51 F
<b>SMIC pour les salariés passés aux 35 heures et ne bénéficiant pas de la garantie de rémunération</b>					
Salariés travaillant à 35 heures et rémunérés sur la base de 35 heures (151,67 heures/mois)	—	6 176 F (avec un SMIC horaire de 40,72 F)	6 373,17 F (avec un SMIC horaire de 6,67 €, soit 42,02 F)	1 010,89 € soit 6 631,01 F (avec un SMIC horaire de 6,67 € soit 43,72 F)	1 035,9 € (avec un SMIC horaire de 6,83 € soit 44,80 F)

Source : rapport de M. Pierre Morange (n° 231) au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi relatif aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, Assemblée nationale, 2002.

*b) Une complexité aux effets sociaux désastreux*

La première difficulté est constituée par **l'illisibilité du système** ainsi créé. « *Mécanique illisible* », pour reprendre l'expression de l'avis du Conseil économique et social rendu sur la question en juillet 2002<sup>1</sup>, elle l'est **d'abord pour les salariés** qui veulent connaître leur situation. **Mais illisibilité pour les entreprises également**, qui se trouvent confrontées à des difficultés de gestion considérables. Celles-ci sont préjudiciables aux petites et moyennes entreprises, notamment aux très petites entreprises, ou encore aux entreprises d'intérim – chaque travailleur intérimaire effectue en effet deux à trois missions dans le mois dans des entreprises différentes. Illisibilité, enfin, pour les partenaires sociaux, pour lesquels les conditions de la négociation sont rendues particulièrement ardues.

Mais la deuxième difficulté est plus dramatique encore : elle résulte des inégalités ainsi créées. L'ensemble de ce système – ainsi que sa seule présentation le laisse présager – entraîne un **effet de « diffraction »**, pour reprendre l'expression de l'avis du Conseil économique et social précité et une différenciation évidente des rémunérations mensuelles garanties. Le Conseil d'Etat avait, de ce fait, imposé au gouvernement le caractère transitoire du système, et fixé un terme au 1<sup>er</sup> juillet 2005, date à laquelle devaient exister six GMR et un SMIC. Le gouvernement usait d'ailleurs de cet argument pour justifier cette situation, qui devait prendre fin – mais comment ?

Ce seul argument ne pouvait laisser oublier les **inégalités importantes engendrées par un tel dispositif** : inégalités entre les salariés selon que leur durée du travail a ou non été réduite ; inégalités entre les salariés selon leur date de passage aux 35 heures ; exclusion même de certaines catégories de salariés du dispositif des GMR, recrutés par exemple après que l'entreprise avait réduit la durée du travail à 35 heures, et n'occupant pas d'emplois équivalents à ceux des salariés de l'entreprise bénéficiant déjà de la GMR.

Ces difficultés affectent de manières différentes les entreprises, selon leur taille d'abord : les grandes en effet n'emploient en moyenne que 5 % de salariés rémunérés sur la base du SMIC, alors que ce chiffre atteint 30 % dans les petites. Mais également en fonction de leur secteur : les entreprises qui profitent le plus des GMR sont celles appartenant aux secteurs professionnels qui conjuguent un recours important au temps partiel, ou au salariat féminin, ainsi qu'un volume important d'emplois rémunérés au niveau du SMIC. Mais ce sont également ces entreprises qui se heurtent aux principaux obstacles en matière de gestion des personnels.

---

<sup>1</sup> Jean Gautier, « SMIC et réduction du temps de travail : des divergences à la convergence », Conseil économique et social (juillet 2002).

*c) Des effets économiques également contestables*

Sans doute, plus les entreprises ont procédé rapidement à la réduction du temps de travail, plus le coût du passage des salariés au niveau du SMIC aura été faible pour elles. Mais les entreprises à faibles effectifs ont moins bénéficié de cet effet que les grandes. Elles sont passées en effet plus tardivement que celles-ci aux 35 heures. De plus, elles emploient, comme on l'a vu, une proportion plus importante de salariés rémunérés sur la base du SMIC. Enfin, les gains de productivité y sont moins importants.

Plus généralement, il convient de s'interroger sur les conséquences sur l'emploi de la pérennisation des SMIC multiples. Il existe en effet un risque non négligeable d'un impact négatif lié, en raison d'un niveau élevé du SMIC, à un mécanisme de substitution entre travail et capital, ou de concurrence entre différentes catégories de main-d'œuvre.

Au total, en juillet 2002, le Conseil économique et social dressait un constat sans appel : *« Chacun (entreprises comme salariés) s'accorde aujourd'hui à reconnaître tant la complexité du système que son caractère potentiellement générateur d'inégalités de traitement, et à juger souhaitable une sortie la plus rapide possible du dispositif »*.

Au terme de ce bref parcours au fil des lois de Robien et Aubry, un constat s'impose : à trop vouloir légiférer, les pistes se brouillent. L'enchevêtrement des règles mises en place par ces lois, ainsi que leur évolution, rend difficile d'en cerner les contours. Sans doute, une certitude est-elle apparue dans l'esprit tant des praticiens que du législateur : **ces règles trop rigides devaient au moins être assouplies.**

**C.— LA LOI FILLON EST VENUE APPORTER LES ASSOULISSEMENTS LES PLUS URGENTS**

Si la loi Fillon s'inscrit dans le cadre de la durée légale hebdomadaire de 35 heures posé par les lois Aubry, elle en assouplit considérablement l'ensemble des composantes.

Tout d'abord, **elle modifie de façon assez significative le régime des heures supplémentaires, à l'évidence trop contraignant**, en établissant une logique fort différente de celle des lois précédentes, entièrement détachée de la question de la réduction du temps de travail.

Là où, auparavant, la loi déterminait le taux de majoration des heures supplémentaires, il est désormais possible de déroger au taux légal par accord de branche étendu, ce qui permet à l'employeur d'abaisser ses coûts salariaux – la loi ayant néanmoins prévu une majoration plancher de 10 %. Ce taux peut donc varier d'une branche à une autre.

Il convient néanmoins de noter que le taux légal de la majoration des quatre premières heures est abaissé, pour les petites entreprises de vingt salariés ou moins, à 10 % jusqu'au 31 décembre 2005<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la loi procède à un renversement du mode de bonification des quatre premières heures supplémentaires. Désormais, en l'absence d'accord collectif, toutes les heures au-delà de la 35<sup>ème</sup> heure donnent lieu, de droit, à majoration salariale. La bonification sous forme de repos nécessite donc la signature d'un accord. La liberté est ainsi rendue au salarié de **pouvoir, s'il le souhaite, travailler davantage afin d'améliorer son salaire.**

Autre modification : dans le système antérieur, le franchissement du contingent légal déclenchait à la fois l'exigence de l'autorisation de l'inspecteur du travail et la majoration du repos compensateur obligatoire. En cas de contingent conventionnel, son franchissement rendait nécessaire l'autorisation de l'inspecteur du travail. En revanche, les règles relatives au repos compensateur restaient calées sur le contingent légal. Désormais, dans le nouveau système, **la majoration du repos compensateur obligatoire ne commence qu'au franchissement du contingent conventionnel s'il existe**<sup>2</sup>. Par ailleurs, fait particulièrement marquant, le niveau du contingent légal d'heures supplémentaires est relevé, par décret, de 130 à 180 heures. Un seuil minoré en cas de modulation reste toutefois applicable<sup>3</sup>.

Enfin, la loi modifie le régime du seuil de déclenchement du repos compensateur : les entreprises visées par le repos compensateur obligatoire de 50 % à partir de la 42<sup>ème</sup> heure, au sein du contingent annuel d'heures supplémentaires, ne sont plus les entreprises de plus de dix salariés, mais les entreprises de plus de vingt salariés. De même, en cas de dépassement du

---

<sup>1</sup> Cette dérogation a été invoquée, lors de la discussion du projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social devant l'Assemblée nationale, en décembre 2003, pour la défense d'un amendement tendant à ce que le régime transitoire selon lequel les heures au-delà de la 36<sup>ème</sup> (et non de la 35<sup>ème</sup>) sont imputées sur le contingent d'heures supplémentaires dans les entreprises de moins de vingt salariés soit reconduit jusqu'au 31 décembre 2005 également – amendement qui fut adopté.

<sup>2</sup> A cet égard, il convient de relever que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, a tenu toutefois à préciser que cette disposition ne s'appliquait qu'aux conventions et accords collectifs étendus existants qui avaient prévu un contingent conventionnel d'heures supplémentaires inférieur au contingent réglementaire : donc que « *si le contingent conventionnel est supérieur au contingent réglementaire, c'est ce dernier qui s'appliquera* » et que « *c'est donc le dépassement du plus bas de ces deux contingents qui déclenchera le repos compensateur obligatoire* ». Ainsi est garantie la situation des salariés concernés au regard du droit au repos reconnu par le préambule de la Constitution de 1946.

<sup>3</sup> Ce seuil a été fixé à 130 heures (décret n° 2003-258 du 20 mars 2003).

contingent conventionnel, ce sont les entreprises de vingt salariés au plus qui bénéficient d'un repos compensateur de 50 %, et les entreprises de plus de vingt salariés, de 100 %.

Les entreprises de dix à vingt salariés se voient donc appliquer désormais le régime des entreprises de moins de dix salariés, régime certes moins favorable pour ces derniers : le repos compensateur automatique, même au sein du contingent d'heures supplémentaires, de 50 % à partir de la 42<sup>ème</sup> heure n'est pas applicable ; et le repos compensateur obligatoire à partir du dépassement du contingent conventionnel n'est égal qu'à 50 % des heures supplémentaires. Mais ce nouveau seuil présente l'avantage de la cohérence, puisqu'il correspond à celui retenu pour distinguer les modalités du passage aux 35 heures entre les différentes entreprises.

Les assouplissements concernent également le **régime des aides**. La loi Fillon simplifie la situation en abrogeant le dispositif de la loi Aubry, et y substitue, avec une même assiette, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2003, un nouvel allègement, qui consiste en une ristourne dégressive de cotisations patronales pour les salaires inférieurs à 1,7 fois le SMIC, à partir d'un montant de 26 % de réduction des cotisations au niveau du SMIC.

Le premier objectif visé par ce nouvel allègement consiste à détacher l'aide de la réduction du temps de travail, lien porteur d'effets pervers, en particulier pour les salariés dont la durée effective du travail est supérieure à la durée légale. Contrairement à l'allègement de la loi Aubry II, celui-ci est calculé en fonction du salaire horaire et non de la rémunération mensuelle. Il est donc entièrement neutre par rapport à la durée du travail : en particulier, le surcoût lié aux heures supplémentaires est réparti sur l'ensemble des heures et n'engendre plus qu'une très faible diminution des allègements.

De plus, cet allègement contribue à la simplification. Il ne reprend pas, en particulier, les différentes majorations applicables à l'allègement prévu par la loi Aubry II. Il se substitue à ce dernier allègement, ainsi qu'à la ristourne dégressive sur les bas salaires, dite ristourne Juppé. Il faut noter néanmoins qu'il est cumulable avec les aides perçues par les bénéficiaires de la loi de Robien, mais non, en application de la loi de finances pour 2004, avec les aides de la loi Aubry I<sup>1</sup>. S'agissant des formalités administratives de mise en œuvre, celles-ci sont encore assouplies : il suffit à l'employeur de tenir à la disposition des organismes de recouvrement de sécurité sociale les documents requis.

---

<sup>1</sup> Article 137 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), qui ne laissait ouverte la possibilité du cumul que jusqu'au 31 mars 2004.

Par ailleurs, cet allègement poursuit un but macroéconomique spécifique : concentrer ses effets sur les bas et les moyens salaires, qui correspondent aux parties du marché du travail les plus sensibles à l'évolution du coût du travail. En portant de 1,3 à 1,7 SMIC le niveau des salaires auquel il s'applique, il permet d'éviter l'effet de « trappe à bas salaires » qui était reproché à la ristourne Juppé ; quant à la part structurelle de l'allègement prévu par la loi Aubry II, au-delà des salaires correspondant à 1,8 SMIC, celle-ci ne visait qu'une partie du marché du travail où l'emploi était assez peu élastique à l'évolution des salaires, et il n'est donc pas dommageable qu'elle soit supprimée.

Enfin, ce dispositif doit être mis en œuvre de façon progressive, parallèlement au processus de convergence des minima salariaux, puisqu'il est également conçu pour compenser l'accroissement du coût du travail induit par ce processus d'harmonisation des SMIC. Aujourd'hui borné à 1,5 SMIC, le niveau de salaire à partir duquel l'allègement n'est plus applicable est porté à 1,6 au 1<sup>er</sup> juillet 2004, et atteindra le taux de 1,7 SMIC le 1<sup>er</sup> juillet 2005.

C'est que la loi Fillon vise, entre autres objectifs de simplification, au **rétablissement de l'unité du SMIC, au 1<sup>er</sup> juillet 2005**. Sans doute, face au vide laissé par la précédente législation, plusieurs solutions étaient envisageables, ainsi que le montre l'étude réalisée par le Conseil économique et social, mais également les travaux de la commission présidée par M. Henri Rouilleault en 2001, ou encore le rapport réalisé par M. Jean Pisani-Ferry sur le plein emploi pour le compte du Conseil d'analyse économique, en 2000.

Il était possible, notamment, de prévoir un arrêt de la création de nouvelles garanties après le 1<sup>er</sup> juillet 2002, une convergence des quatre garanties existantes au 1<sup>er</sup> juillet 2005, et de reporter l'échéance annoncée par la loi Aubry II au 1<sup>er</sup> juillet 2009, pour atténuer et lisser dans le temps le coup de pouce de toute façon indispensable au SMIC horaire, de façon à lui permettre de « rattraper » le niveau des GMR. L'arrêt de la création de nouvelles garanties limitait le coup de pouce nécessaire pour assurer la convergence du SMIC mensuel correspondant à 35 heures hebdomadaires et des garanties salariales. Mais le report de la date à 2009 aurait prolongé la modération salariale dans les entreprises à 35 heures.

C'est pourquoi il a finalement été décidé de maintenir la date d'échéance des garanties à 2005. Ainsi allait être assurée la convergence progressive des différents salaires minima existants au 1<sup>er</sup> juillet 2005, ce qui représentait une hausse de 11,4 % du SMIC horaire en termes réels. Plus précisément, cette convergence est réalisée de la façon suivante :

– après le 1<sup>er</sup> juillet 2002, date de création de la dernière GMR, plus aucune nouvelle GMR n'a été créée ;

– les cinq garanties existantes doivent être revalorisées chaque 1<sup>er</sup> juillet (soit du 1<sup>er</sup> juillet 2003 au 1<sup>er</sup> juillet 2005) en fonction de l'indice des prix à la consommation des ménages urbains dont le chef de famille est ouvrier ou employé ;

– parallèlement, les garanties sont augmentées, chacune à un taux différent, afin de permettre, sur trois ans, leur alignement sur la garantie la plus élevée ;

– sur cette même période 2003-2005 a été mise en place une revalorisation du SMIC, chaque 1<sup>er</sup> juillet (pour une augmentation totale de 11,4 %), de sorte qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2005, ce taux horaire, multiplié par le nombre d'heures légales effectuées dans le mois, c'est-à-dire 151,67, correspond à un produit égal au montant atteint par la GMR 5 au 1<sup>er</sup> juillet 2005.

Le seul aperçu de ces règles montre bien par quels détours il convenait de passer pour rendre au système des rémunérations minimales sa cohérence.

La difficulté est la même avec le **régime des cadres**, qui, à l'origine jurisprudentiel, est devenu législatif – et qui, dès lors, n'a pu être assoupli que par l'établissement d'une législation nouvelle. C'est ainsi que la loi Fillon a modifié la définition des cadres intégrés, en supprimant la condition liée à une durée du travail prédéterminée, et en assortissant le critère relatif au suivi de l'horaire collectif d'une référence à la nature des fonctions exercées : l'identification exacte et permanente à l'horaire collectif de travail n'est plus requise, ce qui permet de ménager la spécificité du cadre.

De plus, la loi a étendu la catégorie des cadres dits autonomes, puisque cette autonomie est désormais définie par seule référence à la manière d'organiser son emploi du temps, et non plus également comme conséquence de la nature des fonctions et des responsabilités assumées.

Il est à noter que le forfait annuel horaire, applicable aux salariés itinérants non-cadres depuis la loi Aubry II, l'est d'une manière particulièrement assouplie depuis l'adoption de la loi Fillon : il suffit que la durée de travail de ces salariés ne puisse être déterminée, ou encore que ces salariés disposent d'une réelle autonomie dans l'organisation de leur emploi du temps. Contrairement à ce qui prévalait avec la loi Aubry II, les deux critères sont alternatifs, non plus cumulatifs.

Enfin, la loi Fillon a rendu possible la conversion en argent des droits à congés accumulés sur le compte épargne-temps.

Finalement, la loi Fillon n'aura pu entièrement revenir sur l'infinie complexité des règles qui avaient été mises en œuvre. Le code du travail ayant été enrichi, voire même surchargé, il était **difficile de modifier ces normes sans entrer dans cette complexité** – ne serait-ce que pour y remédier partiellement. Au moins la loi du 17 janvier 2003 aura-t-elle permis de rendre la pratique plus aisée, et ce passage aux 35 heures moins brutal.

**TABEAU 1 : LE BENEFICE DES ALLEGEMENTS DANS LES DIFFERENTES LOIS RELATIVES A LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL**

	<b>Loi de Robien (1996)</b>	<b>Loi Aubry I (1998)</b>	<b>Loi Aubry II (2000)</b>	<b>Loi Fillon (2003)</b>
<b>Mesure de la durée du travail</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ - 10 % (ou - 15 %) de la durée effective</li> <li>➤ Condition d'un mode de décompte constant du temps de travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ - 10 % (ou - 15 %) de la durée effective</li> <li>➤ Annonce de l'abaissement de la durée légale hebdomadaire au 1<sup>er</sup> janvier 2000</li> <li>➤ Condition d'un mode de décompte constant du temps de travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Durée collective du travail affichée : 35 h</li> <li>➤ Durée légale du travail : 35 h au 1<sup>er</sup> janvier 2000 pour les entreprises de plus de vingt salariés (1<sup>er</sup> janvier 2002 pour les entreprises de vingt salariés ou moins)</li> <li>➤ Possibilité de modification du décompte du temps de travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Maintien à 35 h de la durée légale</li> </ul>
<b>Majoration des heures supplémentaires</b>	<p>Régime traditionnel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ + 25 % pour les huit premières heures</li> <li>➤ + 50 % au-delà</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Avec accord : + 25 % de la 36<sup>ème</sup> à la 39<sup>ème</sup> heure</li> <li>➤ + 25 % de la 40<sup>ème</sup> à la 43<sup>ème</sup> heure</li> <li>➤ + 50 % au-delà</li> </ul>	<p>En l'absence de disposition conventionnelle contraire, dans le respect d'un plancher de 10 % :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ + 25 % de la 36<sup>ème</sup> à la 43<sup>ème</sup> heure (+ 10 % de la 36<sup>ème</sup> à la 39<sup>ème</sup> pour les entreprises de vingt salariés ou moins)</li> <li>➤ + 50 % au-delà</li> </ul>
<b>Repos compensateur</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Repos compensateur de 50 % dans les entreprises de plus de 10 salariés (pour les heures effectuées en deça du contingent d'heures supplémentaires), à partir de la 42<sup>ème</sup> heure (et non plus de la 43<sup>ème</sup> heure)</li> </ul>	<p>Sauf accord :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Repos compensateur de 25 % par heure de la 36<sup>ème</sup> à la 39<sup>ème</sup> heure</li> </ul>	<p>Accord nécessaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Repos compensateur de 25 % par heure de la 36<sup>ème</sup> à la 39<sup>ème</sup> heure</li> </ul>
<b>Contingent légal des heures supplémentaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Déclenchement de l'autorisation de l'inspection du travail et de la majoration du repos compensateur</li> <li>➤ 130 heures</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Déclenchement de l'autorisation de l'inspection du travail et de la majoration du repos compensateur</li> <li>➤ 130 heures avec imputation progressive des heures supplémentaires à compter de la 38<sup>ème</sup> (2000), 37<sup>ème</sup> (2001), 36<sup>ème</sup> (2002)</li> <li>➤ 90 heures si modulation (décrets de 2001 et 2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Déclenchement de l'autorisation de l'inspection du travail et de la majoration du repos compensateur</li> <li>➤ 180 heures</li> <li>➤ 130 heures si modulation (décret de 2003)</li> </ul>

<p><b>Contingent conventionnel des heures supplémentaires</b></p>	<p>➤ S'il existe, déclenchement de l'autorisation de l'inspection du travail</p>		<p>➤ S'il existe, déclenchement de l'autorisation de l'inspection du travail <b>et</b> de la majoration du repos compensateur</p>
<p><b>Créations d'emplois</b></p>	<p>➤ + 10 % (ou + 15 %) de l'effectif existant en un an pour 2 ans ➤ Création d'emplois <b>ou</b> renonciation à des licenciements</p>	<p>➤ + 6 % (ou + 9 %) de l'effectif existant en un an pour 2 ans ➤ Création d'emplois <b>ou</b> renonciation à des licenciements</p>	<p>L'accord doit :</p> <p>➤ Prévoir le nombre d'emplois créés ou préservés et les incidences prévisibles sur la structure de l'emploi ➤ Etre majoritaire : signé par des syndicats majoritaires aux élections et ratifié par le personnel lors d'un référendum</p> <p>➤ Aucune condition</p>
<p><b>Allègements de charges</b></p>	<p>➤ 40 % des cotisations sociales patronales la 1<sup>ère</sup> année ➤ 30 % les 6 années suivantes</p>	<p>➤ Montant forfaitaire et doublement dégressif (diminution dans le temps pour une même entreprise et diminution au fil des entrées dans le dispositif) pour 5 ans ➤ Signature d'une convention entre l'entreprise et l'Etat ➤ Majoration pour l'embauche des publics dits prioritaires</p>	<p>Aide en 2 parties :</p> <p>➤ Part forfaitaire ➤ Part dégressive jusqu'à 1,8 SMIC ➤ Simple déclaration à l'URSSAF</p> <p>➤ Allègement unique de cotisations patronales jusqu'à 1,7 SMIC (à partir de 26 % de réduction au niveau SMIC) ➤ Tenir à la disposition de l'URSSAF les documents justificatifs</p>

**TABEAU 2 : MODULATION, TEMPS DE TRAVAIL DES CADRES ET POLITIQUE SALARIALE DANS LES DIFFERENTES LOIS RELATIVES A LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL**

	<b>Loi de Robien (1996)</b>	<b>Loi Aubry I (1998)</b>	<b>Loi Aubry II (2000)</b>	<b>Loi Fillon (2003)</b>
<b>Modulation et compte épargne-temps</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Réduction du temps de travail sous forme de l'octroi de jours de repos, pouvant alimenter un compte épargne-temps</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Abaissement de la durée moyenne hebdomadaire sur 12 semaines, de 46 à 44 heures</li> <li>➤ Equivalent annuel de la durée hebdomadaire du travail : 1 600 h</li> <li>➤ En l'absence d'accord, possibilité pour l'employeur de procéder à une RTT sous forme d'attribution de jours ou demi-journées sur 4 semaines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Monétisation du compte épargne-temps</li> </ul>
<b>Temps de travail des cadres</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Par accord, dispositions spécifiques applicables aux personnels d'encadrement</li> </ul>	<p>Trois catégories de cadres :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cadres dirigeants : pas d'application du droit à la RTT</li> <li>➤ Cadres intégrés à une équipe : application de l'horaire collectif</li> <li>➤ Autres cadres : conventions individuelles de forfait, conclues sur une base hebdomadaire, mensuelle ou annuelle</li> </ul> <p>Pour les conventions annuelles :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Accord collectif nécessaire</li> <li>➤ Plafond du forfait en jours : 217 jours travaillés par an</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Assouplissement de la catégorie des cadres intégrés</li> <li>➤ Extension de la catégorie des cadres autonomes</li> </ul>
<b>Salaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Compensation et modération salariales recommandées par le gouvernement</li> <li>➤ Recours à la négociation</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Compensation et modération salariales recommandées par le gouvernement</li> <li>➤ Recours à la négociation</li> </ul> <p>Le salaire mensuel des salariés payés au SMIC passés aux 35 h n'est plus le SMIC mais une garantie mensuelle de rémunération :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fixée chaque 1<sup>er</sup> juillet en fonction de la valeur du SMIC horaire</li> <li>➤ Progression plus lente que celle du SMIC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Arrêt de la création de GMR après le 1<sup>er</sup> juillet 2002</li> <li>➤ Revalorisation des 5 GMR existantes et du SMIC jusqu'à égalisation des GMR et du SMIC au 1<sup>er</sup> juillet 2005</li> </ul>

## II.— L'ÉTAT DES LIEUX : UNE SITUATION QUI AFFECTE DE DIVERSES MANIÈRES LES ENTREPRISES ET LES SALARIÉS

L'état des lieux de la réduction du temps de travail donne un peu le vertige. Les inégalités succèdent aux inégalités et, d'une certaine manière, l'image des poupées russes vient à l'esprit : l'uniformité avec laquelle la réduction du temps de travail a été opérée dans la fonction publique tranche avec la disparité des situations qui a prévalu dans le secteur marchand, où seuls deux tiers des salariés sont passés aux 35 heures. Mais, au sein même du secteur marchand, des différences apparaissent selon les lois appliquées. Et, au sein de chacune des lois, selon le type d'entreprises concernées.

### A.— LES 35 HEURES CONCERNENT DEUX TIERS DES SALARIÉS DU SECTEUR MARCHAND

Il existe un premier clivage entre les salariés passés ou non aux 35 heures. Si l'on se réfère au nombre d'entreprises et de salariés concernés par ces accords, indication la plus pertinente, de 1997 à 2003, **environ 10 millions de salariés sont passés aux 35 heures**, ce qui représente **deux tiers des salariés du secteur marchand**, ainsi que l'a rappelé devant la mission Mme Annie Fouquet, directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (DARES)<sup>1</sup>. Sur cet ensemble, **8 millions de salariés environ appartiennent à des entreprises ayant demandé à bénéficier d'un allègement structurel de cotisations sociales, 2 millions environ à des entreprises n'en ayant pas bénéficié**. Les 35 heures sont donc loin d'être une réalité pour l'ensemble des salariés.

L'analyse des accords de réduction du temps de travail ne constitue pas l'élément le plus adéquat pour la mesure de cette diversité, même si la réduction du temps de travail passe par la conclusion d'accords d'entreprise et de branche. Mais, plus encore, les diversités affectent directement entreprises et salariés touchés par la réduction du temps de travail en raison d'une certaine hétérogénéité des situations liée à l'empilement des dispositifs, cependant que la taille des entreprises constitue également un facteur discriminant dans le passage aux 35 heures.

#### 1.— Des accords d'entreprise et de branche imposés

De nombreuses personnes entendues par la mission ont relevé l'ampleur des négociations intervenues dans le cadre des lois sur la réduction du temps de travail. Sans doute le nombre d'accords signés est-il sans précédent, puisque, selon la direction du travail du ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale, la négociation d'entreprise a connu,

---

<sup>1</sup> Audition du 27 novembre 2003.

entre 1998 et 2001, une ampleur inédite, avec plus de 35 000 accords conclus chaque année. 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.

Dénombrer plus précisément les accords de réduction du temps de travail n'est toutefois pas chose aisée. Sans doute des chiffres sont-ils disponibles : 3 000 accords d'entreprise environ ont été signés en application de la loi de Robien, près de 40 000 en application de la loi Aubry I, et plus de 20 000 en application de la loi Aubry II, ainsi que l'illustre le tableau présenté ci-après. Le nombre d'accords de branche s'élève à plusieurs centaines.

NOMBRE D'ENTREPRISES ET DE SALAIRES PASSES AUX 35 HEURES ET ACCORDS D'ENTREPRISES SIGNES SUR LE THEME DE LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

Année de signature et type de dispositif	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) <sup>1</sup>	2002 (loi Aubry II)	2003 (loi Aubry II) <sup>2</sup>	Total
Nombre d'entreprises passées aux 35 heures	2 900	1 540	27 409	39 917	102 563	129 605	5 753	329 758 <sup>5</sup>
Nombre de salariés passés aux 35 heures	280 000	151 898	2 886 730	3 693 622	1 825 494	815 110	30 207	9 903 715 <sup>5</sup>
Nombre d'accords d'entreprise signés <sup>3</sup>	2 900	> 1 000	≈ 20 000	≈ 20 000	≈ 15 000	≈ 7 000	<sup>4</sup>	≈ 65 000

<sup>1</sup> : 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.

<sup>2</sup> : Jusqu'à fin juin 2003, puisque les exonérations de la loi Aubry II étaient ouvertes jusqu'à cette date.

<sup>3</sup> : 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.

<sup>4</sup> : Non disponible.

<sup>5</sup> : Le total tient compte des entreprises pour lesquelles la date de passage aux 35 heures n'est pas connue. Il est donc supérieur à la somme des données annuelles, qui est, respectivement, de 309 687 entreprises et de 9 683 061 salariés.

Source : Bilans annuels de la négociation collective – Premières informations et premières synthèses (ministère du travail, de l'emploi et de la solidarité).

**Mais encore convient-il de garder à l'esprit le caractère obligatoire des négociations, ce qui permet de relativiser d'autant plus les déclarations relatives au succès que représentait la « relance » de ces négociations.** Tant la loi de Robien que chacune des lois Aubry posent comme préalable au bénéfice des aides la signature d'un accord, même si, l'accord une fois signé, les formalités pour obtenir les aides se simplifient au fil des lois : convention passée avec l'Etat dans le cadre de la loi Aubry I, simple déclaration auprès des URSSAF dans le cadre de la loi Aubry II.

De plus, le nombre des accords ne constitue pas nécessairement

l'élément le plus probant pour mettre en évidence la diversité des situations qui affectent les salariés. En effet, il est possible aux entreprises de moins de cinquante salariés de se voir appliquer un accord de branche étendu, et la part des entreprises ayant eu recours à cette procédure est loin d'être négligeable, en particulier dans le cadre de la loi Aubry II. C'est ainsi qu'en 2001, 80 % des entreprises de moins de 20 salariés ont eu recours à l'application directe d'accords de branche, tandis que pas moins de 50 % des entreprises de plus de 20 salariés usaient de cette procédure. En 2002 et 2003, les passages aux 35 heures se sont essentiellement effectués par accords de branche en accès direct. **Au total, un tiers des entreprises seulement a réduit le temps de travail par accord d'entreprise.** Le tableau suivant présente la répartition des entreprises passées à 35 heures par date de mise en œuvre et par type d'accès aux allègements, selon la taille de l'entreprise.

REPARTITION DES ENTREPRISES PASSEES AUX 35 HEURES PAR DATE DE MISE EN ŒUVRE ET PAR TYPE D'ACCES AUX ALLEGEMENTS, SELON LA TAILLE DE L'ENTREPRISE

(en %)

	20 salariés ou moins			Plus de 20 salariés		
	Accord d'entreprise	Accès direct	Ensemble	Accord d'entreprise	Accès direct	Ensemble
Avant 2000	57,4	42,6	100	76,5	23,5	100
2000	44,2	55,8	100	67,6	32,4	100
2001	19	81	100	50,6	49,4	100
2002	10,2	89,8	100	35,5	64,5	100
2003	10,2	89,8	100	43,4	56,6	100

Source : DARES

Par ailleurs, une même entreprise peut avoir signé plusieurs accords : un premier accord en application de la loi Aubry I, puis un second accord, précisant le premier, pour en compléter certains points, par exemple en étendre l'application à d'autres catégories de personnels. C'est ainsi que la moitié des entreprises qui avaient négocié en 1999, dans le cadre de la loi Aubry I, ont précisé, au 1<sup>er</sup> semestre 2000, dans un nouvel accord passé en application de la deuxième loi, les modalités de l'accord initial.

## 2.— Une certaine hétérogénéité liée à l'empilement des dispositifs

A chaque loi correspond un dispositif différent. Il n'est dès lors pas étonnant que l'application de régimes différents soit à l'origine de situations elles-mêmes différentes.

### a) L'empilement des dispositifs

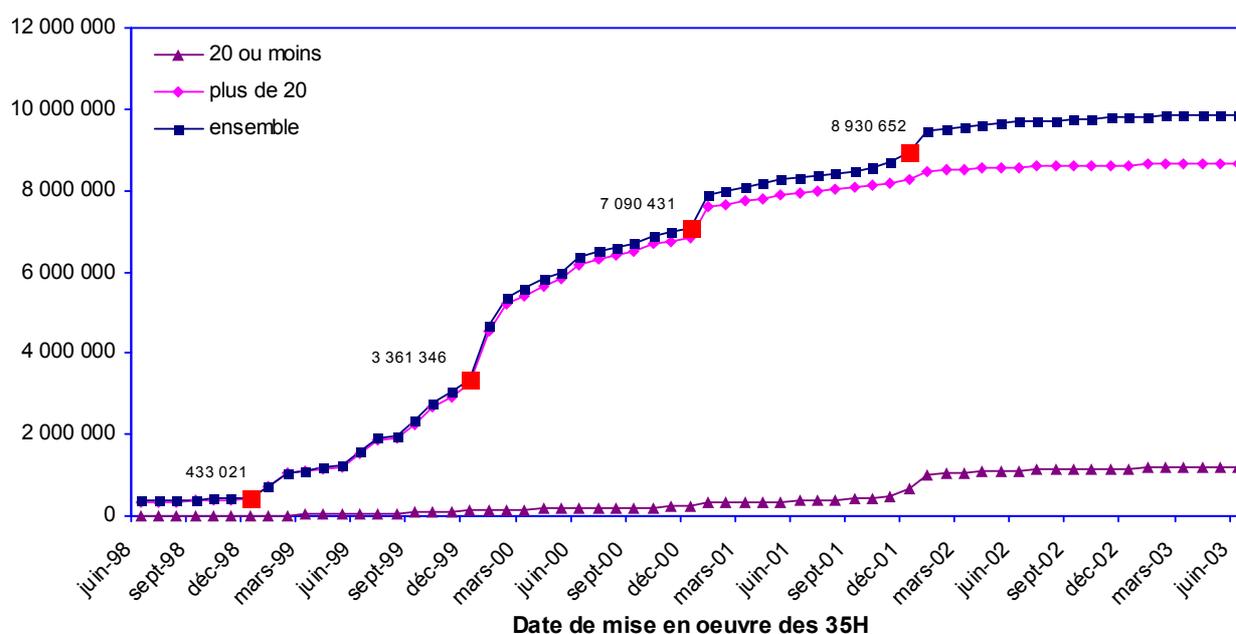
L'empilement des lois, donc la multiplicité des procédures, constitue un premier facteur de diversité. S'agissant par exemple des salariés concernés par les dispositifs, jusqu'en 1998, date de l'adoption de la loi Aubry I, seuls les 300 000 salariés couverts par un accord de Robien

étaient concernés par la réduction du temps de travail. En 1998 et 1999 viennent s'y ajouter environ 3 millions de salariés couverts par des accords dits Aubry I. S'ensuit alors une brusque accélération de la diffusion des 35 heures, avec l'adoption de la loi Aubry II et l'entrée de 2 millions de salariés nouveaux, au cours du seul premier trimestre 2000, dans le dispositif<sup>1</sup>. La progression est ensuite plus régulière : encore plus d'un million de salariés au cours de l'année 2000, et plus d'un million également environ pour l'année 2001 – au terme de laquelle le nombre total s'élève à plus de 8 millions de salariés. 300 000 salariés environ relèvent donc d'un accord passé en application de la loi de Robien, plus de 3 millions d'un accord passé en application de la loi Aubry I, et plus de 5 millions en application de la loi Aubry II. Le tableau suivant présente les flux cumulés des salariés passés aux 35 heures par taille de l'entreprise.

FLUX CUMULES DES SALARIES PASSES AUX 35 HEURES, PAR TAILLE DE L'ENTREPRISE  
(AU 30 JUIN 2003)

Nombre de salariés passés aux 35 heures

(Source : DARES)



Les entreprises se répartissent de la même manière. En juin 2003, près de 330 000 entreprises sont passées aux 35 heures. Environ 320 000 bénéficient des allègements de cotisations patronales à la suite d'une réduction du temps de travail. Sur le total des entreprises passées aux 35 heures, près de 3 000 relevaient d'un accord de Robien. Environ 30 000 passaient ensuite un accord en application de la loi Aubry I, puis environ 270 000, à partir de 2000, un accord conclu en application de la loi Aubry II.

<sup>1</sup> Il convient de garder à l'esprit cependant que les entreprises de 20 salariés ou moins pouvaient bénéficier des aides prévues par la loi Aubry I jusqu'au 31 décembre 2001, sous certaines conditions.

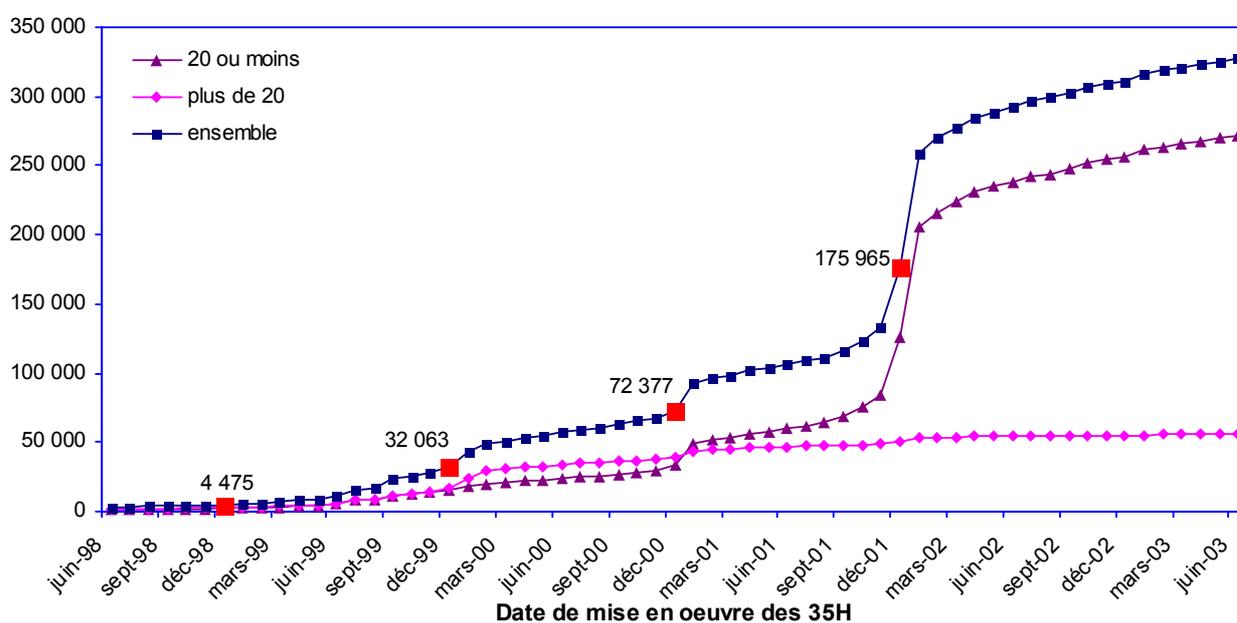
La progression s'est faite de manière assez continue, avec néanmoins une hausse très significative fin 2001-début 2002, ainsi que le montre la courbe ci-dessous.

Sans doute avec le temps et l'unification des différents dispositifs, une certaine harmonisation des accords s'opère-t-elle. Il reste que cette variété est tout de même excessive.

FLUX CUMULES DES ENTREPRISES PASSES AUX 35 HEURES, PAR TAILLE DE L'ENTREPRISE (AU 30 JUIN 2003)

Nombre d'entreprises passées aux 35 heures

(Source : DARES)



Plus encore, il convient de distinguer, au sein de chacune de ces catégories, les cas comprenant l'aide incitative ou non, selon que les conditions requises pour l'obtenir étaient ou non réunies. Par exemple, dans le cadre de la loi Aubry I, un quart environ des entreprises ne bénéficient pas des aides incitatives : ce sont celles qui ont souhaité signer un accord, engager des négociations dans ce sens, mais, pour des raisons propres à leur stratégie d'entreprise, n'ont pas pu ou pas voulu remplir les conditions – en termes de temps de travail ou de création d'emplois – qui auraient permis de bénéficier des aides de l'Etat. Ainsi, avant 2000, les salariés passés aux 35 heures appartenaient, pour la moitié d'entre eux, à une majorité d'entreprises ayant bénéficié des aides incitatives prévues par la loi Aubry I. Mais un tiers d'entre eux environ travaillaient dans une minorité d'entreprises de grande taille, qui n'avaient, pour des raisons diverses, pas bénéficié des aides. Ces distinctions entraînent des différences importantes pour les salariés : en effet, les conséquences sur la politique salariale de l'entreprise peuvent être notables, sans compter les répercussions sur la politique de l'emploi.

Cette césure est présente dans le dispositif de la loi Aubry II également. En **2000 et 2001**, les entreprises de taille assez importante relèvent du bénéfice de l'allègement de la loi Aubry II, et représentent 60 % des salariés, mais il est notable qu'**un tiers des salariés**, au cours de cette même période, **appartiennent à des entreprises de grande taille qui avaient réduit leur temps de travail sans bénéficier d'aides**.

Il existe, enfin, un certain nombre de **cas où les entreprises ne sont pas éligibles à l'aide** : expressément, les deux lois Aubry ont en effet exclu de leur champ d'application les entreprises dont elles ont considéré que, bénéficiant déjà d'un nombre suffisant de concours de l'Etat, elles n'avaient pas à profiter d'aides spécifiques supplémentaires. Il s'agit, par exemple, de la Banque de France, d'Electricité de France, de Gaz de France, de La Poste ou encore de la SNCF. Le nombre de ces entreprises est certes réduit, mais il convient de rappeler que les entreprises publiques emploient environ 600 000 salariés. C'est ainsi qu'avant 2000, 15 % environ des salariés passés aux 35 heures travaillaient dans une grande entreprise nationale exclue du champ des bénéficiaires des aides. Or les coûts engendrés par le passage aux 35 heures ont pu être considérables, ainsi que l'a montré notamment l'audition de M. Louis Gallois, président de la SNCF<sup>1</sup>. Celui-ci a estimé ce coût à un montant de 200 à 250 millions d'euros soit plus du tiers de l'augmentation de l'excédent brut d'exploitation entre 1997 et 2002. Or l'aide de l'Etat s'est limitée à une compensation unique : *« nous avons simplement reçu une compensation de 30 millions d'euros, qui a été affectée à une ligne qui ne portait pas ce nom (...). Si nous avions bénéficié des aides Aubry, nous aurions touché environ 140 millions d'euros par an et nous continuerions à les toucher, sous les réserves de la loi Fillon »*.

#### *b) Une diversité de situations affectant salariés et entreprises*

Variété des situations et variété des dispositifs engendrent, au sein des limites prévues dans les différentes lois, de grandes divergences en matière d'amplitudes de variation de la durée du travail, de nombre d'emplois devant être créés, de politique salariale ou encore de réorganisations.

Ainsi, les études les plus récentes montrent que la **durée hebdomadaire du travail des salariés à temps complet** (dans les entreprises de 10 salariés et plus) s'établit désormais à **35,6 heures**.

REPARTITION DES SALAIRES A TEMPS COMPLET PAR TRANCHE DE DUREE AU 4<sup>EME</sup> TRIMESTRE 2003

(en %)

---

<sup>1</sup> Audition du 3 décembre 2003.

Nb de salariés	Entre 32 et moins de 35 heures	Entre 35 et moins de 36 heures	Entre 36 et moins de 38 heures	Entre 38 et moins de 39 heures	Entre 39 et moins de 40 heures	40 heures ou plus	Durée moyenne des salariés à temps complet (en heures)		
							4 <sup>ème</sup> trim. 2001	4 <sup>ème</sup> trim. 2002	4 <sup>ème</sup> trim. 2003
Toutes tailles	5,5	74,4	7,2	2,6	8	2,4	36,05	35,64	35,65
10 à 19	0,7	51,8	4,1	2,5	32,5	8,4	38,41	37,04	37
20 à 49	1,7	66,8	7,9	5,3	15	3,3	36,83	36,16	36,16
50 à 99	3,3	75,1	9,8	3,6	5,8	2,3	36,13	35,75	35,71
100 à 249	5,6	76,5	9,2	2,8	3,7	2,2	35,88	35,59	35,56
250 à 499	7,5	79,4	7,6	1,8	2,2	1,4	35,52	35,30	35,35
500 ou plus	8,2	81,8	6,4	1,4	1,4	0,7	35,22	35,11	35,15

Source : enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre (ACEMO) - DARES

**DUREE HEBDOMADAIRE DU TRAVAIL DES SALARIES A TEMPS COMPLET, PROPORTION DE SALARIES A TEMPS PARTIEL ET EN CDD  
AU 4<sup>ÈME</sup> TRIMESTRE 2003**

	Répartition des salariés à temps complet par tranche de durée (en %)						Durée moyenne des salariés à temps complet (en heures)		
	Entre 32 et moins de 35 heures	Entre 35 et moins de 36 heures	Entre 36 et moins de 38 heures	Entre 38 et moins de 39 heures	Entre 39 et moins de 40 heures	40 heures ou plus	4 <sup>ème</sup> trim. 2001	4 <sup>ème</sup> trim. 2002	4 <sup>ème</sup> trim. 2003
Tous secteurs	5,5	74,4	7,2	2,6	8	2,4	36,05	35,64	35,65
Industries agricoles et alimentaires	4,8	81	4,3	0,6	7,9	1,4	35,73	35,41	35,45
Biens de consommation	8,2	78	6	1,8	5,8	0,2	35,55	35,34	35,3
Automobile	17,6	73,1	6,1	2,1	1,1	0,1	35,15	35,08	35,02
Biens d'équipement	7,7	65,3	15,4	4,1	6,9	0,6	36	35,66	35,66
Biens intermédiaires	11,6	67,7	8,5	4,4	7	0,8	35,73	35,46	35,45
Energie	8,1	91,7	0,2	0	0	0	34,91	34,90	34,92
Construction	0,5	53,9	10,1	10,2	23,1	2,1	37,18	36,55	36,53
Commerce	1,6	72,8	12,8	2,6	8,5	1,7	36,20	35,75	35,74
Transport	5,2	70,8	2,6	0,7	8,5	12,2	36,76	36,51	36,51
Activités financières	15,7	76,4	2,5	2,1	3,3	0,1	35,44	34,95	35,05
Activités immobilières	11,7	71,4	5,5	2,3	7,4	1,7	36,11	35,48	35,47
Services aux entreprises	1,4	87,3	5,5	1,5	4,2	0,1	35,66	35,27	35,31
Services aux particuliers	6,8	56,3	4,2	1,6	18,9	12,2	37,42	36,63	36,61
Education, santé, action sociale	2,5	91,6	1,4	0,3	4	0,1	35,84	35,20	35,16

Source : enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre (ACEMO) - DARES

Ce résultat global cache une diversité de situations, selon, par exemple, que les accords ont procédé ou non à une redéfinition du temps de

travail affiché. Alors même que la **loi Aubry I** avait conditionné l'octroi de l'aide incitative à l'absence de modifications dans le décompte du temps de travail, si l'on se réfère aux déclarations des employeurs, il s'avère que **deux salariés sur cinq, dans ces entreprises, ont vu leur temps de travail redéfini**, le plus souvent du fait de l'exclusion de pauses et de jours préalablement octroyés. Avec la **loi Aubry II**, qui rend possibles ces nouveaux décomptes, ce sont environ les **deux tiers des salariés qui subissent ce type de modifications**.

Les clauses relatives à la création d'emplois sont, elles aussi, multiples. Sans doute ne s'agit-il que d'engagements dans la loi de Robien et la loi Aubry I, et ces engagements disparaissent-ils même pour ne devenir que des mentions dans la loi Aubry II, mais ils sont un facteur de diversité indéniable. Dans le cadre de la loi Aubry I, les engagements s'élèvent en moyenne à 8 % ; ils ne représentent que 5 % dans la deuxième loi.

Les clauses relatives aux salaires sont peut-être plus nombreuses encore, car les lois n'imposaient aucune obligation en la matière. Là encore, les situations sont multiples. Avant 2000, plus de 50 % des accords passés en application de la loi Aubry I avaient prévu des gels de salaires ; ce n'est plus le cas en 2000 que de 30 % des accords conclus en application de la loi Aubry II. Par ailleurs, dans le cadre de la loi Aubry I, les gels salariaux s'appliquaient plus longtemps que dans le cadre de la deuxième – 29 mois, contre 23 en 2000.

Même constat concernant les modalités d'organisation du travail. **50 % des établissements ont mis en œuvre une modulation du temps de travail** ; 50 % également ont permis l'application de jours de congés supplémentaires sur l'année ; un tiers use de journées hebdomadaires ou bimensuelles non travaillées ; un quart applique une réduction quotidienne du temps de travail.

Ces différentes modalités peuvent être combinées. C'est le cas, fréquemment, de la modulation du temps de travail et de l'octroi de jours de congés supplémentaires.

L'appréciation de ces dispositifs est d'autant plus difficile qu'il existe un écart entre la règle annoncée dans l'accord et sa mise en œuvre effective, cette dernière n'étant pas systématique, si l'on en croit les déclarations des employeurs. Il est à noter qu'en moyenne, en cas de modulation, neuf périodes peuvent être dénombrées sur une année, quinze dans les entreprises les plus grandes. Dans les accords, en moyenne, un écart de 14 heures existe entre les durées hebdomadaires les plus faibles et les plus importantes. En réalité, cet écart est de 11 heures environ.

Il convient de réserver aux **modalités d'organisation particulière du travail des cadres** un traitement distinct. Dans ce cas, par hypothèse, une catégorie est ajoutée au « droit commun » des salariés. En 2000, plus de 80 % des cadres se trouvaient dans une entreprise qui offrait soit des jours de RTT, soit un forfait en jours ; 25 % des cadres étaient soumis à ce dernier régime, surtout appliqué dans les petites structures qui comprenaient une forte proportion de cadres. Aujourd'hui, la durée moyenne du temps de travail des cadres peut être estimée à 212 jours. Elle est plutôt inférieure dans les services, et plutôt supérieure dans l'industrie.

**L'évolution des heures supplémentaires constitue un autre facteur de clivage entre entreprises.** En 2001 et en 2002, respectivement 27 % et 28 % des salariés à temps complet avaient effectué des heures supplémentaires au moins une fois. Pour les salariés concernés, le volume annuel moyen était de 60 heures. Ce volume correspond à une augmentation par rapport aux années précédentes<sup>1</sup>, liée au fait qu'un certain nombre d'entreprises ne sont pas passées aux 35 heures, et que les heures comprises entre la 36<sup>ème</sup> et la 39<sup>ème</sup> ont, dès lors, le statut d'heures supplémentaires.

L'usage du **temps partiel** dans les différentes entreprises est également un facteur de différenciation entre salariés. Même si le lien entre temps partiel et réduction du temps de travail n'a rien d'automatique, **environ deux tiers des salariés à temps partiel ont vu leur situation changer à l'occasion du passage à 35 heures** : 10 % d'entre eux sont passés à temps complet, et un tiers ont vu leur temps réduit dans la même proportion que les salariés à temps complet. Lorsque les salariés à temps partiel font le choix du temps complet, c'est souvent que leur durée du travail était déjà relativement élevée, entre 20 et 29 heures. De façon générale, ces modifications résultent de décisions des salariés qui avaient le choix entre plusieurs options offertes par l'entreprise<sup>2</sup>.

Enfin, les modalités de négociation des accords ont été multiples. En effet, la loi Aubry I a généralisé, en la légalisant, la procédure dite du mandatement, consistant, dans les entreprises dépourvues de délégués syndicaux, à faire appel à des salariés « mandatés » par les organisations

---

<sup>1</sup> 56 heures en 2000, 46 heures en 1998 et 45 heures en 1999. Voir notamment Valérie Ulrich, « *Durée annuelle du travail et outils de flexibilité du temps de travail en 2001* », Premières synthèses et premières informations, DARES (août 2003). Il convient de noter que ces chiffres sont probablement des minorants, car l'effet lié à l'absence de passage aux 35 heures aurait dû être plus important encore. Sans doute les heures travaillées entre la 36<sup>ème</sup> et la 39<sup>ème</sup> ne sont-elles pas systématiquement déclarées par les employeurs.

<sup>2</sup> Il est à noter que si ces évolutions sur le recours aux instruments de flexibilité interne sont bien réelles, il en va différemment du recours à la flexibilité externe, notamment l'intérim, dont l'évolution est plutôt en baisse ces dernières années au plan global – cela n'est pas vrai au plan sectoriel, notamment dans le domaine médical, comme on le verra par la suite.

syndicales pour négocier. Le **mandatement** a concerné **environ un salarié sur dix**, et ce de façons extrêmement diverses selon les lois : la part des salariés couverts par le mandatement est de 3 % dans le cadre de la loi de Robien, 23 % pour la loi Aubry I, 6 % pour la loi Aubry II, soit un total moyen d'environ 10 %. Dans tous les cas, c'est la CFDT qui est apparue majoritairement comme le syndicat signataire, avant comme après 2000. Elle a été suivie de la CGT-FO (en 2000) et par la CFTC (après 2000).

Si les salariés mandatés ont souvent poursuivi des activités de représentation après la signature de l'accord relatif à la réduction du temps de travail, ils sont rarement devenus délégués syndicaux : c'est le cas de 6 % d'entre eux. Il reste que 80 % ont participé au suivi de la réduction du temps de travail, 15 % négocié sur d'autres thèmes, 30 % eu d'autres activités de négociation, et 30 % également gardé contact avec le syndicat.

Mais, globalement, la mise en œuvre pratique de la procédure du mandatement n'a pas toujours laissé de bons souvenirs, ainsi que l'a rappelé, par exemple, Mme Michèle Biaggi, secrétaire confédérale de la CGT-Force ouvrière, lors de son audition : « (...) le mandatement des salariés dans une entreprise a posé énormément de problèmes. (...) Ce système devait permettre de développer le dialogue social dans les entreprises. Aujourd'hui, on sait que cela n'a pas été le cas. La CGPME nous a confié qu'elle aurait préféré avoir des négociateurs qui savent ce qu'est une négociation, plutôt que des salariés qu'elle adressait souvent elle-même aux organisations syndicales pour qu'elles les mandatent ». Plus encore, « dans certaines entreprises, il est arrivé que des salariés soient convoqués le matin par l'employeur pour se faire mandater. Force ouvrière les a mandatés et, le soir même, [ils étaient] licenciés, parce qu'ils n'étaient pas d'accord avec le patron sur ce qu'on voulait leur faire signer. C'est quand même grave ! »<sup>1</sup> M. Bernard Brunhes, se fondant sur son expérience au sein du cabinet Bernard Brunhes Consultants, n'a pas livré un avis très différent : « je pense que ce n'est pas une bonne idée. C'est un simple outil et il ne permet pas un changement de culture. (...) Une fois l'accord signé, le mandaté disparaît et ne sert plus à rien ».

### **3.— La taille des entreprises constitue le principal facteur de discrimination dans le passage aux 35 heures des différentes catégories de salariés**

Plus encore, en effet, que les dispositifs dont ils relèvent, les salariés sont dépendants de la taille de l'entreprise dans laquelle ils travaillent. La taille des entreprises constitue en effet un facteur de clivage

---

<sup>1</sup> Audition du 21 janvier 2004.

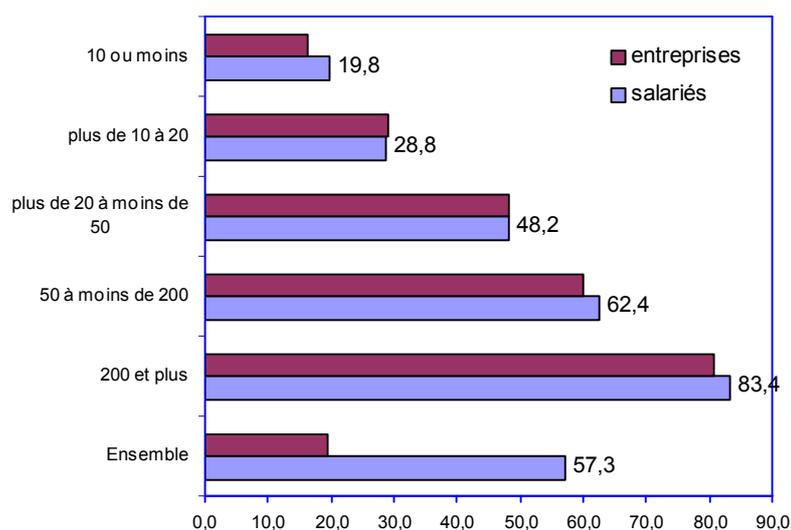
très important s'agissant du passage aux 35 heures. Cela n'est pas si étonnant si l'on se rappelle l'architecture des lois Aubry qui, expressément, réservaient un sort différent aux petites et aux grandes entreprises, s'agissant de la date de passage aux 35 heures, mais également de diverses modalités d'organisation du temps de travail, en matière d'heures supplémentaires en particulier. L'élément plus inattendu, c'est que les entreprises n'ont pu faire face toutes de la même manière au choc que représentaient les 35 heures. Si les plus grandes ont été les mieux armées pour les subir et les anticiper, financièrement ou en termes d'organisation, il en est allé différemment pour les petites.

Comme l'a rappelé au cours de son audition Mme Annie Fouquet, dans les **entreprises de plus de vingt salariés, 8,6 millions de personnes** ont été concernés par les 35 heures, soit plus de **75 %** du total. Mais dans les **entreprises de moins de vingt salariés, 1,2 million** seulement, ce qui représente **22 %** des salariés de ces entreprises. De plus, seules 16 % de ces mêmes petites entreprises, qui représentent environ 95 % du nombre total d'entreprises du secteur privé, étaient passées aux 35 heures à la fin de l'année 2002<sup>1</sup>.

Le graphique suivant illustre ces inégalités en établissant les taux de passage aux 35 heures par taille de l'entreprise.

TAUX DE PASSAGE AUX 35 HEURES PAR TAILLE DE L'ENTREPRISE  
(AU 30 JUIN 2003)

(Source : DARES)



Ce clivage entre petites et grandes entreprises se reflète dans

---

<sup>1</sup> « Les 35 heures dans les très petites entreprises », Premières synthèses de la DARES (novembre 2003, n° 46.1).

l'évolution des durées du travail. **Les salariés à temps complet d'une entreprise de 10 à 19 salariés travaillent près de deux heures de plus que leurs homologues d'une entreprise de plus de 500 salariés** – et il semble que cet écart se soit désormais stabilisé. La diminution de la durée du travail a été de 0,3 % en 2003 pour les entreprises de 10 à 19 salariés. En revanche, elle a été nulle dans les entreprises de plus de 250 salariés, pour la plupart déjà passées aux 35 heures.

La taille des entreprises est lourde de conséquences également sur la politique salariale menée. En 2000, **les entreprises petites et grandes n'ont imposé, en général, ni gel, ni modération salariale, contrairement aux entreprises de taille intermédiaire**. Une autre différence tient à ce que les grandes entreprises compensent plus fréquemment les rémunérations par une hausse du salaire horaire, alors que les plus petites opèrent cette compensation davantage par le recours à des primes ou des indemnités spécifiques.

S'agissant plus généralement des réorganisations, **l'augmentation de la durée d'utilisation des équipements est plus importante dans les très grandes entreprises, alors que la diminution de cette durée est plutôt sensible dans les très petites entreprises**<sup>1</sup>.

Enfin, le recours à la modulation n'affecte que de manière inégale petites et grandes entreprises : **le plus souvent, les petites entreprises ne proposent qu'une modalité de passage aux 35 heures, tandis que les grandes en offrent de multiples**. Cela engendre des situations fort différentes pour les salariés, parfois même au sein d'un seul établissement.

Il est à noter enfin que ces différences, liées avant tout à la taille des établissements, sont **également sectorielles**. S'agissant du nombre de salariés, **le secteur de l'industrie est le premier touché par la réduction du temps de travail**. Dans ce secteur, les trois quarts des salariés à temps complet travaillent entre 35 et 36 heures hebdomadaires. En revanche, dans le secteur des services aux particuliers, un peu plus de 60 % des salariés à temps complet seulement travaillent moins de 36 heures. Dans le secteur de la construction, ce nombre atteint à peine plus de 50 %. Si l'on se réfère au nombre d'entreprises concernées, c'est le secteur de l'agriculture qui arrive en tête, avec plus de 40 % des entreprises passées aux 35 heures, ainsi que

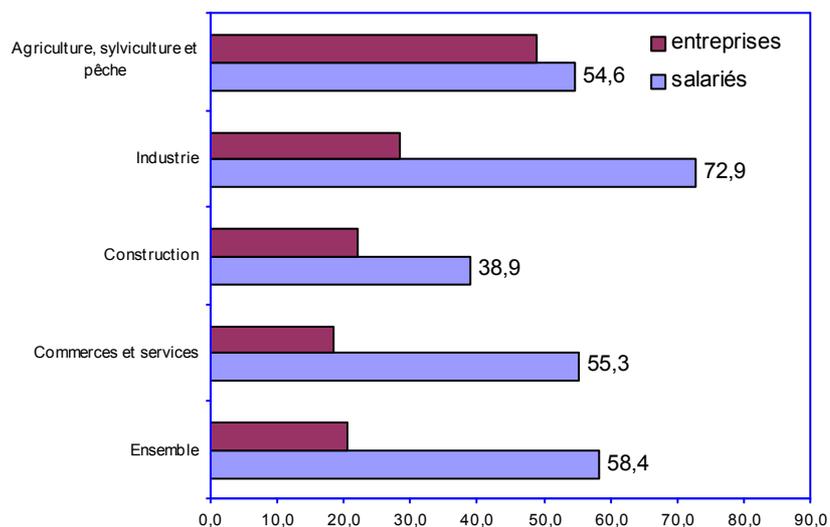
---

<sup>1</sup> Ce phénomène a pu être mis en évidence, par exemple, pour les années 2000 et 2001 : en 2000, la durée d'utilisation des équipements avait progressé de près de 5 % dans les grandes entreprises, de seulement 2 % dans les petites et moyennes. En 2001, ces taux étaient respectivement de 0,3 % et -1,2 % (Arnaud Sylvain, « *La durée d'utilisation des équipements dans l'industrie – résultats de l'enquête 2001* », Bulletin de la Banque de France, n° 98, février 2002).

l'illustre le graphique suivant, relatif aux taux de passage aux 35 heures par secteur d'activité.

TAUX DE PASSAGE AUX 35 HEURES, PAR SECTEUR D'ACTIVITE  
(AU 30 JUIN 2003)

(Source : DARES)



**L'application des 35 heures est donc fort inégale.** Cette inégalité est révélatrice des difficultés rencontrées par beaucoup d'entreprises, parmi lesquelles, en particulier, de nombreuses petites, dans la mise en œuvre de la réduction du temps de travail. Ces chiffres illustrent d'emblée les limites de la démarche de baisse de la durée du temps de travail mise en œuvre par les lois Aubry.

### ETAT DES LIEUX RESUME DU PASSAGE AUX 35 HEURES

Au 30 juin 2003, 9 903 715 salariés et 329 758 entreprises étaient passés aux 35 heures, soit environ deux tiers des salariés du secteur marchand.

Dans les entreprises de plus de vingt salariés, plus des trois quarts des effectifs ont été concernés par le passage aux 35 heures ; dans les entreprises de vingt salariés ou moins, près d'un quart.

Environ 16 % des entreprises de vingt salariés ou moins (qui représentent 95 % du total des entreprises du secteur privé) sont passées à 35 heures.

Environ 65 000 accords d'entreprise relatifs à la réduction du temps de travail ont été signés sur la période 1996-2003. Au total, un tiers des entreprises a réduit son temps de travail par accord d'entreprise, les deux autres tiers ayant eu recours à l'application directe d'un accord de branche étendu.

La procédure du mandatement a concerné environ un salarié sur dix.

Fin 2003, la durée hebdomadaire du travail à temps complet s'établit à 35,6 heures.

Les salariés à temps complet d'une entreprise de 10 à 19 salariés travaillent près de deux heures de plus que leurs homologues d'une entreprise de plus de 500 salariés.

Dans les entreprises relevant de la loi Aubry I, environ deux salariés sur cinq ont vu leur temps de travail redéfini ; dans celles relevant de la loi Aubry II, environ deux tiers.

Au total, quelque 50 % des établissements ont mis en œuvre une modulation du temps de travail.

Environ deux tiers des salariés à temps partiel ont vu leur situation changer à l'occasion du passage aux 35 heures, 10 % d'entre eux étant passés à temps complet.

L'augmentation de la durée d'utilisation des équipements est plus importante dans les très grandes entreprises, alors que la diminution de cette durée est plutôt sensible dans les très petites entreprises.

Ces indications chiffrées donnent un aperçu de la situation générale du secteur marchand. Diverse, elle est d'autant plus difficile à apprécier. Il en va un peu différemment dans les fonctions publiques où, si la variété des situations est manifeste également, les modalités de mise en œuvre revêtent une assez grande uniformité.

### **B.— L'ENSEMBLE DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES EST PASSE AUX 35 HEURES**

Effectué selon des modalités très différentes dans les trois fonctions publiques, le passage aux 35 heures présente néanmoins pour l'ensemble des fonctionnaires une caractéristique commune : **tous les agents sont passés aux 35 heures au 1<sup>er</sup> janvier 2002**. Dans chacun des trois cas, un texte national a posé les grands principes de la réforme, celle-ci étant ensuite déclinée dans les différentes unités.

#### **1.— Une réforme initiée au plan national**

Pour chacune des trois fonctions publiques, la démarche est comparable. De grandes lignes générales tiennent lieu de cadre à la mise en œuvre du passage aux 35 heures.

##### *a) Dans la fonction publique d'Etat*

Dans la fonction publique d'Etat, le décret du 25 août 2000<sup>1</sup> (dit aussi parfois « décret Sapin ») prévoit le passage aux 35 heures pour l'ensemble des fonctionnaires au 1<sup>er</sup> janvier 2002. C'est, d'une certaine manière, la « loi Aubry » de la fonction publique.

##### *La mise en œuvre du changement*

Ce décret est, indéniablement, à l'origine d'une rupture dans le droit du temps du travail de la fonction publique, ainsi que l'a exposé devant la mission le directeur général de l'administration et de la fonction publique au ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, M. Jacky Richard<sup>2</sup>. Avant 2000 en effet, seul un décret du 24 août 1994, fixant le temps de travail hebdomadaire à 39 heures, et prévoyant une formule d'horaires aménagés sur l'année, régissait cette matière. Il en résultait des disparités nombreuses entre administrations, ainsi que les a mises en évidence le rapport demandé par le gouvernement à

---

<sup>1</sup> Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat.

<sup>2</sup> Audition du 28 janvier 2004.

M. Jacques Roché en 1999. Aux termes de cette étude, les durées de travail moyennes hebdomadaires dont sont redevables les agents de l'Etat variaient entre 29 heures et 40 heures, mais dans des proportions fort différentes selon les ministères. L'éclatement prévalait<sup>1</sup>.

Le **décret Sapin** était motivé par la double nécessité de réduire le temps de travail et de transposer la directive du 23 novembre 1993 relative aux durées maximales du temps de travail. Il **ne met pas fin pour autant au morcellement des situations existantes**.

Le changement a été organisé de manière uniforme pour tous les fonctionnaires au niveau central. Dès le mois de mai 2000, trois structures de coordination interministérielle ont été mises en place<sup>2</sup>. De plus, des outils d'aide méthodologique étaient à la disposition des administrations : un guide pour l'action, élaboré avec l'aide d'un consultant, complété par un classeur de pilotage. Un dispositif Extranet ministériel permettait la diffusion de l'analyse des ministères les plus avancés, et des formations étaient organisées.

Finalement, six ministères ont signé un accord avec des organisations représentatives (défense, environnement, éducation nationale, jeunesse et sports, services du Premier ministre, justice). Dans trois autres (équipement, agriculture, intérieur), même si le dialogue a été important, il n'a pas débouché sur un accord en bonne et due forme.

---

<sup>1</sup> « *Rapport de la mission interministérielle sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques* » au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation (janvier 1999). A titre d'exemple, il résulte du rapport qu'au ministère de l'économie, les temps de travail hebdomadaires variaient entre 34 h 26 et 38 h 40 ; au ministère de l'intérieur : entre 32 h 40 et 37 h 42 pour les personnels de police, entre 34 h 30 et 38 h 29 pour les autres personnels ; au ministère de la défense, la moyenne était de 38 h 40 ; au ministère de l'agriculture, certaines catégories de personnels étaient très en deça des 35 heures ; ou encore, au ministère des affaires étrangères, la durée s'établissait à 38 h 55.

<sup>2</sup> Un comité de pilotage (composé de représentants des cabinets ministériels et présidé par le directeur de cabinet du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, chargé d'assurer la cohérence interministérielle des discussions) ; un comité de projet (composé de représentants des ministères et présidé par le directeur général de l'administration et de la fonction publique, chargé d'assurer le suivi opérationnel) ; un groupe de coordination (composé des représentants des ministres chargés du budget et de la fonction publique et de chaque ministère gestionnaire, chargé de préciser l'état des lieux).

*Une « rigidification » du droit de la durée du travail de la fonction publique*

L'histoire de la conception du décret du 25 août 2000 est « *l'histoire d'une résignation : celle des pouvoirs publics à appliquer à l'ensemble des fonctionnaires une réforme (...) destinée à relancer l'emploi privé* »<sup>1</sup>. Cette question de l'emploi est en effet particulièrement ambiguë en la matière. **Pourquoi imposer à la fonction publique une réduction du temps de travail sans l'impératif de création d'emplois, qui inspirait le dispositif mis en œuvre dans le secteur privé ?** Certes, le contexte de l'évolution de l'emploi dans la fonction publique est tout différent, en raison de la perspective de départs massifs à la retraite à partir de 2006 et, surtout, du phénomène de croissance continue de l'emploi public au cours des années 1980. Le déséquilibre ainsi observé est néanmoins étonnant.

Le passage à 35 heures dans la fonction publique d'Etat se caractérise d'abord par l'uniformité. Cette uniformité n'est toutefois que l'autre facette de « *la rigidification des durées du travail* »<sup>2</sup>.

L'article 1<sup>er</sup> du décret fixe en effet la durée du travail à 35 heures par semaine. Le décompte du temps s'opère sur une durée annuelle de 1 600 heures maximum. L'ensemble des administrations est donc concerné par cette durée du travail, qui se déduit directement et immédiatement du décret (en vigueur, ainsi que le prévoit son article 12, au 1<sup>er</sup> janvier 2002). Mais de nombreux arrêtés rappellent la référence aux 1 600 heures.

De même, l'article 3 du décret définit un certain nombre de **garanties minimales** applicables à tous les agents, qui concernent la durée quotidienne (10 heures maximum, pour une amplitude maximum de 12 heures) ou hebdomadaire (48 heures, ou 44 heures en moyenne sur douze semaines), ainsi que les repos quotidiens (11 heures minimum) ou hebdomadaires (35 heures). Il détermine aussi les règles applicables au travail de nuit. Ces normes résultent en grande partie, comme c'est le cas dans le secteur privé, de la transposition de la directive communautaire du 23 novembre 1993.

Troisième élément commun aux administrations : la **définition du temps de travail effectif**, précisée par l'article 2 du décret, conforme à la fois à la définition proposée par la Cour de cassation et par le droit communautaire, et à celle introduite par la loi Aubry I dans le code du travail : à savoir le temps pendant lequel l'agent est à la disposition de son employeur et doit se conformer à ses directives, sans pouvoir vaquer

---

<sup>1</sup> Pascal Planchet, « *Les 35 heures dans la fonction publique* », AJDA (20 novembre 2000).

<sup>2</sup> Pascal Planchet, *op. cit.*

librement à des occupations personnelles. Un socle unique constitue donc désormais le droit du temps de travail de l'ensemble de la fonction publique d'Etat.

Aux côtés de la définition du temps de travail, il convient de faire mention de deux dispositifs complémentaires, venus compléter cette construction.

Le premier concerne les **indemnités horaires pour travaux supplémentaires**. Un décret du 14 janvier 2002<sup>1</sup> a procédé à une réorganisation des régimes d'allocation des heures supplémentaires, en redéfinissant les catégories de personnels pouvant en bénéficier (les fonctionnaires de catégorie C et les fonctionnaires de catégorie B lorsque la rémunération de ces derniers est au plus égale à celle qui correspond à l'indice brut 380). Il définit les heures supplémentaires comme celles effectuées en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail, et établit un contingent mensuel de 25 heures. Ce contingent, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, et pour une période limitée, peut être dépassé sur décision du chef de service, tenu d'en informer immédiatement les représentants du personnel au comité technique paritaire compétent. Une majoration des heures supplémentaires est établie à hauteur de 7 % pour les quatorze premières heures, 27 % ensuite.

Deuxième dispositif complémentaire : l'innovation que représente, dans la fonction publique, la création d'un **compte épargne-temps**, à l'image de celui qui existe dans le secteur privé. Le décret du 29 avril 2002<sup>2</sup> qui le crée, en le définissant comme le compte permettant à son titulaire d'accumuler des droits à congés rémunérés, prévoit son alimentation dans la limite de 22 jours par an. Les droits à congé acquis doivent être exercés avant l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date à laquelle l'agent a accumulé un congé d'une durée minimale de quarante jours ouvrés.

Ces deux dispositifs s'appliquent, là encore, à l'ensemble des agents.

#### *b) Dans la fonction publique territoriale*

En dépit d'expériences de réduction du temps de travail diverses, un cadre unique a été imposé aux différentes collectivités locales.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

<sup>2</sup> Décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat.

### *Le contexte du passage aux 35 heures*

Le contexte du passage aux 35 heures dans la fonction publique territoriale est spécifique. Fin 1996, une étude réalisée par l'Observatoire de la fonction publique territoriale faisait le constat de la généralisation du temps partiel dans les collectivités locales. En revanche, **les expériences de réduction du temps de travail étaient plus contrastées**. Pour certaines collectivités, notamment des communes, la réduction du temps de travail n'était pas une inconnue. Dans les années 1980, certaines d'entre elles ont mis en place des dispositifs d'insertion professionnelle impliquant des durées de travail hebdomadaires réduites (comme les contrats emploi solidarité, contrats emploi consolidés ou emplois jeunes). Au total, ainsi que l'atteste le rapport de M. Jacques Roché, les fonctionnaires territoriaux travaillaient entre 31 heures 17 et 37 heures 53 dans les communes, entre 36 heures 24 et 37 heures 52 dans les départements – avec des particularités locales dans certains cas, comme des durées de travail inférieures à 30 heures.

### *L'émergence contestée d'un cadre unique*

En dépit de ces différences, un même principe a présidé à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans l'ensemble de la fonction publique territoriale. Sans doute, contrairement à ce qui s'était passé pour la fonction publique d'Etat, le législateur<sup>1</sup> est-il intervenu pour poser le principe de l'application à l'ensemble de la fonction publique territoriale des règles de la fonction publique d'Etat – la compétence législative étant requise puisque cette matière affecte le principe de libre administration des collectivités locales.

Mais, **comme pour la fonction publique d'Etat, l'uniformité a prédominé** : sous quelques réserves, le décret du 12 juillet 2001<sup>2</sup> portait transposition à l'ensemble de la fonction publique territoriale du décret du 25 août 2000, en prévoyant pour toutes les collectivités un abaissement de la durée du travail à 35 heures à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002. Là encore, l'annualisation, sous la forme d'un forfait maximum de 1 600 heures dans l'année, était prévue.

---

<sup>1</sup> Article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, dont l'article 21 introduit un nouvel article 7-1 dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>2</sup> Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

L'établissement d'un tel texte n'était pas chose aisée, avant tout pour des raisons de principe. En rédigeant le nouvel article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 pour énoncer que les régimes de travail dans la fonction publique territoriale étaient fixés « *dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées* », le législateur faisait sans conteste application du **principe de parité**. Ce principe, dont certains avaient pu, parfois, contester la pertinence et la valeur, retrouvait là tout son intérêt : assurer la cohérence du statut de l'ensemble de la fonction publique, « *établi sur une approche du métier de fonctionnaire qui transcende le clivage entre employeurs publics* »<sup>1</sup>.

Néanmoins, il est intéressant de rappeler que cette démarche naturelle n'a, alors, pas fait immédiatement l'unanimité, certains y voyant une atteinte au principe de libre administration. C'est au nom de ce dernier principe en effet que l'Assemblée nationale, après la première lecture au Sénat, avait commencé par refuser un amendement destiné à prévoir un décret d'application. Mais en l'absence de norme valable pour tous, les collectivités locales n'ont pas appliqué la norme conçue pour l'Etat, ce qui a occasionné un certain nombre de divergences entre elles. Ce sont ces « *initiatives désordonnées des collectivités territoriales au lendemain de la loi, certaines respectant les 1 600 heures, d'autres non, [qui ont prouvé] la nécessité d'un cadrage national* »<sup>2</sup>. Finalement, **le décret du 12 juillet 2001 a affiché clairement son intention de ne faire que transcrire les dispositions applicables aux agents de l'Etat à ceux des collectivités territoriales**, sous réserve de quelques nuances (article 1<sup>er</sup>). Il s'agissait pour l'essentiel de la nécessité d'un avis préalable, le plus souvent du comité technique paritaire compétent, pour la mise en œuvre de régimes spécifiques du temps de travail, parfois du conseil supérieur de la fonction publique territoriale (dans le cas des dérogations aux garanties minimales ou de l'établissement de durées d'équivalence). Il s'agissait également des dispositions relatives au temps dit « non complet », dont les règles de détermination étaient précisées par l'article 11 du décret.

### *c) Dans la fonction publique hospitalière*

Il est à noter que c'est dans la fonction publique hospitalière que le rapport Roché avait mis en évidence l'existence de durées du travail les plus proches des obligations de service. Pour les travailleurs de jour, la mission n'avait pas, en effet, relevé de durées inférieures à 35 heures. Des négociations en vue de la signature d'accords pour la réduction du temps de travail ont été ouvertes au plan national, de manière uniforme.

---

<sup>1</sup> Pascal Planchet, « L'application des 35 heures dans la fonction publique territoriale », AJDA (20 décembre 2001).

<sup>2</sup> Pascal Planchet, op. cit.

### *Le contexte de la mise en place des protocoles nationaux*

Les négociations nationales avec les huit organisations syndicales représentatives de la fonction publique hospitalière ont été ouvertes en janvier 2001, alors qu'en avril était publiée une circulaire relative à la méthodologie à suivre pour la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, et qu'étaient préparés, à l'attention des établissements, un guide méthodologique, ainsi qu'un dispositif de formation des cadres. Les négociations relatives à la réduction du temps de travail pour le personnel médical n'ont, elles, été ouvertes qu'en septembre 2001.

Deux **protocoles nationaux** conclus avec les partenaires syndicaux ont servi de cadre au passage aux 35 heures : celui du **27 septembre 2001** pour la fonction publique hospitalière, signé avec quatre syndicats de la fonction publique hospitalière (CFDT, Union nationale des syndicats autonomes, Syndicat national des cadres hospitaliers et CGC) ; celui du **22 octobre 2001** pour les médecins, pharmaciens, biologistes et odontologistes hospitaliers, signé par les quatre organisations syndicales (Intersyndicat national des praticiens hospitaliers, Coordination médicale hospitalière, Syndicat national des médecins, chirurgiens, spécialistes et biologistes des hôpitaux publics, Confédération des hôpitaux généraux).

Pour l'ensemble de ces catégories, le passage aux 35 heures a été prévu au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Néanmoins, il convient de faire mention de la situation particulière des personnels de nuit, dont le passage à 32 heures 30, en raison des spécificités de leur statut, était prévu pour le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

A ce sujet, fin novembre 2002, de nouvelles négociations ont été ouvertes. Elles se sont conclues, pour la fonction publique hospitalière au sens strict, par la signature d'un **protocole d'assouplissement** du protocole initial le **9 janvier 2003**, avec six organisations syndicales sur huit. Là encore, la mise en œuvre des dispositions concernait l'ensemble de la fonction publique hospitalière de manière uniforme. Cet accord prévoyait notamment la possibilité pour le directeur d'établissement, en cas d'impossibilité de mise en place de la réduction du temps de travail de nuit, d'une rémunération, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005, sous forme d'heures supplémentaires du différentiel lié au passage à 32 heures 30.

Il en est allé de même pour les personnels hospitaliers médicaux, pour lesquels un protocole complémentaire portant mesures d'assouplissement a été conclu le **13 janvier 2003**, avec l'ensemble des quatre organisations intersyndicales de praticiens hospitaliers.

Ces protocoles ont par ailleurs été complétés par des textes ultérieurs, venant préciser ou ajuster les dispositions prévues dans un premier temps. C'est ainsi que, s'agissant de la fonction publique

hospitalière, un premier décret, en date du 4 janvier 2002, a précisé les termes de l'accord du 27 septembre, et que d'autres décrets ont déterminé les modalités de mise en œuvre du compte épargne-temps, ou encore le régime des heures supplémentaires – sans même évoquer les circulaires complémentaires<sup>1</sup>. Le nombre de ces textes donne un aperçu de la complexité qui, là encore, domine la matière.

### *Les points principaux des protocoles nationaux*

**Comme pour les autres fonctions publiques, la réduction du temps de travail a pris effet simultanément pour l'ensemble des personnels.** La date retenue était celle du 1<sup>er</sup> janvier 2002. Globalement, le taux de la réduction moyenne du temps de travail constaté en 2002 s'échelonnait entre 8 et 11 % pour les infirmiers.

De plus, comme pour les autres fonctions publiques, le décompte de cette durée du travail est annualisé à hauteur de 1 600 heures.

Autre facteur à la fois d'uniformité et de similitude avec les autres fonctions publiques, la **durée du travail effectif** est fixée conformément à la définition de la loi du 13 juin 1998. En conséquence, dans la majorité des cas, les temps de pause, lors desquels le personnel doit pouvoir être joint à tout moment, pour intervenir immédiatement, sont considérés comme du temps de travail effectif. Il en va de même du temps d'habillage et de déshabillage. En revanche, le temps de restauration, sauf lorsqu'il est dit thérapeutique, en psychiatrie, car pris avec les patients, ne constitue pas du temps de travail effectif, ainsi que l'a précisé devant notre mission M. Jean de Kervasdoué, ancien directeur des hôpitaux au ministère de la santé, lors de son audition<sup>2</sup>. Il convient de relever également qu'en pratique, la diminution des temps de chevauchement a été fréquemment utilisée pour mettre en œuvre la réduction du temps de travail. Enfin, le régime de l'astreinte a été précisé au regard de cette nouvelle définition du temps de travail effectif : lorsqu'un agent est joint pour se rendre sur un lieu d'intervention, le temps d'intervention comme le temps de trajet sont considérés comme temps de travail effectif.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2002-9 du 4 janvier 2002 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ; décret n° 2002-788 du 3 mai 2002 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique hospitalière ; décrets n° 2003-502, 2003-504, 2003-505, 2003-506 et 2003-507 du 11 juin 2003 (dont un certain nombre comprennent des dispositions seulement transitoires), circulaires des 24 juin 2003 et 23 octobre 2003, etc.

<sup>2</sup> Audition du 27 novembre 2003.

L'accord définit également, pour l'ensemble des personnels, un certain nombre de **garanties légales**. Il confirme la durée quotidienne du travail maximale (9 heures), la durée d'amplitude maximale (10 heures 30), la durée quotidienne du travail de nuit maximale (10 heures), ainsi que celle du repos quotidien (12 heures). Il modifie également les modalités du repos hebdomadaire, en prévoyant que, sur les quatre jours de repos obligatoire pour une semaine d'activité, l'un doit être un dimanche. Un certain nombre d'autres règles sont innovantes, en particulier l'établissement de l'exigence d'une pause de 20 minutes après six heures de travail, ainsi que, en vertu de la directive communautaire du 23 novembre 1993, la fixation de la durée hebdomadaire maximale du travail à 48 heures.

Le régime des **heures supplémentaires** est unique également. L'accord de septembre 2001 prévoyait un plafond de 20 heures au 1<sup>er</sup> janvier 2002, 15 heures au 1<sup>er</sup> janvier 2005 et 10 heures au 1<sup>er</sup> janvier 2006, mais le protocole du 9 janvier 2003, repris par le décret du 11 juin 2003, le fixe à 180 heures par an à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005. En 2002, environ la moitié des établissements disaient avoir accru le recours aux heures supplémentaires.

Enfin, un **compte épargne-temps** est créé. A la fin de chaque année, tout agent peut demander le crédit de jours sur son compte, dans la limite de 22 jours par an. Ces jours peuvent provenir soit d'heures supplémentaires non payées et non récupérées, soit de congés annuels, soit encore de jours de RTT. Ils sont utilisables dans les dix ans après l'ouverture du compte. Les agents n'ont eu que peu recours à ce compte dans un premier temps. Les règles qui en régissaient l'organisation ont été modifiées par le protocole du 9 janvier 2003 et le décret du 11 juin 2003, qui ont prévu la possibilité de bonification des jours inscrits sur le compte, et ramené le seuil à partir duquel le compte pouvait être utilisé de 40 à 20 jours.

Pour les **médecins**, le protocole du 22 octobre 2001 prévoit de même un certain nombre de règles valables uniformément pour tous les personnels concernés. Il faut noter tout particulièrement que les gardes et les astreintes sont, sous l'influence du droit communautaire, désormais incluses dans le décompte du temps de travail effectif<sup>1</sup>. La durée hebdomadaire du travail ne doit pas, gardes comprises, excéder 48 heures en moyenne, lissée sur quatre mois. Par ailleurs, forfaitairement, les médecins bénéficient de

---

<sup>1</sup> En conformité, s'agissant du régime des gardes, avec la jurisprudence récente de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE 9 septembre 2003 *Jaeger*, CJCE 3 octobre 2002 *SIMAP*), jurisprudence dont l'importance a été soulignée lors de son audition par M. Jean-Denis Combrexelle, directeur des relations du travail au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité (audition du 12 novembre 2003).

vingt jours de RTT, dans le cadre d'un nombre annuel également forfaitaire de 207 jours de travail. Enfin, un compte épargne-temps est établi, sur lequel peuvent être placés les jours de RTT, par période maximale de sept ans, dans la limite de 30 jours par an. Le protocole du 13 janvier 2003 prévoit que le plafond du temps cumulé pour le compte épargne-temps passe de 7 ans à 10 ans, et crée un mécanisme de bonification de ce compte. A titre transitoire, ces dispositions ont été reprises par un décret du 9 octobre 2003

## 2.— Une réforme déclinée ensuite dans les différentes unités

Le principe de la déclinaison s'entend naturellement de manière différente dans les trois fonctions publiques.

### *a) Dans la fonction publique d'Etat*

Le rapport Roché, en 1999, avait bien mis en évidence les diversités de situation dans les temps de travail des différentes unités. De ce fait, dans les ministères, le passage aux 35 heures a été étudié au cas par cas, parfois différemment selon les services.

#### *Des pratiques multiples*

D'une part, les règles définies de manière précise et uniforme peuvent connaître des **exceptions**. C'est ainsi que l'article 1<sup>er</sup> du décret prévoit la possibilité de déroger à la durée du travail de 35 heures par semaine, par arrêté ministériel, pris après avis du comité technique paritaire et du comité d'hygiène et de sécurité, en raison des **sujétions liées à la nature des missions de certaines administrations**. Il résulte d'une étude réalisée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique<sup>1</sup> que la plupart des ministères (à l'exception des ministères des affaires étrangères et des affaires sociales) ont ainsi prévu le cas de réductions du temps de travail en raison de sujétions diverses, en particulier pour les tâches présentant une certaine technicité. Sont concernés les personnels travaillant dans les abattoirs, les unités de surveillance du service des douanes, ou encore dans la fabrication de monnaies et médailles, personnels dont la pénibilité du travail motive ces exceptions. Mais les réductions les plus fréquentes ont eu lieu sur le fondement d'autres critères, tels le travail de nuit, du samedi, du dimanche et des jours fériés, ou encore l'existence d'horaires décalés. Il en va ainsi pour les personnels de police

---

<sup>1</sup> Direction générale de l'administration et de la fonction publique, « L'ARTT dans la fonction publique d'Etat, synthèse de l'application du décret du 25 août 2000 » (30 avril 2003).

relevant d'un régime cyclique de nuit ou les personnels surveillants de l'administration pénitentiaire. L'ensemble de ces systèmes engendre une certaine complexité, ainsi que l'attestent les termes du rapport précité : *« il serait souhaitable, par souci de lisibilité, que la durée annuelle dérogatoire figure en tant que telle dans les arrêtés par préférence à la diminution horaire consentie »*.

De même, l'article 3 prévoit la possibilité d'établir des exceptions aux garanties minimales du temps de travail dans deux cas : d'une part, **quand l'objet du service l'exige en permanence**, par décret en Conseil d'Etat ; d'autre part, **lorsque des circonstances particulières le justifient**, pour une période limitée, par simple décision du chef de service, après information des membres du comité technique paritaire. De nombreux métiers sont aujourd'hui concernés par ces exceptions, qu'il s'agisse de chauffeurs, personnels de surveillance et de sûreté, sécurité et prévention des incendies, personnels civils paramédicaux au ministère de la défense, ou encore personnels de la protection judiciaire de la jeunesse... La dérogation la plus fréquente porte sur la durée quotidienne du travail, la durée hebdomadaire et le repos minimum. Il est prévu que des contreparties sont accordées aux agents concernés, sous la forme de repos ou d'indemnités.

Enfin, les **cadres** de la fonction publique d'Etat, à l'image de ce qui prévaut désormais dans le secteur privé, se voient reconnaître des spécificités. Les personnels visés sont définis comme chargés de fonctions d'encadrement ou de fonctions de conception, lorsqu'ils bénéficient d'une large autonomie dans l'organisation de leur travail ou sont soumis à de fréquents déplacements de longue durée. Des arrêtés peuvent définir des dispositions spécifiques adaptées à la nature et à l'organisation du service ou au contenu des missions de ces personnels. C'est ainsi qu'est appliqué à ces catégories de personnels un forfait jours conduisant à leur accorder entre 18 et 20 jours de réduction du temps de travail. Là encore, toutefois, la simplicité n'est pas de mise. Il existe dans la pratique une difficulté réelle pour identifier les personnels concernés, en faisant la part entre le niveau hiérarchique et les fonctions effectivement exercées, même si certaines administrations contournent cette difficulté en confiant aux chefs de service le soin d'établir régulièrement une liste des agents concernés.

Mais plus encore que ces marges d'adaptation, ce sont, d'autre part, les nombreux dispositifs d'assouplissement des formes d'organisation du temps de travail qui engendrent une grande complexité.

L'article 4 du décret prévoit ainsi la possibilité pour les administrations de créer des **cycles**, définis comme des périodes de référence sur lesquelles est organisé le temps de travail, et qui peuvent varier entre cycle hebdomadaire et cycle annuel. Cet outil de gestion permet aux administrations, comme la modulation dans le secteur privé, de choisir

les modalités d'organisation les plus appropriées aux caractéristiques de leur activité. Si la durée de ces cycles est définie par arrêtés ministériels, qui en établissent également les bornes quotidiennes et hebdomadaires, et précisent les modalités de repos et de pause, chaque service ou établissement public a toutefois la possibilité de définir les conditions de mise en œuvre des horaires en résultant. Aujourd'hui, la forme de cycle la plus usuellement répandue est hebdomadaire, pour une variation de 35 heures à 38 heures 30. Il reste que, dans les services du Premier ministre, des cycles de quatre semaines s'appliquent à certaines unités, et que le cycle annuel est systématiquement mis en œuvre pour des activités comme celles des bibliothécaires, des veilleurs de nuit ou des personnels de santé. Naturellement, un certain nombre de jours de réduction du temps de travail est accordé aux agents en fonction de la durée du cycle.

Mais le décret permet également la consécration de pratiques qui avaient déjà cours dans l'administration, en l'absence de textes. C'est le cas des astreintes, des permanences ou des horaires variables.

Il était certes nécessaire de clarifier le régime des **astreintes**, afin à la fois d'éviter le recours systématique à ce procédé, et de prévoir une compensation adaptée à la contrainte qu'elle représentait. Mêlant deux temps distincts, un temps de disponibilité à l'égard de l'employeur et un temps personnel, l'astreinte ne peut être assimilée entièrement à du travail effectif, même si les interventions réalisées pendant les périodes d'astreinte constituent du travail effectif. Les astreintes sont ainsi définies par l'article 5 du décret comme des périodes où l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de l'employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité, pour être en mesure d'effectuer un travail au service de l'administration. Un arrêté ministériel encadre les hypothèses de recours à l'astreinte, mais un décret est nécessaire pour en fixer les modalités de compensation ou de rémunération. C'est ensuite au niveau de chaque service, après avis du comité technique paritaire, qu'est élaborée la liste des emplois concernés. De manière générale, l'astreinte est désormais réservée aux situations où les impératifs de continuité du service l'imposent, un cas classique étant constitué par le domaine de la protection et de la maintenance des bâtiments et des équipements informatiques et de radiocommunication.

Le nouveau régime des astreintes n'est toutefois déjà pas sans défauts. Ainsi que le note le rapport précité, *« dans un souci de lisibilité et d'égalité de traitement des fonctionnaires, il paraît judicieux de renforcer le cadre réglementaire par la mise en place d'une grille indiciaire commune »*. Le même rapport relève par ailleurs la complexité des dispositifs d'indemnisation de certains ministères, qui par exemple établissent des distinctions entre semaines et week-ends (ministères de l'économie et des finances, de l'environnement ou de l'intérieur).

De même, le décret du 25 août 2000 consacre l'existence d'**horaires variables**, sous la réserve des nécessités du service, après consultation du comité technique paritaire, et en fonction d'une période de référence définie. Mais un arrêté d'avril 2002 relatif aux cycles de travail dans les services du Premier ministre semble constituer l'un des cas unique d'application de ces dispositions (article 6).

Enfin, l'existence des permanences en dortoirs, notamment pour les personnels du ministère de l'équipement, chargés de l'entretien des routes, et obligés de rester à proximité de leur lieu de travail, résulte désormais des dispositions de l'article 9 du décret.

Il est à noter que ce même article 9 consacre également le régime des déplacements des personnels itinérants, et que certaines autres spécificités ne font qu'ajouter à la juxtaposition des régimes : il s'agit des obligations de service pour les enseignants (article 7) ou des durées d'équivalence (article 8). Ces dernières doivent être instituées par décret en Conseil d'Etat, mais sont de plus en plus rares, et réservées actuellement à quelques professions comme celle des chauffeurs, agents d'accueil, personnels de veille ou gardiennage, ou encore huissiers.

L'ensemble de ces dispositions revêt donc un **caractère dispersé, en dépit de l'uniformité de principe**. Cette même observation vaut pour la fonction publique territoriale.

#### *b) Dans la fonction publique territoriale*

Le changement, une fois le décret pris, a été effectué de manières fort différentes selon les collectivités, et d'une façon qui échappait entièrement au pouvoir central. Comme l'a indiqué à la mission M. Dominique Bur, directeur général des collectivités locales au ministère de l'intérieur<sup>1</sup>, chacun des 57 000 employeurs a procédé directement à la réduction du temps de travail, à tel point que **le ministère ne dispose pas aujourd'hui d'informations exhaustives sur la manière dont s'est déroulé le passage aux 35 heures** dans chacune de ces entités.

Néanmoins, quelques éléments d'information globaux sont contenus dans certaines études ponctuelles<sup>2</sup>. La mission a, par ailleurs, procédé à une évaluation de l'évolution des temps de travail dans les collectivités locales par questionnaires. Il s'avère que, généralement, les

---

<sup>1</sup> Audition du 8 janvier 2004.

<sup>2</sup> Voir par exemple : « *Premier bilan de l'ARTT dans les collectivités territoriales* », Cahiers de la fonction publique (février 2002).

collectivités ont mis en œuvre des stratégies de conduite du projet, souvent impulsées par le pouvoir politique. Dans ces cas, un projet a préalablement été défini, une structure de suivi du projet éventuellement mise en place, quand ce n'est pas la direction du personnel qui en a tenu lieu. Des diagnostics ont été élaborés, des objectifs définis, à la fois en termes d'amélioration du service public et d'amélioration des conditions de vie et de travail.

Les négociations syndicales sont intervenues au cas par cas. De même, il a pu être fait appel, dans un nombre non négligeable de cas, à un cabinet privé de consultant. M. Bernard Brunhes, lors de son audition<sup>1</sup>, a ainsi indiqué à la mission que son cabinet avait été sollicité à de nombreuses reprises par les collectivités locales pour une contribution à la conduite du changement.

Contrairement à ce qui prévalait dans la fonction publique d'Etat, les décisions relatives à l'établissement du régime du temps de travail n'ont pas pris la forme d'arrêtés interministériels ou ministériels, mais relevaient directement de la **compétence des assemblées délibérantes**. D'une certaine façon, cette voie est plus simple, puisqu'elle se suffit à elle seule, tandis que, dans le cas de l'Etat, le niveau ministériel doit encore être relayé par le niveau d'application directe que constituent le service ou l'établissement. Néanmoins, les décisions de l'organe délibérant doivent être précédées de l'avis du comité technique paritaire. La compétence ainsi accordée aux organes délibérants engendre une diversité considérable : *« au royaume de la fonction publique ne règne pas la simplicité »*...<sup>2</sup>

Par ailleurs, il convient de garder présent à l'esprit que les **régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi** du 3 janvier 2001, ainsi que l'atteste le deuxième alinéa du nouvel article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, **pouvaient être maintenus en application** par décision expresse de l'organe délibérant pris après avis du comité technique paritaire, sauf s'ils comportaient des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail. Cet alinéa a été ajouté au cours de la discussion en première lecture devant l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement, que le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a alors défendu en arguant de ce qu'il convenait d'éviter aux *« 10 000 collectivités représentant 40 % des agents territoriaux »* ayant déjà mis en œuvre un dispositif d'aménagement et de réduction du temps de travail d'avoir à renégocier leurs accords.

---

<sup>1</sup> Audition du 17 décembre 2003.

<sup>2</sup> Pascal Planchet, « L'application des 35 heures dans la fonction publique territoriale », AJDA (20 décembre 2001).

**Tentative pour assurer une certaine sécurité juridique peut-être, mais, dans le même temps, éclatement des situations et subsistance d'inégalités nombreuses.** Au total en effet, le bilan s'avère très nuancé. Si l'objectif législatif était de « *réduire les écarts entre collectivités en fixant une référence annuelle unique qui permettrait de prendre en compte toutes les variations et modulations qui affectent le temps de travail* », force est de constater que cet objectif « *n'a pas été totalement atteint* »<sup>1</sup>. Au contraire, le dispositif a plutôt « *introduit une disparité entre les collectivités qui avaient signé leur accord avant la promulgation de la loi du 3 janvier 2001 et les autres collectivités* ».

Le contrôle de légalité peut-il être considéré comme un rempart contre les abus liés à des accords qui s'avéreraient trop généreux ? Rien n'est moins sûr : « *le préfet devra aussi affronter des régimes de travail incomplets, silencieux sur des pratiques que les autorités préféreront taire plutôt que de les exposer aux foudres de l'Etat* »<sup>2</sup>.

Les chiffres disponibles ne sont pas, eu égard à leur caractère nécessairement parcellaire, et à la diversité des situations de départ des différentes collectivités, très probants. Peut-être peut-on simplement rappeler ici certains enseignements généraux extraits des études précitées : à savoir la multiplicité des modes de réduction du temps de travail, et donc de récupération. Il semble toutefois possible de dire que globalement, le temps de travail s'échelonne aujourd'hui entre 1 480 et 1 500 heures – alors que le ministre de la fonction publique avait précisé, peu après l'élaboration du décret, que les 1 600 heures constituaient à la fois un plancher et un plafond. De plus, la semaine de quatre jours est rarement proposée. Les incidences sur le temps partiel ou sur les heures supplémentaires ne sont pas clairement établies. Ce silence relatif, à lui seul éloquent, dit bien l'éclatement des régimes existants.

### *c) Dans la fonction publique hospitalière*

La signature de l'accord global, conçu comme un accord-cadre, constituait le point de départ de négociations importantes au niveau local, puisqu'obligatoires. Sur 1 000 établissements, a ainsi précisé devant la mission le directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins au ministère de la santé, M. Edouard Couty<sup>3</sup>, 953 accords locaux ont été signés.

Par-delà l'application d'un principe de réduction du temps de

---

<sup>1</sup> « Premier bilan de l'ARTT dans les collectivités locales », op. cit.

<sup>2</sup> Pascal Planchet, op. cit.

<sup>3</sup> Audition du 3 décembre 2003.

travail uniforme, les possibilités de variation ouvertes par les règles contenues dans les accords négociés portaient en germe, il faut le reconnaître, le développement d'une complexité considérable.

S'agissant de la fonction publique hospitalière au sens strict, les **modalités de décompte individuel du temps de travail** en constituent une première illustration. Selon que l'agent est soumis à un régime de décompte au sein duquel il est dit en repos fixe, en repos variable travaillant entre dix et dix-neuf dimanches ou jours fériés dans l'année, ou en repos variable travaillant au moins vingt dimanches ou jours fériés dans l'année, le nombre de jours travaillés s'élève respectivement à 224, 222 ou 220 jours de sept heures (pour une durée hebdomadaire de 35 heures), compte tenu des jours de saison et de fractionnement. En moyenne, sur 2002, pour chacun de ces trois régimes, les durées annuelles du temps de travail des infirmiers s'élèvent respectivement à 1 563 heures, 1 551 heures et 1 537 heures, conformément au tableau ci-après<sup>1</sup>.

EVOLUTION DE LA DUREE ANNUELLE DU TEMPS DE TRAVAIL AVANT ET APRES RTT\*

	Repos fixe				Repos variable					
	Nb d'heures annuelles travaillées		Ecart-type		Nombre d'heures annuelles travaillées			Ecart-type		
						Inférieur à 20 DJF**	Supérieur à 20 DJF**			
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2002	2001	2002	2002
CHU	1 709	1 568	22	15	1 694	1 553	1 533	20	15	10
HL	1 724	1 564	21	11	1 710	1 551	1 539	18	9	8
CHS	1 702	1 564	21	11	1 683	1 550	1 535	23	10	9
CH	1 718	1 563	20	9	1 703	1 551	1 537	18	9	8
Total	1 717	1 563	21	10	1 702	1 551	1 537	20	10	8

\* : Données écartées de 5 % des extrêmes.

\*\* : Moins de 20 DJF : personnels en repos variables travaillant moins de 20 dimanches et jours fériés.

Plus de 20 DJF : personnels en repos variables travaillant plus de 20 dimanches et jours fériés.

Lecture : en 2001, dans les CHU, la majorité des infirmiers en repos fixe travaillait en moyenne 1 709 heures par an. En 2002, la durée annuelle moyenne de travail a été réduite à 1 568 heures. Alors que l'écart-type mesurant l'écart moyen du temps de travail de chaque CHU à la moyenne du temps de travail de tous les CHU était de 22 heures en 2001, cet indicateur de disparité des temps de travail entre établissements a diminué à 15 heures en 2002. Il a cependant moins baissé que dans les CH où il est passé de 20 heures en 2001 à 9 heures en 2002

Source : DREES – Etudes et résultats – n° 224, mars 2003.

Par ailleurs, le travail est organisé sur des périodes appelées **cycles de travail**, ou encore roulements, qui diffèrent, parfois au sein d'un même établissement, selon les services et les fonctions. Ils peuvent être d'une à douze semaines, mais en l'absence de détermination spécifique, le cycle est hebdomadaire. En moyenne, la durée du travail ne peut être supérieure par semaine à 39 heures de jour sur le cycle (hors heures supplémentaires).

<sup>1</sup> Frédéric Bousquet, « La mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans la fonction publique hospitalière », direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques des ministères du travail et de la santé (DREES), Etudes et résultats (n° 224, mars 2003).

Sur ces cycles peuvent être pris des jours dits de RTT, dont le nombre oscille entre 0 (pour les semaines de 35 heures) et 20 (pour les semaines de 38 heures 20). La manière dont ces jours peuvent être pris est marquée par la souplesse : par demi-journées, par jours isolés, par jours groupés... Dans les faits, le modèle prédominant est constitué de 15 jours de RTT, pour une durée du travail hebdomadaire de 37 heures 30. Mais il existe souvent un panachage entre réduction du temps de travail quotidien et octroi de jours RTT. Globalement, les hôpitaux locaux ont octroyé moins de jours de RTT que les centres hospitaliers, qui eux-mêmes en ont moins accordé que les CHU. Il existe également des différences entre les régions : en Ile-de-France, de nombreux jours ont été accordés, ce qui n'est pas le cas en Guadeloupe, en Alsace, en Franche-Comté ou en Corse. Pour les personnels infirmiers en repos variable, la modalité consistant en l'octroi de 15 jours de RTT, correspondant à 37 heures 30 de travail quotidien, a été massivement choisie.

D'autres règles ajoutent à l'éparpillement ainsi constaté.

D'abord, il est possible de déroger aux règles relatives à la durée quotidienne du travail, sur décision du chef d'établissement, et dans le but d'assurer la continuité du service. Mais, en tout état de cause, l'amplitude horaire ne peut être supérieure à douze heures.

Ensuite, la mise en place d'horaires variables – qui préexistait toutefois à la réforme – offre la possibilité aux agents qui le souhaitent de choisir librement leurs heures d'arrivée et de sortie à l'intérieur de certaines plages.

Enfin, un régime dérogatoire a été institué pour les cadres : il vise avant tout les personnels de direction, mais plus généralement tous les personnels exerçant des fonctions d'encadrement. Parmi ceux-ci, les directeurs bénéficient systématiquement d'un forfait de 20 jours aboutissant à 204 jours de travail sur l'année. Pour les autres cadres, le choix est laissé entre le forfait de 20 jours de RTT et un décompte horaire, qui leur permet de bénéficier de la réduction du temps de travail dans les mêmes conditions que l'ensemble des agents.

Au total, sous le double effet de la diminution du temps de travail et de la redéfinition du temps de travail effectif, le temps médical disponible se voit donc fortement réduit, ce qui, on le verra, sera à l'origine de difficultés nombreuses à l'hôpital<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> C'est ce qui résulte, notamment, des conclusions du récent rapport réalisé par M. François d'Aubert au nom de la commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule (Assemblée nationale, n° 1455, février 2004), qui s'est interrogé sur le lien entre la crise de la canicule de l'été 2003 et l'organisation de l'hôpital aujourd'hui.

Il est manifeste que **le système de la déclinaison locale des directives nationales a trouvé ses limites**, de manière fort diverse, mais récurrente, dans les différentes fonctions publiques.

**Le contenu de la législation relative à la réduction du temps de travail, ainsi retracé à grands traits, engendre une certaine perplexité.** En effet, nombreux sont les témoignages recueillis par la mission qui déplorent cette complexité, tant dans le secteur privé que dans chacune des trois fonctions publiques, y voyant parfois une forme d'insécurité juridique. **A tel point que certains vont à cette occasion jusqu'à remettre en cause l'intervention législative.**

### III.- LE CONSTAT DE LA COMPLEXITE DU DROIT DE LA DUREE DU TRAVAIL CONDUIT A UNE REMISE EN CAUSE DE L'INTERVENTION LEGISLATIVE

Sans doute **la question de la complexité** n'est-elle pas le propre du droit de la durée du travail, ni même du droit du travail. Elle **affecte, de manière générale, l'ensemble des lois**. La mission confiée à M. Michel de Virville et huit autres personnalités, en 2003, de procéder à un « toilettage » du code du travail l'atteste. Ses conclusions, rendues en janvier 2004, le confirment<sup>1</sup> : cette complexité est liée, notamment, à celle de la société, dont le fonctionnement constitue l'objet des règles de droit. De même, c'est la « *complexité de la législation* » en général qu'a dénoncée le président de la République lors de la présentation des vœux aux corps constitués en janvier 2004. Enfin, le professeur Jacques Barthélémy, lors de son audition par la mission<sup>2</sup>, a souligné le décalage persistant entre les exposés des motifs des projets de loi, qui prônent une simplification et une contractualisation des dispositions législatives existantes, et le résultat : complexité et technocratisation. Le phénomène dépasse donc largement le cadre du droit du travail.

Le même rapport de Virville souligne **néanmoins** que le **phénomène** de la complexité est **plus sensible en droit du travail**. Cette complexité, aux causes nombreuses, engendre une forme de disqualification de l'intervention législative.

---

<sup>1</sup> Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, « *Pour un code du travail plus efficace* » (15 janvier 2004).

<sup>2</sup> Audition du 22 janvier 2004.

## A.- LE CONSTAT DE LA COMPLEXITE DES REGLES DU DROIT DU TRAVAIL

**Nombreuses sont les personnes auditionnées par la mission à avoir déploré la complexité du droit du travail, même si elles ont reconnu que cette complexité n'était pas, naturellement, apparue avec les lois relatives à la réduction du temps de travail, et que celles-ci n'avaient fait que l'aggraver.** Administrations, dirigeants d'entreprises, juristes ou syndicats, tous ont souligné l'inconvénient majeur que représente la complexité des normes législatives en droit du travail.

Il est vrai qu'avec les lois Aubry, ce thème connaît une actualité nouvelle. M. Jean-Denis Combrexelle, directeur des relations du travail au ministère du travail<sup>1</sup>, a ainsi rappelé cette difficulté de manière récurrente au long de son exposé. La **difficulté** est, selon lui, **tant quantitative que qualitative**. Il a invoqué en effet « *le « pic » législatif et réglementaire* » représenté par les lois Aubry, tout en prenant acte que le principe du renvoi à la négociation supposait un minimum d'encadrement, qui rendait nécessaire une certaine complexité de la règle législative. Dans une perspective voisine, il convient de se rappeler que M. Philippe Langlois, professeur à Paris-X Nanterre, pose lui-même, au début du rapport qu'il a récemment consacré à la simplification du droit du travail, qu'« *il est difficile d'envisager un droit du travail simple, si on songe aux multiples intérêts contradictoires que cette discipline doit concilier* »<sup>2</sup>.

Mais dans le même temps, M. Jean-Denis Combrexelle a insisté sur les problèmes d'appropriation et de connaissance de ces textes, tant dans les petites que les grandes entreprises, chez les magistrats, ou encore pour l'inspection du travail. Plus loin, il ajoutait : « *il est très difficile d'entendre un discours clair et pédagogique sur les 35 heures, du fait de la grande technicité de la question. C'est pourtant une matière qui a un impact direct sur la vie quotidienne des gens et des entreprises* ».

Naturellement, les **dirigeants d'entreprise** entendus par la mission se sont régulièrement fait l'écho de ces questions. A titre d'exemple, Mme Sophie de Menthon, présidente-directrice générale de Multilignes Conseil et présidente d'Entreprises de taille humaine et de croissance<sup>3</sup>, a relevé la complexité dans la gestion des conditions de travail des salariés en raison des différenciations engendrées par la mise en œuvre de la réduction du temps de travail. M. Jean-Louis Berchet, président-directeur général de

---

<sup>1</sup> Audition du 12 novembre 2003.

<sup>2</sup> Philippe Langlois, « *La simplification du droit du travail* », Institut de l'entreprise (janvier 2004).

<sup>3</sup> Audition du 27 novembre 2003.

l'entreprise du même nom, a fait un constat identique, en invitant le législateur à une simplification du droit<sup>1</sup>. Cette complexité est parfois telle qu'elle peut conduire purement et simplement à la non-application du droit, ainsi que l'a fait observer M. Bernard Brunhes : « *beaucoup d'entreprises (...) avaient imaginé des possibilités de modulation tellement compliquées à gérer, ne serait-ce que parce qu'en étaient exclues certaines catégories de salariés, qu'elles ne les ont pas appliquées et sont revenues à l'ancien système. Finalement, elles se sont contentées de payer des heures supplémentaires (...)* »<sup>2</sup>.

A l'occasion de son audition, M. Joël Fabiani, directeur des ressources humaines pour la France du groupe Auchan, a donné l'exemple de la manière dont, concrètement, les lois Aubry avaient pu engendrer la **complexité, aussi bien pour les managers** en raison des nécessités de l'organisation, **que les salariés** pour la visibilité de leur temps de travail – et ce, en dépit des efforts importants d'investissement en formation et outils de gestion réalisés par la direction<sup>3</sup>. Cette complexité est, selon lui, considérable dans une entreprise décentralisée. En effet, le manager opérationnel dispose du pouvoir gestionnaire au sein de son unité : il recrute, forme, évalue, rémunère, sanctionne, organise le temps de travail de son équipe. Or l'ensemble des règles sont autant de « *verrous* » pour l'organisation. Les outils de gestion, tels les brochures, mis en place ne suffisent pas. Encore convient-il d'informer les équipes du contenu de la négociation, et de permettre à chacun de procéder à une analyse propre de sa situation. Que signifie en effet « *vaquer librement à ses occupations* » pendant les temps de pause ? Le salarié qui emporte avec lui son téléphone portable conserve de ce fait également un lien de subordination. Finalement, ce sont surtout beaucoup de questions nouvelles qui se sont posées aux salariés, questions auxquelles ces derniers ne recevaient pas nécessairement de réponses.

Les mêmes interrogations relatives à la question de la définition du temps de travail se sont posées dans de nombreuses entreprises. La visite de l'établissement Poclain Hydraulics de Verberie (Oise)<sup>4</sup> a permis à la mission de prendre la mesure de **l'ampleur des redéfinitions opérées dans le mode de décompte du temps de travail** à l'occasion du passage aux 35 heures. Dans cette entreprise, le temps de travail affiché de 35 heures correspond à un temps de présence de 37 heures 30, car les pauses ont été incluses dans le temps de travail (à hauteur d'une demi-heure de pause par jour).

---

<sup>1</sup> Audition du 7 janvier 2004.

<sup>2</sup> Audition du 17 décembre 2003.

<sup>3</sup> Audition du 29 janvier 2004.

<sup>4</sup> Déplacement du 15 janvier 2004.

Parallèlement, une prime d'habillage et de déshabillage a été instituée, car ces temps sont restés inclus dans le temps de travail effectif. Au-delà de ce mode de décompte nouveau, la mission a pu constater que pas moins de 35 types d'horaires différents avaient été établis, sur ce site d'environ 600 personnes.

Les analyses du professeur Jacques Barthélémy rejoignent cet état de fait. Il s'indigne ainsi dans un article de *Droit social* de janvier 2003<sup>1</sup> : « *combien d'usagers du droit du travail sont à même de saisir clairement la différence entre compensation et récupération, entre amplitude maxima et durée maxima de travail, entre cycle et modulation, etc ?* ».

Il a développé par ailleurs l'exemple de la **notion de temps de travail effectif** qui, jusqu'aux lois Aubry, n'avait pas été définie par la loi, ce qui n'avait pas empêché qu'elle soit appliquée depuis plusieurs dizaines d'années. Sans doute, a-t-il précisé devant la mission, la transposition de la directive communautaire du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail rendait-elle cette disposition nécessaire. Il a toutefois regretté, dans le même temps, les nombreux détails encadrant cette norme. Il n'était pas nécessaire selon lui, par exemple, de définir le régime des astreintes dans le code du travail.

Le régime des astreintes constitue en effet l'exemple de l'une des dispositions ayant fait l'objet de développements législatifs pas toujours ni justifiés, ni convaincants. Si la définition théorique semble acquise<sup>2</sup>, la distinction pratique est loin d'être une évidence, l'astreinte se distinguant du temps de travail effectif sauf pour les périodes d'intervention, qui correspondent par nature à du travail effectif.

M. Jacques Barthélémy a également évoqué la question des temps d'équivalence, à savoir les durées du travail qui, de même valeur que la durée légale, permettent d'organiser le temps de travail des salariés dont l'exercice de la profession comprend des périodes d'inaction. M. Jacques Barthélémy a rappelé que la Cour de cassation avait laissé ouverte la possibilité de la création de temps d'équivalence aux accords de branche étendus et d'entreprise, citant notamment l'arrêt de la chambre sociale en date du 29 juin 1999. Or aux termes de l'article L. 212-4 du code du travail, rédigé par la loi Aubry II, les régimes d'équivalence ne peuvent

---

<sup>1</sup> Jacques Barthélémy, « Droit de la durée du travail : la tendance à la contractualisation », *Droit social* (janvier 2003).

<sup>2</sup> Une période d'astreinte s'entend comme « une période pendant laquelle le salarié, sans être à la disposition permanente et immédiate de l'employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'entreprise » (voir Michel Miné, « Droit du temps de travail », L.G.D.J., 2004).

être créés que par décret, pris après signature d'une convention ou d'un accord de branche, ou par décret en Conseil d'Etat. Ce dernier facteur de complexité a d'ailleurs été dénoncé par le rapport de Virville précité, qui propose, dans un souci de simplification, de donner aux accords collectifs de branche la possibilité d'organisation des équivalences.

M. Raymond Soubie<sup>1</sup>, président-directeur général d'Altedia, reprenant le même exemple, a estimé que le gouvernement était allé trop loin dans les détails s'agissant de la définition du temps de travail effectif, considérant qu'il aurait été préférable de renvoyer à la négociation. Et encore, a-t-il précisé, la jurisprudence n'a pas encore eu le temps de développer cette définition... Or, ainsi que l'a rappelé la commission de Virville dans son rapport, il faut compter un délai de cinq à dix ans entre le moment où une disposition entre en vigueur et celui où la jurisprudence s'est stabilisée sur la question.

S'agissant de la définition du temps de travail, M. Jacques Barthélémy a de même déploré la coexistence de normes parfois difficilement compatibles dans le code du travail. C'est ainsi que l'article L. 212-1, dans un souci traditionnel et légitime de garantie de l'ordre public social, a imposé une durée maximale quotidienne du temps de travail de 10 heures. Mais la loi Aubry I, portant transposition de la règle édictée par la directive du 23 novembre 1993 précitée, a introduit dans l'article L. 220-1 du code du travail la nécessité d'un repos quotidien de 11 heures. La présence de ces deux règles est de nature à engendrer des confusions, le total du repos et de l'activité n'équivalant pas à 24 heures !

Les **représentants des syndicats** se sont fait l'écho des mêmes préoccupations. M. Roland Metz, représentant la CGT, a lui aussi dénoncé la définition, par le code du travail, du temps de travail effectif. Il a également regretté l'évolution de la condition relative aux créations d'emplois d'une loi Aubry à l'autre. Cette évolution, facteur de confusion selon lui, a par ailleurs « *cassé une dynamique* » de la politique de l'emploi telle qu'elle était présentée. Il a évoqué, dans un même état d'esprit, la question du salaire minimum, qui a été indûment « *laissée en suspens* »<sup>2</sup>.

Ce ne sont là que quelques illustrations d'un constat sans appel. L'évolution récente du droit de la durée du travail a aggravé, d'une manière préoccupante, le mal qui entachait le droit du travail. La recherche des causes de ce mal permet de déterminer de manière plus précise la spécificité de la complexité du droit de la durée du travail.

---

<sup>1</sup> Audition du 21 janvier 2004.

<sup>2</sup> Audition du 21 janvier 2004.

## **B.– DES CAUSES SPECIFIQUES S’AGISSANT DES REGLES DU DROIT DU TRAVAIL**

L’examen des causes de la complexité du droit de la durée du travail se révèle être plus spécifique encore que celui des causes de la complexité du droit du travail.

### **1.– Les raisons de la complexité du droit du travail**

Le rapport de Virville propose une analyse générale des causes de la complexité propre au droit du travail, à laquelle il a pour mission de tenter de remédier.

D’une part, il invoque la **multiplicité des sources du droit du travail** : à la loi et aux normes conventionnelles déjà nombreuses, il convient d’ajouter les décrets d’application ou les circulaires, sans compter la production jurisprudentielle, ou encore le droit communautaire et le droit international. De plus, pour reprendre l’expression de M. Jacques Barthélémy, le législateur, par nature, est « *boulimique* ».

L’intervention de la jurisprudence en droit du travail n’est toutefois pas sans une certaine ambivalence. M. Philippe Langlois, dans un rapport récent portant sur la simplification du droit du travail<sup>1</sup>, rappelle en effet que celle-ci contribue à la complexité du droit du travail. Mais il insiste également sur l’idée selon laquelle « *aucun régime juridique ne [peut] fonctionner sans que le juge ne crée ou n’adapte des règles de droit à la réalité sociale* ». Peut-être convient-il de laisser aux juges une part de l’acte normatif, parfois injustement accaparée par le législateur. Ce constat rejoint la description faite de l’acte juridictionnel par le rapport de la commission Rouilleault de 2001, qui décrit celui-ci comme la résultante de deux opérations également nécessaires : l’interprétation et la qualification.

D’autre part, toujours selon le rapport de Virville, la difficulté de la technique législative réside dans le fait qu’elle procède « *à la retouche plutôt qu’à la réécriture complète* », de manière à éviter le dépôt d’amendements sur des parties du texte que le Gouvernement ne souhaitait pas voir modifier, ce qui entraîne des oublis ou des incohérences. Souvent, en outre, elle procède d’un « *catalogue de mesures ponctuelles* », ou, à tout le moins, entre dans un luxe de détails qui ne seraient pas toujours

---

<sup>1</sup> Philippe Langlois, « *La simplification du droit du travail* », Institut de l’entreprise (janvier 2004). Cela ne signifie pas, pour autant, qu’il ne faille par ailleurs s’efforcer d’améliorer la qualité de la production jurisprudentielle, par exemple en généralisant la publicité des éléments dont les magistrats ont disposé pour rendre leur décision, mais ces propositions dépassent le cadre du présent rapport.

nécessaires.

Il est vrai, dans le cas de la réduction du temps de travail, que la loi Aubry II renferme des normes portant transposition du droit communautaire. Il est vrai également que la coexistence de la jurisprudence et de la loi entraîne un partage des tâches qui n'est pas toujours aisé à effectuer. C'est ainsi que M. Jacques Barthélémy, dans l'article de *Droit social* de janvier 2003 précité, déplore que la loi Aubry II ait introduit dans le code du travail un régime des cadres qui, jusqu'alors, relevait de la jurisprudence – qu'il a fallu très rapidement, avec la loi Fillon du 17 janvier 2003, retoucher. Il est vrai, enfin, que les détails nombreux qui entourent les nouvelles règles, en particulier dans la loi Aubry II, sont facteurs de complexité. Mais la spécificité de la complexité du droit de la durée du travail est peut-être ailleurs.

## 2.– Les raisons de la complexité du droit de la durée du travail

Au cas particulier, la complexité revêt un caractère spécifique en ce qu'elle présente simultanément deux caractéristiques, à la fois formelle et matérielle.

La complexité du droit du temps du travail est d'abord formelle. Méthodologiquement, cela n'est pas étonnant si l'on se rappelle la technique utilisée par les auteurs de la loi. Comme le précise le rapport de Virville, le souci d'intégrer dans la loi l'apport des conventions multiples était, en soi, porteur de cette complexité.

Sur le fond, il existe par ailleurs, comme l'a rappelé M. Jacques Barthélémy devant notre mission, une certaine **méconnaissance par le législateur du monde de l'entreprise**.

Mais l'intervention législative n'est atteinte dans son ensemble que pour une raison complémentaire : à savoir une complexité matérielle. Les chercheurs Paul Bouffartigue et Jacques Bouteiller ont par exemple parlé de l'« *érosion de la norme du temps de travail* »<sup>1</sup>. Pratiquement, il est difficile aujourd'hui de ne désigner qu'une norme, tant la réalité des situations est diverse. L'état des lieux précédemment établi l'atteste. Le temps de travail effectif revêtant des formes multiples – et ce dès avant l'adoption des lois sur la réduction du temps de travail –, c'est la réalité qui est difficile à saisir.

---

<sup>1</sup> Paul Bouffartigue et Jacques Bouteiller, « *L'érosion de la norme du temps de travail* », Travail et emploi (2002, 92).

**Le cumul de ces deux facteurs – l’atteinte à la norme comme contenant et comme contenu – rend la crise particulièrement aiguë dans le cadre de la réduction du temps de travail.** Justement en raison de cette complexité préexistante, dans les textes et dans la réalité, le défi consiste peut-être à alléger cette construction.

**C.- DE LA COMPLEXITE DU DROIT A SON ILLISIBILITE ET A L'INSECURITE JURIDIQUE : LA REMISE EN CAUSE DE L'INTERVENTION LEGISLATIVE**

Les conséquences de la complexité – illisibilité, voire insécurité – affectent, là encore, à la fois le droit du travail en général ainsi que, plus précisément, le droit de la durée du travail.

Le rapport de Virville est, une fois de plus, à cet égard, sans ambiguïtés. Aux termes des développements qu’il consacre à la complexité, il conclut en effet : « *au fil des années, le droit du travail, complexe, changeant et insuffisamment appliqué, est devenu source d’une forte insécurité juridique* ». Pourquoi parler d’insécurité ? Le code du travail s’étant étendu et complexifié, il se crée une instabilité juridique. **Méconnaissance de règles qui frappe de plein fouet les petites entreprises, plus démunies en ressources pour assimiler une quantité de lois considérables.** Qui plus est, les règles sont mouvantes, étant donné la fréquence avec laquelle le législateur intervient. Et les oublis ou incohérences de ce dernier ne font que renforcer ce trait.

Or cette **insécurité** peut se révéler, très concrètement, extrêmement **préjudiciable aux salariés**. La question de la validité des clauses des accords conclus entre les deux lois Aubry I et Aubry II en constitue un exemple éloquent, à tel point que la doctrine a parlé à cet égard de régime juridique « *introuvable* »<sup>1</sup>. La loi Aubry II avait en effet prévu un dispositif qui n’avait de « sécurisation juridique » que le nom. Le Conseil constitutionnel a jugé bon de préciser, à cette occasion, que cette loi ne pouvait avoir pour effet de remettre en cause les clauses légales des accords, à la date de leur conclusion, sauf si ces clauses traduisaient une méconnaissance des conséquences prévisibles de la réduction de la durée du travail.

Ainsi, il convient de distinguer entre trois types de clauses :

– les clauses sans base juridique lors de la conclusion de l’accord initial, validées par la nouvelle loi qui, lorsqu’elles sont illicites, doivent être renégociées ;

---

<sup>1</sup> Philippe Langlois, « L’introuvable régime juridique des accords conclus entre les deux lois sur les 35 heures », Droit social n° 4 (avril 2001).

– les clauses sans base juridique lors de la conclusion de l'accord restant sans base légale après la seconde loi, qui peuvent être censurées par le juge ;

– les clauses légales lors de la conclusion de l'accord s'avérant contraires à des dispositions de la nouvelle loi, qui doivent être mises en conformité avec la nouvelle loi lorsqu'elles méconnaissent les conséquences prévisibles de la réduction du temps de travail ou se réfèrent à des dispositions législatives modifiées<sup>1</sup>.

Finalement, l'empilement de dispositions diverses conduit le plus souvent les employeurs à méconnaître la teneur exacte de la législation. Ainsi, comme l'a indiqué M. Ernest-Antoine Seillière, président du MEDEF<sup>2</sup>, « *la loi des 35 heures et sa minutie transforment l'entrepreneur en délinquant, de bonne foi, permanent (...)* N'importe quel inspecteur du travail, confrontant l'étroussure de cette réglementation avec les comportements dans les entreprises, trouvera matière à rédiger des procès-verbaux et à mettre en œuvre des procédures correctionnelles ».

En matière de droit de la durée du travail, faut-il préciser que le rapport de Virville insiste : « *la combinaison de règles d'origine variée, élaborées à des niveaux différents, a conduit à une grande complexité et crée une incertitude croissante quant à la règle de droit applicable à une situation donnée* ». La loi Aubry II illustre, là aussi, cette difficulté.

Ce constat engendre une certaine perplexité. La remise en cause du droit de la durée du travail affecte certes avant tout la loi, même si les autres sources ne sont pas exemptes de tout reproche. L'analyse des lois Aubry, en particulier, semble inviter à **reconsidérer l'architecture des normes en droit du travail**, et à repenser les rôles respectifs de la loi et des accords collectifs.

De nombreuses initiatives, d'ores et déjà, sont allées dans ce sens. Par la **Position commune du 16 juillet 2001** sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective, était proposée par l'ensemble des représentants des acteurs de la négociation collective (à l'exception de la CGT) une clarification des domaines de compétence de l'Etat et des interlocuteurs sociaux, qui passait par une redéfinition du

---

<sup>1</sup> La loi Fillon a, elle aussi, établi un régime de sécurisation des accords collectifs conclus en application des deux lois Aubry, dispositif fort heureusement plus simple, selon lequel les clauses conventionnelles qui étaient illégales au moment de leur conclusion et désormais légales au regard de la nouvelle loi ne peuvent plus être contestées (cf. Michel Miné, « *Droit du temps de travail* », LGDJ, 2004).

<sup>2</sup> Audition du 15 janvier 2004.

domaine du législateur, domaine des principes généraux du droit du travail.

De même, le professeur de droit social M. Jacques Barthélémy est revenu régulièrement, ces derniers temps, sur l'idée consistant à limiter les ambitions du législateur aux seuls principes généraux du droit. M. Philippe Langlois emprunte une voie semblable dans le récent rapport qu'il vient de publier pour le compte de l'Institut de l'entreprise.

Il faudrait encore citer les conclusions du **rapport de la commission présidée par M. Henri Rouilleault**, paru en 2001. Par la théorie des décrets supplétifs, il enrichit une telle construction en proposant que, hors des quelques matières réservées à la loi, la négociation collective prime – et que le décret n'intervienne qu'en cas d'échec de celle-ci.

C'est enfin **le rapport de M. de Virville** qui, tout récemment, appelle de ses vœux la signature d'un pacte de négociation par le ministre du travail, pacte qui permettrait le partage des compétences entre le domaine réservé aux règles intangibles devant garder leur caractère impératif, et celui des matières devant être laissées à la compétence de la négociation collective.

**Ainsi se présente aujourd'hui une solution qui a le triple mérite, à la fois, d'une certaine simplicité de principe, ainsi que d'une relative simplicité de mise en œuvre, et de présenter par ailleurs un caractère consensuel. Réponse à la complexité du droit, rempart à l'insécurité juridique en droit du travail tout particulièrement, cette réflexion est au cœur, on le verra, des solutions préconisées par la mission au terme de cette étude.**



## DEUXIEME PARTIE : DES EFFETS MACRO-ECONOMIQUES DIFFICILES A EVALUER

Les effets macro-économiques de la réduction du temps de travail ne sont pas aisés à évaluer. Sans doute existe-t-il désormais – ou devrait-il exister – **un consensus s’agissant de l’évaluation de ses coûts bruts**. Les données disponibles, clairement établies par les comptes publics, montrent que **l’impact de la RTT sur les finances publiques est lourd et continuera malheureusement à se manifester au cours des prochaines années**.

**En revanche, la mesure du coût net du passage aux 35 heures**, qui consiste à tenir compte de leurs effets sur les finances de l’Etat et celles des régimes sociaux et de l’assurance-chômage, **rencontre d’évidentes limites**, puisqu’elle est notamment dépendante de l’estimation du nombre d’emplois créés par la réduction du temps de travail. Plus encore, elle est également fonction du nombre d’emplois non créés, voire détruits, par celle-ci, comme a pu le constater la mission à l’occasion de ses déplacements<sup>1</sup>.

Reste une question centrale : **les effets sur l’économie française** du passage aux 35 heures, tant pour ce qui concerne ses capacités de croissance que ses effets sur la compétitivité du pays, l’attractivité du territoire, voire les politiques de délocalisation. Ici, **force est de constater qu’un certain pessimisme prévaut également**.

### I.— UN LOURD IMPACT POUR LES FINANCES PUBLIQUES QUI CONTINUERA A SE MANIFESTER AU COURS DES PROCHAINES ANNEES

La mise en œuvre de la réduction du temps de travail et l’ensemble des conséquences qui en découlent ont déjà eu, depuis 1998, un impact considérable sur l’évolution des finances publiques, qui continuera à se manifester au cours des prochaines années.

Bien que la mesure des effets sur les finances publiques de la RTT soit plus aisée que la mesure de leur impact économique, elle demeure toutefois délicate, du fait des évolutions législatives successives qui ont amené à la coexistence de plusieurs dispositifs.

Cette évaluation ne peut donc se faire que par rapport à un scénario de référence, c’est-à-dire par rapport à la situation qui aurait prévalu si la durée du travail n’avait pas été réduite.

---

<sup>1</sup> Cf. encadré page 106.

La mise en place des 35 heures a eu un impact sur les finances publiques à un double titre, d'une part du fait de l'octroi d'allègements de charges pour compenser la RTT dans le secteur privé, et d'autre part du fait de la mise en œuvre de la RTT dans le secteur public.

#### **A.— L'IMPACT SUR LES FINANCES PUBLIQUES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RTT DANS LE SECTEUR PRIVE**

##### **1.— La parenthèse du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)**

La mise en place des 35 heures s'est accompagnée, comme cela a été exposé précédemment, d'une politique conditionnée d'allègements de charges sociales pour les entreprises, laquelle, si elle n'avait pas été compensée, aurait entraîné des pertes de recettes pour les organismes de sécurité sociale.

En effet, le gouvernement de l'époque avait tenté de mettre à contribution les partenaires sociaux pour le financement des 35 heures, au motif que, du fait des emplois créés, la réduction du temps de travail aurait généré des cotisations sociales supplémentaires, patronales et salariales, qui auraient bénéficié aux différents régimes de sécurité sociale *au prorata* des taux de cotisations correspondants.

Ce raisonnement méconnaissait toutefois la vocation des régimes sociaux, qui est d'assurer les travailleurs contre les différents risques de la vie (maladie, accidents du travail, chômage, vieillesse,...) et non de financer les politiques publiques de l'emploi.

Faisant peu de cas de l'argument des retours financiers, et estimant à juste titre qu'ils n'avaient pas à supporter le coût d'une politique de réduction du temps de travail qui aurait mis en péril l'ensemble du système de sécurité sociale, les partenaires sociaux avaient, dès 1999, refusé de prendre part au financement des 35 heures, le MEDEF allant même jusqu'à quitter les conseils d'administration des caisses du régime général de sécurité sociale pour manifester son exaspération face à l'entêtement du gouvernement. Ce départ, signe d'une crise majeure dans les relations entre l'Etat et les partenaires sociaux, a en outre *de facto* mis fin à la gestion paritaire de la sécurité sociale.

Finalement, l'article 5 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 avait créé le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), qui contrairement à ce que son nom indiquait, n'avait pas pour mission de réformer les cotisations patronales mais de prendre en charge les mesures d'allègements généraux sur ces cotisations portant sur les bas salaires (ristourne Juppé) ou liés à la

réduction du temps de travail telle que résultant des lois Aubry. L'objectif était d'apporter une meilleure lisibilité des dispositifs d'aide à l'emploi, en identifiant le coût des différentes mesures.

Ce n'est toutefois qu'en 2001 que le FOREC a été réellement mis en place, sans doute, comme l'a relevé M. Pierre Morange, rapporteur de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2004 de la commission des affaires culturelles, familiales sociales de l'Assemblée nationale, car « *le gouvernement précédent doutait de la fiabilité de l'outil qu'il venait de créer. Il lui a fallu en effet un an de tergiversations avant de prendre le décret officialisant la création du fonds.* »

Qualifié à maintes reprises « d'usine à gaz », le FOREC était alimenté par des contributions diverses et variées :

- une fraction des droits de consommation sur les tabacs manufacturés ;
- une fraction des droits de consommation sur les alcools, ainsi que la totalité des autres droits directs portant sur les boissons ;
- la taxe générale sur les activités polluantes ;
- la contribution sociale sur les bénéfices des sociétés ;
- une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances ;
- la taxe sur les véhicules des sociétés ;
- la taxe sur les contributions des employeurs au bénéfice des salariés pour le financement de prestations complémentaires de prévoyance ;
- le prélèvement sur les contrats d'assurance des véhicules terrestres à moteur.

Les contributions visaient à financer deux catégories de dépenses :

- les dépenses au titre des allègements créés avant l'entrée en vigueur des 35 heures (ristourne sur les bas salaires, exonération de cotisations familiales, aides Robien) ;
- les dépenses au titre des allègements créés pour accompagner la mise en œuvre des 35 heures (allègements Aubry I ou Aubry II).

COMPTE DE RESULTAT DU FOREC DEPUIS 2001

(en millions d'euros)

	2000*	2001	2002	2003 (estimation)
<b>Produits</b>	<b>9 000</b>	<b>14 680</b>	<b>15 636</b>	<b>15 711</b>
Droits tabacs	5 855	8 497	7 798	7 432
Droits alcools	1 662	2 851	2 627	2 554
Contribution sociale généralisée	430	1 056	785	740
Taxe générale sur les activités polluantes	398	522	640	500
Taxe conventions d'assurance	—	1 054	1 504	2 260
Taxe véhicules des sociétés	—	701	756	770
Taxe sur les véhicules terrestres à moteur	—	—	947	965
Taxe contribution prévoyance	—	—	579	490
Contribution budgétaire de l'Etat	656	—	—	—
<b>Charges</b>	<b>11 460</b>	<b>14 417</b>	<b>15 425</b>	<b>15 900</b>
Allègements « Fillon »	—	—	—	6 969
Ristourne dégressive 1,3 SMIC (« Juppé »)	5 560	5 049	4 320	2 138
Allègement 35 heures (« Aubry II ») avec majorations	3 600	6 372	8 191	<b>4 190</b>
Aides incitatives aux 35 heures (« Aubry I »)	2 300	2 423	<b>2 362</b>	<b>2 073</b>
Exonérations de cotisations « de Robien »	—	506	539	530
Exonérations de cotisations d'allocations familiales	—	67	13	—
<b>Résultat net</b>	<b>- 2 460</b>	<b>263</b>	<b>211</b>	<b>- 189</b>

L'année 2000 est présentée pour information, le FOREC n'étant pas constitué à cette date.

L'exonération de cotisations « de Robien », d'abord inscrite au budget de l'Etat, a été transférée au FOREC à partir de l'exercice 2001.

Source : Assemblée nationale – commission des finances – PLF 2004

Au terme de ces trois années d'exercice, le constat confirmait l'analyse qui avait été faite par certains députés sous la précédente législature : la gestion du FOREC était plus que complexe, dans la mesure où il était difficile de prévoir tant ses recettes que ses dépenses.

**Le FOREC a ainsi été supprimé par l'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.** Le produit des taxes qui était alloué au FOREC a été réaffecté au budget de l'Etat à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Les sommes affectées aux différentes exonérations de charges sociales, soit un montant de 17,1 milliards d'euros pour 2004, apparaissent à nouveau au budget du ministère du travail, qui a de ce fait connu un changement total de périmètre, passant de 15 à 32 milliards d'euros. Il sera donc désormais possible d'identifier dans le budget de l'emploi la réalité des moyens consacrés aux allègements de charge, et notamment de distinguer parmi les dépenses celles consacrées aux baisses de charge concernant l'emploi marchand et les bas salaires.

Si l'on ne peut que saluer la suppression de ce fonds, qui permet non seulement de remettre dans le débat budgétaire de façon claire et lisible la question du coût 35 heures mais aussi de rendre plus lisibles les relations financières de l'Etat et de la Sécurité sociale, **il n'en demeure pas moins que le budget de l'Etat demeure seul à supporter le poids, préoccupant, du financement des 35 heures.**

## 2.— Un coût préoccupant pour le budget de l'Etat

La dépense publique directement liée à la politique de RTT dans le secteur privé peut se mesurer au regard des coûts des exonérations financées sur le FOREC puis, à partir de 2004, par le budget de l'Etat, en direction des régimes sociaux qui reçoivent ces compensations.

**En 1997**, le budget de l'Etat prévoyait environ **7,3 milliards d'euros** de dépenses en direction des régimes sociaux pour compensation d'allègements de charges sociales. L'essentiel de ce montant – à hauteur de 7 milliards – concernait la ristourne sur les bas salaires, dite Juppé, ainsi que, de façon plus mineure, les dispositions relatives au financement de la loi de Robien.

**En 2000**, en l'absence de mise en place du FOREC, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a centralisé à titre transitoire les produits qui étaient destinés au fonds, à hauteur de 9 milliards d'euros, et versé **11,5 milliards d'euros** au titre de la compensation des allègements de charges (soit 5,6 milliards d'euros pour la ristourne Juppé et 5,9 milliards pour les dispositifs Aubry I et Aubry II), avec pour résultat une créance de l'ACOSS sur l'Etat de 2,4 milliards d'euros.

**En 2001**, les dépenses du FOREC ont porté sur 8,8 milliards d'euros pour les allègements liés aux 35 heures (lois Aubry I et II), sur 0,5 milliard au titre du dispositif Robien, et sur 5,1 milliards pour les autres allègements sur les bas salaires, soit un total de **14,4 milliards d'euros**. Les dépenses du FOREC, qui **ont cru en 2001 de 25,2 %**, ont donc été supérieures de 1,4 milliard aux prévisions initiales, principalement du fait de la montée en charge plus rapide que prévue du dispositif pérenne d'aide à la réduction du temps de travail.

**En 2002**, le FOREC a pris en charge les exonérations de cotisations sociales pour un montant de **15,4 milliards d'euros, soit une progression de 7 % par rapport à l'exercice précédent**. Cette augmentation s'explique encore par la montée en charge du dispositif d'aide à la réduction du temps de travail, qui a représenté 8,2 milliards d'euros contre 6,4 milliards en 2001. En revanche, le poids des aides incitatives à la réduction du temps de travail (loi Aubry I) est resté stable, tandis que celui de la ristourne dégressive sur les bas salaires a connu un recul de 15 %, passant de 5,1 à 4,6 milliards d'euros.

**En 2003**, le FOREC a pris en charge **15,9 milliards d'euros** de cotisations correspondant, du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin, à la ristourne dégressive sur les bas salaires, à l'allègement en faveur de l'incitation à la réduction collective du temps de travail institué par la loi Robien du 11 juin 1996, et aux allègements des lois Aubry. A compter du 1<sup>er</sup> juillet 2003, le fonds a

pris en charge le nouveau dispositif unifié d'**allègement général de cotisations patronales de sécurité sociale**, mis en place par la loi du 17 janvier 2003, qui se substitue progressivement, sur une période de deux ans, à la « ristourne Juppé » et aux allègements de charge de la loi Aubry II.

**STRUCTURE DES ALLEGEMENTS PRIS EN CHARGE PAR LE FOREC EN 2003**

(en %)

Ristourne « bas salaires »	13,3
Aide incitative (Aubry I)	13,2
Allègement de charges (Aubry II)	27,9
Allègement « de Robien »	3,1
Exonération de cotisations d'allocations familiales en faveur de certains régimes spéciaux et des régimes agricoles	0,4
Allègement unique (Fillon)	42,1
<b>Total</b>	<b>100</b>

Source : Assemblée nationale – commission des finances – PLF 2004

**Pour 2003, les aides Aubry I et Aubry II représentent donc 41 % du total des allègements de charges.**

Il est en outre intéressant de souligner que le montant global des allègements en 2002 représente environ un point de PIB, tandis que la progression représente un quasi-doublement du coût en l'espace de cinq ans.

**Le tableau ci-dessous présente l'évolution, depuis 1997, des allègements de charges spécifiquement dédiés à la réduction du temps de travail.** De 1997 à 2003, leur montant total a été multiplié par plus de 70, passant de 194 à 13 762 millions d'euros.

**COUT DES ALLEGEMENTS LIE A LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL**

(en millions d'euros)

	1997 <sup>(1)</sup>	1998 <sup>(1)</sup>	1999 <sup>(1)</sup>	2000 <sup>(2)</sup>	2001 <sup>(2)</sup>	2002 <sup>(2)</sup>	2003 <sup>(2)</sup> (estimation)
Exonérations de Robien	194	612	618	410	506	539	530
Aides incitatives Aubry I	–	–	135	2 300	2 423	2 362	2 073
Allègements Aubry II	–	–	–	3 600	6 372	8 191	4 190
Allègement Fillon	–	–	–	–	–	–	6 969
<b>TOTAL</b>	194	612	753	6 310	9 301	11 092	13 762

(1) : Source : Rapports de la Cour des comptes sur la sécurité sociale

(2) : Source : Assemblée nationale – commission des finances, PLF 2004

**Cependant, l'examen des charges du FOREC, même en ce qui concerne les lignes portant sur les allègements Aubry I et Aubry II, ne permet pas d'avoir une connaissance exacte du coût des 35 heures.** En effet, l'allègement Aubry II s'est partiellement substitué à la ristourne Juppé. **Il est donc nécessaire d'élaborer un scénario de référence, faisant apparaître l'évolution de la ristourne sur les bas salaires en l'absence des 35 heures.**

Selon ce scénario de référence fictif sans réduction du temps de travail, établi par la direction du Budget, **le coût des allègements généraux de charges liés à la réduction du temps de travail**, évalué par différence entre les dépenses totales du FOREC et ce qu'auraient coûté la ristourne sur les bas salaires et les allègements de Robien en l'absence de réduction du temps de travail, **est de l'ordre de 8 milliards d'euros en 2003**, sur un total d'allègements de 15,9 milliards.

COUT DES ALLEGEMENTS DE CHARGES LIES A LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

(en milliards d'euros courants)

	1999	2000	2001	2002	2003
Reconstitution du coût de la ristourne sur les bas salaires (y compris exonérations d'allocations familiales)	6,3	6,6	6,9	7,2	7,3
Aides Robien	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
<b>Coût total des allègements de charges dans le scénario de référence sans RTT<sup>1</sup></b>	<b>6,9</b>	<b>7,2</b>	<b>7,4</b>	<b>7,7</b>	<b>7,9</b>
Coût total des allègements généraux de charges (y compris allègements liés à la RTT) <sup>2</sup>	7,4	12,2	14,4	15,4	15,9
<b>Estimation du coût des allègements liés à la RTT<sup>(2-1)</sup></b>	<b>0,5</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>7,7</b>	<b>8</b>

Source : direction du Budget

En outre, il convient de tenir compte du mode de financement du FOREC et d'**estimer le montant des allègements qui n'ont pas été financés par des recettes nouvelles, et qui ont ainsi pesé directement sur le déficit public.**

En 2002, les comptes du FOREC font apparaître la décomposition du financement des 15,4 milliards d'euros d'allègements selon les recettes suivantes :

– 10,1 milliards d'euros de recettes fiscales transférées par le budget de l'Etat, qui auparavant les percevait ;

– 4,1 milliards d'euros transférés par la sécurité sociale, puis rediffusés en direction des régimes sociaux ;

– 1,4 milliard d'euros de recettes supplémentaires créées à l'occasion de la mise en œuvre de ces dispositifs. Il s'agit là de ressources entièrement nouvelles, telles que la contribution sociale sur les bénéfices et la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP<sup>1</sup>).

<sup>1</sup> En fait, le caractère nouveau de la TGAP n'est pas total, puisque cette taxe, créée par la loi de finances pour 1999, a succédé à cinq taxes parafiscales existantes affectées à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

**Ainsi, en 2002, sur 15,4 milliards d'allègement, seul 1,4 milliard a été financé par des recettes nouvelles, soit moins de 10 % du total, et moins de 18 % des allègements directement liés aux 35 heures.**

#### **B.— L'IMPACT SUR LES FINANCES PUBLIQUES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RTT DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES**

La mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans les fonctions publiques d'Etat, hospitalière et territoriale, ainsi que dans les entreprises publiques a eu un impact sur les finances publiques.

Le bilan de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans la fonction publique doit tenir compte de l'augmentation des dépenses de personnel induites par les créations d'emploi et les mesures catégorielles. Cette évaluation est toutefois fortement contrainte par la disparité des situations et des sources d'information.

##### **1.— Fonction publique d'Etat**

Concernant la fonction publique d'Etat, M. Pierre-Mathieu Duhamel, directeur du Budget<sup>1</sup>, a indiqué que le nombre de **créations d'emplois**, sinon directement, du moins explicitement liées à la RTT s'élève, sur la période 2002-2004, à environ 4 600 à 5 000, l'essentiel étant intervenu dans la police et au ministère de la justice, pour un coût, relativement modeste, d'**environ 130 millions d'euros**.

Les **mesures d'accompagnement diverses** liées à la mise en place de la RTT, mais qui ne prennent pas la forme de créations d'emplois, sont plus significatives. Il s'agit notamment d'une série de régimes d'indemnisation des heures supplémentaires, des astreintes ou de rachat de jours de RTT, mis en place progressivement entre 2002 et 2004, et qui représentent un coût global d'environ **550 millions d'euros**, notamment aux ministères de la défense, de l'intérieur et de la justice.

Au-delà des créations d'emplois explicitement liées à la mise en place de la RTT, il demeure très difficile d'évaluer l'impact des dispositifs d'ajustement ou d'aménagement liés à la réduction du temps de travail dans d'autres mesures, comme par exemple les lois de programmation.

---

<sup>1</sup> Audition du 19 novembre 2003.

## 2.— Fonction publique territoriale

Faute de données récentes et de la difficulté à centraliser les informations, **l'impact de la mise en œuvre de la RTT dans la fonction publique territoriale est difficile à évaluer.**

**La difficulté de l'évaluation tient d'une part à la pluralité des employeurs.** Alors que la fonction publique d'Etat est dirigée par un employeur unique, l'existence de 57 000 employeurs différents pour la fonction publique territoriale (26 régions, 557 départements et organismes rattachés, 52 000 communes et 4 200 organismes tels que les OPAC ou les offices d'HLM), est, selon les mots mêmes de M. Dominique Bur, directeur général des collectivités locales, un élément qui « **restreint notre capacité de connaissance d'une situation (...) marquée par une grande diversité des situations et des régimes**<sup>1</sup>. » **En outre, les trois sources d'information disponibles** que sont les données sur les effectifs des collectivités locales, tirées d'une enquête réalisée par l'INSEE, les budgets primitifs et les comptes administratifs des collectivités locales, ainsi que leurs bilans sociaux établis tous les deux ans, du fait de la lenteur de la remontée d'information, **ne permettent pas à ce jour de disposer de données statistiques fiables sur l'impact en terme d'emploi de la mise en place de la RTT.**

Face à ces difficultés, le directeur du Budget n'a pas souhaité donner d'évaluation. Le directeur général des collectivités locales s'est quant à lui tout de même livré à une estimation, fondée sur une extrapolation à partir de données d'enquêtes partielles. Relevant que les dépenses des collectivités locales, traditionnellement dynamiques, avaient toutefois cru plus qu'à l'accoutumée en 2002, année de la mise en place des 35 heures, et faisant la part de la mise en place de la RTT et des autres mesures créatrices d'emploi, telles que l'allocation personnalisée d'autonomie, ce dernier a estimé que **les 35 heures étaient responsables d'au moins un tiers de l'augmentation de 5,9 % des dépenses de personnel des collectivités locales relevée pour 2002** (+ 1,77 milliard d'euros), ce qui conduit à une estimation d'environ 590 millions d'euros.

Par ailleurs, il a indiqué qu'une étude, réalisée par DEXIA – Crédit local de France avec le concours de l'Association des maires des grandes villes de France, a montré que, parmi les vingt villes qui ont répondu à l'enquête, l'accroissement de personnel lié à l'ARTT pouvait être chiffré à environ 1 % des effectifs. En extrapolant à l'ensemble des collectivités, cela donne 16 000 emplois supplémentaires, avec un coût moyen d'environ 520 millions d'euros, soit un niveau proche de l'estimation précédente.

---

<sup>1</sup> Audition du 8 janvier 2004.

Cependant, cette estimation ne porte que sur les coûts directs supportés par les collectivités territoriales. **Il conviendrait, pour être complet, de tenir compte de l'augmentation des subventions ou contributions qu'elles versent à tout un ensemble d'organismes qui dépend financièrement d'elles.** On peut notamment citer les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ou les centres de formation des apprentis financés par les régions.

S'agissant des SDIS, les données manquent, dans la mesure où il est difficile de faire la part dans l'augmentation de leurs budgets ou de leurs effectifs des conséquences directes des 35 heures, de celles de la départementalisation, les deux phénomènes ayant été concomitants. Par ailleurs, la mise au point des schémas d'analyse et de couverture des risques (SDACR) a pu mettre en évidence certaines lacunes et prévoir des plans de recrutement.

A titre d'exemple, le SDIS des Alpes-Maritimes avait établi un plan de recrutement pour la période 2001-2006, portant sur 350 emplois de pompiers. Mais la diminution du temps de travail a dû être compensée par une augmentation importante des effectifs, à hauteur de 100 emplois prélevés sur les 350 prévus par le plan. D'après les indications données par le chef du secteur de Cannes, ces 100 emplois représentent un coût estimé à 4,5 millions d'euros. **Nul doute que les conséquences des 35 heures sur l'ensemble des SDIS se chiffrent ainsi à plusieurs centaines de millions d'euros.**

### 3.— Fonction publique hospitalière

L'impact de la RTT dans la fonction publique hospitalière sur les finances publiques est, quant à lui, considérable. La RTT à l'hôpital s'est accompagnée d'un **plan prévisionnel de recrutement de personnel hospitalier** devant s'étaler sur les années 2002 à 2005, avec environ 45 000 créations pour les personnels non médicaux, principalement les infirmières, représentant un coût, en année pleine, **estimé à 1,5 milliard d'euros en 2005.** Il faut y ajouter la **programmation de 3 500 emplois médicaux**, pour un coût en année pleine, **d'environ 330 millions d'euros en 2005.** En 2002, première année de ce dispositif, environ 11 000 agents hospitaliers non médicaux ont été recrutés, ainsi que 500 personnels médicaux ou médecins<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En outre, l'impact budgétaire maximal lié à la création d'un compte épargne-temps, a été estimé par la direction du Budget à 1,4 milliard d'euros sur 2002-2005. Dans la mesure où le financement de ce dispositif se fait par la mobilisation de la masse salariale correspondant aux emplois vacants dans les hôpitaux, cette somme ne doit pas être additionnée au coût final des créations d'emplois. De plus, le coût exact du compte

De même, la Cour des comptes a estimé « *les montants afférents aux créations d'emplois consécutives à l'ARTT et au compte épargne-temps, entrés en bases en 2002 et 2003, représentent, quant à eux, un total cumulé de 1 817 millions d'euros* »<sup>1</sup>.

#### **LE COUT DE LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL A L'HOPITAL**

La Fédération hospitalière de France a communiqué à la mission l'évaluation à laquelle elle s'est livrée en ce qui concerne le coût de la mise en place des 35 heures dans les hôpitaux. Elle juge que, depuis 2001, « *la réduction du temps de travail est un des principaux facteurs d'augmentation des coûts à l'hôpital public* ». Ainsi :

– en 2002 : la RTT représente un quart de l'évolution budgétaire des hôpitaux (3,66 % hors RTT, 4,88 % avec RTT) ; soit plus de 512 millions d'euros ;

– en 2003 : la RTT et la directive européenne de 1993, qui conduit à intégrer le temps de garde dans le temps de travail hebdomadaire limité à 48 heures des médecins hospitaliers, représentent à peu près le tiers de l'évolution budgétaire ; la deuxième tranche de personnel non médical représente 517,7 millions d'euros ; les mesures découlant de la RTT et de la directive s'élèvent à 204 millions (dont 82 accordés en fin d'année) soit au total 721,7 millions d'euros ; en outre, le fonds pour l'emploi hospitalier a été abondé de 721 millions pour 2002 et 2003, afin de financer le compte épargne-temps et les jours de RTT non pris.

– en 2004 : la RTT et la directive représentent à peu près un quart de l'évolution budgétaire ; la dernière tranche de postes du personnel non médical représente 372,7 millions d'euros : pour les médecins, le total RTT et directive s'élève à 123,8 millions d'euros, soit au total 496,5 millions d'euros.

En outre, souligne la Fédération, de nombreux coûts « annexes » n'ont pas été chiffrés (informatisation de la gestion du temps, augmentation de la charge de travail dans les directions des ressources humaines,...).

---

épargne-temps dépendra des choix qui seront faits par les personnels hospitaliers quant à l'utilisation des droits qu'ils y ont accumulés.

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport annuel au Parlement sur la sécurité sociale (septembre 2003).

**BILAN DE L'IMPACT BUDGETAIRE DE LA RTT SUR LES DEPENSES DE PERSONNELS  
DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ETAT ET DANS LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIERE (2002-2005)**

	2002	2003	2004	2005	Total
<b>Nombre d'emplois créés</b>					
Fonction publique d'Etat	2 943	1 700			4 643
Fonction publique hospitalière (personnels non médicaux)	12 600	22 500	9 900		45 000
Personnels médicaux (médecins, pharmaciens) hors FPH	931	1 069	750	750	3 500
<b>Ensemble</b>	<b>16 474</b>	<b>25 269</b>	<b>10 650</b>	<b>750</b>	<b>53 143</b>
<b>Coût des créations d'emplois et des mesures catégorielles</b>					
Fonction publique d'Etat	318,5	343,7	21,2		683,4
<i>dont créations d'emplois</i>	80,5	51,7	–		132,2
<i>dont mesures catégorielles</i>	238	292	21,2		551,2
Créations d'emplois (fonction publique hospitalière et personnels médicaux)	612,7	741,7	460	50	1 864,4
<i>dont FPH</i>	506	619	410		1 535
<i>dont personnels médicaux</i>	106,7	122,7	50	50	329,4
<b>Ensemble</b>					
<i>annuel</i>	931,2	1 085,4	481,2	50	2 547,8
<b>cumulé</b>	<b>931,2</b>	<b>2 016,6</b>	<b>2 497,8</b>	<b>2 547,8</b>	<b>2 547,8</b>
CET (fonction publique hospitalière et personnels médicaux) <sup>1</sup>	400	321	321	322	1 364

Source : direction du Budget

Il convient de noter toutefois que le chiffrage ci-dessus est cependant certainement surestimé. Il se heurte en effet à deux difficultés majeures pouvant minorer l'estimation initiale : les crédits devant financer les jours ni pris ni épargnés sont financés sur les vacances d'emploi et devraient donc être soustraits du fonds, tandis que 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 pourvues.

#### 4.— Entreprises publiques

S'agissant des entreprises publiques, M. Pierre-Mathieu Duhamel, directeur du budget, a estimé que la mise en œuvre de **la RTT a eu, dans l'ensemble, pour effet d'interrompre les efforts de maîtrise des effectifs qui étaient en cours jusqu'en 1999<sup>1</sup>**.

Selon les informations communiquées à la mission par la direction de **la RATP**, l'accord-cadre relatif à la réduction du temps de travail comportait des engagements d'embauche à hauteur de 1 200 emplois. L'entreprise reconnaît que ces engagements ont été dépassés, puisqu'elle estime que la mise en œuvre des 35 heures s'est traduite par la création de 2 200 emplois supplémentaires (soit une augmentation de 5,6 % des

<sup>1</sup> Audition du 19 novembre 2003.

effectifs). Ainsi, la réduction de 8,6 % de la capacité globale de travail a donc été compensée à hauteur de 5,6 % par des créations d'emplois et de 3 % par la productivité.

A **EDF-GDF**, la réduction du temps de travail a été mise en œuvre par un accord de janvier 1999. Celui-ci prévoyait un engagement d'embauches portant sur une fourchette comprise entre 18 000 et 20 000 entre 1999 et 2001. Cet objectif a été atteint, puisque les embauches se sont élevées à 18 119 (dont 14 821 pour EDF). Cependant, l'accord a été une opportunité pour l'entreprise d'accélérer le renouvellement indispensable de ses compétences, grâce à l'augmentation des embauches et la mise en œuvre, en parallèle, de mesures dérogatoires ayant permis le départ anticipé de près de 15 000 agents statutaires. La période 1998-2000 a donc été caractérisée par une hausse transitoire des effectifs. Mais, depuis lors, ceux-ci ont diminué de plus de 7 000.

Lors de son audition, M. Louis Gallois, président de la **SNCF**, a décrit les conditions dans lesquelles la réduction du temps de travail a été mise en œuvre dans son entreprise<sup>1</sup>. L'accord d'entreprise de juin 1999 comportait des engagements en termes d'embauches dans le cadre permanent de l'entreprise. Ces engagements portaient sur 25 000 embauches, alors que, en l'absence de réduction du temps de travail, l'entreprise avait estimé ses besoins à environ 15 000. Le chiffre de 25 000 a été porté, après la grève de mars-avril 2001, à 26 000. Les recrutements se sont, en fait, élevés à 26 600 (23 900 admissions nouvelles, 2 700 titularisations de contractuels, 864 titularisations d'emplois jeunes et des temps partiels représentant 1 100 équivalents temps plein). Le président de la SNCF reconnaît pourtant qu'« *isoler l'effet des 35 heures sur les recrutements est difficile* ». S'appuyant sur une estimation de la Cour des comptes, il estime que l'effet réel des 35 heures a été compris entre 6 500 et 8 500 embauches, le reste étant compensé par des gains de productivité puisque l'effet arithmétique de la réduction du temps de travail était de 13 500 créations d'emplois.

Malgré la modération salariale qui a accompagnée les accords conclus dans ces trois entreprises, **l'impact global 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.

Le directeur du Budget a estimé que la mise en place des 35 heures avait engendré un coût **de 150 à 250 millions d'euros à la SNCF et de 70 millions d'euros à la RATP**. S'agissant de la SNCF, M. Louis Gallois a indiqué que l'existence d'une fourchette résultait du mode de calcul retenu

---

<sup>1</sup> Audition du 3 décembre 2003.

pour évaluer le coût des embauches réalisées (selon que l'on retienne le coût des agents nouvellement embauchés – évaluation basse – ou le coût moyen des agents sur l'ensemble de leur carrière – évaluation haute).

### **C.— UN IMPACT PREOCCUPANT POUR L'AVENIR DES FINANCES PUBLIQUES**

En outre, **les coûts induits par la RTT sur les finances publiques vont continuer de peser**, alors même que le gouvernement tente de lutter contre l'aggravation du déficit public. L'impact financier de la RTT est ainsi préoccupant.

La modération salariale dans la fonction publique et dans les entreprises publiques, incontestable sur la période, ne pourra perdurer à long terme, car elle a notamment pour effet de ne revaloriser que très faiblement la rémunération des salaires du bas de la grille de ces entreprises.

**Alors que l'on assiste actuellement à un rattrapage important sur le niveau du SMIC, il est prévisible que les salaires du bas de la grille de la plupart de ces entreprises vont passer sous le niveau du SMIC, ce qui induira nécessairement une pression au rattrapage.**

En outre, **la montée en puissance même des allègements de charges n'est pas achevée.** En effet, la situation des *minima* sociaux résultant de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, en ce qui concerne notamment ses conséquences sur les *minima* de rémunération, a contraint le gouvernement à arrêter un nouveau dispositif mettant fin aux allègements spécifiques liés aux 35 heures et créant un nouvel allègement applicable quelle que soit la durée effective du travail ainsi qu'à organiser sur trois années (2003-2005) la **convergence des minima de rémunération.**

Dans ce contexte, les dépenses d'allègements de charges devraient être, selon la direction du Budget<sup>1</sup>, de l'ordre de 17,1 milliards d'euros en 2004 et d'environ 23,4 milliards d'euros en 2007, année d'achèvement de la montée en charge du dispositif, soit une progression sur la période d'environ **47 % du total des allègements de charges.** La comparaison du coût total des allègements généraux de charges avec le coût des allègements dans un scénario de référence sans RTT permet d'estimer le coût des allègements liés à la RTT à **8 milliards d'euros en 2003** et à **14,9 milliards d'euros en 2007.** Ceux-ci expliquent donc 92 % de la hausse du coût des allègements de charges.

ESTIMATION DU COUT DES ALLEGEMENTS LIES A LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL (2003-2007)

---

<sup>1</sup> Pierre-Mathieu Duhamel, audition du 19 novembre 2003.

(en milliards d'euros courants)

	2003	2004	2005	2006	2007
Reconstitution du coût de la ristourne sur les bas salaires (y compris les exonérations d'allocations familiales)	7,3	7,6	7,9	8,2	8,5
Aides Robien	0,5	0,4	0	0	0
<b>Coût total des allègements de charge dans le scénario de référence sans RTT</b>	<b>7,9</b>	<b>8</b>	<b>7,9</b>	<b>8,2</b>	<b>8,5</b>
Coût total des allègements généraux de charges (y compris allègements liés à la RTT)	15,9	17,1	20,4	22,7	23,4
<b>Estimation du coût des allègements liés à la RTT</b>	<b>8</b>	<b>9,1</b>	<b>12,5</b>	<b>14,5</b>	<b>14,9</b>

Source : direction du Budget

**Au total, on aboutit à un coût pour les finances publiques de la RTT de 10 milliards d'euros, hors fonction publique territoriale et hors entreprises publiques, en 2003, et de 15 milliards d'euros en 2005.**

**Ces résultats sont inquiétants** car cette progression des dépenses va peser lourdement sur le respect des engagements d'évolution de la dépense publique pris auprès des autorités européennes. La croissance du coût des allègements devrait représenter pour le seul budget du ministère du travail une progression de l'ordre de 20 % sur la période 2004-2007. Or, dans le cadre de la programmation annuelle associée au projet de loi de finances pour 2004, le gouvernement a indiqué sa volonté de ramener le besoin de financement des administrations publiques à moins de 3 % dès 2005, en le diminuant d'au moins 0,5 point de PIB par an à partir de 2004.

**IMPACT DE LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL POUR LES FINANCES PUBLIQUES  
(HORS FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET ENTREPRISES PUBLIQUES)**

(en milliards d'euros courants)

	2002	2003	2004	2005
Coût total des 35 heures dans les fonctions publiques hors fonction publique territoriale	0,9	2	2,5	2,5
Coût des allègements liés à la RTT	7,7	8	9,1	12,5
<b>Coût global des 35 heures</b>	<b>8,6</b>	<b>10,1</b>	<b>11,6</b>	<b>15</b>

Source : direction du Budget

Dans ce contexte, et comme l'a indiqué M. Henri Rouilleault à la mission, alors que le financement de la RTT a pesé uniquement sur l'Etat, il « *reste à comparer le coût relatif des gains en emplois obtenus par la réduction du temps de travail et ce qui a été obtenu par d'autres mesures*<sup>1</sup>. »

Selon la direction du Budget, on peut estimer que le coût des allègements de charges des lois Aubry I et II représente de l'ordre de 23 000 euros par emploi créé ou sauvegardé (si l'on retient l'estimation de la DARES de 350 000 emplois créés entre 1999 et 2002, et un montant d'allègements de charges de 8 milliards d'euros en 2002). Ce coût est bien

<sup>1</sup> Audition du 26 novembre 2003.

supérieur à celui des principaux contrats aidés, comme indiqué dans le tableau suivant :

COMPARAISON DU COUT DES PRINCIPAUX CONTRATS AIDES  
DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

(en euros)

	Coût moyen annuel 2004
Contrat initiative emploi	4 800
Contrat jeune en entreprise	2 700
Contrat emploi solidarité	5 918
Contrat emploi consolidé	7 367 <sup>(*)</sup>
Contrat emploi jeune	15 925
<b>« Emploi 35 heures »</b>	<b>23 000</b>

\* : 8 484 la première année – 7 440 la deuxième année – 6 178 la dernière année

Source : direction du Budget

**La prise en charge de ces dépenses est donc un défi majeur pour la maîtrise des finances de l'Etat**, dès lors que le coût de ces allègements viendra concurrencer les autres dépenses correspondant aux priorités du gouvernement.

**D.— LES LIMITES DU RAISONNEMENT EN « COUTS NETS »**

Défendant la première loi, Mme Martine Aubry avait indiqué, lors de la discussion devant l'Assemblée nationale, que « *au bout de cinq ans, la réduction de la durée du travail ne [coûterait] rien à l'Etat* ». Lors de son audition devant la mission, elle est revenue sur ce point, précisant qu'un « *principe très clair (avait été) établi dès le départ* », selon lequel « *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* »<sup>1</sup>.

Le raisonnement suivi est simple. Les créations d'emplois et la diminution du nombre de chômeurs, consécutives à la RTT, vont générer des gains supplémentaires de cotisations sociales et de moindre indemnisation du chômage pour les organismes sociaux. Dès lors, ces gains supplémentaires justifieraient que ces organismes financent une partie des aides publiques liées à la RTT.

**Outre qu'elle déroge au principe de compensation par l'État des exonérations de cotisations sociales mises en œuvre depuis 1994<sup>2</sup>**, cette démarche présente l'inconvénient majeur de mettre à contribution des organismes dont la santé financière est, par ailleurs, loin d'être assurée. Si à

---

<sup>1</sup> Audition du 4 février 2004.

<sup>2</sup> Ce principe figure à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, issu de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

l'époque de la mise en œuvre de la RTT, les perspectives financières de l'UNEDIC apparaissaient relativement favorables, il n'en allait pas de même pour les régimes d'assurance sociale. Comme l'expliquait une note de la direction de la Prévision en date du 3 octobre 1997, *« les régimes d'assurance sociale, notamment le régime général, sont confrontés depuis plusieurs années à une atonie de leurs recettes. Le retour impératif à un équilibre passe par, outre la poursuite de la maîtrise des dépenses, une croissance soutenue des cotisations. Le surcroît de cotisations lié à la RTT est donc nécessaire. S'il est utilisé pour financer la subvention aux entreprises, le déficit du régime général risque d'être fortement accru. »*

**Par ailleurs, il est clair que l'évaluation de ces « retours financiers » apparaît singulièrement difficile.** Comme l'a indiqué M. Pierre-Mathieu Duhamel, directeur du Budget, devant la mission, *« les calculs que l'on peut faire à ce sujet sont, par définition, éminemment discutables, du fait de la difficulté de définir le scénario de référence (...), mais aussi parce que l'on compare des coûts certains et durables à des recettes, qui sont incertaines et pas nécessairement pérennes. »*<sup>1</sup>

Ces difficultés d'évaluation avaient été précisément décrites par la direction de la Prévision lors de l'élaboration des deux projets de lois.

D'une part, s'agissant du surcroît de cotisations sociales, l'évaluation est directement tributaire de l'estimation du nombre d'emplois créés par la RTT. On verra plus loin toutes les limites qui entourent la seule estimation officielle aujourd'hui disponible. Il importe, par exemple, de prendre en compte d'éventuels effets d'aubaine, c'est-à-dire le fait qu'un certain nombre d'emplois créés dans le cadre de la RTT l'aurait été de toute façon. Elle dépend aussi, comme le soulignait le directeur du Budget, du caractère pérenne des emplois créés. Enfin, elle dépend également de l'évolution future des rémunérations, notamment de l'ampleur et de la durée des mécanismes de modérations salariale.

D'autre part, s'agissant des moindres dépenses d'indemnisation du chômage, l'évaluation dépend des conséquences des créations d'emplois sur la diminution du nombre de chômeurs. Or, comme l'expliquait la direction de la Prévision dans une note du 26 mai 1999, *« le rapport du nombre de chômeurs évités au nombre d'emplois créés est inférieur à l'unité. En effet, certaines personnes, jusque-là inactives, se portent plus volontiers sur le marché du travail, compte tenu de perspectives d'embauches accrues (...). La population active s'accroît et la baisse du nombre de chômeurs est moindre. Le taux de flexion correspond à l'augmentation de la population active en proportion du nombre d'emplois créés. On retient généralement*

---

<sup>1</sup> Audition du 19 novembre 2003

*un ordre de grandeur de 20 à 30 %.* » De plus, l'estimation des économies dont bénéficierait l'UNEDIC dépend également du profil des chômeurs qui auront été embauchés : étaient-ils auparavant indemnisés (on sait que seulement la moitié des chômeurs l'était à l'époque) et à quel niveau ?

Enfin, dans la note précitée, la direction de la Prévision souligne que « *l'ordre de grandeur des retours fiscaux liés à la réduction du temps de travail est très incertain.* » Ainsi, l'augmentation des recettes d'impôt sur le revenu résulte des gains des nouveaux salariés, auxquels il faut déduire les moindres recettes entraînées par l'effet de la modération salariale.

C'est pourquoi, dans une note du 20 juillet 1999, elle indiquait que « *l'importance des gains liés à la RTT pour les régimes sociaux est très difficile à estimer puisqu'elle dépend des modalités de la RTT (nombre de salariés concernés, évolutions salariales, gains de productivité, ...)* ». Précisant pudiquement que les « *différents scénarios macroéconomiques élaborés dans la perspective des 35 heures en donnent des ordres de grandeur relativement divers* », la direction indique que l'autre voie possible, « *observer les conventions de RTT et estimer au cas par cas les gains pour les organismes de sécurité sociale et en conséquence leur contribution financière aux aides publiques* », devrait « *s'avérer difficile* », ne serait-ce que parce que, dans le cadre de la loi Aubry II, la RTT assortie d'aides publiques ne s'effectue plus dans le cadre de convention.

Dès lors, pour pallier l'ensemble de ces difficultés méthodologiques, il apparaît que la direction de la Prévision a fondé ses travaux sur ce sujet sur un « *calcul simplifié* », dont on conviendra aisément du caractère très approximatif.

Ce calcul est explicité dans une note du 20 juillet 1998. La solution « *pourrait consister à estimer l'ordre de grandeur des gains liés à la RTT, pour les organismes de sécurité sociale, à partir du montant des aides publiques* ». En effet, continue la note, « *dans l'hypothèse où les négociations sur la RTT n'aboutissent que si elles se traduisent par un maintien du coût global du travail (...), le montant des aides publiques équivaut, en effet, en l'absence de coûts de réorganisation, au surcroît de coût du travail lié à la hausse de la masse salariale. Dans ce cas, le montant des aides publiques est une bonne approximation de la masse salariale supplémentaire (y compris les cotisations patronales) générée par la RTT et permet, en lui appliquant les taux de cotisations salariales et patronales, d'estimer les gains de cotisations sociales liés à la RTT.* »

La direction de la Prévision reconnaît que cette solution présente une « *faiblesse* », à savoir qu'elle ne prend pas en compte les économies d'indemnisation du chômage. Elle considère donc, que par rapport au résultat obtenu en application de la méthode exposée ci-dessus, il

conviendrait de prévoir une majoration à ce titre. Cependant, elle estime que l'évaluation *ex ante* de cette majoration est délicate, « *puisque les économies d'indemnisation du chômage sont fortement liées à l'importance de la diffusion de la RTT* ». Il en va de même pour l'évaluation *ex post*, car « *les économies d'indemnisation du chômage sont certes corrélées au nombre d'embauches consécutives à la RTT mais elles dépendent de façon plus cruciale du profil des embauchés (...) qu'il sera difficile également d'observer* ». Dès lors, la direction de la Prévision propose un « *calcul simple* », aboutissant à évaluer les gains pour l'UNEDIC à 40 % du montant des aides publiques associées à la RTT.

**La théorie des « retours financiers », censée réduire, voire annuler, le coût pour les finances publiques des 35 heures souffre donc de lourdes incertitudes, qui conduisent à s'en tenir, par prudence, aux « coûts bruts » de la réduction du temps de travail.**

**Cela est d'autant plus inévitable que le précédent gouvernement a échoué à mettre en œuvre cette théorie et à faire contribuer au financement des aides aussi bien les organismes de sécurité sociale que l'UNEDIC.** Rappelons, en effet, que les conseils d'administration de l'ensemble des caisses de sécurité sociale et de l'UNEDIC s'étaient, dans le courant de l'été 1999, prononcés contre les projets du gouvernement de les faire contribuer à hauteur de près de 4,6 milliards d'euros. **Il est particulièrement significatif qu'il se soit agi d'une position commune de l'ensemble des partenaires sociaux, à laquelle même la CFDT, confédération pourtant la plus favorable au processus de RTT, s'était ralliée<sup>1</sup>.**

**Dès lors, l'État a du supporter seul la charge des allègements de charges accompagnant la mise en œuvre des 35 heures.**

---

<sup>1</sup> Saluant la décision du gouvernement de renoncer à cette ponction sur les organismes sociaux comme « *un acte de responsabilité de l'État* », Mme Nicole Notat, alors secrétaire général de la CFDT, indiquait que « *la sécurité sociale et l'UNEDIC ne sont pas faits pour financer les réformes liées aux 35 heures.* » (déclaration faite sur RTL, le 25 octobre 1999).

### LES COUTS CACHES DES 35 HEURES

Au cours de ses investigations, la mission a découvert que la réduction du temps de travail avait eu des conséquences négatives insoupçonnées pour certaines branches de notre économie.

Ainsi, M. Jean Wemaere, président de la Fédération de la **formation professionnelle**, a indiqué que les adhérents de celle-ci avaient constaté une diminution des actions de formation en 2001 et, surtout, en 2002, quand la loi s'est complètement appliquée dans les entreprises. L'observatoire économique de la fédération fait apparaître une diminution du chiffre d'affaires des adhérents de 1,6 % en 2001, faisant suite la diminution constatée en 2001 (- 1 %). Pour certains organismes, notamment ceux qui réalisent des formations en entreprises, la baisse est encore plus importante (- 10 % pour celui dirigé par M. Jean Wemaere). Il apparaît en effet que les entreprises éprouvent, avec les 35 heures, les plus grandes difficultés pour organiser des actions de formation, en raison de l'absence de leurs salariés certains jours de la semaine. En outre, M. Jean Wemaere a fait observer que la profession avait été touchée par la réduction du temps de travail de deux autres façons. D'une part, les organismes qui travaillent sur fonds publics sont rémunérés à l'heure-stagiaire, leur chiffre d'affaires diminue donc au rythme de la réduction du nombre de stagiaires. D'autre part, les organismes de formation emploient de nombreux salariés à temps partiel ; or ceux-ci ont vu leur rémunération augmenter, du fait de l'accroissement mécanique de 10 du taux horaire, alors que son temps de travail n'a pas changé.

Comme M. Jean Wemaere l'indiquait dans un communiqué de février 2003 (« *Les 35 heures : la formation en danger* »), « *qui aurait pu imaginer que la fille du fondateur de la loi instituant l'obligation légale de consacrer 1 % de la masse salariale à la formation en rendrait son application des plus difficiles !* »

De même, lors de son déplacement à Tours, la mission a rencontré M. Jean-Michel Guitton, président de la société 7000, spécialisée dans la **restauration collective**. Outre les difficultés qu'il a rencontrées pour mettre en œuvre la réduction du temps de travail dans son entreprise, il a indiqué que la RTT chez ses clients s'était traduite par une réduction mécanique des repas servis, tant en entreprise qu'en milieu scolaire. Sur l'année 2000, le nombre de repas servis en entreprise a baissé de 52 000 (soit - 8 %), et de 26 500 en cantine scolaire (soit - 14,3 %), se traduisant par une baisse de chiffre d'affaires d'environ 8,4 % (soit près de 340 000 euros). Seule la conquête de nouveaux clients a permis à la société de supporter le choc et de poursuivre sa croissance.

Cette situation s'est retrouvée dans l'ensemble de la profession. Ainsi, les 35 heures sur le site de Rennes de PSA se sont-elles traduites, du fait de la modification des horaires des salariés du constructeur automobile, par la suppression de deux restaurants d'entreprise sur trois et la perte de 40 emplois sur 130. De même, les 35 heures chez Renault à Flins ont amené la fermeture de deux restaurants sur trois et la suppression de 50 emplois sur 100.

Sur l'ensemble de la branche, la RTT a conduit à la perte de 83 millions de repas servis, soit une perte de près de 380 millions d'euros de chiffre d'affaires.

## II.— DES EFFETS SUR L'EMPLOI « NETS » DIFFICILES A EVALUER

Si la question de l'évaluation du **coût brut** de la réduction du temps de travail semble correspondre à un certain consensus, il en va différemment pour le **coût net**. C'est l'enjeu central d'une **évaluation du nombre d'emplois créés par la mise en œuvre du processus de réduction du temps de travail**. D'abord, comme on l'a vu, pour assurer par des « retours financiers », affectant tant les comptes de l'Etat, que ceux de l'assurance-chômage ou encore des régimes sociaux, la neutralité financière de l'ensemble de la réduction du temps de travail.

Il est par ailleurs indispensable de procéder à cette évaluation pour une autre raison : l'**objectif premier** assigné à la réduction du temps de travail était précisément **macroéconomique**. Ainsi que l'a rappelé, lors de son audition, M. Jean-Paul Fitoussi<sup>1</sup>, la réduction du temps de travail a constitué une « *mesure massive, au plan psychologique, de lutte contre le chômage* » – et ce, bien avant que de constituer une mesure destinée à modifier les habitudes sociales des salariés. A la priorité accordée à l'emploi par le gouvernement en place était affecté cet instrument clairement identifié.

Comment, dès lors, mesurer, parmi le nombre d'emplois créés au cours de cette période – nombre connu, important, lié au contexte d'une reprise forte, et qui ne correspond pas à l'objet de cette étude<sup>2</sup> – la part imputable à la réduction du temps de travail ? Des études avaient été conduites avant la mise en application des lois Aubry ; d'autres ont été menées *ex post* : toutes se heurtent à des **limites importantes**, liées à leur **fragilité** et à l'**insuffisance du nombre de sources desquelles elles émanent**. L'**évidence de la mesure des effets en emplois des lois de réduction du temps de travail telle qu'elle était présentée par leurs concepteurs**<sup>3</sup> se révèle, à l'heure du bilan, l'un des points les plus contestables.

### A.— LA FRAGILITE DES MODELES EX-ANTE : L'IDENTIFICATION

---

<sup>1</sup> Audition du 3 décembre 2003.

<sup>2</sup> Il est, dès lors, un peu étonnant que Mme Martine Aubry, lors de son audition, le 4 février 2004, ait jugé nécessaire de s'appesantir sur les chiffres des créations d'emplois totales réalisées entre 1997 et 2002.

<sup>3</sup> Ainsi, Mme Martine Aubry a-t-elle pu affirmer : « Nous sommes capables de quantifier, à l'unité près, le nombre de créations d'emplois résultant de la loi de Robien. De même, nous saurons demain, à l'unité près, combien d'emplois la future loi aura permis de préserver ou de créer » (J.O. Débats de l'Assemblée nationale, 1<sup>ère</sup> séance du 29 janvier 1998).

## COMPLEXE D'EFFETS MACROECONOMIQUES NOMBREUX

L'ensemble des évaluations *ex-ante* repose sur un même principe : celui du « bouclage macroéconomique » de la réduction du temps de travail. Par-delà l'unicité et la stabilité de ce principe, sur lequel tout le monde s'accorde, les hypothèses sur lesquelles sont fondés ces modèles sont multiples et fragiles.

### 1.— Un principe d'équilibre établi sur des bases assez consensuelles

L'objectif poursuivi par les concepteurs des lois sur la réduction du temps de travail est clair : la neutralité macroéconomique. Le principe du « bouclage macroéconomique » doit permettre d'atteindre cet objectif.

#### a) L'objectif affiché de neutralité macroéconomique

De nombreux travaux ont présidé à l'élaboration des dispositifs de réduction du temps de travail. Plus exactement, c'est l'accumulation de générations d'études, effectuées depuis les années 1970, qui ont, progressivement, permis la réalisation de modèles de plus en plus affinés. Pour mémoire, seront évoqués ici les apports de chacune de ces **trois générations de travaux**, qui font l'objet d'un assez large consensus, et ont précédé la période d'élaboration des lois Aubry – à l'occasion de laquelle a été établie une quatrième génération de travaux.

Les premiers travaux, réalisés dans les années 1970, insistent sur la **nécessité des réorganisations et de l'absence de compensation salariale**. Dans un article publié en 1978, MM. Jean-Michel Charpin et Jacques Mairesse présentent en effet un modèle simplifié destiné à formaliser les effets de la réduction du temps de travail. Ils soulignent, dès cette époque, le fait que la diminution du chômage n'est pas nécessairement équivalente au nombre des emplois nouveaux, et que la réduction du temps de travail ne doit pas entraîner de dégradation de la balance commerciale, donc ne pas porter atteinte au potentiel de production des entreprises, ni peser sur leurs coûts salariaux. Ils concluent : « *la réduction de la durée du travail n'est donc pas une politique de lutte contre le chômage d'une efficacité assurée – loin de là* »<sup>1</sup>.

De même, MM. Gilles Oudiz, Emmanuel Raoul et Henri Sterdyniak cosignent en 1979 un article analysant les résultats obtenus par les modèles de l'INSEE et de la direction de la Prévision et

---

<sup>1</sup> Jean-Michel Charpin et Jacques Mairesse, « Réduction de la durée du travail et chômage, Éléments de réflexion en forme de modèle », Revue économique (janvier 1978).

insistent sur le « *point crucial* » que représente, à leurs yeux, la dynamique de l'investissement productif, tout en précisant : « *le « partage du travail » n'est en aucun cas une thérapeutique dont les effets seraient en totalité immédiats et bénéfiques* »<sup>1</sup>.

Naturellement, ces travaux datent d'une période précédant la phase actuelle de réduction volontariste du temps de travail, et ne se fondent donc pas encore sur l'analyse de processus empiriques. Ils n'en sont pas moins porteurs de théories que l'on retrouve aujourd'hui couramment, et constituent à ce titre le socle des modèles contemporains de réduction du temps de travail.

Dans les **années 1980**, les économistes **Gilbert Cette, Brigitte Durand et Thadée Tyl**, ainsi que **Dominique Taddéi**, ont montré **l'importance de la réalisation de réorganisations** – les 2 RT, réduction et réorganisation. C'est l'époque où l'on parle également d'ARTT, pour insister sur cette nécessité des aménagements. L'accroissement de la durée d'utilisation des équipements, obtenue par une augmentation du recours au travail posté, permet de renforcer l'offre.

De manière complémentaire, l'économiste Gilbert Cette insiste également sur la nécessité que soient préservés les coûts de production unitaires des entreprises, ce qui implique que les gains de productivité horaires induits par la réduction du temps de travail puissent compenser les pressions à la hausse des coûts, liées à la fois aux coûts fixes et à l'augmentation éventuelle du taux de salaire horaire.

Se fondant sur les travaux de Maddison (1991), M. Gilbert Cette précise aussi que les processus de réduction du temps de travail, sur le long terme, sont irréversibles et, à cet égard, s'interroge : « *aussi, une question importante peut être posée : est-il souhaitable d'encourager des réductions du temps de travail irréversibles pour n'obtenir que transitoirement des effets favorables sur l'emploi ?* »<sup>2</sup>.

Il est, enfin, l'un de ceux qui contribuent à la formalisation de la question du financement de la réduction du temps de travail, en prévoyant le triple recours aux aides publiques, aux gains de productivité horaire et à la modération salariale.

---

<sup>1</sup> « Réduire la durée du travail, quelles conséquences ? », *Economie et statistique* (n° 111, 1979).

<sup>2</sup> Gilbert Cette, « *Emploi, chômage et réduction du temps de travail : quelques considérations générales* », *Economie internationale*, La revue du CEPII (n° 83, 3<sup>ème</sup> trimestre 2000).

Au **début des années 1990**, ce sont, enfin, les travaux de l'**Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)**, ainsi que ceux du **Commissariat général du Plan**, qui rappellent l'impératif d'une forte modération salariale.

C'est ainsi que, progressivement, se dessine la possibilité d'un objectif de neutralité économique fondé sur un principe de bouclage macroéconomique.

*b) Le principe du « bouclage macroéconomique » de la réduction du temps de travail*

Si, dans les dispositifs d'allègements de charges sociales de type classique, comme ceux prévus par la loi de Robien et la loi Aubry I, la compensation financière par l'Etat est intégrale, il en va différemment des mécanismes qui prévalent dans le cadre de la loi Aubry II. Dans ce dernier cas en effet, **des « retours financiers », assez rapides, doivent permettre la réalisation du « bouclage macroéconomique » et assurent la neutralité financière pour les comptes publics de l'ensemble de l'opération** : les nouvelles cotisations sociales liées à la création de nouveaux emplois, à la fois au bénéfice des régimes de cotisations sociales et des régimes d'assurance chômage ; une baisse des indemnités chômage liées à la diminution du niveau de celui-ci ; l'accroissement des rentrées fiscales pour l'Etat et les collectivités territoriales. Cela explique que les allègements ne nécessitent pas de compensation intégrale.

Ainsi doit pouvoir être atteint, dans l'esprit des concepteurs de la loi, un point d'équilibre financier à même d'assurer la neutralité économique, auquel correspond un niveau donné des allègements de charges. Mais cette neutralité ne peut être réalisée que si certaines hypothèses sont elles-mêmes respectées : c'est ainsi que toutes les analyses insistent sur l'importance des gains de productivité et de la maîtrise des évolutions salariales.

Mme Martine Aubry, lors de la défense de la première loi sur la réduction du temps de travail, a fait, à de nombreuses reprises, de cet argument l'une des justifications centrales de la politique d'allègements ainsi menée : « [l'aide structurelle, de l'ordre de 5 000 francs,] *correspond exactement au montant estimé par l'ensemble des experts pour les rentrées supplémentaires dont bénéficieront les finances publiques – budget, sécurité sociale et UNEDIC – du fait d'une embauche complémentaire liée à la réduction du temps de travail* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> J.O. Débats de l'Assemblée nationale, Première séance du 5 février 1998.

Ce principe, d'apparence assez simple, est soumis à des appréciations multiples, même en théorie. Certaines **approches** en effet, **d'inspiration keynésienne**, prennent en compte l'existence de plusieurs variables, et se fondent volontiers sur la distinction entre le court terme et le long terme.

Mais **d'autres** en revanche, **d'inspiration plus néoclassique, puis néokeynésienne**, se fondent avant tout sur la recherche des fondements microéconomiques de la macroéconomie. Aux termes de ces analyses, il existe une durée du travail d'équilibre à la fois au niveau individuel et au niveau collectif : au plan individuel, les salariés arbitrent entre les salaires et la durée du travail – donc la consommation et les loisirs. Au plan collectif, les syndicats arbitrent entre salaires et emploi. Au total, la durée négociée du temps de travail baisse si les préférences des salariés pour le temps libre, le pouvoir de négociation des salariés, ou encore les gains de productivité s'accroissent. Il existe, à l'équilibre, une durée du travail désirée à laquelle correspond un salaire horaire donné. Le niveau de compensation salariale est d'autant plus élevé que la durée du travail est faible par rapport à la durée du travail désirée. En tout état de cause, revêt donc une importance toute particulière l'établissement d'une durée moyenne de référence, qui joue un rôle stratégique, structurant, pour les agents<sup>1</sup>. Dans le cadre des politiques de réduction du temps de travail, ce sont ces durées de référence qui doivent être réduites.

Par ailleurs, comme on l'a vu longuement, la mise en œuvre de la théorie des « retours financiers » repose sur des hypothèses techniquement assez aléatoires.

Dès l'origine, sur des fondements économiques et historiques communs, il est manifeste que **la complexité des modèles va donner lieu à des divergences d'appréciation importantes**. Celles-ci se révèlent d'autant plus nombreuses que les hypothèses de travail sont fragiles.

## **2.— Des modèles multiples reposant sur des hypothèses fragiles**

La préparation des lois Aubry sur la réduction du temps de travail s'est accompagnée de l'élaboration d'un certain nombre de modèles – constitutifs d'une quatrième génération de travaux –, destinés à évaluer les effets attendus de l'application de ces lois sur l'emploi. Ces modèles, d'une grande diversité, ne sont pas exempts d'un certain nombre de limites.

---

<sup>1</sup> Simon Cueva, Eric Heyer, Dominique Taddei, « *Fondements microéconomiques de la durée du travail et politiques de réduction* », Revue de l'OFCE (n° 64, janvier 1998).

*a) Des modèles multiples*

Avant l'élaboration de la loi Aubry I, l'**Observatoire français des conjonctures économiques**, a rappelé M. Jean-Paul Fitoussi lors de son audition<sup>1</sup>, avait travaillé à l'établissement de certaines études *ex-ante*. Celles-ci prévoyaient la création de **plus de 450 000 emplois à partir de l'an 2000**. Elles visaient les entreprises de plus de vingt salariés, pour lesquelles l'hypothèse était faite d'un passage progressif aux 35 heures : un tiers en 1998, un tiers en 1999, un tiers en 2000. Aux termes de ce scénario, les comptes des entreprises n'étaient pas affectés par le passage aux 35 heures, non plus que les comptes publics. L'OFCE envisageait toutefois deux variantes plus pessimistes, l'une prenant en compte une compensation financière intégrale, avec un fort impact sur les prix et donc sur la compétitivité française ; l'autre misant sur le fait que les entreprises pouvaient ne pas passer aux 35 heures en payant des heures supplémentaires, renchérissant le coût du travail, ce qui provoquerait des destructions d'emplois.

D'autres modèles ont été élaborés par l'**OFCE (utilisation du modèle MOSAIQUE), en association avec la Banque de France (équipe du Service des études macroéconomiques sur la France), pour le compte de la DARES**. Ces modèles intégraient cinq mécanismes fondamentaux à l'œuvre dans le processus de réduction du temps de travail (évolution du temps de travail, des salaires horaires, des gains de productivité horaire du travail, de la durée d'utilisation des équipements et des cotisations sociales), et aboutissaient à la conclusion que la réduction du temps de travail serait d'autant plus favorable à l'emploi que les gains de productivité horaires seraient limités, les hausses de salaires modérées et les réorganisations suffisantes pour que la durée d'utilisation des équipements soit au moins maintenue. Les résultats étaient très proches dans chacun des deux modèles : **l'emploi était accru de 700 000 une fois les ajustements observés, en trois ans**.

La **direction de la Prévision**, au moment de l'élaboration de la loi Aubry I, a établi **trois scénarios** permettant, précisément, de prendre en compte des hypothèses multiples : un scénario de « *pacte pour l'emploi* », le plus favorable ; un scénario intermédiaire, de « *RTT progressive* » ; un scénario dit « *de blocage* ». Ces trois scénarios se distinguaient essentiellement par l'hypothèse du nombre d'entreprises touchées par la réduction du temps de travail, ainsi que le niveau de modération salariale accepté par les salariés, ce dernier élément étant considéré comme particulièrement déterminant. Les prévisions en termes de créations d'emplois s'élevaient à plus de 500 000 dans le premier scénario, pour

---

<sup>1</sup> Audition du 3 décembre 2003.

atteindre une estimation nulle, voire négative dans le scénario de blocage.

Enfin, a rappelé M. John Martin<sup>1</sup>, directeur du département emploi, travail et affaires sociales de l'OCDE, à la mission, l'OCDE s'est livrée, en 2001, à des simulations, à partir de son **modèle macroéconomique *Interlink***. En tenant compte des aides financières, et avec l'hypothèse d'un gel des salaires réels, le scénario le plus favorable aboutissait à **un effet net sur l'emploi de l'ordre de 350 000 emplois à l'horizon 2003** – scénario valable dans le cas où la croissance potentielle ne serait pas affectée par la réduction du temps de travail.

**Ces évaluations ont été considérées comme fragiles.** Les modèles macroéconomiques d'évaluation *ex-ante* souffrent en effet d'**un certain nombre de limites**, très générales ou plus techniques.

*b) Des modèles reposant sur des hypothèses fragiles*

La première limite est liée à la **complexité de ces modèles**. Pour appréhender l'ensemble de la réalité économique, ceux-ci comprennent en général plusieurs centaines d'équations. Répondant ainsi à une préoccupation bien légitime, ils sont de ce fait également peu transparents et difficiles, sinon à lire, du moins à interpréter, avec toute la prudence qui devrait s'imposer<sup>2</sup>.

Autre limite très générale : ainsi que le précise le document de présentation de ces études édité par la DARES, **les modèles** n'ont pas véritablement valeur prédictive, car ils **visent non à « prévoir ce qui va se passer, mais plutôt [à] indiquer dans quelles conditions l'emploi peut être maximisé durablement »**<sup>3</sup>. En effet, de nombreuses hypothèses ne sont pas connues, comme celles relatives à l'ampleur de la réduction effective du temps de travail, à l'évolution des salaires, de la productivité ou encore à la manière dont vont se dérouler les négociations.

Une dernière limite affecte l'ensemble des modèles. Elle est liée au fait que **les effets de la diminution du temps de travail ne sont pas les mêmes selon les positions dans le cycle économique ou l'ampleur de la**

---

<sup>1</sup> Audition du 22 janvier 2004.

<sup>2</sup> Voir sur cette question : Pierre Cahuc, « *L'expérience française de réduction du temps de travail : moins d'emplois et plus d'inégalités* », Revue française d'économie (XV, n° 3, janvier 2001).

<sup>3</sup> « L'impact macro-économique d'une politique de réduction de la durée du travail, L'approche par les modèles macroéconomiques », Premières informations et premières synthèses de la DARES (98.01).

**croissance.** Avec une croissance plus importante par exemple, la réduction du temps de travail sera plus commode à réaliser, car les réorganisations et la modération salariale seront plus aisées à mettre en œuvre.

Techniquement, ces différents modèles ne sont pas non plus dénués de toute faiblesse. La DARES explique ainsi que les deux modèles qu'elle a utilisés sont approximativement linéaires, ce qui signifie qu'une baisse de 10 % de la durée du travail a des effets à peu près deux fois plus importants qu'une baisse de 5 %. Or « *ceci constitue l'une des principales limites des modèles puisque l'hypothèse de linéarité ne peut constituer une approximation satisfaisante qu'au voisinage du point moyen de l'échantillon sur lequel la relation a été estimée* »<sup>1</sup>.

De plus, ainsi que l'a rappelé à la mission Mme Annie Fouquet<sup>2</sup>, directrice de la DARES, l'avenir a montré que **la théorie des « retours financiers » était techniquement sujette à caution**, puisque l'UNEDIC, par exemple, avait pu profiter de la réduction du temps de travail pour diminuer ses cotisations ou accroître les prestations au profit des entreprises. Lors de son audition, M. Jean Pisani-Ferry a, de même, fait observer l'existence de limites à la réalisation de ces hypothèses<sup>3</sup>.

Enfin, ces modèles reposent sur un certain nombre de **présupposés techniques**, ainsi que l'a rappelé par exemple la direction de la Prévision : le niveau d'investissement est quasiment exclusivement déterminé par la demande ; les coûts de restructuration, d'embauche ou de formation sont pris en considération de manière très incertaine ; les phénomènes dits « d'indivisibilité » ne sont pas pris en compte, selon lesquels les petites entreprises, pour satisfaire à la condition de création d'emploi de 6 % dans la loi Aubry I, sont contraintes à un accroissement du niveau de l'emploi supérieur ; ou encore, un certain nombre d'incertitudes pesaient à l'époque sur la réglementation à venir du régime des heures supplémentaires.

D'emblée, les hypothèses sur lesquelles reposent les premiers modèles apparaissent donc fragiles. **Les évaluations ex post n'échapperont pas à cette même fragilité**, et de surcroît vont se révéler insuffisantes en nombre.

---

<sup>1</sup> « L'impact macro-économique d'une politique de réduction de la durée du travail, L'approche par les modèles macroéconomiques », Premières informations et premières synthèses de la DARES (98.01).

<sup>2</sup> Audition du 27 novembre 2003.

<sup>3</sup> Audition du 28 janvier 2004.

## **B.— L'INSUFFISANCE DES EVALUATIONS EX POST : LES 35 HEURES NE CONNAISSENT QUE LES PREMICES DE L'EVALUATION**

Ainsi que l'a rappelé M. Jean-Paul Fitoussi lors de son audition, il est plus intéressant pour les chercheurs de préparer la décision publique à venir que de l'analyser *a posteriori*<sup>1</sup>. Cet élément suffit-il à expliquer l'insuffisance des évaluations des effets en emplois du processus de réduction du temps de travail ? Sans doute faut-il également se rappeler que l'adoption de ces lois n'est pas si ancienne, et que, de notoriété publique, l'évaluation *ex post* des politiques économiques en général, et des politiques de l'emploi en particulier, se heurte à un nombre non négligeable de difficultés.

### **1.— Une situation encore nouvelle**

Indéniablement, cet élément explique le faible nombre des évaluations réalisées. Il convient en effet de se rappeler que les principales évaluations réalisées aujourd'hui portent sur des expériences anciennes de réduction du temps de travail, qui datent de dix, voire de vingt ans.

#### *a) Les lois sur la réduction du temps de travail sont encore récentes*

C'est ainsi que l'expérience de réduction du temps de travail mise en œuvre à la suite de l'ordonnance de 1982 a fait l'objet d'études pragmatiques et théoriques en ... 1999 et 2000<sup>2</sup>. Il résulte de ces études, réalisées avec près de vingt ans de recul, que ces effets se sont produits de manière progressive. Le niveau de la productivité, par exemple, est évolutif : il est possible, dans un premier temps, que la réduction du temps de travail ait un effet bénéfique spontané sur la productivité horaire. Dans un deuxième temps, il peut exister une certaine marge de productivité dans l'entreprise, de laquelle celle-ci va jouer pour réduire ses coûts, en diminuant par exemple le niveau de l'emploi. Un certain recul est donc nécessaire pour prendre en compte ces évolutions.

Dans une étude théorique, MM. Bruno Crepon et Francis Kramarz ont, avec une même distance, montré que, pour l'évaluation des effets de la réduction du temps de travail, « *la question du maintien du salaire et du niveau des coûts est tout à fait centrale* », et mettre en évidence l'existence de pertes d'emplois – et non de destructions de postes – liées aux

---

<sup>1</sup> Audition du 3 décembre 2003.

<sup>2</sup> Bruno Crepon et Francis Kramarz, « Réduction du temps de travail et emploi : quelques leçons du passage aux 39 heures de 1982 », *Revue française d'économie* (vol. XIV, 1, hiver 1999) ; « Réduction du temps de travail et rigidité des salaires : le passage aux 39 heures en 1982 », *Economie internationale*, La revue du CEPII (2000).

augmentations de coûts engendrées par la réduction du temps de travail.

Ce n'est qu'en 2000 que MM. Gerhard Bosch et Frank Sille ont consacré des travaux<sup>1</sup> aux enseignements tirés de la réduction du temps de travail réalisée en Allemagne dans les années 1980, en particulier au passage, en 1984, de la durée du travail au-dessous de 40 heures, ainsi qu'à la mise en œuvre, en 1994, d'une loi sur l'élargissement des possibilités de flexibilité sur le lieu de travail, la possibilité d'une réduction du temps de travail sur la vie entière et un nouveau régime de travail à temps partiel pour les travailleurs âgés. Globalement, il résulte de cette étude une divergence importante des opinions sur la question.

Certaines analyses s'attachent aujourd'hui, avec un certain recul également, à appréhender plus précisément les effets de la loi de Robien. C'est ainsi qu'encore récemment, en 2002, est parue une étude relative à l'évaluation des effets en emplois de cette loi – soit donc six ans après sa promulgation<sup>2</sup>. Cette analyse visait à affiner la technique de comparaison des entreprises restées aux 39 heures avec celles entrées dans le dispositif de Robien. Les différents échantillons étaient rapprochés en fonction non des seuls effets de taille et de secteur, mais également avec la prise en compte d'autres caractéristiques susceptibles d'avoir joué un rôle dans la décision de bénéficier ou non du dispositif de la loi de Robien (productivité du capital, productivité du travail, coût du travail ou rentabilité financière). Même s'il s'avère aujourd'hui que ces déterminants ne sont pas de nature à modifier substantiellement les résultats de l'évaluation, il est notable qu'une certaine prise de distance a permis l'élaboration de résultats nouveaux.

Ce ne sont là naturellement que quelques exemples. Ils montrent bien que le temps seul permet, dans un certain nombre de cas, une étude sereine des effets d'une politique donnée, puisqu'aujourd'hui encore, des analyses se font jour pour tirer les enseignements de processus de réduction du temps de travail réalisés dans les années 1980.

Cet argument a été avancé par un certain nombre de personnes entendues par la mission, et étayé sur le fond. En tout état de cause, à par exemple rappelé M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE, les effets de la réduction du temps de travail tels qu'ils sont évalués aujourd'hui ne concernent que les effets à court terme. S'agissant du long terme, « *seul*

---

<sup>1</sup> « *Temps de travail et réduction du temps de travail en Allemagne* », Economie internationale, Revue du CEPII (2000). Hunt avait procédé de même dès 1999.

<sup>2</sup> Murielle Fiolle et Muriel Roger, « Les effets sur l'emploi de la loi du 11 juin 1996 sur la réduction du temps de travail », Economie et statistique (n° 357-358, 2002).

*le temps qui passe permettra de savoir quels sont ses effets »<sup>1</sup>.*

M. Michel Didier, directeur de l'institut Rexecode, a rappelé, dans le même sens, qu'« *un choc de cette ampleur ne produit tous ses effets que progressivement* » et « *donc qu'il faut attendre cinq à dix ans pour pouvoir constater les conséquences multiples de ce genre de choc économique* »<sup>2</sup>.

Plus précisément, M. Jean-Paul Fitoussi a considéré que la question des effets d'aubaine était étroitement liée à la comparaison du court terme et du long terme. Selon lui, « *s'agissant des effets d'aubaine, il est vrai que les effets de long terme sont beaucoup plus incertains que les effets de court terme* ». Là encore, seul l'avenir montrera si les entreprises sont parvenues à se réorganiser, et dans quelle mesure ces réorganisations ont conduit à la réalisation de gains de productivité.

#### *b) La difficulté de la distinction entre court terme et long terme*

Une chose est de connaître, en théorie, cette limite, et de ne tenir certains résultats que pour des chiffres de court terme. Mais une autre est encore, en pratique, de savoir faire la part des choses entre court terme et long terme.

Comme le montrent certains économistes en effet, M. Pierre Cahuc par exemple, **il n'est pas toujours aisé, dans un modèle macroéconomique, de distinguer entre ce qui concerne le court terme et ce qui relève du long terme**<sup>3</sup>. Certains mécanismes de type keynésien valent sur le court terme, liés à l'existence de rigidités nominales, cependant que, sur le long terme, le taux de chômage est déterminé par la relation de Phillips, qui définit un taux de chômage d'équilibre, *a priori* indépendant de la durée du travail.

D'autres économistes, tels M. Gilles Saint-Paul, professeur à l'université de Toulouse, interrogé sur cette question par le rapporteur, vont plus loin encore pour considérer que l'ensemble des estimations de la réduction du temps de travail repose sur des **modèles de type keynésien**, adaptés pour la conjoncture de court terme, mais qui **ne conviennent pas à l'analyse des politiques structurelles telles que la réduction du temps de travail**. M. John Martin, directeur du département emploi, travail et affaires sociales de l'OCDE, a également souligné que le modèle *Interlink* était,

---

<sup>1</sup> Audition du 12 novembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 12 novembre 2003.

<sup>3</sup> Pierre Cahuc, « L'expérience française de réduction du temps de travail : moins d'emplois et plus d'inégalités », *Revue française d'économie* (XV, n° 3, janvier 2001).

*« comme tout modèle macroéconomique, mal adapté à la simulation de ce type de mesures et aux analyses à long terme »<sup>1</sup>.*

De plus, il existe une deuxième difficulté, relevée lors de son audition par le directeur de la Prévision<sup>2</sup> : la distinction entre court terme et long terme en pratique n'est pas toujours possible à opérer, car *« le long terme est continûment lié au court terme et n'est qu'une succession de courts termes »*. **Des phénomènes dits de court terme peuvent donc avoir un impact sur le long terme.** Les économistes parlent ainsi d'**hystérésis** pour signifier qu'une cause peut continuer à produire des effets même lorsqu'elle a disparu. En matière de politique de l'emploi, il est possible de dire qu'une politique ayant des effets sur le court terme en aura aussi sur le long terme, dans la mesure où elle affecte le niveau d'« employabilité » des salariés. Encore doit-il être possible de quantifier ces effets.

Enfin, une dernière difficulté conduit à une certaine prudence dans la distinction entre effets de court terme et effets de long terme : la **contrainte budgétaire intertemporelle des finances publiques**, selon laquelle une dépense publique effectuée aujourd'hui devra être financée demain.

Malgré toutes ces réserves, l'évaluation de court terme, présentée comme telle, est d'ores et déjà, potentiellement, riche d'enseignements, comme l'a expliqué à la mission, de manière approfondie, M. Jean-Luc Tavernier, le directeur de la Prévision.

### *c) L'évaluation de court terme n'est toutefois pas sans intérêt*

C'est dans le cadre de la distinction entre court terme et long terme que s'est placé le directeur de la Prévision pour procéder, devant la mission, à une évaluation des effets de court terme de la politique de réduction du temps de travail<sup>3</sup>. Selon lui, il importe en effet de **distinguer entre la part conjoncturelle et la part structurelle du taux de chômage**. En 1997-1998, bas de cycle, le taux de chômage est de plus de 12 %. Mais une partie de ce chômage, peut-être 3 ou 4 points, est liée à la mauvaise conjoncture : il est réversible, et aura toutes les chances de se résorber en cas de reprise. Il en va autrement de la part structurelle de ce chômage, 8 ou 9 points, liée à des phénomènes plus profonds sur le marché du travail.

Or pour le directeur de la Prévision, *« autant la réduction du*

---

<sup>1</sup> Audition du 22 janvier 2004.

<sup>2</sup> Audition du 19 novembre 2003.

<sup>3</sup> Audition du 19 novembre 2003.

*temps de travail peut avoir pour effet d'accélérer la résorption du chômage de conjoncture, pour autant que quelques conditions sur le coût des entreprises soient respectées, autant elle n'a pas d'effet sur le chômage structurel* ». En effet, la diminution du nombre des heures travaillées ne peut être compensée par des gains de productivité. Sans effet sur le chômage, elle aura un effet négatif sur le PIB potentiel.

Cette analyse rejoint les conclusions d'un certain nombre d'études théoriques, selon lesquelles la réduction du temps de travail est un instrument destiné avant tout à diminuer le taux de chômage conjoncturel ou keynésien. C'est ce qui résulte, par exemple, de l'analyse de l'économiste Gilbert Cette, qui considère que la réduction du temps de travail, si elle ne modifie pas les coûts unitaires de production, n'affecte pas le taux de chômage d'équilibre de long terme, mais n'engendre qu'une diminution du taux de chômage anticipée par rapport à une situation sans réduction du temps de travail<sup>1</sup>.

D'emblée, la question de l'évaluation des effets de la réduction du temps de travail semble donc devoir prendre en compte la distinction entre court et long terme. Mais il importe d'évoquer également un certain nombre de limites liées à l'opération même d'évaluation des politiques publiques.

## **2.— Des méthodes d'évaluation fondées sur des techniques statistiques éprouvées, mais qui souffrent toutefois d'un nombre non négligeable de limites**

Un certain nombre de limites sont inhérentes à toute forme d'évaluation. Elles sont le propre de l'évaluation, même si certaines peuvent être « contrôlées », comme disent les statisticiens, c'est-à-dire corrigées. Il reste qu'elles affectent, dans une mesure plus ou moins grande, toute tentative d'estimation des politiques publiques, et qu'il importe donc, pour cette étude relative à l'évaluation du passage aux 35 heures, comme il en irait pour l'étude de toute politique publique, de les garder présentes à l'esprit.

Une première remarque est très générale. Comme l'a rappelé le directeur de la Prévision, M. Jean-Luc Tavernier, il existe des limites à toute évaluation des politiques publiques, liées notamment au fait que « l'« anti-monde », en termes économiques, est une inconnue »<sup>2</sup>. Autrement dit, il est **extrêmement difficile d'imaginer ce qui se serait passé s'il n'y avait pas**

---

<sup>1</sup> Gilbert Cette, « Emploi, « chômage et réduction du temps de travail : quelques considérations générales », *Economie internationale*, La revue du CEPII (n° 83, 3<sup>ème</sup> trimestre 2000).

<sup>2</sup> Audition du 19 novembre 2003.

**eu de réduction du temps de travail**, par exemple quelle aurait été l'évolution des salaires, ou de quelle manière le travail à temps partiel se serait développé. Cette réflexion de bon sens ne doit pas être oubliée.

Le directeur de la Prévision a avancé également une deuxième remarque très générale : « *les entreprises ont tout le temps baigné dans un environnement incertain* ». C'est-à-dire qu'elles **ne savaient pas comment la réglementation allait évoluer**, comment l'environnement économique allait se transformer, si de nombreuses entreprises allaient passer aux 35 heures, etc. Cet élément ne saurait être oublié, aujourd'hui que le paysage passé semble figé.

Un troisième élément d'ordre général concerne la difficulté des comparaisons internationales, car la situation à l'étranger évolue en fonction d'éléments qui ne sont pas toujours connus ni maîtrisés. De ce fait, il est trop rudimentaire de vouloir comparer directement, sans un nombre important de précautions, la situation française à celle de l'étranger. Comme l'a précisé le directeur de la Prévision, à l'étranger également, beaucoup de choses se sont produites, des politiques économiques et sociales variées ont été mises en œuvre. **Mouvante, la situation de l'étranger ne peut donc, à elle seule, servir de référent** pour mesurer les effets d'une politique menée au seul plan national.

Ces trois premières remarques sont très générales. Mais une dernière, beaucoup plus précise, revêt une importance majeure : elle concerne ce que le directeur général de l'INSEE a appelé les « *effets de bouclage macroéconomique* ». **Même si elles ne sont pas passées par un dispositif, les entreprises ont pu être, indirectement, affectées par celui-ci**, sa mise en œuvre pouvant avoir engendré des effets macroéconomiques considérables, auxquels aucun acteur économique n'a échappé.

Concrètement, de nombreux économistes ont évoqué cette difficulté. M. Michel Didier, directeur de Rexecode, considère, par exemple, qu'il convient de prendre en compte les effets, sur les entreprises restées aux 39 heures, de l'augmentation du SMIC horaire, ou encore de l'augmentation des prélèvements obligatoires, éléments susceptibles de peser sur l'environnement économique dans son ensemble<sup>1</sup>.

Cet élément rend extrêmement difficiles les évaluations fondées sur la comparaison des situations des acteurs passés par un dispositif avec celles des acteurs qui n'y sont pas passés, car, d'une certaine manière, l'ensemble

---

<sup>1</sup> Michel Didier et Michel Martinez, « *Et si on avait baissé les charges sans faire les 35 heures ?* », Revue de Rexecode (n° 81-82, 4<sup>ème</sup> trimestre 2003-1<sup>er</sup> trimestre 2004).

de l'économie en est affecté, d'une façon ou d'une autre.

Les évaluations *ex post* apparaissent donc comme marquées de limites multiples. **Mais la principale difficulté de l'évaluation du passage aux 35 heures est spécifique : elle tient à l'unicité de la source de production de ces études.**

### **C.— DE L'EVALUATION AUX EVALUATIONS ? OU LE REGRET UNANIME DE L'ABSENCE DE SOURCE AUTRE QUE LA DARES**

La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail, se présente comme la source quasiment exclusive de fourniture d'évaluations *ex post* des effets en emplois de la réduction du temps de travail. **Elle estime à 350 000 le nombre d'emplois créés par les lois sur la réduction du temps de travail de 1998 à 2002<sup>1</sup>.** Mais la difficulté, au-delà des limites qui affectent les évaluations auxquelles elle s'est livrée, résulte du caractère unique de cette source. Aucune autre étude de la même envergure n'a, en effet, été conduite. Il est dès lors peu satisfaisant de devoir utiliser ces seules données, pour une évaluation dont l'importance n'est plus à démontrer.

**Le consensus qui semble se dégager aujourd'hui apparaît donc comme une forme de « faux consensus ». L'ensemble des organismes économiques reprend les résultats de la DARES.** Cette reprise ne peut pourtant tenir lieu de validation scientifique d'estimations trop isolées, qu'il n'est pas possible de tenir pour vraies étant donné leur unicité.

La question reste donc de trouver le moyen de susciter l'apparition d'études complémentaires, issues de sources concurrentes.

#### **1.— La position presque monopolistique de la DARES : la question de l'organisation statistique de l'Etat**

La DARES s'est, fort naturellement, livrée à de nombreuses enquêtes relatives au passage aux 35 heures. Ces études, en dépit de leur robustesse indéniable, souffrent d'un certain nombre de limites.

---

<sup>1</sup> Selon Mme Annie Fouquet, directrice de la DARES, « en valeur absolue, sur l'ensemble des salariés du secteur marchand non agricole, nous atteignons donc le chiffre de 350 000 emplois fin 2002 [sur la période 1998-2002] » – audition du 27 novembre 2003. Au terme d'un bilan de la réduction négociée du temps de travail de la DARES également, en date du 12 février 2004, « 380 390 créations d'emplois ont été annoncées à la suite de la réduction du temps de travail, dont 165 849 au titre de la seconde loi, soit 5,7 % (taux calculé à partir des déclarations dont la rubrique création d'emplois est renseignée) de l'effectif employé par les établissements concernés ». Chiffres effectifs ou chiffres annoncés ? D'emblée, une certaine ambiguïté apparaît.

*a) La DARES est dans son rôle de fournisseur d'études statistiques*

Le fait que la DARES se soit occupée de cette évaluation est tout à fait naturel, comme l'ont rappelé à la mission tant le directeur général de l'INSEE, M. Jean-Michel Charpin, que la directrice de la DARES, Mme Annie Fouquet. Selon celle-ci, la DARES « *jouait alors son rôle dans le système public, et c'était la solution la plus efficace* ». Cela correspondait à sa fonction de « *maître d'ouvrage statistique* »<sup>1</sup>. Pour le premier<sup>2</sup>, si, de fait, « *s'est posée explicitement la question du dispositif d'observation et d'évaluation de la réduction du temps de travail* », « *ce dispositif a été confié à la DARES, ce qui est tout à fait conforme à la répartition usuelle du travail entre l'INSEE et les services statistiques ministériels. En effet, l'INSEE est traditionnellement responsable des infrastructures statistiques et des statistiques structurelles, cependant que les services ministériels sont tournés vers les statistiques conjoncturelles spécialisées* ».

**Au sein de l'organisation statistique de l'Etat, c'est à la DARES qu'il revient naturellement, en une répartition des tâches qui n'a rien que de très usuel, de procéder à ce type de travaux.**

Plus précisément, comme l'a souligné, également, la directrice de la DARES, le rôle de celle-ci consistait moins, dans un tout premier temps, à procéder à des évaluations au sens large, qu'à fournir « *des matériaux pour l'évaluation* », mis à la disposition d'autres acteurs eux-mêmes chargés des évaluations – en particulier à une instance d'évaluation créée pour l'occasion, ce qui correspond à la situation optimale, mais n'était pas le cas en l'espèce.

La DARES s'est révélée comme le fournisseur principal d'un nombre extrêmement important d'études, dont la directrice a rappelé la teneur, et dont l'objet va bien au-delà de la seule appréciation des effets en emplois de la réduction du temps de travail.

Les études réalisées par la DARES sont de deux ordres. D'une part, ses enquêtes régulières, dites enquêtes ACEMO, recensions à la fois trimestrielles et annuelles d'un certain nombre de données, ont été utilisées au service de l'évaluation du passage aux 35 heures. D'autre part, des enquêtes statistiques *ad hoc* ont été réalisées ponctuellement, de manière complémentaire.

Quatre de ces enquêtes peuvent être citées :

---

<sup>1</sup> Audition du 27 novembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 12 novembre 2003.

– l’enquête dite des « stratégies des entreprises face à la RTT », réalisée en mars-avril 1999 auprès de 500 entreprises ;

– l’enquête PASSAGE (« Projets, Attitudes, Stratégies et Accords liés à la Généralisation des 35 heures »), effectuée de décembre 2000 à mars 2001, auprès de 1 000 entreprises.

Ces deux premières enquêtes ont été réalisées auprès de chefs d’établissements qui n’étaient pas toujours passés aux 35 heures. Enquêtes effectuées à l’occasion d’entretiens en face-à-face d’une durée moyenne d’une heure, et sur des échantillons de taille plutôt petite, elles revêtent, ainsi que l’a précisé la DARES, un statut intermédiaire entre étude monographique et enquête statistique de grande ampleur.

– une troisième enquête portant sur l’année 2000 a été réalisée de février à avril 2001, auprès de 1 300 établissements ayant déclaré être passés à 35 heures en 2000 ;

– enfin, une enquête a été menée en 2003, auprès de 6 000 établissements appartenant à la catégorie des très petites entreprises, passés à 35 heures en 2001 et au 1<sup>er</sup> semestre 2002.

Ainsi que l’a indiqué la directrice de la DARES lors de son audition, il convient encore d’y ajouter la publication de trois rapports du gouvernement au Parlement, l’un en septembre 1999, portant sur le bilan de la réduction du temps de travail, deux autres en septembre 2002, portant, notamment, sur la convergence des garanties mensuelles de rémunération. Par ailleurs, la DARES a participé à un certain nombre de travaux, qu’il s’agisse de ceux du Conseil économique et social en 2002 sur la question de l’évolution du SMIC, ou de ceux conduits par la commission présidée par M. Henri Rouilleault en 2001, et organisé des colloques publics sur la question.

*b) Des études qui, en dépit de leur robustesse indéniable, souffrent d’un certain nombre de limites*

#### *Les fondements des études de la DARES*

De nombreuses personnes entendues par la mission ont relevé le sérieux de la méthode suivie par la DARES. A titre d’exemple, il faut se rappeler que le directeur général de l’INSEE a déclaré que « *les estimations de la DARES restent une base sérieuse d’appréciation des effets*

*économiques de la réduction du temps de travail* »<sup>1</sup>. M. Michel Didier, directeur de l'institut Rexecode, a de même précisé : « *j'ai fait une analyse critique des chiffres avancés par la DARES. Cela ne veut pas dire que la DARES ait mal travaillé. Je veux simplement souligner le fait que les méthodes employées ont leurs limites* »<sup>2</sup>. Ou encore, le directeur de la Prévision : « *j'ai étudié avec attention les travaux de la DARES, et je n'ai aucun doute quant à leur bonne foi et leur qualité* »<sup>3</sup>.

Le dispositif mis en place à l'occasion de l'évaluation du passage aux 35 heures constitue en effet « une première ».

Certes, les **fichiers de l'enquête dite ACEMO** (enquête sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre) constituent la base d'information traditionnelle de la DARES, et ont servi, à l'occasion de l'évaluation du passage aux 35 heures, d'indicateur d'un certain nombre d'informations relatives à la durée collective affichée, aux salaires, à l'emploi, ou encore au taux de travail à temps partiel. L'avantage de ces enquêtes consiste en la rapidité de leur disponibilité, à savoir une mise à disposition dans un délai inférieur à trois mois : les données provisoires sont disponibles « à 45 jours », les données définitives « à 70 jours après la fin d'un trimestre », selon les informations communiquées par écrit au rapporteur. De plus, ces enquêtes concernent l'ensemble des entreprises de cent salariés ou plus, et un nombre important des entreprises comprises entre dix et quatre-vingt-dix-neuf salariés.

Mais, à ces fichiers « traditionnels », il convient d'ajouter un mécanisme de remontée des données très rapide permettant la **communication d'informations relatives aux conditions d'application par les entreprises des différents dispositifs**. Cette procédure, mise en place à l'occasion du passage aux 35 heures, a permis la réalisation d'une évaluation progressive, au fur et à mesure de l'application de la loi.

A partir de ces informations, la DARES a procédé à une évaluation de la politique économique selon des règles désormais bien établies. Il existe, en effet, ce qu'il convient d'appeler une science de l'évaluation des politiques économiques, discipline scientifique complète, qui repose sur des canons incontestés. La démarche suivie par la DARES repose sur les principes de la **méthode dite Rubin-Rosenbaum**, qui a permis l'établissement d'un modèle causal relatif à la sélectivité dite « sur-observable ».

---

<sup>1</sup> Audition du 12 novembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 12 novembre 2003.

<sup>3</sup> Audition du 19 novembre 2003.

Ce modèle permet, de manière très générale, de traiter la comparaison entre des individus intégrés à un dispositif et des individus n'y étant pas intégrés. Or le passage par un dispositif résulte d'une décision mettant en œuvre un choix individuel, et il importe de déterminer la portée de ce choix, afin d'éviter les estimations biaisées des effets du dispositif. C'est la raison pour laquelle il convient d'établir un groupe dit « de contrôle », dont les caractéristiques observables se rapprochent le plus possible des caractéristiques des individus bénéficiaires du dispositif. Ce cadre s'inspire assez directement des techniques d'évaluation mises en œuvre dans le domaine biomédical, pour l'évaluation des traitements. Le modèle de Rubin (1974) a connu un certain succès, car il permet à la fois de définir assez précisément l'effet causal de la politique à évaluer, et de déterminer la nature du biais de sélectivité. « *Les deux caractéristiques importantes de l'effet causal, tel que défini dans ce cadre, sont, d'une part, son hétérogénéité dans la population, et, d'autre part, son caractère inobservable* »<sup>1</sup>.

Dans un premier temps, la méthode retenue par la DARES consistait donc à **comparer l'évolution des entreprises passées aux 35 heures à celle des entreprises restées aux 39 heures.**

Un premier travail portait sur la **constitution d'échantillons comparables** d'entreprises, en taille et en secteur d'activité. Pour ce faire, les enquêtes ACEMO ont été rapprochées des listes des conventions de Robien, des accords Aubry I et des demandes d'allègements Aubry II. Ces évaluations distinguaient un nombre important de secteurs d'activité. Au fil de l'étude, ce sont finalement 36 secteurs d'activité, et 6 tranches de taille, qui ont été retenus (les premiers travaux étant fondés sur des distinctions beaucoup plus détaillées), cette agrégation devant permettre de trouver plus aisément un nombre suffisant d'entreprises pour l'échantillon témoin. En cas de non réponse des entreprises, un traitement dit de « *calage sur marge* » était effectué, consistant, comme c'est le cas fréquemment en la matière, à repondérer les entreprises répondantes – ce qui revient à prendre en compte le fait qu'en fonction de leur activité et de leur taille, les entreprises ne répondent pas toutes à l'enquête dans les mêmes proportions.

Cette méthode de comparaison a été utilisée jusqu'en 2001. Avec le temps, en effet, il s'est avéré de plus en plus difficile de trouver des entreprises restées à 39 heures pouvant constituer un échantillon comparable

---

<sup>1</sup> Thomas Brodaty, Bruno Crépon, Denis Fougère, « *Les méthodes microéconométriques d'évaluation : développements récents et applications aux politiques actives de l'emploi* », Conférence au 15<sup>ème</sup> Congrès des économistes belges de langue française (2002).

à celles passées aux 35 heures. Ainsi que nous l'a précisé la DARES elle-même, « *cette raison explique que la DARES n'a pas prolongé ses travaux sur données individuelles au-delà de fin 2001* ». A la fin de l'année 2001, compte non tenu des petites entreprises de moins de dix salariés, mais qui étaient rares alors à être passées aux 35 heures, et sur lesquelles ne portaient pas les enquêtes ACEMO, le dénombrement des emplois nets créés du fait de la réduction du temps de travail est évalué, directement, à 6 ou 7 % dans les dispositifs de Robien et Aubry I<sup>1</sup>.

Cette première évaluation, de caractère microéconomique, fait alors place à une évaluation macroéconomique, qui en découle. A partir de la mesure par les enquêtes ACEMO de la part des temps complets à 35 heures dans le champ des entreprises de dix salariés et plus est établi un scénario de montée en charge pour les entreprises de moins de dix salariés. Il en est déduit une estimation de l'ensemble de l'effectif des entreprises passées aux 35 heures. **Sur le fondement du taux de création d'emplois estimé à partir des fichiers des conventions de Robien et Aubry I, sont « appliqués ensuite aux effectifs passant à 35 heures les taux de création d'emplois nets estimés par type de dispositifs »**<sup>2</sup>. Selon cette méthode, les effets sur l'emploi dans les établissements dits Aubry II seraient de l'ordre de 3 %.

S'agissant des entreprises relevant du dispositif Aubry II, cette estimation a été corroborée par une autre évaluation, extraite d'une comparaison directe entre le taux de croissance de l'emploi dans les établissements ayant signé une convention Aubry II et ceux restés aux 39 heures, qui a conduit à un résultat de 2,5 %. Le décalage avec le taux de 3 % obtenu selon la première méthode peut s'expliquer par les coûts d'ajustement constatés selon cette dernière méthode d'inspiration microéconomique<sup>3</sup>.

#### *Les limites de l'étude de la DARES*

---

<sup>1</sup> Très précisément, ce chiffre résulte du calcul suivant : pour les entreprises relevant du volet offensif du dispositif incitatif « Aubry », l'effectif a augmenté de 14,8 % entre le 4<sup>ème</sup> trimestre 1998 et le même trimestre de l'année 2000. Mais, dans le même temps, il s'est accru de 3,8 % dans les entreprises de taille et secteur comparables restés à 39 heures. La différence est donc de 10,6 % [ $- 10,6 \% = (1+14,8 \%) / (1+3,8 \%) - 1$ ]. En déduisant en outre un taux d'évolution antérieure de l'emploi de l'ordre de 3 %, on obtient un effet net de l'ordre de 7 % [ $- 7,3 \% = (1+10,6 \%) / (1+3 \%) - 1$ ]. Voir Vladimir Passeron, « *35 heures : 3 ans de mise en œuvre du dispositif Aubry I* », Premières synthèses de la DARES (février 2002).

<sup>2</sup> Eléments communiqués par la DARES.

<sup>3</sup> Voir notamment Vladimir Passeron, op. cit.

L'étude de la DARES est donc minutieuse. Incontestable dans son principe et sa mise en œuvre, elle souffre néanmoins – il n'y a là rien d'iconoclaste, et soutenir le contraire reviendrait à une forme de naïveté – des limites inhérentes à toute forme d'évaluation. Ces limites sont de plusieurs ordres, et il est particulièrement important de s'y arrêter.

Les **premières limites** sont **liées à l'utilisation des enquêtes dites ACEMO**. Comme l'a confirmé la DARES elle-même, le champ de l'enquête comprend les entreprises de dix salariés et plus – un peu moins de 40 000 établissements –, et laisse donc à l'écart les petites entreprises. Il est vrai que celles-ci étaient peu touchées par la réduction du temps de travail jusqu'à la fin de l'année 2001, mais il en va ensuite autrement. **La DARES a elle-même indiqué par écrit au rapporteur que « la principale limite des enquêtes ACEMO [portait] sur son champ ».**

De plus, l'échantillon, pour les entreprises de 10 à 99 salariés, est constitué par tirage au sort, au début de chaque année, parmi l'ensemble des entreprises des répertoires SIRENE de l'INSEE. Il est représentatif par tranches de taille d'entreprise et de secteur d'activité. Ses résultats bruts sont extrapolés à l'ensemble du champ, grâce à une méthode classique de redressement des sondages probabilistes. Sans doute le caractère répété de l'enquête (chaque trimestre), un bon taux de réponse, et l'utilisation de techniques statistiques de redressement validées par le conseil national de l'information statistique offrent-elles de bonnes garanties de sérieux. **Mais il existe nécessairement, de l'avis même de la DARES, des erreurs d'échantillonnage : « si un autre échantillon avait été utilisé, les résultats de l'enquête auraient été légèrement différents ».**

Il est possible également de s'interroger sur la fiabilité des indicateurs destinés à l'étude des variables sensibles aux fluctuations saisonnières, par exemple dans l'industrie agroalimentaire, même si, à cet égard, la DARES a précisé que les contrôles n'ont pas lieu d'un trimestre à l'autre, mais par rapport au même trimestre de l'année précédente.

Il convient aussi de garder à l'esprit qu'il existait toujours un délai entre le moment où les accords étaient signés et les embauches effectivement réalisées.

**Plus fondamentalement, ces enquêtes n'ont pas été systématiquement doublées d'enquêtes spécifiques menées ponctuellement auprès des entreprises, permettant d'en confirmer ou d'en compléter les principaux résultats.**

Il faut encore souligner que l'évaluation des dispositifs défensifs de la loi de Robien et de la loi Aubry I s'est heurtée aux difficultés consistant à

distinguer entre ce qui tenait aux trajectoires d'emplois, et ce qui tenait au plan social. Il est extrêmement difficile, en effet, d'obtenir des informations relatives à l'existence ou non d'un plan social dans une entreprise et, plus encore, sur le risque éventuel de mise en place d'un tel plan. Finalement, ainsi que l'a précisé la directrice de la DARES devant la mission, les résultats concernant ces dispositifs ont été considérés comme négligeables.

**Enfin, les entreprises de 10 à 99 salariés « tournent » dans l'enquête, et n'offrent pas un cadre stable toujours suffisant, de l'avis de certains statisticiens, à la réalisation des études**, même s'il est vrai qu'en principe, une même entreprise doit rester 16 trimestres consécutifs dans l'échantillon.

**Autant de caractéristiques de ces études qui, sans remettre en question leur sérieux, en font aussi la singularité.** Néanmoins, il faut bien admettre que ces premières limites, techniques, ne portent pas atteinte de manière majeure à la robustesse des résultats ainsi obtenus. Pour la fourniture d'un nombre important de paramètres, ce sont en effet ces études qui, aujourd'hui, de l'avis général, constituent la source la plus régulière et la plus fiable d'informations, qu'il s'agisse de mesure du temps de travail, d'évolution de la nature des emplois ou d'évolution des salaires.

Mais **d'autres difficultés sont plus importantes.** Elles renvoient à la fois au **principe même de généralisation mis en œuvre dans le passage à l'analyse macroéconomique** et à ce que les statisticiens appellent des « **biais de sélection** ».

Ainsi que l'ont relevé certains économistes<sup>1</sup>, en effet, pour des raisons techniques, l'étude microéconomique n'a pu se poursuivre au-delà de 2001 – la constitution d'échantillons d'entreprises restées à 39 heures devenant impossible. Dès lors, une certaine généralisation a été effectuée, appliquée à l'ensemble des entreprises passées aux 35 heures, pour que puisse être déduit un niveau d'emploi global. Elle a permis l'obtention de chiffres jusqu'en 2003. Or cette généralisation, conduite de manière minutieuse, et complétée par une étude de nature microéconomique qui en confortait les résultats, ne peut pour autant échapper aux critiques qui affectent toute opération de cette nature : l'évaluation microéconomique n'a concerné qu'une partie des établissements ; la méthode de neutralisation des effets de taille et de secteur semble insuffisante ; plus encore, certains biais de sélection ont été ignorés.

L'analyse du premier biais de sélection consiste à prendre en

---

<sup>1</sup> Michel Didier et Michel Martinez, « *Et si on avait baissé les charges sans faire les 35 heures ?* », Revue de Rexecode (n° 81-82, 4<sup>ème</sup> trimestre 2003-1<sup>er</sup> trimestre 2004).

considération la préoccupation suivante : **que seraient devenues les entreprises passées aux 35 heures si elles n'étaient pas passées aux 35 heures ?**

Il convient ainsi de tenir compte, notamment, de la dynamique antérieure de l'emploi d'une entreprise. Celle-ci dispose d'un certain nombre de potentialités, et ces potentialités auraient pu conduire à des **créations d'emplois même en l'absence de réduction du temps de travail**. Aussi, un certain nombre des emplois créés à l'occasion du passage à 35 heures l'aurait été de toute façon. Ce phénomène recouvre partiellement celui dénommé « **effets d'aubaine** », **selon lesquels les entreprises anticipent, sous l'effet de l'incitation que représentent les allègements, les embauches.**

Ces effets, dont l'ampleur est certes difficile à apprécier, ne peuvent être occultés. Comme l'a affirmé, par exemple, M. Daniel Croquette, délégué général de l'Association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel, « (...) *les emplois créés après la mise en place des 35 heures l'auraient été de toute façon. Je sais bien que certaines entreprises, qui avaient besoin de créer des emplois, ont freiné et attendu l'application des 35 heures pour les créer* ». Et M. Christian Brière, président de la même association, a rappelé alors la principale difficulté pour évaluer cet effet : « *nous n'avons aucun moyen de le prouver, car les bénéficiaires se montrent naturellement discrets. Un adhérent peut nous dire qu'il a bénéficié d'aides publiques liées à la réduction du temps de travail pour créer 400 emplois qu'il aurait de toute façon créés car son entreprise était en cours de création. Il ne viendra pas l'expliquer sur la place publique* »<sup>1</sup>.

La DARES avait tenté de corriger ce biais, dès ses premières estimations. C'était, là aussi, une garantie de sérieux de l'observation mise en œuvre, mais on peut légitimement se demander, au vu de ces témoignages, si cette prise en considération était suffisante.

Plus encore, ainsi que l'ont confirmé les services statistiques de l'INSEE, la prise en compte d'une multiplicité de facteurs objectifs caractérisant les entreprises passées aux 35 heures – au-delà des effets de taille et de secteur – ne conduirait pas à une modification substantielle des résultats obtenus. Une étude avait été conduite sur les effets de la loi de Robien, qui visait à prendre en compte les caractéristiques supplémentaires que constituent la productivité du capital, la productivité du travail, le coût du travail ou la rentabilité financière. Il s'est avéré que l'intégration de ces éléments nouveaux n'était pas de nature à transformer de manière

---

<sup>1</sup> Audition du 11 décembre 2003.

importante les résultats.

En revanche, un deuxième biais pouvait avoir une influence beaucoup plus grande sur ces derniers. Contrairement au premier biais, il n'est apparu que progressivement, au fil des enquêtes. Son analyse consiste à prendre en compte les réponses à la question suivante : **que seraient devenues les entreprises restées à 39 heures si elles étaient passées à 35 heures ?**

En effet, toutes les entreprises n'étaient pas, d'une certaine façon, égales face aux 35 heures. Ainsi que l'a rappelé le directeur général de l'INSEE lors de son audition<sup>1</sup>, la DARES n'a pas pris en compte les effets d'auto-sélection, à savoir le fait que les entreprises entrées dans le dispositif n'étaient pas n'importe quelles entreprises. Si elles avaient décidé d'appliquer ce dispositif, c'était pour un certain nombre de raisons qui n'étaient pas neutres : **les entreprises « [avaient fait] leurs calculs »**. Sachant qu'à terme, les allègements étaient prévus pour être pérennes, les entreprises « les mieux armées » préféraient entrer au plus tôt, et dans les meilleures conditions, dans le processus. Ou, *a contrario*, celles pour lesquelles les aides ne représentaient pas un grand avantage, en terme d'évolution de la productivité, par exemple, n'étaient pas pressées d'en bénéficier.

M. Jean-Michel Charpin a rappelé à cette occasion que le statisticien M. Bruno Crépon réalisait actuellement une étude sur cette question, mais les résultats n'en sont, à ce jour, pas encore connus.

En particulier, certaines caractéristiques, dites inobservables, peuvent être très difficiles à détecter, dans la mesure où elles sont spécifiques à chacune des entreprises, pouvant affecter les unes et les autres de manières très diverses. **La capacité à se réorganiser ou à mettre en œuvre la modulation peut dépendre d'un nombre de facteurs considérable** : l'organisation préexistante de l'entreprise ou la personnalité de l'employeur par exemple. Les entreprises restées aux 39 heures avaient donc peut-être de très bonnes raisons de le faire, et le passage aux 35 heures n'aurait pas permis des créations d'emplois à un niveau équivalent pour elles. Il aurait dès lors été très hasardeux de vouloir se livrer à une extrapolation des résultats en termes d'emplois des entreprises passées aux 35 heures sur les entreprises restées aux 39 heures – extrapolation qui n'a du reste pas été effectuée par la DARES.

Ces effets font l'objet d'études approfondies par les services de

---

<sup>1</sup> Audition du 12 novembre 2003.

l'INSEE – preuve qu'ils ne sont pas, à tout le moins, négligeables, même si aucun résultat quantifié n'a pu être établi jusqu'ici. Une chose est sûre : il est extrêmement difficile de déterminer ces biais, et plus difficile encore de les corriger. Mais les études en cours sont particulièrement robustes, puisque l'INSEE dispose, pour les réaliser, des fichiers des comptes de la quasi-totalité des entreprises de France, soit environ 600 000 entreprises.

L'étude de l'évolution de la productivité constitue l'un des moyens permettant d'appréhender ces effets, car cette « variable instrumentale » est commode à utiliser. Là encore, des travaux sont en cours à l'INSEE<sup>1</sup>. Ils consistent à s'interroger sur les pertes de productivité qu'auraient vraisemblablement subies les entreprises restées aux 39 heures si elles étaient passées à 35 heures, pertes à même d'avoir des répercussions négatives sur l'ensemble de l'économie.

**Mais plus encore, au-delà de ces limites au sens strict, le doute plane sur certaines hypothèses qui sous-tendent ces travaux.**

**La généralisation** qui permet d'obtenir des résultats sur les créations d'emplois pour les dispositifs Aubry I et Aubry II **repose sur l'hypothèse selon laquelle les gains de productivité réalisés par les entreprises relevant de chacune des deux lois seraient similaires.** Cette première hypothèse demanderait à être confirmée, puisqu'aucune étude de fond n'a été réalisée sur cette question.

Mais elle se double également d'une **incertitude sur l'impact de la réduction du temps de travail sur le niveau de la production.** Interrogés par le rapporteur, les services de la DARES ont ainsi précisé : *« le passage des effets nets estimés sur les entreprises à 35 heures aux effets nets macroéconomiques revient à supposer que la réduction du temps de travail n'a pas affecté la compétitivité des entreprises restées à 39 heures, ni négativement, ni positivement par rapport aux entreprises ayant réduit leur durée du travail. On retrouve ici l'importance de l'hypothèse de neutralité de la réduction du temps de travail sur la production ».*

Sans doute la DARES elle-même souligne-t-elle qu'en l'absence d'informations quantitatives, un certain nombre d'informations qualitatives laissent à penser que les réorganisations ont été suffisantes pour permettre le maintien de la durée d'utilisation des équipements, ainsi que le niveau de

---

<sup>1</sup> Il faut bien garder à l'esprit que la DARES n'a pas produit d'étude directe de ces effets de productivité – élément pourtant majeur pour l'appréciation du passage à l'évaluation macroéconomique –, car sa source principale, l'enquête ACEMO, ne lui fournissait pas de données permettant de comparer la productivité entre entreprises passées à 35 heures ou restées à 39 heures.

production<sup>1</sup>. Mais c'est pour ajouter également que l'hypothèse de neutralité de la réduction du temps de travail sur la production doit encore être validée.

D'autres hypothèses enfin restent à vérifier – elles pourraient avoir une importance considérable. Qu'en a-t-il été, par exemple, de l'**évolution de l'allocation des ressources** ? Celle-ci, réalisée imparfaitement lors du passage aux 35 heures, a pu entraîner la **destruction d'un certain nombre d'emplois** – ou, au moins, l'absence de création de certains de ces emplois. Effet caché des 35 heures ? Là encore, les analyses font défaut.

Mais un certain nombre de témoignages recueillis par la mission conduisent à s'interroger. Selon M. Alain Dupont, président-directeur général de l'entreprise Colas, par exemple : « (...) *je ne suis pas du tout certain d'avoir embauché plus d'ouvriers. Je suis même certain du contraire. (...) Dans mon groupe, je peux dire que le soi-disant partage du travail ne s'est pas vérifié* »<sup>2</sup>. Ou encore, le secrétaire général et directeur des ressources humaines du groupe Renault, M. Michel de Virville : « *les effectifs n'ont pratiquement pas varié [entre 1999 et 2002], preuve que les gains de productivité, qui continuent à être réalisés de façon régulière année après année, ont totalement effacé cet accroissement de 2 100 personnes sur une période de trois ans. En clair, la productivité a absorbé l'effet instantané de la réduction du temps de travail* »<sup>3</sup>. Autre exemple concordant, l'expérience relatée par M. Christian Brière, président de l'Association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel : « *les effets des 35 heures sur l'emploi sont, selon nos membres, directeurs des ressources humaines d'entreprises comptant 300 à 300 000 personnes, limités en France (...). Nous n'avons pas vu ces emplois créés* »<sup>4</sup>. Face à l'ensemble de ces avis, il est difficile de ne pas, au moins, s'interroger sur la validité des études émanant de la DARES.

**Au total, c'est sur une mise en cause presque mécanique que débouchent les travaux de la mission. La DARES est une source pour ainsi dire unique. Sa directrice l'a elle-même regretté devant la mission. Quel que soit le sérieux de ses travaux, des limites l'affectent – comme elles pourraient affecter toute autre étude. Or l'élément capital que représente l'évaluation du nombre d'emplois créés par la réduction du temps de travail, aux plans tant scientifique – la nécessité de procéder à**

---

<sup>1</sup> Six établissements sur dix ont déclaré avoir maintenu inchangée leur amplitude d'ouverture, deux sur dix l'avoir augmentée, deux sur dix l'avoir diminuée. Quant à la durée d'utilisation des équipements, sept établissements sur dix ont déclaré l'avoir maintenue, deux sur dix l'avoir augmentée (enquête PASSAGE).

<sup>2</sup> Audition du 3 mars 2004.

<sup>3</sup> Audition du 18 décembre 2003.

<sup>4</sup> Audition du 11 décembre 2003.

**l'évaluation d'un dispositif mis en œuvre – que politique conduit nécessairement à déplorer que d'autres analyses ne viennent, davantage, alimenter le débat.**

## **2.— La difficulté à faire apparaître d'autres instances d'évaluation**

Le problème principal de l'évaluation des lois sur la réduction du temps de travail, plus encore que les limites, pourtant non négligeables, qui affectent la principale évaluation existante, c'est bien l'unicité de la source. La majeure partie des interlocuteurs de la mission s'est rejointe sur cette question, à commencer par la DARES elle-même. Mme Annie Fouquet a en effet commencé l'audition par ces mots : « *vous avez indiqué que la DARES était une source quasiment unique d'information, ce qui est exact. Parfois, je le regrette moi-même, parce qu'avec l'apport d'autres instituts, le débat aurait été plus riche et plus fourni* ». Et elle a clos son intervention liminaire en insistant : « *au-delà de ces chiffres et de ces analyses, je répéterai en conclusion que la DARES a beaucoup regretté d'être en première ligne pour ces estimations des effets sur l'emploi. Le travail doit continuer, des études sont en cours. Des appels d'offre, passés auprès d'un certain nombre de chercheurs, n'ont pas porté leurs fruits, parce que la conjoncture, budgétaire cette fois-ci, n'a pas permis d'aller au bout de la démarche* »<sup>1</sup>.

Le directeur des relations du travail au ministère du travail, M. Jean-Denis Combrexelle, a lui aussi regretté que des laboratoires universitaires ne se soient pas davantage saisis de ce thème<sup>2</sup>. Avis partagé par le directeur de la Prévision : « *de mon point de vue, il est anormal que, dans ce pays, un nombre plus important de laboratoires universitaires ne se soit pas emparé du sujet, en signant des conventions : il est possible de le faire avec la DARES et l'INSEE. En utilisant les bases statistiques, ces laboratoires ont ensuite la possibilité de reproduire les mêmes études. C'est dommage* »<sup>3</sup>.

Dès lors, **il est regrettable que la question de l'évaluation des conséquences des 35 heures n'ait pas été davantage anticipée par les lois Aubry**. L'idéal aurait été d'inclure, au sein même du dispositif législatif, comme cela a été fait par le passé, par exemple dans la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, une procédure d'évaluation qui lui aurait été propre.

---

<sup>1</sup> Audition du 27 novembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 12 novembre 2003.

<sup>3</sup> Audition du 19 novembre 2003.

Sans doute d'autres estimations existent-elles.

Comme l'a indiqué la DARES, **certains laboratoires universitaires** ont utilisé des données fournies par celle-ci pour mener leurs propres études. C'est le cas du laboratoire d'économie appliquée de l'INRA, qui travaille sur les enquêtes ACEMO, ou encore du groupe d'analyse et de théorie économique de l'université de Lyon II, qui mène des travaux sur certaines études ponctuelles menées par la DARES. Etudes complémentaires, oui. Palliatif à l'unicité de la source, pas véritablement.

De plus, M. Michel Didier est venu présenter à la mission les résultats de **l'estimation effectuée par l'institut Rexecode**, qui évalue, par comparaison avec l'évolution de l'emploi dans les autres pays européens, les effets de la réduction du temps de travail à environ **150 000 emplois**. En comparant l'évolution du taux de chômage en France et dans la zone euro entre 1990 et 2005, il constate que ces deux taux connaissent une évolution parallèle frappante, à ceci près que la baisse du taux de chômage en France a été plus rapide à partir de 1999. Ce « décrochage » de la courbe du taux de chômage en France témoigne d'une spécificité, qui peut avoir plusieurs causes. Mais, même si l'on impute la totalité de cette différence à la réduction du temps de travail, on obtient une baisse du taux de chômage de l'ordre de 0,5 point, ce qui représente entre 100 000 et 150 000 emplois. Selon M. Michel Didier, « *c'est donc le gain maximal en emplois qui (...) semble pouvoir être imputé à la baisse de la durée du travail* »<sup>1</sup>.

Par ailleurs, M. Patrick Artus et Mme Laure Maillard, pour le compte de CDC-Ixis<sup>2</sup>, ont procédé, à l'automne 2003, à une **estimation fondée sur l'analyse macroéconomique**, qui conduit à évaluer ce nombre à **300 000 ou 400 000 emplois créés**. Ce résultat se fonde sur une observation macroéconomique à la fois de la réduction de la durée effective du travail en France, ainsi que de l'accroissement de la productivité horaire et de la réduction de la productivité par tête. Les auteurs analysent ainsi la politique de réduction du temps de travail comme une politique budgétaire de court terme, qui vise à la création d'emplois de façon contracyclique, et présente la caractéristique d'avoir un certain coût.

Ces deux dernières études n'ont pas, à l'évidence, le caractère systématique de la démarche de la DARES. Faits stylisés reconnus comme

---

<sup>1</sup> Audition du 12 novembre 2003.

<sup>2</sup> Patrick Artus et Laure Maillard, « *Un essai d'analyse sans a priori des effets des 35 heures en France* », CDC IXIS, Flash (n° 276, 31 octobre 2003).

tels par les économistes, ils possèdent néanmoins une valeur stimulante, qui montre bien, s'il était encore nécessaire, l'urgence de la réalisation d'études fondamentales complémentaires, qui débarrassent la DARES de ce statut encombrant de source unique.

Aussi est-il inexact de sous-entendre, comme l'a fait devant la mission Mme Martine Aubry<sup>1</sup>, qu'il existe plusieurs sources. Certes, la DARES a elle-même procédé à des études de différentes natures – les « enquêtes » dont a parlé l'ancienne ministre. Sans doute, ses travaux, comme l'a indiqué le directeur général de l'INSEE lui-même, ont-ils été repris par certains organismes, au premier rang desquels l'INSEE, qui s'est fondé sur les chiffres de la DARES pour ses estimations des *Données sociales*, des *Notes de conjoncture* ou encore du *Portrait social*. Il est en tout état de cause inexact de considérer l'INSEE comme une source en soi s'agissant de cette évaluation, et de présenter ses enquêtes comme des analyses qui lui sont propres – alors qu'en fait, il utilise, bien légitimement, les chiffres de la DARES.

Il faut une fois encore reprendre ici les termes mêmes figurant dans les éléments de réponse communiqués par la DARES à la mission : « (...) *il aurait été particulièrement enrichissant que d'autres institutions et les laboratoires universitaires se saisissent du projet et proposent leurs propres évaluations ex post. (...) L'évaluation des politiques publiques, notamment lorsqu'il s'agit d'un dispositif complexe et largement diffusé, est en effet particulièrement difficile et c'est donc de la multiplication des hypothèses et des résultats que peut se dégager un socle de conclusions cohérentes et convergentes à partir de démarches différentes* ».

### 3.— Des propositions : améliorer l'accès aux données publiques ; l'organisation de « conférences de consensus »

Une fois déploré le manque d'études, encore convient-il de s'interroger sur les raisons de ce manque, et les moyens d'y remédier.

Selon M. Jean-Paul Fitoussi, l'un des moyens d'encourager les chercheurs à se passionner pour les travaux d'évaluation *ex post* consiste à **organiser des conférences d'évaluation**, sur le modèle des conférences de consensus en médecine. Ces conférences réunissent l'ensemble des personnes qui ont travaillé sur un sujet, et visent à évaluer les mesures effectivement réalisées. C'est ainsi, a précisé M. Fitoussi, qu'ont été estimées la baisse du coût du travail non qualifié et la prime pour l'emploi – mais une telle étude est plus difficile à effectuer pour la réduction du

---

<sup>1</sup> Audition du 4 février 2004 : « pour ma part, j'ai essayé de citer beaucoup d'autres sources que celles de la DARES ».

temps de travail. Il reste que l'OFCE doit organiser une conférence de cette nature dans le courant de l'année 2004<sup>1</sup>. L'organisation d'une telle conférence de consensus sur la question de l'évaluation des effets macroéconomiques de la réduction du temps de travail donnerait la **possibilité à la fois de confronter et de susciter les études** sur cette question. Ces propositions seraient ainsi peut-être l'occasion de donner un souffle nouveau aux dispositifs publics d'évaluation.

Une autre raison permettant d'expliquer le faible nombre d'études réalisées, évoquée par M. Jean-Paul Fitoussi également, est liée à la **difficulté pour les chercheurs d'accéder aux données brutes** – souvent encore entourées par le secret. M. Fitoussi a déploré n'avoir pas pu avoir accès, une fois les recherches communes à celles de la DARES achevées, à un certain nombre de fichiers. Or l'OFCE, a-t-il précisé, aurait souhaité refaire certaines études, à partir des mêmes données, pour vérifier des résultats qui lui paraissait peu crédibles, concernant en particulier des créations d'emplois. Cette demande n'a pas été satisfaite. M. Fitoussi est allé jusqu'à considérer qu'*« il serait souhaitable que la représentation nationale intervienne solennellement pour que des institutions, caractérisées par leur rigueur d'analyse, puissent accéder à un certain nombre de données »*.

Il a été rejoint sur ce point par l'économiste Jean Pisani-Ferry<sup>2</sup>. Celui-ci a voulu mettre l'accent, lors de son audition, sur l'apport que constituaient les études réalisées par la DARES, fondées sur des données individuelles d'entreprises, et non des séries agrégées – méthodologies qui *« n'étaient pas employées il y a une dizaine d'années »*. Mais il a également souhaité que la recherche aille plus loin encore, *« vers une situation dans laquelle les expertises contradictoires puissent être fondées sur la même qualité de données et de méthodologie »*.

Sans doute conviendrait-il en effet, à l'avenir, de mettre à la disposition des chercheurs de manière plus aisée et plus rapide ce type de données.

Par ailleurs, M. Jean Pisani-Ferry a regretté que la France n'ait pas l'habitude de procéder à des **expérimentations régionales** avant de mettre en œuvre des politiques nationales, et souhaité que la mise en place des politiques publiques soit précédée de phases d'expérimentations.

Ces propositions constituent aujourd'hui le minimum de ce qu'il convient de réaliser afin de **sortir de l'impasse dans laquelle se trouve**

---

<sup>1</sup> Audition du 3 décembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 28 janvier 2004.

**actuellement l'évaluation des effets en emplois de la réduction du temps de travail** et, partant, celle du coût net du passage aux 35 heures, même si cette question de l'évaluation trouverait aussi à s'appliquer à l'ensemble des autres effets macroéconomiques de ce processus.

### **III.— L'ECONOMIE FRANÇAISE PEUT-ELLE REELLEMENT SUPPORTER LES 35 HEURES ?**

Ainsi que l'a rappelé M. John Martin, directeur du département emploi, travail et affaires sociales de l'OCDE, il existe bien une « *exception française en matière de politique de réduction collective du temps de travail* ». Exception quantitative, au regard de la diminution des durées de travail en France par rapport aux autres pays, ou en termes d'évolution du niveau de la productivité. Exception qualitative, par la manière, autoritaire et législative, selon laquelle la réduction a été imposée, ou encore par la logique offensive selon laquelle la politique de l'emploi a été menée<sup>1</sup>. Toute la question est donc de savoir si cette exception économique est justifiée ou non, au regard des principaux effets macroéconomiques de ces lois.

Or, il s'avère que, si les effets directs en emplois avaient été identifiés clairement comme objectif pour les modèles macroéconomiques établis dans le cadre de la réduction du temps de travail, il en allait en peu différemment d'effets plus indirects du processus de réduction du temps de travail, voisins, voire concomitants, des effets potentiels sur l'emploi. Nombreuses sont les personnes auditionnées à avoir déploré la difficulté à appréhender, dès l'origine, les effets du passage aux 35 heures sur l'évolution, à terme, de la croissance de l'économie française, ainsi que sur la compétitivité des entreprises ou l'attractivité du territoire français et les phénomènes de délocalisation.

#### **A.— LA MISE EN CAUSE DES CAPACITES DE CROISSANCE DE L'ECONOMIE FRANÇAISE**

Pour de nombreux économistes, la réduction du temps de travail ampute mécaniquement les capacités de croissance de l'économie française. Par des analyses multiples, nombreux sont ceux qui ont mis en évidence ce risque, que le bon sens laisse déjà entrevoir. La croissance de l'économie résulte d'un certain nombre de facteurs, tels le travail, l'évolution des coûts, le capital ou encore l'innovation, ainsi que l'a montré encore récemment l'économiste M. Gilles Saint-Paul<sup>2</sup> : « *les trois principaux déterminants du*

---

<sup>1</sup> Audition du 22 janvier 2004.

<sup>2</sup> Gilles Saint-Paul, professeur à l'université de Toulouse I, « *Le déclin économique de la*

*PIB sont : 1) le travail, c'est-à-dire la proportion de gens qui travaillent et le nombre d'heures qu'ils travaillent : plus ces indicateurs sont élevés, plus la quantité de biens produite par tête est élevée ; 2) le capital, c'est-à-dire les machines, les véhicules, l'immobilier, etc... : plus le stock de capital est élevé, plus la quantité produite est élevée ; 3) la technique, qui détermine l'efficacité de l'économie, c'est-à-dire la quantité produite à travail et capital donnés (...) ».*

Il est donc difficile en effet d'imaginer que restreindre l'un de ces facteurs – en l'occurrence, le travail – n'affecterait pas négativement la croissance globale : « *les macroéconomistes ont développé des techniques comptables permettant de décomposer la performance de croissance d'une économie en la contribution de chacun de ces facteurs. Clairement, on expliquera le déclin différemment suivant que l'un ou l'autre de ces facteurs domine<sup>1</sup>* ». Or précisément, l'évolution française de la durée du travail est aujourd'hui en question. Elle constitue une exception, dont les effets sur l'évolution de la productivité et de la croissance à long terme sont à craindre.

### **1.— L'exception française en matière de réduction du temps de travail : la diminution du nombre des heures travaillées**

Ainsi que l'a fait observer le directeur du département emploi, travail et affaires sociales de l'OCDE, M. John Martin, devant la mission<sup>2</sup>, la durée du travail baisse en tendance dans la plupart des pays de l'OCDE depuis les années 1970. Ce phénomène est lié à la fois à la réalisation de gains de productivité et au développement de l'emploi à temps partiel.

**Mais, alors que ce phénomène de diminution du temps de travail s'est ralenti dans la plupart des pays de l'OCDE à partir des années 1980, en France, il s'est poursuivi au-delà :** cela s'explique aisément, pour la période 1996-2002, par le développement des politiques de réduction du temps de travail.

**Aujourd'hui, si l'on excepte l'Allemagne, la Norvège et les Pays-Bas, la France est le pays de l'OCDE où le nombre d'heures travaillées par personne employée est le plus faible.** Ainsi que le rappelle une étude de l'OCDE, réalisée à l'appui de l'audition de M. John Martin, « *alors qu'au début des années 1970, le nombre annuel d'heures travaillées par actif occupé était en France sensiblement identique à celui des autres pays*

---

France », Commentaire (n° 104, hiver 2003-2004).

<sup>1</sup> Gilles Saint-Paul, op. cit.

<sup>2</sup> Audition du 22 janvier 2004.

*de l'OCDE (à quelques exceptions près), il est aujourd'hui très en deçà de la moyenne (de 15 % environ). Le nombre d'heures travaillées en France est par exemple inférieur de près de 7 % à la moyenne des pays de l'Union européenne ».*

**HEURES TRAVAILLEES PAR ACTIF OCCUPE :**  
NIVEAUX ET TAUX DE CROISSANCE ANNUELS MOYENS SUR LA PERIODE 1970-2002

	1970	2002	1970-1980	1980-1990	1990-2002	1996-2002
Allemagne	1 931	1 444	- 1,06	- 0,83	- 0,84	- 0,65
Australie	1 912	1 824	- 0,18	- 0,06	- 0,19	- 0,35
Belgique	1 893	1 559	- 0,98	- 0,23	- 0,61	- 0,34
Canada	1 925	1 778	- 0,66	- 0,08	- 0,05	- 0,06
Danemark	1 908	1 499	- 1,45	- 1,00	0,04	- 0,03
Espagne	2 138	1 807	- 0,64	- 0,93	- 0,08	- 0,03
Etat-Unis	1 821	1 724	- 0,47	- 0,03	- 0,03	- 0,06
Finlande	1 878	1 686	- 0,17	- 0,46	- 0,37	- 0,98
<b>France</b>	<b>1 912</b>	<b>1 459</b>	<b>- 0,87</b>	<b>- 0,79</b>	<b>- 0,86</b>	<b>- 1,23</b>
Irlande	2 150	1 668	- 0,95	- 0,18	- 1,17	- 1,57
Italie	1 891	1 619	- 0,95	- 0,26	- 0,28	- 0,20
Japon	2 243	1 798	- 0,56	- 0,43	- 1,01	- 0,85
Corée	—	2 410	—	- 0,67	- 0,35	- 0,39
Nouvelle-Zélande	1 908	1 816	- 0,19	- 0,28	- 0,02	- 0,20
Norvège	1 784	1 342	- 1,64	- 0,54	- 0,54	- 0,79
Pays-Bas	1 769	1 340	- 1,45	- 0,61	- 0,58	- 0,60
Royaume-Uni	1 939	1 707	- 0,91	- 0,01	- 0,29	- 0,30
Suède	1 712	1 581	- 1,28	0,29	0,17	- 0,43
Union européenne	1 929	1 567	- 0,96	- 0,52	- 0,49	- 0,48
Océanie	1 912	1 822	- 0,18	- 0,10	- 0,16	- 0,32
Amérique du Nord	1 830	1 729	- 0,49	- 0,04	- 0,03	- 0,06
Asie	—	1 953	—	- 0,42	- 0,75	- 0,63
OCDE	1 954	1 717	- 0,53	- 0,31	- 0,38	- 0,40

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

C'est donc **autant le niveau que l'évolution du nombre d'heures travaillées par actif occupé qui est faible en France**, comparativement aux autres pays de l'OCDE. Encore convient-il d'observer que les statistiques internationales intègrent le travail à temps partiel, particulièrement développé dans les trois pays précités.

Ces chiffres recourent les estimations communiquées par la direction des relations économiques extérieures (DREE) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au rapporteur, qui, se fondant sur un rapport de la fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, a mis en évidence le fait que la France se place au dernier rang des pays européens s'agissant de l'horaire hebdomadaire du travail, ainsi que le montre le tableau ci-après :

Pays	Horaire hebdomadaire
Grèce	40
Irlande	39
Belgique	39
Finlande	39,3
Suède	38,8
Portugal	39
Espagne	38,5
Luxembourg	39
Autriche	38,5
Norvège	37,5
Royaume-Uni	37,2
Italie	38
Allemagne	37,7
Danemark	37
Pays-Bas	37
France	35,7
Moyenne	38,5

Source : Rapport de la fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail - 2003

Plus encore, si l'on pousse, ainsi que le fait M. Gilles Saint-Paul, le raisonnement plus loin, en comparant l'évolution de la durée du travail avec celle de l'emploi, il s'avère que « *sur la période 1980-2000, le nombre total d'heures travaillées rapporté à la population en âge de travailler a baissé de 16 % en France, qui a la performance la plus mauvaise avec l'Allemagne. De plus, entre 2000 et 2001, le nombre d'heures travaillées par employé devait encore baisser de près de 4 % sous l'effet de la loi sur les 35 heures, ce qui implique une baisse du nombre total d'heures travaillées de plus de 3 % (...)* »<sup>1</sup>.

Cette tendance à la réduction du temps de travail a une incidence directe sur l'évolution de la productivité.

**2.— L'exception française en matière de productivité : les gains réalisés en termes de productivité horaire n'ont pu qu'imparfaitement compenser la baisse du nombre d'heures travaillées par tête**

**L'évolution de la durée du travail n'est certes pas le seul facteur ayant une incidence sur l'évolution de la productivité.** Si les Etats-Unis connaissent aujourd'hui des gains de productivité considérables, c'est, en grande partie, en raison de l'intégration des nouvelles technologies

---

<sup>1</sup> M. Gilles Saint-Paul ajoute même : « Cette évolution est à comparer avec celle des Etats-Unis, dont le taux d'emploi augmente de près de 10 points entre 1980 et 2000, tandis que la durée du travail reste à peu près constante. L'écart entre la France et les Etats-Unis en termes d'heures travaillées s'est donc creusé de près de trente points sur cette période, ce qui à lui seul est plus que suffisant pour expliquer le recul de la France par rapport aux Etats-Unis en termes de PIB par tête ».

de l'information et de la communication (dites NTIC). En Europe, cette intégration est encore à réaliser. De plus, certains autres éléments que l'évolution de la durée du travail ont pu avoir une influence sur l'évolution du niveau de la productivité en France, par exemple les mesures consistant à baisser les charges pesant sur l'emploi peu qualifié, donc à favoriser ce type d'emplois, par définition d'un niveau de productivité assez faible.

Il est néanmoins avéré que les variations de la durée moyenne du travail ont une influence positive et significative sur le taux de croissance de la productivité du travail. Les économistes s'accordent aujourd'hui à reconnaître qu'**une hausse de la durée du travail entraîne naturellement une augmentation de la productivité par salarié**, ou par tête. Ces résultats, rappelés dans une récente étude de la Banque de France, aux termes de laquelle « *les variations de la durée moyenne du travail ont une influence positive et significative sur le taux de croissance de la productivité du travail* », sont, notamment, conformes aux estimations d'Edmond Malinvaud (1973)<sup>1</sup>.

**C'est pourquoi l'exception française en termes de temps de travail est aussi devenue une exception en termes de productivité : à l'occasion de la réduction du temps de travail, la baisse du nombre des heures travaillées par personne employée a eu une incidence directe sur le niveau de la productivité par tête, dont la progression, sur la période 1996-2002, a été moindre que par le passé.**

Sans doute, au cours de la même période, l'évolution de la productivité du travail horaire a-t-elle, en revanche, été positive en France, de manière particulièrement sensible par rapport aux autres pays européens. A l'exception de l'Irlande, la France est en effet le seul pays à avoir enregistré une progression de la productivité horaire sur la période 1995-2002, en lien avec l'effet de la réduction du temps de travail, mais aussi un taux d'emploi relativement faible s'agissant des salariés les moins productifs – les moins de 25 ans et plus de 55 ans.

Elle a, de ce fait, poursuivi le processus de rattrapage des Etats-Unis, en avance en matière de productivité depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, qui s'était interrompu au milieu des années 1990 : « *le niveau élevé (relativement aux Etats-Unis) de la productivité horaire dans plusieurs pays d'Europe continentale, dont la France, est sans doute lié au fait que la durée du travail y est plus courte et l'emploi plus concentré sur*

---

<sup>1</sup> Nicolas Belorgey, Rémy Lecat et Tristan-Pierre Maury, « *Déterminants de la productivité par employé : une évaluation empirique en données de panel* », Bulletin de la Banque de France (n° 121, janvier 2004).

*les travailleurs les plus productifs»<sup>1</sup>.*

Mais dans le cas français, ainsi que l'a démontré M. John Martin lors de son audition<sup>2</sup>, **les gains de productivité horaire, réels, n'ont pas été entièrement suffisants pour compenser la baisse du nombre d'heures travaillées par personne.** Finalement, au total, les gains de productivité par actif occupé ont en moyenne été plus faibles sur la période 1996-2002 que par le passé : sur cette période, ils atteignent un taux de croissance annuel moyen de 1,06 %, alors que celui-ci s'élevait à 1,13 % sur la période précédente (1990-1996). De plus, sur la période 1996-2002, la France a connu une évolution de la productivité par tête (+ 1,06 %) sensiblement inférieure à celle d'un certain nombre de pays, au rang desquels le Japon (+ 1,13 %) et, surtout, le Royaume-Uni (+ 1,57 %) – même s'il est vrai que ce taux est supérieur à celui de la moyenne des pays de l'Union européenne. En outre, l'écart recommence à se creuser avec les Etats-Unis, dont l'évolution de la productivité par tête s'est accrue plus vite (+ 1,36 % de 1990 à 1996 et + 1,93 % de 1996 à 2003) que celle de la France.

**Le tableau ci-après met bien en évidence ce qui, là aussi, constitue une bien regrettable exception française.**

---

<sup>1</sup> Gilbert Cette et Marc-Olivier Strauss-Kahn, « *Productivité horaire et PIB par tête aux Etats-Unis et en France – Comparaisons et recommandations* », Bulletin de la Banque de France (n° 120, décembre 2003).

<sup>2</sup> Audition du 22 janvier 2004.

TAUX DE CROISSANCE ANNUELS MOYENS DE LA PRODUCTIVITE PAR HEURE TRAVAILLEE ET PAR ACTIF OCCUPE

	Productivité par heure travaillée					Productivité par tête				
	1970-1980	1980-1990	1990-2002	1990-1996	1996-2002	1970-1980	1980-1990	1990-2002	1990-1996	1996-2002
Allemagne	3,58	2,12	2,26	2,95	1,58	2,48	1,28	1,41	1,90	0,92
Australie	1,67	1,26	2,27	2,17	2,37	1,48	1,19	2,07	2,14	2,01
Belgique	4,26	2,13	1,70	1,94	1,45	3,23	1,90	1,08	1,05	1,11
Canada	1,84	0,99	1,63	1,07	2,19	1,16	0,91	1,58	1,04	2,13
Danemark	2,84	1,97	1,75	1,79	1,71	1,34	0,95	1,79	1,91	1,68
Espagne	4,65	3,12	0,79	1,96	- 0,36	3,98	2,16	0,71	1,83	- 0,39
Etats-Unis	1,60	1,35	1,68	1,37	1,99	1,12	1,32	1,65	1,36	1,93
Finlande	2,93	2,82	2,68	2,29	3,08	2,75	2,35	2,30	2,54	2,07
<b>France</b>	<b>3,64</b>	<b>2,99</b>	<b>1,97</b>	<b>1,63</b>	<b>2,32</b>	<b>2,74</b>	<b>2,17</b>	<b>1,10</b>	<b>1,13</b>	<b>1,06</b>
Irlande	4,75	3,76	4,66	3,66	5,66	3,76	3,57	3,44	2,87	4,01
Italie	4,04	2,10	1,75	2,78	0,72	3,06	1,83	1,46	2,41	0,52
Japon	4,27	3,59	2,15	2,31	2	3,68	3,14	1,12	1,11	1,13
Corée	–	6,37	4,50	5,16	3,85	–	5,66	4,14	4,83	3,44
Nouvelle-Zélande	0,37	0,56	1,04	0,40	1,69	0,18	0,28	1,02	0,56	1,49
Norvège	4,70	2,60	2,85	3,54	2,16	2,98	2,04	2,29	3,24	1,35
Pays-Bas	4,10	1,91	1,15	1,12	1,19	2,59	1,28	0,57	0,55	0,58
Royaume-Uni	2,68	1,96	2,30	2,73	1,88	1,75	1,95	2	2,44	1,57
Suède	2,32	1,15	2,09	1,91	2,28	1,01	1,44	2,27	2,70	1,83
Union européenne <sup>(a)</sup>	3,61	2,29	1,91	2,39	1,44	2,61	1,75	1,41	1,88	0,95
Océanie <sup>(a)</sup>	1,46	1,16	2,08	1,88	2,28	1,27	1,06	1,92	1,88	1,95
Amérique du Nord <sup>(a)</sup>	1,61	1,32	1,68	1,35	2	1,12	1,28	1,64	1,34	1,95
Asie <sup>(a)</sup>	–	3,61	2,19	2,33	2,05	–	3,18	1,43	1,44	1,41
OCDE <sup>(a)</sup>	2,46	2,13	1,95	1,95	1,95	1,91	1,81	1,56	1,58	1,54

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

Champ : emploi total

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

De ce fait, la diminution du temps de travail, a souligné M. John Martin, a pu avoir un impact négatif sur les perspectives de croissance, comme l'atteste également la contribution écrite de l'OCDE : *« à long terme, les différents exercices de simulation mettaient en avant un risque de dégradation des finances publiques (...) et soulignaient que le dispositif de réduction du temps de travail risquait de mettre en danger le potentiel de croissance »*.

### 3.— A long terme, la mise en question de l'évolution du potentiel de croissance ainsi que de l'enrichissement de la croissance en emplois

Ces résultats incertains en termes d'évolution de la productivité ont une incidence directe sur les perspectives de croissance. C'était même l'un des points fondamentaux conditionnant la réussite de la réduction du temps de travail. Les gains de productivité étaient l'un des trois éléments, avec la modération salariale et les allègements de cotisations sociales patronales, devant permettre de compenser les surcoûts engendrés, pour les entreprises,

par le passage aux 35 heures. Leur nature revêtait d'ailleurs de ce fait dès l'origine une forme d'ambiguïté, car ils étaient présentés comme souhaitables en même temps qu'ils apparaissaient comme une conséquence inéluctable du processus. Or ce mécanisme n'a été qu'imparfaitement à l'œuvre.

*a) Une perspective de long terme : la question de l'évolution du potentiel de croissance*

Sans doute les gains de productivité horaire, associés aux allègements de charges et à une certaine modération salariale, ont-ils permis de limiter l'augmentation du coût unitaire du travail au moment où était diminué le nombre d'heures travaillées.

**Mais à long terme, de nombreuses analyses ont mis en évidence le fait que le dispositif de réduction du temps de travail devrait porter atteinte au potentiel de croissance, générant un risque supplémentaire de dégradation des finances publiques.**

La démonstration en a été apportée de manière très précise par le directeur de la Prévision<sup>1</sup>. Selon lui, si, à long terme, le coût du travail par unité produite ne doit pas augmenter, et le taux de chômage structurel ne pas être affecté, en revanche, **l'impact sur l'activité devrait être négatif**. Il a chiffré cet impact à **2 points de PIB**<sup>2</sup> : « *si le choc est totalement absorbé, et si la RTT n'a pas d'effet sur le coût salarial unitaire ni, durablement, sur la compétitivité de l'économie française, alors la RTT n'a pas d'effet non plus sur le taux de chômage structurel. Si l'on considère que nous disposons d'autres moyens de politique économique que la réduction du temps de travail pour résorber le chômage conjoncturel, la RTT n'a pas d'effet durable sur l'emploi. Seul subsiste un effet durable sur le PIB potentiel.*

*La perte représente 4,5 % de durée du travail en moyenne dans le secteur marchand, compensée par moitié par des gains de productivité horaire : soit, au total, une perte du potentiel de production de l'ordre de 2 points de PIB.*

---

<sup>1</sup> Audition du 19 novembre 2003.

<sup>2</sup> Cette perte de 2 % du potentiel de production engendre, en raison du niveau des prélèvements obligatoires, qui peut être estimé à 50 %, des pertes pour les finances publiques de l'ordre d'un point de PIB. Si l'on ajoute à ce point de PIB le point de PIB que représente, par ailleurs, le coût des allègements à horizon 2006, on obtient, sur le long terme, un coût net de 2 points de PIB.

*La conséquence est, le taux de prélèvements obligatoires étant ce qu'il est, une perte de 1 point de recettes publiques. A long terme, il faut donc ajouter au coût des allègements le manque à gagner dû à la perte de 2 points de PIB potentiel, soit un point de recettes publiques potentielles. Dans cette logique, le coût net de la RTT sur les finances publiques à long terme représente plutôt 2 points de PIB. »*

Et le directeur de la Prévision a conclu : *« il me semble qu'au final, la RTT constitue davantage un problème de finances publiques qu'un problème de coût pour les entreprises – je parle évidemment de la moyenne du secteur marchand. »*

Ce chiffrage repose sur la constatation selon laquelle la baisse du nombre d'heures travaillées n'a pu être intégralement compensée par les gains de productivité horaire induits par la réorganisation du travail. Il importe toutefois de souligner les difficultés de chiffrage des gains de productivité horaire. La DARES s'est certes livrée à un certain nombre de travaux d'observation des réorganisations effectuées à l'occasion de la réduction du temps de travail, ainsi que de l'évolution de la durée d'utilisation des équipements ou de la durée d'ouverture. Il s'agit toutefois plus d'hypothèses que d'évaluations précises. La directrice de la DARES, lors de son audition, a elle-même précisé qu'*« en ce qui concerne le calcul des gains de productivité, nous l'avons effectué par comparaison et soustraction entre la croissance de la production et celle de l'emploi »*<sup>1</sup>.

**Ces limites affectant le niveau de la croissance potentielle ont été relevées par certains économistes également.** Interrogé sur cette question par le rapporteur, M. Gilles Saint-Paul, prolongeant l'argumentation précitée, a évalué l'effet de la réduction du temps de travail sur le PIB à une perte de 3 à 6 %, par le raisonnement suivant : *« à moyen terme, le PIB par tête ne baisserait pas autant que le nombre total d'heures travaillées, parce que le capital productif par travailleur augmenterait, ce qui tendrait à augmenter la productivité de chaque heure travaillée. Mais, inversement, le rendement financier du capital productif est réduit, parce qu'il est moins utilisé. Il en résulte une baisse de l'investissement (et/ou des délocalisations) jusqu'au point où le rendement du capital productif est rétabli à son niveau antérieur, fixé par les marchés internationaux. Pour atteindre ce point, il faut que le capital productif baisse proportionnellement aux heures travaillées. On est alors dans une situation où la productivité horaire est la même qu'avant, ce qui implique que le PIB baisse en proportion des heures travaillées. »*

Certains auteurs se sont également interrogés sur le point de savoir

---

<sup>1</sup> Audition du 27 novembre 2003.

dans quelle mesure les entreprises qui avaient procédé à la réduction du temps de travail auraient pu produire davantage si elles n'avaient pas eu à absorber le choc des 35 heures, en observant les **éventuelles tensions sur les facteurs de production**. Ces études n'ont toutefois, pour le moment, abouti à aucun résultat absolument déterminant, le lien entre réduction du temps de travail et tensions sur les facteurs de production se révélant peu visible<sup>1</sup>.

Il en va autrement d'une question connexe de celle de la croissance à long terme : celle – plus qualitative – de l'enrichissement de la croissance en emplois, au sujet de laquelle bon nombre d'économistes s'interrogent.

#### *b) L'enrichissement de la croissance en emplois en question*

La question du lien entre la croissance et l'emploi a été considérée par beaucoup comme l'un des éléments centraux des discussions relatives aux effets macroéconomiques, sur l'emploi en particulier, de la réduction du temps de travail. L'enjeu du débat est le suivant : le simple effet de la croissance suffit-il à créer des emplois, auquel cas il revient par priorité aux politiques économiques de favoriser la croissance – démarche, on l'a vu, entravée par la mise en place des 35 heures ? Ou la croissance, nécessaire, doit-elle être également accompagnée de la mise en œuvre de politiques spécifiques destinées à en « enrichir » les effets, c'est-à-dire à permettre, pour un niveau de croissance donné, la création d'un nombre d'emplois plus important ? C'est cette deuxième branche de l'alternative qui a été retenue par les concepteurs des lois relatives à la réduction du temps de travail.

Le débat est loin d'être anodin. **M. Jean-Paul Fitoussi, par exemple, a indiqué qu'il « n'[avait] jamais cru que l'arithmétique pouvait tenir lieu de science économique (...). La réduction du temps de travail constitue, en principe, le processus qui accompagne l'augmentation du niveau de vie des habitants d'un pays (...). Seules les politiques de croissance peuvent favoriser le processus spontané de réduction du temps de travail »**<sup>2</sup>. Plus loin, faisant allusion aux travaux réalisés à la demande du Conseil d'analyse économique avec M. Olivier Blanchard, visant à évaluer le taux de croissance qui devait permettre de retrouver le plein emploi, il a rappelé que, selon lui, un taux de croissance d'environ 3,5 % par an, pendant cinq ans, était nécessaire en 1997 pour diminuer le taux de chômage de cinq points. Il a par ailleurs fait allusion à l'un de ses articles intitulé sans équivoque : « *Une politique de croissance combattra beaucoup plus efficacement le chômage que toute mesure d'ingénierie sociale* ». Selon lui,

---

<sup>1</sup> Marie Leclair, « Réduction du temps de travail et tensions sur les facteurs de production », *Economie et statistique* (n° 359-360, 2002).

<sup>2</sup> Audition du 3 décembre 2003.

**le débat devrait donc plutôt porter sur la manière de favoriser la croissance**, compte tenu, notamment, des contraintes de l'Union européenne.

Les analyses de M. Ernest-Antoine Seillière<sup>1</sup> ne sont pas si différentes, lorsque le président du MEDEF affirme par exemple : « **la croissance française (...) a été bridée**. La totalité des gains de productivité a été affectée à la baisse du temps de travail là où les autres l'affectaient à l'innovation, à la recherche, à l'investissement ou à la baisse des prix ». Il rejoint en cela M. Michel Didier, selon lequel « on peut se demander (...) s'il ne faudrait pas, à moyen terme, favoriser des dépenses publiques davantage porteuses d'avenir, en matière d'innovation, de recherche et de croissance »<sup>2</sup>.

Il en va un peu différemment des analyses de M. Jean Pisani-Ferry<sup>3</sup>. Pour l'auteur du rapport consacré au *Plein emploi* publié en 2000, dans le cadre des travaux du Conseil d'analyse économique, **l'enrichissement de la croissance en emplois peut être défini comme « l'inverse de la productivité par tête du travail »**. Lors de son audition, il a considéré que, dans la mesure où les concepteurs de la loi sur les **35 heures** avaient recherché, par la réduction de la durée du travail ainsi que les allègements de charges sociales, à enrichir la croissance en emplois, il s'en était suivi, mécaniquement, un ralentissement des gains de productivité par tête – ralentissement par ailleurs renforcé par l'existence d'autres facteurs exogènes.

Tout en reconnaissant que toute politique tendant à accroître de façon importante le volume d'emploi se traduit par une baisse du niveau de productivité par tête, il a mis en garde contre les effets d'une telle politique sur l'évolution salariale, ralentie actuellement : « Il peut en résulter un effet de rappel sur les salaires se traduisant, à terme, par un retour vers des augmentations de salaires plus importantes, une hausse du coût unitaire de production et, éventuellement, des tensions sur les prix ou sur le partage des revenus. » C'est-à-dire exactement l'effet proscrit par tous les théoriciens de la réduction du temps de travail... Il a conclu en considérant qu'**à moyen terme, le retour à des gains de productivité plus élevés paraissait souhaitable**, la phase d'enrichissement du contenu de la croissance en emplois ayant « fait son temps » et « atteint ses limites » : « **dans les années à venir, il faut souhaiter que les créations d'emplois puissent provenir d'une croissance plus forte plutôt que de la poursuite très ralentie de**

---

<sup>1</sup> Audition du 15 janvier 2004.

<sup>2</sup> Audition du 12 novembre 2003.

<sup>3</sup> Audition du 28 janvier 2004.

*gains de productivité, dont je ne suis pas certain qu'elle soit soutenable ».*

**Mise en cause dans son principe, la théorie de l'enrichissement de la croissance en emplois n'est pas dénuée de limites pour ce qui concerne ses effets chiffrés.** A cet égard, certaines données publiées par l'OCDE sont d'un intérêt tout particulier. Evoquées lors de leur audition tant par M. Denis Gautier-Sauvagnac que par M. Ernest-Antoine Seillière, elles consistent à mettre en parallèle l'évolution du PIB et du taux d'emploi, en France et dans la zone euro, sur la période 1997-2002. Il est frappant de constater, ainsi que le met en évidence le tableau présenté ci-après, qu'**en France, alors que la variation du PIB annuelle moyenne, sur la période 1997-2002, a été supérieure à celle de la moyenne de la zone euro (2,9 % contre 2,4 %), la variation annuelle moyenne du taux d'emploi a été identique à celle de l'ensemble de la zone (1,7 %).**

EVOLUTION DU PIB REEL ET DE L'EMPLOI EN FRANCE ET DANS LA ZONE EURO ENTRE 1997 ET 2002

		Emploi		PIB réel	
		Milliers d'actifs occupés	Variation annuelle (%)	Variation annuelle (%)	Indice base 100 = 1996
France	1996	25 539			100
	1997	22 674	0,6	1,9	101,9
	1998	23 068	1,7	3,6	105,5
	1999	23 545	2,1	3,2	108,9
	2000	24 142	2,5	4,2	113,5
	2001	24 517	1,6	2,1	115,9
	2002	24 620	0,4	1,3	117,4
	1997-2002	—	1,7	2,9	
Zone Euro	1996	118 617			100
	1997	119 602	0,8	2,4	102,4
	1998	121 962	2	2,8	105,3
	1999	124 478	2,1	2,8	108,2
	2000	127 361	2,3	3,7	112,2
	2001	129 274	1,5	1,7	114,1
	2002	129 858	0,5	0,9	115,2
	1997-2002		1,7	2,4	

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 74, décembre 2003

**Ces chiffres de l'OCDE parlent d'eux-mêmes.** Si, indéniablement, il est possible d'évoquer l'enrichissement de la croissance en emplois en France au cours de la période considérée, et si tant est que la réduction du temps de travail ait eu sa part dans cet enrichissement – hypothèse qu'on ne peut écarter –, il faut reconnaître qu'à l'étranger, **d'autres politiques économiques ont été conduites avec des résultats plus importants en termes de création d'emplois.**

Dès lors, il importe de s'interroger sur l'existence de politiques alternatives à celle de réduction du temps de travail, ce que n'ont pas manqué de faire bon nombre d'économistes, dont certains ont été entendus par la mission.

#### 4.— La théorie économique comme le bon sens conduisent à s'interroger sur l'existence de solutions alternatives à une politique de réduction du temps de travail

Des sommes importantes ayant été consacrées à la réduction du temps de travail, pour des résultats incertains, toute la question est de savoir si elles n'auraient pu connaître une autre utilisation plus profitable. A cet égard, la **mise en œuvre d'une politique d'allègement des charges sociales déconnectée de toute politique volontariste de réduction du temps de travail** constitue une proposition revenue à plusieurs reprises dans le débat. Il s'agit, du reste, de la voie empruntée, fort à propos, par la loi Fillon du 17 janvier 2003. Cette voie paraît correspondre à une politique en faveur de l'emploi beaucoup plus efficace que celle de la réduction du temps de travail.

Le directeur de la Prévision, par exemple, a indiqué à la mission une estimation du coût des allègements dits Juppé<sup>1</sup>: *« à titre de comparaison, si je prends l'hypothèse basse de 300 000 emplois créés sur le long terme par les allègements de charges, cela représente 0,5 point de PIB à mettre en regard du point de PIB brut pour 300 000 emplois créés sur le court terme pour les 35 heures »*. Et il a ajouté : *« les allègements sur les bas salaires sont moins efficaces sur le très court terme, mais deux fois plus efficaces sur le long terme (...) »*.

De même, lors de son audition<sup>2</sup>, M. Michel Didier a souligné que les 35 heures avaient, *« à [son] sens, changé la signification économique de la baisse des charges. En effet, avant cette réforme, la baisse des charges s'analysait comme une baisse absolue du coût du travail, ce qui permettait aux entreprises d'embaucher plus, puisque le travail leur revenait moins cher. Avec les 35 heures, la baisse des charges permet de compenser la hausse du coût du travail et donc d'éviter des destructions d'emploi »*.

Dans ce même ordre d'idées, M. Michel Didier a cosigné avec M. Michel Martinez un article destiné à rendre compte d'une étude visant à décomposer, dans les effets des mesures de réduction du temps de travail, ce qui revient aux baisses de charges, et ce qui revient à la diminution du temps de travail. Il y oppose les baisses de charges « offensives » aux baisses de charges « défensives », ces dernières, de plus en plus coûteuses, ayant pour

---

<sup>1</sup> Audition du 19 novembre 2003. En cohérence avec les estimations statistiques les plus récentes, voir par exemple : Bruno Crepon et Rozenn Desplatz, *« Une nouvelle évaluation des effets des allègements des charges sociales sur les bas salaires »*, Economie et statistique (n° 348, 2001.8).

<sup>2</sup> Audition du 12 novembre 2003.

seul effet d'éviter une trop forte hausse du coût horaire du travail<sup>1</sup>.

En comparant le coût pour les finances publiques des allègements de charges sociales, sans réduction contrainte de la durée du travail, et le coût pour les finances publiques des allègements supplémentaires ayant accompagné la réduction de la durée du travail à 35 heures, ainsi que le montre le tableau ci-après, on obtient le résultat suivant : avec une estimation moyenne pour l'effet emploi des baisses de charges pures à durée du travail inchangé, « *les seules baisses de charges liées aux lois Aubry, si elles avaient été appliquées sans les 35 heures, dont le coût est à peu près égal au double des précédentes, auraient dû conduire à 620 000 emplois, soit 75 % de plus que ce qui est avancé aujourd'hui dans les évaluations les plus optimistes des effets des lois Aubry (350 000)* ». Et les auteurs de conclure : « *cela signifie que la diminution de la durée du travail (...) a largement neutralisé les effets favorables des baisses de charges* ».

COMPARAISON DES EFFETS DES BAISSSES DE CHARGES SANS ET AVEC REDUCTION DE LA DUREE DU TRAVAIL

	Effets de baisses de charges antérieures à 1997 (sans réduction de durée du travail)	Effets de baisses de charges postérieures à 1998 (liées à la réduction de la durée du travail)
Coût pour les finances publiques	7,2 milliards d'euros <sup>1</sup>	13,5 milliards d'euros <sup>2</sup>
Nombre d'emplois « créés »	200 000 à 460 000	0 à 350 000
Point moyen des estimations	330 000	175 000

<sup>1</sup> : Valeurs déflatées par l'indice du salaire mensuel de base. Ex : 15 milliards d'euros en 2006 sont équivalents à 13,5 milliards d'euros en 2002 et 5,9 milliards d'euros en 1997 représentent 7,2 milliards d'euros en 2002.

<sup>2</sup> : Ces baisses s'additionnent aux baisses de charges antérieures à 1998.

Source : Michel Didier et Michel Martinez – « Et si on avait baissé les charges sociales sans faire les 35 heures ? » N° 81-82, 4<sup>ème</sup> trimestre 2003-1<sup>er</sup> trimestre 2004 - Rexecode

**Sans doute, le débat reste ouvert.** Ainsi que l'a précisé lors de son audition M. Jean-Paul Fitoussi, les évaluations de l'OFCE indiquent que les allègements de charges, déconnectés de la réduction du temps de travail, auraient créé deux fois moins d'emplois. Mais c'est pour ajouter aussitôt que les allègements de charges sur les bas salaires ont des effets de long terme, et rappeler que, selon l'économiste Edmond Malinvaud, « *le plein effet d'une politique d'allègement des charges n'apparaît pas avant dix ans* ».

Préserver le potentiel de croissance de l'économie française constitue donc désormais un défi pour le long terme. Cette question est étroitement corrélée à celle du développement international de l'économie, la croissance ne pouvant se résumer à une préoccupation purement interne.

---

<sup>1</sup> Michel Didier et Michel Martinez, « Et si on avait baissé les charges sociales sans faire les 35 heures ? », Revue de Rexecode (n° 81-82, 4<sup>ème</sup> trimestre 2003-1<sup>er</sup> trimestre 2004).

## **B.— UNE MENACE SUR LA COMPETITIVITE FRANÇAISE, L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE ET DES EFFETS SUR LES POLITIQUES DE DELOCALISATION ?**

Il convient de réserver un sort particulier à la question des incidences de la politique de réduction du temps de travail sur la compétitivité française, ainsi que sur l'attractivité du territoire et son corollaire, les politiques de délocalisation.

La mesure de ces incidences est en effet particulièrement délicate. Il n'existe pas d'indicateur absolument satisfaisant de ces effets. En l'absence de chiffres solides, le risque est grand de tomber dans la subjectivité. Néanmoins, **il paraît difficile de ne pas évoquer, au moins, ces questions, ne serait-ce que pour appeler l'attention générale sur elles, et, peut-être, susciter des études complémentaires permettant d'éclaircir le débat.** En effet, s'agissant avant tout de compétitivité, nombreux ont été les messages d'alerte entendus par la mission, en lien direct avec l'effet du passage aux 35 heures.

### **1.— L'impact de la politique de réduction du temps de travail sur la compétitivité française**

*« Les économistes sont mal à l'aise avec la notion de compétitivité d'une économie nationale. La compétitivité renvoie en effet à la notion de concurrence dont l'application aux nations ne va pas de soi. Si les entreprises sont en concurrence pour des parts de marché, il n'en est pas de même des nations. Dans l'économie mondiale, le succès des uns est un facteur favorable pour tous »*<sup>1</sup>. Par ces quelques phrases, une récente étude rappelait la difficulté à saisir la notion de compétitivité.

Il reste que, dans le débat économique, le thème de la compétitivité revient de manière récurrente. **La réduction du temps de travail l'a-t-elle affectée ? Cet effet est difficile à chiffrer**, mais la constance avec laquelle cette affirmation est revenue au cours des débats le laisse, au moins, présager.

Sans doute Mme Martine Aubry a-t-elle considéré que la compétitivité de l'économie française était sortie renforcée de la réduction du temps de travail. Elle a mis en avant le fait que la France s'était située au troisième rang des investissements étrangers en 2001, et au deuxième rang

---

<sup>1</sup> Guillaume Gaulier, « Où en est la compétitivité de la France ? », Regards sur l'actualité, n° 292 (juin-juillet 2003). L'auteur rappelle que l'économiste américain Paul Krugman dénonçait la « *dangereuse obsession* » de la compétitivité.

en 2002<sup>1</sup>.

M. Jean Pisani-Ferry s'est, de même, interrogé sur cette question, en avançant que « *les évolutions des coûts comparés n'[indiquaient] pas non plus que [la] compétitivité ait subi une dégradation marquée* », mais en évoquant immédiatement après « *une contrepartie en termes de coût pour les finances publiques* »<sup>2</sup>.

Toutefois, pour M. Denis Gautier-Sauvagnac, vice-président de l'Union des industries et des métiers de la métallurgie, l'évolution des exportations françaises est le signe d'un affaiblissement de la compétitivité du pays. Il a indiqué qu'en 2003, les exportations françaises représentaient à peine plus de 45 % des exportations allemandes, alors qu'elles correspondaient à près de 60 % de celles-ci au moment du vote des lois Aubry. Vis-à-vis de l'Italie, sur la même période, le niveau des exportations françaises s'est abaissé de 130 % environ à un peu plus de 120 %. S'agissant du volume des exportations industrielles manufacturières françaises par rapport aux exportations de la zone euro, la baisse est sensible également, passant d'un taux de 18 % environ à un taux de 16 %.

Certes, M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE, a tenu à rappeler que « *la chute de la part des exportations françaises dans les exportations de la zone euro illustre la difficulté des comparaisons sur séries temporelles*<sup>3</sup> », et qu'il convient, avant de tirer des conclusions hâtives, de tenir compte de facteurs autres que les 35 heures comme, par exemple, la différence dans la structure des exportations.

Il reste qu'une étude réalisée par le cabinet Rexecode montre que, s'« *il n'est pas facile de mettre en évidence l'impact réel des 35 heures sur la compétitivité de notre pays (...) dans certains secteurs, très exposés à la concurrence internationale, la réduction du temps de travail a pénalisé l'activité française*<sup>4</sup> ». La pénurie d'offre, importante, aurait entraîné des difficultés pour les entreprises à satisfaire la demande qui leur était adressée, ce qui a pu expliquer les pertes de parts de marché à l'exportation enregistrées depuis 2000.

Par ailleurs, une analyse de la Banque de France relative,

---

<sup>1</sup> Audition du 4 février 2004.

<sup>2</sup> Audition du 28 janvier 2004.

<sup>3</sup> Audition du 12 novembre 2003.

<sup>4</sup> Etude réalisée par Sandrine Benaïm, Michel Didier, Denis Ferrand, Gérard Maarek et Michel Martinez, « *Niveau et tendance de la compétitivité française* », Revue de Rexecode (3<sup>ème</sup> trimestre 2002).

notamment, à l'évolution de la compétitivité-coût de l'économie française depuis le milieu des années 1980, souligne l'importance de l'impact des 35 heures sur les coûts unitaires de production dans le secteur des services par rapport à ce même effet dans le secteur manufacturier<sup>1</sup>.

Enfin, un certain nombre de constatations ont été faites par la mission sur le terrain. S'étant rendu au siège de la société Poclain Hydraulics à Verberie (Oise), elle a pu relever que les 35 heures avaient entraîné une baisse de la compétitivité du site français, en raison d'un renchérissement des coûts horaires, passés à 58,1 euros contre seulement 12,3 en République tchèque<sup>2</sup>. Il est à noter également que lors de sa visite de la société L. Bernard S.A., à Gonesse (Val d'Oise), la mission a pu constater que l'entreprise, pour maintenir ses coûts, avait dû s'approvisionner à l'étranger pour certaines pièces, dans les secteurs de l'électronique en Asie, pour les moteurs en Espagne, pour la fonderie en Pologne<sup>3</sup>.

L'incidence de la réduction du temps de travail sur l'évolution de la compétitivité française ne peut, à tout le moins, être écartée. Les données sont moins nettes s'agissant de ses effets sur l'attractivité du territoire et les politiques de délocalisation, mais la question se pose également.

## **2.— L'impact de la politique de réduction du temps de travail sur l'attractivité du territoire et son corollaire, les politiques de délocalisation**

Comme la compétitivité de l'économie nationale, l'attractivité du territoire français constitue une notion difficile à définir. Il est possible de dégager un certain nombre de facteurs conditionnant l'attractivité, comme ceux relatifs au marché visé (population, pouvoir d'achat, taux de croissance économique), aux facteurs de production locaux (coût du travail, taux d'intérêt, fiscalité, taux de change) ou encore à l'environnement de l'entreprise (cadre réglementaire, position géographique, niveaux des infrastructures,...).

**Certains éléments semblent indiquer que les 35 heures n'ont pas été sans incidence sur les politiques d'investissement des pays étrangers en France.** Le secrétaire général du Centre d'observation économique considère par exemple que *« l'image de la France a été fortement affectée ces dernières années par une série d'éléments qui ont eu des effets variables sur son attractivité »*, et cite parmi les éléments

---

<sup>1</sup> Banque de France, « *La politique monétaire du franc à l'euro* » (27 octobre 2003).

<sup>2</sup> Déplacement du 15 janvier 2004.

<sup>3</sup> Déplacement du 8 décembre 2003.

« *négatifs* » la mise en place des 35 heures. Selon lui, les aménagements apportés par le présent gouvernement aux lois Aubry étaient motivés par la volonté de renforcer l'attractivité du territoire, même s'il déplore « *que le système reste particulièrement complexe pour des entreprises étrangères, chez qui domine le sentiment que les Français ne travaillent plus que 35 heures par semaine* ». Il conclut : « *on peut ajouter que l'harmonisation des SMIC, en conduisant à une forte hausse du salaire minimum au terme du processus, nuira fortement à la compétitivité française et pourrait accélérer la délocalisation de certaines activités de main-d'œuvre*<sup>1</sup> ».

Il est vrai que certains entrepreneurs ont confirmé cette impression. C'est le cas – exemple parmi beaucoup d'autres – de M. Michel Vairon, directeur de l'établissement d'Astra Zeneca de Reims<sup>2</sup>. M. Michel Vairon s'est inquiété des effets sur l'image de la France à l'étranger du passage aux 35 heures – la France étant considérée comme un pays où l'on ne travaille plus –, image à même d'avoir des répercussions sur les décisions d'implantations industrielles. Il a d'ailleurs indiqué devoir, régulièrement, plaider pour défendre le site France dans les réunions où se décident les investissements ou les fabrications de ce groupe multinational. De même, plusieurs entrepreneurs rencontrés à Tours se sont inquiétés du même phénomène de délocalisations<sup>3</sup>. A cet égard, M. Patrick Findeling, responsable de l'entreprise Plastiques du Val de Loire, a précisé que l'effet produit par les 35 heures sur les délocalisations était encore à venir, car celui-ci n'intervient qu'avec un certain délai, lié à la durée de vie des produits fabriqués : lorsque ceux-ci doivent être renouvelés, de nouvelles questions de localisation se posent, parfois seulement au bout de quelques années – la durée de vie moyenne d'un produit étant estimée à cinq ans environ. De plus, il a ajouté que même lorsque la France offrait des prix identiques à ses concurrents étrangers, les investisseurs pouvaient préférer ces derniers, en raison des implantations déjà existantes dans ces pays à bas coûts. A ce propos, M. Patrick Farman, représentant de l'Union des industries et métiers de la métallurgie de Touraine, a parlé de « *délocalisations feutrées* », pour désigner ce qui s'apparente également à une forme de « *cercle vicieux* » des délocalisations.

Autre illustration : une étude de la chambre de commerce franco-américaine réalisée en 2003 montre que les chefs d'entreprise américains placent les 35 heures parmi les éléments qui influencent négativement la décision d'investir en France. Ainsi, à la question : « *la réduction du temps de travail a-t-elle eu un impact sur vos investissements en France ?* », en

---

<sup>1</sup> Jean-Luc Biacabe, « *L'attractivité du territoire français* », Regards sur l'actualité (n° 292, juin-juillet 2003).

<sup>2</sup> Déplacement du 2 février 2004.

<sup>3</sup> Déplacement du 5 avril 2004.

2002 et en 2003, près de 40 % des personnes interrogées répondaient que cet impact avait été négatif. A la question prospective de l'effet de la réduction du temps de travail sur les investissements futurs en France, ce sont environ 50 % des personnes interrogées qui apportaient une même réponse en 2002, cependant que 60 % environ apportaient cette réponse en 2003. Parmi les motifs invoqués étaient cités la « *mauvaise image donnée et la difficulté de compréhension de la part des étrangers* », ou encore l'absentéisme : « *les performances sont plus faibles par rapport aux sociétés américaines ou anglaises* ». Enfin, en 2003, 70 % environ des personnes interrogées considèrent que des modifications de la loi sur la réduction du temps de travail auraient, sur les entreprises, un fort ou un très fort impact.

Certes, il semble que les données relatives aux investissements étrangers en France ne confirment pas encore cette tendance. Mais, outre qu'elles ne peuvent retracer les investissements qui auraient été dissuadés par les 35 heures, elles résultent encore pour l'essentiel de décisions prises antérieurement.

De même, la délocalisation, mouvement lourd qui touche l'ensemble de l'Europe, n'a pas commencé avec les 35 heures. Mais il est possible de s'interroger, comme plusieurs chefs d'entreprises l'ont indiqué, sur le point de savoir si elles n'ont pas pu l'accélérer et en rendre la nécessité plus grande. C'est ainsi que Mme Sophie de Menthon, présidente-directrice générale de Multilignes Conseil, a considéré que, dans son entreprise, une délocalisation de 300 emplois en Tunisie avait été anticipée de trois ans, sous l'effet de la réduction du temps de travail<sup>1</sup>. De même, M. Roger Pellenc, président de Pellenc S.A., a considéré qu'une partie des délocalisations effectuées par son entreprise était directement liée aux 35 heures, en prenant l'exemple de la fabrication des châssis des machines à vendanger, dont la production a été délocalisée en Slovaquie, de sorte que puissent être réduits les coûts de main-d'œuvre<sup>2</sup>.

Au total, ainsi que l'a résumé le directeur de la Prévision, se pose surtout un **problème d'image** : « *vu des Etats-Unis, le passage aux 35 heures a été ressenti de la façon suivante : les fonctionnaires avaient décidé que tous les Français devaient travailler quatre heures de moins ! On perçoit donc bien que le préjudice sur l'image et sur les décisions de l'investisseur du Middle West est plus important que ce que la réalité objective aurait justifié* »<sup>3</sup>. Impression confirmée par M. Alain Dupont, président-directeur général de Colas, leader mondial de la construction de

---

<sup>1</sup> Audition du 27 novembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 11 décembre 2003.

<sup>3</sup> Audition du 19 novembre 2003.

routes : « *le ministre des finances luxembourgeois m'a dit que le travail lui semblait avoir moins de valeur en France aujourd'hui* »<sup>1</sup>. Cette même idée est présente également dans les propos de M. Stéphane Treppoz, président-directeur général d'AOL-France : « *Je ne pense pas que la législation sur les 35 heures empêche les grands groupes de venir investir en France, mais elles sont une donnée supplémentaire dans leur choix d'investissement en défaveur de notre pays* »<sup>2</sup>.

Ajouté aux préoccupations fortes concernant la croissance ou la compétitivité de l'économie française, ce problème d'image ne doit pas être sous-estimé. Il semble bien que les effets des 35 heures pèseront à l'avenir sur l'évolution économique et financière du pays.

---

<sup>1</sup> Audition du 3 mars 2004.

<sup>2</sup> Audition du 26 novembre 2003.

### TROISIEME PARTIE : DE LOURDES CONSEQUENCES SUR L'ORGANISATION ET LA GESTION DES ENTREPRISES ET DE L'ADMINISTRATION

Peu soucieuse des spécificités sectorielles, la réduction du temps de travail est venue perturber les équilibres financiers et organisationnels, parfois fragiles, des entreprises. **Le paysage économique a ainsi été profondément modifié par la mise en œuvre des 35 heures**, qui a obligé les entreprises à trouver des modes d'adaptation à la contrainte externe qu'a représentée la réduction du temps de travail. Malheureusement, **toutes les entreprises n'étaient pas**, de par leur taille, leur situation économique ou la nature de leur activité, **dans la capacité d'absorber correctement le choc des 35 heures**. Si certaines, bénéficiant le plus souvent de la taille critique nécessaire, ont su tirer profit d'une modification qui leur était imposée, d'autres ne sont toujours pas parvenues à résoudre la difficile équation entre réduction du temps de travail et maintien de leur compétitivité et de leurs résultats.

De la même façon, la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans le secteur public a engendré de réelles difficultés d'organisation, et là encore, l'éclatement prédomine. Qu'il s'agisse en effet de la fonction publique de l'Etat ou de la fonction publique territoriale, toutes les unités – ministères ou collectivités locales notamment – n'étaient pas égales face au passage aux 35 heures, certaines profitant de l'occasion pour procéder à des restructurations, d'autre subissant la réforme. Mais ces inégalités représentent peu de chose encore face à la **situation extrêmement préoccupante qui prévaut dans la fonction publique hospitalière**, dont on peut dire, sans exagération, qu'elle paie « le prix fort » de la réduction du temps de travail, aux plans financiers, organisationnels, voire psychologiques.

#### I.— LE « CHOC DES 35 HEURES » POUR LES ENTREPRISES : COMMENT GERER LA RTT ?

Comme l'indique le rapport de la commission présidée par M. Henri Rouilleault, « *du point de vue des entreprises, la RTT [a été] un exercice imposé dans la grande majorité des cas [et] ne relève donc pas d'un choix délibéré pour un grand nombre*<sup>1</sup> ». Conscients des conséquences de cette mesure sur le tissu économique français, les pouvoirs publics avaient toutefois mis en place des dispositifs d'aides ; ceux-ci ne se sont cependant pas révélés suffisants pour compenser la lourde contrainte exogène imposée aux entreprises dans leur gestion financière et organisationnelle. Conscients aussi des risques pesant spécifiquement sur les

---

<sup>1</sup> Rapport de la commission présidée par Henri Rouilleault, « *Réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation* », Commissariat général du Plan (juin 2001).

PME, les pouvoirs publics avaient de plus mis en place un dispositif spécifique à ces entreprises, qui ne leur a malheureusement pas toujours permis de faire face et n'a pas empêché l'accroissement des inégalités entre grandes et petites entreprises.

Il ne s'agit pas là d'une surprise ; dès la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, de nombreux observateurs avaient alerté le Gouvernement sur les dangers qu'il y avait à imposer une réduction du temps de travail de manière uniforme et impérative.

Ainsi dans un rapport publié dès 1999, le Centre des jeunes dirigeants estimait que « *la loi, centrée sur la réduction obligatoire du temps de travail, ne fait que changer une norme et ne tient pas compte de la diversité qui existe entre les entreprises et qui ne fait que s'accroître* »<sup>1</sup>. Quelque cinq ans plus tard, force est malheureusement de constater que ces analyses étaient fondées. Si les stratégies de gestion du choc externe qu'ont représenté les 35 heures ont été diverses et étalées dans le temps, selon que les entreprises ont ou non choisi de bénéficier des dispositifs incitatifs de la loi Aubry I, il n'en demeure pas moins que **la réduction du temps de travail a eu de lourdes conséquences pour l'organisation et la gestion des entreprises, quels que soient leur taille et leurs secteurs d'activités.**

Globalement, il apparaît que si les grandes entreprises ont été, pour certaines, à même de profiter du passage aux 35 heures pour négocier une meilleure organisation du travail et ainsi augmenter leur productivité, les petites et moyennes entreprises ont, à l'inverse, le plus souvent été dans l'incapacité de tirer partie de la négociation sur la réduction du temps de travail, qui s'est ainsi révélée pour elles une lourde contrainte supplémentaire, parfois même un handicap. Par ailleurs, quelle que soit la réussite ou non du passage aux 35 heures pour les entreprises, la RTT a dans tous les cas induits des coûts de gestion et des pertes de compétitivité pour l'ensemble des entreprises.

#### **A .— DES STRATEGIES DE GESTION DES 35 HEURES DIVERSES ET FONCTION DES CONTEXTES INITIAUX**

Comme l'a indiqué le rapport Rouilleault, « *vis-à-vis de la réduction du temps de travail, la diversité est la règle* ». En effet, ce rapport recense les multiples cas de figure qui peuvent se présenter au regard de la situation des entreprises face au passage aux 35 heures. Alors qu'un tout petit nombre d'entreprises avaient réduit le temps de travail à 35 heures ou moins avant 1996, certaines se sont inscrites dans le cadre de la loi de Robien, dans sa version offensive ou défensive, d'autres l'ont fait à partir du

---

<sup>1</sup> Centre des jeunes dirigeants d'entreprises, « *Pour les 35 heures à la carte* » (juin 1999).

second semestre 1998 dans celui de la loi Aubry I, de façon offensive ou défensive ou même sans bénéficier des aides qu'elle prévoyait, ou à partir de début 2000 dans le cadre de la loi Aubry II. D'autres enfin ont procédé à l'application directe d'un accord de branche.

Une fois passées aux 35 heures, les entreprises avaient à leur disposition la possibilité de jouer sur trois paramètres pour préserver leur propre équation économique : les allègements de charges conditionnés à la réduction du temps de travail, l'amélioration de leur organisation et la modération salariale.

Suivant qu'elles ont ou non été dans la capacité de jouer sur un ou plusieurs de ces paramètres, les entreprises ont anticipé ou non le passage aux 35 heures et plus ou moins bien réussi à absorber le choc qu'elles ont constitué pour elles.

### **1.— La transformation d'une contrainte en moteur de changement : le cas des grandes entreprises**

**Bien que les chefs des grandes entreprises aient été, dans l'ensemble, hostiles au passage aux 35 heures, synonyme pour eux de malthusianisme économique, ceux-ci, faisant preuve de pragmatisme, ont pour la plupart cherché à tirer le meilleur parti des dispositifs législatifs, du point de vue des aides incitatives et de celui des possibilités de flexibiliser le travail.**

Contrairement aux PME, les grandes entreprises ont eu les moyens financiers de bénéficier des conseils nécessaires tant pour comprendre une législation, on l'a vu, particulièrement complexe, que pour trouver les solutions à mettre en œuvre pour permettre une nouvelle organisation du travail. En outre, elles ont bénéficié, de par l'importance de leurs effectifs, d'une taille suffisante pour envisager des réorganisations de travail, par la modulation du temps de travail et l'augmentation de l'utilisation de la durée des équipements. En permettant de jouer sur la suppression des temps morts, la réduction du temps de travail a été pour les grandes entreprises l'occasion de flexibiliser la production, que ce soit pour des raisons de variations saisonnières d'activité ou d'urgence, et ainsi permis de mettre en œuvre un mode d'organisation plus compétitif. **En mettant fin au modèle traditionnel de l'horaire collectif, les négociations ont abouti à l'invention de formes diverses d'aménagement du temps de travail : horaires variables, travail en équipe, travail par roulement, modulation du temps de travail, ou encore raccourcissement de la journée de travail, octroi de journées ou demi-journées de RTT, compte épargne temps, etc.**

Comme l'a indiqué M. Bernard Brunhes, « *il y a eu, dans les grandes entreprises privées, un vrai travail de réorganisation, un vrai travail de modification des méthodes de management, un vrai travail de négociation, un vrai travail de flexibilisation. Même si tout ce travail s'est fait dans la douleur, même s'il y a eu des problèmes, ce travail a été fait. Je peux vous affirmer que, parmi les entreprises du secteur privé avec lesquelles je suis en contact, il y a eu effectivement cet effet positif en termes de réorganisation du travail pour beaucoup d'entre elles. C'est là un élément bien réel.*<sup>1</sup> »

**Pour la plupart des grandes entreprises, la mise en place des 35 heures a ainsi eu de réels impacts en termes de flexibilité.** Comme l'a indiqué le président du Centre des jeunes dirigeants, M. Sylvain Breuzard, « *il est clair – nous l'avons vu chez les adhérents du CJD – que les grandes entreprises sont passées aux 35 heures très facilement, du moins beaucoup plus facilement que les plus petites. Elles y ont trouvé énormément d'avantages, grâce à la baisse des charges qui en était la contrepartie. Elles avaient les moyens de réaliser des gains de productivité importants, disposaient des moyens de négociation* »<sup>2</sup>.

Comme l'indique le rapport Rouilleault, **les grands groupes, qui ont soit négocié un accord-cadre, soit dans chaque établissement, ont tous lié la question de la réduction du temps de travail à celle de son aménagement.**

Certains, comme la SNCF, Air France, Renault ou Peugeot, ont choisi d'anticiper la baisse de la durée légale en négociant entre les deux lois, afin de favoriser un bon climat social. Dans leur grande majorité, les grandes entreprises ont procédé à une mise à plat de la durée du travail effectif, telle que définie par la loi du 13 juin 1998, aboutissant à en sortir certains jours de congés d'usage ou de formation, et certaines pauses. La mise en conformité avec la loi n'a donc pas correspondu à une baisse du temps de travail de 10 %, mais plutôt d'environ 5 %. En outre, les grandes entreprises se sont engagées dans une stratégie de développement et de modernisation parallèle à la mise en place de la RTT, et ont obtenu des gains d'efficacité sur la productivité (pluri-annualisation dans l'automobile, durées d'utilisation des équipements et d'ouverture accrues). **Les effets sur l'emploi sont donc restés faibles et ont, au mieux, permis de maintenir les effectifs.**

---

<sup>1</sup> Audition du 17 décembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 4 mars 2004.

Une mise en œuvre intelligente de la RTT a pu être ainsi particulièrement intéressante dans l'industrie, du fait de la taille des établissements, de la forte variation des activités, ou du poids des contraintes d'amortissement des équipements, passant par différents moyens : la flexibilisation et l'individualisation du temps de travail d'une part, mais aussi la relance de l'investissement permise par l'amélioration des organisations.

L'exemple de Renault est ainsi significatif. Comme l'a indiqué à la mission M. Michel de Virville, secrétaire général de Renault, le passage de 39 heures à 35 heures s'est opéré « *pour moitié par une réduction du temps de travail effectif, pour moitié par l'inscription hors temps de travail effectif d'un temps annuel de formation d'une trentaine d'heures pour les personnels de maîtrise et les personnels techniques, d'une vingtaine d'heures pour les ouvriers, de quatre jours pour les cadres, et par l'inscription également hors temps de travail d'une pause journalière de vingt minutes* »<sup>1</sup>. En outre, la RTT a été liée à la question des préretraites (accord du 16 avril 1999) et a permis d'obtenir des gains de souplesse pour l'entreprise, par une modulation permettant de faire varier dans l'année l'intensité de l'activité en fonction de la demande de la clientèle, ainsi que des gains de productivité. L'équilibre économique de l'entreprise a donc été maintenu.

En fait, il apparaît que les dirigeants des grandes entreprises ne sont, aujourd'hui, guère prolixes sur le dossier des 35 heures, considérant qu'il appartient au passé et qu'il n'est pas opportun d'y revenir. Rencontré par la mission lors de son déplacement à Rueil-Malmaison, le directeur des relations humaines d'Unilever, M. Christian Bourreau n'a pas dit autre chose que M. Stéphane Treppoz, PDG d'AOL-France, qui a déclaré lors de son audition : « *je n'ai pas chiffré le coût des 35 heures dans notre entreprise, pour la simple raison que je sais que nous ne reviendrons pas en arrière et que je n'ai pas de temps à y consacrer* »<sup>2</sup>.

**Il convient, toutefois, de ne pas surestimer le bénéfice de l'apport des 35 heures aux grandes entreprises.** Si celles-ci ont été en mesure de tirer le meilleur parti de cette législation, il n'en demeure pas moins que la réduction du temps de travail a été vécue comme une entrave supplémentaire à leur bonne marche.

En effet, il demeure un domaine où les 35 heures semblent avoir laissé une trace profonde dans les grandes entreprises. Il apparaît que la

---

<sup>1</sup> Audition du 18 décembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 26 novembre 2003.

RTT a initié une **déstabilisation néfaste de l'encadrement**. Les chefs d'entreprise, à leur grand étonnement, se sont trouvés confrontés à une démobilisation de leurs cadres, qui ont souhaité bénéficier des 35 heures au même titre que l'ensemble des salariés. La situation a été d'autant plus délicate que, dans la mesure où l'encadrement était soumis au champ d'application de la loi, les entreprises n'ont eu d'autre choix que de négocier sur la durée de travail des cadres. Ainsi, l'on est passé, en quelques années, d'une situation où les cadres étaient parfois soumis à une durée du travail communément jugée excessive, à une situation où ils cumulent désormais cinq, voire six ou sept semaines de congés payés, et leurs journées de réduction du temps de travail, qui peuvent dépasser 20 jours annuels.

Or, comme l'a indiqué M. Bertrand Collomb, président de Lafarge, *« dans la compétition économique, l'entreprise ne réussit que si ses cadres sont motivés et totalement impliqués. Je pense que l'on parviendra à revenir là-dessus, mais cela a été une des difficultés importantes de la mise en œuvre des 35 heures<sup>1</sup>. »*

De même, M. Alain Dupont, PDG de Colas, a-t-il estimé que *« les dommages les plus importants (...) ressentis à l'intérieur de l'entreprise, viennent de cet engouement pour plus de temps de vivre ressenti par tout l'encadrement, qui s'est précipité sur les jours de RTT avec joie et bonheur, joie et bonheur que l'entreprise ne peut, bien évidemment, pas partager »<sup>2</sup>.*

## **2.— Les 35 heures comme contrainte supplémentaire d'organisation : l'exemple des petites et moyennes entreprises**

**Le passage aux 35 heures a été particulièrement difficile pour les PME, qui n'étaient pas vraiment armées pour un tel bouleversement.**

Les raisons de cette situation sont multiples. **Ces entreprises n'ont pas facilement accès aux conseils et experts** capables de les accompagner pour préparer ce passage dans les meilleures conditions possibles, le dispositif d'appui-conseil prévu par la loi n'offrant pas toujours la garantie de trouver un interlocuteur compétent. L'organisation de la négociation a été particulièrement complexe. **Le dialogue social y est généralement insuffisant**, voire inexistant, freinant de ce fait les possibilités de négociation. Par ailleurs, leurs dirigeants ont du **mal à connaître et à maîtriser les différents outils d'aménagement du temps de travail**

---

<sup>1</sup> Audition du 3 décembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 3 mars 2004.

existants. Ces entreprises souffrent du **manque de disponibilité de l'encadrement**, trop occupé par le quotidien de l'entreprise, alors que les cadres ont un rôle crucial à jouer pour accompagner la RTT. Enfin, ces entreprises **ne disposent pas d'une interchangeabilité des personnes suffisante** pour permettre que la réduction du temps de travail se traduise par des embauches compensatrices et ont du **mal à trouver sur le marché du travail les compétences dont elles ont besoin**.

Comme le fait remarquer le rapport précité du CJD<sup>1</sup>, le monde des PME n'est pas non plus homogène.

**Il existe de grandes différences, par exemple entre les entreprises qui facturent une prestation globale relativement indépendante du nombre d'heures de travail** (production basée sur la créativité) **et celles dont le nombre d'heures, qu'elles soient de matière grise ou de production matérielle, est la base directe de facturation**. Pour les secondes, le passage aux 35 heures pose évidemment davantage le problème de renchérissement des coûts. Pour sauvegarder leur pérennité dans un contexte de plus en plus concurrentiel, celles-ci n'auront souvent comme seule et unique solution que de rechercher à outrance des gains de productivité pour faire face à la diminution de leurs marges.

**D'autres différences séparent celles qui sont en croissance et celles qui connaissent la stagnation, celles qui ont des réserves de productivité importantes et celles qui n'en ont pas** : là encore, les premières peuvent faire du passage aux 35 heures un levier pour améliorer leur performance, alors que les secondes n'y voient qu'une contrainte supplémentaire. Ainsi, certains secteurs en difficulté, tel le textile, auront bien du mal à absorber ce supplément d'un coût du travail déjà considéré par leurs dirigeants comme "exorbitant" au regard de la concurrence internationale.

Enfin, il convient de distinguer entre les entreprises qui peuvent prévoir leur charge de travail et les autres : dans les secteurs soumis à d'importantes variations de la part des donneurs d'ordre (maintenance industrielle, par exemple) comme dans ceux qui pratiquent régulièrement l'astreinte (métiers du transport et de la santé, notamment), les délais de prévenance et les *maxima* quotidiens prévus par la loi risquent de s'avérer inadaptés.

Pour le CJD, la conclusion était claire dès 1999 : « *si les 35 heures peuvent être très bénéfiques pour 20 % d'entreprises très performantes et*

---

<sup>1</sup> Centre des jeunes dirigeants d'entreprises, « *Pour les 35 heures à la carte* » (juin 1999).

*pour leurs salariés, elles apparaissent comme une contrainte supplémentaire, susceptible de menacer la pérennité de toutes celles qui ont déjà du mal à affronter les mutations actuelles. Cette loi ne fait donc que renforcer la tendance à la dualisation de l'économie »<sup>1</sup>.*

Les lois Aubry elles-mêmes avaient pris implicitement acte de la nécessité de traiter différemment les PME et de ne pas les contraindre à passer aux 35 heures dans les mêmes conditions que les grandes entreprises. Les plus petites d'entre elles, celles employant moins de 20 salariés, ont bénéficié d'un régime particulier, marqué par un report du passage à 35 heures au 1<sup>er</sup> janvier 2002, des modalités de négociations spécifiques pour l'obtention des allègements de cotisations sociales, et le maintien du droit existant en matière de repos compensateur.

Malgré ces adaptations, les difficultés d'application de la réduction du temps de travail aux petites entreprises expliquent que leurs dirigeants aient fait preuve d'**attentisme** et n'aient **pas anticipé le passage aux 35 heures** : en août 2001, seules 4 % des entreprises de moins de 20 salariés étaient passées aux 35 heures. Ce taux n'était encore que de 16 % à la fin de 2002.

Force est malheureusement de constater que la levée de bouclier que les 35 heures avaient provoquée dans le monde des PME lors de leur mise en œuvre était justifiée : à quelques rares exceptions près, pour les petites et moyennes entreprises, et en tout premier lieu les plus petites d'entre elles, **les 35 heures ont été un véritable séisme, bouleversant des équilibres économiques souvent fragiles et introduisant encore de la rigidité dans la gestion quotidienne.**

Le groupe SVP a, en 2003, réalisé une enquête sur les conditions de mise en œuvre des 35 heures, laquelle, bien que leurs auteurs reconnaissent qu'elle ne revêt pas de caractère scientifique, semble significative. Ainsi, à la question : « pourquoi votre entreprise n'applique-t-elle pas les 35 heures », les entreprises ont, à 44 %, mis en avant l'inadaptation à l'activité des entreprises.

---

<sup>1</sup> Centre des jeunes dirigeants d'entreprises, « Pour les 35 heures à la carte » (juin 1999).

**POURQUOI NE PAS APPLIQUER LES 35 HEURES ?**

	<i>(en %)</i>
C'est trop compliqué à mettre en œuvre en termes d'organisation	11
C'est inadapté à l'activité de l'entreprise	44
C'est un coût trop élevé pour l'entreprise	11
C'est impossible de recruter pour remplacer les heures perdues	22
Cela ne correspond pas à une demande des salariés	22
L'entreprise préfère payer des heures supplémentaires	11
Autres raisons	56

Source : Enquête SVP

Ces résultats empiriques sont confirmés par **une étude réalisée en décembre 2003 pour la DARES auprès d'entreprises qui n'ont pas négocié un passage aux 35 heures**<sup>1</sup>.

Parmi ces entreprises se dessine toute une gamme de situations : 35 heures sans négociation, 37 heures, 38 heures, 39 heures ou plus. Trois types d'obstacles sont particulièrement mis en avant par les chefs d'entreprise : la réduction du temps de travail, l'obligation de négocier, et l'accès aux aides.

Concernant la réduction du temps de travail, l'enquête relève que certaines entreprises préfèrent afficher un horaire de 39 heures, plutôt que 35 heures, et une pratique d'heures supplémentaires. **Elles semblent vouloir afficher leur opposition à une loi inadaptée à leurs contraintes.** D'autres entreprises, au contraire, affichent un horaire à 35 heures, alors qu'elles recourent également régulièrement à des heures supplémentaires. Le flou est encore plus grand pour les entreprises à 37 ou 38 heures, qui ont fait le choix explicite de se situer dans l'entre deux.

Il ressort toutefois que la quasi-totalité des entreprises a accompli un **abaissement du niveau moyen des horaires.** Parmi les multiples explications figure notamment le souci de limiter les abus par peur des contrôles, de respecter la contrainte du contingent d'heures supplémentaires et enfin de tenir compte de la tendance générale à la RTT et de son incidence sur la paix sociale dans l'entreprise.

**Concernant la crainte d'une modification de l'organisation,** l'étude rappelle à juste titre que la performance économique ne dépend pas seulement de la conjoncture et de l'environnement national et international, mais aussi de l'organisation interne de l'entreprise. Sur ce point, un **clivage existe entre les entreprises qui n'ont pas réduit de façon significative la durée du travail et celles qui sont passées à 35 heures.** Les premières se caractérisent par le *statu quo* en la matière, par **peur de compromettre un**

---

<sup>1</sup> DARES, « Les réticences à entrer dans le cadres légal des 35 heures. Enquêtes qualitatives auprès d'entreprises n'ayant pas négocié un passage à 35 heures » (décembre 2003).

**équilibre qui donne satisfaction.** Les secondes ont pu financer les 35 heures par elles-mêmes, grâce à des gains de productivité souvent importants, mais sans pour autant mener une réflexion poussée sur l'organisation. Quant aux modalités de la RTT, la préoccupation majeure a été d'éviter une perturbation de l'activité, ce qui explique que la mesure la plus usitée soit la réduction d'une heure de l'horaire journalier.

**Pour celles qui n'ont pas opté pour les 35 heures, l'argument majeur avancé est la menace, ressentie par leurs salariés, d'une réduction des salaires.** C'est également la garantie d'augmentation future de ceux-ci, d'autant plus appréciée par les salariés qu'elle intervient dans un contexte général de modération, sinon de pur blocage, des rémunérations dans les entreprises ayant procédé à une RTT. La satisfaction de cette attente permet de conserver les salariés, en tout cas le noyau dur du personnel. L'enquête note, toutefois, que les choix qui ont été faits à un moment donné peuvent changer avec l'évolution de la conjoncture et du taux de chômage, que ce soit vers un retour aux 39 heures ou un passage aux 35 heures, dans un égal souci d'attractivité.

Il ne semble pas y avoir de forte revendication en matière de temps de travail de la part des entreprises n'ayant pas accepté la loi sur les 35 heures. **Dans la majorité des cas, l'attente principale est la stabilité.** Ainsi, si l'élargissement de l'accès aux heures supplémentaires est apprécié, peu d'entreprises utilisent cette possibilité, du fait de la persistance d'obstacles : conjoncture défavorable, contingent conventionnel inférieur au contingent légal, coût des repos compensateurs ....

Concernant **la complexité de la loi**, l'étude relève qu'elle **l'a parfois rendue inaccessible aux dirigeants de PME mais aussi aux salariés.** Le manque de formation juridique, l'inexpérience en matière de négociation et l'insuffisance des conseils ont contribué à ce rejet. Certains principes de base de la loi étaient méconnus, comme le mandatement ou l'accès direct aux aides prévu dans l'accord de branche. Il s'agissait pourtant de clés pour l'accès aux aides.

En outre, **le fait de négocier un accord d'entreprise a pu être perçu comme une contrainte par les dirigeants. Certaines entreprises craignaient de devoir adopter des mesures qui ne leur convenaient pas.** Il en est ainsi des modalités de RTT adoptées par les entreprises passées aux 35 heures sans accord : sachant que les salariés voulaient obtenir des jours de RTT, elles n'ont pas négocié car elles estimaient que les jours qu'elles auraient dû accorder seraient devenus source de perturbation dans leur organisation et de baisse nette de production. Cette situation leur a permis dans de nombreux cas de mettre en place une RTT journalière, qui a permis de maintenir ou de limiter la baisse de production à effectif constant. **Le rejet de la négociation permettait aussi de préserver l'avenir.**

Il convient, cependant, de relativiser ce refus de négocier. En effet, étant souvent le prolongement de la structure familiale qui fut à l'origine de leur création, **les petites entreprises se caractérisent par une relation directe avec le personnel**. L'employeur reste au contact du personnel et les relations de « donnant-donnant » sont le quotidien, tout comme la recherche de compromis sans nécessairement se référer aux règles légales.

Enfin, **le motif essentiel de non-recours aux aides**, y compris dans les entreprises qui remplissaient la plupart des conditions juridiques prévues par la loi tient aux **incertitudes sur l'emploi**. Les dirigeants préfèrent renoncer aux aides publiques plutôt que s'engager sur un niveau d'emploi qu'ils ne maîtrisent pas. Les trois lois sur la RTT avaient pourtant, comme on l'a vu, atténué progressivement cette obligation. D'ailleurs, dans l'échantillon étudié, peu de créations d'emplois ont été réalisées, que les entreprises soient ou non passées à 35 heures.

Au sujet de l'emploi, le rapport établi par le CJD en 1999 avait déjà prédit que *« la RTT [aurait] du mal à se traduire en embauches effectives dans les PME. Dans une petite structure, en effet, une même fonction est généralement assurée par un petit nombre de personnes. Le passage aux 35 heures ne suffisant pas à embaucher une personne de plus dans cette fonction, il faut recruter des gens très polyvalents. Et comme de tels profils sont plutôt rares sur le marché du travail, il faut rapidement former à la polyvalence les nouveaux embauchés »*<sup>1</sup>.

Ainsi, les PME n'ont pu, en général, s'inscrire aisément dans la mécanique de la réduction du travail. Certes, des solutions astucieuses ont parfois pu être trouvées.

Comme l'a rappelé M. Robert Buguet, président de l'UPA : *« à Vannes, un électricien, qui avait trois salariés, est passé aux 35 heures. Les trois salariés travaillaient du lundi au vendredi, et le patron se chargeait de tous les dépannages le samedi. Il menait une vie de fou, sans jamais de repos ni de vacances. Lorsque son entreprise est passée aux 35 heures, il a constitué, avec ses trois ouvriers, deux équipes : l'une commençait le lundi jusqu'au vendredi, l'autre, du mardi au samedi. Le patron travaillait avec la première équipe qui démarrait le lundi, puis le samedi il se retrouvait avec sa deuxième équipe qui pouvait l'épauler, lui étant en surnombre. Grâce à cette réorganisation, les plages horaires de service à la clientèle ont été élargies et ce chef d'entreprise a pu enfin – ce qu'il n'avait jamais fait depuis vingt ans qu'il était installé – prendre quelques week-ends, tout en offrant un meilleur service à sa clientèle. Une telle organisation suppose aussi qu'il doit faire confiance à son chef d'équipe et lui donner des*

---

<sup>1</sup> Centre des jeunes dirigeants d'entreprises, « Pour les 35 heures à la carte » (juin 1999).

*responsabilités. Toujours est-il que, dans cette micro-entreprise de trois salariés, le patron a su trouver des solutions, qui ne sont pas forcément transposables à l'électricien installé un peu plus loin »<sup>1</sup>.*

De même, M. André Cros, président d'une société en ingénierie acoustique, a-t-il indiqué à la mission s'étant rendue à Rueil-Malmaison, que **bien qu'opposé aux 35 heures, il avait réagi dans l'intérêt de son entreprise**. Soucieux de conserver un personnel formé dans la société, il avait négocié avec les 12 cadres de la société un accord « donnant-donnant » : en échange de 4 semaines de congés supplémentaires, ceux-ci s'étaient engagés à porter le nombre moyen de jours facturés de 10 à 12. A l'expérience, le nombre de congés octroyés s'est révélé trop important pour la survie de la société : le personnel a accepté de les réduire d'une semaine, en échange d'une totale liberté de gestion de ces jours RTT. Le système lui apparaît aujourd'hui à peu près équilibré.

**Mais, le plus souvent, les chefs d'entreprises passées aux 35 heures ont été dans l'incapacité d'inventer des solutions de ce type**, et la mise en place de la réduction du temps de travail n'a pas pu s'accompagner dans la plupart de PME, et surtout dans les très petites entreprises, de réorganisations qui auraient pu contrebalancer les coûts induits par les 35 heures. Ceci n'est guère étonnant dans la mesure où il existe en effet *« une taille critique, qui facilite les processus d'aménagement et de réduction du temps de travail. Ce n'est qu'à partir d'un certain niveau d'effectif, situé sans doute entre 20 et 50 salariés, que les marges de réorganisation s'accroissent (...). Par exemple, accroître les plages d'ouverture ou la durée d'utilisation des équipements ne sera praticable que lorsque le nombre de salariés devient suffisant pour assurer la continuité de l'activité tout en différenciant les horaires individuels »*<sup>2</sup>.

Il est vrai que **les possibilités d'aménagement du temps de travail existantes s'avèrent à la fois limitées et complexes**. En effet, elles reposent, encore et toujours, sur une vision linéaire du temps : les notions de fourchette basse/fourchette haute ou les délais de prévenance, par exemple, ne sont pas adaptés aux besoins actuels de nombre d'entreprises. Enfin, la coexistence de plusieurs systèmes de modulation différents rend le dispositif difficilement compréhensible pour bien des dirigeants : distinguer les trois types de modulation relève encore du parcours du combattant. Aux difficultés de mise en place d'une des formes de modulation, s'ajoutent celles des délais de prévenance, condition de l'efficacité de la modulation.

---

<sup>1</sup> Audition du 8 janvier 2004.

<sup>2</sup> Christine Erhel, Christine Gavini, Laurence Lizé, « *La RTT* », Que sais-je ?, Presses Universitaires de France (mars 2003).

Ainsi, les accords de branche prévoient, en moyenne, un délai de prévenance de sept jours : c'est opérant lorsqu'il s'agit seulement de lisser des cycles d'activité réguliers, mais cela ne permet pas de gérer la réactivité qui est aujourd'hui exigée des PME. De plus, ces diverses modulations ne sont possibles qu'à titre dérogatoire, c'est-à-dire à condition que soit signé un accord d'entreprise. À défaut, c'est le droit commun des 35 heures pour tous par semaine qui s'appliquera nécessairement.<sup>1</sup>

Si dans certaines entreprises passées aux 35 heures, la réduction du temps de travail, étant l'occasion de mettre en conformité avec la loi des pratiques de flexibilité anciennes, ne s'est pas du même fait traduite par un vrai changement organisationnel et n'a donc apporté aucun bénéfice supplémentaire aux salariés, dans leur grande majorité, les petites et moyennes entreprises n'ont pas su utiliser les négociations sur le temps de travail pour redéployer leurs effectifs, mettre à plat les horaires ou annualiser le temps de travail. Ceci s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs : la complexité des textes législatifs, la difficulté à repenser l'organisation de l'entreprise (impossibilité de créer des équipes permettant d'augmenter les amplitudes de travail, chefs d'entreprise contraints de compenser eux-mêmes la réduction du temps de travail accordée à leurs salariés, désorganisation de l'entreprise) en l'absence de moyens financiers et humains pour faire appel à une assistance technique. De plus, **les modalités de réduction du temps de travail choisies n'ont que rarement été favorables aux salariés** (les réductions horaires quotidiennes ont été privilégiées sur les journées ou demi-journées de RTT, ainsi que la modulation, se traduisant pour les salariés par une impossibilité d'anticiper la prise de leurs jours de récupération), ce qui a entraîné un fort sentiment de frustration. **Il est regrettable à cet égard que la réduction du temps de travail ne se soit pas, au minimum, inscrite dans une réflexion plus globale sur l'ensemble des conditions de travail dans les petites et moyennes entreprises, et n'ait pas englobé d'autres problématiques, comme la prévoyance et l'épargne salariale.**

Ces contraintes ont été d'autant plus ressenties que l'entreprise était de petite taille. En effet, les très petites entreprises sont celles où les équilibres économiques sont les plus fragiles : dans ces structures, les surcoûts entraînés par la réduction du temps de travail ont parfois mis en péril l'avenir de la structure, du fait de l'équation impossible entre réduction du temps de travail et maintien à niveau des coûts de production. Une étude récente de Pascal Charpentier et Benoît Lepley<sup>2</sup> a explicité encore la spécificité des très petites entreprises face aux 35 heures. Selon leurs

---

<sup>1</sup> Centre des jeunes dirigeants d'entreprises, « *Pour les 35 heures à la carte* » (juin 1999).

<sup>2</sup> Pascal Charpentier et Benoît Lepley, « *Les TPE face aux 35 heures* », Documents d'études n°65, DARES (janvier 2003).

observations, un traitement spécifique pour les entreprises de moins de 20 salariés était nécessaire, du fait de leur sensibilité élevée à l'évolution des coûts de main-d'œuvre, et de leurs marges de manœuvre réduites en termes de réorganisation du travail et des horaires, et de gisements de productivité. Toutefois, alors que les dirigeants des grandes entreprises ont pu profiter de la loi pour mettre en place des dispositifs de flexibilité, ceux des TPE avaient **peu de motivations à négocier car ils avaient atteint l'organisation stable et régulière à laquelle ils aspiraient**. Le principal avantage pour eux a donc été de ramener dans les limites légales des pratiques clandestines. En outre, dans beaucoup de TPE, le niveau de revenu est lié à un niveau élevé d'heures supplémentaires, qui explique la réticence des salariés eux-mêmes à modifier le temps de travail.

Ecart creusés entre entreprises de moins de 20 salariés et les autres, augmentation des tensions et du nombre de salariés mécontents, problème du contingentement des heures supplémentaires, difficultés de recrutements : **la situation qui résulte aujourd'hui de la mise en place de la réduction du temps de travail dans les PME est pour le moins préoccupante.**

## **B.— UN BOULEVERSEMENT POUR LES ENTREPRISES**

### **1.— Les 35 heures : une relance du dialogue social dans l'entreprise ?**

Au moment de la mise en place des 35 heures, les partisans de cette réforme avaient mis en avant, parmi d'autres, l'idée que celles-ci seraient un moyen de mettre fin à la situation de blocage du dialogue social qui perdurait à l'époque.

Quel bilan peut-on tirer à cet égard ?

Certes, la période de mise en place des 35 heures, ayant été marquée par une augmentation forte du nombre d'accords signés, une approche purement numérique pourrait faire croire en effet à une relance du dialogue social. Mais en fait, **les entreprises n'ont pas bénéficié du temps suffisant pour la signature d'un accord**, alors que le temps requis était important puisqu'il convenait d'étudier au préalable les spécificités de toutes les catégories de salariés, de remettre à plat tous les processus de l'entreprise, et d'élaborer une vision stratégique et prospective des modifications. Or, le calendrier s'est révélé inadapté, la phase d'observation de la première loi ayant été réduite au minimum.

Il apparaît donc en fait rétrospectivement, et contrairement à l'idée souvent invoquée, que **les 35 heures n'ont qu'artificiellement relancé le dialogue social dans l'entreprise, puisqu'entreprises et partenaires**

**sociaux ont été contraints de négocier.** L'augmentation numérique des signatures d'accord n'est ainsi pas en elle-même le signe d'une relance du dialogue social dans l'entreprise, mais bien le résultat mécanique des négociations qui ont eu lieu, lesquelles, dans la quasi-totalité des cas, ont été très difficiles, que ce soit dans les grands groupes ou dans les PME.

M. Jacques Freyssinet, économiste et ancien directeur de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), a ainsi pu se demander si les négociations avaient été opérées « *sous contrainte ou sous perfusion* »<sup>1</sup>. Il rappelle que le pilotage de la négociation s'est fait par l'action de deux mécanismes. D'une part, la signature de conventions d'aides financières impliquait l'examen du contenu des accords en fonction des textes d'application de la loi. D'autre part, l'agrément des accords de branche, avec ou sans réserve, voire le refus d'agrément, donnaient des signaux sur les marges de liberté accordées à la négociation. Ainsi, l'intervention impérative de l'Etat ne reflète pas une réelle dynamique de négociation, mais marque plutôt « *le retour d'une logique centralisatrice et interventionniste aux dépens de l'autonomie des partenaires sociaux.* » Si la négociation de branche et d'entreprise sur le temps de travail a pris un essor considérable, « *on peut discuter la « spontanéité » du mouvement : les employeurs devaient passer par un accord collectif pour utiliser les marges de liberté offertes par la loi et bénéficier des aides.* »

En outre, **il n'y a pas eu par la suite de capitalisation de la relance du dialogue social**, du fait d'un certain nombre de freins, tenant notamment à la complexification considérable du code du travail ou à la division syndicale. A l'inverse, il semble même que les 35 heures aient joué un rôle dans le regain des conflits sociaux. Selon Mmes Christine Erhel, Christine Gavini et Laurence Lizé, **la simultanéité du regain des grèves et de la mise en place des 35 heures n'est pas un hasard**<sup>2</sup> ; le nombre de jours de grève dans les entreprises a ainsi augmenté de 41 % en 2000, les conflits ayant été en outre plus longs et mieux suivis.

De fait, M. Denis Gautier Sauvagnac a bien résumé la situation en indiquant que « *la phase de négociation 1998-2001 a été abominable dans les entreprises*<sup>3</sup> ». Les bilans des conflits du travail, établis par la direction des relations du travail du ministère de l'emploi et de la solidarité, montrent que **la réduction du temps de travail a pris une place grandissante dans les motifs de conflits, passant de 12 % des motifs de conflits de 1996 à**

---

<sup>1</sup> « Politiques publiques et négociations collectives sur la durée du travail : la co-production de normes », sous la direction de Guy Groux, L'harmattan (2001).

<sup>2</sup> Christine Erhel, Christine Gavini et Laurence Lizé, « *La RTT* », Que sais-je ?, Presses Universitaires de France (mars 2003).

<sup>3</sup> Audition du 10 décembre 2003.

**1998, à 25 % en 1999 et 28,7 % en 2000.** Au cours du deuxième semestre 1999 et du premier semestre 2001, la réduction du temps de travail est même devenue la première motivation aux conflits, avant même les revendications salariales.

Nous ne pouvons malheureusement que nous faire l'écho des propos de M. Ernest-Antoine Sellière, président du MEDEF, qui a déclaré à la mission que *« la mise en place des 35 heures a été une épreuve. Elle a créé de la tension et de la complexité sociales dans les entreprises »*<sup>1</sup>.

## **2.— Les coûts induits par les 35 heures et les problèmes de compétitivité des entreprises**

Les coûts induits par les 35 heures sur les entreprises sont très importants, et d'autant plus problématiques qu'ils se maintiennent pour la plupart avec le temps.

Les surcoûts salariaux, en premier lieu, ont eu un poids certain, bien que différent en fonction de la taille de l'entreprise. Ainsi, le président de la CGPME, M. Jean-François Roubaud, a indiqué que *« pour les grandes entreprises, le coût salarial n'a pas été extrêmement important, un peu plus de 1 %, en raison de l'effet d'aubaine dont n'ont pas profité les petites entreprises. Elles supportent, pour leur part, une augmentation de salaire de quelque 15 %, ne serait-ce qu'en raison du réalignement des SMIC et des augmentations mathématiques auxquelles il a bien fallu procéder, dès lors que les 35 heures ont été payées 39. Certes, un allègement des charges a été prévu par M. Fillon, mais il n'a compensé que partiellement le coût de l'alignement des SMIC pour les petites entreprises. Tout ceci me conduit à dire que nous sommes vraiment le seul pays au monde à consacrer autant d'argent à empêcher les gens de travailler ! »*<sup>2</sup>

En outre, **l'abaissement de la durée légale du travail, cumulé au plafonnement des heures supplémentaires, a eu pour conséquence de rationner l'offre de travail, ainsi que, du même coup, les capacités de production des entreprises qui se trouvaient en période de croissance de leur activité.** De plus, les négociations, mobilisant pendant de longs mois une partie conséquente de l'encadrement pour les grandes structures, le chef d'entreprise lui-même dans les petites structures, ont eu des coûts certes difficiles à quantifier, mais incontestables et relevés, d'ailleurs, par l'ensemble des personnes interrogées par la mission. Les 35 heures ont de plus entraîné pour les entreprises des surcoûts organisationnels en deçà de la

---

<sup>1</sup> Audition du 15 janvier 2004.

<sup>2</sup> Audition du 14 janvier 2004.

négociation, du fait de la complexification de la gestion de leur personnel (gestion des absences et non plus des présences, allongement du traitement de la paye du fait des RTT et surtout de la multiplicité des SMIC) et de la désorganisation de certaines entreprises.

M. Stéphane Treppoz, président d'AOL-France, a ainsi insisté sur le coût et la lourdeur de gestion des 35 heures : *« le suivi des heures supplémentaires et des journées de RTT est (...) une charge. Chaque salarié doit tenir à jour une feuille de temps que l'entreprise doit ensuite régulièrement contrôler. Vous imaginez bien qu'il est impossible de contrôler toutes les feuilles, tous les mois. Le seul cas de poursuite devant les prud'hommes, qu'AOL-France ait connu depuis sa création, est dû aux 35 heures et concerne un salarié qui nous avait quitté dans de mauvaises conditions et nous avait ensuite attaqué sur l'inexactitude des informations relevées sur sa feuille de temps »*<sup>1</sup>.

De même M. Jean-Jacques Leguay, PDG d'Alstom-Power Chaudières Industrielles, a-t-il expliqué à la mission : *« nous avons dû faire face à un dérapage de nos coûts, que nous n'avions pas, naturellement, anticipé. En 2001, nous n'avions pas changé nos tarifs. En revanche, nous les avons augmentés en 2002, tout comme nos concurrents. Nous avons assez vite payé l'addition des 35 heures sous la forme d'une croissance de notre concurrent allemand. Depuis une dizaine d'années, nous étions parvenus à juguler cette concurrence, qui a réussi à prendre une dizaine de pour-cent de la part du marché français à cette occasion. Nous avons aussi reculé au Maghreb contre les Italiens et en Chine contre les Allemands »*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Audition du 26 novembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 4 décembre 2003.

**L'IMPACT DE LA RTT SUR LES COÛTS DE PRODUCTION :  
L'EXEMPLE DE POCLAIN HYDRAULICS**

L'expérience de l'entreprise Poclain Hydraulics, dans l'Oise, est éclairante, au regard des **évolutions comparées des différents coûts** :

– **prix de vente d'un moteur** produit par l'entreprise : l'indice est à 50,3 depuis 1999 pour une base 100 en 1995 ;

– **coût horaire des heures payées** : indice 100 en septembre 1995, 105,4 en septembre 1999, 110,3 en septembre 2000, 109,5 en septembre 2001, 110,4 en 2002 et 112,9 en 2003, soit une augmentation annuelle moyenne de 1,5 % depuis 2000 ;

– **coût horaire des heures productives** : indice 100 en septembre 1995, 102,9 en septembre 1999, 107,6 en septembre 2000, 112 en septembre 2001, 118,6 en 2002 et 125,4 en 2003, soit une augmentation annuelle moyenne de 2,9 % depuis 2000.

De plus, les 35 heures ont entraîné pour cette entreprise une **baisse de la compétitivité du site français, en renchérissant le coût horaire**, qui est passé à 58,1 euros contre 59,9 aux Etats-Unis et seulement 12,3 en République Tchèque. Les **différences de temps de travail entre les différentes usines** sont également instructives :

– **le temps de travail annuel** est en France, pour les cadres et ETAM de 1 687 heures (au lieu de 1 975 en République tchèque et de 2 080 aux Etats-Unis); et de 1687 heures pour les ouvriers (au lieu de 1 860 en République tchèque et de 2 080 aux Etats-Unis) ;

– **les heures de présence hebdomadaires** sont de 37 h 30 pour les cadres (au lieu de 42 h 30 en République tchèque et aux Etats-Unis) et les ouvriers (au lieu de 40 h en République tchèque et de 42 h 30 aux Etats-Unis) ;

– **le nombre de semaines de congés** est de 7,5 dans l'usine française, au lieu de 5 en République tchèque et 4 aux Etats-Unis.

Lorsque les entreprises étaient suffisamment solides, les surcoûts engendrés par les 35 heures ont pu être absorbés, par l'augmentation de la productivité, une réelle modération salariale, voire plus rarement par une augmentation des tarifs consécutive à une innovation ou à une image de marque particulièrement forte, comme pour l'entreprise Dupont-Selmer, produisant des saxophones : *« en 1999, nous avons sorti un nouveau produit, de même en 2000. Dans la mesure où nous produisons des instruments haut de gamme avec une forte notoriété, nous nous sommes autorisés, pendant ces années-là, des augmentations de tarifs assez fortes, aux alentours de 3 ou 4 %, alors que l'inflation était de 1 %. Par ailleurs,*

*les nouveaux produits nous ont permis de faire de grosses marges. Cela nous a permis, pendant les trois ou quatre dernières années, de rééquilibrer nos comptes et d'avoir des bénéfices corrects*», a indiqué sa vice-présidente.<sup>1</sup>

De plus, si dans l'ensemble les grandes entreprises ont mieux réussi à tirer partie des 35 heures, elles se sont au total simplement bornées à « limiter les dégâts ». Reprenons ici la démonstration de M. Bertrand Collomb, PGD de Lafarge : « *j'ai étudié les prix de revient dans nos usines françaises, allemandes et espagnoles, en ce qui concerne les cimenteries. Ce n'est pas tout à fait représentatif de la réalité générale. Je précise que, s'agissant de l'Allemagne, il y a un mélange Allemagne de l'Est - Allemagne de l'Ouest, sinon les chiffres concernant les coûts en Allemagne seraient incompréhensibles, car les coûts à l'Ouest restent quand même supérieurs aux coûts français. Donc, les coûts usine français étaient supérieurs de 2 % aux coûts allemands en 2000 et, en 2002, ils sont supérieurs de 20 %. Les coûts usine français étaient supérieurs aux coûts espagnols de 13 % en 2000, ils le sont de 20 % en 2002. (...) Nous nous sommes donné beaucoup de mal pour faire du surplace, avec malheureusement une légère dégradation. Alors que, dans le même temps, les autres pays ont continué à progresser* »<sup>2</sup>.

Mais, malheureusement, les surcoûts induits par les 35 heures n'ont pas toujours pu être compensés par une augmentation des tarifs ou par la modération salariale, ce qui a mis beaucoup d'entreprises en péril, comme cela a été attesté lors des différentes auditions ou déplacements, notamment à la CCI de Reims, où un chef d'entreprise en situation de redressement judiciaire a exposé longuement les difficultés supplémentaires qu'avaient créées pour lui les 35 heures.

## **II.— DES CONSEQUENCES SUR L'ORGANISATION DES FONCTIONS PUBLIQUES**

Les conséquences de la réduction du temps de travail sur l'organisation des fonctions publiques ne peuvent être appréciées d'un seul regard. La mission a été frappée de découvrir, en effet, un **paysage qui peut être qualifié à la fois d'inconnu et de préoccupant**.

D'un côté, la diversité caractérise les situations existant dans les fonctions publiques d'Etat et territoriale, soit les multiples entités que constituent les différents services des ministères et les multiples collectivités

---

<sup>1</sup> Audition du 20 novembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 3 décembre 2003.

territoriales. La surprise de la mission face au déficit d'informations dont disposent aujourd'hui les administrations d'Etat sur l'état des lieux et des pratiques dans les différentes unités a été grande. Le bilan ne peut dès lors, au mieux, qu'être qualifié de contrasté.

Par ailleurs, la situation de l'hôpital a causé, à bien des reprises également, la surprise des membres de la mission : cependant ici, ce n'est pas l'incertitude qui prévaut, mais bien le désarroi, face à une situation que l'on peut sans forcer le trait qualifier d'assez catastrophique – situation qui, pire encore peut-être, n'était pas inattendue.

#### **A.— DES EFFETS CONTRASTES SELON LES DIFFERENTES FONCTIONS PUBLIQUES**

Si les effets sociaux et organisationnels de la réduction du temps de travail dans les fonctions publiques sont contrastés, et donc difficilement comparables, c'est que les enjeux économiques ne sont pas non plus les mêmes selon les situations.

##### **1.— Des enjeux économiques divers : la difficile mesure des gains de productivité ; la question de l'emploi**

Dans les entreprises du secteur privé, la compensation possible des surcoûts liés au passage aux 35 heures pouvait, en théorie, résulter de trois facteurs : les gains de productivité, la modération salariale et les allègements de cotisations sociales patronales.

Dans le secteur public, la question se pose différemment. D'une part, l'existence de surcoûts est moins évidente. Celle-ci est en effet, dans le secteur privé, liée aux embauches supplémentaires, alors que les salariés en place continuent de percevoir la même rémunération. Or les embauches sont moins systématiques dans le secteur public, dans la mesure où, expressément, la réduction du temps de travail n'y est pas présentée comme affectée à la lutte contre le chômage.

D'autre part, le mécanisme de compensation, même lorsqu'il doit intervenir, ne peut être fondé sur un triptyque identique. Les allègements de cotisations sociales patronales n'ont pas de sens s'agissant de l'Etat employeur. Le recours à la modération salariale n'est pas très efficace non plus, les rémunérations des personnels étant en très grande partie fonction de barèmes indiciaires, même s'il importe de préciser que, dans les collectivités locales, il a été fait usage de formes de modulation par la réduction ou la suppression de certaines primes ; mais cette pratique reste peu fréquente.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La situation des agents du conseil général de Loire-Atlantique en constitue un exemple.

C'est donc essentiellement sur les gains de productivité que repose la compensation des surcoûts entraînés par d'éventuelles nouvelles embauches.

Au total, la situation est très diverse, selon chacun des trois types de fonction publique, et même, au sein de chaque type de fonction publique.

*a) L'emploi, un enjeu surtout pour l'hôpital*

L'appréhension du nombre d'emplois créés à la suite de la réduction du temps de travail n'est pas plus aisée dans la fonction publique que dans le secteur privé, mais elle porte sur des quantités infiniment moindres.

C'est ainsi que le directeur du Budget, M. Pierre-Mathieu Duhamel, a indiqué à la mission que le **nombre de créations d'emplois dans la fonction publique de l'Etat** pouvait être considéré comme négligeable<sup>1</sup>, de l'ordre de **moins de 5 000 emplois**.

Concernant la **fonction publique territoriale**, les éléments d'information ne sont pas accessibles à ce jour. Comme l'a expliqué à la mission M. Dominique Bur<sup>2</sup>, directeur général des collectivités locales, le critère d'évaluation principal des effectifs dans les collectivités locales est constitué par une enquête annuelle de l'INSEE, qui n'a jusqu'ici été réalisée que pour l'année 2001, soit avant le passage aux 35 heures. Une estimation globale très approximative a néanmoins été entreprise, consistant en l'extrapolation d'une étude (DEXIA) particulière, et a conduit à l'estimation d'un chiffre de **16 000 emplois créés à la suite de la réduction du temps de travail**.

Pour ce qui est de la **fonction publique hospitalière**, la situation se présente différemment, car un programme d'attribution des emplois avait été mis en place avant le passage aux 35 heures. Comme l'a expliqué à la mission le directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins au ministère de la santé, M. Edouard Couty<sup>3</sup>, **45 000 emplois** devaient être octroyés **sur trois ans (2002-2004) à la fonction publique hospitalière**, et **3 500** devaient être attribués **sur quatre ans (2002-2005) pour les praticiens hospitaliers**.

---

<sup>1</sup> Audition du 19 novembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 8 janvier 2004.

<sup>3</sup> Audition du 3 décembre 2003.

La difficulté d'appréciation, dans ce cadre, tient à deux éléments : dans quelle mesure tous les postes annoncés ont-ils été ou seront-ils effectivement octroyés ? Ces postes budgétaires une fois accordés, a-t-il été possible de procéder effectivement aux recrutements correspondants, ce qui, dans le cadre de l'hôpital, n'était pas chose aisée, compte tenu des déficits affectant certaines catégories de personnels ?

Au total, ces chiffres semblent donc sujets à caution. Mais là ne se trouve pas l'enjeu principal de la réduction du temps de travail dans la fonction publique.

#### *b) Les gains de productivité dans la fonction publique*

La notion de productivité, familière dans le secteur privé, n'a pas, dans la fonction publique, le même caractère d'évidence.

**Dans la fonction publique d'Etat, l'existence de « poches » de productivité n'a pas été contestée** par le directeur général de l'administration et de la fonction publique, M. Jacky Richard, lors de son audition par la mission<sup>1</sup>.

Celui-ci a noté, en effet, que l'intégration aux instruments habituels de travail des nouvelles technologies de l'information et de la communication avait permis la réalisation de gains de productivité considérables. Il a par ailleurs relevé une réduction assez notable du taux d'absentéisme qui, elle aussi, va dans le sens d'un accroissement des gains de productivité.

Il a ensuite néanmoins nuancé ce propos, en s'interrogeant sur la qualité du service rendu à l'utilisateur. Il convient en effet de lier les gains de productivité et la qualité du service, les premiers étant supposés contribuer à la réalisation de la seconde. A cet égard, M. Jacky Richard a distingué entre les services soumis à une nécessaire continuité et les services plus classiques, de guichet, qui ne sont pas soumis à la même contrainte, distinction qui doit être prise en compte pour l'appréciation des gains de productivité.

Cela n'a toutefois certainement pas partout été le cas. Une étude récente relative à la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail à l'Education nationale, tout en reconnaissant la nécessité de gains de productivité, en particulier dans le secteur universitaire, placé dans un contexte concurrentiel à la fois aux plans national et européen, a fait

---

<sup>1</sup> Audition du 28 janvier 2004.

le constat d'une insuffisance – voire d'une absence – de gains de productivité dans cette administration à la suite du passage aux 35 heures.<sup>1</sup>

Il reste que l'ensemble de ces commentaires n'a pas été appuyé par des données chiffrées jusqu'ici, et il est dès lors difficile de déterminer plus précisément l'ampleur de ces tendances.

Dans la **fonction publique territoriale** également, **la question d'une augmentation de la productivité du travail a été posée**. L'un des moyens d'y parvenir consistait dans le développement de la polyvalence des agents, obtenue grâce à l'organisation de plans de formation individualisés, dans le cadre de la redéfinition des missions individuelles et collectives. L'accent a été mis particulièrement sur la polyvalence par exemple au conseil régional des régions Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, et de Haute-Normandie, ou encore dans les conseils généraux de Martinique, des Yvelines ou des Alpes de Haute-Provence. Dans ce dernier cas, un plan de formation pour les années 2003-2005 a été mis en place à cet effet. Au conseil régional de Bourgogne a été expressément évoquée la nécessité du maintien d'un « *même niveau de rendement* »<sup>2</sup>.

Conduites, par la réduction du temps de travail, à reconsidérer la notion de productivité dans le service public, les collectivités ont même envisagé de mettre en place des indicateurs d'efficacité et de productivité, mais il est encore trop tôt pour mesurer la portée de ces innovations.

**A l'hôpital**, enfin, l'idée d'une réalisation de gains de productivité a pu être ressentie par les personnels presque comme une agression, ainsi que le précise le rapport de M. Tonneau<sup>3</sup>. L'idée prévaut, en effet, que les heures perdues auraient dû, au moins, être compensées intégralement, ce qui était loin d'être toujours le cas, comme on le verra. La recherche de gains de productivité ne pouvait, dès lors, apparaître que comme un « *déni d'efficacité* » :

---

<sup>1</sup> Pierre Richard, « La fonction publique entre droit et pratiques : l'exemple de la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail à l'Education nationale », AJDA (10 novembre 2003) : « on peut affirmer qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre ARTT et bon fonctionnement du service public, si la réduction du temps de travail est mise en œuvre après que l'on a amélioré fortement la productivité, avec des critères vérifiables. Il n'en a rien été au ministère de l'Education nationale, d'autant que son domaine de gestion est particulièrement riche en procédures lourdes, souvent itératives ou redondantes, et ne permettant pas dans de nombreux cas de prendre et d'exécuter rapidement des décisions ».

<sup>2</sup> Ces informations résultent du questionnaire qualitatif adressé par la mission à l'ensemble des conseils régionaux et généraux, ainsi qu'à certaines communes.

<sup>3</sup> Dominique Tonneau, « *La réduction du temps de travail dans les hôpitaux publics : des difficultés liées à l'organisation* », Etude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère du travail et de la santé (n° 35, octobre 2003).

*« on est déjà à la marge, il n'y a aucun gain à espérer, on ne peut faire plus ».*

**Le principe même de la productivité est parfois remis en cause :** c'est ainsi que le président de l'Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs sans but lucratif du secteur sanitaire, médico-social et social, M. Gilles Ducrot<sup>1</sup>, a expressément rejeté l'application de la notion de productivité, en raison de la nature de la mission médicale – même s'il est vrai qu'il ne s'agit pas, dans ce cas, au sens strict, de la fonction publique, le secteur en est très voisin : *« les gains de productivité sont, en effet, difficiles à envisager dans un secteur comme le nôtre, où nous travaillons sur l'humain »*. Et il a ajouté : *« du côté de l'employeur, la situation a été faussée avec une réduction du temps de travail de 10 % et une embauche limitée au plus à 6 % (...) au-delà du fait que le travail ne se partage pas de manière mathématique, il y avait une perte de quatre points, impossible à compenser en termes d'organisation, puisque nous ne pouvions pas avoir de gains de productivité, incompatibles avec notre secteur. On peut certes améliorer l'organisation, car tout est perfectible, mais pas en ce qui concerne la prise en charge 24 heures sur 24 des usagers du secteur sanitaire, social et médico-social »*.

De même, à la maison de retraite de la fondation Cognacq-Jay de Rueil-Malmaison<sup>2</sup>, établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, alors que 5 postes nouveaux auraient été nécessaires à la suite du passage aux 35 heures, seuls 3,6 ont été accordés : autrement dit, des gains de productivité étaient requis, alors que, comme l'a rappelé la directrice, ceux-ci sont peu compatibles avec la nature du travail effectué, qui, de toute façon, doit se faire immédiatement.

Il reste que, lors de la visite de la mission à l'hôpital d'Evry-Corbeil<sup>3</sup>, l'un des membres de la commission médicale d'établissement, en estimant que la réduction du temps de travail avait *« aggravé les conditions de travail, en nécessitant plus de productivité de la part des personnels »*, reconnaissait implicitement la possibilité de la réalisation de gains de productivité.

Mais moins que l'objectif que représente la réalisation de gains de productivité, ce sont les moyens qui importent : l'évolution des habitudes de travail et des organisations.

## **2.— Des effets sociaux et organisationnels difficilement**

---

<sup>1</sup> Audition du 26 février 2004.

<sup>2</sup> Déplacement du 16 mars 2004.

<sup>3</sup> Déplacement du 27 novembre 2003.

### comparables selon les différentes fonctions publiques

Pour l'Etat comme pour les collectivités locales, ces effets sont peu aisés à déterminer, en tout cas à synthétiser. Les différents ministères ont en effet des pratiques très diverses. Par ailleurs, il faut ajouter les entreprises entièrement ou partiellement publiques, dont la spécificité est forte. A cet égard, le président de la SNCF, M. Louis Gallois, a dressé devant la mission<sup>1</sup> un tableau complet de la situation de son entreprise, en faisant part des particularités du processus de réduction du temps de travail : activité permanente (24 heures sur 24, 365 jours par an), forte implication des cadres, mobilisation syndicale. Il reste que, pour chacune des fonctions publiques, d'Etat et territoriale – il convient en effet de réserver une place à part à la fonction publique hospitalière –, de grandes lignes se dégagent.

#### *a) Le faible impact des 35 heures sur la fonction publique d'Etat*

Dans la fonction publique d'Etat, l'exigence de l'amélioration de la qualité du service rendu constituait l'un des points centraux des discussions relatives à la réduction du temps de travail. Une **réflexion d'ensemble** a été engagée, **non seulement sur la détermination des horaires d'ouverture des services au public, mais également, plus généralement, sur les méthodes de travail mises en œuvre**, ainsi que la fiabilité et la rapidité des réponses que l'administration apportait aux usagers.

Cette réflexion a été doublée de travaux relatifs à l'amélioration de la gestion des emplois existants – indépendamment de la question de l'évolution de leur nombre –, de sorte que puisse être réalisée une répartition optimale de ces emplois.

Très concrètement, ces réorganisations se sont aussi caractérisées par des innovations matérielles. La « pointeuse » ou « badgeuse », jusqu'alors très négativement connotée, comme symbole d'une liberté moindre, est devenue le signe de la transparence et de la justice, ainsi que l'a précisé M. Jacky Richard, directeur général de l'administration et de la fonction publique : *« je sais comment est désormais globalement bien accepté le système du contrôle avec les horodateurs, dispositif qu'il était impossible de mettre en place auparavant. (...) Maintenant, les agents demandent l'horodateur. D'une part, ils veulent chasser le tricheur et d'autre part ils veulent être responsabilisés et bien gérer leur capital temps »*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Audition du 3 décembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 28 janvier 2004.

Ces appréciations plutôt positives ne peuvent néanmoins occulter les **aspects plus incertains de la réforme, la situation des cadres par exemple**. Les cadres de la fonction publique semblent, en effet, de manière générale, assez sceptiques à l'égard de la réduction du temps de travail, leur disponibilité continuant souvent à constituer l'un des critères majeurs de leur compétence. La question de la gestion des réunions, souvent ressenties comme trop nombreuses, n'est pas non plus résolue. Celle de la gestion des commandes émanant des cabinets ne l'est pas davantage. L'efficacité et la productivité restent, dès lors, des objectifs encore à atteindre, et représentent un défi qui n'est pas lancé aux seuls cadres, mais à l'ensemble de la fonction publique d'Etat.

#### *b) La situation contrastée des collectivités territoriales*

La mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans les collectivités territoriales s'est, dès le commencement, heurtée à un certain nombre de difficultés.

#### *Les difficultés de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail*

**Le temps a constitué le premier obstacle** à la réduction du temps de travail, puisque les collectivités locales disposaient d'environ six mois seulement pour mettre en application la réforme – annoncée par le décret de juillet 2001... pour une mise en application effective au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Or les négociations s'annonçaient complexes, particulièrement pour ce qui concernait la détermination du nombre d'emplois devant être créés.

En outre, comme l'indique une étude réalisée, au plan national, par le département de la Nièvre<sup>1</sup>, le principe de parité avec l'Etat, en application duquel a été transposé le décret relatif à la fonction publique d'Etat à la fonction publique territoriale, a eu des effets inégaux. En effet, les collectivités avaient, plus que les administrations centrales, une certaine expérience de la réduction du temps de travail, en particulier en raison du recours à des formes d'emplois aidés pour des durées inférieures à 39 heures. **« Laboratoires », elles auraient pu, dans certains cas, servir d'exemples plutôt que subir l'influence d'un modèle plaqué sur une organisation préexistante.** La ville de Béziers, par exemple, avait mis en place des horaires « adaptés » dès 1997 dans la majorité des services, sur une base de 36 heures hebdomadaires. De même, la ville de Chambéry, dès 1983, ou encore, le département de la Nièvre, en 1997 également.

---

<sup>1</sup> Régis Mégrot, Céline Della Sudda, Françoise Berthaud, Valérie Beaumier, « 35 heures et aménagement du temps de travail dans les collectivités », Editions de la lettre du cadre territorial (2002).

Enfin, certaines difficultés sont liées à la **concurrence pouvant exister entre les collectivités**. Si la mise en place de la réduction du temps de travail se traduit par l'attribution d'avantages sociaux pour les unes et non pour les autres, le risque est grand de voir apparaître des transferts de personnels entre collectivités, susceptibles de créer certains déséquilibres.

En dépit de ces difficultés réelles, le passage aux 35 heures a été effectif dans les collectivités au 1<sup>er</sup> janvier 2002, avec un certain nombre d'effets organisationnels et sociaux.

*Les principaux effets organisationnels et sociaux de la mise en place de la réduction du temps de travail dans les collectivités territoriales*

L'appréciation de ces effets est malaisée, compte tenu de la forte disparité des situations. De plus, **les données générales font défaut** : comme l'a indiqué M. Dominique Bur, directeur général des collectivités locales<sup>1</sup>, celles-ci n'existent pas à ce jour. Toutefois, quelques traits émergent de certaines études, auxquelles il convient d'ajouter les réponses apportées par les collectivités au questionnaire transmis par la mission, qui constituent également des éléments d'appréciation intéressants.

Très globalement, un mouvement d'ensemble comparable à celui intervenu dans la fonction publique d'Etat a été observé.

Une **réflexion sur l'organisation du travail** a été mise en œuvre dans un certain nombre de services, ayant pour objet les missions de chacun de ces services, ainsi que les relations entre les différents services. Les cadres de la fonction publique territoriale, au sein de différents groupes de travail, ont joué un rôle déterminant dans cette opération. La mairie de Cannes s'est, par exemple, félicitée de la possibilité offerte, avec le passage aux 35 heures, d'identifier les problèmes pour pouvoir entreprendre un certain nombre de réorganisations – même si, ainsi que l'a précisé le maire M. Bernard Brochand, c'est bien là selon lui l'un des seuls aspects positifs du passage aux 35 heures...<sup>2</sup>

Pratiquement, comme dans la fonction publique d'Etat, il a fallu établir des mécanismes de contrôle du temps de travail effectif, introduire des plannings dans les services, des suivis individualisés de la situation des agents, ainsi que des badgeuses. Une indéniable complexité résulte désormais de ces décomptes, souvent établis dans chaque service, où le temps fait l'objet d'une gestion prévisionnelle systématique, selon les

---

<sup>1</sup> Audition du 8 janvier 2004.

<sup>2</sup> Déplacement du 1<sup>er</sup> mars 2004.

présences et absences des fonctionnaires. De nombreuses collectivités ont eu recours à l'informatisation de ces décomptes. Il en a été ainsi, par exemple, du conseil régional de la région Poitou-Charentes, du conseil général du Doubs, ou encore des conseils généraux des Bouches-du-Rhône ou du Maine-et-Loire.

Autres changements dans les habitudes : le travail en commun doit être planifié à l'avance. Ainsi, au conseil général des Yvelines, certains jours sont réservés au travail en équipe. De plus, la gestion des cycles n'est pas toujours aisée : à Macon par exemple, des cycles particuliers ont dû être mis en place pour tenir compte des spécificités de certains services, facteur de complexité. Par ailleurs, le recours au compte épargne-temps a été anticipé dans certaines collectivités, mais déconseillé, comme au conseil général du Maine-et-Loire, si les agents envisageaient une mobilité dans les trois années à venir. A la mairie de Cannes, la mission a pu mesurer combien la publication du décret relatif au compte épargne-temps était attendue, et souhaitée la possibilité d'une « monétarisation » de ce compte, de sorte qu'à la fois les heures supplémentaires, les heures de récupération ou les jours dits de RTT, puissent être rendus sous forme de paiement tous les cinq ans.

Comme dans la fonction publique d'Etat également, le sentiment des cadres au regard de la réduction du temps de travail est mitigé, et des disparités importantes existent entre les durées de travail des différents cadres, au plan hebdomadaire comme au plan annuel. Nombreuses sont les collectivités territoriales à avoir relevé, dans les réponses faites au questionnaire transmis par la mission, cette difficulté. C'est le cas notamment à la mairie de Cannes, au conseil général des Hautes-Alpes, dans la ville de Sète, aux conseils généraux de Lozère, de la Sarthe ou encore au conseil régional d'Alsace. Dans ce dernier cas, il a fallu prévoir un régime spécifique pour les directeurs opérationnels, compte tenu des contraintes de disponibilité auprès des élus qui leur sont imposées.

**Les effets sur la qualité du service public sont difficiles à apprécier.** La seule continuité du service constituait un premier impératif dans la mise en œuvre des accords de réduction du temps de travail – impératif loin d'être une évidence : *« même lorsqu'il y a création d'emplois, les proportions sont généralement nettement inférieures à la conversion arithmétique de la perte d'heures en nombre de postes. (...) Dès lors, la juxtaposition des journées de RTT et des horaires choisis induit des difficultés pour assurer la continuité des services publics »*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> « Premier bilan de l'ARTT dans les collectivités territoriales », Cahiers de la fonction publique (février 2002).

En outre, la situation est plus difficile encore lorsque les collectivités ont émis le souhait d'accroître l'amplitude des plages d'ouverture au public. Au conseil général des Hautes-Alpes, une première expérience d'ouverture en continu le mardi a été finalement abandonnée, après un an d'essai. En revanche, certaines expériences menées ponctuellement au conseil général de Martinique, de Saône-et-Loire, ou d'Indre-et-Loire, ont permis un accroissement de l'amplitude de ces plages d'ouverture au public.

Au conseil général du Finistère, une charte de qualité a été élaborée, de manière à mettre tout particulièrement l'accent sur cette exigence. Mais au conseil général des Deux-Sèvres, l'apparition de la notion de « *culture des loisirs* » est évoquée, « *à l'évidence préjudiciable à la qualité du service public* ». Au conseil général de Lozère, une fermeture nouvelle d'une durée d'une semaine au moment des fêtes de fin d'année a été nécessaire.

Lors de sa visite à la mairie de Cannes<sup>1</sup>, la mission a pu recueillir une proposition originale, consistant en la création d'un « projet de service ». L'objectif, par la constitution d'équipes au nombre d'agents indéterminé, susceptible de varier selon les missions, est à la fois d'améliorer le service public, tout en favorisant les conditions de vie quotidienne des fonctionnaires municipaux – les libérer, par exemple, lorsque surviennent des phases d'activité plus basses.

Plus inquiétant, le constat, fait par la mairie de Cannes également, de la **nécessité, à la suite du passage aux 35 heures, de recourir à la fois à de nombreuses heures supplémentaires excédentaires, quasiment systématiquement, ainsi qu'à une externalisation pour assurer certaines tâches de nettoyage de la ville, deux éléments qui ont eu pour effet d'accroître le montant du budget de fonctionnement de la ville.**

Quant à la satisfaction tant des agents que des usagers, il est extrêmement difficile de l'apprécier. A l'évidence, les personnels sont plutôt satisfaits des jours de RTT, comme le montre l'exemple du conseil général des Hautes-Alpes. En revanche, au conseil général du Doubs, on relève une intensification des rythmes de travail qui génère des tensions, par exemple le vendredi matin. Et au conseil régional de la région Poitou-Charentes est évoquée la difficulté croissante à réunir certaines équipes. Par ailleurs, ainsi qu'il a résulté d'une visite à la mairie de Rueil-Malmaison<sup>2</sup>, les agents ont souvent ressenti très douloureusement les pertes de revenus engendrées par

---

<sup>1</sup> Déplacement du 1<sup>er</sup> mars 2004.

<sup>2</sup> Déplacement du 16 mars 2004.

les restrictions du recours aux heures supplémentaires ; certains d'entre eux auraient en effet souhaité travailler plus pour pouvoir gagner davantage.

Il est à noter que, lors de l'un de ses déplacements, la mission a eu l'occasion de découvrir **l'un des « effets cachés » des 35 heures**, à savoir les **difficultés causées par la diminution du temps de travail et les règles y afférant sur les services départementaux d'incendie et de secours**. Dans les Alpes-maritimes en effet<sup>1</sup>, l'attention de la mission a été appelée sur le décret du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, qui impose le principe d'une interruption de service d'une durée au moins égale à celle du temps de présence, et a engendré des difficultés importantes d'application dans les casernes. Finalement, il a été nécessaire d'interpréter de manière extensive ces dispositions, pour éviter de manquer d'effectifs, et de considérer les mêmes pompiers professionnels comme « volontaires » lors des interruptions de service.

Au total, la situation, très éclatée, est donc particulièrement difficile à apprécier. Seul le temps devrait permettre de dresser, plus avant, un tableau précis et complet des effets de la réduction du temps de travail dans les collectivités territoriales.

**En revanche, il convient de réserver un sort particulier à l'hôpital. S'il est possible, en effet, de considérer la situation résultant de la réduction du temps de travail dans les fonctions publiques d'Etat ou territoriale comme diverse, la même incertitude n'affecte pas la situation de l'hôpital, situation grave et très préoccupante.**

#### **B.— LA SITUATION TRES PREOCCUPANTE DE L'HOPITAL**

La situation de l'hôpital, de l'avis de tous, est extrêmement préoccupante. De nombreux rapports ont mis en évidence, encore récemment<sup>2</sup>, ce qui apparaît désormais comme un lieu commun : l'hôpital va mal. La question qui s'est posée à la mission consistait à déterminer quelle part pouvait avoir la réduction du temps de travail dans cette évolution.

---

<sup>1</sup> Déplacement du 1<sup>er</sup> mars 2004.

<sup>2</sup> Voir par exemple : rapport d'information de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale (n° 714), présenté par M. René Couanau, « *Mission d'information sur l'organisation interne de l'hôpital, Le désenchantement hospitalier* ».

## 1.— Le « passage aux 35 heures », révélateur d'une situation qui préexistait ?

### a) Les difficultés organisationnelles à l'hôpital avant le passage aux 35 heures

Sans doute la situation existante n'était-elle pas favorable. Un bref descriptif de cette situation constitue le préalable nécessaire à l'analyse du passage aux 35 heures. M. Jean de Kervasdoué<sup>1</sup>, ancien directeur des hôpitaux, a ainsi décrit longuement les dysfonctionnements organisationnels affectant cette institution, faisant apparaître un certain nombre de points.

La **division du travail**, telle qu'elle prévaut à l'hôpital, constitue une première difficulté, relevée couramment par les observateurs<sup>2</sup>. Cette division, a rappelé M. Jean de Kervasdoué, est avant tout médicale, car il existe aujourd'hui un nombre considérable de spécialités : dans certains grands hôpitaux, près de cent spécialités différentes peuvent coexister. Mais elle recouvre également une division fonctionnelle du travail. Or si la qualité des soins dépend de la qualité des équipes, elle dépend également de la coordination entre celles-ci.

La tendance au cloisonnement est renforcée du fait de l'existence de **multiples structures administratives**. Au cours des dernières années ont été créés un nombre considérable de comités, éléments « *constitutifs d'une fausse démocratie interne* » : « *quand vous considérez le nombre de comités inventés, de la commission des soins infirmiers aux comités de pôle, en passant par les comités de lutte contre les infections nosocomiales (CLIN), c'est effrayant* ». M. Jean de Kervasdoué a aussi dénoncé le fait que le texte fondateur de l'organisation hospitalière remontait à 1943, c'est-à-dire au gouvernement de Vichy, et qu'il donnait au chef de service des pouvoirs tout à fait déraisonnables – chef de service qui, nommé par le ministre, « *s'intéresse assez peu au fonctionnement de son institution* ».

Cause ou conséquence de ces difficultés structurelles ? M. Jean de Kervasdoué a également mis en évidence, à cette occasion, la **différence entre hôpitaux publics et cliniques privées**, pouvant être mesurée, selon lui, par la prise en compte des besoins de la personne malade

---

<sup>1</sup> Audition du 27 novembre 2003.

<sup>2</sup> Voir par exemple : Denis Labayle, « *Tempête sur l'hôpital* », Seuil (2002). De même, le rapport de la mission nationale d'évaluation de la place de la réduction du temps de travail dans les établissements de santé, présidée par M. Ange Piquemal, remis au ministre de la santé le 6 novembre 2002, déplore que l'organisation de l'hôpital soit caractérisée par « *une logique de cloisonnements entre les métiers et entre les structures* », conséquence négative du haut niveau d'expertise des agents et des unités opérationnelles. Or, en accentuant les contraintes, la réduction du temps de travail va renforcer cet effet de cloisonnement déjà important.

– « *besoins qui, dans un hôpital public, jouent un rôle relativement mineur* ». A l'appui de cette affirmation, il a évoqué l'amélioration progressive de la productivité relative, au profit des cliniques, dans la mesure où nombre d'entre elles ont mis en place le temps coupé et non le temps continu : celui-ci consiste à faire travailler les personnels aux moments où il y a le plus de travail, c'est-à-dire de 7 heures à 12 heures et de 15 heures à 18 heures, bien que cela soit socialement contraignant. Selon M. Jean de Kervasdoué, la productivité des hôpitaux publics aurait ainsi baissé, en 2002 ainsi qu'en 2003, d'environ 7 %.

En fait, le problème principal de l'hôpital, c'est qu'il n'est pas libre : « *L'évolution de l'hôpital public, dont je suis un farouche défenseur, n'est envisageable que si nous lui redonnons la liberté* ». Chaque hôpital, selon M. Jean de Kervasdoué, devrait être maître de sa structure, en pouvant la définir dans son règlement intérieur.

L'ensemble de ces éléments illustre, sans en constituer un catalogue exhaustif, les difficultés d'organisation nombreuses qui préexistaient à la réduction du temps de travail à l'hôpital. Elles se doublaient d'un problème auquel il convient de réserver un sort particulier : le recrutement.

#### ***b) Les problèmes de recrutement***

Un simple témoignage, recueilli à la lecture d'une interview dans un grand quotidien, reflète la réalité du constat effectué par la mission : « *en janvier 2001, la loi sur les 35 heures et les RTT a révélé tous les problèmes, à commencer par celui des effectifs. Depuis des années, le manque de personnel était un sujet de préoccupation, mais avec l'application des 35 heures, ce problème est devenu criant* »<sup>1</sup>.

**Révéléateur et facteur aggravant, tel peut être qualifié l'effet de la réduction du temps de travail à l'hôpital sur l'évolution des effectifs.**

**La pénurie des effectifs est bien antérieure, en effet, au passage aux 35 heures.** M. Jean de Kervasdoué a ainsi résumé la situation<sup>2</sup> : « *il est certain que nous avons créé une pénurie administrative. Le facteur est double : l'administration centrale a, malheureusement, limité le nombre d'élèves dans les écoles d'infirmières, cela bien avant les 35 heures, et contrairement à l'avis du délégué général de la fédération hospitalière*

---

<sup>1</sup> *Le Figaro* (14-15 février 2004), entretien avec Noëlle Herrenschmidt, auteur de « *L'hôpital* », Gallimard (2004).

<sup>2</sup> Audition du 27 novembre 2003.

*privée de l'époque. De plus, il faut au minimum trois ans pour former une infirmière ».*

Le directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins au ministère de la santé, M. Edouard Couty, est revenu, également, sur cette situation, qu'il a décrite dans le détail<sup>1</sup>, distinguant entre le déficit des infirmières et celui des médecins.

S'agissant des **infirmières**, le départ à la retraite des générations du *baby-boom* devait certes intervenir à partir de 2003-2004, avec une vague importante prévue en 2005. Mais le passage aux 35 heures allait renforcer cette tendance, et, pour faire face au déficit, le quota d'entrées dans les écoles d'infirmières a été augmenté sur trois ans, passant de 18 000 à 20 000 en 1998, 21 000 en 1999, et 26 000 en 2000. En 2002, le ministre a décidé de le porter à 30 000. Toute la difficulté résidait dans le fait que **cette augmentation des quotas ne produisait ses effets qu'au bout de trois années**, donc à partir de 2001 dans une certaine mesure, mais **surtout**, s'agissant de l'augmentation la plus importante du quota, **en 2003 et 2005**.

Or, ainsi que l'a expressément, par deux fois, souligné M. Edouard Couty, **« les ministres [avaient] été effectivement alertés du déficit d'infirmières »**. Il y a là une situation pour le moins troublante. Il est dès lors étonnant qu'en dépit de ces avertissements, la mise en œuvre de la réduction du temps de travail et les négociations qui en étaient le préalable se soient poursuivies au long de l'année 2001, pour une **entrée en vigueur effective des 35 heures dès le 1<sup>er</sup> janvier 2002**.

M. Gérard Vincent, délégué général de la Fédération hospitalière de France<sup>2</sup> a estimé que si : *« M. Edouard Couty (...) n'a pas été entendu, [c'est] parce qu'il y avait un projet politique et une volonté de mettre en place les RTT. Les mises en garde, ou plutôt les interrogations, de l'administration n'ont pas pesé très lourd face à cette volonté politique »*.

S'agissant des médecins, le déficit était connu également, puisqu'il était lié au *numerus clausus*. Dans certaines disciplines, ainsi que l'a précisé M. Edouard Couty, le *numerus clausus* a été relevé progressivement par les ministres successifs, l'objectif étant de le porter à 6 000. Parallèlement, a été organisée la titularisation de médecins aux statuts précaires de contractuels, de praticiens adjoints contractuels, ou de médecins étrangers, à la suite de formations complémentaires et de concours nationaux. Mais malgré ces efforts, comme l'a noté M. Edouard Couty, certaines disciplines connaissent encore un déficit, comme la psychiatrie hospitalière, l'anesthésie,

---

<sup>1</sup> Audition du 3 décembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 6 avril 2004.

l'obstétrique ou la chirurgie.

**Ce problème de recrutement touche toutefois inégalement les différentes régions.** En fonction de leur position géographique, plus ou moins favorable, les hôpitaux peuvent être tentés de proposer des primes à l'installation ou d'autres avantages, afin d'accroître le nombre des recrutements. Les représentants des syndicats entendus par la mission lors de sa visite à l'hôpital d'Evry-Corbeil<sup>1</sup> ont ainsi évoqué le mouvement de « *fuite en province* » de certains personnels, tels les infirmiers spécialisés en psychiatrie. De même, à la maison de retraite Jules Parent de Rueil-Malmaison, la délégation de la mission a pu noter un taux de rotation du personnel infirmier important, de l'ordre de 25 %. Pour remédier à cette situation, la directrice de l'établissement a suggéré que soient instituées des primes de logement spécifiques à la région parisienne.<sup>2</sup>

A cette question de la concurrence entre les régions, il convient d'ajouter celle de la concurrence entre établissements publics et privés, ainsi que l'attestent par exemple aujourd'hui certaines politiques de transfert vers le privé des transports ambulanciers, voire des consultations externes. Lors de la visite de la mission au centre hospitalier de Cannes, les représentants du personnel ont mis l'accent sur le risque d'un renforcement des effets de concurrence entre établissements à la suite des avantages octroyés aux personnels par les différents établissements.

Sans doute, des **pistes de travail** destinées à régler ces difficultés sont-elles ouvertes. Elles ont été énumérées par M. Edouard Couty : amélioration des conditions de travail des praticiens hospitaliers en valorisant leurs responsabilités dans les hôpitaux universitaires ; réflexion sur les frontières de compétence entre personnels médicaux et personnels paramédicaux ; renforcement de la coopération interétablissements ; promotion d'une vision territoriale de la répartition des postes de praticiens hospitaliers, par une révision, à cet effet, des statuts des praticiens hospitaliers ; identification des postes de praticiens hospitaliers à recrutement prioritaire dans les régions fortement déficitaires ; ou encore, encouragement des jeunes en fin d'étude à s'engager sur des postes d'assistants hospitaliers, par l'attribution de primes d'engagements.

Ces efforts sont indéniables. Ils ne peuvent, toutefois, occulter les difficultés considérables qui affectent la gestion des effectifs hospitaliers.

Il convient enfin de souligner que, **si les 35 heures ont aggravé un**

---

<sup>1</sup> Déplacement du 27 novembre 2003.

<sup>2</sup> Déplacement du 16 mars 2004.

**phénomène préexistant, on ne peut cependant manquer de remarquer, à l'inverse, que la mise en place des 35 heures, et les réorganisations dans les conditions de travail qu'elle impliquait, auraient pu constituer l'occasion d'une réflexion sur l'organisation du travail à l'hôpital, la gestion des effectifs, et le renouvellement des politiques de recrutement – occasion bien manquée...**

## **2.— Les effets sociaux et psychologiques contrastés de la réduction du temps de travail**

Si les jours accordés aux personnels à la suite de la réduction du temps de travail font figure d'acquis social, il en va autrement du sentiment général qui prévaut au regard des conditions de travail.

### *a) Les jours de RTT : un « acquis social » ?*

Le passage aux 35 heures a constitué le facteur aggravant d'une situation déjà incertaine. Ses effets sur les personnels sont d'ailleurs ambivalents. A l'occasion de la visite à l'hôpital d'Evry-Corbeil<sup>1</sup>, la mission a recueilli les témoignages d'un certain nombre d'agents en poste dans cet établissement. Nombreux sont ceux qui ont évoqué les difficultés nouvelles en termes d'organisation. Mais certains ont rappelé aussi le temps gagné, les 35 heures prenant la forme d'un « *acquis social* ».

Cela rejoint le constat établi par le rapport Piquemal<sup>2</sup>, qui souligne que « *la réduction du temps de travail est aux yeux des personnels, quels que soient les statuts juridiques des établissements, un « acquis » sur lequel il ne saurait être question de revenir* » – même si, il est important de le rappeler, les personnels n'étaient, à l'origine, pas demandeurs.

**L'existence de « jours » de repos en plus constitue le principal avantage de la réduction du temps de travail aux yeux des personnels.** A l'hôpital d'Evry, les représentants des syndicats ont estimé que les personnels étaient satisfaits à « 100 % » de leurs jours, et que ceux-ci leur permettaient d'envisager leur vie autrement, de récupérer plus facilement, ces jours faisant office de « *souape* ». Des personnels ont même considéré : « *la RTT, c'est jackpot !* ».

Mais il importe de nuancer immédiatement ce constat, car

---

<sup>1</sup> Déplacement du 27 novembre 2003.

<sup>2</sup> Rapport de la mission nationale d'évaluation de la place de la réduction du temps de travail dans les établissements de santé, présidée par M. Ange Piquemal, remis au ministre de la santé le 6 novembre 2002.

**le bénéfice des jours est étroitement lié aux modalités de leur mise en place**, variables d'un établissement à l'autre : libre choix ou non de l'utilisation des jours, intégration ou non des jours dans un planning, régularité ou non dans leur positionnement, regroupement ou non, assimilation aux autres jours de congé, ... la liste est longue, des modalités pouvant rendre l'utilisation de ces jours de RTT plus ou moins aisée, et les avantages plus ou moins importants.

Il ne faut pas oublier, en particulier, que, dans de nombreux cas, les jours ne peuvent être utilisés, en raison des pénuries de personnels. C'est ce qu'ont expliqué à la mission plusieurs infirmières de l'hôpital d'Evry. Or, au bout d'un certain temps, selon les systèmes mis en place, ces jours non pris sont perdus : le principal acquis du passage aux 35 heures tombe.

De même, **les cycles de travail établis à cette occasion suscitent des réactions mitigées**. Ils permettent l'élaboration de plannings de travail, qui donnent une visibilité nouvelle aux emplois du temps des personnels, et introduisent une certaine équité parmi les agents. Mais, dans le même temps, ils engendrent une rigueur qui confine à la rigidité et, comme l'ont confirmé certains des personnels du bloc opératoire d'Evry, des problèmes de gestion organisationnels lourds. C'est ainsi qu'au cours des entretiens menés à Evry, le mot « *complexité* » est revenu à plusieurs reprises pour caractériser les nouvelles modalités de gestion du temps de travail.

#### *b) Conditions de travail, motivation et absentéisme des personnels*

Il y aurait deux manières d'envisager l'impact des 35 heures sur le temps de travail. Un premier effet consisterait à dire que les jours de RTT permettent aux agents de disposer de plus de temps libre, ce qui devrait induire une baisse de l'absentéisme. Un deuxième effet, contraire, résulterait du fait que la dégradation des conditions de travail, et la frustration liée à une réduction du temps de travail dont les agents ne tirent pas tous les bénéfices, entraîneraient un taux d'absentéisme plus important. C'est ce deuxième effet qui, en pratique, semble prévaloir.

#### *Intensification du travail*

Il existe chez les fonctionnaires hospitaliers un sentiment réel de « *dégradation nette des conditions de travail* »<sup>1</sup>.

L'insuffisance ressentie des effectifs constitue indéniablement la

---

<sup>1</sup> Dominique Tonneau, « La réduction du temps de travail dans les hôpitaux publics : des difficultés liées à l'organisation », Etude de la DREES (n° 35, octobre 2003).

cause première de ce sentiment. D'autres causes existent néanmoins : une durée des postes raccourcie, donc une charge plus lourde pour assurer le même volume de soins ; mais aussi un **taux absentéisme accru**.

Le même rapport se fait l'écho d'expressions récurrentes dans la bouche des personnels : « *travail à flux tendus* » ; « *stress augmenté* » ; « *effectifs minimums, effectifs de sécurité* ».

Le **rapport Tonneau** précise encore : « *on voit que dans six cas sur dix renseignés, l'absentéisme de courte durée augmente effectivement, ce qui conforte donc l'idée que la RTT n'a pas pour l'instant amélioré, mais plutôt pesé, sur les conditions de travail* ».

Sur le terrain, la mission a eu l'occasion de se voir confirmer ces mêmes impressions, lors d'un entretien avec les personnels du bloc opératoire à l'hôpital d'Evry-Corbeil, par exemple<sup>1</sup> : « *les conditions de travail sont plus difficiles, dégradées ; on est là moins souvent, mais c'est plus intense : on remplace les collègues* ». Ou encore : « *la RTT, c'est bien sur le papier, mais dans la pratique, ça n'est pas du tout ça. On pensait pouvoir souffler, mais en fait, on fait aujourd'hui en trente-cinq heures ce que l'on faisait autrefois en quarante...Ca ne peut pas fonctionner...On a mis la charrue avant les bœufs* », etc. Il est fréquent que les personnels doivent rester au-delà de l'heure de départ prévue, afin de procéder à des transmissions d'information.

De même, lors de la visite de la polyclinique de Courlancy, établissement privé de Reims<sup>2</sup>, les représentants du personnel ont relevé le nombre croissant de moments où les agents ont l'impression de se retrouver seuls. Lors d'un entretien avec la direction, la mission a d'ailleurs pu noter **l'augmentation du nombre de jours d'arrêt liés aux accidents du travail** : 301 en 2001, 989 en 2002 et 1 189 en 2003.

Paradoxalement, ainsi que le constate le rapport Piquemal, l'intensification du travail entraîne une fatigue supplémentaire... qui s'accroît donc avec la réduction du temps de travail !

**Conséquence du taux d'absentéisme croissant, la diminution du nombre des formations.** Comme dans le secteur privé, le temps passé sur le lieu de travail étant déjà compté, celles-ci passent au second plan. Cela est d'autant plus vrai que, par ailleurs, les temps de chevauchement, qui pouvaient, pour partie, être consacrés à la formation, sont raccourcis.

---

<sup>1</sup> Déplacement du 27 novembre 2003.

<sup>2</sup> Déplacement du 2 février 2004.

### *Démotivation des personnels ?*

Il existe, parmi certains membres du personnel, une nouvelle forme de distance au travail. Comme le souligne le rapport Piquemal, « *l'écart reste marqué entre les personnels plus anciens qui ne comptaient pas leur temps au travail et les plus jeunes pour lesquels le temps personnel est plus déterminant* ».

A l'hôpital d'Evry-Corbeil, le vice-président de la commission médicale d'établissement a estimé qu'en dépit de l'attachement important à leur fonction, les personnels hospitaliers avaient réduit leur investissement professionnel. A la polyclinique de Courlancy, l'une des représentants du personnel a relevé que l'existence d'interruptions du travail plus longues, en raison des jours de RTT, rendait d'autant plus difficiles les « *retours au travail* ».

La directrice de la maison de retraite de la fondation Cognacq-Jay de Rueil-Malmaison<sup>1</sup> a elle aussi relevé un affaiblissement de l'attachement au travail. Avant, on se réalisait par le travail. « *Maintenant, le travail est à côté de la vie* ».

Pour autant, il serait naturellement abusif de déplorer la disparition de la conscience professionnelle. Ainsi que l'ont fait observer les représentants du personnel de la polyclinique de Courlancy, « *une bonne infirmière reste une bonne infirmière* ». A Evry, la directrice a évoqué le sentiment de certains agents qui ont l'impression de ne pas pouvoir effectuer leur travail dans des conditions satisfaisantes, le temps pour réaliser des tâches identiques étant réduit. Les personnels interrogés sont eux-mêmes convenus que la motivation était toujours présente, en raison d'une grande conscience professionnelle de l'ensemble de l'équipe. De même, à la maison de retraite Jules-Parent de Rueil-Malmaison, les personnels ont tenu à souligner que l'ambiance de travail restait bonne, et qu'une certaine « *solidarité* » continuait de prévaloir entre les personnels.

### *La situation spécifique des cadres*

Sans doute, pour les cadres impliqués dans la conduite du changement que représentait la réduction du temps de travail, le passage aux 35 heures a-t-il pu constituer une **occasion enrichissante de s'intéresser plus précisément au fonctionnement de l'ensemble du système hospitalier**. L'élaboration de plannings représente une forme de rationalité nouvelle, qui constitue un progrès dans l'organisation de l'hôpital. **Mais,**

---

<sup>1</sup> Déplacement du 16 mars 2004.

**dans le même temps, l'investissement demandé aux cadres a paru hors de proportion** avec les résultats obtenus, car le passage aux 35 heures a nécessité des travaux importants, qui ont souvent porté préjudice à leur vie personnelle. Et si, dans le système désormais établi, ils bénéficient de jours de RTT, il n'est pas rare qu'ils se heurtent à la difficulté de ne pouvoir les prendre en totalité.

Ce constat peut expliquer une remarque faite par certains membres de la direction du personnel de l'hôpital d'Evry. Les cadres n'y ont pas opté prioritairement, en effet, pour le système spécifique du forfait, mais ont préféré celui du décompte horaire, considérant que, faisant beaucoup d'heures, il « *fallait que cela se sache* », et rejetant l'idée selon laquelle ils devraient ne pas compter leur temps. Pour la directrice, il s'agit là d'un « *changement culturel majeur* ».

Des propos voisins ont été entendus par la mission lors de sa visite à l'hôpital de Cannes<sup>1</sup>, où le directeur des ressources humaines, M. Pinson, a expressément évoqué une « *volonté de ne pas donner trop ou plus à l'hôpital* », en particulier chez les jeunes.

Est-ce à dire que l'hôpital pourrait être le lieu d'une **prise de conscience de la mutation de la relation entre l'individu et son travail** ? Comme le remarque le rapport Tonneau, il existe indéniablement, chez les personnels de direction, la crainte que les salariés ne soient davantage démotivés, comptent plus leurs heures, voient le sens du service déprécié.

Mais, plus grave encore que les effets directs du passage aux 35 heures sur les personnels de l'hôpital, les effets sur l'organisation constituent un facteur indéniablement aggravant de la situation hospitalière française.

### **3.— Les effets organisationnels des 35 heures : un facteur indéniablement aggravant**

Les effets en termes organisationnels des 35 heures sont les plus inquiétants. De ce point de vue, la réduction du temps de travail n'est pas seulement un révélateur, mais constitue aussi, dans le même temps, un facteur aggravant des difficultés de l'hôpital.

#### *a) Le facteur temps : une réforme « plaquée » sur l'organisation existante*

Le plus souvent, l'absence de réflexion préalable à la mise en

---

<sup>1</sup> Déplacement du 1<sup>er</sup> mars 2004.

œuvre de la réduction du temps de travail a engendré des conséquences fâcheuses sur l'organisation des établissements.

*Une réforme « plaquée sur l'existant »*

Comme l'a indiqué M. Edouard Couty, faute de temps, les établissements ont souvent appliqué la réduction du temps de travail sans réorganisation préalable de la structure de l'établissement : « *la réflexion sur cette organisation n'a pas été mise en œuvre dans tous les établissements. En conséquence, dans nombre d'entre eux, la réforme, substantielle, du temps de travail a été plaquée sur l'organisation existante, sans que cette démarche soit accompagnée d'une révision, pourtant nécessaire, de l'organisation* »<sup>1</sup>.

Au-delà de la question du temps, M. Edouard Couty, lors de son audition, n'a pas exclu l'existence d'autres causes à cette difficulté, à savoir le phénomène « *assez classique* » que constituent les freins ou les résistances à la remise en cause de l'organisation, ainsi que des difficultés spécifiques rencontrées dans la conduite du changement, et qui n'ont pu être anticipées de manière suffisante grâce au guide méthodologique mis tardivement à la disposition des établissements par l'administration centrale.

Hypothèse que semble confirmer le rapport Tonneau : « *on a l'impression que les hôpitaux ont vu venir la réduction du temps de travail avec une certaine appréhension. De ce fait, ils n'ont pas souhaité s'engager trop rapidement dans le processus (...)* ». La plupart des hôpitaux semblent donc s'en être tenus au minimum nécessaire – les formations – et n'ont pas toujours souhaité anticiper les événements.

Cette idée est présente également dans le rapport Piquemal : « *les conséquences sur les temps des divers acteurs n'ont pas été accompagnées d'une réflexion approfondie sur les organisations des soins et du travail* ».

L'expression « *plaqué sur l'existant* » est revenue à de nombreuses reprises lors de la visite à l'hôpital d'Evry-Corbeil<sup>2</sup> : la directrice a précisé à la mission, en effet, que l'organisation du travail n'avait pas été modifiée – ou l'avait été très peu – à l'occasion du passage aux 35 heures.

Sans doute de nouveaux protocoles d'assouplissement ont-ils été conclus en janvier 2003, afin de permettre aux établissements, notamment

---

<sup>1</sup> Audition du 3 décembre 2003.

<sup>2</sup> Déplacement du 27 novembre 2003.

dans la perspective du passage à 32 heures 30 des personnels de nuit au 1<sup>er</sup> janvier 2004, d'user de facultés nouvelles de recourir aux heures supplémentaires. Mais ces efforts semblent insuffisants pour pallier les insuffisances des réorganisations dans les hôpitaux.

Le rapport Tonneau résume bien la situation : *« au total, on peut dire que la réduction du temps de travail actuelle a été conduite en fonction essentiellement d'une logique sociale, permettant d'accorder aux agents davantage de temps libre, en ne mettant pas toujours au premier plan une logique professionnelle, qui aurait cherché à améliorer les conditions de travail, ni une logique organisationnelle de fonctionnement de l'hôpital. »*

#### *Des conséquences diverses*

La question des **chevauchements entre les deux équipes de jour** a constitué un premier sujet épineux, fréquemment apparu dans les hôpitaux au moment de la conduite du changement. Très concrète, cette question n'en constitue pas moins un élément stratégique pour de nombreux établissements.

A l'ordinaire, comme l'a rappelé M. Jean de Kervasdoué, cette période de chevauchement peut aller de trente minutes à deux heures, le plus souvent une heure et demie, en général en début d'après-midi. Ce moment correspond à la fin de la journée de l'équipe du matin, qui va de 7 heures à 15 heures, et concerne environ 50 % du personnel, et au début de celle de l'après-midi, qui va de 13 heures 30 à 21 heures, et concerne environ 30 % du personnel.

**Cette période est particulièrement utile dans les services, à plusieurs égards.** C'est à ce moment que, traditionnellement, sont assurées les transmissions d'information entre équipes, « la relève », écrite, mais aussi largement orale. C'est là que se crée un esprit de service, que peut se développer une forme de convivialité. A ce moment-là aussi ont lieu des petites réunions de service, où assistent à la fois les équipes du matin et de l'après-midi. Des formations peuvent y être organisées. Enfin, il n'est pas rare que les agents utilisent ce temps pour l'absorption éventuelle d'heures excédentaires à rendre, en partant plus tôt.

Or de nombreux établissements ont utilisé cette plage pour mettre en œuvre la réduction du temps de travail, de manière à **diminuer le temps quotidien de travail de chacune des équipes, mais sans porter atteinte à l'amplitude totale de présence des personnels.** Le directeur du personnel, de l'organisation et des relations sociales de l'hôpital d'Evry-Corbeil a indiqué aux membres de la mission combien cette question avait préoccupé

la direction. Dans certains services, a-t-il précisé, ces temps représentent encore une heure trente. Mais son souhait serait de les abaisser à trois quarts d'heure, en particulier en raison du passage à 32 heures 30 des personnels de nuit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Le schéma suivant présente ainsi l'évolution de l'organisation du travail quotidien.

**UNE ORGANISATION TRADITIONNELLE DES SOINS JUSQU'EN 1993  
ORGANISATION A 39 HEURES : 3 POSTES DE 8 HEURES**

heures	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	1	2	3	4	5	6	7
matin	C					R					C														
après-midi									C					C											
nuit													C					C							

*C : chevauchement  
R : repas*

**ORGANISATION DU TRAVAIL DE 1993 A 2001  
PASSAGE A 35 HEURES POUR LA NUIT, EN POSTE DE 10 HEURES – LES 2 POSTES DE JOUR RESTENT DE 8 HEURES**

heures	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	1	2	3	4	5	6	7
matin	C					R	C	C	C																
après-midi					C	C	C					C													
nuit													C					C							

*C : chevauchement  
R : repas*

**ORGANISATION POSSIBLE A PARTIR DE 2002  
NUIT : SEMAINE DE 35 HEURES EN POSTE DE 10 HEURES – LES 2 POSTES DE JOUR PASSENT A 7 HEURES**

heures	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	1	2	3	4	5	6	7
matin	C					R					C														
après-midi									C					C											
nuit													C					C							

*C : chevauchement  
R : repas*

(Source : Dominique Tonneau, *La réduction du temps de travail dans les hôpitaux publics : des difficultés liées à l'organisation*, Etude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques des ministères du travail et de la santé, n° 35, octobre 2003)

Les temps de chevauchement ont donc été réduits fortement, avec les conséquences suivantes : les transmissions d'information, plus rapides, sont de ce fait aussi plus ciblées et sectorisées, ce qui nuit à l'information générale des agents ; les relèves laissant peu de place aux contacts personnels, des tensions peuvent apparaître, et engendrer une forme de stress plus importante ; des débordements fréquents ont lieu, d'une durée de 10 à 15 minutes en moyenne, ce qui suffit à créer l'impression d'être « lésés » chez certains agents.

Il est par ailleurs difficile de réunir les équipes, et les temps de

formation deviennent plus rares.

Les processus de transmission de l'information sont désormais parfois très insuffisants, comme à la maison de retraite Jules-Parent de Rueil-Malmaison, où l'information n'est plus qu'écrite, alors qu'un nombre important de médecins traitants (22) interviennent régulièrement dans l'établissement – et parfois, ne voyant personne lors de leur passage, se contentent de laisser leur ordonnance dans un casier.

Autre modification dans l'organisation : la **mise en place de badgeuses dans les hôpitaux**, pour assurer le décompte du temps de travail. Ces instruments symbolisent une organisation prenant en compte la nécessité d'un décompte plus systématique du temps de travail, sans pour autant en tirer des conséquences plus globales sur le plan organisationnel. Par ailleurs, ainsi qu'il a résulté de la visite de la maison de retraite Cognacq-Jay de Rueil-Malmaison, ils engendrent une lourdeur de gestion évidente, en dépit de l'informatisation mise en place.

La mise en place du **compte épargne-temps** à l'hôpital, comme l'a fait remarquer M. Jean de Kervasdoué lors de son audition<sup>1</sup>, a également suscité bon nombre de réserves. Celui-ci ne constituerait qu'une solution provisoire. En effet, s'il fonctionne la première année par exemple, il faudra trouver par la suite du temps pour utiliser l'épargne, ce qui risque de renforcer la pénurie.

Au reste, les personnels ne regardent pas cet instrument sans une certaine méfiance. De longue date d'ailleurs, il existait déjà dans les services des comptes horaires officieux, qui permettaient l'enregistrement d'heures excédentaires, et donnaient lieu à des formes de rattrapages, selon les possibilités, par l'octroi de journées supplémentaires. Les règles nouvelles apparues avec la création du compte épargne-temps ont donc suscité des réserves, face à un système susceptible d'engendrer des rigidités.

Ces quelques exemples montrent donc la difficulté organisationnelle que représente le passage aux 35 heures à l'hôpital. Mais l'élément le plus préoccupant justifie une étude spécifique : il concerne la gestion des emplois au moment de la réforme.

#### *b) La délicate gestion des emplois au moment de la réforme*

---

<sup>1</sup> Audition du 27 novembre 2003.

La pénurie en emplois au moment de la mise en œuvre de la réforme a été à l'origine de la création d'un véritable « marché parallèle » des emplois à l'hôpital.

*La pénurie en emplois au moment de la mise en œuvre de la réforme*

La mise en œuvre de la politique de créations d'emplois dans la fonction publique hospitalière s'est heurtée à des difficultés multiples.

D'une part, **le nombre d'emplois prévu était, dès l'origine, insuffisant**, puisque, d'un montant de 6 % environ des effectifs, il n'équivalait pas à 11,4 % des emplois existants, taux correspondant arithmétiquement à la compensation de la baisse de 10 % du temps de travail que représentait le passage à 35 heures<sup>1</sup>.

D'autre part, **la montée en charge de l'octroi de ces emplois n'était que progressive**. Dès lors, il était prévisible qu'un certain nombre de difficultés se présenteraient au cours de la période de transition.

Dès la première année d'ailleurs, les hôpitaux ne se sont vus confirmer que tardivement, vers octobre ou novembre 2001, au mieux, et parfois seulement en 2002, leur dotation en effectifs supplémentaires. Cela a retardé d'autant l'organisation de plannings nouveaux, ainsi que les négociations avec les partenaires syndicaux.

Il convient, à cet égard, de relever également que les attributions ont été assez variables d'un établissement à l'autre : le rapport Tonneau évoque la situation malcommode des centres hospitaliers spécialisés, les hôpitaux locaux étant les mieux lotis, et les centres hospitaliers universitaires dans une position plus favorable que les centres hospitaliers.

Globalement, la tendance a été la suivante : « *l'agence régionale de l'hospitalisation a toujours attribué moins de postes que ce qui était demandé par l'hôpital, mais en restant toujours dans le même ordre de grandeur* » (rapport Tonneau). Certains ont regretté, s'agissant du processus d'allocation des postes par l'ARH, que la valeur du point ISA<sup>2</sup> ne soit pas prise en considération. Le protocole national avait en effet exclu cette

---

<sup>1</sup> En effet, si la diminution de 39 heures à 35 heures représente une réduction de 4 heures sur 39, soit - 10,26 %, en revanche, pour compenser ces heures, l'augmentation de la main d'œuvre est de 4 sur 35, soit + 11,4 %.

<sup>2</sup> Le point ISA représente les ressources consommées par un hôpital de court séjour pour fournir un point d'activité. Par convention, un accouchement sans difficulté vaut 1 000 points, les autres séjours hospitaliers étant ensuite comparés à l'accouchement.

possibilité, afin de ne pas pouvoir être soupçonné de jouer sur le niveau de la productivité. De ce fait, cette politique n'est pas apparue comme un moyen de réduire les inégalités entre les hôpitaux, comme l'a rappelé M. Jean de Kervasdoué.

Le rapport Bousquet rejoint l'ensemble de ces conclusions. Il notait, en 2003, « *des créations d'emplois programmées à hauteur de 5,6 % à 5,9 % des effectifs* »<sup>1</sup>. Mais cette appréciation est nécessairement incertaine, comme l'a précisé M. Gérard Vincent, délégué général de la Fédération hospitalière de France<sup>2</sup> : « *il est difficile de savoir si les 45 000 emplois vont être effectivement créés. En effet, les hôpitaux ne sont pas les seuls à créer des emplois puisque une partie de ceux-ci est créée par les conseils généraux, notamment dans les maisons de retraite* ».

Enfin, **les postes une fois accordés, des difficultés complémentaires sont apparues, en raison des problèmes structurels de recrutement** qui rendaient, *de facto*, impossible l'embauche de nouveaux personnels, alors même que des moyens budgétaires correspondants avaient été alloués. C'est ainsi, par exemple, qu'au centre hospitalier de Cannes, sur 82 postes prévus sur 3 ans, seuls 73 avaient été attribués en mars 2004, et tous n'avaient pas toujours pu être effectivement pourvus<sup>3</sup>.

D'autres problèmes encore ont concerné l'affectation des postes, par chaque hôpital, au sein des différents services. En raison des difficultés de recrutement, il a fallu, dans certains cas, commencer par pourvoir d'autres postes que les postes de soins, pour profiter des opportunités du marché du travail, en attendant les sorties à venir des promotions de personnels de soins.

Mais globalement, comme l'a indiqué M. Gérard Vincent, délégué général de la Fédération hospitalière de France : « *la plupart des postes créés dans les établissements ont été prioritairement affectés aux soins, de manière à ne pas obérer la qualité de ceux-ci* ».<sup>4</sup>

Le principe même de cette évolution a d'ailleurs été remis en cause

---

<sup>1</sup> Frédéric Bousquet, « *La mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans la fonction publique hospitalière* », rapport de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques des ministères du travail et de la santé, Etudes et Résultats (n° 224, mars 2003).

<sup>2</sup> Audition de 6 avril 2004.

<sup>3</sup> Déplacement du 1<sup>er</sup> mars 2004.

<sup>4</sup> Audition du 6 avril 2004.

par Mme Martine Aubry devant la mission<sup>1</sup> : « *le chiffre de 45 000 emplois est un bon chiffre, mais **je pense que je m'y serais prise autrement**. J'aurais agi par étapes, comme je l'ai fait en tant que présidente du CHU de Lille. Nous avons mis en application l'accord national par étapes successives, en commençant par les services les plus difficiles et en l'appliquant au fur et à mesure de l'arrivée, sur le marché du travail, de ces infirmières et de ces médecins* ».

Il est à noter que, **dans le secteur privé**, la nécessité de procéder à de nouveaux recrutements a engendré des **coûts directs supplémentaires parfois considérables**. A la polyclinique de Courlancy, à Reims, le directeur a évalué l'augmentation des frais de personnels à 460 000 euros par an, soit un accroissement de 8 % de la masse salariale en 2001, 10 % en 2002.

#### *La création d'un « marché parallèle »*

Cette pénurie a engendré un certain nombre de conséquences négatives, comme la création d'un marché parallèle, ainsi que l'a souligné M. Jean de Kervasdoué : « *les infirmières, en plus de leurs 35 heures, [font] une ou deux vacations de douze heures, rémunérées de l'ordre de 1 500 euros la vacation, ou [travaillent] dans des sociétés d'intérim. Au final, leur durée de travail hebdomadaire dépasse en général les 35 heures* »<sup>2</sup>.

Le rapport Piquemal va dans le même sens : « *le recours à l'« intérim médical », surpayé au regard des rémunérations des praticiens en position statutaire, devient une pratique courante pour permettre d'assurer la garde dans certains services* ». Et déplore : « *cette situation entraîne des abus difficilement tolérables* ».

**L'accroissement de l'intérim et cette tendance à la création d'un marché parallèle ont été confirmés à la mission lors des déplacements dans les hôpitaux.** C'est ainsi que, lors de la visite de l'hôpital d'Evry-Corbeil, les représentants des syndicats ont expliqué que, face à la pénurie de personnels, la direction avait dû recourir à l'emploi d'intérimaires. Solution coûteuse pour l'établissement, parfois privilégiée par les jeunes infirmières, qui ressentent les servitudes des services publics comme excessives. L'un des membres de la commission médicale d'établissement a confirmé « *que les budgets d'intérim explosaient pour faire face aux urgences* ».

---

<sup>1</sup> Audition du 4 février 2004.

<sup>2</sup> Audition du 27 novembre 2003.

Lors de la visite de la polyclinique de Courlancy à Reims, le directeur M. Deslypper a de même relevé les **inconvenients du recours à l'intérim**. Selon lui, une **infirmière intérimaire** constitue en effet, d'une certaine façon, une **charge pour ses collègues**, dans la mesure où elle est moins familiarisée avec le service. De plus, le **coût** d'un intérimaire constitue une charge importante pour l'établissement : de 2001 à 2003, les dépenses d'intérim de la polyclinique ont été multipliées par dix.

**Les chiffres disponibles de l'accroissement du recours à l'intérim dans le secteur de la santé et de l'action sociale rejoignent ce constat effectué sur le terrain.** Selon les données communiquées par le syndicat des entreprises de travail temporaire<sup>1</sup>, le nombre de salariés intérimaires en termes d'équivalents temps plein a progressé de 30 % de 2000 à 2001, et encore de 17 % de 2001 à 2002, atteignant le nombre de 6 500. A la fin du troisième trimestre 2003, ce chiffre s'élevait à 7 300, ce qui représentait une évolution annuelle d'environ 11 %.

*c) L'évolution de l'offre de soins et de la qualité du travail hospitalier en question*

L'évolution de l'offre de soins constitue une autre conséquence importante de la réduction du temps de travail – peut-être même la plus importante, étant donné la nature de la mission de l'hôpital. Il est difficile, comme l'a précisé M. Edouard Couty, de se livrer à une appréciation globale, qui dépend beaucoup des différents contextes locaux.

Il existe certes un mécanisme de péréquation financière entre les régions, destiné à diminuer les inégalités entre elles. L'Ile-de-France, a par exemple indiqué M. Edouard Couty, est l'une des régions les plus fortement contributrices, car l'offre de soins y est jugée comme la plus pléthorique. D'autres régions, au contraire, sont considérées comme déficitaires. Il résulte du rapport annuel au Parlement sur la sécurité sociale de la Cour des comptes, publié en septembre 2003, qu'au titre de la réduction des inégalités entre régions, un montant de 101 millions d'euros a été prélevé en 2002 sur les régions contributrices que constituent l'Ile-de-France, la région Languedoc-Roussillon, la région Midi-Pyrénées et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, entre 2000 et 2001, au profit des régions déficitaires.

En raison de ces **divergences**, une **appréciation globale** serait **malaisée**. D'autant qu'il importe de distinguer entre les services, qu'ils soient médico-techniques, techniques et administratifs, ou médicaux, qu'ils concernent le nombre d'admissions ou de journées, qu'ils se traduisent par

---

<sup>1</sup> Chiffres de la DARES arrêtés en juillet 2003. Voir également « *L'intérim au troisième trimestre 2003* », Premières informations de la DARES (février 2004).

la réduction des programmes opératoires, ou encore par la fermeture de services ou de lits.

Il reste que certains se sont essayés à une estimation d'ensemble. Ainsi, aux termes du rapport Piquemal : *« les conséquences immédiates ou attendues de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail se traduisent en termes de diminution de l'offre de soins. Les rapports ne font pas mention d'amputation des potentiels hospitaliers par suppression définitive des services. En revanche, les fermetures d'été, qui ont concerné davantage d'unités, auraient fréquemment été plus longues »*. Et, selon le rapport Tonneau : *« on aurait donc bien un resserrement de l'offre de service due aux 35 heures »*.

Ce constat rejoint la remarque faite par la directrice de l'hôpital d'Evry-Corbeil, qui, à la suite de l'accroissement des coûts engendrés par la réduction du temps de travail, lié à l'évolution des heures supplémentaires, de l'intérim, ou encore des indemnités de remplacement, a indiqué qu'elle avait dû réduire le nombre de lits. Le président du conseil d'administration a même fait le lien entre les 35 heures et le problème de sous-effectifs qui s'est manifesté au moment de la canicule. L'un des membres de la commission médicale d'établissement s'est en outre interrogé : *« que se passera-t-il le jour où il y aura un afflux inhabituel du nombre de malades ? »*, citant également l'exemple du mois d'août 2003, où *« la gestion des temps personnels l'a emporté sur la nécessité de la continuité des soins »*. A Evry également, il a fallu, en raison de la mise en place des 35 heures, interrompre, temporairement, l'activité d'une salle d'opération. La fermeture de lits a aussi été évoquée lors du déplacement de la mission au centre hospitalier de Cannes.

Au reste, ce n'est pas un hasard si le rapport de la commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule<sup>1</sup> a consacré quelques pages à la situation de l'hôpital, rappelant la diminution actuelle du temps médical disponible, ainsi que l'insuffisance des recrutements en personnels infirmiers *« pour pallier les difficultés nées de l'application des 35 heures au secteur hospitalier »*.

On peut s'interroger sur les effets qu'ont pu avoir ces carences en personnels : *« ces carences ne se sont pas trouvées atténuées, loin s'en faut, au cours de la période estivale, et singulièrement au mois d'août. Les vacances scolaires sont légitimement l'occasion de nombreux départs en vacances des professionnels de la santé, ce que personne ne saurait remettre en cause. Il n'en demeure pas moins que, ce faisant, les effectifs hospitaliers de permanence, qui fonctionnent habituellement en flux tendus,*

---

<sup>1</sup> Rapport n° 1455 de M. François d'Aubert.

*ont été plus fortement sollicités. Parallèlement, certains services ont réduit le volume de leurs capacités. La conjonction de ces phénomènes explique en partie l'engorgement des services d'urgence à partir des 6 et 7 août, même s'il convient de saluer l'esprit de responsabilité de nombreux personnels qui n'ont pas hésité à diminuer leur temps de pause, à multiplier les heures supplémentaires, voire à abréger leurs congés. Parfois, les rappels de personnels par l'administration n'ont pas été rendus nécessaires, les médecins et infirmiers se présentant spontanément pour renforcer leurs collègues ».*

La mission souhaite également que, pour « *une meilleure répartition des personnels en fonction des besoins (...) de nature à résoudre certaines tensions* », soit favorisée « *une **plus grande polyvalence des effectifs** de permanence pendant les périodes de congés scolaires* ».

Le résultat de cette diminution de l'offre de soins porte préjudice, en priorité, au patient. « ***L'usager en pâtit*** », ainsi que l'a répété, à plusieurs reprises, M. Jean de Kervasdoué lors de son audition.

**Question connexe de celle de l'offre de soins, celle de la qualité des soins.** De manière spécifique, la réduction du temps de travail des médecins est également à l'origine d'un certain nombre d'interrogations. **Globalement, le pessimisme domine.** Le risque est grand, en effet, de contradictions avec les exigences de qualité du service.

De façon générale, ainsi que le relève le rapport Tonneau, il n'est pas rare que les agents « *disent regretter de ne plus pouvoir assurer [la qualité de leur travail] dans les mêmes conditions qu'auparavant* ». La gravité de ce constat en dit long sur les effets du passage aux 35 heures sur la situation de l'hôpital.

Au total, le bilan des 35 heures se révèle très inégal selon les différents secteurs de la fonction publique. Pour ce qui concerne l'hôpital, ce bilan est particulièrement négatif : la réduction du temps de travail est venue déstabiliser une situation déjà préoccupante.



#### **QUATRIEME PARTIE : LES CONSEQUENCES SOCIALES DES 35 HEURES : UNE FRANCE A PLUSIEURS VITESSES**

Indiscutablement, **les 35 heures ont imprimé une marque profonde sur la société française**. Certes, le développement de la société des loisirs ne date pas des 35 heures, mais, rythmé par la réduction du temps de travail, notre pays semble accorder une place grandissante aux loisirs, devenus une préoccupation majeure. Cet engouement ne cache toutefois pas de fortes disparités, car si les 35 heures ont accru la place des loisirs, **elles ont dans le même temps creusé encore les inégalités** entre ceux qui y ont accès et les autres.

De fait, il apparaît malheureusement, à l'évidence, que **les 35 heures ont été à l'origine d'un accroissement considérable des inégalités entre Français** : inégalités de temps et de conditions de travail au sein d'une même entreprise et entre entreprises, mais aussi inégalités dans la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, accentuées par la pratique de la modération salariale, inégalités enfin entre bénéficiaires des 35 heures et « oubliés » de la RTT. Il en résulte un renforcement des lignes de fracture au sein du monde du travail d'autant plus porteur d'inquiétude pour l'avenir que les 35 heures ont, dans le même temps, été génératrices d'exclusion et de réduction du lien social.

**Concernant la relation de l'individu à son travail**, enfin, s'il n'est pas discutable que le travail demeure une référence et un moyen d'intégration dans la société, il n'en demeure pas moins que la quasi-totalité des personnes auditionnées par la mission a relevé une distension du lien entre les salariés et l'entreprise, se manifestant tant par une démotivation croissante que par une montée de l'absentéisme, notamment pour raisons médicales. Cette situation est sans doute liée à l'intensification des conditions de travail et à l'exigence de polyvalence qui ont résulté des 35 heures et qui ont eu un impact quelle que soit la place du salarié dans la hiérarchie de l'entreprise. Les cadres n'ont ainsi pas été épargnés par l'intensification de leurs conditions de travail, qui est source, comme pour l'ensemble des salariés, d'un stress et d'une pression supplémentaires.

#### **I.— LES 35 HEURES IMPREGNENT LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE : LA FRANCE RYTHMEE PAR LA RTT**

Amorcé depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle, le phénomène d'accroissement de la place des loisirs dans notre société a été accéléré par la mise en place des 35 heures, qui ont libéré encore du temps libre.

On aurait pu en attendre un développement des activités citoyennes et une amélioration de l'accès aux loisirs pour les personnes qui en étaient le plus privées. Malheureusement, il n'en a rien été. Loin de développer leurs

activités politiques, associatives ou syndicales, les Français se sont repliés sur leurs activités privées traditionnelles, au bénéfice notamment de la famille. Plus encore, dans un contexte de dégradation des conditions de travail, les journées de réduction du temps de travail ont souvent été vécues comme un moyen de récupérer d'une activité professionnelle de plus en plus intense. Enfin, là encore, les inégalités ont été accrues, puisque les 35 heures ont accentué les disparités dans l'accès aux loisirs.

On assiste en outre aujourd'hui à une véritable « RTT-isation » de la société française, marquée par une dilatation des temps sociaux et un repli indiscutable sur la sphère privée et individuelle, ainsi que par un bouleversement, qui ne va pas dans le sens du progrès, de notre organisation sociale.

#### **A.— LES 35 HEURES ONT-ELLES ACCENTUE LES TRAITES DE LA SOCIETE DE LOISIRS ?**

##### **1.— Le développement de la société des loisirs : un phénomène ancien**

Autrefois apanage de l'élite et de la classe dirigeante, les loisirs ont connu tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle une lente mais sûre démocratisation, amorcée dès 1936 avec la loi sur les congés payés et la semaine de 40 heures. Mise un temps entre parenthèses durant les années noires de 1940 à 1945, la société de loisirs se développe à nouveau dès la fin de la seconde guerre mondiale. Pour faire face à la reconstruction, la loi du 25 février 1946 autorise les patrons à avoir recours à 20 heures supplémentaires par semaine. Mais les événements de Mai 1968 relancent à nouveau la baisse de la durée du travail, les accords de Grenelle promettant notamment la mise en œuvre d'une politique progressive de réduction de la durée du travail en vue d'aboutir à la semaine de 40 heures effectives. La loi du 16 juillet 1976 instaure par la suite un repos compensateur au-delà de 44 heures hebdomadaires. En 1978, la négociation interprofessionnelle échoue suite à la proposition patronale d'annualisation du temps de travail, et de fixation tant de la durée maximale hebdomadaire à 50 heures que du contingent d'heures supplémentaires à 280 heures. En 1981, la durée hebdomadaire du travail est portée à 39 heures. L'année suivante, les lois Auroux obligeront les entreprises à négocier annuellement la question de la durée et de l'organisation du temps de travail.

Résultant de la croissance économique des Trente Glorieuses, **le processus de baisse tendancielle de la durée du travail contribue à dégager du temps hors travail, dont l'importance croissante explique en partie le développement d'une civilisation des loisirs de masse.** Les années 1960 puis les années 1970 voient ainsi la montée en puissance d'une économie liée tant aux loisirs qu'au tourisme. Tandis que le secteur primaire perd en importance, se développe une économie tertiaire, au sein de laquelle

les services liés à la personne et à son entretien occupent une place prédominante. Comme l'a souligné le sociologue Jean Viard, sur la période 1992-2000, la croissance moyenne annuelle a été de 1,6 % contre 3,1 % pour la croissance du secteur des loisirs et de la culture et 9 % pour le secteur de la communication. Ces deux secteurs ont donc connu une expansion nettement plus rapide que celle de la moyenne des consommations. Parallèlement, sur la période 1986-1999, le temps quotidien consacré aux loisirs est passé de 3 heures 07 minutes à 3 heures 35 en moyenne. Ce phénomène est d'autant plus marqué que la distinction entre les différents temps – temps de travail et temps libre, temps quotidien, temps hebdomadaire et temps mensuel – s'estompe progressivement : *« pendant cinquante ans, depuis la guerre, notre société avait deux rythmes, le rythme du temps ordinaire – avec des loisirs souvent institutionnels ou paramilitants – et le rythme des vacances, et l'on circulait de l'un à l'autre(...). Dorénavant, les modèles se mélangent (...). Au sein (du) tourisme mondial, le marché français – qui demeure le premier au niveau planétaire – est un marché à maturité, celui d'une société post-touristique »*<sup>1</sup>.

**La société française est marquée aujourd'hui par la prégnance de la consommation tant de loisirs que d'éducation, de culture et de vacances, qui représente une part conséquente du budget des ménages** (près de 9 % de leur budget total, dont la moitié pour les dépenses culturelles). En se développant, les loisirs se sont uniformisés, au profit de la télévision, grande bénéficiaire de ce mouvement : en 2001, la presque totalité des ménages vivant en France métropolitaine étaient équipés d'un téléviseur couleur, et 70 % d'entre eux possédaient un magnétoscope<sup>2</sup>. Ce média, diffusant une culture certes accessible à tous mais standardisée, s'est taillé de fait la part du lion dans l'utilisation du temps libre. Il est assez inquiétant de constater, comme l'a souligné M. Jean Viard, que les Français consacrent *« en moyenne, 100 000 heures en France devant la télévision, ce qui représente toute l'augmentation de l'espérance de vie depuis l'invention de la télévision. C'est quand même un chiffre qui fait réfléchir »*<sup>3</sup>.

Les rapports entre temps de travail et temps de loisirs sont donc radicalement différents de ce qu'ils ont pu être par le passé. **En 1800, le travail représentait près de 50 % de la vie éveillée contre 10 % pour le temps libre ; il en représente aujourd'hui 12 % contre 30 % pour le temps libre. Les proportions sont radicalement inversées.** Alors qu'autrefois les temps libres, et au premier rang d'entre eux le repos

---

<sup>1</sup> Jean Viard, *« Le sacre du temps libre, la société des 35 heures »*, Editions de l'aube (février 2002).

<sup>2</sup> INSEE, *« France, Portrait Social »*, éditions 2002-2003.

<sup>3</sup> Audition du 29 janvier 2004.

dominical et les jours fériés, avaient pour objet de permettre aux travailleurs de se reposer, ceux-ci ont totalement changé de nature. Les temps libres sont aujourd'hui des temps pour soi, déconnectés de toute relation avec l'occupation professionnelle, recentrés sur les goûts et les besoins privés, sur la sphère intime. Il n'est pas étonnant dans ces conditions, et comme a pu l'écrire M. Jean Viard, que « *l'idée que le temps libre, parce qu'il est devenu très largement majoritaire, a conquis une capacité à produire des normes et des valeurs pour les temps sociaux en leur totalité (soit) une idée sans doute centrale pour approcher nos sociétés<sup>1</sup>.* » Cette analyse rejoint l'appréciation portée par le sociologue Michel Gollac, qui estime pour sa part que la réduction du temps de travail telle qu'elle a été mise en œuvre, c'est-à-dire visant à une harmonie entre travail, famille, culture et vie personnelle, est une conception qui « *correspond à des évolutions de la famille et de la société, au fait que les hommes, comme les femmes, souhaitent (...) enrichir et transmettre leur capital culturel à travers un travail intéressant et des loisirs enrichissants<sup>2</sup>.* »

## **2.- En leur donnant encore plus de place, les 35 heures ont encore accentué les inégalités d'accès aux loisirs**

Alors qu'en 1936, la réduction du temps de travail était dictée par le souci de donner du temps libre aux travailleurs, les lois Aubry avaient pour objectif premier non pas l'accroissement du temps libre mais le partage du travail. Cependant, l'impact attendu sur l'accroissement de loisir en résultant était un élément qui avait été pris en compte. La réduction du temps de travail n'avait-elle pas pour objectif, comme l'indiquait M. Gaëtan Gorce, rapporteur de la deuxième loi, la « *promotion d'une société du temps maîtrisé et choisi<sup>3</sup>* » ?

**Augmentant encore le temps disponible, les lois sur les 35 heures ont-elles pour autant amélioré la situation des Français quant à l'accès aux loisirs ? Il apparaît malheureusement à l'analyse que si la réduction du temps de travail a eu un effet réel sur la consommation de loisirs, elle a par là même accentué les inégalités d'accès qui caractérisent cette consommation et créé une déception à la hauteur des attentes suscitées.**

### ***a. Un impact limité sur les départs en vacances***

---

<sup>1</sup> Jean Viard, « Le sacre du temps libre, la société des 35 heures », Editions de l'aube (février 2002).

<sup>2</sup> Audition du 18 décembre 2003.

<sup>3</sup> Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur le projet de loi relatif à la réduction négociée du temps de travail, présenté par M. Gaëtan Gorce, Assemblée nationale (1<sup>er</sup> octobre 1999).

Concernant les **voyages**, les 35 heures ont introduit des **modifications réelles mais limitées**. A la demande du secrétariat d'Etat au tourisme, le Centre de recherches pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) a réalisé en 2002 une étude sur l'incidence des 35 heures sur le comportement de départ des Français<sup>1</sup>, dont il ressort que **si les 35 heures n'ont pas modifié le volume global des départs des Français, elles ont toutefois joué sur la façon de partir**. Entre 2001 et 2002, les départs des Français ne se sont pas globalement accrus. En revanche, la structure des vacances a été modifiée par la réduction du temps de travail. Un cinquième des bénéficiaires de la RTT ont ainsi déclaré avoir bénéficié de vacances plus longues, en accolant des jours de RTT aux congés légaux ; 12 % ont déclaré être partis en week-end grâce à la RTT, et 9 % avoir fait des départs supplémentaires «à la journée». Deux phénomènes apparaissent clairement. D'une part, les 35 heures ont permis une désynchronisation des flux, en facilitant les départs au dernier moment, le décalage sur la semaine des départs et des arrivées – ceux-ci n'ayant plus forcément lieu comme auparavant le vendredi soir ou le samedi matin et le dimanche – et l'étalement des congés sur l'ensemble de l'année. Les 35 heures ont, d'autre part, donné un coup de fouet aux séjours de proximité, dans les régions de résidence, et favorisé le commerce, les parcs de loisirs et les visites culturelles lors d'excursions ponctuelles.

---

<sup>1</sup> CREDOC, « Le comportement de départ des Français : premières incidences des 35 heures » (novembre 2002).

IMPACT DE LA RTT SUR LES DEPARTS

(en %)

	Ensemble des salariés bénéficiant de la loi	Dont :		Dont :	
		Cadres	Réside à Paris et dans son agglomération	Non Cadre	Dispose dans son foyer de moins de 1 500 euros/mois
<b>Concernant les vacances :</b> Ont accolé des jours RTT à leurs congés	<b>20</b>	30	31	14	13
<b>Concernant les week-ends :</b> Est parti en week-end plus souvent ces douze derniers mois	<b>12</b>	19	17	8	8
A davantage été hébergé en week-end par de la famille, des amis	<b>15</b>	30	20	12	14
Est davantage parti près de chez lui, en restant dans sa région de résidence	<b>13</b>	15	22	12	14
<b>Concernant les départs à la journée :</b> Est parti à la journée plus souvent ces douze derniers mois	<b>9</b>	10	13	8	7
A davantage fait de shopping dans sa ville ou sa région au cours des trois derniers mois	<b>10</b>	13	18	8	8
A davantage fait du shopping, visité un parc à thèmes ou de loisirs ou visité un musée, un site culturel au cours des trois derniers mois	<b>12</b>	16	22	9	9
<b>Concernant les départs en général :</b> A davantage eu l'occasion de partir de façon non planifiée, c'est-à-dire au dernier moment	<b>16</b>	22	21	13	16
A davantage eu l'occasion de décaler les heures de départ ou d'arrivée pour les vacances ou les week-ends	<b>14</b>	20	26	10	8
A davantage eu l'occasion de recourir à Internet pour consulter des offres de séjour	<b>10</b>	18	18	4	3

Source : CREDOC – Enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français » - juin 2002

Champ : salariés bénéficiant de la RTT, soit 26 % de la population

EVOLUTION DE LA FREQUENCE DES SEJOURS DEPUIS LA RTT

(en %)

	Week-ends et séjours courts			Séjours longs		
	Plus souvent	Inchangé	Moins souvent	Plus souvent	Inchangé	Moins souvent
Cadres	49,9	43,4	1,3	28,5	68,7	0,9
Professions intermédiaires	32,7	56,3	1,8	15,9	76,5	1,1
Employés et ouvriers	20,3	60,6	2,9	9,7	75,8	1,3

Source : La réduction du temps de travail, des politiques aux pratiques – La Documentation française – juin 2003

**Ces modifications de comportement n'ont toutefois pas eu, comme on aurait pu l'espérer, d'incidence majeure sur l'économie touristique.** Comme l'a justement fait remarquer M. André Daguin, président confédéral de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie : *« est-ce que les 35 heures ont eu une influence sur la fréquentation des hôtels et restaurants ? C'est un jeu à somme nulle. Les petites auberges à une heure ou une heure et demie de voiture des grandes villes ont connu des week-ends plus fréquentés. Dans le même temps, les hôtels des grandes villes perdaient une ou deux nuitées. Au final, cela s'est compensé<sup>1</sup>. »*

De fait, les départs supplémentaires générés par la RTT se sont concrétisés par des séjours en famille ou chez des amis pour 15 % des bénéficiaires de RTT interrogés. En outre, **l'accroissement supplémentaire de temps libre résultant des 35 heures n'a finalement que peu profité aux départs en voyage, qui sont en queue des occupations citées par les bénéficiaires de la RTT.** Les personnes interrogées déclarent en effet avoir affecté leur surcroît de temps disponible au repos (47 %), à la famille et aux enfants (45 %), au bricolage et au jardinage (41 %), aux amis (34 %), au shopping (33 %), à la télévision (31 %), aux tâches domestiques et ménagères (27 %), aux sorties (23 %) et aux activités sportives (20 %) bien avant les voyages (16 % des citations). Seules activités moins souvent citées que les voyages : les activités artistiques et créatives (11 %) et surtout les activités associatives (10 %), dont les promoteurs de la réforme attendaient pourtant un regain vivifiant...

#### *b. Un impact décevant sur les loisirs*

Au-delà des simples départs en vacances, c'est l'ensemble des activités de loisirs qui auraient pu être dynamisées par les 35 heures. Or, tant les observateurs que les études relèvent d'une part que les habitudes en terme d'occupation de temps libre n'ont pas été modifiées, et d'autre part que les inégalités d'accès aux loisirs qui préexistaient ont encore été accrues.

Alors qu'elles auraient pu créer un mouvement général d'engouement pour les loisirs, **les 35 heures ne se sont en réalité pas traduites par une modification en profondeur de la pratique des loisirs.**

En effet, les conditions de mise en œuvre de la RTT, s'accompagnant d'une intensification du travail et d'exigences accrues en matière de flexibilité, ont dans bien des cas provoqué des situations de stress et de fatigue, parfois dramatiques. De ce fait, **loin d'utiliser la réduction**

---

<sup>1</sup> Audition du 19 novembre 2003.

**du temps de travail pour se divertir, les salariés l'ont consacrée au repos.** Ce phénomène a été souligné à maintes reprises, notamment par M. Michel Lallement, professeur au Conservatoire national des arts et métiers : *« il est clair que la RTT est souvent vécue par les salariés comme un moyen de récupération physique dans un contexte de dégradation des conditions de travail. J'ai encore en tête le propos d'une salariée d'une grande entreprise industrielle : à la question : « Que faites-vous de vos journées de RTT ? », elle m'a répondu : « Dormir, dormir, dormir ». Ce résultat, visible lors des entretiens de terrain, a été confirmé par les enquêtes extensives. Que ce soit dans l'industrie, ou dans le milieu des sociétés de services informatiques, que je connais particulièrement bien, la journée de RTT sert à récupérer quand on a donné le maximum de soi<sup>1</sup>. »* Cette analyse concorde avec celle de Mme Christine Gavini, qui estime quant à elle que si *« les salariés compensent rarement la réduction du temps de travail par la pratique de nouvelles activités (...), l'explication du faible investissement dans les loisirs est à rechercher dans les nouvelles conditions d'exercice du travail »<sup>2</sup>.*

**En outre, les 35 heures ont eu pour effet pervers d'accroître encore « les inégalités (dans le) temps libre (qui sont en France) aussi fortes que les inégalités de revenus »<sup>3</sup>** comme l'a rappelé M. Michel Godet :

– **première inégalité** : les 35 heures n'ont été réellement libératrices de temps libre que pour les salariés qui ont bénéficié de journées ou demi-journées de RTT. A l'inverse, ceux pour qui elle s'est traduite par une réduction de quelques minutes de l'horaire de travail quotidien n'en ont tiré aucun bénéfice pour leurs loisirs ;

– s'y ajoute une **seconde inégalité**, qui réside dans la réalité de **la contrainte économique, laquelle a pesé lourdement pour nombre de salariés.** En effet, **la modération salariale** accompagnant la mise en œuvre des 35 heures – qui ont ainsi été en grande partie supportées par les salariés, et au premier chef les plus modestes d'entre eux – **n'a pas permis aux ménages les moins fortunés de tirer bénéfice de l'accroissement de leur temps libre au profit de leurs loisirs.** Ceci explique sans doute en partie l'appréciation sans équivoque selon laquelle 44 % des personnes soumises aux 35 heures seraient prêtes à *« renoncer à leurs jours de RTT en*

---

<sup>1</sup> Audition du 20 novembre 2003.

<sup>2</sup> Christine Gavini, « La métamorphose du travail, gagnants et perdants des 35 heures », Éditions Liaisons (2001).

<sup>3</sup> Audition du 17 décembre 2003.

*contrepartie d'une hausse de salaire »<sup>1</sup>. Cela rejoint les propos tenus par M. Jean Viard. Si le « sentiment du manque de temps augmente dans nos sociétés, il est quasiment inexistant chez les gens qui n'ont pas fait d'études. En effet, le sentiment de manque de temps résulte du fait que, plus vous avez fait d'études, plus vous avez une appétence et une capacité à voir. Par exemple, si vous n'avez pas fait d'études, et que vous passez devant l'affiche d'un théâtre, vous n'aurez absolument pas envie d'y aller, parce que vous ne connaissez ni l'auteur, ni les acteurs. Vous n'aurez donc pas le sentiment de manquer du temps nécessaire pour aller au théâtre. Je schématise, mais l'on voit très bien que le manque de temps est très corrélé au niveau des études. Cela montre bien que la première motivation des études est d'avoir des temps libres de qualité et pas seulement de travailler »<sup>2</sup>.*

**Loin d'augmenter les loisirs pour tous, les 35 heures ont donc créé encore de nouvelles inégalités.**

A cet égard, l'étude précitée du CREDOC montre combien les salariés non encore soumis à la RTT surestiment son impact quant à la modification de leur rapport aux loisirs : *« le fossé est considérable entre ce que les salariés bénéficiaires font du temps gagné, et ce que les autres, pas encore passés aux 35 heures et non salariés, imaginent (...). En matière de voyages, on espère plus des 35 heures quand on n'en jouit pas encore que ce qu'on en tire réellement comme avantages, une fois qu'on en bénéficie vraiment ».*

Force est de constater que ce sont en fait les personnes qui partaient déjà le plus qui ont accru leur départ grâce aux 35 heures, à savoir les cadres et les Franciliens. Alors que 16 % de la population est partie en vacances et au moins quatre fois en week-end en 2002, population que le CREDOC qualifie de « privilégiés du départ », les « habitués du non-départ », qui n'ont bénéficié ni de week-end, ni de vacances depuis deux ans, représentent plus du tiers de la population : *« retraités, bas revenus et non diplômés y sont surreprésentés. Chez eux, finalement, les 35 heures n'ont eu guère d'effet en matière de tourisme ».*

Certes, les promoteurs de la loi en espéraient aussi un investissement massif dans les activités citoyennes – associatives, syndicales ou politiques –, créatrices de lien social. On sait qu'il n'en a rien été. Comme l'indique le tableau ci-dessous, **l'investissement dans une association vient en dernier parmi les activités auxquelles les bénéficiaires de la RTT disent consacrer le plus de temps.**

---

<sup>1</sup> *L'Expansion*, octobre 2003, n°679, sondage CSA-L'Expansion.

<sup>2</sup> Audition du 29 janvier 2004.

POURCENTAGE D'INDIVIDUS DECLARANT CONSACRER PLUS DE TEMPS AUX ACTIVITES SUIVANTES  
SUIITE AU PASSAGE AUX 35 HEURES

(en %)

Modalités classées par ordre décroissant des activités auxquelles on consacre plus de temps	Ensemble des bénéficiaires de la RTT	Dont :		
		Réside à Paris et dans son agglomération	Cadre	Non cadre
Vous reposer, dormir	47	61	45	49
Vous occuper de votre famille, de vos enfants	45	47	48	43
Bricoler, jardiner	41	30	43	40
Recevoir des amis, de la famille ou leur rendre visite	34	46	41	30
Aller dans les magasins, faire les courses	33	47	34	32
Regarder la télévision	31	39	25	35
Accomplir les tâches ménagères (cuisine, ménage, rangement, linge, ...)	27	37	24	30
Sortir au cinéma, au spectacle, au restaurant	23	45	30	19
Pratiquer une activité sportive	20	31	27	16
Partir en voyage	16	33	27	9
Avoir des activités créatives ou artistiques (dessin, musique, écriture, ...)	11	21	13	9
Vous investir dans une association	10	18	12	8

Source : CREDOC - Enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français » – juin 2002

Champ : Salariés bénéficiant de la RTT, soit 26 % de la population

Exemple de lecture : alors qu'en moyenne 47 % des salariés bénéficiaires de la RTT disent consacrer, grâce à elle, plus de temps à se reposer et à dormir, c'est le cas de 61 % des habitants de Paris et de son agglomération.

## B.— VERS UNE « RTT-ISATION » DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE ?

### 1- Dilatation du temps hors travail et repli sur la sphère privée

Comme l'a justement écrit Mme Christine Gavini, « *la RTT change (...) la vie quotidienne des hommes et des femmes parce qu'en réorganisant le temps de travail, elle influe sur les autres temps*<sup>1</sup>. »

Loin d'aboutir, on l'a vu, à un développement des loisirs ou des activités citoyennes, la réduction du temps de travail s'est ainsi traduite par ce que M. Michel Lallement a appelé une dilatation du temps hors travail : « *les gens prennent plus de temps pour faire la même chose. Ce n'est certainement pas sans corrélation avec le fait que les conditions de travail se sont, pour de multiples raisons, durcies* »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Christine Gavini, « La métamorphose du travail, Gagnants et perdants des 35 heures », Editions Liaisons (2001).

<sup>2</sup> Audition du 20 novembre 2003.

De ce fait, **la grande bénéficiaire des 35 heures est indéniablement la famille.** « *Le temps récupéré est utilisé de manière assez massive (...) pour s'occuper des enfants et cela par les hommes comme par les femmes<sup>1</sup>* ». Alors que les parents, et notamment les mères, étaient contraints d'effectuer les tâches ménagères pendant le week-end, celles-ci ont été reportées sur les temps dégagés par la RTT, et ont par là même libéré du temps pour les enfants et les proches : « *42 % des personnes interrogées indiquent consacrer plus de temps aux activités domestiques (...) et avoir modifié le moment où elles les accomplissent* »<sup>2</sup>.

**Cet effet, général, a été d'autant plus marqué chez les jeunes, dont le rapport au travail et à l'entreprise, ainsi qu'au hors travail, n'est plus celui de leurs aînés,** en partie du fait de la bi-activité dans les couples. Comme le rappelle M. Michel Lallement, les salariés de la jeune génération, et notamment, parmi eux, les cadres « *ont de plus en plus de femmes qui travaillent, ce qui n'était pas forcément le cas de leurs aînés. Cette bi-activité explique le souci de prendre davantage en mains les affaires du foyer, surtout lorsque celui-ci compte un ou plusieurs enfants. La valeur sociale des enfants, le souci d'être attentif à leur éducation et d'être à leurs côtés, est une tendance lourde en faveur de l'investissement dans l'univers familial<sup>3</sup>.* »

## 2- Arythmie et bouleversement des temps sociaux

La France vit aujourd'hui au rythme des 35 heures, non seulement dans les entreprises, mais aussi hors de l'entreprise. Le paysage quotidien de l'ensemble des Français, qu'ils soient ou non soumis aux 35 heures, a été profondément bouleversé par la mise en place de la réduction du temps de travail.

Les stigmates les plus immédiatement visibles des bouleversements induits sur notre société par le passage aux 35 heures sont ces **multiples blocages quotidiens que tout un chacun a pu déplorer.** Du fait des RTT, les rythmes mêmes de notre société ont été modifiés en profondeur, et si les 35 heures ont parfois apporté de la souplesse, elles ont malheureusement le plus souvent introduit de la rigidité dans les organisations des structures ouvertes au public, qu'elles soient publiques ou privées. Commerces plus souvent fermés, amplitudes d'ouverture des administrations au public réduites voire hachées, impossibilité de faire appel à certains corps de métier, notamment dans le bâtiment, le week-end et parfois même le

---

<sup>1</sup> Dominique Méda, « *35 heures, le temps du bilan* », collectif, Desclée de Brouwers (2001).

<sup>2</sup> Dominique Méda, op.cit.

<sup>3</sup> Audition du 20 novembre 2003.

vendredi – qui tend à devenir une journée « morte » –, saturation dramatique des services hospitaliers, sont autant de réalités déplorables que l'on aurait aimé ne jamais avoir à affronter.

**Le constat est ainsi, malheureusement, celui d'un bouleversement total et profond de notre organisation sociale.** Les 35 heures, en imposant une modification des rythmes de travail, ont touché au cœur même de notre société ; pour reprendre le terme employé par M. Jean Viard, c'est bien l'ensemble des temps sociaux qui est marqué aujourd'hui par une arythmie nouvelle. En jouant sur la possibilité de moduler la structure des emplois du temps des salariés, la réduction du temps de travail, telle qu'elle a été mise en œuvre, a eu des impacts qualitatifs décisifs, mettant un terme à la société industrielle telle qu'on la connaissait, marquée par la prégnance du modèle dominant de travail à amplitude quotidienne régulière, cinq jours par semaine : *« la réduction du temps de travail est venue bouleverser une norme temporelle figée depuis 1936 sur un modèle issu de la société industrielle. Une nouvelle norme, basée sur l'arythmie au moins autant que sur la quantité d'heures passées sur le lieu de son emploi, émerge qui affaiblit le contrôle social du temps individuel par le poids de la norme collective »*<sup>1</sup>.

Aujourd'hui, la semaine ne fonctionne plus sur le rythme binaire qui faisait se succéder temps de travail, du lundi au vendredi, et de non travail, le samedi et le dimanche. **Ceci est particulièrement visible dans les entreprises, où les dirigeants ont le plus grand mal à faire travailler les équipes au complet.** Sur la période de la semaine, nombreux sont ainsi les observateurs interrogés par la mission qui ont constaté que celle-ci se découpe aujourd'hui en trois séquences. Alors que le samedi et le dimanche sont toujours consacrés au repos, et que le mardi et le jeudi n'ont pas été affectés, **le lundi, le mercredi et le vendredi sont devenus des journées où il est devenu impossible de compter sur la présence de l'ensemble des salariés. De même, à l'échelle de l'année, certaines périodes, comme la fin d'année ou le mois d'août, deviennent des périodes de vacance générale de l'activité :**

– « dans une entreprise, ce n'est plus le vendredi à 16 heures que l'on se pose la question de savoir comment utiliser son week-end, c'est dès le jeudi après-midi. Prenez la plupart des entreprises françaises, qui ne sont pas organisées en feu continu. Si vous téléphonez en dehors du mardi ou du jeudi, vous aurez du mal à joindre vos interlocuteurs<sup>2</sup> » ;

---

<sup>1</sup> Jean Viard « *Le sacre du temps libre, la société des 35 heures* », Editions de l'aube (février 2002).

<sup>2</sup> Denis Gautier-Sauvagnac, vice-président délégué général de l'UIMM, audition du 10 décembre 2003.

– « *la réduction du temps de travail a une influence incontestable sur nos relations avec les autres filiales du groupe dans le monde. Ainsi au mois d'août, avec 90 % de salariés en vacances, la branche française n'a pas pu être représentée à certaines réunions. Cela n'a pas entraîné la faillite, bien sûr, mais a fait très mauvaise impression<sup>1</sup>* » ;

– « *le vendredi, à partir de 11 heures, l'usine est vide. Quand on demande des heures supplémentaires ou de travailler un vendredi après-midi, c'est une catastrophe, c'est un crime de lèse-majesté : le vendredi est devenu aussi sacré que le samedi et le dimanche. Nous avons beaucoup de difficultés pour faire travailler les gens davantage, même si les heures supplémentaires sont payées<sup>2</sup>* ».

M. Guillaume Sarkozy, président de l'Union des industries textiles, a même été contraint de prendre dans son entreprise des mesures qu'il a qualifiées d'« *intellectuellement absurdes* » mais de rationnelles dans les faits : « *j'ai tenté de mettre en œuvre la réduction du temps de travail dans mon entreprise, de façon la moins absurde possible. J'ai ainsi organisé un roulement dans les équipes de production, chacun prenant une journée de repos à tour de rôle. J'avais également compensé une partie des absences par quelques embauches grâce aux allègements de charges que j'ai reçus. Or, cette organisation, qui était sur le papier intelligente, n'a pas fonctionné. Les ouvriers ont constaté que, même en leur absence, l'usine continuait à tourner et qu'ils n'étaient pas indispensables. J'imagine que c'est l'explication. Toujours est-il que le taux d'absentéisme s'est alors aggravé et, très souvent, nous nous retrouvions en dessous du seuil de bon fonctionnement de l'entreprise. Au bout de dix-huit mois, j'ai finalement changé cette organisation pour adopter une solution, je le reconnais, absurde intellectuellement, mais qui, aujourd'hui, fonctionne : j'ai décidé de fermer l'usine le vendredi après-midi.<sup>3</sup>* »

## II.— LES 35 HEURES DIVISENT LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

« *Réduire le temps de travail n'a d'intérêt que si cela permet aux gens de vivre mieux<sup>4</sup>* ». Qu'en est-il exactement aujourd'hui ? Les 35 heures ont-elles réellement amélioré le quotidien des personnes qui leur sont

---

<sup>1</sup> Stéphane Treppoz, président-directeur général d'AOL France, audition du 26 novembre 2003.

<sup>2</sup> Brigitte Dupont-Selmer, vice-présidente de H. Selmer et Cie, audition du 20 novembre 2003.

<sup>3</sup> Audition du 4 février 2004.

<sup>4</sup> Bernard Perret, « *35 heures : le temps du bilan* », collectif, Desclée de Brouwer (novembre 2001).

soumises ? Il apparaît en réalité que si le jugement, quoique nuancé, est globalement positif quant à l'effet des 35 heures sur l'équilibre personnel, tel n'est pas le cas quant à celui sur les conditions de travail, qui se sont dans bien des cas détériorées, entraînant parfois de véritables situations de souffrance.

#### **A.— LE SENTIMENT PARTAGE D'UN MEILLEUR EQUILIBRE ENTRE VIE PROFESSIONNELLE ET VIE PRIVEE NE CACHE PAS DES DISPARITES REELLES**

##### **1. Un jugement globalement positif quant à l'amélioration de la vie quotidienne**

**La grande majorité des salariés se déclarent satisfaits de l'influence des 35 heures sur la conciliation entre leur vie privée et leur vie professionnelle.** Ce sentiment, révélé dès 2001 par l'enquête « RTT et modes de vie » de la DARES<sup>1</sup>, ne s'est pas démenti depuis.

Selon l'enquête de la DARES, 59 % des salariés interrogés sur les effets de la mise en œuvre des accords de réduction du temps de travail sur leur vie quotidienne ont répondu que celle-ci avait été plutôt « dans le sens d'une amélioration ». Ces résultats ont été par la suite confirmés par l'enquête précitée de l'Institut CSA, selon laquelle 66 % des salariés passés aux 35 heures se déclarent satisfaits de ce passage ; par ailleurs, ils estiment à 73 % que la mise en place de la réduction du temps de travail leur a permis de consacrer plus de temps à leur famille, à 63 % de consacrer plus de temps à leurs loisirs, à 56 % de se reposer d'avantage, et à 27 % de s'investir d'avantage dans la vie associative. De la même façon, une enquête réalisée en 2003 par l'Institut IPSOS pour le compte de l'Institut Chronopost a révélé que 38 % des salariés interrogés considèrent que le passage aux 35 heures s'est accompagné pour eux d'une amélioration de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, et que, contrairement à ce que l'on pourrait croire, les personnes n'ayant pas d'enfants parlent aussi volontiers de conciliation vie professionnelle/vie familiale. L'expression « vie familiale » recouvre donc de très nombreuses dimensions qui ne se réduisent pas à la présence d'enfants. Ainsi les différences d'appréciation entre les salariés avec et sans enfants sont-elles minimales (4 points de plus pour les salariés avec enfants en ce qui concerne le jugement selon lequel la conciliation a été améliorée depuis les 35 heures).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> DARES, « Les effets de la réduction du temps de travail sur les modes de vie : qu'en pensent les salariés un an après ? » (mai 2001).

<sup>2</sup> Gilbert Cette et Dominique Méda : « RTT et qualité de vie : le bilan des salariés », Tempos, la revue de l'Institut Chronopost (n°1, janvier 2004).

Les personnes auditionnées par la mission, chefs d'entreprises ou chercheurs, ont en outre toutes confirmé ce constat, à l'instar de M. Michel Lallement, indiquant que ses « *travaux de terrain, pour l'essentiel sur la base d'entretiens avec des salariés dans des mondes sociaux extrêmement divers – aussi bien dans le monde de l'industrie que des services, de la petite comme de la grande entreprise –, valident les résultats des enquêtes extensives, à commencer par l'enquête « Réduction du temps de travail et modes de vie » menée par la DARES en 2001, selon laquelle deux salariés sur trois se disent aujourd'hui satisfaits du passage aux 35 heures<sup>1</sup>* ».

Ces effets sont encore plus marqués chez les jeunes, notamment chez la génération des 25-35 ans, très attachée à la qualité de vie, placée au rang des préoccupations principales avant la réussite professionnelle.

Ce sentiment dominant d'une amélioration de la vie quotidienne, et notamment de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée, du fait des 35 heures est sans doute la raison pour laquelle, de l'avis de tous ceux que la mission a auditionnés, et ce, que leur jugement sur les 35 heures soit globalement positif ou négatif, il est impossible de « revenir sur les 35 heures. »

## **2. De nombreuses nuances qui s'expliquent par l'hétérogénéité des situations**

Le jugement globalement positif sur l'amélioration des conditions de vie ne doit pas amener à occulter l'importance de ceux qui n'ont pas tiré des 35 heures une amélioration de leur vie quotidienne. **Selon l'enquête précitée de la DARES, ce sont en effet près de 13 % des personnes interrogées qui ont estimé que la réduction du temps de travail était allée « dans le sens d'une dégradation » de leur vie quotidienne, et 28 % à penser qu'elle n'avait « rien changé ».** L'enquête CSA, quant à elle, a révélé que 34 % de personnes passées aux 35 heures n'en étaient pas satisfaites, 19 % n'en étant même « pas du tout » satisfaites. Ces résultats sont confirmés par l'enquête Ipsos-Chronopost, selon laquelle près de 15 % des personnes interrogées estiment que la conciliation entre vie privée et vie professionnelle s'est pour eux dégradée à l'occasion des 35 heures.

**Présentée comme devant respecter « le principe essentiel de préservation de la vie personnelle et familiale<sup>2</sup> », la réduction du temps de travail a donc beaucoup déçu.**

---

<sup>1</sup> Audition du 20 novembre 2003.

<sup>2</sup> Rapport fait au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur le projet de loi relatif à la réduction négociée du temps de travail, présenté par M. Gaëtan Gorce, Assemblée nationale (1<sup>er</sup> octobre 1999).

En effet, les différences d'impact sur la vie quotidienne des salariés proviennent de ce que la réduction du temps de travail les a touchés de manières diverses, dans la mesure où leurs situations personnelles ou professionnelles étaient différentes. « *La RTT, en fait, s'est appliquée différemment selon les catégories de salariés, tant en termes de modalité d'horaires et de temps libre dégagé, que de transformation du travail. De plus, ces évolutions ont interagi avec des conditions de travail très différentes selon les catégories de salariés, voire selon les situations individuelles et avec des rapports au travail également très différents* »<sup>1</sup>. comme l'a indiqué M. Michel Gollac, directeur de recherches au Centre d'Etudes de l'emploi.

**Plusieurs facteurs peuvent être isolés pour comprendre les différences d'appréciation<sup>2</sup> :**

– **la catégorie socioprofessionnelle** : plus le niveau social des salariés est élevé, plus la perception d'une amélioration du quotidien du fait de la mise en œuvre des 35 heures est forte. « *Le sentiment d'une amélioration de la vie quotidienne croît avec le diplôme, le revenu, le caractère urbain de l'habitat et la présence d'enfants de moins de douze ans* »<sup>3</sup>. Ce constat est encore plus marqué chez les femmes cadres mères de famille, qui ressentaient auparavant fortement un manque de temps ;

– **le sexe** : toutes catégories socioprofessionnelles confondues, les femmes sont globalement plus satisfaites que les hommes des effets de la réduction du temps de travail sur leur vie quotidienne, même si celle-ci n'a pas bouleversé le partage des tâches au sein des ménages ;

– **la prise en compte des contraintes des salariés** : le sentiment d'amélioration est d'autant plus fort que l'accord a été préparé en concertation avec les salariés ; si les cadres ont le plus souvent eu la possibilité de faire valoir leurs intérêts, dans la mesure où ils étaient au cœur des négociations, tel n'a pas toujours été le cas des catégories du bas de l'échelle ; au total, un quart des salariés déclarent ne pas avoir été consultés ;

---

<sup>1</sup> Audition du 18 décembre 2003.

<sup>2</sup> Cf. sur ce point l'enquête précitée de la DARES « *RTT et modes de vie* ».

<sup>3</sup> Gilbert Cette, Nicolas Dromel, Dominique Méda, « *Les déterminants des jugements des salariés sur la RTT* », Documents d'études n°77, DARES (novembre 2003).

– **le respect de la durée du travail prévue par l'accord** : les dépassements de l'horaire théorique entachent l'appréciation quant à l'impact sur la vie quotidienne ; ceci est toutefois moins marqué chez les cadres, qui ont été habitués aux dépassements d'horaires ;

– **l'augmentation des effectifs** : l'existence ou non de créations d'emplois pour compenser la réduction du temps de travail des personnes en poste a une influence déterminante sur le sentiment global d'une amélioration de la vie quotidienne ; plus les effectifs croissent, plus l'appréciation sur l'amélioration du quotidien est positive ;

– **l'ampleur de la modération salariale**, enfin : le sentiment d'une dégradation de la vie quotidienne est d'autant plus fort que les salariés ont eu à souffrir d'un gel des salaires ou de modération salariale.

**BILAN DE LA RTT ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE**

(en %)

	Vie quotidienne			Ensemble
	Amélioration	Dégradation	Sans changement	
Salarié consulté	62,1	11,5	26,4	100
Salarié non consulté	50,3	16,7	33	100
Durée effective égale à la durée prévue	62,6	10,8	26,6	100
Durée plus longue que la durée prévue dans l'accord	49,3	18,7	32	100
Modification des pauses	52,9	19,3	27,8	100
Pas d'accroissement des effectifs	54,2	15,5	30,2	100
Suppressions d'emplois évitées	66,2	13,7	19,8	100
Accroissement des effectifs	63,8	10,2	26,1	100
Baisse du salaire	50,6	24,3	25,1	100
RTT avec modulation	53,6	17	29,4	100
Journées accordées de façon régulière	70,7	9,5	19,7	100
Ensemble	59,2	12,8	28	100

*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 : RTT et Modes de vie – DARES – mai 2001*

Concernant la situation particulière des parents de jeunes enfants, une autre enquête de la DARES<sup>1</sup> a mis en lumière de réelles disparités. Si 60 % des parents concernés par les 35 heures estiment que celles-ci leur ont permis de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, un tiers d'entre eux ont une appréciation négative sur ce point, ce qui demeure une

<sup>1</sup> DARES, « La réduction du temps de travail a-t-elle amélioré la vie quotidienne des parents de jeunes enfants ? » (janvier 2003).

proportion importante. Ceux qui perçoivent une amélioration passent avec leurs enfants plus de temps (jours de vacances, mercredi), et notamment les femmes qui ont des enfants de moins de douze ans.

De manière générale, le sentiment positif provient de l'impression d'avoir récupéré du temps utile. *A contrario*, **ceux pour qui le temps de travail n'a pas ou peu été réduit, ou pour qui les moments de récupération ont été imposés (pauses obligatoires, horaires variables,...), ne ressentent aucune amélioration de leur quotidien ou estiment au contraire que celui-ci a été dégradé**, du fait par exemple de l'impossibilité de faire coïncider son emploi du temps avec celui des autres membres de la famille ou de la perte de repères et d'habitudes.

**CONCILIATION ENTRE VIE ACTIVE ET VIE HORS TRAVAIL : LES ENSEIGNEMENTS DE  
L'ETUDE IPSOS-CHRONOPOST**

L'enquête précitée de l'Institut Chronopost a également étudié les conditions dans lesquelles s'opère la conciliation entre vie active et vie hors travail, mettant en évidence des évolutions qui dépassent la seule problématique de la réduction du temps de travail<sup>1</sup>.

Cette enquête confirme la tendance lourde de l'allongement du temps de travail, non pas en terme de durée hebdomadaire, mais des plages étendues de travail. Le travail du samedi, du dimanche ou de la nuit concerne régulièrement 28 % des salariés, et 34 % occasionnellement. En matière de flexibilité, ceux qui disposent de la plus grande autonomie dans la gestion de leurs horaires de travail sont également ceux qui connaissent les horaires les plus irréguliers, les plus imprévisibles et les plus lourds. Autonomie n'est donc pas synonyme de vies plus confortables au regard de la conciliation travail/hors travail.

L'intensification des tâches est majoritairement corrélée, selon les salariés sondés, à la pression exercée par les clients, un phénomène qui impacte d'autant plus fortement l'organisation du travail que le temps travaillé s'allonge.

Les difficultés de conciliation entre temps professionnel, temps familial, de loisirs, de la vie sociale et collective sont soulignées par 30 à 57 % des salariés selon les activités listées par l'enquête, les parents et les femmes apparaissant comme les plus nombreux à éprouver cette tension quotidienne. Les horaires de travail sont pourtant rarement incriminés par les salariés comme source de leurs difficultés à équilibrer les différents temps de leur vie. Un quart d'entre eux pointe l'horaire de travail de leur conjoint. De fait, ce ne sont pas les employeurs que les salariés tiendraient pour « responsables » du manque d'harmonie de leur vie, mais plutôt une organisation économique où la pression temporelle s'accroît sans tenir compte de l'organisation de la société.

---

<sup>1</sup> Patricia Vendramin, « *Organisation du travail et conciliation* », Tempos, revue de l'Institut Chronopost (n°1, janvier 2004).

JUGEMENT DES SALARIES DU PRIVE SUR LEUR TEMPS LIBERE SELON LA FORME DE LEUR RTT

(en %)

	Par semaines de congés supplémentaires	Par jour ou ½ jour périodique	Par réduction de la durée journalière	Par combinaison entre les formes précédentes	Total
Ca me permet de faire davantage de choses en dehors du travail	40,28	42,05	32,81	34,38	35,95
Le problème, c'est que je ne peux pas choisir quand je ne travaille pas	10,7	15,91	11,52	9,08	12,54
Ca ne change pas tant que ça	37,46	31,69	48,17	41,8	39,16
Ce n'est pas de plus de temps libre dont j'avais besoin	8,73	8,21	6,81	9,44	8,51
<b>Total</b>	100	100	100	100	100

Source : Jean Viard – Le sacre du temps libre

**B.— LES 35 HEURES ONT RENFORCE LES LIGNES DE FRACTURE AU SEIN DU MONDE DU TRAVAIL**

Quelle a été l'influence de la réduction du temps de travail sur l'évolution des conditions de travail au sein de l'entreprise ? Comme l'a justement fait remarquer M. Michel Gollac lors de son audition, **les conséquences des 35 heures quant à l'amélioration ou la détérioration des conditions de travail peuvent surprendre** : « première surprise : les plus satisfaits sont ceux qui, ex ante, étaient les plus réticents, c'est-à-dire les cadres. Deuxième surprise : c'est parmi les travailleurs non qualifiés, qui ex ante paraissaient les plus demandeurs, que les mécontents, tout en restant minoritaires, sont les plus nombreux. Aussi, l'opinion des salariés est donc globalement positive, mais la RTT a accru les inégalités. Ces deux effets sont encore plus marqués pour les femmes. Quant aux enquêtes qualitatives, elles mettent en évidence que le mécontentement, même s'il est statistiquement très minoritaire, peut être profond et témoigner, dans certains cas, de situations de réelle souffrance »<sup>1</sup>.

De fait, **l'impact de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail n'est ni uniforme ni univoque**. Les conséquences des 35 heures sur les conditions de travail dans l'entreprise sont ainsi diverses et fonctions de divers paramètres se cumulant tels que la taille de l'entreprise, sa bonne ou mauvaise santé économique, et la place des salariés dans la hiérarchie. Ainsi les 35 heures ont-elles en fait accentué les lignes de clivage qui leur préexistaient entre, d'une part, petites et grandes entreprises, et, d'autre part, cadres et non cadres. Au total, il est indéniable qu'il existe des gagnants et

<sup>1</sup> Audition du 18 décembre 2003.

des perdants des 35 heures, car, pour reprendre les mots de M. Jérôme Pélisse, « *la RTT a renforcé l'intégration des plus intégrés et l'exclusion des plus extérieurs, à la fois objectivement et subjectivement : les accords et les règles, tout comme les contraintes et l'organisation du travail, ne varient pas par hasard selon les entreprises et les catégories de personnels ; le sens et les conséquences qu'ont les 35 heures sont bien différents selon le type d'intégration professionnelle, de rapport à l'emploi et au travail des salariés* »<sup>1</sup>.

### **1. — L'accentuation du clivage entre les salariés des PME et des grandes entreprises**

**Un constat s'impose : la réduction du temps de travail a malheureusement creusé encore le fossé séparant les salariés des petites entreprises et ceux des grandes.**

**Un premier clivage a été institué entre les entreprises passées aux 35 heures et celles n'y étant pas passées, qui sont essentiellement des très petites entreprises.** Une hiérarchie implicite entre les entreprises, fonction de l'état de la réduction du temps de travail, s'est instaurée dans l'esprit des demandeurs d'emploi : tous les chefs d'entreprises interrogés par la mission ont constaté que l'existence ou non d'un accord sur la réduction du temps de travail est devenue la question principale des candidats à l'embauche, que ceux-ci postulent à des postes d'ouvriers ou à des postes de cadres. Comme l'a exprimé M. Alain Lecanu, secrétaire national à l'emploi et à la formation de la CFE-CGC « *les différences qui séparent les cadres des jeunes générations de leurs aînés (...) existent et sont pénalisantes pour les petites et moyennes entreprises. En effet, nous constatons, aujourd'hui, qu'un jeune technicien ou un jeune cadre trouve plus facilement un emploi au sein d'une petite structure, même si les jeunes regardent aujourd'hui d'un peu plus près les avantages qui leur sont offerts. C'est d'ailleurs de là que vient tout le problème ! Bien souvent, en effet, le jeune cadre quitte la PME où il a fait ses premières armes, et qui a souvent engagé pour cela des actions de formation, quand il réalise que, dans un grand groupe, il bénéficierait des 35 heures, d'un comité d'entreprise et d'autres avantages sociaux. C'est pourquoi nous recommandons de favoriser le passage aux 35 heures des petites structures, de manière à assurer une égalité de traitement entre tous les salariés* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Jérôme Pelisse, « A la recherche du temps gagné. Les 35 heures entre perceptions, régulations et intégrations professionnelles », ministère de l'emploi et de la solidarité, Travail et emploi (n° 92, 2002).

<sup>2</sup> Audition du 14 janvier 2004.

**Par ailleurs, lorsque des accords ont été négociés dans les PME, ceux-ci ont été le plus souvent beaucoup moins favorables aux salariés que ceux conclus dans les grandes entreprises.** Pour M. Alain Lecanu : *« si l'on dresse un bilan de la réduction du temps de travail, force est de constater que, dans les grandes entreprises où la présence syndicale est normale, les accords d'entreprise ont, bien souvent, corrigé certaines critiques que nous avons pu formuler à l'égard de la loi. Cela s'est vérifié aussi bien sur l'encadrement horaire, journalier ou hebdomadaire, que sur les charges de travail, puisqu'il y a eu fréquemment embauche et réorganisation du travail. Je dirai donc que, dans les grandes entreprises, le lien entre vies familiale et professionnelle a été préservé. (...) En revanche, dans un certain nombre d'entreprises où les syndicats sont peu représentés, les accords d'entreprise n'ont souvent pas préservé ce lien.<sup>1</sup> »*

**Au-delà du fossé entre grandes et petites entreprises, les 35 heures ont également accru les différences au sein de ces dernières : celles passées aux 35 heures disposent aujourd'hui d'un avantage comparatif comparable à celui que les grandes entreprises détiennent sur l'ensemble des PME.** Comme l'a fait remarquer sur le ton de l'humour M. Robert Buguet, président de l'UPA : *« si j'étais un patron cynique, qui cherche avant tout à trouver de la main d'œuvre demain, je vous demanderais de faire en sorte que les entreprises qui n'y sont pas passées n'y passent jamais. Ainsi, nous serions capables d'attirer leurs salariés vers les entreprises passées aux 35 heures »<sup>2</sup>.*

De fait, si les 35 heures n'ont pas créé *ex nihilo* les difficultés d'attractivité des PME, elles sont toutefois venues renforcer le clivage qui existait déjà entre les salariés des grandes entreprises, bénéficiant d'avantages sociaux (œuvres sociales, formation, ...), et professionnels (mobilité, possibilité d'évolution, ...), et ceux des petites et moyennes entreprises, pénalisés à la fois par des rémunérations et des avantages sociaux plus faibles et une durée du travail plus élevée. Or, **cette situation est préoccupante, dans la mesure où, dans les années à venir, les PME vont être confrontées à des difficultés de recrutement encore supérieures à celles, pourtant considérables, qu'elles connaissent actuellement.** M. Robert Buguet a clairement décrit les données du problème : *« dans les dix ans qui viennent, l'artisanat va devoir renouveler un million d'emplois et créer un million d'emplois supplémentaires pour satisfaire les besoins exprimés par la population de notre pays. On manque de plombiers, de couvreurs, de bouchers, de coiffeurs, de mécaniciens, etc. Si les petites entreprises ne sont pas en mesure d'attirer les jeunes avec des conditions de travail équivalentes à celles proposées dans les grandes*

---

<sup>1</sup> Audition du 14 janvier 2004.

<sup>2</sup> Audition du 8 janvier 2004.

*entreprises, c'est une catastrophe qui se profile à l'horizon. (...) Demain serons-nous capables de trouver des jeunes qui vont vouloir travailler dans nos entreprises, dans des conditions qui seraient moins avantageuses que celles qu'ils vont trouver dans le monde de l'industrie, voire la fonction publique ? (...) Et nous ne sommes qu'au début de cette pénurie. (...) Un moyen de fidéliser notre main d'œuvre est la mise en place de système d'intéressement, de chèques vacances, d'épargne salariale, d'une meilleure protection sociale au niveau des assurances complémentaires et des mutuelles, etc. Les salariés de certaines petites entreprises du bâtiment, qui mettent en place de tels dispositifs, n'ont déjà rigoureusement rien à envier aux salariés de Bouygues. C'est la condition sine qua non si demain, nous voulons continuer à avoir de la main d'œuvre »<sup>1</sup>.*

Ces propos trouvent un écho dans ceux tenus par M. Jean-François Roubaud, président de la CGPME : *« je m'inquiète (...) des avantages qu'une grande entreprise, contrairement à une petite entreprise qui n'en a pas les moyens, peut offrir à ses salariés en termes de services ou d'aides, au niveau du comité d'entreprise, etc. Il faudra, au niveau des branches et des confédérations, tenter d'offrir ces services, dont je suis bien conscient qu'ils ne sont pas actuellement, rendus à nos salariés (...). C'est bien la réduction du temps de travail qui est en cause. Il y a là une véritable injustice, à laquelle il faudra tenter de remédier dans les négociations futures »<sup>2</sup>.*

## **2. — Le renforcement des clivages entre les salariés au sein même de l'entreprise**

Ayant accentué le clivage entre salariés des petites et grandes entreprises, **les 35 heures ont en outre accru les clivages au sein même de l'entreprise, en n'ayant pas la même incidence selon la place que les salariés occupent dans la hiérarchie.**

### *a. Les cadres sont-ils les grands gagnants des 35 heures ?*

*Les 35 heures ont fragilisé la catégorie de cadres et dégradé leurs conditions de travail.*

Longtemps caractérisés par un temps de travail très élevé et par leur zèle, les cadres ont toujours plus travaillé que les autres salariés. La période qui a précédé la mise en œuvre des 35 heures était d'ailleurs celle d'une grande tension entre les cadres et les entreprises au sujet même de

---

<sup>1</sup> Audition du 8 janvier 2004.

<sup>2</sup> Audition du 14 janvier 2004.

leur durée de travail. **Alors qu'ils avaient jusque-là toujours considéré qu'ils n'avaient pas à compter leur temps, les cadres ont commencé à revendiquer un contrôle plus strict de leurs horaires au tournant des années 1990.** Pour M. Alain Lecanu, de la CGC, cette évolution s'explique par la conjugaison de plusieurs facteurs. Touchés à leur tour par le chômage alors qu'ils s'étaient pleinement dévoués à l'entreprise, les cadres se sont sentis trahis : *« avant les années 1990, les cadres vivaient leur relation à l'entreprise comme une relation de confiance. En contrepartie d'une stabilité de l'emploi, les cadres acceptaient de travailler pour l'entreprise sans compter leur temps. Cette relation a été fortement déstabilisée, lorsque les cadres ont découvert que les entreprises pouvaient les licencier sans aucune hésitation, et bien souvent dans un but purement financier, soit pour accroître la valeur du capital, soit pour assurer une meilleure rémunération aux actionnaires<sup>1</sup> »*. En outre, depuis la décennie 1980, la durée moyenne de travail des cadres n'a cessé de croître, à hauteur de 5 % entre 1983 et 1990 – soit pratiquement deux heures par semaine –, tandis qu'en 2000, 40 % des cadres travaillaient au-delà de 41 heures hebdomadaires contre 36 % en 1990. L'arrivée de nouvelles générations sur le marché du travail a été enfin un facteur décisif ; celles-ci *« plus féminisées et plus circonspectes à l'égard des entreprises, n'acceptent plus de travailler sans compter pour l'entreprise. L'exigence première posée est celle du respect de l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle »<sup>2</sup>*.

De ce fait, **lors de la mise en place des 35 heures, les cadres se sont montrés, dans leur grande majorité, très attentifs à ne pas être lésés par rapport à l'ensemble des salariés.** Malgré un certain scepticisme quant au changement que la réduction du temps de travail était susceptible d'apporter sur leurs propres conditions de vie, tant personnelles que professionnelles, malgré aussi la crainte d'une dévalorisation, les cadres ont été porteurs d'une revendication forte et extrêmement claire : celle de bénéficier, à l'instar des autres salariés, des modalités de réduction du temps de travail.

C'est ce qu'a indiqué M. Bertrand Collomb, président-directeur général de Lafarge : *« il y a eu une réaction des cadres, très forte qui, pour être honnêtes, nous a un peu surpris. Ils ont dit : « Attention, nous ne voulons pas être les dindons de la farce ; si tout le monde travaille moins, il n'est pas question que nous, nous travaillions plus ! » Donc, il y a eu cette réaction très forte des cadres qui, pourtant, ont eu des jours de RTT dans des conditions analogues à celles des autres personnels. Néanmoins, je suis préoccupé par cette réaction des cadres, qui se sont demandés s'ils devaient être les seuls à travailler pour l'entreprise sans compter. Or, dans la*

---

<sup>1</sup> Audition du 14 janvier 2004.

<sup>2</sup> Audition du 14 janvier 2004.

*compétition économique, l'entreprise ne réussit que si ses cadres sont motivés et totalement impliqués. Je pense que l'on parviendra à revenir là-dessus, mais cela a été une des difficultés importantes de la mise en œuvre des 35 heures »<sup>1</sup>.*

**Comme il n'était à l'évidence pas possible de soumettre les cadres à la réduction du temps de travail selon les mêmes modalités que l'ensemble des salariés, les lois sur les 35 heures ont dû tenir compte de leur spécificité,** distinguant entre les cadres intégrés, les cadres autonomes et les cadres dirigeants, ces derniers étant hors du champ d'application de la réduction du temps de travail. (*cf* première partie).

Dès l'adoption de ce texte, les critiques ont été nombreuses quant au **risque d'une mise à mal l'unité de la catégorie de cadres**, par la création d'une hiérarchie implicite, notamment entre cadres intégrés et cadres autonomes. Ces critiques originelles se sont révélées fondées. En effet, en introduisant des critères de différenciation imprécis, la loi Aubry a, d'une part, brisé l'unité de la catégorie, et, d'autre part, introduit une inégalité entre les entreprises, dans la mesure où, comme l'a souligné M. Alain Lecanu, « *selon le contexte de la négociation, le secteur d'activité, la taille de l'entreprise ou l'appréciation opportuniste de l'autonomie par l'employeur, tel salarié peut aussi bien, pour un poste comparable, être classé comme cadre intégré, cadre autonome que comme cadre dirigeant*<sup>2</sup>. »

Ainsi dans une petite société industrielle de 30 salariés (dont 60 % de cadres), les quatre cadres qui participaient au comité de direction ont été classés cadres dirigeants, donc exclus du bénéfice de la réduction du temps de travail, alors que l'entreprise a, par ailleurs, traité tous les autres membres du personnel, cadres ou non, de la même façon.

En outre, **les modalités de décompte du temps de travail des cadres demeurent problématiques.** Comment pourrait-il en être autrement, dans la mesure où l'antithèse est évidente entre la comptabilisation du temps de travail et la notion même de cadre ? Conscients de ce problème, les promoteurs de 35 heures avaient inventé les forfaits en heures ou en jours. Ces formules n'ont toutefois apporté qu'une réponse imparfaite à cette difficulté, tant pour les cadres que pour les entreprises. **Du point de vue de l'entreprise, les forfaits n'ont pas empêché, on l'a vu, que les cadres soient *in fine* par trop absents de l'entreprise, alors même que celles-ci n'ont plus été en mesure de vérifier la réalité des horaires effectués. Du point de vue des cadres, de**

---

<sup>1</sup> Audition du 3 décembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 14 janvier 2004.

**plus, cette nouvelle organisation s'est traduite par un surcroît d'intensité dans leur travail, car si leur temps de présence a été réduit, leurs missions, à l'inverse, n'ont pas été allégées.** Ainsi, le forfait horaire ne garantit pas au cadre l'absence d'un dépassement horaire, qu'il soit dans les limites prévues par la loi ou non. De la même façon, le forfait en jours empêche tout contrôle des horaires quotidiens. Sa généralisation, bien qu'il ait la préférence des cadres puisqu'il leur permet d'avoir plus de jours de congés, est porteuse de possibles dérives, dénoncées par M. Alain Lecanu : *« le législateur a posé pour seules limites à la détermination du temps de travail de ces cadres le repos quotidien de 11 heures, défini à l'échelle européenne, et le repos hebdomadaire de 24 heures. Ce contrat autorise donc l'employeur à exiger de ces salariés qu'ils travaillent 78 heures par semaine. Aucune règle ne garantit le respect d'un équilibre entre vie familiale et vie professionnelle. Tout paiement des heures supplémentaires est exclu, même en cas de pratiques imposant des horaires manifestement excessifs. Un tel régime peut être imposé par un simple accord d'entreprise, sans qu'il soit véritablement exigé que ces salariés disposent d'un revenu suffisant ou d'une autonomie effective »*<sup>1</sup>.

Par ailleurs, il n'est pas rare, comme l'ont souligné à maintes reprises les personnes auditionnées, que les cadres aient du mal à bénéficier de toutes leurs journées de réduction du temps de travail, même si la période d'adaptation terminée, le nombre de journées non prises tend à décroître. A cet égard, il est regrettable que les formules d'épargne de ces temps de repos non utilisés ne soient pas plus développées.

**Ainsi les cadres ressentent-ils une trop forte intensification de leurs conditions de travail.** Pour M. Alain Lecanu, *« la loi Aubry postule plus la réduction du temps de travail des cadres qu'elle ne la garantit. La détermination du temps de travail est une question fort complexe. Il est courant que les cadres travaillent à distance, qu'ils emportent du travail à la maison ou effectuent des déplacements d'une durée plus ou moins longue. La réduction du temps de travail exigeait une réflexion sérieuse sur l'organisation du temps de travail des cadres, sur le volume et la charge de travail, sur la manière dont doivent se combiner vies professionnelle et personnelle et sur les effectifs du personnel d'encadrement. Faute d'avoir conduit cette réflexion, la réduction du temps de travail, telle que proposée par la loi Aubry et confirmée par la loi Fillon, offre une réduction du temps de travail au détriment de la qualité de vie au travail. Elle s'accompagne d'un accroissement de la charge de travail et du stress, notamment »*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Audition du 14 janvier 2004.

<sup>2</sup> Audition du 14 janvier 2004.

**Or, quelle que soit la catégorie à laquelle le cadre appartient, cette intensification s'opère au détriment des tâches de médiation et de dialogue qui, pour informelles, n'en sont pas moins essentielles à la bonne marche de l'entreprise.** Comme a pu l'écrire Mme Christine Gavini, *« la valeur ajoutée du cadre passe souvent par un travail d'intermédiation, de mise en relation d'un réseau d'acteurs complexe plutôt que par une pure activité de création de richesse (...). Le nouveau modèle d'organisation peut entrer en conflit avec ces caractéristiques de l'activité du cadre. Par une recherche trop systématique de neutralisation des « temps morts », il risque de nier les temps de mise en relation et d'établir de stériles distinctions entre temps de communication productif et temps « improductif » »*<sup>1</sup>.

**Ce sentiment d'intensification et de dégradation de l'accomplissement de leurs fonctions est d'autant plus fort que les cadres doivent souvent compenser la réduction du temps de travail de leurs collaborateurs, dont la disponibilité est amoindrie.**

Comme l'a indiqué Mme Brigitte Dupont-Selmer, vice-présidente de H. Selmer et Cie, *« un cadre dont la secrétaire est présente cinq heures de moins par semaine, a forcément l'impression de payer les 35 heures aux autres et de travailler plus »*<sup>2</sup>.

De la même façon, M. Louis Gallois, président de la SNCF, a exprimé les difficultés rencontrées par les cadres dans son entreprise : *« aujourd'hui, les 35 heures sont considérées comme un acquis à la SNCF (...) dont (les cadres) ont, il faut bien le dire, peu bénéficié eux-mêmes. Ils ont certes des jours de congé supplémentaires, mais, à part les cadres postés en trois fois huit, qui constituent une minorité, les cadres ont dû faire face à une surcharge de travail »*<sup>3</sup>.

Toute la tâche d'organisation des équipes et de l'activité de l'entreprise repose avant tout sur les cadres, qui subissent donc sa plus grande lourdeur avec la réduction du temps de travail. En réponse au questionnaire qui lui a été adressé, la direction des ressources humaines de Dassault explique ainsi : *« depuis la réduction du temps de travail, le respect des délais de réalisation des études, des essais et des livraisons d'avions est nettement difficile à tenir et conduit à plus d'exigence à l'égard de chaque composante de l'entreprise. L'augmentation des jours de repos*

---

<sup>1</sup> Christine Gavini, « La métamorphose du travail, gagnants et perdants des 35 heures », Editions Liaisons (2001).

<sup>2</sup> Audition du 20 novembre 2003.

<sup>3</sup> Audition du 3 décembre 2003.

*nécessite une gestion beaucoup plus fine de la planification des congés et de l'activité. Les absences pour jour de repos ne facilitent pas une prise de décision rapide et conduisent à des désorganisations, en particulier au moment des vacances scolaires et au mois de mai. Ces contraintes pèsent surtout sur l'encadrement de premier niveau, un des piliers de l'entreprise, qui s'en plaint, ce qui entraîne une crise des vocations pour cette fonction, alors qu'elle était considérée auparavant comme l'aboutissement d'une carrière. »*

Une analyse analogue est faite par les responsables des ressources humaines d'IBM France qui soulignent que la tâche du management s'est complexifiée, car *« dans une même équipe cohabitent parfois cadres et non-cadres, et donc plusieurs façons d'organiser le temps de travail »*. De ce fait, *« la charge administrative du manager s'est souvent trouvée alourdie par la multiplicité des statuts à gérer, mais surtout à connaître (...). Les managers se sont globalement retrouvés davantage impliqués sur toutes les questions liées au temps de travail : la validation des déclaratifs, l'octroi de jours de repos complémentaires, les demi-journées de récupération liées au temps de déplacements, etc. »*

Quant à M. Michel de Virville, secrétaire général de Renault, il a souligné que *« pour ce qui est des cadres (...), la quantité de travail n'a pas véritablement baissé. Les congés plus nombreux sont appréciés, mais l'intensité du travail pendant les jours travaillés est un peu plus forte, même si la productivité n'est pas la même pour toutes les catégories de cadres. En clair, les cadres ont eu plus de congés, mais ont ressenti une plus grande intensité du travail pendant les jours ouvrés. Cela étant dit, les cadres voudraient-ils revenir en arrière ? Je ne le pense pas, tant les jours de congés supplémentaires sont appréciés, même s'il s'est écoulé un certain temps pour qu'ils soient effectivement consommés. Les cadres ne se sont habitués que petit à petit à avoir dix jours de congés de plus<sup>1</sup>. »*

*Les cadres montrent toutefois globalement aujourd'hui un attachement à la réduction du temps de travail.*

Malgré la réalité d'une intensification des conditions de travail pour des cadres, il n'en demeure pas moins que ceux-ci sont aujourd'hui très attachés à la réduction du temps de travail. Le paradoxe n'est toutefois qu'apparent. D'une part, les cadres n'ont pas tous bénéficié de la même façon de la réduction du temps de travail : tout comme pour les autres salariés, le bénéfice en terme d'apport de temps qu'ils en ont retiré dépend de la façon dont a été menée la négociation, et des modalités qui ont été

---

<sup>1</sup> Audition du 18 décembre 2003.

retenues. Ainsi, **pour les cadres travaillant dans de grandes entreprises, qui ont bénéficié au maximum des avantages de la réduction du temps de travail en termes de dégageant de temps pour leurs activités personnelles, il est indéniable que les 35 heures ont été une excellente affaire. A l'inverse, pour ceux qui travaillent dans de plus petites structures, ou dans des entreprises dont l'équilibre économique était tel que les latitudes de négociation étaient faibles, le constat est sans doute plus mitigé.**

D'autre part et quoi qu'il en soit, si la satisfaction quant aux 35 heures est importante chez les cadres, bien qu'elles se soient traduites pour eux, et peut être plus encore que pour les autres salariés, par une intensification de leurs conditions de travail, c'est car elles sont vécues comme un moyen de « *relâcher les contraintes d'articulation des temps sociaux*<sup>1</sup> ». M. Alain Lecanu, de la CGC, indique que « *dans le jugement d'ensemble qu'il porte sur les effets de la RTT, le personnel d'encadrement, comme la plupart des salariés, met en balance vie quotidienne et conditions de travail. Le temps libéré pour le hors travail peut donc compenser, dans une certaine mesure, la dégradation perçue dans la sphère professionnelle*<sup>2</sup>. »

Ainsi, comme le souligne M. Henri Rouilleault, « *les cadres [sont] plus satisfaits que les techniciens, les employés qualifiés et a fortiori ceux qui [sont] peu qualifiés. Cette dispersion est encore davantage marquée chez les femmes que chez les hommes. (...) En caricaturant, un couple de cadres ayant 15 ou 20 jours de congés supplémentaires et un pouvoir d'achat correct [est] dans une meilleure situation qu'une femme étant rémunérée aux environs du SMIC et subissant une modération salariale*<sup>3</sup> », ce qui a pu faire dire que les cadres étaient les grands gagnants de 35 heures.

De fait, **cette catégorie de salariés, malgré des contraintes accrues, a globalement réussi à tirer sont épingle du jeu.** Comme l'a indiqué M. Michel Gollac, « *la charge de travail des cadres n'a pas toujours été réduite, loin de là, puisqu'ils sont encore souvent loin des 35 heures. Cela dit, beaucoup d'entre eux ont bénéficié de modalités favorables d'aménagement de leur temps. La RTT s'est traduite pour eux, en demi-journées ou en journées de temps libre, qu'ils peuvent en général prendre avec une grande liberté. Le cadre typique peut ainsi pleinement se servir de ses jours de RTT pour ses loisirs ou sa famille. En fait, cette*

---

<sup>1</sup> Rapport de la commission présidée par M. Henri Rouilleault, « *Réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation* », Commissariat général du Plan (juin 2001).

<sup>2</sup> Audition du 14 janvier 2004.

<sup>3</sup> Audition du 26 novembre 2003.

*réduction du temps de travail, que les cadres redoutaient, correspond à la conception que les catégories supérieures se faisaient du bonheur : construire une harmonie entre le travail, la famille, la culture et la vie personnelle.<sup>1</sup> »*

***b) Les 35 heures : un facteur de fragilisation des salariés du bas de l'échelle***

La réduction du temps de travail s'est traduite dans la grande majorité des entreprises par une pression accrue sur les travailleurs, créant une intensification des conditions de travail pour l'ensemble des catégories de salariés. Mais si les cadres ont été le plus souvent à même de compenser cet accroissement par une plus grande liberté dans l'organisation de leur travail, la flexibilisation a souvent rimé pour les salariés les moins qualifiés et les moins bien placés dans l'entreprise avec un accroissement des contraintes professionnelles exercées sur eux, sans réelle compensation en termes de dégageant de temps personnel, alors même que la modération salariale est venue obérer leur pouvoir d'achat.

La fragilisation des salariés du bas de l'échelle a donc pris la **double forme d'une intensification des conditions de travail et d'un frein à l'évolution des rémunérations de ces salariés.**

***L'intensification des conditions de travail***

Les 35 heures ont ainsi fragilisé encore la position des salariés les moins favorisés dans l'entreprise, et accru un peu plus les clivages existant entre les différentes catégories de salariés. Pour les plus fragiles d'entre eux, **plus que le temps libéré, c'est la nature des règles relatives aux délais de prévenance et au choix des journées de réduction du temps de travail qui apparaissent importantes ; or, les salariés les moins bien placés dans l'échelle hiérarchique n'ont pas toujours été en mesure de négocier ces règles à leur avantage.** Comme l'a expliqué M. Michel Gollac, sociologue, *« pour les salariés peu qualifiés, mal intégrés, qui travaillent dans des entreprises en difficulté, où les syndicats sont faibles ou inexistantes, la RTT s'est plutôt traduite par des heures et des minutes sur lesquelles ils n'ont aucun choix. Les horaires sont devenus plus variables et les délais de prévenance souvent très courts. Ces salariés se sont donc retrouvés avec un temps en principe libre, mais dans les faits difficilement utilisable, voire plus difficilement utilisable qu'antérieurement »<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Audition du 18 décembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 18 décembre 2003.

Par ailleurs, la réduction du temps de travail a accru le phénomène, amorcé dès le début des années 1980, d'intensification du travail. Comme le souligne le magazine *Liaisons sociales*, « *les temps gris, ces plages de repos où boire un café permet de parler aux collègues, ont rétréci comme peau de chagrin* »<sup>1</sup>. Cité par le magazine, M. Denis Ettighoffer, directeur d'un cabinet de conseil (Eurotechnopolis Institut), estime qu'« *avec les 35 heures, nous avons gagné du temps au détriment de la régulation sociale. L'entreprise doit retrouver des espaces apaisés d'échange rendus nécessaires par les contraintes du travail ensemble* ».

Ce constat est partagé par plusieurs des personnes entendues par la mission. M. Michel Godet a rappelé que « *dès 1999, avec un certain nombre de responsables de la CFDT, nous avons compris que les 35 heures allaient augmenter « le stress au boulot* ». *On a réduit les temps morts ou plutôt on a réduit la durée du temps de travail en réduisant les temps morts, qui sont en réalité des temps de vie sociale et de lien social qui font que le travail est un plaisir et non pas une souffrance. Vous avez vu, comme moi, ces reportages sur ces filles à Cléon qui vous expliquent qu'elles n'ont plus qu'une demi-heure pour la pause et qu'elles sont seules devant leur gamelle, au lieu de passer une heure un quart à discuter avec les copines. Elles vous expliquent aussi qu'elles rentrent chez elles une demi-heure plus tôt le soir, épuisées, fatiguées et stressées, quitte à se retrouver devant la télévision* »<sup>2</sup>. **Dans bien des cas, les salariés ont vu disparaître des tolérances, qui leur semblaient acquises, sur les temps de pause informels** (pause « café », pause déjeuner un peu plus longue que prévue,...). **Les employeurs, contraints à se montrer sourcilieux, ont développé une intolérance à ce genre de pratiques, pourtant essentielle au moral de leurs employés** : « *j'ai l'impression que le collègue ouvrier est plus stressé qu'auparavant. D'autant plus que nous, en tant que dirigeants, là où on supportait des petites pauses de temps en temps, on en vient à surveiller plus étroitement car les heures sont devenues plus importantes. J'ai donc l'impression que les ouvriers ressentent un stress, bien qu'ils soient satisfaits de disposer de davantage de temps libre* » a expliqué Mme Brigitte Dupont-Selmer, vice-présidente de H. Selmer et Cie<sup>3</sup>.

En outre, a rappelé à la mission M. Michel Gollac, « *il est évident que les personnes qui, en raison de leur position dans l'entreprise, pouvaient le mieux se faire entendre de la direction ont, dans beaucoup de cas, négocié d'une façon plus individuelle. En effet, il faut bien être conscient qu'une partie des problèmes causés par la RTT vient de ce que les situations individuelles sont extrêmement diverses, dans le travail comme*

---

<sup>1</sup> « *Au boulot, le chrono s'emballe* », *Liaisons sociales* magazine (n° 48, janvier 2004).

<sup>2</sup> Audition du 17 décembre 2003.

<sup>3</sup> Audition du 20 novembre 2003.

*dans le hors travail. Un aménagement des horaires, par exemple, n'a pas du tout le même effet pour un jeune célibataire et pour une mère de famille. (...) Tous ces clivages sont apparus au grand jour lors de la négociation, et certaines catégories, mieux représentées, s'en sont mieux sorties que d'autres. Dans de nombreuses situations, un accord pouvait être, à la fois, favorable à une majorité de salariés et défavorable à d'autres.<sup>1</sup> »*

**La modulation des horaires a pu de ce fait se traduire pour certains salariés par une véritable tyrannie exercée par le temps de travail sur le hors travail.** *« Si la durée du travail diminue, son ombre et son empreinte s'agrandissent pour certains, en particulier dans la gestion des temps quotidiens pour ces salariés, qui – est-ce un hasard ? – sont plus souvent des femmes peu qualifiées<sup>2</sup>. »*

**LES ENSEIGNEMENTS DE L'ETUDE FAITE POUR LE SYNDICAT DES ENTREPRISES DE TRAVAIL TEMPORAIRE (SETT)**

A la demande du Syndicat des entreprises de travail temporaire (SETT), l'institut CSA a mené une enquête qualitative sur la relation au travail des salariés en 2004, au moyen de deux sondages, le premier réalisé auprès d'un échantillon représentatif des salariés du secteur privé, le second d'un échantillon de dirigeants d'entreprise ou de directeurs des ressources humaines (ces derniers étaient interrogés, non pas sur leurs propres perceptions, mais sur l'opinion qu'ils se font des perceptions de leurs salariés).

L'étude révèle que les 35 heures apparaissent comme une évolution de très grande importance. **Elle apparaît très ambivalente** dans son appréciation avec des aspects positifs, liés essentiellement au temps libéré pour la vie privée, mais aussi avec des critiques concernant la charge de travail, les relations de travail ou encore les rémunérations.

**La réduction du temps de travail est créditée d'un effet globalement positif en ce qui concerne l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée** pour 66 % des salariés et 72 % des intérimaires.

**Plus de la moitié des salariés interrogés (54 %) estiment également que l'effet a été positif en ce qui concerne les relations de travail, même si 31 % expriment l'avis inverse**, sans doute en raison de la contraction des « temps fédérateurs » dans les entreprises. Sur ce thème, les dirigeants se montrent plus partagés, 48 % estimant que l'impact a été positif et 46 % négatif.

**Les 35 heures ont davantage eu un effet négatif (45 %) que positif (41 %) sur les rémunérations.** Sur ce point, les dirigeants portent un regard plus positif, puisqu'une majorité d'entre eux estime que les 35 heures ont eu un effet favorable sur les rémunérations.

**La charge de travail s'est trouvée alourdie par les 35 heures,**

<sup>1</sup> Audition du 18 décembre 2003.

<sup>2</sup> Jérôme Pelisse, « A la recherche du temps gagné. Les 35 heures entre perceptions, régulations et intégrations professionnelles », ministère de l'emploi et de la solidarité, Travail et emploi (n° 92, 2002).

**chaque catégorie en convient**, même si les dirigeants le perçoivent davantage (59 %) que les salariés (47 %).

**IMPACT DES 35 HEURES**

(en %)

	Très positif	Assez positif	Peu négatif	Très négatif
<i>Sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée</i>				
Salariés	21	45	15	7
Salariés intérimaires	25	47	12	4
Dirigeants	27	53	10	6
<i>Sur les relations au travail</i>				
Salariés	12	42	23	8
Salariés intérimaires	19	44	16	10
Dirigeants	5	43	35	11
<i>Sur les rémunérations</i>				
Salariés	7	34	31	14
Salariés intérimaires	12	33	27	15
Dirigeants	12	42	26	9
<i>Sur la charge de travail des salariés</i>				
Salariés	8	32	31	16
Salariés intérimaires	11	37	29	10
Dirigeants	6	30	47	12
<i>Source : La relation au travail des salariés : constat et attentes – CSA pour le syndicat des entreprises de travail temporaire (mars 2004)</i>				

Les 35 heures ont donc été un facteur aggravant des difficultés préexistantes. L'intensification des conditions de travail a été d'autant plus durement ressentie que les travailleurs étaient ou non formés, en bonne santé, contraints par leur vie familiale, bien placés dans la hiérarchie de l'entreprise. **Pour celui qui a dû faire face à un accroissement de sa charge de travail sans bénéfice en termes de latitude horaire, voire même au contraire avec des contraintes d'organisation accrues du fait de la modulation des horaires, les 35 heures ont pu devenir source, au mieux de mécontentement, et au pire de souffrance.** M. Michel Gollac a souligné que « *certaines personnes vivent ainsi des situations de souffrance, mais les vivent comme des situations individuelles. En outre, elles ont beaucoup de mal à les faire reconnaître de leur hiérarchie, à les faire passer par le canal syndical, à les faire reconnaître par leurs collègues de travail qui, après tout, peuvent soutenir qu'elles sont paresseuses ou pas très compétentes, voire dépressives* »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Audition du 18 décembre 2003.

**35 HEURES ET INTENSIFICATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL : LES ENSEIGNEMENTS DE L'ETUDE  
« RTT ET MODES DE VIE ».**

Lors de son audition, M. Michel Gollac a estimé que cette enquête comporte quelques biais, les premiers plutôt « optimistes » (les personnes interrogées sont uniquement des salariés à temps complet ayant plus d'un an d'ancienneté et travaillant dans des entreprises s'étant inscrites dans les dispositifs incitatifs Robien ou Aubry I), le dernier plutôt « pessimiste » (l'enquête a été réalisée peu de temps après la baisse de la durée du travail et ignore donc les « effets d'apprentissage »). Or, comme l'explique M. Michel Gollac, « les salariés ne découvrent que peu à peu l'usage qu'ils peuvent faire du temps libéré et la façon de s'adapter à de nouvelles contraintes. » Cependant, il n'est pas exclu que ces effets d'apprentissage puissent, dans certains cas, s'avérer également négatifs. Dès lors, de « pessimiste », ce troisième biais deviendrait à son tour « optimiste ».

Néanmoins, malgré ses limites, cette enquête est riche d'enseignements<sup>1</sup>

L'appréciation des salariés sur leurs conditions de travail permet de préciser les caractéristiques de trois types de population : les salariés pour qui la RTT a conduit à une amélioration des conditions de travail, ceux pour qui elle était synonyme de dégradation et enfin ceux qui ne déclarent pas de changement. On notera notamment, comme l'indique le tableau ci-dessous, l'importance de ceux qui ressentent une dégradation de leurs conditions de travail (28 %)<sup>2</sup>.

**APPRECIATION DES SALARIES SUR LEURS CONDITIONS DE TRAVAIL DEPUIS LA RTT**  
(en %)

	<b>Hommes</b>	<b>Femmes</b>	<b>Ensemble</b>
Amélioration des conditions de travail	26,5	25,4	26,1
Dégradation des conditions de travail	28,5	26,9	28
Conditions de travail inchangées	45	47,7	45,9

Source : DARES – enquête RTT et modes de vie – 2001

Ce sont surtout les cadres et les professions intermédiaires, aussi bien hommes que femmes, qui ont une perception positive de l'évolution des conditions de travail depuis la RTT. En général, ils gèrent librement leurs horaires de travail (horaires à la carte, déterminés par le salarié lui-même), sans véritable contrôle. Ils déclarent souvent que leurs contraintes personnelles ont été prises en compte au moment des négociations et que la RTT s'est traduite, pour eux, par l'octroi de journées ou de demi-journées. Ils ont souvent connu par la même occasion des changements dans l'organisation de leur travail : les objectifs à atteindre n'ont pas été modifiés mais des modifications sont intervenues dans les procédures. En outre, certaines tâches ont été externalisées et des embauches ont été réalisées dans leur unité afin de compenser la baisse du temps travaillé. Les relations avec leurs collègues se sont améliorées, plus souvent que pour d'autres catégories de salariés. Enfin, l'accord RTT n'a que très rarement entraîné une baisse de leur rémunération.

Les salariés qui déclarent que leurs conditions de travail n'ont pas changé depuis la RTT se retrouvent dans toutes les catégories socioprofessionnelles ou les secteurs d'activité. Ils n'ont pas connu de choc organisationnel intense, hormis l'apparition du travail en groupe et l'introduction des

<sup>1</sup> DARES, « *Organisation du travail : comment les salariés vivent le changement* », Premières informations et premières synthèses, n°24.1 (juin 2003).

<sup>2</sup> Ces résultats sont confirmés par l'enquête réalisée par l'Institut Chronopost, selon laquelle 50 % des salariés interrogés considèrent que cela n'a rien changé quant à leur charge de travail, alors que 30 % évoquent une dégradation et seulement 18 % une amélioration (Gilbert Cette et Dominique Méda, « *RTT et qualité de vie : le bilan des salariés* », Temps, revue de l'Institut Chronopost (n°1, janvier 2004).

nouvelles technologies. Leur charge de travail n'a évolué ni dans un sens ni dans l'autre. La RTT s'est plutôt traduite en journées de travail plus courtes, ce qui la rend moins perceptible, et peut expliquer ce sentiment de « statu quo ».

Les salariés dont les conditions de travail se sont dégradées sont plus souvent des ouvriers ou employés, hommes ou femmes. Ils sont généralement soumis à des contraintes horaires fortes par l'employeur... et à des contraintes organisationnelles strictes (normes de production ou délais à respecter en une heure, objectifs quantifiés à respecter strictement). En outre, ces salariés disent moins souvent avoir été consultés au moment de la négociation de l'accord et n'ont, par conséquent, pas toujours le sentiment que leurs contraintes personnelles ont été prises en compte. Ils travaillent souvent dans des entreprises ayant conclu un accord défensif (maintien d'emplois menacés), qui a procédé à de profonds bouleversements organisationnels (changements de procédures, accroissement de la polyvalence, prise en charge de nouvelles tâches) avec peu ou pas d'embauches compensatrices. Ces chocs organisationnels ont accru l'intensité du travail et se sont souvent accompagnés d'une perte d'autonomie : non seulement ils ont plus de tâches à accomplir, mais ils ont moins de temps pour les effectuer dans un contexte strict, ce qui peut en partie expliquer la dégradation des relations avec leurs collègues, et le sentiment de faire un travail moins soigné. La RTT s'est en outre traduite pour ces salariés par une baisse de rémunération.

Au total, conclut la DARES, « il semble que cette dernière ait accentué les inégalités pré-existantes dans les situations de travail et entre les différentes catégories socioprofessionnelles ».

L'enquête souligne que la polyvalence est souvent mal vécue par les salariés. De leur point de vue, le recours à la polyvalence avait peu progressé entre 1991 et 1998, passant de 28 à 30 %. Il semble que la mise en place de la RTT l'ait intensifié puisque près de la moitié des salariés de l'enquête se dit concernée par un accroissement de la polyvalence. Toutes choses égales par ailleurs, c'est l'un des facteurs les plus directement associés à une appréciation négative portée sur les conditions de travail. Cette polyvalence induite semble ainsi plus souvent destinée à « boucher les trous » dans l'urgence qu'à élargir les compétences des salariés, ce qui explique pour une large part ce sentiment.

Enfin, la DARES met en évidence une forte corrélation entre le stress et les conditions de travail. Près du tiers des salariés déclare « être plus stressé depuis la RTT » (29 % des hommes, 37 % des femmes), et encore plus parmi les professions intermédiaires et les salariés non qualifiés. Mais les premières à s'en plaindre sont les ouvrières et employées non qualifiées : 41 % d'entre elles disent être plus stressées. Il existe une corrélation forte entre le stress ressenti et l'appréciation portée sur les conditions de travail : près des trois quarts des salariés déclarant une dégradation de leurs conditions de travail disent aussi être plus stressés, particulièrement chez les hommes. Plus précisément, une forte intensification du travail et une diminution des échanges au sein du collectif de travail sont les principaux facteurs d'accentuation du stress : 62 % des salariés dont les relations avec les collègues ont diminué se déclarent plus stressés.

### *Un frein à l'évolution des rémunérations*

Outre la dégradation des conditions de travail et d'articulation entre vie professionnelle et vie privée, **les 35 heures se sont accompagnées d'une modération salariale qui a pesé sur tous les salaires, mais dont les effets se sont fait le plus fortement ressentir sur les plus bas d'entre eux.**

Certes, le phénomène de la modération salariale ne date pas des 35 heures : la désindexation des salaires sur l'inflation, cumulée à la montée du chômage, ont été à son origine. Toutefois, comme l'a montré une étude

récente de l'INSEE<sup>1</sup>, ce processus a été accentué à partir de 1998 par la mise en place des 35 heures. De fait, pour compenser la réduction du temps de travail, la plupart des accords ont posé le principe d'une modération des salaires dans les deux années suivant leur signature.

L'INSEE souligne que les salaires du secteur marchand, nets de cotisations sociales et déflatés des prix à la consommation, ont connu des évolutions particulièrement dynamiques entre 1996 et 2000 (+ 8,2 %)<sup>2</sup>. Plusieurs facteurs ont contribué à ce résultat : la baisse des cotisations salariales, le recul de l'inflation et la hausse du niveau de qualification. Néanmoins, l'INSEE met en évidence le « *contexte de modération salariale liée à la réduction du temps de travail* ».

**Si elle rappelle que pour 90 % des salariés, la réduction du temps de travail n'a entraîné aucune perte de salaire** (une compensation étant réalisée sous la forme d'une hausse du salaire horaire ou d'une prime spécifique incluse dans le salaire de base), **l'INSEE souligne que cette compensation s'est, pour plus de la moitié des salariés concernés par un accord de réduction du temps de travail, accompagnée d'un gel ou d'une augmentation moindre des salaires pendant une durée moyenne de deux ans.**

Par ailleurs, l'INSEE met en évidence « *un resserrement des bas salaires vers le SMIC* », notamment parce que si « *les salariés rémunérés au niveau du SMIC ou des garanties mensuelles de rémunération ont leur pouvoir d'achat garanti par des mécanismes de revalorisation, ce n'est pas le cas des salariés rémunérés légèrement au-dessus des minima légaux, qui ont vu leur salaire freiné par les accords de modération salariale liée à la RTT.* »

Enfin, l'étude de l'INSEE fait apparaître que « *la réorganisation du travail liée à la RTT a entamé certaines primes* ». En effet, la modération salariale n'a pas porté seulement sur le salaire de base, mais s'est également traduite dans les rémunérations annexes et en particulier sur les primes. **La part des primes dans la rémunération globale a ainsi diminué entre 1999 et 2000, surtout pour les ouvriers pour lesquels elle est passée de 13,9 % en 1999 à 12,7 % en 2000.** Cette diminution a concerné surtout les primes liées aux contraintes de poste. En effet, à activité et à structure de qualification données, « *les entreprises passées aux « 35 heures » ont attribué en 2000 moins de primes de contrainte de postes que les entreprises*

---

<sup>1</sup> INSEE, « *La modération salariale depuis le début des années 1980* », Economie et statistique n°367 (février 2004).

<sup>2</sup> Fabrice Romans et Géraldine Séroussi, « *La dynamique des salaires et du coût du travail entre 1996 et 2000* », INSEE, France, portrait social (2003-2004).

*restées à « 39 heures » ». Cette limitation des primes a surtout concerné les ouvriers, pour lesquels ce type de primes est une composante importante de la rémunération. De même souligne l'INSEE, « l'annualisation et la modulation du temps de travail ont entraîné la transformation de certaines heures supplémentaires en heures prises en compte dans la durée légale, ce qui a induit un manque à gagner pour les ouvriers et les employés. »*

**Pour limité, l'impact des 35 heures sur la modération salariale n'en est pas moins réel.** Celle-ci, effectuée dans un contexte de croissance économique pourtant traditionnellement favorable aux augmentations salariales, a été **d'autant plus durement ressentie qu'elle s'est accompagnée d'un processus parallèle de diminution ou de suppression des heures supplémentaires.** Or, pour les salariés les moins rémunérés, celles-ci représentaient un complément indispensable de rémunération. La conjugaison du contingentement des heures supplémentaires, du renchérissement de leur coût et des possibilités de modulation du temps de travail a créé une situation de pénurie des heures supplémentaires, regrettable du point de vue de l'entreprise, mais aussi du salarié. A cet égard, tous les témoignages recueillis par la mission concordent : pour les salariés les moins bien payés, le souci au moment de la mise en place des 35 heures n'était pas de travailler moins mais de gagner plus. Si ceux-ci sont aujourd'hui attachés à la réduction du temps de travail, il n'en demeure pas moins que leur principale préoccupation est d'ordre financier, et que leur objectif est de retrouver du pouvoir d'achat.

### *c. Les 35 heures : une aubaine pour les femmes ?*

La mise en place des 35 heures a suscité de **fortes attentes auprès de la population salariée féminine**, traditionnellement demandeuse d'une amélioration de la conciliation entre les contraintes de la vie professionnelle et celles de la vie privée. Cette aspiration à un meilleur équilibre de vie était en effet présente dans l'esprit des lois sur les 35 heures. Qu'en est-il exactement aujourd'hui ? Les femmes ont-elles retiré un bénéfice personnel et professionnel de la mise en place de la réduction du temps de travail ?

Les problématiques féminines ne semblent pas avoir été spécifiquement prises en compte lors des négociations sur la réduction du temps de travail, ce qui est regrettable, dans la mesure où il y avait là matière à une réflexion sur la façon de modifier le caractère sexué de la division du travail – les femmes n'occupant pas les mêmes postes que les hommes, du fait notamment d'une disponibilité professionnelle jugée insuffisante –, et d'améliorer la position des femmes dans l'entreprise.

L'influence de cette réforme sur la place des femmes dans l'entreprise est ambivalente.

D'une part, l'impact des 35 heures sur la conciliation entre vie privée et vie professionnelle est globalement jugé positif par les femmes qui travaillent, puisqu'elles étaient 61% à constater une amélioration en mai 2001<sup>1</sup>. Toutefois, au-delà de ce résultat global, **les opinions divergent fortement en fonction de la place des femmes dans la hiérarchie de l'entreprise et de la catégorie socioprofessionnelle à laquelle elles appartiennent**. Si les femmes cadres constatent une amélioration à 72,5 % de leur vie quotidienne – contre 8 % constatant une dégradation, et 19,5 % aucun changement –, seules 40,2 % des femmes non qualifiées font le même constat, alors qu'elles sont 20,4 % à ressentir une dégradation et 39,5 % à ne voir aucun changement.

D'autre part, ces disparités sont encore plus fortes concernant l'impact des 35 heures sur l'évolution des conditions de travail.

EVOLUTION DES CONDITIONS DE TRAVAIL SELON LE SEXE ET LA CATEGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE

(en %)

Catégorie socioprofessionnelle		Conditions de travail		
		Amélioration	Sans changement	Dégradation
Hommes	Cadre	29,2	42,9	27,9
	Intermédiaire	30,9	40	29,1
	Qualifié	24,3	47,3	28,4
	Non qualifié	24,2	48,5	27,4
	<b>Ensemble</b>	<b>27</b>	<b>44,8</b>	<b>28,3</b>
Femmes	Cadre	42,4	39,3	18,4
	Intermédiaire	21,3	50,9	27,8
	Qualifié	25,2	49,2	25,5
	Non qualifié	20,9	43,7	35,4
	<b>Ensemble</b>	<b>25,1</b>	<b>47,7</b>	<b>27,2</b>
<b>Ensemble</b>		<b>26,4</b>	<b>45,6</b>	<b>28</b>

Lecture : 29,2 % des cadres du sexe masculin ont constaté une amélioration de leurs conditions de travail depuis la mise en œuvre de la RTT.

Source : RTT et Modes de Vie - DARES

Ainsi, bien que les femmes soient plus nombreuses que les hommes à se déclarer satisfaites des 35 heures, elles ne constituent toutefois pas un groupe homogène, et **les clivages entre les différentes catégories de salariés se reproduisent au sein de la population féminine**. Au-delà de la satisfaction des femmes cadres, qui étaient celles qui souffraient le plus, avant la mise en place des 35 heures, d'un manque de temps pour leur vie personnelle, demeure la déception des autres femmes salariées, et notamment des femmes non qualifiées, pour qui les 35 heures sont finalement venues introduire plus de contraintes que de souplesse, tant dans la vie au travail que dans la vie privée. Ces dernières ont en effet subi de

<sup>1</sup> DARES, Enquête « RTT et modes de vie », Premières synthèses (mai 2001).

plein fouet les contraintes de la flexibilité, qui s'est souvent soldée pour elles par une désarticulation de leurs différents temps de vie, alors même que leur temps de travail est fortement contraint par les impératifs de la vie familiale et domestique. De fait, « *les femmes sont souvent déçues des nouveaux aménagements horaires et organisationnels en raison de l'accroissement des contraintes qu'impose la RTT<sup>1</sup>* ». Les propos tenus par une ancienne déléguée syndicale rencontrée par les membres de la mission à la polyclinique de Courlancy de Reims, qui regrettait que l'aménagement du temps de travail se soit finalement soldé par une augmentation de l'amplitude horaire quotidienne sans bénéfice pour les infirmières (du fait de l'augmentation de la pause à l'heure du déjeuner, non comptée dans le temps de travail), pourraient sans doute être tenus dans bien d'autres structures. En effet, la modulation du temps de travail est source d'une irrégularité particulièrement préjudiciable pour les femmes qui ont, dans leur grande majorité, même si les choses évoluent pour les jeunes générations, la charge de l'organisation de la vie familiale.

### **C.— LES 35 HEURES GENERATRICES D'EXCLUSION ET DE REDUCTION DU LIEN SOCIAL**

La réduction du temps de travail est génératrice d'exclusion au moins à deux niveaux. D'une part, en comprimant les heures disponibles, et en poussant les salariés à être de plus en plus productifs, les 35 heures ont fermé la porte de l'entreprise aux personnes les moins performantes. D'autre part, elles ont accru encore les différences de statuts entre salariés de la fonction publique et du secteur privé d'un côté, et bénéficiaires de la réduction du temps de travail et ceux n'en bénéficiant pas, de l'autre.

#### **1. Les 35 heures facteur d'exclusion des salariés les moins performants**

Si les salariés les plus performants ou employés par des structures « solides » ont pu tirer leur épingle du jeu, il n'est pas sûr que ce soit le cas des **personnes les plus précaires, qui ont du mal à trouver leur place dans des entreprises où les salariés sont de plus en plus soumis à des impératifs de performance et de rentabilité**. Si cette situation n'est évidemment pas uniquement due aux 35 heures, celles-ci ont toutefois encore augmenté la pression, au détriment d'un certain rôle social et intégrateur de l'entreprise. Comme l'a exprimé M. Jean-Louis Berchet, président-directeur général de Berchet, « *la solidarité ne joue plus. Alors que, auparavant, le chef d'entreprise gardait ses employés, parce qu'il connaissait toutes les familles, qu'il était allé à l'école ou avait joué au rugby avec eux, aujourd'hui, c'est un sauve-qui-peut général (...). Pour*

---

<sup>1</sup> Christine Gavini, « La métamorphose du travail, Gagnants et perdants des 35 heures », Editions Liaisons (2001).

*moi, le plus dramatique, c'est que cette loi sur les 35 heures a été un facteur d'exclusion pour certaines catégories de salariés. En effet, quand la conjoncture et les affaires sont difficiles, on ne garde que les meilleurs. Auparavant, on tolérait dans les entreprises 2, 3 ou 4 % de personnels moins performants, moins efficaces, vieillissants, mais que l'on gardait par habitude et par solidarité. A l'heure actuelle, c'est terminé, on ne peut conserver que les meilleurs. Cette exclusion est sûrement le point le plus négatif de la réduction obligatoire du temps de travail »<sup>1</sup>.*

## **2. Les 35 heures facteur d'accroissement des clivages entre secteur public et secteur privé et entre bénéficiaires ou non bénéficiaires de la RTT**

En outre, les 35 heures ont encore accru les clivages au sein du monde du travail entre secteur public et secteur privé. En effet, **le contraste entre secteur marchand et fonction publique s'est pour le moins consolidé**, dans la mesure où la RTT au sein des fonctions publiques d'Etat et territoriale s'est faite selon la modalité la plus favorable pour les salariés, à savoir l'octroi de jours de RTT, en l'absence quasi-totale de réorganisation pouvant être à l'origine de contraintes nouvelles. Le même type de contraste existe aussi entre ceux qui bénéficient des 35 heures et ceux qui n'en bénéficient pas. Il existe en effet, pour reprendre l'expression de Michel Godet, des « **oubliés des 35 heures** ». Seulement 60 % des personnes travaillant dans le secteur marchand sont concernées par les 35 heures : il y a donc 40 % des actifs dans le secteur marchand, à l'instar des chefs de PME qui ont dû travailler plus pour compenser la RTT accordée aux salariés, qui ont pour la plupart, du fait du sentiment de devoir payer les 35 heures aux autres, développé une certaine amertume risquant d'aboutir à un véritable communautarisme social.

Comme l'a exposé M. Michel Godet, ces « oubliés de la RTT » *« sont des gens qui ont vraiment l'impression d'être des fourmis qui paient des charges supplémentaires pour que d'autres puissent jouer les cigales. Il en résulte un sentiment de frustration très fort. Je place les ouvriers dans cette catégorie. Même s'ils sont concernés par la RTT, ils ont perdu des revenus et ils ont dû supporter une certaine paupérisation. Je ne cesse de dire à ce gouvernement que la gauche n'a rien fait pour la famille nombreuse ouvrière. Je vous rappelle que les familles de 4 enfants sont, pour la moitié d'entre elles, ouvrières (...). Il faut également savoir que, dans les entreprises de moins de 10 personnes, 80 % des salariés ne sont pas aux 35 heures. Ils ont donc l'impression que la charge est plus élevée pour eux, d'autant qu'ils ont moins de droits ou d'avantages sociaux. Il y a aussi tous les artisans et tous les commerçants. De nouvelles inégalités sont donc apparues. Je me suis livré à un petit calcul. Avant les 35 heures, il y*

---

<sup>1</sup> Audition du 7 janvier 2004.

*avait 5 semaines d'écart entre un employé des assurances et un employé de l'hôtellerie, en termes de temps de travail annuel. Désormais, l'écart est passé à 10 semaines environ. Cela pose un problème dans certaines entreprises »<sup>1</sup>.*

Ces propos font écho à ceux tenus par M. Stéphane Treppoz, président-directeur général d'AOL France : « *en tant que citoyen, si le principe d'une réduction du temps de travail au profit des loisirs ne me choque pas, je ne peux néanmoins que constater que cette législation a créé une France à deux vitesses opposant les salariés bénéficiant de la réduction du temps de travail à ceux, artisans et petits commerçants notamment, qui ne sont pas concernés. J'ai récemment discuté avec un artisan à la tête d'une petite entreprise de dix salariés. Il me disait travailler 70 heures par semaine et ne pas pouvoir faire autrement pour faire vivre son entreprise. Des agriculteurs du Lot m'ont tenu exactement le même discours cet été : pour eux, les 35 heures sont un concept de riches citadins, éloignés de leurs réalités quotidiennes. Cela pose un réel problème, sans que j'aie pour autant de solution à proposer »<sup>2</sup>.*

Dans une enquête publiée en juin 2003, le magazine *Liaisons sociales* remarquait que « *la France carbure aux deux-temps. Il y a ceux qui partent en congé ou en week-end prolongé et ceux qui les regardent partir.* ». Les auteurs notaient, à juste titre, que « ***l'exaspération des exclus des 35 heures est aujourd'hui perceptible*** » et que « *la goutte d'eau des 35 heures a fait déborder le vase des rancœurs accumulées par les salariés des petites entreprises et par la vaste galaxie de tous ceux qui travaillent à leur compte »<sup>3</sup>.*

Sans qu'il soit besoin de s'appesantir sur ce sujet, il est clair que la question de la durée hebdomadaire du travail est loin d'être anodine pour tous les exclus de la RTT. Comme le fait observer M. Jean-Pierre Gauthier, directeur de recherche au sein du cabinet ASG cité par le magazine, « *sur quarante ans de vie professionnelle, un salarié à 39 heures travaillera quatre ans et demi de plus qu'un bénéficiaire des 35 heures ! Ou huit ans de plus qu'un salarié d'EDF à 32 heures. Ne parlons pas d'un médecin à soixante heures par semaine...* »

---

<sup>1</sup> Audition du 17 décembre 2003.

<sup>2</sup> Audition du 26 novembre 2003.

<sup>3</sup> « *Une France qui travaille à deux vitesses* », *Liaisons sociales* magazine, n°43 (juin 2003).

### III.— FAUT-IL PARLER D'UN CHANGEMENT DE LA NATURE DU LIEN ENTRE L'INDIVIDU ET LE TRAVAIL ?

Faut-il, comme M. Jean-Louis Berchet, déplorer que les gens aient perdu l'amour du travail<sup>1</sup> ? De fait, la quasi-totalité des personnes auditionnées par la mission ont relevé une distension du lien entre les salariés et l'entreprise, se manifestant tant par une démotivation croissante que par une montée de l'absentéisme. Cette situation est sans doute liée à l'intensification des conditions de travail et à l'exigence de polyvalence résultant des 35 heures : celles-ci ont eu un été la source, quelle que soit la place du salarié dans la hiérarchie de l'entreprise, d'un stress et d'une pression supplémentaires.

En réalité, si le travail demeure indiscutablement une référence et un moyen d'intégration dans la société bien qu'il ait ces dernières années changé de nature, les 35 heures ont amorcé un phénomène de distanciation de l'individu à son travail porteur d'inquiétudes pour l'avenir.

#### A.— MALGRE LE CHANGEMENT DE NATURE DU TRAVAIL, CELUI-CI DEMEURE UNE REFERENCE ET UN FACTEUR D'INTEGRATION SOCIALE

Les débats sur l'importance accordée par les individus à leur travail ont été nombreux depuis quelques années. Les discours selon lesquels les Français n'auraient plus envie de travailler et auraient développé une préférence pour les loisirs et, conjointement, une allergie pour le travail, se sont multipliés.

En réalité, plus qu'un manque d'appétence pour le travail, le phénomène à l'œuvre semble être celui d'une modification de la relation au travail, s'expliquant en partie par le changement de nature de celui-ci. **Le travail a en effet connu un changement profond et réel de nature**, du fait des bouleversements tant technologiques que d'environnement que notre économie a connus : « *l'évolution des technologies, les conséquences de plus en plus directes de la mondialisation des marchés en terme de compétitivité et de rentabilité, la massification du chômage à partir des années soixante-dix ont profondément bouleversé l'environnement et le visage du travail*<sup>2</sup> ». De ce fait, les salariés aujourd'hui sont paradoxalement plus libres que leurs aînés en ce qu'ils disposent de plus de temps, mais aussi plus contraints, dans la mesure où la sphère professionnelle déborde largement sur la sphère personnelle. Ainsi, **alors que l'on aurait pu penser que le travail allait devenir moins pénible, la charge et la pénibilité**

---

<sup>1</sup> « Les gens ont perdu l'amour du travail. Ce sera difficile de le retrouver. », audition du 7 janvier 2004.

<sup>2</sup> Bernard Vivier, « *La place du travail* », Conseil économique et social (2003).

**physiques tendant à décroître, celui-ci est resté contraignant, mais d'une autre manière, car la charge mentale et la pénibilité psychologiques ont, elles, augmenté.** La réduction du temps de travail est, dans ce contexte, venue ajouter encore du sable dans les rouages, car *« cette transformation du contenu même du travail rend moins pertinente que dans le système productif précédent le seul décompte en heures de travail, ne prenant en compte ni sa charge mentale, ni la pénibilité intrinsèque des tâches. »*

De ce fait, et comme l'a exprimé devant la mission M. Raymond Soubie, président-directeur général d'Altédia : *« à l'égard des entreprises, on ne veut plus être un soldat à vie, loyal et fidèle, et il faut que l'entreprise vous mérite. C'est là une vraie révolution, qui va d'ailleurs avoir beaucoup d'implications dans l'organisation et la gestion des entreprises »*<sup>1</sup>.

**Toutefois, le travail demeure une référence à la fois structurante pour les individus et centrale dans l'organisation de notre société.**

Comme l'a bien mis en lumière un rapport récent du Conseil économique et social<sup>2</sup>, *« les fonctions premières du travail (principale source de revenus, facteur de production de biens et de services et de création de richesse) ne sauraient occulter une autre des fonctions du travail, à savoir un moyen d'épanouissement personnel et d'insertion sociale. Si le travail, à l'une des extrémités du spectre des conceptions et du vécu des personnes, peut être conçu comme une obligation et subi, une activité contrainte, plus ou moins épanouissante, souvent fatigante, on peut toutefois également mettre en exergue le caractère essentiel du travail comme lien social, condition de l'identité individuelle et action de création. Le travail permet en effet à la personne de s'insérer socialement, de créer des liens avec son entourage, d'acquérir un revenu qui est pour lui source d'indépendance et de dignité. Il est tout à la fois élément central du statut social, source de l'activité sociale et de la hiérarchie sociale, et principe même de l'identité dans la grande majorité des cas »*.

De même, les enquêtes menées auprès des demandeurs d'emplois relèvent toutes un fort attachement de ces personnes au travail. En fait, même si la relation à l'entreprise et la nature du travail ont changé, ce dernier conserve toutefois sa valeur en tant que référence personnelle et sociale. Le travail est toujours porteur d'identité individuelle et collective,

---

<sup>1</sup> Audition du 21 janvier 2004.

<sup>2</sup> Bernard Vivier, *« La place du travail »*, Conseil économique et social (2003).

tout en remplissant évidemment pleinement sa fonction économique, celle de source de revenu pour ceux qui en bénéficient. Il demeure valorisant en ce qu'il permet de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille, tout en permettant d'être reconnu au sein de la communauté productive. Comme l'a indiqué M. François Chérèque, secrétaire général de la CFDT : « *bien entendu, les personnes qui exercent un métier difficile sont sensibles à la qualité de leurs conditions de travail ! Mais, le travail reste le moyen le plus sûr d'une émancipation et d'une réalisation (...). Le travail, je le répète, est un élément fort et indispensable pour l'émancipation de chaque individu. En effet, il s'agit d'un élément d'identification individuel par rapport à un collectif. Or, je ne pense pas que la réduction du temps de travail y ait porté atteinte. C'est la raison pour laquelle la CFDT réagit sur le débat de la valeur travail, en rappelant que 3 millions de personnes restent exclues du monde du travail. La place du travail dans la vie de l'individu a bien changé, mais cette évolution s'étend sur les deux derniers siècles* »<sup>1</sup>.

#### **B. — LES 35 HEURES ONT AMORCÉ UN PHÉNOMÈNE DE DISTANCIATION DE L'INDIVIDU À SON TRAVAIL PORTEUR D'INQUIÉTUDES POUR L'AVENIR**

Bien que le travail demeure une référence indiscutable, la montée de l'absentéisme et de la démotivation qui ont fait suite à la mise en place de la réduction du temps de travail semblent, malheureusement, indiquer que les 35 heures ont amorcé un processus de distanciation de l'individu à son travail dont on ne peut que s'alarmer.

##### **1.— La montée de l'absentéisme : un effet des 35 heures ?**

Contre toute attente, les 35 heures, qui en libérant du temps libre, auraient dû tempérer les pratiques d'absentéisme, les ont en fait encore augmentées. L'analyse montre toutefois que le paradoxe n'est qu'apparent, car si le temps de travail a été réduit, les conditions de travail ont, elles, été fortement dégradées, engendrant fatigue et stress pour le plus grand nombre, parfois même des situations de souffrance, dont l'augmentation des arrêts-maladie semble être la traduction immédiate.

##### **a. Le constat d'une concomitance de la montée de l'absentéisme et de la mise en place des 35 heures**

Le constat d'une augmentation de l'absentéisme en général, et de la fréquence des arrêts de travail en particulier, a sonné comme un leitmotiv tout au long des travaux de la mission. Auditions après auditions, visites après visites – à quelques rares exceptions près, comme par exemple lors des auditions de MM. Michel de Virville, secrétaire général de Renault, ou

---

<sup>1</sup> Audition du 7 janvier 2004.

Sylvain Breuzard, président du centre des jeunes dirigeants d'entreprise et président d'une société de services informatiques – les parlementaires ont entendu la même antienne ; depuis les 35 heures, l'absentéisme aurait augmenté :

– « nous avons eu une grande surprise à laquelle je ne m'attendais pas du tout : nous avons vu l'absentéisme monter d'une manière très sensible. Dans ma candeur naïve, quand j'avais négocié les 35 heures, je pensais, qu'au moins, nous allions constater une diminution de l'absentéisme. Cela n'a pas été du tout le cas. A l'inverse, nous avons même constaté une forte augmentation »<sup>1</sup> ;

– « nous avons constaté en effet une augmentation des congés maladie. Je participe, chaque année, à près de 25 assemblées générales de la métallurgie, sur l'ensemble du territoire. Or, c'est la première fois depuis dix-huit mois que l'on me demande, lors de ces assemblées, ce que nous comptons faire pour lutter contre la multiplication des congés maladie (...) Indiscutablement, il y a une augmentation des absences pour maladie. Je ne sais pas dans quelle mesure cette augmentation est liée aux 35 heures, à moins qu'il n'y ait un aspect cumulatif. Peut-être que certains pensent que, au point où l'on en est, il s'agit de « finir la semaine... »<sup>2</sup> ;

– « la réduction du temps de travail est venue télescoper d'autres phénomènes et en renforcer les effets, comme l'intensification de la concurrence ou la disponibilité croissante de l'information (...) avec des effets néfastes qui se concrétisent en France par un absentéisme galopant. Au niveau national, 25 % des salariés ont eu au moins un arrêt de travail en 2001. Ce chiffre a augmenté de 5 % en 2002, ce qui est énorme. La croissance des arrêts de plus de trois mois est encore plus forte, plus de 20 %. Nous retrouvons ces chiffres chez Auchan, puisque l'absentéisme maladie a progressé de 0,36 point sur les deux dernières années. (...) S'agissant de l'absentéisme, je vais énoncer des évidences : un salarié à temps partiel est plus absent qu'un salarié à temps complet, une personne moins bien payée est plus absente qu'une personne mieux payée et une femme est plus absente qu'un homme. Et cela, dans des proportions allant du simple au double, voire au triple. C'est une réalité que l'on constate en permanence. Mais, quelle que soit la catégorie de personnel, quelle que soit sa situation au regard du temps de travail et quelle que soit la rémunération, l'absentéisme progresse partout. C'est un mouvement de

---

<sup>1</sup> Jean-Jacques Leguay, président-directeur général d'Alstom Power Chaudières Industrielles, audition du 4 décembre 2003.

<sup>2</sup> Denis Gautier-Sauvagnac, vice-président et délégué général de l'UIMM, audition du 10 décembre 2003.

*fond que l'on constate au niveau national et chez nous »<sup>1</sup>.*

Même si M. Christian Brière, président de l'Association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel (ANDCP) rappelle que *« l'absentéisme a toujours été une stratégie dans les métiers pénibles, mais aucun élément ne me permet de dire qu'une stratégie de cette nature s'est développée après la mise en place des 35 heures »*, il apparaît que l'absentéisme est une question prioritaire pour l'ensemble des groupes de travail mis en place par l'association, qui mène une enquête sur ce sujet.<sup>2</sup>

L'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) se sont elles-mêmes interrogées sur l'éventualité d'un lien entre les 35 heures et la recrudescence des indemnités journalières « maladie » (IJ).

Dans un rapport rendu en octobre 2003<sup>3</sup>, l'IGF et l'IGAS ont relevé que les dépenses d'IJ maladie, après une longue accalmie, ont augmenté de près de 50 % en cinq ans (soit une progression de 46 % entre 1997 et 2002), avec une nette accélération depuis 1998. En volume, les IJ de moins de trois mois ont ainsi cru de 5,4 % par an au cours des cinq dernières années tandis que celles de plus de trois mois ont cru de 7,2 %.

Les deux inspections ont identifié plusieurs causes à cet accroissement. La première d'entre elles est d'ordre démographique : si la population active totale a peu évolué sur la période, en revanche, la population des plus de 55 ans, pour laquelle l'augmentation des IJ est la plus forte, a elle fortement augmenté. Ce vieillissement de la population est source d'une augmentation tant de la fréquence que de la durée des arrêts maladie. Ainsi les inspecteurs estiment-ils que les effets démographiques expliquèrent entre 40 et 60 % de l'évolution des IJ entre 2000 et 2003. En outre, l'amélioration de la couverture complémentaire, la décrue des préretraites ou la progression des arrêts de longue durée sont aussi à l'origine de l'augmentation des IJ. Le rapport relève des disparités géographiques assez fortes, le taux d'IJ étant plus élevé dans le Sud-Est, ainsi que des différences de consommation d'IJ en fonction de la place du salarié dans la hiérarchie de l'entreprise, les cadres s'absentant moins souvent que les autres, même si *« les durées d'absence sont, pour chaque cause d'absence (maladie, causes collectives telles que grève ou chômage partiel, maternité, accidents du travail, motifs personnels), très proches, quels que soient le niveau hiérarchique et le sexe des salariés »*.

---

<sup>1</sup> Joël Fabiani, audition du 29 janvier 2004.

<sup>2</sup> Audition du 11 décembre 2003.

<sup>3</sup> *« Les dépenses d'indemnités journalières »*, Rapport IGF n° 2003-M-049-01, Rapport IGAS n°2003-130 (octobre 2003).

Soulignant à regret que l'absentéisme soit un sujet peu exploré ces dernières années, les inspecteurs se sont interrogés sur l'impact de la modification des conditions de travail sur le volume des indemnités journalières : *« L'augmentation des IJ « maladie » des salariés traduit-elle une réponse au développement de situations de difficultés liées aux conditions et relations du travail, en rapport notamment avec le stress, les difficultés d'adaptation à l'évolution des techniques et des organisations, l'intensification du travail générée d'une part par l'évolution de ces techniques, d'autre part par les conséquences contradictoires du passage aux 35 heures (...) ? »* Cette formulation reprend le constat fait par nombre des personnes interrogées par la mission, selon lequel les 35 heures se sont accompagnées d'une intensification des conditions de travail pour l'ensemble des salariés, indépendamment de leur place dans la hiérarchie de l'entreprise.

**Cependant, il est pour le moins regrettable que le rapport des deux inspections ne consacre que 24 lignes, sur un rapport de 156 pages, à examiner le lien entre absentéisme et 35 heures. D'autant plus qu'il se borne à indiquer que « la perception de l'impact de la réduction du temps de travail sur l'absentéisme maladie est contradictoire » !**

*b. Les 35 heures ont de fait accentué le phénomène de l'absentéisme*

Si l'absentéisme est un phénomène antérieur aux 35 heures, il apparaît clairement aujourd'hui que celles-ci l'ont renforcé, en accroissant le sentiment d'une intensification et d'une dégradation des conditions de travail.

A l'œuvre depuis plus de trente ans dans les sociétés industrielles, l'intensification des conditions de travail, tant dans l'industrie que dans les services, est due à l'évolution des technologies (notamment des technologies de l'information et de la communication) et à la mondialisation de l'économie. Adaptabilité, flexibilité, mobilité sont autant de substantifs devenus communs dans le langage de l'entreprise, et destinés à permettre d'adapter l'entreprise aux nouvelles contraintes de la compétition nationale et internationale. Pour s'adapter, l'entreprise a dû changer ; son organisation ne répond plus aujourd'hui au modèle ancien, fondé sur le poids de la hiérarchie et le respect des procédures. Alors que la gestion d'entreprise est devenue « management », la situation des salariés a été profondément bouleversée : de plus en plus autonomes, ceux-ci sont tenus aujourd'hui à une obligation de résultat et non de moyens. On aurait pu croire que cette autonomie serait un progrès ; mais si le management par « projets » ou par « objectifs » a donné aux salariés plus de liberté dans leur organisation professionnelle, il a eu dans le même temps pour effet d'augmenter la pression s'exerçant sur eux, et ce, quelle que soit la place occupée dans la

hiérarchie. Il était naturel que la catégorie des cadres soit tenue à s'adapter aux évolutions du marché : ce n'est toutefois plus son apanage, car, aujourd'hui, l'ensemble du corps salarié est soumis à des obligations d'adaptation et de flexibilité.

Les 35 heures sont venues opérer dans ce contexte de mutations et de tension. Or, en réduisant par effet mécanique le nombre d'heures de travail disponible, elles ont participé à intensifier encore les conditions de travail, et ainsi accentué le sentiment de leur dégradation.

Ainsi, dès 2001, l'enquête « RTT et modes de vie » de la DARES relevait-elle que 28 % des salariés passés aux 35 heures ressentaient une dégradation de leurs conditions de travail. C'est un pourcentage conséquent, puisque ce sentiment concerne près d'un salarié sur trois. Reprenons ici les propos tenus par Joël Fabiani : *« avec la réduction du temps de travail, 22 % des salariés sont soumis à des normes de production identiques avec des délais raccourcis ; 25 % des managers travaillent chez eux ; 42 % des salariés estiment avoir moins de temps pour effectuer la même tâche. En conséquence, on peut conclure à une intensification du temps de travail »*<sup>1</sup>.

L'intensification des conditions de travail qui a résulté du passage aux 35 heures, associée à une exigence de polyvalence accrue, en l'absence d'embauches et de modification des charges de travail, est à l'origine de la diffusion d'un sentiment d'accroissement de la pression au travail. Ce sentiment explique sans doute en partie l'augmentation des arrêts pour maladie, parfois peut-être de complaisance, mais souvent sans doute répondant à une véritable souffrance au travail. Quand les jours de RTT ne suffisent pas à compenser physiquement et psychologiquement la surcharge de travail et de pression due aux 35 heures, à quoi sert-il de réduire son amplitude horaire quotidienne ? Les salariés n'ont-ils pas pu, du moins pour certains d'entre eux, qu'éprouver une grande déception à l'égard des 35 heures ?

## **2.— Le constat d'une démotivation croissante**

Au-delà de l'accroissement de l'absentéisme, les auditions et visites auxquelles la mission a procédé ont mis en lumière un phénomène de démotivation grandissante. Contrairement à ce à quoi l'on aurait pu s'attendre, les 35 heures, bien qu'elles aient dégagé plus de temps pour la vie personnelle des salariés, n'ont pas augmenté leur motivation par rapport à leur travail ou à l'entreprise. Bien au contraire, il semble qu'elles aient contribué à démobiliser les personnels.

---

<sup>1</sup> Audition du 29 janvier 2004.

Un premier constat s'impose. **En dévalorisant le rapport entre le travail effectué et la rémunération, la réduction du temps de travail a jeté le doute sur le lien entre travail et salaire :**

– « *il a toujours été extrêmement difficile pour nos collaborateurs de comprendre pourquoi en travaillant moins, ils gagnaient la même chose. Cela revient à dire qu'une heure de travail n'a pas de valeur, puisque l'on reçoit la même rémunération pour 35 ou 39 heures. C'est un discours dérangeant, que nous entendons chaque fois que nous sommes face à nos employés* »<sup>1</sup> ;

– « *s'agissant de la valeur travail, les discours ont été assez nombreux au sein de notre organisation depuis un an, pour ne pas avoir à répéter qu'il faut redonner aux Françaises et aux Français le goût du travail. En effet, depuis quelque temps, on leur fait croire qu'« on rasait gratis ». Si on ne travaille pas, on ne produit pas ; si on ne produit pas, il n'y a pas d'argent qui rentre et s'il n'y a pas d'argent, on ne peut rien distribuer. Les choses, malheureusement, sont aussi simples que cela* »<sup>2</sup>.

**Plus encore, les 35 heures ont développé un discours culpabilisateur de nature à jeter l'opprobre sur les plus travailleurs des salariés, et notamment les cadres, en postulant que le travail devait être partagé :** « *les cadres sont des gens qui travaillent beaucoup et pour qui le travail est une valeur. Quand, pendant deux ou trois ans, on leur explique que ce qui est valorisé, c'est désormais de travailler moins, parce que c'est citoyen, parce que cela laisse des emplois aux autres – ce qui était l'idée généreuse qui était au départ de cette erreur des 35 heures –, quand ils voient les inspecteurs du travail vérifier sur les parkings s'ils travaillent alors qu'ils ne le devraient pas, les cadres se demandent alors vraiment si le travail a une valeur ou si, au contraire, ils sont les seuls à croire qu'il faut travailler* »<sup>3</sup>.

Ces effets pervers des 35 heures ont de plus été **amplifiés par l'arrivée sur le marché du travail de nouvelles générations**, dont le rapport à l'entreprise est différent de celui de leurs aînés, y compris chez les cadres : ceux-ci sont accusés de n'avoir « *ni la culture de l'entreprise, ni la motivation nécessaire. Souvent, leur objectif, quand ils arrivent, est d'en faire le moins possible* »<sup>4</sup>, et ainsi de ne pas être capable de prendre la

---

<sup>1</sup> Joël Fabiani, directeur des ressources humaines pour la France du groupe Auchan, audition du 29 janvier 2004.

<sup>2</sup> Jean-François Roubaud, président de la CGPME, audition du 14 janvier 2004.

<sup>3</sup> Bertrand Collomb, président-directeur général de Lafarge, audition du 3 décembre 2003.

<sup>4</sup> Roger Pellenc, président-directeur général de Pellenc SA, audition du 11 décembre 2003.

mesure des enjeux actuels auxquels l'entreprise en France et les entreprises françaises dans le monde, ont à faire face : « *ceux qui (...) donnent la primauté à une organisation de vie tranquille s'installeront dans les sociétés qui auront, hélas, probablement à les licencier un jour, parce qu'elles n'auront pas le niveau d'activité qui justifie qu'elles réussissent dans la compétition mondiale<sup>1</sup>* ».

Un phénomène connexe à l'œuvre aujourd'hui ne peut que nous inquiéter, celui du développement du **licenciement à la demande du salarié**, qui veut pouvoir profiter du régime indemnitaire avant de retrouver un emploi. Bien qu'elle ne concerne qu'une partie limitée des salariés, celle assurée de retrouver un emploi quand elle le souhaite, cette manifestation supplémentaire d'un déni de la valeur du travail et de l'entreprise n'en est pas moins néanmoins réelle ; elle a de fait été relevée par nombre des personnes auditionnées, comme par exemple M. Christian Brière, qui a déclaré que son association allait se réunir « *sur le thème du licenciement pour convenance personnelle à la demande du salarié et au détriment de l'UNEDIC. Nous avons été surpris d'enregistrer plus de 200 inscriptions, cela démontre qu'il s'est passé quelque chose et que nos adhérents sont soumis à des pressions dans ce domaine, par exemple de la part d'un salarié qui aimerait prendre une année sabbatique aux frais de l'UNEDIC<sup>2</sup>*. »

**L'enquête « La place du travail dans l'identité des personnes en emploi » publiée en janvier 2004 par la DARES corrobore ce constat** : le travail n'occupe pas une place centrale dans la vie des personnes qui en possèdent un. Les auteurs de cette enquête ont tenté de mesurer l'importance relative du travail, dans la vie des personnes qui ont un emploi, par rapport à leurs autres activités ou types d'investissement. Il s'agissait ainsi de mettre en lumière la place relative que tient le travail dans leur vie. Selon cette enquête, le travail « est plus important que tout le reste » pour 3,6 % des personnes ou « très important mais autant que d'autres choses » pour 25 % d'entre elles, soit seulement 28 % au total. *A contrario*, le travail « n'a que peu d'importance » pour 5,4 % des personnes interrogées. Ces résultats généraux ne doivent pas masquer l'existence de disparités assez importantes et fonction de l'âge, du sexe, du niveau de formation, du secteur d'activité ou encore de la situation familiale.

Cette enquête vient tout d'abord **confirmer les témoignages à plusieurs reprises apportés aux membres de la mission** concernant la moindre implication dans le travail des jeunes. L'importance accordée au travail souffre d'un fort effet de génération : moins de 2 % des 18-25 ans

---

<sup>1</sup> Ernest-Antoine Seillière, président du MEDEF, audition du 15 janvier 2004.

<sup>2</sup> Audition du 11 décembre 2003.

estiment que « le travail est plus important que tout le reste », contre 10 % pour les plus de 60 ans.

De même, près de 70 % des 18-25 ans jugent que « le travail est assez important mais moins que d'autres choses », contre 51 % seulement des plus de 60 ans. En outre, les différences d'appréciation semblent fonction du domaine d'activité et du statut dans le travail. Ainsi, les artisans et les commerçants sont ceux qui accordent le plus d'importance au travail ; viennent ensuite les cadres et les professions libérales, puis les agriculteurs. Les techniciens, la grande majorité des professions intermédiaires et des employés ainsi que des ingénieurs et cadres techniques, ainsi que les personnels de service direct aux particuliers, ne classent le travail qu'au second rang. Par ailleurs, les non salariés accordent plus d'importance au travail que les salariés du public (8 points en plus) et que ceux du privé (10 points en plus). En outre, la vie de famille est un facteur de réduction de l'importance accordée au travail. Les actifs occupés sont plus nombreux à placer le travail après le reste s'ils vivent en couple avec deux enfants ou plus, surtout si ce sont des femmes, alors que ceux qui le placent avant tout le reste sont en majorité des célibataires. Enfin, la satisfaction par rapport au travail baisse lorsque les personnes ont des horaires décalés, surtout s'ils sont subis.

L'étude de l'Institut Chronopost ne donne pas des résultats sensiblement différents.<sup>1</sup>

Interrogés sur l'opinion qui leur correspond le plus, les salariés rejettent les deux solutions extrêmes : moins de 10 % indiquent considérer que le travail n'est pas leur priorité, 5 % s'impliquent essentiellement dans leur vie professionnelle. En revanche, 58 % s'y investissent assez mais de façon à préserver leur vie privée, tandis que 27 % s'impliquent beaucoup, quitte à empiéter de temps en temps sur leur vie privée.

**Si les salariés entre 15 et 24 ans sont les plus nombreux à déclarer s'impliquer peu dans leur vie professionnelle** (ils sont près de 20 %), c'est en revanche la tranche des 45-59 ans qui, en majorité, s'investit « beaucoup » ou « essentiellement » dans la vie professionnelle : plus de 40 % d'entre eux acceptent ainsi d'empiéter sur leur vie privée, voire de la sacrifier au profit du travail. Entre les deux, les salariés âgés de 25 à 44 ans sont les plus nombreux à indiquer s'impliquer en tentant de préserver complètement leur vie privée.

---

<sup>1</sup> Dominique Méda, « *La place du travail dans la vie des salariés* », Tempos, revue de l'Institut Chronopost (n°1, janvier 2004).

Sans surprise, **ce sont les artisans/commerçants qui déclarent le plus faire passer leur vie personnelle au second plan**, et les cadres et professions libérales qui indiquent travailler et s'investir beaucoup, quitte à empiéter sur leur vie privée. Sans surprise non plus, les salariés qui se déclarent les plus impliqués sont également ceux dont les revenus sont les plus élevés. Les bac + 2 et les salariés issus de grandes écoles sont ceux qui accordent le plus nettement la priorité à leur travail. Mais la corrélation entre niveau d'études et investissement professionnel n'est pas linéaire. La catégorie socioprofessionnelle semble donc plus déterminante que le niveau de diplôme.

Comme le souligne Mme Dominique Méda, *« on a là le résultat de deux effets qui s'entrecroisent. D'une part, plus le niveau socioculturel est élevé, plus les personnes s'impliquent dans leur travail (souvent plus autonome et évidemment plus rémunérateur), plus on détermine soi-même ses horaires de travail, et plus on se déclare impliqué dans le travail, quitte à ce que celui-ci empiète sur la vie privée. D'autre part, plus ce même niveau est élevé, plus le souhait d'équilibrer vie professionnelle et vie familiale s'accroît. »*

Il apparaît clairement dans cette enquête que **les facteurs déterminants qui incitent les salariés français à préserver leur vie privée de l'envahissement du travail sont la vie en couple et la présence d'enfants**. Ce phénomène s'observe aussi bien chez les femmes que chez les hommes. Sans enfants, les hommes sont 21 % et les femmes 14 % à indiquer arbitrer en faveur de leur vie personnelle, alors que les parents d'au moins un jeune enfant, hommes comme femmes, sont 36 % à arbitrer en faveur de leur vie personnelle, au détriment de leur vie professionnelle.

Cette enquête vient confirmer ce que d'autres commencent à mettre en évidence depuis quelques années : la très forte montée de l'attachement à la famille et de l'intérêt des parents, hommes et femmes, pour leurs enfants, valeurs constitutives, plus que par le passé, de l'identité des hommes.

La toute récente enquête de l'INSEE consacrée à l'examen des différentes sources d'identité des personnes a ainsi mis en évidence que, lorsqu'on leur demande de dire ce qui est le plus constitutif de leur identité, 90 % d'entre eux citent la famille, très loin devant le travail.

Pour Dominique Méda, il semble que *« la montée de la famille comme « valeur » et la tentative de limiter l'emprise du travail sur la vie familiale et personnelle n'ont, jusqu'à aujourd'hui, pas été suffisamment pensées et analysées conjointement. »* Or, il apparaît très clairement dans cette enquête, comme dans celles qui avaient été consacrées aux attentes des salariés avant la réduction du temps de travail et à leurs usages du temps « libéré », que ces attentes et ces usages se concentrent principalement sur le

temps familial – un temps qui semble de plus en plus être conçu comme source de richesses, de partage, de construction et d'identité. C'est moins pour avoir des loisirs ou du « bon temps » que les salariés, hommes et femmes, désirent aujourd'hui limiter strictement l'emprise du travail sur leur vie, voire diminuer la place qu'il occupe, que pour accroître un temps que les sociétés des pays nordiques considèrent depuis longtemps comme essentiel au bien-être individuel et social.

## CONCLUSION ET PROPOSITIONS

Il a résulté de la réduction du temps de travail par la voie législative un coût indéniable pour les finances publiques. Son application brutale a eu, dans certains cas, des conséquences dramatiques, ainsi que le montrent, notamment, les implications sur l'organisation des soins à l'hôpital.

Mais les effets les plus importants demeurent cachés. Ils consistent en l'aggravation d'un véritable « **émiettement social** », qui a engendré de grandes différenciations au sein de l'économie et de la société françaises.

Différenciation, d'abord, entre petites entreprises, non soumises, encore, aux 35 heures, moyennes entreprises, pénalisées par la réduction du temps de travail, et grandes entreprises, non perdantes si – et seulement si – les négociations ont été bien menées.

Différenciation, ensuite, entre les salariés situés « au bas de l'échelle », qui ont souvent connu une stagnation de leur pouvoir d'achat – et parfois une baisse de celui-ci en raison de la diminution du nombre des heures supplémentaires – et les cadres, qui bénéficient d'avantages supplémentaires en termes de temps libre – les fameux « jours RTT ».

Différenciation accentuée, enfin, entre une société de loisirs et une société de labeur.

Comment supprimer ou, au moins, diminuer l'ampleur de ces nouveaux clivages aux effets dramatiques ? Comment réunifier la société ? **Répondre à ces questions doit être une priorité de tout gouvernement.**

Si la loi Fillon du 17 janvier 2003 a mis un terme aux effets économiques les plus pervers de la réduction du temps de travail, tout particulièrement en suspendant *de facto* l'application de la législation sur les 35 heures dans les petites entreprises de vingt salariés au plus, et en enclenchant un mécanisme d'unification des SMIC, elle n'a pu régler tous les problèmes.

D'une part, il subsiste un clivage majeur entre les entreprises – clivage lié à la taille, mais également à de multiples autres facteurs, tels le secteur ou la situation financière initiale.

D'autre part, la loi ne permet pas de s'abstraire de la durée légale, puisqu'elle se contente d'en assouplir le mécanisme.

Enfin, si la loi Fillon a ouvert des possibilités nouvelles de négociations, celles-ci n'ont pas eu lieu.

Face à une telle situation, **faut-il choisir la voie de la fuite en avant**, et privilégier, en dépit de tout, un « passage en force » des 35 heures ? C'est la voie pour laquelle a semblé opter Mme Martine Aubry lors de son audition devant la mission. Elle va cependant **à l'encontre de toutes les affirmations de nombreuses personnalités** mettant en cause les effets de la mise en place d'une réduction imposée du temps de travail – et sur lesquelles il n'est nul besoin de revenir ici.

De plus, il est notable que, depuis le vote des lois Aubry, **aucun gouvernement, quelle que soit la majorité en place, n'a souhaité renforcer l'application des 35 heures**. Bien au contraire, c'est sous la majorité précédente qu'un décret a été pris de façon à ménager un contingent d'heures supplémentaires plus élevé pour les entreprises de vingt salariés au plus<sup>1</sup> ; c'est sous la majorité actuelle qu'au bénéfice des mêmes petites entreprises, la mise en place d'un taux minoré de 10 % pour les quatre premières heures supplémentaires a été prolongée. **La fuite en avant n'est pas souhaitable.**

Une solution inverse peut alors être envisagée : le retour à la situation antérieure. Mais **revenir sur une telle réforme par la voie législative, en abrogeant les lois existantes, n'est pas une chose opportune, ainsi qu'en ont jugé, à une quasi unanimité là encore, les personnes entendues par la mission.**

Un bref aperçu des témoignages recueillis l'atteste, quelles que soient les raisons énoncées à l'appui de cette assertion : « *l'habitude est prise* »<sup>2</sup> ; « *le courage est inégal (...) nous affrontons le problème de la comparaison avec le secteur public (...) une renégociation ébranlerait le corps social dans son ensemble (...) nous n'avons pas les moyens financiers de renégocier, car il faudrait prendre l'argent dans la poche de nos clients* »<sup>3</sup> ; « (...) *il serait inacceptable aujourd'hui de revenir en arrière, pour des raisons à la fois sociales et économiques. En effet, il ne faudrait pas simplement annuler les 35 heures, mais revenir à l'organisation antérieure du travail et redonner aux salariés les marges salariales qu'ils*

---

<sup>1</sup> Signe que la réforme était immédiatement inapplicable : le contingent annuel d'heures supplémentaires était porté à 180 heures en 2002 et 170 heures en 2003 pour les entreprises de vingt salariés au plus (article 3 du décret n° 2001-941 du 15 octobre 2001).

<sup>2</sup> Audition de M. Louis Gallois, président de la SNCF, 3 décembre 2003.

<sup>3</sup> Audition de M. Christian Brière, président de l'association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel, 11 décembre 2003.

*ont perdues »<sup>1</sup> ; « le dossier a été tellement complexe et tellement tendu que la réouverture des négociations sur les 35 heures a été jugée par beaucoup comme risquant d'ouvrir sur l'inconnu et de provoquer des difficultés »<sup>2</sup> ; « (...) il faudrait revenir sur l'ensemble des termes de cet échange. Autrement, ce serait très grave pour les salariés, car ce serait un véritable marché de dupes : ils garderaient les contraintes nouvelles et perdraient les compensations en RTT qu'ils ont obtenues par la négociation. Je vois donc mal les entreprises faire marche arrière »<sup>3</sup> ; « Je dirais que la loi a été appliquée, que le mal est fait et qu'il est très difficile de revenir en arrière »<sup>4</sup>.*

Ce ne sont là que quelques exemples<sup>5</sup>. Qu'ils soient chefs d'entreprises, représentants des salariés ou du patronat, tous sont unanimes : **l'abrogation immédiate des lois Aubry n'est pas la solution**. Tout au plus cela reviendrait-il à créer une situation d'insécurité juridique nouvelle. Voie intellectuellement envisageable ; voie techniquement impraticable.

**Pire, cette abrogation reviendrait, pour longtemps encore, à maintenir la durée du travail à la merci des alternances politiques, plaçant les entreprises dans une situation d'insécurité juridique insupportable.**

La mission s'est donc vue obligée de raisonner en deux temps.

**Dans un premier temps**, la mission s'est interrogée sur les **possibilités de gérer le présent**, afin d'apporter des solutions à même de remédier au lourd héritage des 35 heures.

Y remédier, c'est **avant tout prolonger l'effort entrepris par la loi Fillon du 17 janvier 2003 d'assouplissement de la législation sur le temps de travail**. En introduisant la possibilité d'établir par des conventions de branche étendues des seuils de majoration des heures supplémentaires supérieurs au plancher légal de 10 %, ou en faisant prévaloir le contingent conventionnel d'heures supplémentaires sur le contingent légal, par ailleurs

---

<sup>1</sup> Audition de M. François Chèreque, secrétaire général de la CFDT, 7 janvier 2004.

<sup>2</sup> Audition de Ernest-Antoine Seillière, président du MEDEF, 15 janvier 2004.

<sup>3</sup> Audition de Michel Coquillion, secrétaire général adjoint de la CFTC, 15 janvier 2004.

<sup>4</sup> Audition de Guillaume Sarkozy, président de l'Union des industries textiles, 4 février 2004.

<sup>5</sup> Il faudrait ajouter, en particulier, les multiples témoignages recueillis par les membres de la mission lors des déplacements dans les entreprises, mais aussi dans les hôpitaux ou les collectivités territoriales. Jamais personne n'a sérieusement envisagé la situation qui résulterait de l'abrogation pure et simple des lois Aubry et le retour au *statu quo ante*.

augmenté, pour le déclenchement des majorations du repos compensateur obligatoire, celle-ci a accru considérablement les marges de manœuvre permettant de s'affranchir de règles ressenties comme trop rigides. Plus récemment, encore, le projet de loi relatif au droit à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a autorisé les **dérogations, par accords d'entreprise, à des conventions de branche.**

**Dès maintenant, en restant dans le cadre légal des 35 heures, tout en prolongeant cet effort d'assouplissement, trois séries de propositions permettraient d'organiser la situation existante.**

1./D'une part, la possibilité offerte de dérogation aux accords de branche par les accords d'entreprise reste limitée aux conventions de branche à venir, les conventions de branche **existantes** ne pouvant pas être remises en cause. Or, nombre d'entre elles régissent le droit de la durée du travail. Peut-être conviendrait-il donc de **rendre possible des dérogations à ces conventions également**, en matière de droit de la durée du travail.

2./D'autre part, ainsi qu'on l'a vu longuement, **les petites et moyennes entreprises, et leurs salariés, sont les premières victimes de la réduction du temps de travail.** Dès lors, il est apparu justifié qu'elles puissent être soumises à des règles particulières et bénéficier de **compensations**, au-delà même de la seule question du temps de travail, afin qu'elles puissent plus aisément **surmonter ces difficultés résultant d'une situation imposée.**

3./Enfin, le constat de la diversité des situations établi pour les **fonctions publiques** ne peut laisser oublier les **difficultés** qui y prévalent. Là encore, quelques améliorations peuvent y être apportées dès aujourd'hui.

**Dans un deuxième temps**, il conviendrait de s'appuyer sur la philosophie qui inspire la **Position commune signée par les partenaires sociaux le 16 juillet 2001**, sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective. Celle-ci propose, en effet, une « *dynamique de complémentarité entre le rôle de la loi et celui de la négociation collective* ». Rendre à la loi la fonction qui est la sienne, c'est-à-dire la définition des principes généraux, et laisser aux accords collectifs la possibilité de créer la norme de droit commun, pourrait être une voie de simplification du droit du travail pour l'avenir.

C'est pourquoi, la mission souhaite que le gouvernement invite les partenaires sociaux à engager une réflexion sur ce nouveau partage des compétences entre la loi et la négociation collective. **Il incomberait ensuite au gouvernement de proposer, avant la fin de la présente législature, un projet de « loi organique » tirant les conséquences de cette négociation.**

**Aux yeux de la mission, il serait éminemment souhaitable que la question de la durée du travail fasse partie du « bloc de compétences » qui serait dévolu à la décision des partenaires sociaux, à l’instar de ce qui se passe chez nos principaux voisins et conformément aux orientations de la Position commune et des travaux juridiques récents.** Serait ainsi accrue la **contractualisation dans le domaine du droit du travail**, conformément, notamment, aux thèses développées par M. Jacques Barthélémy<sup>1</sup>.

**Parallèlement à l’ensemble de ces réflexions, la mission a souhaité, dans cette perspective, proposer des pistes pour améliorer le dialogue social dans l’entreprise.**

#### **I.— GERER LE PRESENT TANT DANS LE SECTEUR PRIVE QUE DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES**

Pour la mission, dès aujourd’hui, trois types de réformes pourraient permettre de remédier aux principaux inconvénients nés du passage aux 35 heures : favoriser, plus encore qu’elle ne l’a été, la négociation d’entreprise par rapport à la négociation de branche ; conforter les petites et moyennes entreprises ; proposer certains assouplissements dans les fonctions publiques.

#### **A.— RENFORCER LE PRINCIPE DE LA DEROGATION DES ACCORDS D’ENTREPRISE AUX ACCORDS DE BRANCHE**

Les articles 36 à 38 du projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social (articles 41 à 43 du texte) introduisent des modifications importantes dans l’articulation entre les normes.

D’une part, l’article 36 autorise une dérogation générale au principe de faveur<sup>2</sup> permettant l’adoption de dispositions dérogatoires, notamment, à

---

<sup>1</sup> Audition du 22 janvier 2004 et « *Droit de la durée du travail : la tendance à la contractualisation* », Droit social (n° 1, janvier 2003).

<sup>2</sup> Le principe de faveur, dont le Conseil constitutionnel a rappelé qu’il n’avait pas valeur constitutionnelle, mais, en tant que principe fondamental du droit du travail au sens de l’article 34 de la Constitution, valeur législative (n° 2002-465 D.C. du 13 janvier 2003), résulte :

– s’agissant des relations entre accords collectifs, de l’article L. 132-13 du code du travail, selon lequel : « Une convention de branche ou un accord professionnel ou interprofessionnel ne peut comporter des dispositions moins favorables aux salariés que celles qui leur sont applicables en vertu d’une convention ou d’un accord couvrant un champ territorial ou professionnel plus large » ;

– de manière plus spécifique, s’agissant des relations entre accord collectif de branche ou

un accord interprofessionnel par un accord de branche – quel qu’en soit le sens : dispositions qui peuvent être donc défavorables –, sous réserve que ledit accord interprofessionnel ne s’y soit pas opposé expressément ; *a contrario*, aucune autorisation expresse n’est requise.

La légitimité de cette dérogation réside dans le caractère majoritaire des accords conclus selon les modalités de l’article 34 du projet, qui pose de nouvelles règles de représentativité pour les signataires des accords<sup>1</sup>.

D’autre part, l’article 37 rend possible la dérogation par un accord d’entreprise aux dispositions conventionnelles de niveau supérieur ou au champ territorial ou professionnel plus large. Là encore, le lien doit être fait avec la légitimité nouvelle des accords.

Toutefois, une telle dérogation n’est pas possible dans deux cas :

– lorsque une norme de niveau supérieur ou de champ plus large l’interdit expressément ; est donc laissée à la convention de branche la possibilité de conserver son caractère impératif ;

– dans un certain nombre de domaines : les salaires minima, les classifications, la protection sociale complémentaire, la mutualisation des fonds de la formation professionnelle.

---

accord interprofessionnel et accord d’entreprise, de l’article L. 132-23 du code du travail, qui dispose notamment : « *La convention ou les accords d’entreprise ou d’établissement peuvent adapter les dispositions des conventions de branche ou des accords professionnels ou interprofessionnels applicables dans l’entreprise aux conditions particulières de celle-ci ou des établissements considérés. La convention ou les accords peuvent comporter des dispositions nouvelles et des clauses plus favorables aux salariés* ».

<sup>1</sup> Précédemment, en effet, un syndicat représentatif pouvait signer seul un accord engageant l’ensemble des salariés, même si ce syndicat était minoritaire.

Désormais, « *les accords d’entreprise seront (...) toujours majoritaires, par adhésion ou par absence d’opposition majoritaire. Au niveau de la branche, le principe d’une élection de représentativité est affirmé. Au niveau interprofessionnel ou de la branche, à défaut d’une élection de représentativité, un accord sera valide si une majorité d’organisations syndicales ne s’y oppose pas.* » C’est donc « *seulement dans les branches que la majorité d’opposition pourra être une majorité en nombre d’organisations. Dans les entreprises, la majorité sera celle des organisations syndicales en nombre de salariés* », ainsi que l’a rappelé le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité lors de la discussion du texte en première lecture devant l’Assemblée.

Ainsi se trouve donc reprise l'une des idées principales de la Position commune du 16 juillet 2001<sup>1</sup>, qui posait, notamment, que « (...) *pour faciliter le développement de la négociation collective à tous les niveaux, chaque niveau de négociation national interprofessionnel, de branche, et d'entreprise, doit pouvoir négocier de telle sorte que les dispositions conclues à un niveau plus ou moins centralisé (interprofessionnel ou de branche) s'imposent aux niveaux décentralisés (entreprise) en l'absence d'accord portant sur le même objet* ».

Pourtant, on ne peut manquer de se demander si le projet va suffisamment loin. Lors de son audition, le président du groupe Lafarge et de l'Association française des entreprises privées, M. Bertrand Collomb<sup>2</sup>, tout en se félicitant que le projet aille « *dans le bon sens* », a en effet évoqué la « ***discussion pour savoir si les accords d'entreprise pourraient déroger aux accords de branche préexistants*** ». Sans doute, a-t-il fait remarquer, « *les accords de branche préexistants ont été conclus sous un régime où cette possibilité de dérogation n'était pas dans l'esprit des négociateurs* ». Néanmoins, il a estimé qu'**en matière de temps de travail** (et, le cas échéant, dans d'autres matières également), **il importait de faire une exception**, pour deux raisons :

– comme cela a déjà été souligné, « *parce que **renégocier les accords de branche sur les 35 heures est quand même extrêmement difficile*** ». M. Bertrand Collomb a même ajouté : « *renégocier un accord de branche, c'est toute une histoire ! On y travaille pendant six mois avant et on négocie pendant six mois... Donc cela ne peut pas se faire comme cela* ».

– car le niveau de la branche n'est pas le plus optimal pour répondre à cette question : en effet, « *il serait souhaitable de permettre de répondre à un problème concret par un accord négocié avec les salariés dans le cadre de l'entreprise* ».

Cette question a de même été récemment soulevée par les spécialistes du droit du travail. Interrogé sur cette question par le rapporteur, M. Philippe Langlois, par exemple, a considéré « *que la disposition de la loi sur la **relation entre la convention de branche et l'accord d'entreprise [lui semblait] très discutable, dans la mesure où elle introduit des rigidités qui ne [lui semblaient] pas avoir de véritable pertinence*** »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Position commune, elle-même influencée par l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995.

<sup>2</sup> Audition du 3 décembre 2003.

<sup>3</sup> Audition du 4 mars 2004.

**La mission se prononce donc pour qu'en matière de temps de travail, un accord d'entreprise puisse déroger aux accords de branche antérieurs.**

**B.— COMPENSER LES CONTRAINTES SUPPORTÉES PAR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES**

Dans la mesure où, comme on l'a vu, les grandes entreprises ont généralement pu et su tirer profit de la situation qui leur était imposée, en adoptant de nouveaux modes d'organisation, tout en assurant à leurs salariés un certain nombre de garanties, la situation des petites et moyennes entreprises appelle des solutions spécifiques.

Les contraintes légales pèsent sur la vie et le fonctionnement des petites et moyennes entreprises. C'est notamment le cas des dispositions relatives aux heures supplémentaires.

A ce sujet, la mission juge particulièrement intéressantes les propositions développées par le Centre des jeunes dirigeants d'entreprises (CJD), en ce qui concerne la **mutualisation des heures supplémentaires**. Il s'agirait de donner la possibilité aux entreprises de gérer le contingent d'heures supplémentaires de manière collective et non pas, comme actuellement, de manière individuelle salarié par salarié. Comme l'a expliqué M. Sylvain Breuzard, président du CJD, un tel système permettrait *« de s'adapter aux attentes des uns et des autres : le commercial, qui a absolument besoin de temps pour conclure des affaires, aurait consommé plus d'heures supplémentaires que celui qui n'en a pas besoin. Ce type d'idée, quelque peu innovante, pourrait amener de la flexibilité en termes d'organisation et permettre de mieux accompagner les temps sociaux »*<sup>1</sup>. Ainsi serait assurée la flexibilité requise, permettant d'éviter les surcoûts inhérents au dépassement individuel du contingent d'heures supplémentaires.

Par ailleurs, il est indispensable qu'employeurs comme salariés tirent avantage des assouplissements apportés au régime des heures supplémentaires. Ainsi, il conviendrait de prévoir, dans les entreprises de vingt salariés ou moins, **un dispositif d'exonération des cotisations sociales salariales pour les heures supplémentaires**. Cette exonération, qui procure en elle-même un gain de pouvoir d'achat d'au moins 20 % pour les salariés, se substituerait à la majoration actuelle de 10 %. Financièrement, tant les employeurs que les salariés gagneraient à cette mesure, dont le coût devrait être compensé par l'Etat, **ce qui ne serait pas injustifié compte tenu de la responsabilité antérieure du législateur**.

---

<sup>1</sup> Audition du 4 mars 2004.

C'est parce qu'elles n'ont pas les moyens, notamment financiers, des grandes, que les petites et moyennes entreprises souffrent d'une moindre attractivité sur le marché du travail. C'est en leur permettant de se grouper et de **mutualiser ainsi leurs ressources**, sur une base professionnelle ou territoriale, qu'elles pourraient remédier à leurs difficultés d'embauche.

M. Sylvain Breuzard a suggéré que la formation fasse partie de ces possibilités de mutualisation : « *Nous proposons également de mutualiser des moyens par bassin d'emploi pour que les petites et moyennes entreprises soient en mesure de proposer des programmes de formation aux salariés* »<sup>1</sup>.

De la même façon, d'autres domaines pourraient relever d'une telle démarche. Ainsi, la mission souhaite que soit réexaminée la proposition qui figurait dans le projet de loi relatif au développement des petites entreprises et de l'artisanat, préparé sous la précédente législature, relative à la **création de comités des activités sociales et culturelles dans les entreprises qui ne disposent pas de comité d'entreprise**. Ces comités seraient chargés d'assurer ou de contrôler la gestion collective des activités sociales et culturelles, à l'instar des comités des grandes entreprises. Contrairement toutefois à ce que prévoyait le projet de loi, la création de ces comités ne résulterait que d'accords interentreprises, et non d'un accord collectif étendu – ce dernier étant *de facto* imposé aux entreprises de la branche –, de sorte que soit **préservée, pour chaque entreprise, la liberté d'adhérer ou de ne pas adhérer à un tel comité**.

Plus encore, il serait souhaitable que le gouvernement et les partenaires sociaux engagent une réflexion sur la création d'un **code dédié aux petites et moyennes entreprises**. Ce code pourrait comporter des dispositions spécifiques, permettant l'octroi aux salariés d'un certain nombre de garanties nouvelles, en matière de formation, de protection sociale ou de licenciement. Parallèlement, la mise en œuvre de ces garanties serait facilitée par l'octroi d'avantages de nature fiscale ou sociale aux employeurs de ces entreprises.

Les compensations qui doivent être accordées aux petites et moyennes entreprises et à leurs salariés ne doivent pas être cantonnées aux seules règles du droit du travail *stricto sensu*. Par exemple, la facilitation de la **transmission et de la reprise d'entreprise** demande à être poursuivie, conformément aux propositions présentées en mars 2004 par le gouvernement<sup>2</sup>. Il importe, en effet, de garantir la pérennité des emplois,

---

<sup>1</sup> Audition du 4 mars 2004.

<sup>2</sup> Communication en Conseil des ministres du 17 mars 2004 par M. Renaud Dutreil, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation.

mais aussi des savoir-faire, des « *plus de 550 000 chefs d'entreprise de plus de 50 ans [qui] devront trouver un successeur dans les dix à quinze ans qui viennent* ». De même, comme l'a proposé le CJD, il serait opportun de favoriser la **formation des dirigeants**, en créant une incitation fiscale calquée sur le crédit d'impôt recherche. Un tel dispositif serait à même, lui aussi, d'encourager l'acquisition, par un repreneur, des savoir-faire indispensables.

### **C.— REMEDIER AUX PRINCIPAUX DYSFONCTIONNEMENTS DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES**

Il convient, à court terme également, de réserver un sort particulier à la question de la fonction publique. L'état des lieux a montré que la situation y était diffuse. Un certain nombre d'orientations se sont dégagées au long des auditions et des déplacements effectués sur le terrain par la mission, qui seraient susceptibles d'améliorer, dans des délais assez brefs, la situation existante, notamment dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière.

Aussi la mission souhaite-t-elle reprendre à son compte certaines propositions.

D'une part, la mission est favorable au **développement du dispositif de compte épargne-temps dans les trois fonctions publiques**.

Dans les collectivités territoriales, où un tel dispositif, contrairement à ce qui prévaut dans les fonctions publiques d'Etat et hospitalière, n'existe pas encore, la publication du décret relatif au **compte épargne-temps** est attendue impatientement. Pour l'employeur, serait ainsi rendue possible une gestion prévisionnelle du travail, une meilleure adaptation de celui-ci aux variations d'activité, ainsi qu'un assouplissement des conditions de départ anticipé des salariés en fin de carrière. Pour le salarié serait favorisé un report du temps de congés ou de repos rémunéré non utilisé, et ouverte la possibilité d'accomplir un projet personnel ainsi qu'une opportunité de cessation anticipée d'activité.

Sans doute ce décret est-il désormais sur le point d'être publié<sup>1</sup>.

Néanmoins, il importe d'aller plus loin encore. Comme cela se fait dans le secteur privé, il est possible d'imaginer que ce compte qui, à son terme, n'aurait pu être soldé du fait de l'administration, ou lorsque l'agent

---

<sup>1</sup> Ce décret a été approuvé à l'unanimité au conseil supérieur de la fonction publique territoriale en octobre 2003 et fait l'objet d'un avis positif de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat en janvier 2004 ; la procédure de contreseing est désormais engagée.

en décide ainsi, donne droit à une rémunération équivalente au nombre de jours comptabilisés et non soldés, ce qui équivaldrait à une **monétisation de ce compte**. Apparaît également souhaitable la possibilité de l'inclusion dans le compte tant des heures supplémentaires que des heures de récupération et, naturellement, des jours de RTT. Ce compte pourrait être payable sur cinq ans.

Ce dispositif existe dans le secteur privé, et **la mission se prononce pour que, désormais, ce projet, en préparation, puisse voir le jour.**

**Une telle réforme n'est actuellement pas envisagée, en raison de l'existence du principe de parité selon lequel les avantages des agents des collectivités locales doivent rester « dans les limites » de ceux dont bénéficient les agents de la fonction publique d'Etat. Mais précisément, la mission se prononce pour que soit favorisée l'apparition de ce mécanisme de monétisation également dans la fonction publique d'Etat ainsi que dans la fonction publique hospitalière.**

Plus généralement, tant pour le secteur privé que pour les fonctions publiques, la mission s'est interrogée sur l'opportunité d'assouplir les règles de compte épargne-temps, tant en ce qui concerne son alimentation que son utilisation, afin de permettre aux salariés d'améliorer leurs pensions de retraite, voire d'anticiper leur cessation d'activité<sup>1</sup>.

D'autre part, la création d'un « **projet de service** »<sup>2</sup> permettrait, en particulier – mais pas exclusivement – dans la fonction publique territoriale, d'accorder aux fonctionnaires des moments de liberté en cas de baisse d'activité, et de renforcer leur présence en cas de « pic » d'activité, par l'élaboration d'un planning plus souple, qui aurait une double vocation : améliorer la qualité du service public ; améliorer la vie quotidienne des fonctionnaires. Ainsi pourrait être réduit le nombre d'heures supplémentaires, accrues les interventions ponctuelles, et limités les recrutements de contractuels.

Concrètement, des équipes pourraient être constituées, en fonction de la spécificité des missions de service public : création d'équipes volantes polyvalentes par métiers (notamment dans les crèches, installations sportives, ou écoles), ou création d'équipes de week-end, effectives du vendredi au lundi.

---

<sup>1</sup> Une telle démarche répondrait aux analyses développées devant la mission par l'économiste Michel Godet ou le sociologue Jean Viard, sur la répartition des phases d'activité tout au long de la vie.

<sup>2</sup> Projet présenté à la mairie de Cannes lors du déplacement de la mission le 1<sup>er</sup> mars 2004.

Enfin, des possibilités de modulation nouvelles pourraient être ouvertes afin que, **sur les 1600 heures annuelles de chaque salarié, un montant de 160 heures reste inaffecté** : soit 1 440 heures affectées sur 12 mois et 160 heures sur l'année, à répartir par le chef de service, pour être réservées à des tâches particulières – ce qui, là encore, offrirait une souplesse plus importante.

**L'ensemble de ces mesures peut être mis en œuvre dans des délais assez brefs.** Ils constituent des moyens, à court terme, de remédier aux principales lacunes de la situation existante. Mais, avant la fin de la présente législature, d'autres voies doivent être impérativement explorées.

En effet, le projet de loi relatif au dialogue social va plus loin encore, en amorçant une redéfinition des rapports entre la loi et la négociation collective dans son exposé des motifs<sup>1</sup>. Le gouvernement s'y engage solennellement à renvoyer à la négociation collective toute réforme relative au droit du travail : il ne s'agit donc plus pour la loi d'entériner un accord préexistant, comme cela a pu être le cas trop fréquemment par le passé, mais de céder purement et simplement la place aux accords entre les partenaires sociaux.

Par ailleurs, dans ce même exposé des motifs, le gouvernement renvoie à la Commission nationale de la négociation collective le soin d'adopter une charte de méthode fixant les modalités de ce renvoi à la négociation collective interprofessionnelle.

---

<sup>1</sup> « Un changement de méthode est, par conséquent, nécessaire, dont le présent projet de loi est, en lui-même, l'illustration. Les partenaires sociaux ont majoritairement signé le 16 juillet 2001 une « Position commune » sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective. Ce document, ainsi que la concertation avec les partenaires sociaux qui s'en est suivie, constitue la base à partir de laquelle a été construit le présent projet.

Sans affecter les responsabilités du gouvernement et du Parlement, telles qu'elles sont définies par la Constitution, la présente loi doit être l'occasion tout à la fois d'affirmer et de montrer l'application concrète du principe, déjà institué au sein de l'Union européenne, selon lequel toute réforme substantielle modifiant l'équilibre des relations sociales doit être précédée d'une concertation effective avec les partenaires sociaux et, le cas échéant, d'une négociation entre ceux-ci.

A cet égard, le gouvernement prend l'engagement solennel de renvoyer à la négociation nationale interprofessionnelle toute réforme de nature législative relative au droit du travail. Par conséquent, il saisira officiellement les partenaires sociaux, avant l'élaboration de tout projet de loi portant réforme du droit du travail, afin de savoir s'ils souhaitent engager un processus de négociation sur le sujet évoqué par le gouvernement.

Le gouvernement proposera à la Commission nationale de la négociation collective d'adopter une charte de méthode fixant les modalités pratiques de ce renvoi à la négociation collective interprofessionnelle, et notamment les délais de réponse des partenaires sociaux »

Il importe toutefois désormais – par-delà ces résolutions – de **repenser de manière plus systématique le partage des compétences entre la loi et la négociation collective.**

## **II.— PREPARER L'AVENIR : REPENSER LE PARTAGE DES COMPETENCES ENTRE LA LOI ET LA NEGOCIATION COLLECTIVE, AFIN DE RENVOYER LA QUESTION DE LA DUREE DU TRAVAIL A LA COMPETENCE DES PARTENAIRES SOCIAUX**

Il existe aujourd'hui une forme de consensus pour considérer la nécessité de repenser la relation entre la loi et la négociation collective. Depuis la Position commune du 16 juillet 2001 signée par tous les syndicats, à l'exception de la CGT, tant certains travaux juridiques que plusieurs rapports récents ont abordé cette question. Le point de savoir comment l'appliquer, en pratique, au domaine du droit du travail, est fondamental. C'est là que revêt une pertinence toute particulière la question de la définition de la durée du travail. Matière aujourd'hui régie par la loi, elle pourrait demain revenir à la négociation collective.

### **A.— REPENSER LE PARTAGE DES COMPETENCES ENTRE LA LOI ET LA NEGOCIATION COLLECTIVE**

Ce thème n'est pas nouveau, puisqu'il est présent dans la Position commune signée par les syndicats le 16 juillet 2001, et se trouve depuis régulièrement repris par certains professeurs de droit du travail, notamment par MM. Jacques Barthélémy et Philippe Langlois, entendus par la mission, ou dans des rapports récents, tels le rapport rendu en 2001 par la commission présidée par M. Henri Rouilleault, ou le rapport de Virville de 2004. L'attention de la mission a été, par ailleurs, très directement appelée sur cette question.

#### **1.— La Position commune du 16 juillet 2001 sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective**

Le point III de la Position commune du 16 juillet 2001 est intitulé : « *Créer une dynamique de complémentarité entre le rôle de la loi et celui de la négociation collective* ».

Pour ses signataires, cet objectif doit être atteint par un triple moyen.

D'une part, la Position commune propose l'élargissement du « *champ d'action* » de la négociation collective dans le respect de la loi.

Cela passe par une clarification des « *domaines respectifs de compétences et de responsabilité de l'Etat et des interlocuteurs sociaux* », ce qui implique une triple définition :

1. Définition du « **domaine du législateur** », défini comme le domaine où le législateur fixe « *les principes généraux destinés, d'une part, à garantir le respect des traités internationaux ratifiés par la France et, d'autre part, à déterminer les règles relevant de l'intérêt général de la nation tels que par exemple les durées maximales du travail, l'âge minimum d'accès au travail, la durée du repos hebdomadaire, le droit aux congés payés, le droit à la représentation collective, l'exercice de la liberté syndicale, le droit de grève, la protection de la maternité, etc... Ces principes généraux devraient se voir conférer une valeur d'ordre public social<sup>1</sup>* ».

2. Définition du « **domaine partagé du législatif et du réglementaire (...)** et des **interlocuteurs sociaux** », qui recouvre « *les modalités d'application des principes généraux fixés par la loi* ». Ces modalités seraient négociées, au niveau approprié, par les interlocuteurs sociaux, cependant qu'un texte législatif ou réglementaire aurait, dans tous les cas, été adopté pour être appliqué en cas d'échec des négociations.

3. Définition du « **domaine des interlocuteurs sociaux, pour l'amélioration des dispositions d'ordre public social relatif et la création de droits nouveaux** ».

D'autre part, une fois ce partage des compétences effectué, la Position commune prévoit l'établissement d'un mécanisme de contrôle, « *dispositif garantissant que le contenu des accords n'enfreint pas l'ordre public social* ».

La création d'une instance indépendante des parties (pouvoir exécutif, législatif et interlocuteurs sociaux) semble, dans cette perspective, nécessaire. Cette instance aurait vocation également à s'assurer du respect de l'équilibre des accords, et du respect du partage des champs de compétence respectifs, mais, en aucun cas, de l'appréciation de l'opportunité des accords, « *de la seule responsabilité des partenaires sociaux* ».

---

<sup>1</sup> On peut considérer qu'il y a équivalence entre ordre public social et principe de faveur, en application desquels la norme inférieure doit impérativement se révéler plus favorable au salarié que la norme supérieure. Du reste, le principe de faveur appliqué aux relations entre la loi et la convention collective est défini à l'article L. 132-4 du code du travail, selon lequel : « *La convention et l'accord collectif de travail peuvent comporter des dispositions plus favorables aux salariés que celles des lois et règlements en vigueur. Ils ne peuvent déroger aux dispositions d'ordre public de ces lois et règlements* ».

Enfin, la Position commune propose que, dans leur champ de compétence, les interlocuteurs sociaux puissent prendre, au niveau national interprofessionnel, le « *relais d'une initiative des pouvoirs publics* », ou même des initiatives propres dans un domaine nécessitant des modifications législatives.

Pratiquement, cette intervention pourrait prendre la forme d'une saisine des interlocuteurs sociaux par les pouvoirs publics préalablement à toute initiative législative, leur laissant la possibilité de traiter ce thème par voie de négociation. La loi n'interviendrait effectivement qu'en cas d'échec de la négociation, ou de refus des partenaires sociaux de traiter le thème dans un délai déterminé. En revanche, en cas d'accord, le législateur serait tenu de le reprendre.

**Dès 2001 se trouvent donc formalisés à la fois l'idée d'un partage des compétences entre la loi et la négociation collective d'une part, d'une instance permettant de garantir le partage de l'autre, d'un mécanisme de collaboration entre la loi et la négociation collective enfin.**

## **2.— L'apport des travaux juridiques récents**

L'idée d'un nouveau partage entre la loi et la négociation collective est reprise régulièrement par un certain nombre de professeurs de droit.

*Le professeur Jacques Barthélémy propose de rendre le règlement supplétif de l'accord interprofessionnel.*

M. Jacques Barthélémy<sup>1</sup> s'est largement fait l'écho de ces préoccupations dans ses différents travaux, s'interrogeant sur la possibilité de « *rendre le règlement supplétif de l'accord qui créerait alors la norme de droit commun, décret ou arrêté n'intervenant qu'à défaut* », étant entendu que « *la généralisation d'une telle règle suppose toutefois que le législateur limite ses ambitions aux seuls principes généraux du droit (auxquels on ne pourrait alors déroger)* ». C'est l'accord interprofessionnel qui en sortirait renforcé, « *acquérant, grâce à l'agrément remplaçant l'extension et l'élargissement, le même champ que la loi et interdisant au pouvoir réglementaire d'intervenir pendant le temps de sa négociation* ». Ces thèses ont été largement reprises par le rapport rendu par la commission présidée par M. Henri Rouilleault, en 2001.

---

<sup>1</sup> Jacques Barthélémy, « Droit de la durée du travail : la tendance à la contractualisation », Droit social (n°1, janvier 2003).

*Le rapport Rouilleault de 2001 propose une systématisation de la théorie des « décrets supplétifs ».*

Ce rapport<sup>1</sup> consacrait, en particulier, un chapitre XII intitulé « *Reconsidérer l'architecture du droit du temps de travail et du droit de la négociation collective* » à la question de la redéfinition d'un partage entre la loi et la négociation collective, par le raisonnement suivant.

Le caractère collectif de la négociation étant censé garantir l'égalité des parties, une loi protectrice n'est plus nécessaire. Tant la loi que la négociation collective peuvent contribuer à renforcer l'ordre public absolu<sup>2</sup>.

Dans ce cadre, la loi doit alors « *se borner à édicter des règles publiques d'intérêt général sans s'immiscer dans les relations entre employeurs et salariés autrement qu'en garantissant l'équilibre de la négociation* ». C'est l'idée, présente tant dans la Position commune de 2001 que dans des travaux juridiques, selon laquelle il revient à la loi le seul soin d'édicter des principes généraux. Elle garantit ainsi l'ordre public de protection.

Mais la négociation collective y concourt également, à sa manière. Il y a moins en effet *partage matériel* des tâches, comme dans le premier volet de la Position commune de 2001, qu'un *partage fonctionnel* de celles-ci, comme dans le dernier volet de la Position commune : aux conventions et accords collectifs, il revient en effet de « *définir les conditions d'application de ces principes, c'est-à-dire avoir une fonction réglementaire, dans la mesure où la loi le prévoirait elle-même* ». Autrement dit, la tâche qui revient à la négociation collective est celle d'assumer une fonction réglementaire : « *Les décrets d'application de la loi seraient alors considérés comme supplétifs* »<sup>3</sup>.

Lors de son audition, M. Henri Rouilleault a insisté sur ces relations « *entre la loi et la négociation de branche* ». Or « *le diagnostic de*

---

<sup>1</sup> Rapport de la commission présidée par M. Henri Rouilleault, « *Réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation* », Commissariat général du Plan (juin 2001).

<sup>2</sup> Celui-ci pouvant être défini comme l'ensemble des règles fondamentales devant en toute circonstance être respectées en matière sociale, car elles touchent à des questions essentielles telles la protection de la santé ou de la sécurité. Les juristes le rattachent à l'article 6 du code civil, selon lequel « *on ne peut déroger par des conventions particulières aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs* ». L'article L. 132-4 du code du travail rappelle que les conventions collectives ne peuvent, en principe, déroger « *aux dispositions d'ordre public de ces lois et règlements* » (voir Jean-Claude Javillier, « *Droit du travail* », LGDJ 1999).

<sup>3</sup> Rapport de la commission présidée par M. Henri Rouilleault, op. cit.

*la commission en l'espèce était que nous [devions] faire face à la fois à trop de lois et trop de dérogations », la pratique des dérogations ayant été introduite par l'ordonnance de 1982<sup>1</sup> et, naturellement, renforcée avec l'adoption des lois Aubry. Il a repris expressément l'une des propositions du rapport, celle des « décrets supplétifs » : « Cela consisterait à **recentrer la partie législative du code du travail sur les questions essentielles relatives aux grands principes et aux principales mesures d'ordre public social – SMIC, durée du travail. Les autres questions relèveraient prioritairement de la négociation de branche ou, à défaut, de décrets supplétifs qui seraient alors intégrés en seconde partie du code du travail** ».*

En effet, ces principes posés, encore convient-il de définir, de manière pratique, dans le champ du droit de la durée du travail, les matières relevant de la loi, et celles ressortissant à la compétence de la négociation collective.

*Le rapport Langlois de 2004 suggère une détermination de blocs de compétence au cas par cas.*

Lors de son audition<sup>2</sup>, le professeur Philippe Langlois est lui aussi revenu sur la question du partage entre la loi et la négociation collective, en centrant son propos sur la question sur la durée du travail.

L'introduction du rapport qu'il a établi en janvier 2004 pour le compte de l'Institut de l'entreprise<sup>3</sup> donne le ton : « *Il faut revenir à l'art classique de légiférer : **le législateur ne doit pas vouloir tout régir, et doit surtout s'abstenir de toute législation contingente. Il devrait s'en tenir aux grands principes, et laisser le détail aux partenaires sociaux, voire à la jurisprudence*** ». Il ajoute, expressément : « *La définition légale du travail effectif ou du temps de pause illustre ces errements (...)* ».

Selon le professeur Langlois, le partage entre la loi et la négociation pourrait s'appuyer sur trois catégories de prescriptions en droit de la durée du travail.

---

<sup>1</sup> Il convient de rappeler que c'est une ordonnance de 1982 relative à la durée du travail qui a donné naissance à l'ordre public dérogatoire, ou ordre public supplétif : l'ordonnance donnait en effet compétence à « *une convention ou un accord collectif étendu* » pour négocier un « *contingent d'un volume supérieur ou inférieur* » d'heures supplémentaires, donc dérogatoire au contingent légal de 130 heures (article 7 de l'ordonnance n° 82-41 du 16 janvier 1982 relative à la durée du travail et aux congés payés).

<sup>2</sup> Audition du 4 mars 2004.

<sup>3</sup> Philippe Langlois, « *La simplification du droit du travail* », Institut de l'entreprise (janvier 2004).

D'une part, des **prescriptions ressortissant à la compétence législative** : à savoir celles qui concernent **la santé et la sécurité des travailleurs**. Il s'agit, par exemple, des règles relatives aux durées maximales du temps de travail<sup>1</sup>. Au reste, ces règles relèvent par ailleurs de la compétence communautaire, et doivent donc, à ce titre, être transposées dans le droit interne par la loi.

D'autre part, **certaines règles ne ressortent pas à la compétence législative, qui n'est pas « naturelle »** : il s'agit des règles liées à la durée « normale » du travail, ou à la quantité de travail, ou encore aux rémunérations ainsi qu'à l'organisation du temps de travail<sup>2</sup> : « *c'est une matière dans laquelle le législateur interfère avec la négociation collective et contraint les négociateurs à prendre des dispositions qui ne correspondent pas au rapport de force entre les parties à la négociation* ».

Enfin, certaines règles sont soumises à un **régime qui doit être nuancé, comme celles relatives à la question du repos**. Ainsi, le repos dominical relève de la loi, cependant que les congés payés relèvent de la négociation collective : « *on voit bien que le sujet est complexe (...). La réflexion doit être beaucoup plus nuancée* ».

Le professeur Langlois se place donc du côté des tenants d'une répartition matérielle des domaines entre la loi et la négociation collective. Néanmoins, le partage ne peut, selon lui, être rigide, et la détermination de blocs fixes semble délicate. C'est plutôt au cas par cas qu'il incomberait au législateur de se dessaisir d'une partie de ses compétences : « *Pour avoir beaucoup réfléchi à la question, je crois que l'on n'arrivera pas à des blocs bien délimités. En revanche, le législateur doit avoir en permanence en tête l'idée de l'existence de ces deux blocs* ».

S'agissant du choix du niveau de négociation collective, M. Philippe Langlois a exprimé une préférence pour la convention collective de branche, qui serait susceptible de déroger à la loi, ne serait-ce que, dans un premier temps, à titre expérimental. La négociation de branche

---

<sup>1</sup> Dans son rapport, Philippe Langlois précise les textes dont il s'agit, à savoir, notamment : l'article L. 220-1 du code du travail (repos quotidien) ; l'article L. 220-2 (temps de pause) ; l'article L. 212-7 (durées maximales du travail) ; les articles L. 212-13 et L. 212-14 (jeunes travailleurs) ; les articles L. 213-1 à L. 213-10 (travail de nuit).

<sup>2</sup> Il s'agit notamment des règles figurant aujourd'hui aux articles L. 212-1 et L. 212-2 du code du travail (durée normale du travail), L. 212-2 (organisation de la durée du travail), L. 212-4 bis (astreintes), L. 212-4-1 (régime des horaires individualisés), L. 212-4-12 (travail intermittent), L. 212-7 (heures supplémentaires, sauf les dispositions relatives aux maxima), L. 212-7-1 (régime des cycles), L. 212-8 (régimes de modulation), L. 212-8-5 (lissage des rémunérations), L. 212-9 (réduction de la durée du travail en jours), ainsi que les dispositions relatives aux cadres.

serait à même de généraliser les rapports de force, de sorte que des avancées puissent ensuite intervenir dans les petites entreprises également.

Pour autant, **la négociation d'entreprise ne doit pas être systématiquement absente : il ne s'agit pas, en effet, d'imposer dans tous les cas aux entreprises ce qui a été décidé dans la branche.** Bref, il convient d'accepter la coexistence des négociations de branche et des négociations d'entreprise.

Tout récemment encore, le rapport rendu par la commission présidée par M. de Virville est allé dans le même sens – venant ainsi alimenter le consensus actuel.

### **3.— L'établissement d'un « pacte de négociation » (rapport de Virville, 2004)**

Le rapport remis par M. de Virville au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité le 15 janvier 2004 revient sur cette question de l'organisation « *dans la durée [des] interventions respectives de la négociation et de la loi* ». Le rapport propose que soit conclu à cet effet un « *pacte clair* » ayant un triple objectif :

– « *élargir, sous le contrôle du Parlement, le champ de la négociation* » ;

– « *articuler de façon dynamique l'intervention du législateur et des partenaires sociaux* » ;

– « *établir de façon indiscutable la légitimité des acteurs de la négociation* ».

Les moyens d'atteindre ces objectifs sont les suivants.

D'une part, **l'établissement d'un « pacte de négociation » par le ministre du travail.** Ce pacte fixerait « *les conditions dans lesquelles la négociation collective serait appelée à se saisir de tel ou tel domaine déterminé du droit du travail* » et indiquerait « *notamment les règles intangibles, devant garder leur caractère impératif et à l'inverse, celles qui pourraient être réexaminées par la négociation collective* ». On retrouve bien ici une répartition matérielle des tâches entre la loi et la négociation.

Pratiquement, ce pacte serait écrit dans un projet de loi.

Ainsi, un domaine de compétence beaucoup plus important que son domaine de compétence actuel serait garanti à la négociation collective.

Mais d'autre part, cette nouvelle répartition pouvant engendrer une forme d'insécurité juridique, le rapport de M. de Virville prévoit des **moyens pour assurer la pérennité d'accords déjà existants**. C'est ainsi qu'il propose, notamment, d'« *insérer dans le code du travail une disposition législative générale prévoyant qu'à défaut de mention contraire dans la loi, les accords préexistants valablement conclus restent valides durant un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur d'une loi nouvelle* ».

Plus récemment encore, en mars 2004, le Mouvement des entreprises de France a repris, dans un document de commentaire et d'approfondissement du rapport de Virville, la nécessité de la mise en œuvre d'un principe ainsi défini : « *Transposer la deuxième partie de la Position commune relative à la place respective de la loi et de la négociation collective, et simultanément moderniser les règles légales applicables à titre subsidiaire en l'absence d'accord collectif* »<sup>1</sup>.

**La mission souhaite donc que soit engagée une réflexion sur la manière dont, à moyen terme, pourrait être repensé le partage des compétences entre la loi et la négociation collective, de sorte qu'il revienne à la législation de définir certains principes fondamentaux du droit du travail, et que soit laissée, en toutes les autres matières, la possibilité à la négociation collective d'établir la règle de droit.**

**Cette réflexion, on le verra, devrait déboucher sur l'adoption d'une loi permettant de fixer ce nouveau partage, à un horizon déterminé, qui pourrait être fixé à 36 mois, terme de la présente législature.**

**Mais si l'idée générale d'une restriction du domaine de la loi semble acquise et doit être promue, en dépit des divergences d'appréciation sur la question de l'articulation entre la loi et la négociation<sup>2</sup>, encore reste-t-il à préciser quelles conséquences il en résulterait sur la durée légale du travail.**

---

<sup>1</sup> « Moderniser le code du travail ; les 44 propositions du MEDEF » (4 mars 2004).

<sup>2</sup> Domaine partagé avec autonomie matérielle de la négociation, ou seule fonction d'application par la négociation ? La nuance n'est pas toujours aisée à faire – on retrouve ici, d'une certaine façon, la discussion doctrinale qui, au début de la V<sup>ème</sup> République, opposait les tenants du règlement d'application et ceux défendant l'existence d'un règlement autonome.

## **B.— A TERME, RENVOYER LA DUREE DU TRAVAIL A LA NEGOCIATION COLLECTIVE**

L'existence de la durée légale du travail est en question. Plus précisément, c'est sur le lien qui existe entre durée du travail et loi qu'il convient de s'arrêter. Dans un premier temps, il importe de s'interroger sur ce que recouvre la définition de la durée légale du travail, avant de s'arrêter sur l'évolution de cette notion de durée légale du travail dans le temps, ainsi que sur les règles qui régissent les mêmes questions à l'étranger. Ainsi peut être mise en perspective la question de la légitimité de la notion de durée légale du travail.

### **1.— La définition de la durée légale du travail : l'article L. 212-1 du code du travail**

La définition par la loi de la durée du travail résulte aujourd'hui du premier alinéa de l'article L. 212-1 du code du travail, qui dispose : « *Dans les établissements ou professions mentionnés à l'article L. 200-1, ainsi que dans les établissements artisanaux et coopératifs et leurs dépendances, la durée légale du travail effectif des salariés est fixée à trente-cinq heures par semaine* ».

Cette définition revêt une certaine ambivalence, car elle renvoie en fait à une double réalité.

D'une part, elle désigne la durée du travail effectif des salariés. Or, ainsi qu'il résulte des développements précédents, l'effectivité du travail est une notion difficile à cerner : un certain nombre de « zones grises », pour reprendre l'expression figurant, entre autres, dans le rapport de la commission présidée par M. Henri Rouilleault, existent : pauses, habillage, astreintes, etc...

Aussi la pratique a-t-elle retenu la notion **d'horaire collectif affiché** par l'entreprise. L'entreprise, libre, depuis la loi Aubry II, de procéder à une redéfinition du temps de travail, en modifiant, si elle le souhaite, le mode de décompte de son temps de travail, en déduit un horaire collectif qui correspond à une certaine effectivité du temps travaillé, avec toute l'incertitude qui affecte cette notion.

D'autre part, l'article L. 212-1 du code du travail mentionne le terme : « **légal** », qui pourrait paraître redondant : dès lors qu'elle est inscrite dans la loi, la durée en devient, au sens formel, légale.

Là encore, le recours à la pratique permet d'éclairer cette notion. Car évoquer la durée « **légale** » du travail ne consiste pas en ce simple renvoi à la définition formelle de la durée du travail. Parler de « **durée**

légale », c'est très précisément dire que le franchissement par l'entreprise du seuil ainsi déterminé aura un certain nombre de conséquences ; à partir d'une certaine heure, l'heure de travail devient heure supplémentaire, et relève d'un régime différent des heures que l'on peut dire « légales » :

– passé un certain nombre (fixé par un **contingent**), l'existence même de ces heures est en question, puisque le recours aux heures supplémentaires est alors dépendant de l'autorisation de l'inspecteur du travail ;

– elles sont soumises à un **mode de rémunération** qui leur est propre ;

– elles engendrent, sous certaines conditions, la prise d'un **repos compensateur**.

A l'inverse, en dessous du seuil que représente la durée légale, le salarié se trouve dans une situation de chômage partiel, régie elle aussi par des règles spécifiques.

Il convient de noter que ce seuil emporte d'autres conséquences encore : c'est par référence à la durée hebdomadaire de 35 heures qu'a été fixée la durée de 1 600 heures pour l'annualisation du temps de travail, ou encore que se déduit la définition du temps partiel.

C'est dans ces considérations que réside **l'intérêt pratique de l'existence d'une durée légale du travail**.

Comme le résume le professeur de droit Antoine Jeammaud, « *la durée légale du travail tend davantage à limiter le temps passé au travail à travers certains mécanismes juridiques dans lesquels elle intervient comme une sorte de référence quantitative, qu'elle ne fixe ce temps. Elle ne constitue en effet ni un maximum de temps d'astreinte au travail, ni un minimum de temps d'occupation exigible par les salariés* »<sup>1</sup>.

**La question qui se pose aujourd'hui est donc celle de la nécessité de faire figurer dans la loi les règles relatives, notamment, aux heures supplémentaires, à leur définition, au mode de rémunération qui les régit, au repos compensateur auxquelles elles donnent droit.**

---

<sup>1</sup> Antoine Jeammaud, « *La notion de durée légale du travail* », Droit social (1981.441), cité par Michel Miné, « *Droit du temps de travail* », LGDJ (2004).

## 2.— L'origine de cette définition de la durée légale

L'ambiguïté de la définition légale de la durée du travail ne peut faire oublier la raison d'être, fondamentale, de la consécration législative de la durée du travail. Il est inutile de revenir sur ce qui constitue le cœur du droit du travail, que les professeurs de droit ont appelé l'« *ordre public absolu* », substrat du droit du travail qui regroupe les règles auxquelles il ne saurait être question de porter atteinte, dans la mesure où elles constituent des remparts contre d'éventuels abus mettant en danger la santé ou la sécurité des salariés.

Domaine de la loi juridiquement – la Constitution l'impose en effet, en posant dans son article 34 que la loi détermine les « *principes fondamentaux (...) du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale* » – comme historiquement : faut-il rappeler que la première loi du travail en France, à la suite du célèbre rapport du docteur Villermé, est celle du 22 mars 1841 réglementant le temps de travail des enfants ? Parce que la définition du temps travaillé – et donc, par déduction, celle du temps libre – concerne l'essentiel de la vie, et n'est pas sans lien avec la santé et la vie familiale, elle doit relever de l'intouchable. Il y aurait alors un premier paradoxe à vouloir écarter de la loi la définition du temps de travail.

Mais ce premier paradoxe, à bien y regarder, n'est qu'apparent. En effet, **la durée légale du travail est, ainsi qu'on l'a vu, un seuil de déclenchement. Ce qui relève de l'ordre public absolu, ce sont les règles relatives aux durées maximales, ou aux repos**, ainsi que l'a précisé M. Philippe Langlois lors de son audition. Il en va très différemment des règles relatives au régime des heures supplémentaires ou au repos compensateur, de même qu'à celles qui régissent le chômage partiel.

Il est de plus éclairant de revenir aux termes mêmes des premières lois sur la durée hebdomadaire du travail. La loi du 21 juin 1936<sup>1</sup> procédait à une rédaction de ce qui était alors l'article 6 du code du travail : « (...) la durée du **travail effectif** des ouvriers et employés de l'un et l'autre sexe et de tout âge ne peut excéder quarante heures par semaine ». La référence à une durée « légale » était donc absente de cette première loi. Quant à la loi du 25 février 1946 relative à la rémunération des heures supplémentaires, celle-ci dispose que « les heures supplémentaires effectuées au-delà d'une **durée normale** de travail de 40 heures par semaine (...) donneront lieu à une majoration de salaire (...) ». Ici, le mot « effectif » n'apparaît pas. Cela permet de **relativiser la présence, dans le code actuel, de l'un et l'autre de ces termes.**

---

<sup>1</sup> Loi instituant la semaine de quarante heures dans les établissements industriels et commerciaux et fixant la durée du travail dans les mines souterraines.

Ce faisant, un second paradoxe n'a pas manqué d'apparaître. L'encouragement à la négociation équivalait à un renforcement du développement de l'ordre public dérogatoire, que l'on peut dire aussi supplétif, qui avait vu le jour avec les lois Auroux de 1982, bien plus qu'à celui de l'ordre public social ou de ce qui était considéré comme le principe de faveur. Autrement dit, **par la négociation est favorisé ce qui ne représente pas toujours une meilleure protection du salarié au travail.** La protection du salarié est donc parfois amoindrie au profit de celle de l'employeur : l'annualisation en constitue un exemple, qui favorise l'organisation et la situation financière de l'entreprise. **Dans d'autres cas, l'affaiblissement de la protection du salarié considéré individuellement se fait au profit de l'ensemble des salariés,** y compris ceux qui sont en recherche d'emploi – l'intérêt collectif prime alors l'intérêt strictement individuel : par exemple, l'imposition du repos compensateur dans les lois Aubry empêche le salarié de travailler plus pour gagner plus, mais était censée, dans son principe, favoriser la situation de l'emploi<sup>1</sup>. Ainsi que le résume bien le rapport de la commission Rouilleault, *« la substitution d'une « négociation donnant-donnant » à une « négociation d'avantages », en matière de temps de travail, déplace ainsi le « curseur » sur un axe « pouvoir du chef d'entreprise »/ « négociation collective » ; mais dans quel sens ? (...) De la même façon, le rôle respectif de la négociation collective et du contrat individuel est amené à changer avec l'individualisation et la contractualisation des temps de travail (...) ».*

M. Jacques Barthélémy est revenu sur cette question en des termes voisins lors de son audition : *« Dès lors qu'existe une capacité pour l'accord collectif de déroger à la loi en ce qui concerne les aspects qualitatifs de la durée du travail, il y a indiscutablement un ferment de conciliation plus fine entre économie et droit, donc entre aspirations sociales des salariés et objectifs économiques des employeurs. (...) Il ne s'agit plus de créer des couches d'avantages supplémentaires rendues possibles par les gains de productivité, mais de trouver, à l'intérieur même du droit du travail, les moyens de dégager ces gains de productivité »<sup>2</sup>.*

Ce second paradoxe était bien réel dans les dispositifs tels qu'ils avaient été pensés par les concepteurs des lois Aubry. Mais il en va très différemment dès lors qu'il est décidé de laisser le soin aux partenaires sociaux, représentants du patronat comme des syndicats, de décider eux-mêmes du niveau adéquat de protection, car la norme ainsi créée correspond alors à un véritable consensus.

---

<sup>1</sup> Pour reprendre l'expression du professeur de droit Jean-Emmanuel Rey : *« c'est le monde à l'envers ! »*, *« Droit du travail, droit vivant »*, Editions Liaisons (2003).

<sup>2</sup> Audition du 22 janvier 2004.

Or il est frappant de constater qu'aujourd'hui, en particulier depuis l'adoption de la loi Fillon du 17 janvier 2003, de nombreuses questions dont on a vu qu'elles ne constituent que l' « autre face » de la durée légale du travail, sont d'ores et déjà confiées aux partenaires sociaux, qu'il s'agisse de l'établissement du contingent d'heures supplémentaires à prendre en compte pour le calcul du repos compensateur obligatoire, ou du taux de majoration des heures supplémentaires.

Dès lors, extraire de la loi la durée du travail ne constituerait qu'un pas de plus dans une voie déjà bien engagée. Cela se justifie d'autant plus que l'étude des pratiques des pays étrangers, tout particulièrement des pays européens, conduit, elle aussi, à considérer la position française comme une exception regrettable.

### **3.— L'étonnante exception française en matière de durée légale du travail**

La France est en effet le seul pays d'Europe où a été imposée une durée hebdomadaire légale uniforme. La considération de la situation de certains autres pays étrangers est assez éloquente.

En Allemagne, il n'existe qu'une loi relative aux durées maximales du travail, ainsi qu'au repos ou au travail de nuit. En revanche, s'agissant des heures supplémentaires, ce sont les conventions collectives, accords d'entreprise ou contrats de travail individuels qui prévoient tant la possibilité pour l'employeur de recourir aux heures supplémentaires, que les modalités de rémunération ou d'octroi du repos compensateur.

Au Royaume-Uni, il n'en va pas autrement. Un décret y a limité, en application de la directive européenne de 1993, le temps de travail hebdomadaire à 48 heures en moyenne sur 17 semaines, et a prévu des prescriptions en matière de repos journalier et hebdomadaire, ainsi que de travail de nuit. Mais le régime des heures supplémentaires, quant à lui, relève de la voie conventionnelle.

Plus encore, au Royaume-Uni, même les durées maximales peuvent être, sous certaines conditions, dépassées, puisqu'à l'occasion de la transposition de la directive européenne sur le temps de travail, le gouvernement britannique a obtenu l'octroi pour tout salarié d'une clause d'« *opt out* » lui permettant, sous certaines conditions, de travailler plus de 48 heures par semaine.

En Espagne également, aux termes de l'article 34 du statut des travailleurs, la durée du travail est fixée par les conventions collectives ou les contrats de travail – même s'il y est, également, précisé qu'elle ne peut excéder 40 heures par semaine, calculée en moyenne sur un an<sup>1</sup>.

#### 4.— Renvoyer la durée du travail à la négociation collective

En accordant son attention à cette proposition, M. Philippe Langlois a rejoint certaines autres personnalités entendues par la mission. Selon lui, néanmoins, un « *délai de cinq à six ans* » est nécessaire avant de savoir, en fonction des développements des négociations de branche, s'il est vraiment possible ou non de restreindre la législation en la matière. Pour lui, « *dans un premier temps, il pourrait y avoir une durée du travail normale fixée par le législateur, mais il y aurait possibilité d'y déroger par des négociations collectives de branche, ce qui permettrait d'acclimater ce thème dans les branches* »<sup>2</sup>.

Une telle proposition a également recueilli l'assentiment de M. Bernard Brunhes, président du conseil de surveillance de Bernard Brunhes Consultants, qui a invoqué la nécessité de créer de la « *souplesse* », ajoutant : « *Dès lors, faut-il supprimer la durée légale ? Si le MEDEF, ou les branches, et les cinq syndicats sont prêts à se mettre d'accord sur des durées conventionnelles négociées, il faut le faire ! S'ils ne sont pas prêts à se mettre d'accord, alors il ne faut pas le faire* »<sup>3</sup>.

Un premier pas pourrait être franchi immédiatement. C'est ce qui résulte de l'audition de M. Ernest-Antoine Seillière par la mission<sup>4</sup>. Dans un premier temps, celui-ci est revenu sur la nécessité de principe de distinguer entre domaine de la loi et domaine de la négociation collective, en prenant appui tant sur les dispositions de l'article 34 de la Constitution, qui confie à la loi le soin de fixer les principes fondamentaux du droit du travail, que sur la Position commune du 16 juillet 2001 ou des comparaisons internationales. Dans un deuxième temps, il en a tiré la conséquence dans le domaine du droit du temps de travail, en proposant que, par-delà l'inscription dans la loi des règles relatives aux maxima résultant par ailleurs du droit communautaire, il importait de laisser à la négociation collective la possibilité de fixer le régime des heures supplémentaires, à commencer par leur seuil de déclenchement.

---

<sup>1</sup> Les quelques exemples cités n'ont que valeur illustrative. Une étude détaillée de la situation du temps de travail des pays européens vient d'être réalisée par M. Edouard Landrain, rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> Audition du 4 mars 2004.

<sup>3</sup> Audition du 17 décembre 2003.

<sup>4</sup> Audition du 15 janvier 2004.

Ces propositions rejoignent les préoccupations de la mission. Celle-ci propose de procéder en deux temps :

– il serait possible, préalable nécessaire au développement de la négociation collective, de **modifier le premier alinéa de l'article L. 212-1 du code du travail**, pour prévoir que : « *En l'absence d'accord collectif fixant un seuil différent, le seuil de déclenchement des heures supplémentaires est fixé à 35 heures.* ». Cette disposition vaudrait, à titre expérimental, **pour une durée donnée, qui pourrait être fixée à 36 mois** ;

– parallèlement, il reviendrait, comme on l'a indiqué précédemment, aux partenaires sociaux de déterminer **une répartition nouvelle des compétences entre la loi et la négociation collective**, qui serait entérinée par le législateur.

S'agissant de la question de la durée du travail, la mission se prononce, conformément au souhait exprimé tant par la Position commune que par les diverses études évoquées, pour que celle-ci, au terme du partage élaboré, ressorte à la compétence de la négociation collective, à l'exception de ce qui concerne la définition des durées maximales du travail.

A l'issue de ce délai, **le nouveau partage deviendrait donc la règle qui se substituerait au dispositif transitoire de dérogation conventionnelle à la durée légale du travail.**

Ainsi la négociation collective se verrait-elle investie de responsabilités nouvelles. Dès lors, il convient de s'assurer tant de la représentativité que de la responsabilité des partenaires sociaux, et d'accroître la place du dialogue social dans l'entreprise.

### **III.— PARALLELEMENT A L'ENSEMBLE DE CES CHANGEMENTS, FACILITER LE DEVELOPPEMENT DU DIALOGUE SOCIAL DANS L'ENTREPRISE**

Une chose est de multiplier les occasions de mise en œuvre du dialogue social dans l'entreprise, une autre est de créer les conditions de ce dialogue. **Une étude récente**<sup>1</sup>, faisant référence à la signature des accords Aubry I, analyse l'« *expérimentation à grande échelle de ce qui pourrait être le « droit négocié d'entreprise* » ». Mais elle **relève une asymétrie du pouvoir de négociation entre employeurs et salariés, à l'avantage des**

---

<sup>1</sup> Hervé Defelvard, Martine Lurol, Evelyne Polzhuber, « *Le droit négocié de l'entreprise : force ou faiblesse ?* », Quatre pages du Centre d'études de l'emploi (janvier 2004).

**premiers, laissant « conjecturer des accords à deux vitesses, très fortement déséquilibrés au détriment des personnels des petites entreprises ».** Au terme de cette étude, trois voies semblent ouvertes pour l'évolution du droit négocié d'entreprise : *« une configuration héritée reproduisant la négociation de nature conflictuelle et non coopérative ; une configuration émergente, introduisant une négociation de nature plus coopérative ; enfin, une configuration associée à un droit unilatéral de l'employeur produit par une pseudo-négociation ».* Il importe aujourd'hui de favoriser, autant qu'il est possible, le deuxième type de négociation, de nature *« coopérative ».*

Sans doute, dans ce but, un certain nombre de garanties doivent-elles être accordées aux chefs d'entreprises. Mais, plus encore, il convient de faire en sorte que **l'ensemble des interlocuteurs présents dans l'entreprise soit suffisamment représentatif et responsable.**

#### **A.— LE RENFORCEMENT DE LA REPRESENTATIVITE DES PARTENAIRES SOCIAUX**

Ainsi que le note le rapport de Virville, *« la négociation collective ne peut espérer jouer à l'avenir un rôle de premier plan dans la production normative que si les acteurs bénéficient d'une légitimité, et donc d'une représentativité, incontestable ».*

A cet égard, un certain nombre de propositions ont été faites par M. Sylvain Breuzard, président du Centre des jeunes dirigeants d'entreprises, lors de son audition par la mission<sup>1</sup>.

Il a, notamment, déploré l'existence de multiples effets de seuils qui régissent l'organisation syndicale dans l'entreprise. Il a suggéré une harmonisation de la situation française et de la situation américaine, de sorte qu'il n'y ait en France que **trois types de tailles d'entreprises** retenus pour l'ensemble de la législation : **moins de 10 salariés, de 10 à 249 salariés, et plus de 249 salariés.**

Par ailleurs, pour favoriser la négociation dans les entreprises de 10 à 249 salariés, il importerait de **réunir, dans ces entreprises, délégués du personnel, membres du comité d'entreprise et délégués syndicaux en une seule structure, le conseil d'entreprise, structure qui serait à même de conclure des accords dans l'entreprise.** Ainsi l'ensemble des négociations ne reposerait pas sur une même personne, et le dialogue social en serait favorisé.

---

<sup>1</sup> Audition du 4 mars 2004.

Cette réforme a certes été initiée par le Centre des jeunes dirigeants, et présentée comme conséquence directe de la « contractualisation » du droit du travail telle qu'évoquée. C'est après avoir posé le principe selon lequel « *le principe de faveur doit s'inverser dans le sens de la subsidiarité : la loi et la réglementation doivent limiter leur ambition à poser les principes et ne prévaloir qu'en dernier recours, si les négociations entre les parties contractantes n'aboutissent pas* », qu'un rapport du Centre des jeunes dirigeants d'entreprises introduit la proposition suivante : « *Le conseil d'entreprise est l'instrument indispensable, au niveau des PME, de cette évolution vers une plus grande contractualisation des rapports économiques et sociaux (...)* »<sup>1</sup>. M. Sylvain Breuzard a défendu la même idée devant la mission : « *L'idée est de mettre en place une intelligence collective. Il nous semble très dangereux que des sujets aussi complexes que le temps de travail, l'intéressement et l'organisation du travail reposent sur une seule personne (...)* D'une certaine manière, il est très facile pour un patron de n'avoir qu'une seule personne face à lui. Très vite, le patron risque de faire ce qu'il veut. Nous pensons que ce n'est pas bon pour l'équilibre de l'entreprise ».

Cette proposition, particulièrement nécessaire, a également été reprise par le rapport de la commission présidée par M. de Virville, et semble à même, aujourd'hui, de renforcer la représentativité syndicale dans l'entreprise.

Dans son rapport, la commission rappelle l'« effet repoussoir » de la complexité, notamment dans les petites et moyennes entreprises, et évoque la loi quinquennale du 20 décembre 1993 qui, commençant à simplifier le régime de la représentation au sein des entreprises, avait autorisé les entreprises de moins de 200 salariés à opter pour le regroupement du comité d'entreprise et des délégués du personnel au sein d'une délégation unique exerçant l'ensemble des attributions des deux institutions.

Pratiquement, les modalités de constitution d'un conseil d'entreprise pourraient être les suivantes :

*« – Dans les entreprises ou établissements de plus de 10 et de moins de 50 salariés, les délégués du personnel pourraient être autorisés à négocier un accord, soit qu'ils aient été désignés comme délégués syndicaux, soit que l'accord négocié par eux ait été approuvé par une commission paritaire de branche et ait fait l'objet d'un dépôt auprès de l'autorité administrative compétente (...);*

---

<sup>1</sup> Centre des jeunes dirigeants d'entreprises, « Dialogue social : instaurer une culture de négociation dans les entreprises » (avril 2003).

*– Les entreprises ou établissements de 50 à 250 salariés se verraient quant à eux offrir la possibilité de fusionner le comité d’entreprise, les délégués du personnel et les délégués syndicaux au sein d’une instance unique, le conseil d’entreprise, exerçant les attributions de ces trois institutions ».*

Le préalable à la fusion serait un accord collectif d’entreprise, avec la possibilité d’une opposition majoritaire des organisations syndicales représentatives présentes dans l’entreprise. Le conseil d’entreprise se verrait reconnaître la faculté de négocier des accords d’entreprise. Le rapport réserve également, parmi ses propositions, la possibilité pour le conseil d’entreprise de conclure des accords à la majorité de ses membres élus, sous réserve que cette modalité ait été prévue par les accords organisant son fonctionnement.

**D’une certaine façon, ainsi que le préfigurait le Centre des jeunes dirigeants d’entreprises, il y aurait là l’émergence d’un « conseil d’administration face au conseil d’administration des actionnaires ».**

Parallèlement à la création du conseil d’entreprise, il importerait de renforcer tant la formation des salariés qui y seraient élus que des dirigeants. Ces éléments seuls permettraient de garantir la compétence et le pouvoir de négociation effectif du conseil d’entreprise.

La représentativité ainsi renforcée, encore convient-il de s’assurer qu’en amont, l’audience des syndicats est suffisante. L’établissement d’un instrument permettant de mesurer cette audience apparaît, à cet égard, comme une piste intéressante, présente elle aussi dans le rapport de Virville. La légitimité des syndicats doit en effet pouvoir être estimée si l’on veut, ensuite, leur donner les outils d’un réel pouvoir de décision. **La mission est très ouverte quant aux formes que pourrait revêtir ce qui s’apparenterait à une consultation de l’ensemble des salariés, destinée à mesurer cette audience.**

#### **B.— LE RENFORCEMENT DE LA RESPONSABILITE DES PARTENAIRES SOCIAUX**

M. Jacques Barthélémy s’est, lors de son audition devant la mission, fait le défenseur d’une technique particulière destinée à régir le dialogue social – et, partant, à renforcer la responsabilité des acteurs de la négociation – l’« **accord de méthode** ». Il l’a défini de la manière suivante<sup>1</sup> : « *Pour que le progrès social puisse se réaliser par une intervention plus importante du contrat collectif se substituant au-delà de ces principes à la*

---

<sup>1</sup> Audition du 22 janvier 2004.

*loi, il faut que le contrat puisse réellement établir la loi des parties, donc que des accords de méthode, rendus obligatoires, soient instaurés. Ces accords doivent déterminer les moyens de l'équilibre entre les parties, du comportement de bonne foi des acteurs de la négociation et de l'exécution loyale de la convention signée : c'est donc un authentique droit du dialogue social qu'il faut instaurer. »*

Il ne suffit pas, en effet, de donner aux acteurs sociaux des instruments pour la négociation, ni même uniquement une représentativité : il convient encore de leur donner un fil directeur à suivre, une méthode. C'est la condition pour que le contrat puisse réellement devenir la loi des parties, au sens de l'article 1134 du code civil. Ainsi se trouverait donc préservée une forme d'équilibre contractuel.

Concrètement, M. Jacques Barthélémy invite donc les négociateurs à conclure cet « *accord de méthode* », qui comportera la nature et le volume des informations à remettre par la partie patronale ; le nombre et la durée des réunions ; les crédits d'heures attribués à cet effet ; des règles de conduite spécifiques permettant d'apprécier la bonne foi – ou non – des négociateurs (par exemple : « *l'interdiction pour l'employeur de prendre des décisions unilatérales dans les thèmes objets de négociation tant que celle-ci n'a pas définitivement échoué* », ou encore : « *l'obligation de ne pas s'en tenir à une seule proposition et de ne pas bloquer les négociations proches de leur dénouement* »)<sup>1</sup>. L'ensemble de ces règles est donc destiné à lier tant l'employeur que les salariés et leurs représentants.

En pratique, en cas d'infraction à ces règles, des sanctions seraient prises : « *Ces règles contractuelles doivent être qualifiées de substantielles. Si elles ne sont pas respectées, une action en nullité de l'accord, voire une action en référé pour obligation de faire, peuvent alors être engagées* ». Cette sanction de nullité peut paraître sévère, mais elle est la condition de l'efficacité de l'accord de méthode.

En tout état de cause, le point fondamental, dans cette procédure, dont le développement est éminemment souhaitable, réside dans son caractère contractuel, et non législatif. Cela permet en effet de favoriser l'adaptation de ces clauses au contexte particulier de chaque négociation, et d'éviter de revenir à une complexité législative alors que les accords de méthode constituent, précisément, l'un des éléments du dispositif destiné à y remédier.

---

<sup>1</sup> Jacques Barthélémy, « *Conventions et accords collectifs : pour un vrai droit de leur négociation* », Droit social (n° 9/10, septembre-octobre 2003). Il est intéressant de relever, comme le fait M. Jacques Barthélémy dans cet article, qu'« *il est affligeant de constater que le législateur [ait] dû exiger une clause de suivi dans les « accords ARTT* ». Les signataires de tout accord collectif devraient en effet être soucieux de son exécution loyale ainsi que de prévenir les difficultés de son application ».

## PROPOSITIONS

► *Gérer le présent :*

⇒ **instituer la possibilité pour les accords d'entreprise de déroger aux dispositions des accords de branche même préexistants en matière de réglementation du temps de travail ;**

⇒ **réduire les contraintes supportées par les petites et moyennes entreprises :**

– *mutualiser les heures supplémentaires au sein des entreprises, afin de leur donner la possibilité de gérer le contingent d'heures supplémentaires de manière collective et non pas, comme aujourd'hui, de manière individuelle salarié par salarié ;*

– *instaurer un dispositif d'exonération des cotisations sociales salariales pour les heures supplémentaires dans les entreprises employant vingt salariés ou moins, qui se substituerait à la majoration de ces heures ;*

– *favoriser la mutualisation des ressources des petites et moyennes entreprises, sur une base professionnelle ou sur un même territoire, afin de renforcer leur attractivité sur le marché du travail, notamment en matière de formation ou d'activités sociales ;*

– *engager une réflexion sur l'institution d'un code dédié aux petites et moyennes entreprises, permettant l'octroi à leurs salariés d'un certain nombre de garanties nouvelles ;*

– *conforter l'existence des petites et moyennes entreprises, notamment en facilitant leur transmission et leur reprise et en renforçant la formation de leurs dirigeants.*

⇒ **remédier aux principaux dysfonctionnements dans les fonctions publiques :**

– *généraliser le dispositif du compte épargne-temps dans les trois fonctions publiques, assouplir les conditions de son alimentation et de son utilisation et permettre sa « monétisation » ;*

– *ouvrir des possibilités de modulations nouvelles, grâce à la non-affectation préalable de 160 heures prélevées sur les 1 600 heures de la durée annualisée du travail.*

► *Préparer l'avenir* : repenser le partage des compétences entre la loi et la négociation collective afin de renvoyer à cette dernière la question de la durée du travail :

⇒ *A court terme*, ouvrir, à titre expérimental, une possibilité de dérogation, par la voie conventionnelle, à la durée légale du travail telle qu'elle résulte des dispositions de l'article L. 212-1 du code du travail ;

⇒ *A moyen et long terme*, inviter les partenaires sociaux à engager une réflexion sur la **redéfinition du partage des compétences entre la loi et la négociation collective**, qui serait entérinée par le législateur avant la fin de la présente législature ; **la mission considère que la question de la durée du travail doit relever de la compétence de la négociation collective, à l'exception de la définition des durées maximales du travail.**

► *Faciliter le développement du dialogue social dans l'entreprise* :

⇒ **Renforcer la représentativité des partenaires sociaux**

– redéfinir les seuils de taille des entreprises, pour n'en retenir que trois (moins de 10 salariés, de 10 à 249 salariés, plus de 249 salariés) ;

– réunir, dans les entreprises de 10 à 249 salariés, au sein d'une seule structure, le conseil d'entreprise, les délégués du personnel, les membres du comité d'entreprise et les délégués syndicaux ;

⇒ **Renforcer la responsabilité des partenaires sociaux, par la systématisation des accords de méthode** permettant, au sein de l'entreprise, de garantir aux partenaires sociaux l'équilibre entre les parties, un comportement de bonne foi et l'exécution loyale des conventions.



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*Les témoins sont présentés par ordre alphabétique*

- Mme Martine AUBRY, ancienne ministre de l'emploi et de la solidarité de 1997 à 2000 (*4 février 2004*)
- M. Jacques BARTHÉLÉMY, avocat honoraire (*22 janvier 2004*)
- M. Jean-Louis BERCHET, président-directeur général de Berchet et président de la Fédération nationale des industries du jouet (*7 janvier 2004*)
- Mme Michèle BIAGGI, secrétaire confédérale de la CGT-Force ouvrière (*21 janvier 2004*)
- M. Sylvain BREUZARD, président du Centre des jeunes dirigeants d'entreprises (CJD) (*4 mars 2004*)
- MM. Christian BRIERE et Daniel CROQUETTE, président et délégué général de l'Association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel (ANDCP) (*11 décembre 2003*)
- M. Bernard BRUNHES, président du conseil de surveillance de Bernard Brunhes Consultants (*17 décembre 2003*)
- M. Robert BUGUET, président de l'Union professionnelle artisanale (UPA) (*8 janvier 2004*)
- M. Dominique BUR, directeur général des collectivités locales (ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales) (*8 janvier 2004*)
- M. Jean Michel CHARPIN, directeur général de l'INSEE (*12 novembre 2003*)
- M. François CHEREQUE, secrétaire général de la CFDT (*7 janvier 2004*)
- M. Bertrand COLLOMB, président de LAFARGE, président de l'Association française des entreprises privées (AFEP) (*4 décembre 2003*)
- M. Jean-Denis COMBREXELLE, directeur des relations du travail (ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale) (*12 novembre 2003*)
- M. Edouard COUTY, directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins au ministère de la santé (ministère de la santé et de la protection sociale) (*3 décembre 2003*)
- M. André DAGUIN, président confédéral de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) (*19 novembre 2003*)
- M. Michel DIDIER, directeur du Centre de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (Rexecode) (*12 novembre 2003*)
- M. Gilles DUCROT, président de l'Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs sans but lucratif du secteur sanitaire, médico-social et social (UNIFED) (*26 février 2004*)
- M. Pierre-Mathieu DUHAMEL, directeur du Budget (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) (*19 novembre 2003*)
- M. Alain DUPONT, président-directeur général de Colas (*3 mars 2004*)

- Mme Brigitte DUPONT-SELMER, vice-présidente de la société H. SELMER & Cie (20 novembre 2003)
- M. Joël FABIANI, directeur des ressources humaines du groupe Auchan France (29 janvier 2004)
- M. Jean-Paul FITOUSSI, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) (3 décembre 2003)
- Mme Annie FOUQUET, directrice de l'animation de la recherche, des études et de la statistique (DARES) (ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale) (27 novembre 2003)
- M. Louis GALLOIS, président de la SNCF (3 décembre 2003)
- M. Denis GAUTIER-SAUVAGNAC, vice-président délégué général de l'Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM) (10 décembre 2003)
- M. Michel GODET, professeur au Conservatoire national des arts et métiers (17 décembre 2003)
- M. Michel GOLLAC, directeur de recherches au Centre d'études de l'emploi (18 décembre 2003)
- M. Jean de KERVASDOUE, professeur au Conservatoire national des arts et métiers (27 novembre 2003)
- M. Michel LALLEMENT, professeur au Conservatoire national des arts et métiers (20 novembre 2003)
- M. Philippe LANGLOIS, professeur de droit à Paris X-Nanterre (4 mars 2004)
- M. Alain LECANU, secrétaire national à l'emploi et à la formation de la Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE CGC) (14 janvier 2004)
- M. Jean-Jacques LEGUAY, président-directeur général de Alstom-Power Chaudières Industrielles (4 décembre 2003)
- M. John MARTIN, directeur du département emploi, travail et affaires sociales de l'OCDE (22 janvier 2004)
- Mme Sophie de MENTHON, présidente-directrice générale de Multilignes Conseil et présidente d'Entreprises de taille humaine indépendantes et de croissance (ETHIC) (27 novembre 2003)
- M. Roland METZ, conseiller confédéral de la Confédération générale du travail (CGT) (21 janvier 2004)
- M. Roger PELLENC, président de Pellenc SA (11 décembre 2003)
- M. Jean PISANI-FERRY, professeur associé à l'université Paris Dauphine et à l'École polytechnique, et ancien président délégué du Conseil d'analyse économique (CAE) (28 janvier 2004)
- M. Max PONSEILLÉ, président de la Fédération de l'hospitalisation privée (3 mars 2004)
- M. Philippe PREVEL, trésorier général de la FNAIM, en charge des affaires sociales (26 février 2004)

- M. Jacky RICHARD, directeur général de l'administration et de la fonction publique (ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat) *(28 janvier 2004)*
- M. Jean-François ROUBAUD, président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) *(14 janvier 2004)*
- M. Henri ROUILLEAUT, directeur général de l'Agence pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), ancien président de la commission « Réduction du temps de travail, les enseignements de l'observation » *(26 novembre 2003)*
- M. Guillaume SARKOZY, président de l'Union des industries textiles *(4 février 2004)*
- M. Ernest-Antoine SEILLIÈRE, président du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) *(15 janvier 2004)*
- M. Raymond SOUBIE, président-directeur général d'Altedia *(21 janvier 2004)*
- M. Jean-Luc TAVERNIER, directeur de la Prévision et de l'analyse économique (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) *(19 novembre 2003)*
- M. Stéphane TREPPOZ, président-directeur général d'AOL-France *(26 novembre 2003)*
- M. Jean VIARD, sociologue et directeur de recherches au CNRS *(29 janvier 2004)*
- M. Gérard VINCENT, délégué général de la Fédération hospitalière de France *(6 avril 2004)*
- M. Michel de VIRVILLE, secrétaire général et directeur des ressources humaines du groupe Renault *(18 décembre 2003)*
- M. Bernard VIVIER, directeur de l'Institut supérieur du travail *(26 novembre 2003)*
- M. Jacques VOISIN, président de la CFTC *(15 janvier 2004)*
- M. Jean WEMAËRE, président de la Fédération de la formation professionnelle *(15 janvier 2004)*



## EXAMEN DU RAPPORT

\*

\*           \*

**La Mission a examiné le présent rapport au cours de sa séance du mercredi 14 avril 2004 et l'a adopté.**

**Elle a ensuite autorisé sa publication, conformément aux dispositions de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale.**

\*

\*           \*



**CONTRIBUTIONS**



## CONTRIBUTION DES MEMBRES DE LA MISSION APPARTENANT AU GROUPE SOCIALISTE <sup>1</sup>

### 35H : LA REFORME QUI MARCHE

#### MISSION 35H : UN FAUX PROCES, UNE VRAIE REMISE EN CAUSE

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

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

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

⇒ **Par les excès d'un réquisitoire sans nuance, le rapport de M. Novelli démontre le contraire de ce qu'il est censé prouver.** Il s'agit

---

<sup>1</sup> MM. Gaëtan Gorce, Jean Le Garrec, Pierre Cohen, Mme Catherine Génisson, M.M. Joël Giraud, François Lamy, Philippe Tourtelier, Philippe Vuilque.

d'un procès instruit uniquement à charge et à la hâte, dont le contenu est directement contredit par les experts auditionnés :

– **OUI, les 35 heures ont bien contribué**, de l'aveu même du directeur de la Prévision du ministère des finances, du directeur de l'INSEE, de la directrice de la DARES, **à créer 350.000 emplois** ;

– **NON, les 35 heures n'ont pas coûté**, comme l'ont prétendu le rapporteur et l'ancien ministre du Budget, **15 milliards d'euros**, mais 3 fois moins si l'on tient compte des rentrées sociales et fiscales et du coût des allègements Juppé ;

– **OUI, les 35 heures ont encouragé une explosion de la négociation collective** en multipliant par 5 le nombre d'accords d'entreprises signés sur la période ;

– **NON, les 35 heures n'ont pas dévalorisé le travail**, même si la loi Fillon a créé, en stoppant le processus, une discrimination entre les salariés selon la taille de leur entreprise.

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

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

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

– les accords de branches existant pourraient être remis en cause par de simples accords d'entreprise, provoquant un émiettement du droit du temps de travail ;

– les heures supplémentaires seraient encouragées par des mécanismes d'exonération de cotisations sociales.

Mais le rapporteur va encore plus loin puisqu'il préconise **un code du travail à deux vitesses** selon la taille des entreprises et suggère même de **supprimer la notion de durée légale** du travail, ce qui veut dire que l'on

pourrait selon les entreprises travailler 35 heures mais aussi 40 heures, 42 heures et plus par semaine.

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

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

#### **I. IL RESSORT DES AUDITIONS QUE LES 35HONT ENTRAINE UNE DYNAMIQUE DE NEGOCIATION COLLECTIVE SANS PRECEDENT**

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

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

Tous les partenaires sociaux ont confirmé que le processus de RTT engagé au lendemain de la première guerre, accéléré en 1936, de nouveau retardé entre 1945 et 1968, relancé après Grenelle, conforté en 1982, était bloqué depuis le milieu des années 1980. Comment ne pas rapprocher ce blocage de la montée progressive du chômage et plus encore du temps partiel ? Entre 1985 et 1998, sur 1 million d'emplois créés, 900 000 l'étaient à temps partiel<sup>1</sup>. En clair, au lieu d'une réduction collective et négociée, l'on

---

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

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

assistait à une réduction individuelle et imposée.

Face à cette situation, les différentes tentatives de relances n'avaient produit que des maigres résultats. L'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995 n'avait débouché, comme l'a rappelé Mme Aubry lors de son audition, à la veille du sommet social de juillet 1996 que sur une vingtaine d'accords de branche (17, dont 3 seulement faisaient référence à la RTT comme moyen de créer de l'emploi). La loi du juin 1996, dite loi de Robien, n'avait débouché que sur 2 300 accords en 2 ans à tel point qu'il aurait fallu deux siècles pour couvrir l'ensemble des salariés du privé par la RTT (contre 13 000 pour les 6 premiers mois de la loi Aubry I).

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

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

Le dispositif reposait tout d'abord sur un renvoi original et réciproque de la loi à la négociation et de celle-ci à la loi. La première loi, du 13 juin 1998, a permis la signature de 100 accords de branche, couvrant plus de 8 millions de salariés et de 15 000 accords d'entreprises comportant la création de 120 000 emplois. La seconde loi, du 19 janvier 2000, a consacré l'ampleur et le contenu de cette négociation sauf lorsqu'il y avait violation de l'ordre public social : exclusion des cadres ; non-respect du repos compensateur ou travail du dimanche.

De telle sorte qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002, plus de 35 000 accords par an avaient été signés intéressant 157 000 entreprises et 8,6 millions de salariés soit 53 % du total des salariés concernés – 6 mois plus tard, le mouvement était encore accéléré : + de 10 millions de salariés concerné pour un total de 68 % de salariés couverts (50 % dans les – de 20 ; 22 % dans les – de 10).

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

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

– **La loi a modifié le nombre et les modalités de signature des accords :** le nombre d'accords est passé de 7 000 en moyenne par an (à travers l'obligation de négocier sur les salaires et le temps de travail, sans obligation de résultat pour les entreprises de plus de 50 salariés, loi Auroux 1982) à 35 000. Au final, aucun observateur objectif ne peut nier la formidable relance du dialogue social que cette réforme aura permis. Ce que confirme M. Jean-Denis Combrexelle, actuel directeur des relations du travail au ministère des affaires sociales, du travail et de l'emploi, qui considère que : *« s'agissant du dialogue social, 200 branches sur près de 300 ont passé un accord sur les 35 heures. (...) les lois Aubry ont provoqué un accroissement très sensible du nombre des accords d'entreprise et d'établissement. On est passé d'environ 6 000 accords d'établissement à près de 35.000 »*. Mme Annie Fouquet, directrice de l'animation de la recherche, des études et de la statistique (DARES) au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité atteste quant elle *« qu'en matière de négociations d'entreprise, jamais n'avaient été signés 30 000 accords par an. Et les accords d'entreprise ont été négociés, six fois sur dix, en 2001, par un salarié mandaté, ce qui constitue, là aussi, une capacité de négociation très nouvelle »*.

– **La négociation a été particulièrement stimulée dans les PMI PME :** la part des accords signés dans les entreprises de moins de 50 salariés est passée de 5 % à 45 % ; et dans le tertiaire (jusqu'à 99,6 accords sur 100 étaient conclus dans l'industrie, c'est l'inverse depuis 1999). D'après la DARES, 1<sup>ère</sup> synthèse mai 2001 : *« conclure un accord entre employeur et salarié n'est plus depuis 1999 l'apanage des grandes entreprises industrielles »*. Le succès du mandatement, représentant 6 accords sur 10 signés en moyenne, a consacré cette évolution de la négociation dans les PMI PME. C'est ce que nous confirme M. François Chérèque, secrétaire général de la CFDT : *« L'effet sur le dialogue social, y compris dans les petites et très petites entreprises, grâce à la procédure du mandatement, par les organisations syndicales, n'a pas été le moindre effet positif de la loi. »* (extrait du PV de la séance du 7 janvier 2004).

**La négociation a favorisé l'innovation, notamment en matière d'organisation du travail.** Comme le reconnaît M Jean-Paul Fitoussi, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) : *« Les 35 heures ont d'abord développé le dialogue social, dans... pour faire émerger une autre façon d'organiser le temps de travail. »* (extrait du PV de la séance du 3 décembre 2003).

Mme Annie Fouquet, directrice de l'animation de la recherche, des études et de la statistique (DARES) au ministère des affaires sociales, du

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

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

## **II. IL RESSORT DES AUDITIONS QUE LES 35 HEURES ONT BIEN DOPE LA CROISSANCE ET L'EMPLOI.**

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

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

3 millions de chômeurs ; explosion du chômage de longue durée ; 25 % de jeunes au chômage ; une augmentation de 460 000 des allocataires de l'ASS et du RMI ; une quasi stagnation du pouvoir d'achat (+ 1 % sur 5 ans) ; une croissance plus faible en France (1,5 % l'an) que dans le reste de la zone euro (2,1 %) : telle était la situation au printemps 1997. La RTT a été ainsi l'expression d'une volonté politique de réduire activement le chômage, ce qu'a rappelé M Jean-Paul Fitoussi, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques, peu suspect de complaisance sur le sujet : *« Avant la réduction de la durée de travail, le principal reproche adressé aux politiques de lutte contre le chômage consistait à déplorer que les mesures soient administrées à doses homéopathiques, et ne pouvaient donc atteindre leur objectif »* (extrait du PV de la séance du 3 décembre 2003). L'enjeu était donc tout d'abord de relancer la croissance

(augmentation du SMIC [coût de pouce de 2,3 % au 1<sup>er</sup> juillet, soit une augmentation globale de 4 %] ; quadruplement de l'allocation de rentrée scolaire ; transfert des cotisations sociales salariales sur la CSG) et de l'enrichir en emplois.

**2) Au total, sur la période 1997/2001, il apparaît que le pari a été tenu, pour l'essentiel, avec la création de plus de 2 millions d'emplois :**

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

**3) Dans ce cadre, tous les avis concordent pour estimer à environ 350 000 les emplois créés grâce à la RTT et à 50 000 ceux qu'elle a permis de sauvegarder.**

Un calcul simple permet de distinguer la part des créations d'emploi strictement liées à la croissance et celles dues à d'autres facteurs comme l'a rappelé M. Jean Pisani-Ferry : de 1997 à 2000, le surplus de croissance par comparaison à 1993-1997 a été de l'ordre de 1,9 point par an (3,3 contre 1,4). L'augmentation de la croissance peut donc expliquer la progression de l'emploi à hauteur de 1,9 % soit 250 000 emplois par an. Or, au cours de la période, 360 000 emplois par an ont été créés contre 35 000 perdus durant la première. La part restant à trouver est donc de l'ordre de 150 000 emplois supplémentaires par an soit 750 000 emplois.

Une chose est sûre : l'explication ne vient pas de la démographie. La population active a augmenté deux fois plus vite durant cette période que sur la précédente, en particulier en raison de la suppression du service militaire (+ 150 000 jeunes). Si l'on retire ensuite les créations d'emplois publics (390 000), **il reste un solde d'environ 360 000 emplois sur la période que l'on peut attribuer à la RTT**. Ce constat est partagé par la DARES dont la directrice nous a indiqué qu'« *en valeur absolue, sur*

*l'ensemble des salariés du secteur non marchand non agricoles, nous atteignons donc le chiffre de 350 000 emplois [créés grâce aux 35 heures] fin 2002 »* (extrait du PV de la séance du 27 novembre 2003), par M. Jean-Luc Tavernier, directeur de la Prévision et de l'analyse économique au ministère des finances le confirme : *« Les travaux d'évaluation rétrospective de la DARES montrent que les gains de productivité horaire induits par la RTT auraient absorbé la moitié de l'ampleur moyenne de la réduction de la durée du travail (ce qui représente 2,2 % du coût) (...) Ce résultat correspondrait à la création d'environ 300 000 emplois dans le secteur privé »* (extrait du PV de la séance du 19 novembre 2003), par M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE : *« selon ces estimations, la réduction du temps de travail a eu un effet positif sur l'emploi au cours de la période 1997-2003 de 350 000 emplois nets créés, à la suite de l'application de la loi Robien, de la loi Aubry I et de la loi Aubry II. Cela représente environ 20 % des emplois nets créés sur cette période »* (extrait du PV de la séance du 12 novembre 2003). Cette conviction forte est enfin partagée par M. François Chérèque, secrétaire général de la CFDT, qui nous a affirmé que *« la réduction du temps de travail représente au-delà d'une avancée sociale dans l'amélioration des conditions de travail et de la vie des salariés, un moyen d'action important pour l'emploi. (...) 350 000 emplois ont été créés directement et 50 000 sauvés. (...) Pour la première fois, la France a créé, sur la période 1998-2000, davantage d'emplois que ses voisins au cours de la même période. La croissance a été plus riche en création d'emplois salariés. C'est une nouveauté par rapport aux années antérieures et cela peut être attribué à la réduction du temps de travail. »* (extrait du PV de la séance du 7 janvier 2004), comme par les représentants des autres organisations syndicales.

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

L'exercice a consisté à comparer des entreprises de même taille et de même structure entre 1998 et 2000 et de mesurer la différence entre elles en matière de création d'emplois selon qu'elles sont passées à 35 heures ou restées à 39.

Les entreprises passées à l'Aubry I créent en moyenne 14,8 % d'emplois contre 3,8 % pour les autres. La différence serait donc de 11 %. Si l'on tient compte d'une dynamique au contraire plus favorable des entreprises Aubry I, de l'ordre de 1,5 % par an avant la RTT, le différentiel s'établit à 8 %. Rapporté à l'ensemble des entreprises, cet écart représenterait à fin 2000 environ 260 000 emplois supplémentaires. Le rapport de la commission nationale de négociation collective arrivait à 300 000 emplois pour la fin 2000.

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

**4) Enfin, les auditions ont convergé pour conclure que ces résultats ont été obtenus sans mettre en péril la compétitivité de notre économie.**

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

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

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

De son côté, M. François Chérèque, secrétaire général de la CFDT indique « *qu'une multitude de formules ont été élaborées dans les entreprises pour s'adapter aux réalités. Ces aménagements ont été bénéfiques. Ils ont permis bien souvent de remettre à plat l'organisation du travail, de promouvoir de nouvelles compétences chez les salariés et de dégager ainsi de nouveaux gisements de productivité. Cela explique pourquoi la productivité des salariés français, y compris après les 35 heures, soit l'une des plus élevée du monde. Les 35 heures n'ont donc pas, selon nous, handicapé la productivité des entreprises françaises. Les experts de Bercy, eux-mêmes, ont calculé que la hausse automatique du coût du salaire horaire – de 4,5 % – a été totalement compensée, à hauteur de 1,4 % par les allègements de charges, de 1 % par la modération salariale et de 2,2 % par l'augmentation de la productivité.* » (extrait du PV de la séance du 7 janvier 2004).

### **III. IL RESSORT DES AUDITIONS QUE LES 35 HEURES ONT EU UN IMPACT LIMITE ET MAITRISE SUR LES FINANCES PUBLIQUES.**

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

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

La mise en place de la RTT s'inscrit en effet dans une dynamique de création d'emplois dans le secteur marchand ; celle-ci génère des recettes nouvelles, tant fiscales que sociales qui sont ristournées aux entreprises créatrices d'emplois sous forme d'allègements. Le premier équilibre enclenché est donc un équilibre macroéconomique qui, si l'on en juge par les rentrées fiscales et sociales observées et les excédents des comptes sociaux, a été globalement obtenu. Le point d'équilibre n'est en effet atteint que si le montant de l'aide par emploi est égal à la fois au niveau nécessaire pour assurer la neutralité de l'opération financière pour l'entreprise et pour la collectivité. Autrement dit, l'aide versée, doit être égale aux rentrées fiscales et sociales prévues et suffisante pour garantir à l'entreprise un passage aux 35 heures sans véritable surcoût. Cette aide d'équilibre a été évaluée par les économistes à 762,25 euros par emploi. Dans la loi Aubry, elle correspond à 1 067,14 euros en moyenne par salarié soit un coût net supposé par les finances publiques de 304,90 euros par 8 millions de salariés à la date d'aujourd'hui soit 2,439 milliards d'euros.

M. Pierre-Mathieu Duhamel, directeur du Budget a globalement confirmé cette analyse en évaluant à « *10,5 milliards d'euros le coût brut des dispositifs Aubry I et II* », et non 15 milliards d'euros comme avancé par l'ancien ministre du Budget en 2003 . De son côté, M. Jean-Luc Tavernier, directeur du même ministère des finances chargé de la Prévision et de l'analyse économique chiffre à « *6 milliards d'euros* » les recettes générées par les emplois créés par les 35 heures (« *Si 300 000 emplois ont été créés ou préservés, ils entraînent une amélioration du solde public de l'ordre de 6 milliards d'euros via une hausse des rentrées de cotisations sociales et des impôts indirects, ainsi que des économies sur les dépenses d'indemnisations du chômage [2,8 milliards d'euros de cotisations supplémentaires, 3,1 milliards d'euros d'économies sur l'assurance chômage, à 0,5 milliard d'euros de recettes fiscales supplémentaires au titre de la TVA uniquement]*, extrait du PV de la séance du 19 novembre 2003).

**Le coût des 35H :**

(selon les chiffres des services du Ministère des Finances)

**10,5 Mds d'euros**

(coût brut)

**- 6 Mds d'euros**

(rentrées de cotisations sociales, d'impôts indirects, d'économies sur les dépenses d'indemnisation du chômage)

**= 4,5 Mds d'euros**

**pour 350.000 emplois créés, soit 13.000 euros par emploi**

Il faut donc distinguer entre un coût brut des 35 heures – 10,5 milliards d’euros, et le coût net qui doit être ramené à 4,5 milliards d’euros ce qui réduit de plus de moitié la facture reprochée aux 35 heures le 9 mars dernier dans la Figaro par M. Ollier ! **Le coût net par emploi des 35 heures s’élève donc à lui à 13 000 euros**, selon l’administration elle-même, à comparer avec le coût par emploi du CIE (45 000 euros) et le coût par emploi de la ristourne accordée aux restaurateurs (50 000 euros [1,5 milliard d’euros de ristourne pour moins de 30 000 emplois attendus]). Rappelons que le coût de la ristourne Juppé s’élève à 30 000 par emploi crée. Pour être complet, il conviendrait de déduire du coût brut la part des allègements Aubry correspondant à la reprise de la ristourne Juppé, soit 2,6 milliards d’euros : le coût net des 35 heures n’est plus alors que de 1,9 milliards d’euros.

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

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

Il n’est d’ailleurs plus possible de parler de « coût » des 35 heures puisque le mécanisme sur lequel elles reposaient a été démantelé. La loi Fillon a en effet depuis 2001 supprimé tout lien entre l’attribution des allègements de cotisations et le passage de l’entreprise bénéficiaire aux 35 heures. Il conviendrait désormais de parler du « coût » des allègements

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

A l'appui de cette analyse, l'OFCE dans une étude de 2001 a établi une comparaison intéressante. Le surcoût de l'allègement par rapport à l'aide d'équilibre peut en effet être analysé comme un allègement supplémentaire financé par un déficit public (2 milliards d'euros). Associé à une baisse de la RTT de 2 heures (- 5,4 %) et à une aide de 10 milliards d'euros, elle créerait au total 302 000 emplois pour 9 millions de salariés dans les entreprises de plus de 20 salariés et coûterait 6 550 euros par emploi à la collectivité. Alors qu'un allègement de cotisation de 840 euros sans RTT coûterait 7,6 milliards d'euros et rapporterait 124 000 emplois pour un coût par emploi de 16 000 euros. Cette analyse permet également de calculer la part respective des allègements et de la RTT : celle-ci permet de tripler l'effet emploi et de diminuer de moitié le coût.

#### **IV. IL RESSORT DES AUDITIONS QUE LES 35 HEURES ONT EU UN EFFET POSITIF SUR LES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL DE LA TRES GRANDE MAJORITE DES SALARIES.**

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

Plusieurs enquêtes dont celle menée par la CFDT auprès de 42 000 salariés, pas moins, « *a tout de même démontré que les trois quarts d'entre eux ne souhaitaient pas revenir aux 39 heures.* » (M. François Chérèque, secrétaire général de la CFDT— extrait du PV de la séance du 7 janvier 2004). Mme Michèle Biaggi, secrétaire confédérale de la CGT-FO constate elle-même que « *lorsque la mise en place du dispositif a pu se faire*

*correctement, la réduction du temps de travail fonctionne maintenant de manière satisfaisante* » (extrait du PV de la séance du 21 janvier 2004).

M. Michel Lallement, professeur au Conservatoire national des arts et métiers, note de son côté « *qu'une fois révolu le temps d'apprentissage individuel et collectif du passage aux 35 heures, le refus de faire marche arrière est généralisé.* » (extrait du PV de la séance du 20 novembre 2003). Il poursuit son propos en indiquant que « *depuis le début des années 1980, on assiste à une transformation assez forte des conditions de travail dans l'entreprise. (...) C'est dans ce contexte qu'ont été mises en œuvre les 35 heures. Il est donc très délicat d'imputer une relation causale simple entre ces dernières et les transformations des conditions de travail.* » (extrait du PV de la séance du 20 novembre 2003).

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

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

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

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

**La troisième consiste à interroger les salariés eux-mêmes**, ce qu'a fait la DARES dans son enquête « *RTT - Modes de vie* » conduite fin 2000 et début 2001 auprès de 1 628 salariés :

– 59 % des salariés considèrent que la réduction du temps de travail a eu un effet positif sur leurs conditions de vie et de travail (contre 13 % seulement un effet négatif).

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

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

- ✓ 46 % considèrent tout de même qu'il n'y a pas eu de changement dont 48 % des non qualifiés, les pourcentages positifs et négatifs s'équilibrant sauf pour les femmes non qualifiées (20 % contre 35 %).
- ✓ Dans ce jugement, les conditions de négociation et de mises en œuvre des accords sont déterminantes : d'autant plus positif que l'accord est intervenu dans le cadre de la loi Aubry I ou II, moins favorable lorsque l'accord n'est pas aidé ou lorsqu'il s'agit d'un accès direct. Plus positif lorsque les salariés ont été consultés.
- ✓ Ce jugement partagé s'explique pour l'essentiel par un sentiment d'intensification du travail ressenti par 1 salarié sur 10 compensé par une baisse de la durée effective : l'augmentation des effectifs constitue ainsi le point névralgique.
- ✓ Enfin, une étude menée par Dominique Meda (Travail et emploi n° 90, avril 2002) fait clairement ressortir que le plus fort mécontentement est ressenti par les salariés, le plus souvent les femmes non qualifiées, déjà soumis à des horaires variables alors que les salariés soumis à des horaires réguliers qui ont bénéficié de jours de congés ont le plus apprécié.  
Au fond, seule une petite minorité de salariés a le sentiment d'une dégradation de ses conditions de vie et de travail : il s'agit de ceux dont la flexibilité était déjà la plus forte. La réponse ne passe donc pas par une déréglementation supplémentaire mais par une meilleure intégration de ces salariés dans le cadre syndical. La loi Fillon ne va pas dans le bon sens puisqu'elle réduit le champ de la négociation.

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

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

**– La majorité est tout d'abord fort mal placée pour se poser en donneur de leçons sur la question des salaires :** une rapide comparaison entre les périodes 1993-1997 et 1997-2000 permet d'établir la vérité. Dans cette période, le pouvoir d'achat du salaire net par tête dans le secteur concurrentiel avait progressé d'à peine 1 %. A cette différence près qu'il avait enregistré une perte de 4,1 % entre 1993 et 1997 et une progression de 5,1 % au cours des 4 années suivantes (Cf. DARES) soit un taux de progression plus fort que le reste de l'Union européenne, Grande Bretagne exceptée.

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

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

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

➤ Mais ce calcul rapide est démenti par l'analyse microéconomique menée par la DARES : comparant l'évolution des

salaires dans les entreprises passées à 35 heures avec celle observée dans les entreprises de même structure, restées à 39 heures, la DARES relève que l'écart mesuré n'est plus alors que de 0,8 % de perte de progression du pouvoir d'achat sur 18 mois. Le coût du compromis en échange de plus de temps et d'emploi, est donc limité et sans proportion avec les commentaires que vous en faites : personne n'y a perdu, tous les salariés ont progressé en pouvoir d'achat, à un rythme moins rapide pour la moitié des salariés passée à 35 heures. Si l'on s'en réfère au salaire de base ouvrier, la progression du pouvoir d'achat sur la période 1998-2001 serait de 8,1 % : l'effet modération de la RTT étant évalué à 0,8 un salarié passé aux 35 heures aurait connu une progression de + 7,3 % au lieu de 8,1.

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

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

#### V. IL RESSORT DES AUDITIONS QUE LES 35 HEURES N'ONT PAS CONTRIBUÉ À DEVALORISER LE TRAVAIL.

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

*« La loi des 40 heures combinée avec l'instauration d'un sous-secrétariat d'Etat aux loisirs, était à la base d'une charge imaginée contre moi. On me reprochait d'avoir fait perdre le goût du travail aux ouvriers*

*français et d'avoir encouragé chez eux ce que des personnages officiels ont appelé l'esprit de jouissance et de facilité* (dixit Léon Blum au procès de Riom). C'est le même leitmotiv que l'UMP a repris depuis M. Fillon, lors du débat parlementaire en 2002, jusqu'aux commissaires UMP de cette mission.

M. Michel Lallement, professeur au Conservatoire national des arts et métiers est très clair sur ce point lorsqu'il affirme : *« Il y a 200 ans, 70 % du temps de vie d'un Français était capté par le travail, contre 50 % il y a un siècle et 20 % aujourd'hui. Le fait de passer de 39 à 35 heures joue donc marginalement sur le temps de travail global d'un Français et ne représente qu'une très faible augmentation de son temps libre. Sur la base de ces chiffres, il est difficile de déduire mécaniquement que les 35 heures ont été un vecteur de dévalorisation du travail »* (extrait du PV de la séance du 20 novembre 2003). Ce que confirme pleinement M. Jean Viard, sociologue et directeur de recherche au CNRS : *« en 1900, dans les milieux populaire, [sur une durée de vie moyenne] le travail représentait 200 000 heures, le sommeil 200 000 et il restait 100 000 heure pour le reste. Aujourd'hui, nous sommes dans une société où l'on consacre en moyenne 67 000 heures au travail, 400 000 heures au temps libre, environ 200 000 heures au sommeil et environ 30 000 heures aux études. Ce mouvement de fond est lié, bien évidemment, à l'allongement de la vie, élément tout à fait fondamental, mais aussi à la réduction du temps de travail. Sur la courbe que je viens de dessiner, il faut néanmoins reconnaître que les 35 heures se remarquent à peine dans ce phénomène de diminution massive du temps de travail »* (extrait du PV de l'audition du 29 janvier 2004).

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

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

– + 180 000 entre 1967 et 1974 ;

– + 521 000 pendant les 2 années où il a été Premier ministre entre 1974 et 1976 ;

– +150 000 entre 1986 et 1988 ;

- +159 000 lorsqu'il a nommé M. Juppé Premier ministre ;
- + 200 000 sous les deux premiers gouvernements de M. Raffarin.

A tel point que l'on pourrait dire que M. Chirac est le Monsieur 1,2 million de chômeurs en plus.

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

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

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

– La RTT, parce qu'elle a soutenu l'emploi, s'est traduite par une augmentation du nombre total d'heures travaillées de 9 % durant le gouvernement Jospin alors qu'il avait baissé dans la période 1993-1997.

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

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

## **CONCLUSION**

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

que les 35 heures sont bien acceptées par les Français, qui ne souhaitent pas leur remise en cause.

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

**Un rapport manichéen laisse sans réponse les questions pendantes : la RTT et l'hôpital, la situation des salariés des petites entreprises pénalisées par les lois Fillon et plus globalement la question des conditions de travail dont la dégradation perceptible depuis le milieu des années 1980 et dont les 35 heures ont servi de révélateur attendent toujours leur solution.**

**CONTRIBUTION DU MEMBRE DE LA MISSION  
APPARTENANT AU GROUPE  
DES DEPUTE-E-S COMMUNISTES ET REPUBLICAINS <sup>1</sup>**

Ce rapport confirme bien, à sa lecture, qu'il partait d'une motivation idéologique évidente : justifier par tous les moyens que la réduction du temps de travail était une catastrophe pour l'économie du pays, pour l'emploi et pour les salariés.

D'ailleurs, à l'origine de sa constitution, tel était l'objectif presque avoué de cette mission d'évaluation pour masquer les errements de la politique gouvernementale.

Pour arriver à ses fins, la majorité a donc sollicité des responsables et acteurs de terrain qui allaient dans ce sens pour légitimer cette bataille dogmatique.

Il est donc tout aussi évident qu'il convient de tempérer leurs conclusions. De même que les deux lois ne peuvent être considérées de la même façon.

Tout d'abord, la première loi a bel et bien répondu aux priorités qu'elle s'était fixée. On peut estimer à 350 000 le nombre d'emplois créés. Elle a su conjuguer réduction du temps de travail, création d'emploi et maintien de la rémunération. C'est d'ailleurs pour ces raisons qu'elle était appréciée des salariés et du monde du travail. Certes, elle était peut-être encore imparfaite mais elle ouvrait des perspectives indéniables de progrès social, de meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie privée. En tout état de cause, elle appelait une seconde loi dans ce processus historique de réduction du temps de travail pour venir confirmer ce qui était réussi lorsqu'elle était bien appliquée, et corriger les imperfections qui persistaient.

La seconde étape de cette entreprise législative était beaucoup moins ambitieuse et atténuait la portée de l'engagement progressiste. Devant les pressions du MEDEF, relayé par le droite parlementaire, de nombreux points qui avaient fait la réussite de la première loi ont été infléchis évacuant ainsi toute notion précise de réduction du temps de travail. C'est ainsi qu'elle a été vidée de ses fondements et s'est retournée contre les salariés. Elle s'est appliquée dans les plus mauvaises conditions pour se traduire par

---

<sup>1</sup> M. Maxime Gremetz

des gels d'augmentation de salaires, des conditions de travail dégradées en raison de la suppression d'obligation d'embauche, par une multiplication d'accords dérogatoires, par le forfait cadres qui atténue la portée de la réduction du temps de travail pour les professions d'encadrement.

Au final, toute une série de dérogations et de suppressions d'obligations sociales pour l'employeur a fait que les salariés ont diversement apprécié les 35 heures dans sa seconde version. Elles n'ont pas pour autant ni ruiné le pays, ni enrayé le développement économique et industriel de la France. Croire cela, comme le suggèrent les auteurs du rapport, serait avoir une vision nombriliste du monde.

C'est une véritable bataille idéologique à laquelle s'est livrée la majorité pour ôter l'idée du monde du travail que la poursuite du processus historique de réduction du temps de travail est nécessaire. Ce rapport, et ses conclusions, résonnent comme un formidable écho aux revendications du MEDEF pour exiger toujours plus de remises en cause au sein de notre législation sociale.

C'est le sens des 44 propositions patronales pour atomiser le code du travail, pour davantage de flexibilité et de précarité dans l'emploi, pour assouplir les procédures de licenciement, pour déroger autant que possible aux obligations faites par la loi. Autant d'exigences déjà entendues par le gouvernement et reprises, pour une part, en conclusion de ce rapport.

Ce déchaînement vise purement et simplement à tirer un trait sur les acquis des salariés et ce rapport veut apporter sa contribution en cette entreprise de démolition.

Toutefois, on n'arrête pas comme ça la roue de l'histoire. Le processus de réduction du temps de travail est inscrit dans notre histoire. Avoir du temps pour vivre et se former, pour de meilleures conditions de travail au profit d'une plus grande efficacité économique tels doivent être les objectifs perpétuellement recherchés.

Il faut donc nourrir cette volonté, au côté du mouvement social, de reprendre ce processus. C'est le sens de l'engagement des député-é-s communistes et républicains qui ont déposé plusieurs propositions de loi pour y parvenir. Notamment pour revaloriser le travail et réduire le temps de travail, pour créer une véritable sécurité sociale professionnelle ou encore résorber l'emploi précaire et accorder des droits nouveaux aux salariés.

Aussi, nous voterons contre ce rapport inacceptable qui travestit la réalité des faits, et est en conséquence totalement partisan et, dès lors, pas crédible.

**CONTRIBUTION DE M. LOUIS GISCARD D'ESTAING,  
MEMBRE DE LA MISSION APPARTENANT AU GROUPE U.M.P.**

L'intérêt de la mission parlementaire constituée pour évaluer les conséquences de la mise en œuvre des lois Aubry I et II, instituant les « 35 heures », est évidemment essentiel pour pouvoir répondre objectivement à la question centrale que chaque Français est en droit de se poser, indépendamment de toute considération idéologique ou politique, sur le bilan de ces deux lois après plusieurs années d'application :

Le principal objectif assigné à cette réforme, voulue emblématique de la majorité élue en 1997 et portée par Mme Martine Aubry, à savoir, la diminution durable du niveau de chômage en France, a-t-il été atteint ?

Force est de reconnaître que cet objectif n'a évidemment pas été atteint, d'abord parce qu'il reposait sur un diagnostic extrêmement discutable qu'en « rationnant » la durée du travail, on avait trouvé la solution au problème du chômage. De plus, lors de son audition devant la mission le 4 février dernier, Mme Martine Aubry a apporté elle-même une réponse à la question que je lui avais posée, la raison principale pour laquelle ces lois ne solutionnaient pas, dans la durée, le niveau de chômage dans notre pays : « *La RTT ne crée des emplois qu'au moment où l'on passe aux 35 heures, et non pas chaque année. (...) L'effet est seulement immédiat !* ».

De ce point de vue, la remontée du chômage observée en France depuis septembre 2001, c'est-à-dire à un moment où les 35 heures étaient entrées en application, et où le gouvernement Jospin ainsi que Mme Aubry étaient toujours en situation d'agir, en apporte une évidente démonstration. Ce point, pourtant essentiel dans les travaux menés par la mission pour dresser un constat global, et objectif, des conséquences de ces lois sur l'emploi dans notre pays, mérite d'être rappelé, tant les membres de l'opposition ont cherché à éluder ce point qui est pourtant au cœur du sujet.

La deuxième remarque qui me semble devoir être évoquée concerne l'absence de mesures comparables prises par les pays européens voisins, quand bien même ils sont gouvernés par des majorités politiques analogues à celle qui soutenait le gouvernement de Lionel Jospin, et qui a voté les lois Aubry I et II.

Pourquoi, si la mise en œuvre des 35 heures avait apporté une solution durable au problème du chômage en France, aucun autre pays d'Europe ne nous a suivi dans cette voie ? Est-ce à dire qu'ils ne font pas la même analyse à la fois sur les causes fondamentales du niveau de chômage, et sur les moyens d'y remédier ?

Ou plus simplement, est-ce qu'ils sont parvenus à un constat d'insuffisance de résultat par rapport au coût public global / service rendu aux salariés / emplois créés, dans un cadre de législation s'appliquant de manière centralisée et uniforme ?

Si la mission d'information a permis d'entendre de très nombreux points de vue sur les conséquences économiques et sociales de ces lois, elle aura notamment mis en évidence ces deux points : elles n'ont pas apporté la réponse annoncée au problème du niveau de chômage en France, et aucun autre pays d'Europe ne nous a suivi dans cette voie.

**CONTRIBUTION DE M. JOËL GIRAUD,  
MEMBRE DE LA MISSION APPARTENANT  
AU GROUPE SOCIALISTE**

**LES 35 HEURES AU RYTHME DU TRAVAIL SAISONNIER**

On ne peut que regretter que la problématique du travail saisonnier n'ait pas été évoquée dans le rapport de la mission.

Le travail saisonnier est dans certains départements, notamment de montagne, devenu le type d'emploi dominant. Ceci n'est pas étonnant dans un département comme les Hautes-Alpes où 80 % de l'économie est touristique. Il ressort des différentes rencontres nationales dont la dernière s'est tenue à Briançon le 5 décembre 2003 et de l'analyse du réseau national des structures d'accueil et d'accompagnement des saisonniers et pluriactifs les éléments suivants :

Le décret du 24 décembre 2002 revient sur l'application généralisée des 35 heures prévue par les deux lois Aubry. Il fixe désormais au premier janvier 2004 la durée équivalente du travail à 39 heures. **Aujourd'hui 80 % des saisonniers** sont soumis à ce nouveau régime.

Le saisonnier par définition travaille uniquement en saison ce qui revient à dire que sur une année le saisonnier travaille **dans le meilleur des cas** huit mois (hiver et été). Il a donc tendance à chercher à gagner le maximum d'argent pendant ces périodes pour pouvoir vivre en intersaison d'autant que les salaires du secteur sont souvent extrêmement bas, sans parler des conditions de logements parfois effrayantes.

Le saisonnier en pleine saison fait beaucoup plus que 39 heures (ou 35 heures pour les 20 % restant) surtout dans certains secteurs comme l'hôtellerie restauration (secteur où, par le jeu d'équivalence, la durée légale est de 42 heures). Les employeurs ne payent pas, en principe, les heures supplémentaires : ils préfèrent prolonger le contrat en fin de saison grâce au système du lissage et rien n'indique que les modifications susceptibles d'être apportées par la loi sur le développement des territoires ruraux modifient cette donne. Cette façon de procéder peut avoir des incidences négatives pour le salarié saisonnier : en effet, pendant cette période, le saisonnier (qui est inoccupé mais qui reste toujours sous contrat) ne peut ni trouver un autre travail, ni surtout suivre une formation, un atout pourtant indispensable pour les pluriactifs.

**Le constat effectué du côté des employeurs démontre que deux attitudes existent :**

– Soit ils adaptent l’emploi du temps du salarié en fonction des périodes d’affluence touristique et des pics d’activité (week-ends et vacances scolaires) grâce au système du lissage (voir supra). Ces heures sont payées au « tarif normal » : **et la pénibilité du travail supplémentaire n’est pas prise en compte.**

– Ou, ce qui est le plus grave, ils conviennent avec le salarié de lui faire faire des heures supplémentaires payées de la main à la main. Le salarié lui est lié officiellement à l’employeur par un contrat légal. On assiste donc à une banalisation du travail dissimulé inacceptable dans une démocratie moderne.

**Il est donc urgent :**

**1 – Qu’une réflexion sérieuse sur aménagement du temps de travail et travail saisonnier ait lieu, sur la base de travaux menés lors des rencontres nationales sur la pluriactivité et les saisonniers**

**2 – De renforcer le respect de la législation existante par la mise en place de procédures d’information, de contrôle, très répressives en cas de manquement grave de la part des employeurs à leurs obligations professionnelles.**

Ce renforcement doit concerner les domaines suivants :

- Établissement des contrats de travail dans les délais
- Paiement des heures supplémentaires majorées
- Contrôles des services de l’inspection du travail
- Ouverture des négociations dans la branche professionnelle des Hôtels Cafés
- Restaurants (HCR) afin de réactualiser la convention collective nationale
- Mise en œuvre de la reconduction des contrats de travail d’une saison sur l’autre (sur le modèle de la convention collective nationale du Syndicat National des Téléphériques de France)

**3 – De renforcer la possibilité pour un travailleur saisonnier de suivre une formation continue en intersaison :**

Il est important que pendant ses périodes d’inactivité entre deux saisons, y compris pendant la période de repos compensateur placée en fin d’exécution de contrat de travail, tout pluriactif ou saisonnier puisse accéder à une ou plusieurs formations adaptées aux spécificités de l’économie locale.

En effet, un travailleur saisonnier effectue généralement des heures supplémentaires en période de haute saison qu’il récupère souvent sous forme de repos compensateur placé en fin d’exécution de son contrat de travail. Toujours sous contrat, il ne peut pas suivre de formation continue durant cette période d’inactivité, ce qui restreint excessivement ses accès à la formation



**CONTRIBUTION DE M. NICOLAS PERRUCHOT,  
MEMBRE DE LA MISSION APPARTENANT AU GROUPE UDF**

**IMPACT DU PASSAGE AUX 35 HEURES – JANVIER 2004**

**ENQUETE AUPRES DES ENTREPRISES DE LA 1<sup>ERE</sup> CIRCONSCRIPTION DU LOIR-ET-  
CHER**

**1. UN OBJECTIF : MESURER L'IMPACT DES 35 HEURES SUR LE TERRAIN**

Le 9 octobre 2003 a été créée une mission d'information sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail, réunissant trente membres de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, et de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

Ayant pour vocation à établir un bilan global sur la mise en œuvre de la réduction imposée de la durée hebdomadaire du travail de 39 à 35 heures, assortie de dispositions calculées sur une base annuelle pour certaines catégories de cadres, cette réflexion se nourrit principalement d'auditions et d'enquêtes sur le terrain.

En tant que vice-président de cette mission d'évaluation, il m'a paru pertinent et légitime de recueillir directement l'avis des chefs d'entreprises, qui sont à la fois les exécutants, les négociateurs et les observateurs de cette législation.

Par leur expérience de terrain, ils complètent utilement le bilan global que notre mission s'efforce de dégager progressivement, aussi bien en termes économiques (évolution de la productivité, de la compétitivité du site France et de l'emploi) que sociaux (transformation du climat social, des modes d'organisation au sein des entreprises).

A cette fin, j'ai adressé à l'ensemble des entreprises de la première circonscription du Loir-et-Cher, dont je suis le représentant à l'Assemblée nationale, un questionnaire au mois de décembre 2003, portant sur l'impact économique, financier, social et organisationnel de la réduction imposée du temps de travail de 39 à 35 heures.

## 2. UNE METHODE : ORGANISER UNE CONSULTATION OUVERTE ET REPRESENTATIVE

Ce questionnaire semi-directif comprenait les 10 questions suivantes :

- 1 - Combien de personnes employez-vous ?
- 2 - Quel est votre secteur d'activité ?
- 3 - Votre entreprise est-elle passée aux 35 heures ?
- 4 - Si oui, quelles sont les difficultés que vous avez rencontrées dans la mise en œuvre des 35 heures dans votre entreprise ?
5. Quelles ont été les conséquences économiques et sociales de la mise en place des 35 heures?
6. A combien estimez-vous le coût du passage aux 35 heures dans votre entreprise ?
7. Ce coût a-t-il été compensé par des allègements de charges (Aubry I et II, Fillon) ?
8. La mise en place des 35 heures vous a-t-elle conduit à recruter du personnel ? Si oui, combien ?
9. L'assouplissement des 35 heures par la loi Fillon (relèvement du quota d'heures supplémentaires) a-t-il eu un impact dans votre entreprise ? Pensez-vous qu'il faille aller plus loin dans ce sens ?
10. Avez-vous des observations supplémentaires ?

Au 31 janvier 2004, 184 des 900 entreprises interrogées avaient répondu, soit un **taux de réponse de 20 %**.

L'échantillon obtenu se caractérise par une sur-représentation des activités industrielles ou de construction, présentes à 58 %, contre 27 % au niveau de la région Centre et 28 % au niveau de la France, et, logiquement, une sous-représentation des secteurs d'activité de service et commerciaux, correspondant à 42 % des réponses, contre respectivement 73 % et 77 % aux niveaux régional et national. **Les résultats obtenus tendent à majorer les préoccupations des entreprises des secteurs de la construction et de l'industrie, par rapport aux secteurs du commerce et des services.**

En revanche, la représentation des différentes tailles d'entreprises est bien assurée. Ces entreprises comptent en moyenne 88 salariés, avec une **sur-représentation des grandes et moyennes entreprises.**

	0	1 à 9	10 à 499	500 et plus
Echantillon	0%	31%	65%	4%
Région Centre	44%	46%	10%	0%
France	49%	43%	8%	0%

*Répartition statistique des entreprises selon le nombre de salariés (INSEE, janvier 2003)*

Mais ces distorsions ne remettent en question la représentativité des résultats de cette étude.

En effet, les entreprises individuelles n'étant pas concernées par la réduction du temps de travail et les entreprises de moins de 20 salariés l'étant peu, puisqu'elles ne sont pas encore légalement tenues de la mettre

en œuvre, il serait logique qu'elles aient relativement moins répondu à ce questionnaire et que, parmi ces celles-ci, les entreprises ayant fait le choix de la réduction du temps de travail, aient plus répondu que les autres.

De fait, parmi les très petites entreprises de moins de 20 salariés ayant répondu à ce questionnaire, 60 % sont passées aux 35 heures, alors que la moyenne nationale n'est que de 16 % (statistiques de la DARES, décembre 2002).

### 3. LE CONSTAT GENERAL EST EXTREMEMENT NEGATIF

Quel que soit le secteur ou la taille des entreprises considérées, une indication ressort clairement de cette consultation : la législation relative la réduction obligatoire du temps de travail à 35 heures est presque unanimement critiquée : **80 % des entreprises** de cet échantillon se déclarent **mécontentes** de la réduction imposée du temps de travail.

**Un tiers des petites entreprises de moins de 20 salariés** marquent spontanément leur **regret** d'avoir appliqué la nouvelle législation, alors qu'elles pouvaient – mais beaucoup l'ignoraient – bénéficier d'un sursis.

**Quant au tiers des entreprises interrogées qui ne sont pas encore passées à 35 heures, elles souhaitent à 80 % ne pas y être obligées**, notamment lorsqu'elles ont préféré négocier un accord volontaire de réduction du temps de travail ou accorder aux salariés le souhaitant un travail à temps partiel ou une organisation annualisée du temps de travail.

### 4. LES ENTREPRISES PASSEES A 35 HEURES SOUFFRENT DE L'IMPACT ECONOMIQUE ET FINANCIER, MAIS AUSSI SOCIAL ET ORGANISATIONNEL DES 35 HEURES

**A. Pour 50% des entreprises concernées par la nouvelle législation sur le temps de travail, l'impact économique et financier des 35 heures a été négatif.** Pour les 50% restants, l'impact a été neutre et aucune entreprise ne signale un effet positif sur son activité

Plus d'un tiers des entreprises étant passées aux 35 heures invoquent une **baisse de leur compétitivité** directement induite et soulignent le risque immédiat ou à moyen terme de délocalisation des activités, notamment dans le secteur industriel.

Ce constat renvoie directement à celui de **l'augmentation du coût salarial horaire** à la charge des entreprises, non compensé par les allègements de charges sociales, dont seules 50 % des entreprises déclarent bénéficier (50 % pour les allègements Aubry I et II, 10 % pour l'allègement Fillon) et 25 % déclarent avoir refusé de bénéficier en raison de leur

incapacité financière à recruter ou de leur souhait de conserver leur liberté de recrutement. Le coût financier net des 35 heures pour les entreprises est ainsi estimé en moyenne à 15 % de la masse salariale, malgré les allègements de charges sociales, que deux tiers des entreprises considèrent comme insuffisants.

Dans le secteur industriel, soumis à une forte concurrence internationale et européenne, la hausse du coût salarial n'a presque jamais pu être répercuté sur les prix de vente, fragilisant leur situation et leur position commerciale.

Les entreprises interrogées font également référence **aux difficultés chroniques pour assurer la continuité de l'activité de leur établissement** (25 % d'entre elles). En cause, les difficultés rencontrées pour solder les RTT et pour garantir une activité continue des sites fonctionnant 24h/24, ainsi que l'insuffisance et le surcoût des heures supplémentaires. Dans les secteurs marqués par une forte saisonnalité, un tiers des entreprises pointent du doigt l'absence de souplesse de la législation, avec l'impossibilité d'annualiser le temps de travail, y compris sur la demande du salarié, et le niveau insuffisant des heures supplémentaires accordées, y compris depuis le relèvement du quota des heures supplémentaires en 2003.

**B. Pourtant, bien plus que les conséquences financières et économiques, ce sont les retombées d'ordre social qui sont stigmatisées**

**A l'encontre du tableau généralement brossé de l'après 35 heures, 80% des entreprises signalent une dégradation du climat social.** Si la moitié d'entre eux estiment que ce texte a dégradé la valeur travail, en faisant du salarié un « comptable scrupuleux » de son temps de travail, il ressort surtout que le l'atmosphère générale s'est détériorée, ceci tenant principalement au fait que les individus dans leur large majorité acceptent difficilement d'être obligés de travailler moins, de ne pas pouvoir gagner plus d'argent et de ne pas pouvoir arbitrer librement entre travail et loisir.

Ce manque à gagner, joint à l'augmentation du travail des encadrants, qu'ils soient gérants ou cadres, à la division des salariés face au choix entre salaire et loisir, à la création de plusieurs SMIC horaires, à l'écrasement de l'échelle salariale du fait de la hausse du coût salarial de base, à la pression plus forte pesant sur les salariés induite par la réduction de la rentabilité de l'entreprise, voire à sa mise en danger, ont pour conséquence logique de rendre les rapports sociaux plus tendus.

Enfin, les entreprises les plus « sociales », qui ont opté le plus tôt pour les 35 heures, font fréquemment état de leur sentiment d'injustice, du

fait de ce qu'elles supportent un coût salarial supérieur à celui des entreprises passées plus tard ou non passées aux 35 heures.

Par ailleurs, et c'est là que le bât blesse, **l'objectif initial de la mise en œuvre des 35 heures – créer des emplois en partageant le travail – semble loin d'être atteint.** Au lieu de favoriser significativement la création d'emplois, ce texte a plutôt eu pour conséquence d'inciter à la délocalisation, d'encourager le recours à la sous-traitance, au travail intérimaire, ou éventuellement aux contrats à durée déterminée (effet mentionné dans 15 % des cas).

**Ainsi, 20 % des entreprises ont gelé les embauches, environ 25 % d'entre elles ont bloqué les salaires, et seules 30 % d'entre elles ont recruté.** Exception faite de deux grands groupes qui ont embauchés à eux seuls plus de 120 personnes, les autres entreprises n'ont recruté que dans de faibles proportions, parfois sans lien direct avec la législation elle-même.

**C. Au nombre des griefs adressés à la loi, figure enfin, en deuxième place après les problèmes sociaux, les difficultés de gestion et d'organisation dans les entreprises induites par la loi.**

Pour deux tiers d'entre elles, c'est une charge supplémentaire de travail quotidien et l'une des causes de tension et de discordance pour les individus qui gèrent ces emplois du temps et ceux qui en bénéficient. En particulier, sur le plan administratif, 20 % des entreprises signalent le manque de clarté des textes et la difficulté à solder les RTT. Conséquences : les entrepreneurs ont souvent l'impression de consacrer trop de temps à la gestion, plutôt qu'à la création de valeur ajoutée, d'autant que la législation relative au travail leur paraît trop compliquée.

**5. 80 % DES ENTREPRISES NON CONCERNÉES PAR LA MISE EN ŒUVRE DES 35 HEURES Y SONT EXTREMEMENT HOSTILES**

**Si un tiers des interrogés ne sont pas passés aux 35 heures,** ils le justifient justement par le refus de se conformer à une législation qui nuirait au rendement de leur entreprise et à leur liberté entrepreneuriale. Ceci les a parfois conduit à conclure des accords volontaires de réduction du temps de travail, aboutissant à une moyenne de 37 heures.

Bien que non directement concernées par les 35 heures, ces entreprises souffrent indirectement de l'augmentation des prix de leurs fournisseurs concernés par la réforme et qui ont répercuté la hausse du coût salarial sur les prix et de la pression accrue de leurs clients passés aux 35 heures, amenés à renforcer leurs marges pour assurer leur rentabilité.

Surtout, ils estiment insurmontable la hausse brutale du coût salarial entraîné par une éventuelle application des 35 heures, en particulier lorsque les salaires sont situés au-delà de 1,4 SMIC horaire, limite haute pour bénéficier des allègements de charges. Dans ces structures modestes (32 salariés contre 125 en moyenne pour les entreprises passées aux 35 heures), la réduction du temps de travail ne permettrait généralement pas de dégager un reliquat horaire suffisant pour engager une personne supplémentaire à temps plein.

**CONCLUSION : 70 % DES ENTREPRISES SOUHAITENT UNE REFORME PLUS IMPORTANTE DES 35 HEURES ET PROPOSENT DES PISTES A CET EFFET**

Pour conclure, interrogées sur l'assouplissement octroyé par la loi Fillon, 20 % des sociétés déclarent que bien qu'allant dans le bon sens, les dispositions votées sont largement insuffisantes. **70 % des entreprises souhaitent une réforme plus ambitieuse.**

Si le retour à 39 heures est préconisé par 50 % des entreprises, un tiers tiennent compte de la contrainte de l'acquis social et préconisent donc le plafonnement du surcoût des heures supplémentaires à 10 %, ou l'augmentation du quota des heures supplémentaires dans certains secteurs, ou la possibilité pour le salarié de choisir librement entre salaire et loisir, ou l'élargissement des catégories pouvant bénéficier du forfait jour, ou encore l'alimentation du compte épargne temps afin de pouvoir moduler son rythme de travail sur toute la durée de la vie active.

Plus généralement, 80 % entreprises interrogées fustigent dans la loi ce qu'ils considèrent comme une atteinte à la liberté de travailler librement et la dévalorisation du travail.

Enfin, l'analyse sous-jacente de la loi – une offre insuffisante de travail, qu'il faudrait donc partager – leur paraît erronée. En tant qu'employeurs, ils estiment principalement que le sous-emploi est lié à l'insuffisance de main-d'œuvre qualifiée (premier facteur, cité à 60 %), et au niveau trop élevé des charges sociales (second facteur, cité à 50 %), conduisant à des salaires trop peu élevés par rapport aux minima sociaux.

-----