

POUR UNE NOUVELLE DEMOCRATIE SOCIALE

L'EXEMPLE DE LA DUREE DU TRAVAIL

PAR HERVE NOVELLI, SECRETAIRE GENERAL ADJOINT DE L'UMP



SYNTHESE

Dix ans après la généralisation des 35 heures, **les Français travaillent chaque année en moyenne 12% de moins que les citoyens des autres pays développés** (OCDE). Non seulement les 35 heures n'ont pas atteint l'objectif qui leur avait été assigné en terme d'emplois mais elles ont eu des effets négatifs sur notre économie, en dégradant notre compétitivité. On peut affirmer que tout le monde est perdant :

► **Premiers perdants : les salariés.** La gauche leur avait promis qu'ils travailleraient « 35 heures payées 39 ». En fait, hormis le SMIC, augmenté sous le gouvernement Raffarin, les salaires ont peu progressé pendant 10 ans. Aujourd'hui, la réalité est qu'ils travaillent 35 heures payées 35.

► **Deuxième perdant : l'emploi.** Pendant que nos concurrents continuaient à accroître leur compétitivité, nos entreprises s'épuisaient à compenser le surcoût lié aux 35 heures. Résultat : une accélération des délocalisations. Entre 2000 et 2007, nous avons perdu 12% de nos emplois industriels.

► **Troisièmes perdants : les contribuables.** Pour aider les entreprises à compenser le surcoût lié aux 35 heures, l'Etat leur verse chaque année 12 milliards d'euros. Et comme nous avons voulu, à raison, permettre aux Français de travailler plus, nous avons défiscalisé les heures supplémentaires. Les contribuables subventionnent donc à la fois la réduction et l'augmentation du temps de travail. Tout ceci contribue à l'augmentation de la dette. Sans compter le coût des 35 heures pour l'Etat-employeur qui a dû embaucher des fonctionnaires, sans réussir à faire face à la désorganisation de certains services, notamment dans les hôpitaux.

► **Quatrième perdant : la France dans son ensemble.** Alors que les Français sont très attachés à la valeur travail, les 35 heures contribuent à les décourager et à briser des talents.

Depuis 2003, notre majorité a déjà assoupli les 35 heures. L'exonération des heures supplémentaires depuis 2007 a ainsi été une avancée pour les 5,5 millions de salariés du privé qui en bénéficient. Mais la crise a renforcé les tensions budgétaires et elle rend d'autant plus nécessaire le redressement de notre compétitivité. Elle nous engage à aller plus loin : **la sortie des 35 heures est désormais une nécessité absolue pour la France.**

Mais elle n'est pas une fin en soi. Elle n'est pas l'alpha et l'omega de notre projet économique et social. Elle ne sera un succès que si elle est l'occasion d'une remise à plat ambitieuse de certains blocages afin de :

- relancer le pouvoir d'achat des Français,
- créer de l'emploi
- redynamiser la compétitivité de la France.

Pour l'UMP, la sortie des 35 heures est une occasion unique pour moderniser en profondeur notre démocratie sociale, aujourd'hui sclérosée.

L'UMP souhaite proposer un système dans lequel chacun soit gagnant. Nous voulons le faire en respectant les partenaires sociaux, c'est-à-dire sans faire une « loi Aubry à l'envers ». Ce n'est pas à l'Etat de décréter idéologiquement la durée du travail dans toutes les entreprises de France. Notre majorité fait le choix de la confiance et du dialogue.

> 1^{ère} étape : « Les assises de la nouvelle démocratie sociale » - été 2012

En 2007, le quinquennat a commencé par le Grenelle de l'Environnement. En 2012, le prochain quinquennat doit commencer par « **Les Assises de la nouvelle démocratie sociale.** »

Lors de ces assises, le Gouvernement proposera aux partenaires sociaux :

- Un nouveau partage des responsabilités entre le législateur et les représentants des salariés et des employeurs ; entre ce qui relève de la loi et ce qui relève de la convention ;
- Les voies de réorganisation des négociations ;
- Un agenda social sur les trois premières années du quinquennat.

Ces Assises fixeraient également l'ensemble des sujets qui seraient soumis à la négociation. Par exemple :

- **la durée du travail** et le seuil de déclenchement des heures supplémentaires, branche par branche,
- **les augmentations de salaires** liées à l'augmentation du temps de travail et le partage de la valeur ajoutée,
- **la refonte du financement de la protection sociale** pour faire durablement baisser le coût du travail au service de l'emploi,
- **la refonte de la gouvernance des branches** de la Sécurité sociale,
- **la représentation du personnel** dans les entreprises et l'association des salariés aux décisions stratégiques,
- **le financement des syndicats** et l'avenir du paritarisme
- **la mise en place d'une sécurité sociale professionnelle**, pour accompagner les évolutions de carrières.

A l'occasion des Assises, le Gouvernement annoncerait :

- **la suppression sur 3 ans d'une partie des allègements de charges** liées à la compensation de la réduction du temps de travail (gain de 12 milliards d'euros), et des exonérations relatives aux heures supplémentaires (gain de 4,5 milliards d'euros)
- **la fixation de la durée du travail par la convention au niveau des branches (ou des**

entreprises), et non plus par la loi, dans un délai de trois ans maximum,

▸ la réduction progressive du régime des heures supplémentaires pendant 3 ans

▸ le basculement au bout de 3 ans d'une partie du financement de la branche famille des cotisations employeurs vers la TVA ou la CSG, selon les accords des partenaires sociaux. Ce basculement devra a minima compenser la suppression des allègements de charges liées à la compensation des 35h (12 milliards d'euros). Il pourra être plus important si les partenaires sociaux le décident.

> 2^{ème} étape : Les négociations branche par branche (ou entreprise par entreprise) – automne 2012 – automne 2015.

A partir du cadre défini lors des « Assises de la nouvelle démocratie sociale », des négociations sont entamées branche par branche ou entreprise par entreprise, pour décliner les axes de l'accord, notamment sur la durée du travail et le seuil de déclenchement des heures supplémentaires.

Evidemment, chaque heure travaillée est payée : **en passant à 39 heures, un salarié sera payé 39 heures au lieu de 35.** Cela représenterait une augmentation de plus de 10% par mois. Pour une personne salariée au SMIC, cela représente un gain tous les mois de plus de 100 euros (le smic mensuel net passerait à 1190 euros au lieu de 1070 euros). Cela représente un 13^{ème} mois.

1/ Les partenaires sociaux et les entreprises seraient incités à ouvrir immédiatement les négociations.

Les entreprises qui ouvriront immédiatement la négociation pourront conserver les allègements de charge correspondant à la compensation des 35h. Celles qui ne le feront pas se verront retirer d'emblée un tiers de leurs allègements de charges.

2/ Les partenaires sociaux et les entreprises seraient ensuite incités à conclure au plus vite des accords.

A la fin de la première année de négociation, les entreprises qui auront conclu des accords pourront en effet continuer de toucher des allègements de charges jusqu'à l'automne 2015. Celles qui n'auront pas conclu toucheront à nouveau 1/3 d'allègements de charge en moins.

Idem à la fin de la 2^{ème} année.

Il faut noter qu'en tant qu'employeur, l'Etat mènerait de son côté la même négociation pour sortir des 35h dans la fonction publique. Les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale seraient également incités à mener les négociations à travers la modulation des moyens qui leur sont accordés et à travers les Conventions d'Objectifs et de Gestion des organismes sociaux.

> 3^{ème} étape : le basculement vers la nouvelle démocratie sociale – automne 2015.

A la fin de la troisième année, les allègements de charges correspondant aux 35 heures seront supprimés et la référence à la durée légale des 35h dans la loi sera remplacée par un renvoi aux accords conventionnels. La loi ne fixant qu'un plafond - par exemple 39h - qui s'appliquerait à tous et qui servirait de durée légale du travail aux branches ou entreprises qui n'auraient pas abouti à un accord au bout de trois ans.

En même temps que la suppression des allègements de charges, pourrait avoir lieu le transfert de certaines cotisations pesant sur le travail vers la TVA ou la CSG, selon les décisions des partenaires sociaux.

SOMMAIRE

1. ÉTAT DES LIEUX : LES 35 HEURES DIX ANS APRÈS	7
A. Effet sur la durée du travail.....	7
B. Effet sur l'emploi.....	8
C. Effet sur le coût du travail.....	9
D. Effet sur la croissance du PIB.....	12
E. Effet sur le pouvoir d'achat.....	13
F. Effet sur les finances publiques.....	14
G. Effets spécifiques dans la fonction publique	18
H. Effets sociétaux.....	19
2. LE BILAN DES DIFFERENTS ASSOUPPLISSEMENTS.....	22
3. COMMENT SORTIR DES 35 HEURES ?	24
A. Objectif et contraintes de l'exercice.....	24
B. Les deux philosophies en présence : la loi ou le contrat ?	24
C. Quel grain à moudre pour la négociation ?	26

1. ÉTAT DES LIEUX : LES 35 HEURES DIX ANS APRÈS

A. Effet sur la durée du travail

On cite beaucoup de chiffres sur la durée effective du travail, et ces chiffres semblent parfois étonnants ou contradictoires.

Ils proviennent essentiellement de deux sources :

► Les données de l'OCDE, qui viennent directement des séries de l'Insee pour la France et qui portent sur la durée annuelle effectivement travaillée, c'est-à-dire sur le volume horaire annuel total de l'ensemble des travailleurs (salariés à temps partiel + salariés à temps plein + non-salariés). Dans le cas de la France cela inclut les heures supplémentaires, les heures de chômage partiel, les absences pour maladie, maternité, les jours de grève et les congés. Les données sont redressées du travail au noir, ce qui n'est pas le cas pour les autres pays qui ne comptent pas de la même façon. La comparaison en niveau est donc relativement périlleuse.

► Les données d'Eurostat qui sont des données déclaratives issues des *Labour Force surveys*, sur la base de la question portant sur le temps de travail rémunéré au cours d'une semaine de référence. Cela introduit donc des biais particulièrement importants en France (on ne compte pas les RTT ou les congés par exemple). C'est pour cela que ces chiffres apparaissent étonnamment élevés. Ces chiffres sont donc à prendre avec une certaine circonspection. Il convient donc d'instruire une critique raisonnée de ces chiffres couramment cités.

Première remarque : lorsqu'on dit que les Français travaillent 41 heures par semaine en moyenne en France (Eurostat 2008), contre 41,7 heures en Allemagne et 41,5 heures en moyenne dans l'UE, on ne compte que les travailleurs à plein temps.

Deuxième remarque : on compte à la fois les salariés et les non-salariés (indépendants, agriculteurs, chefs d'entreprises...). Or les travailleurs non-salariés travaillent 15 heures de plus par semaine que les salariés.

Si l'on distingue salariés à temps plein et non-salariés, on obtient :

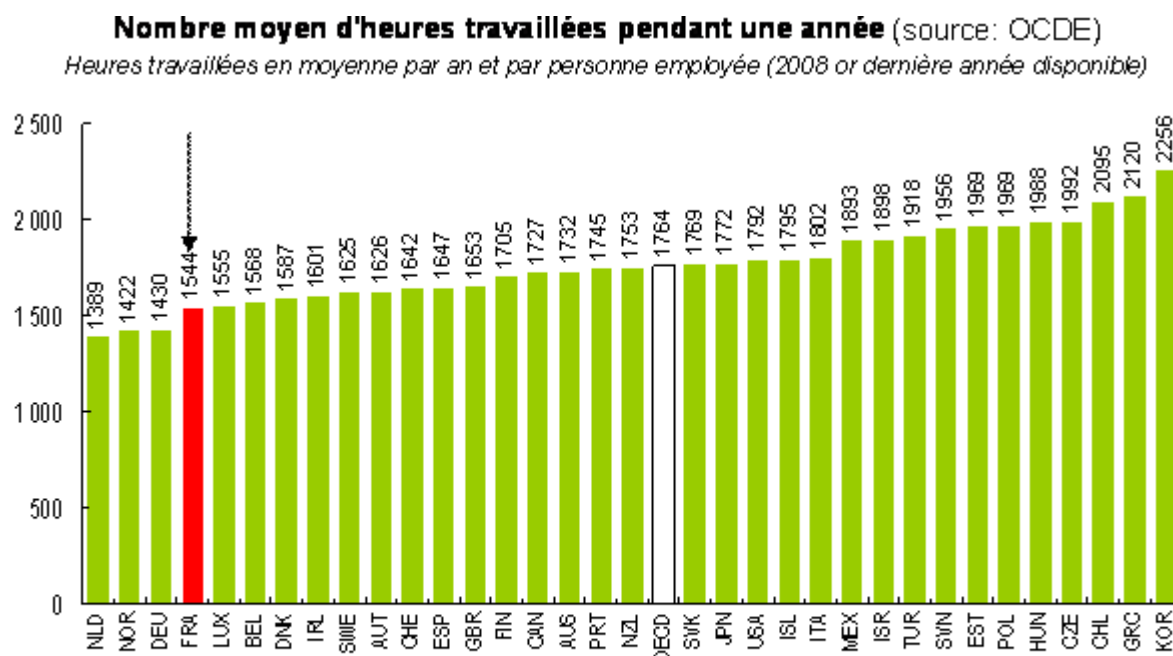
Pour les salariés à temps plein : 39,4 heures en France contre 40,6 heures en Allemagne et 40,4 heures en moyenne dans l'UE. Les salariés à temps plein en France, malgré les heures supplémentaires, travaillent chaque semaine 1 heure de moins que les Allemands. Et encore, ces chiffres se basent sur les « semaines type » (elles ne comptent donc pas les RTT) ; donc, si l'on comptait les RTT et les congés, le chiffre devrait tomber plus bas.

Pour les non-salariés : 53,5 heures en France contre 51 heures en Allemagne et 48,2 heures en moyenne dans l'UE.

Les travailleurs indépendants français sont de loin ceux qui travaillent le plus dans l'UE (avec les Autrichiens et les Belges).

Avec 15 heures de différence entre les travailleurs salariés et les indépendants, c'est en France que l'écart est le plus grand.

Le chiffre le plus fiable et le moins trompeur est celui de l'OCDE sur la durée annuelle moyenne du travail : elle est en France inférieure de 12% à la moyenne de l'OCDE avec 1560 heures par an en 2008 vs 1764 heures en moyenne dans l'OCDE (et 1796 heures aux Etats-Unis).



Remarque : Sur ce graphique, le temps moyen obtenu est plus faible en Allemagne (DEU) qu'en France (FRA) en particulier parce que le recours au temps partiel y est plus fréquent. On ne dispose pas de données internationales rigoureusement comparables en matière de temps de travail hebdomadaire moyen corrigé des effets liés au temps partiel.

En Allemagne, la durée annuelle moyenne n'est que de 1430 heures, mais ce n'est que le reflet de l'importance du travail à temps partiel dans ce pays (32% des emplois en Allemagne contre 17% seulement en France).

L'Allemagne sur ce point n'est pas forcément un exemple à suivre : le temps partiel massif est dû au fait que, faute d'un système d'aide aux familles suffisant, les femmes renoncent à travailler à temps plein.

Par ailleurs, dans l'économie allemande où l'industrie est fondée sur des investissements très lourds, la part du travail est moindre dans les coûts de production que dans une économie de services où c'est une variable essentielle.

B. Effet sur l'emploi

Martine Aubry avait annoncé que les 35 heures créeraient au moins 700.000 emplois.

Une étude de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), peu suspecte de complaisance, estime qu'il n'y en aurait eu au maximum que 350.000 (sur la période 1998-2002) sans pouvoir distinguer dans ce chiffre les effets d'aubaine (les entreprises qui auraient de toute façon embauché en période de

croissance), ni les effets de substitution (c'est-à-dire les embauche liées aux allègements de charges plus qu'à la RTT en elle-même). L'INSEE décompose ce chiffre et attribue 200.000 emplois à la RTT et 150.000 aux exonérations de charges.

Nous pourrions nous contenter de citer la conclusion sur ce point du rapport du Conseil d'analyse économique paru en 2007 : « A l'heure actuelle, *aucune* étude sérieuse n'a pu montrer qu'une réduction de la durée du travail se traduisait par des créations d'emplois. Les études empiriques indiquent que les lois Aubry, qui ont institué le passage aux 35 heures, ont vraisemblablement créé des emplois. Mais elles suggèrent aussi que ces créations sont dues aux réductions de cotisations sociales sur les bas salaires et à l'introduction d'une flexibilité accrue de l'organisation du travail. La réduction de la durée légale hebdomadaire du travail n'a joué, au mieux, qu'un rôle marginal. »¹

Depuis la parution de ce rapport, le diagnostic s'est même aggravé. Une des études méthodologiquement les plus sérieuses (menée sur données micro-économiques avec comme région « témoin » l'Alsace Moselle, où la réforme s'est incomplètement appliquée) par Etienne Wasmer & Matthieu Chemin (2009)² montre que l'effet des 35 heures sur l'emploi n'est pas significativement différent de zéro, quel que soit le type de modèle économétrique utilisé.

C. Effet sur le coût du travail

L'effet mécanique défavorable des 35 heures sur le coût du travail a été en partie compensé, à court terme, par un redressement de la productivité horaire (une RTT soutient en effet mécaniquement la productivité. Ce redressement de la productivité horaire aurait amorti environ la moitié du renchérissement du coût du travail lié à la RTT) ; par une modération salariale négociée avec les partenaires sociaux et par des allègements massifs de cotisations employeurs.

Mais ce constat n'est pas une manière de conclure à l'innocuité des 35 heures.

Car pendant le même temps, nos principaux concurrents ont *réduit ou freiné* leur coût du travail (par la baisse ou la limitation des cotisations sociales). La comparaison demeure donc défavorable à la France.

¹ Temps de travail, revenu et emploi, Rapport de Patrick Artus, Pierre Cahuc et André Zylberberg, CAE, 2007.

² Chemin M. & Wasmer E. 'The employment effects of 35-hour workweek regulation in France: using Alsace-Moselle local laws to build a diff-in-diff', [Journal of Labor Economics October 2009, Vol. 27, No. 4: 487-524](#)

> FOCUS sur la comparaison France/Allemagne

Selon l'étude de mars 2011 de l'INSEE, en 2008, **le coût horaire du travail dans l'ensemble de l'économie (industrie, services et construction) s'établissait à 31,50 euros en France en 2008, contre 28,90 euros en Allemagne et 26,20 euros dans la zone euro. Soit 2,62 euros de plus en France qu'en Allemagne !**

Surtout, l'évolution du coût horaire est préoccupante : **depuis 2000, il progresse plus vite en France qu'en Allemagne. Précisément de 38 % dans l'industrie manufacturière française de 2000 à 2008 contre 17 % outre-Rhin.**

Selon l'Insee, « l'écart s'est surtout creusé entre 2000 et 2004, ce qui s'explique pour plus de moitié par la réduction du temps de travail en France ». La France a ainsi perdu son avantage comparatif de 15 % qu'elle avait sur le coût du travail en 2000 par rapport à l'Allemagne... Or, à coût du travail égal, l'Allemagne a toujours un avantage compétitif basé sur la confiance qu'inspire le made in Germany, sur sa filière d'exportation performante...

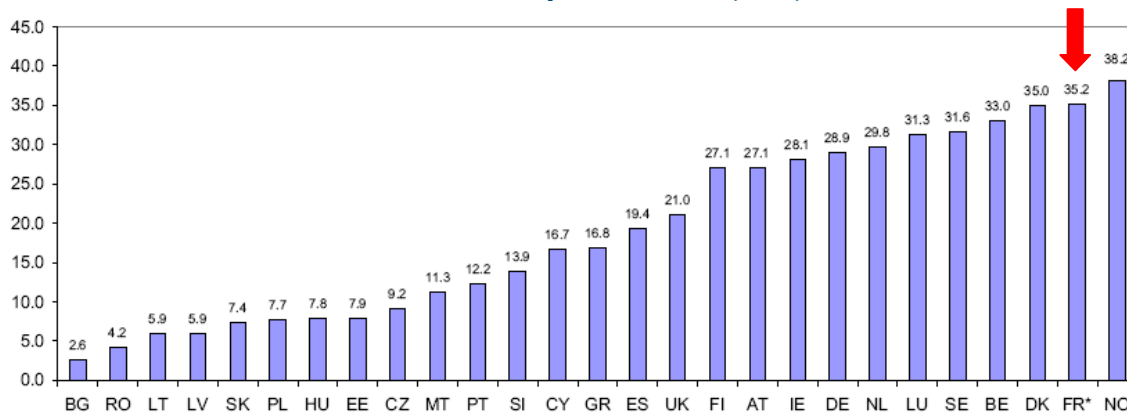
Pendant que nos concurrents consacraient leurs gains de productivité à améliorer leur compétitivité, à améliorer leurs marges, nous les consacrons à compenser les 35 heures. En outre, nos charges sociales pesant sur le travail ont continué d'augmenter tandis que certains de nos concurrents les réduisaient, comme l'attestent les données ci-dessous.

Taux de charge sur les rémunérations (cotisations patronales et autres charges annexes)

Moyenne annuelle (en %)	2000	2004	2008	2010 3T
France	45,9	49,5	49,9	50,3
Belgique	46,9	46,2	46,7	47,8
Autriche	37,4	37,3	35,8	36,8
Espagne	34	36,1	36,5	36,5
Pays-Bas	28,2	30,7	29,2	28,9
Allemagne	30,7	31,3	27,5	28
Portugal	25,1	29,1	25,4	25,3
Royaume-Uni	22,2	26,5	17	16,4
Danemark	12	14,6	10,6	10,8
Irlande	16,3	16,1	18,9	nd
Grèce	30,2	40,2	30,6	nd

La situation de la France s'est donc dégradée comparativement. La marge que nous aurions pu utiliser pour réduire ou freiner notre coût du travail a été « mangée » en grande partie par les 35 heures. Le résultat s'observe dans le tableau suivant :

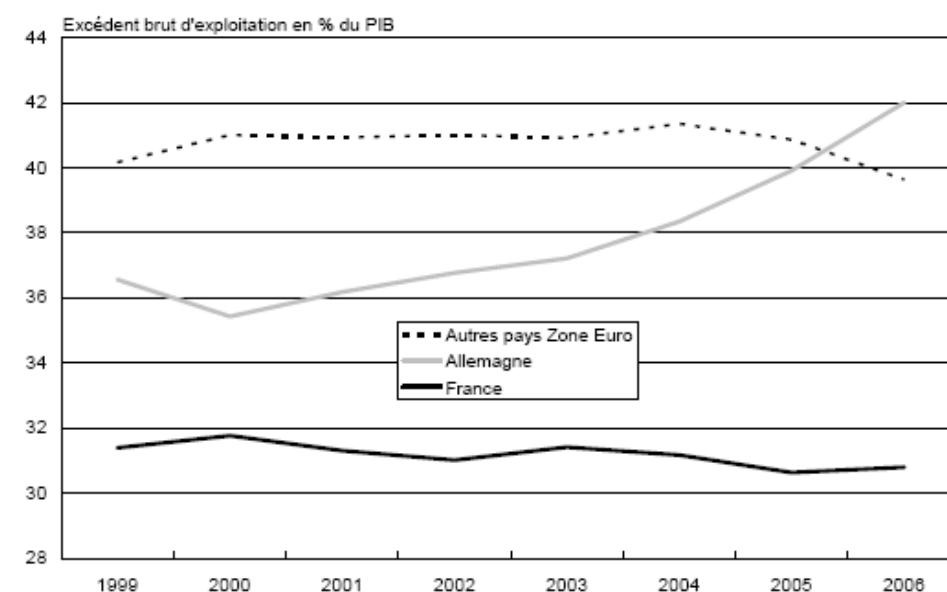
Coût horaire moyen en 2008 (EUR)



Source: Eurostat - enquête CMO 2008; Secteurs B-S sans O; hors apprentis; coût par heure travaillée; *FR: aussi sans P

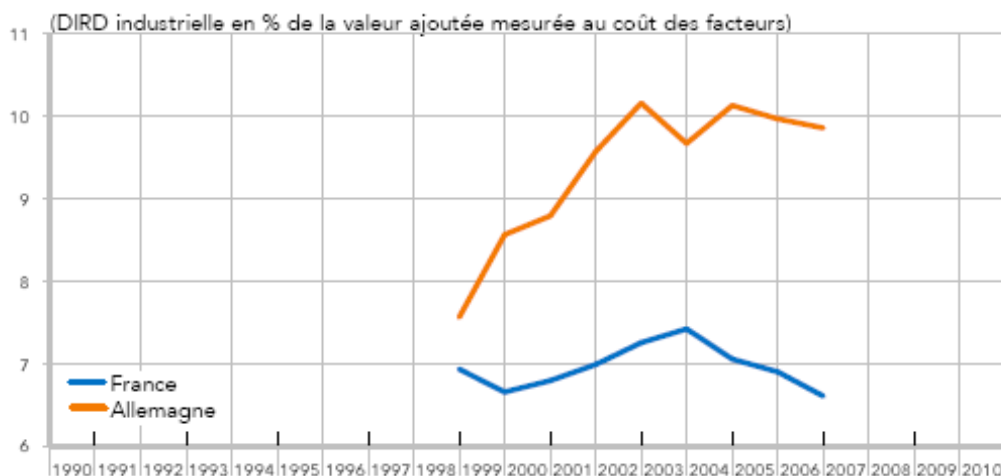
Au-delà du coût du travail, un indicateur important à observer est aussi le taux de marge des sociétés françaises. Car **c'est précisément la faiblesse du taux de marge de nos PME qui explique l'atonie de l'investissement, les difficultés de croissance des entreprises, le manque de prospection commerciale.** Il est important de souligner ce dernier point car on objecte souvent à ceux qui attribuent notre perte de compétitivité à la hausse des coûts de production que le problème réside ailleurs, à savoir dans la faible taille des entreprises, le manque de dynamisme commercial, le manque d'innovation, etc. Mais il est vain d'opposer les deux raisons, car les deux problèmes sont liés. C'est parce que les coûts de production sont élevés que le taux de marge est faible, et parce que le taux de marge est faible que les investissements en R&D le sont à leur tour. Les deux graphiques ci-dessous sont suffisamment éloquents.

Taux de marge : France/Allemagne/zone Euro



Source : Eurostat, comptes de secteur

Dépenses intérieures de recherche et développement des entreprises de l'industrie / VA au coût des facteurs en France et en Allemagne



Source : Eurostat, Structural Business Statistics

Deux conséquences directes de cette perte de compétitivité liée aux 35 heures :

- **l'emploi salarié industriel a décroché en France à partir de l'an 2000** (-12% entre 2000 et 2007)
- **la part des exportations françaises dans la zone euro est passée de 17% en 1998 à 13% en 2010.**

La mise en place des 35 heures s'est certes aussi traduite par des gains de productivité, car les entreprises ont dû essayer de produire autant en moins de temps. La réalité est que les entreprises françaises ont consacré une grande part de leurs gains de productivité à la compensation des 35 heures, tandis que les entreprises étrangères les consacraient à améliorer leur compétitivité. **Il y a dix ans, les exportations françaises représentaient 55% des exportations allemandes. Elles en représentent aujourd'hui 40%. Le prix moyen des exportations françaises a progressé entre 2003 et 2008 d'environ 8% de plus que le prix des exportations allemandes.**

D. Effet sur la croissance du PIB

Les 35 heures ont déprimé le niveau de production (de 2 points de PIB au minimum).

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.

Sur le 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 en 2004. 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 : « 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. »

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.

Ces limites affectant le niveau de la croissance potentielle ont été relevées par certains économistes également. Gilles Saint-Paul 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. »*³

E. Effet sur le pouvoir d'achat

Les 35 heures ont durablement renchéri le SMIC et donc pesé sur l'emploi des moins qualifiés.

Pour éviter que la RTT ne conduise à diminuer la rémunération mensuelle des smicards, un système dit des garanties mensuelles de rémunération (GMR) avait été mis en place. Il conduisait à distinguer 6 niveaux de SMIC en fonction de la durée de travail dans l'entreprise. Afin d'en finir avec ce système ingérable, la loi Fillon de 2002 a mis en œuvre une convergence graduelle des GMR par le haut. De 2002 à 2005 le "SMIC 39 heures" a ainsi augmenté de près de 12%.

La RTT a donc contraint à une « smicardisation » du salariat et, par là-même, renforcé le coût pour les finances publiques des allègements de charges sur les bas salaires.

Selon une étude de l'Insee portant sur la période 1997-2002, le pouvoir d'achat des salariés en haut ou en bas de la hiérarchie sociale a progressé très légèrement, mais a stagné ou reculé en son milieu. En effet, le pouvoir d'achat des ouvriers a connu une hausse de 0,8 % en moyenne par an (essentiellement liée à l'augmentation du SMIC).

³ Cf. Assemblée Nationale, *Rapport d'information de la mission d'information commune sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail* (rapporteur : Hervé Novelli), 14 avril 2004.

Ce taux a été de 1 % pour les cadres, mais de seulement 0,2 % pour les employés, tandis que les professions intermédiaires ont souffert d'un taux négatif, de - 0,2 %. Afin d'expliciter cette mauvaise progression du pouvoir d'achat, l'INSEE relève surtout une décrue continue des primes liée à la renégociation de leurs modalités au moment de la mise en place de la réduction du temps de travail.

D'autre part, des accords sur la RTT ont parfois été conclus en échange d'un gel des salaires nominaux sur plusieurs années, ce qui dans un contexte d'inflation, même modérée, signifie un recul des salaires réels, donc du pouvoir d'achat.

F. Effet sur les finances publiques

Les 35 heures ont eu, et continuent d'avoir, un impact très important sur les finances publiques, du fait des exonérations de cotisations sociales spécifiques qui ont été mises en place pour compenser le surcoût qu'elles entraînaient.

Une évaluation précise a été menée en 2007 par la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) et la DARES⁴. Elle donne une idée très claire des proportions. Sur le total des exonérations générales en 2007 (21,5 milliards d'euros), 9 milliards correspondent aux allègements sur les bas salaires antérieurs à la RTT (43%). Le reste correspond à l'accroissement des allègements liés à la mise en œuvre des 35 heures, ainsi qu'à la hausse des Smic qui l'a accompagnée (57%). La RTT représenterait donc environ 55% du total des 22 milliards souvent cités. Le total s'élevant précisément en 2010 à 21,845 milliards d'euros, **on peut évaluer le poids spécifique des 35 heures à 12,451 milliards d'euros pour 2010.**

On peut ajouter à ces 12 milliards, les 3,127 milliards d'exonérations de charges sociales sur les heures supplémentaires, ainsi que les 1,360 milliards d'euros d'exonérations fiscales, décidés par la loi TEPA en 2007. Assurément, ces dernières exonérations ont un objectif bien différent des premières, puisqu'il s'agit non plus de subventionner la baisse du temps de travail, mais d'encourager sa remontée. Cette simple contradiction suffit à décrire la situation schizophrénique dans laquelle se trouve notre système.

On peut donc considérer que les 35 heures ont coûté 16,5 milliards d'euros au budget de l'État en 2010. Depuis l'an 2000, on peut donc estimer qu'au moins 100 milliards d'euros ont été versés par l'Etat aux entreprises pour compenser le coût des 35 heures.

La RTT a durablement et sensiblement creusé le déficit public (-0,5 point de PIB pour les allègements de charges ; près de -2 points de PIB par an au total en tenant compte de l'effet défavorable sur la croissance) :

Les 12Md€ d'allègements de charges liés à la RTT et consentis chaque année par les finances publiques depuis 2002 (soit 0,5% du PIB) ne conduisent pas à créer des emplois.

Ils permettent seulement d'éviter les destructions d'emplois qui auraient été observées si la hausse du coût du travail lié à la RTT n'avait pas été neutralisée.

La perte de production associée à la RTT pèse mécaniquement sur les recettes publiques, à hauteur d'au moins 1 point / 1,5 point de PIB.

⁴

Etude conjointe de la DGTPE et de la DARES, parue en Annexe du rapport du CAE consacré au salaire minimum en 2008, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007 », Jean Boissinot et Julien Deroyon (DGTPE), Benoît Heitz et Véronique Rémy (DARES).

Au total, il est raisonnable de considérer - comme cela a déjà été fait publiquement par les services du Ministère en 2004 devant les députés - que la RTT est responsable aujourd'hui, chaque année, de près de 2 points de PIB de déficit public !

> FOCUS sur les allègements de charges

Les allègements généraux sur les bas salaires ont représenté 21,2 Mds€ en 2010, soit près de 70 % de l'ensemble des exonérations.

C'est la « loi Fillon » de 2003 qui, pour diminuer le coût du travail des bas salaires, a mis en place ces allègements généraux en instaurant un régime unique de réduction dégressive de 26 points au niveau du SMIC, s'annulant progressivement et linéairement jusqu'à 1,6 SMIC (le seuil est passé de 1,7 à 1,6 SMIC en 2006).

Plus de 10 millions de salariés sont concernés par les allègements de charges, ce qui est considérable au regard des 16 millions de salariés du secteur privé.

Les salaires inférieurs à 1,1 SMIC concentrent 30,6 % des allègements généraux, alors que leur part ne s'élève qu'à 6,8 % de la masse salariale et à 12 % des effectifs.

Près des quatre cinquièmes du montant des allègements sont ainsi concentrés entre 1 et 1,3 SMIC. À l'autre extrémité de l'échelle, la part des salariés dont le salaire horaire est compris entre 1,4 et 1,6 SMIC n'est que de 8,6 % du montant des exonérations.

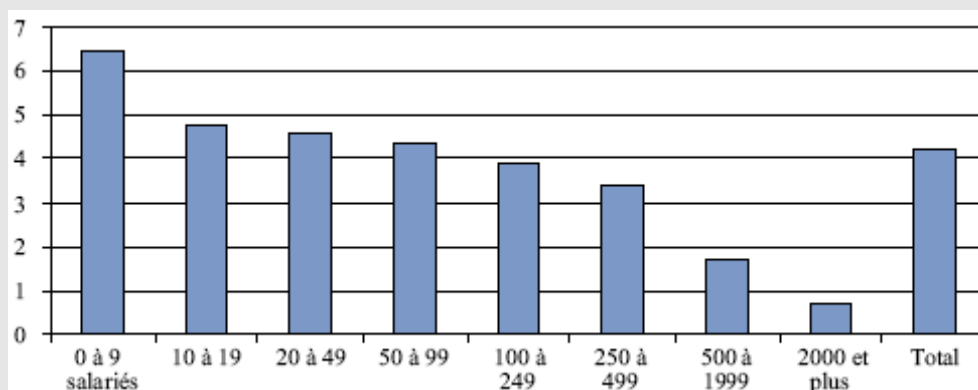
Salaire horaire	Coût des allègements		Effectifs
	En milliards d'euros	En %	
Inférieur à 1,1 SMIC	7,46	36,7	2 140 000
Entre 1,1 et 1,2 SMIC	4,67	23	1 814 000
Entre 1,2 et 1,3 SMIC	3,82	18,8	1 869 000
Entre 1,3 et 1,4 SMIC	2,61	10,9	1 735 000
Entre 1,4 et 1,5 SMIC	1,38	6,7	1 590 000
Entre 1,5 et 1,6 SMIC	0,38	1,9	1 230 000
Total	20,32	100	10 378 000

Source : ACOSS

L'incidence des allègements généraux apparaît clairement, notamment pour les petites entreprises qui bénéficient plus des exonérations que les grandes entreprises.

Le tableau ci-dessous montre en effet que le taux d'exonération (rapport entre le montant des exonérations et la masse salariale), qui s'élevait en moyenne à 4,2 points en 2006 au seul titre de la réduction générale de cotisations patronales, décroît avec la taille de l'établissement.

Taux d'exonération selon la taille des établissements (2006)



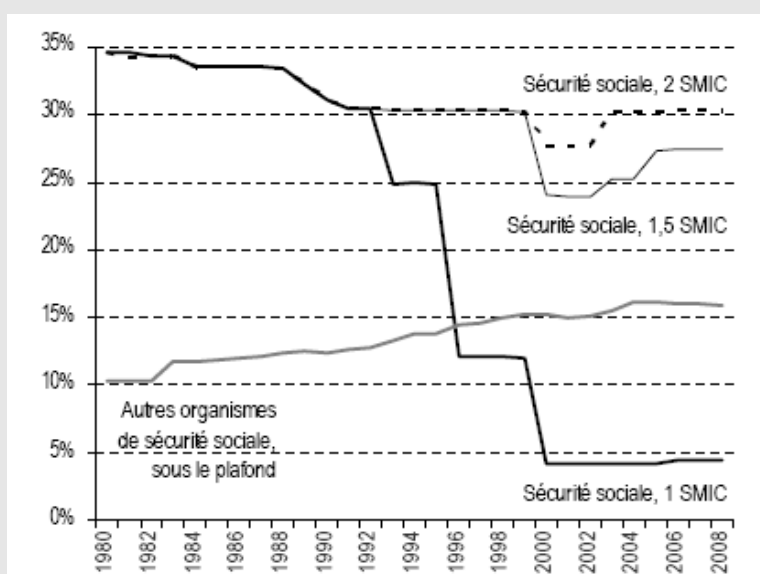
Source : ACOSS-URSSAF

► Après 1,3 ou 1,4 SMIC, on peut dire que le nom d'allègement de charges « sur les bas salaires » n'est pas tout à fait approprié (le salaire médian est à 1,4 SMIC environ). On peut penser que la diminution ou la suppression de ces allègements jusqu'à 1,3 ou 1,4 SMIC serait acceptable politiquement, ne mettrait pas en danger ces emplois... mais ne rapporterait pas beaucoup.

► **Entre 1 et 1,3 SMIC, les exonérations sont très importantes et concernent énormément de salariés. Les diminuer ou les supprimer rapporterait beaucoup, mais risquerait de mettre en danger une quantité d'emplois considérable.**

► Enfin, certains économistes remettent en cause cette politique d'exonération de charges pour les bas salaires car, sur le long terme, on peut penser qu'elle favorise une structure de marché du travail centrée sur ces bas salaires (et non sur des emplois plus qualifiés et mieux rémunérés).

Evolution des taux de cotisations et contributions sociales patronales à différents niveaux de rémunération, après allègements

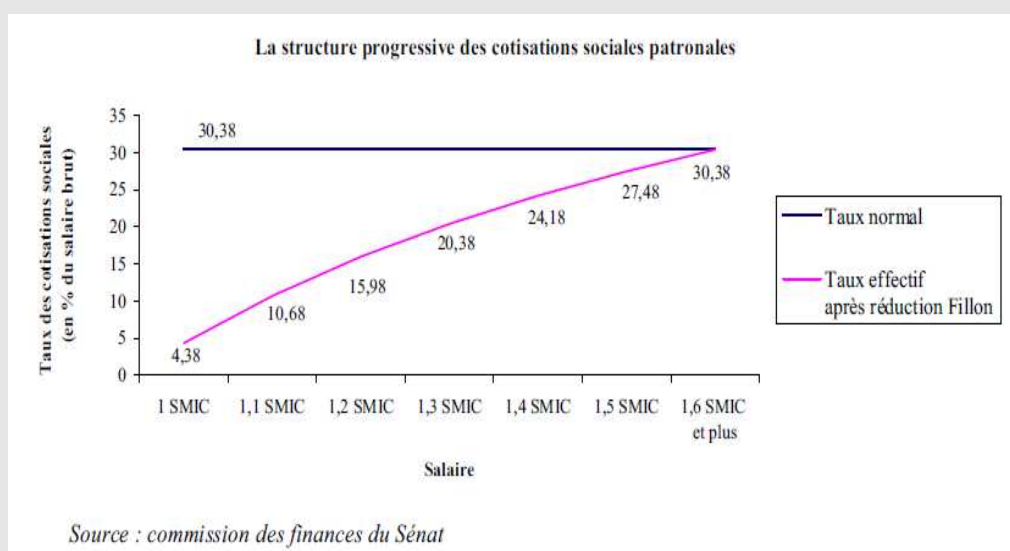


Par ailleurs, la Cour des comptes (2006) souligne que « contrairement à l'un des buts visés par la politique de baisse du coût du travail sur les bas salaires engagée dès 1993, les industries manufacturières directement exposées à la compétition internationale et au risque de délocalisation ont peu bénéficié des exonérations ». Le rapport note en particulier, sur la base des données sectorielles de l'ACOSS, qu'en dehors de l'industrie agroalimentaire et en partie du transport et du tourisme, les principaux secteurs bénéficiaires ne sont pas directement exposés à la compétition mondiale. Les secteurs bénéficiaires sont *a priori* non ou peu « dé-localisables » et, du fait de leur faible exposition à la concurrence internationale, sont susceptibles d'occuper une proportion plus grande de salariés peu qualifiés : construction, commerce de détail, hôtels-restaurants. La très forte concentration des exonérations sur certains secteurs dont l'activité est elle-même en forte croissance est ainsi susceptible d'induire des effets d'aubaine.

La barémisation serait une institutionnalisation du principe des allègements de charges pour les bas salaires qui limiterait les marges de manœuvre de l'Etat.

Aujourd'hui, les cotisations sociales sont apparemment proportionnelles. Mais, dans les faits, le barème des cotisations est progressif depuis le lancement des allègements de charges patronales sur les bas salaires en 1993 (politique renforcée notamment avec les allègements Fillon de 2003). Concrètement, l'employeur calcule d'abord ses cotisations, puis applique lui-même les allègements de charges qui sont de moins en moins élevées entre 1 et 1,6 Smic (cf tableau ci-dessous).

La barémisation consiste à « intégrer » définitivement les allègements de charge dans le calcul des charges sociales.



Un statu quo pour les finances publiques, les employés et la compétitivité... et une trappe à bas salaires.

En barémisant, on s'empêche de toucher au principe même des allègements de charges :

► L'Etat se prive de levier pour inciter les entreprises à ouvrir des négociations sur le temps de travail, les salaires, la flexisécurité... Il ne peut plus envisager de soulager ses finances publiques en récupérant une partie des allègements de charges liés aux 35 heures (environ 16 milliards !). Le seul levier qui resterait à l'Etat pour récupérer des marges de manœuvre serait alors d'agir sur le taux de cotisations sociales et donc les augmenter pour récupérer des ressources, ce qui serait désastreux pour le coût du travail et pour l'emploi...

► Le salarié n'est ni gagnant, ni perdant à court terme. Son salaire ne bouge pas et il ne risque pas de voir aboutir la réflexion sur le temps de travail. Mais à moyen terme, le risque est d'institutionnaliser une trappe à bas salaires. L'employeur n'aura plus intérêt à augmenter les bas salaires au risque de perdre leurs allègements. C'est d'autant plus dommage que notre économie a besoin de salariés qualifiés et bien rémunérés.

► Il n'y a aucun effet sur la compétitivité des entreprises: le coût du travail est maintenu à son niveau d'aujourd'hui.

G. Effets spécifiques dans la fonction publique

Les 35 heures ont entraîné la création de plus de 60 000 emplois publics: 5 000 emplois dans la fonction publique d'Etat, environ 16 000 dans la fonction publique territoriale et 45 000 dans la fonction publique hospitalière.

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
Nombre d'emplois créés					
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
Ensemble	16 474	25 269	10 650	750	53 143
Coût des créations d'emplois et des mesures catégorielles					
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
Ensemble annuel	931,2	1 085,4	481,2	50	2 547,8
cumulé	931,2	2 016,6	2 497,8	2 547,8	2 547,8
CET (fonction publique hospitalière et personnels médicaux) ¹	400	321	321	322	1 364

Source : direction du Budget

Le coût annuel estimé de ces embauches s'élève à 2,5 Mds€. Il faudrait ajouter à ce chiffre le coût de financement des heures supplémentaires engendrées par la nouvelle organisation, de l'embauche de CDD pour compenser les absences et du rachat des jours de RTT.

> FOCUS sur le coût des 35 heures à l'hôpital

- ▶ 45.000 salariés pour compenser le passage aux 35 heures : 1,7 Md€ / an
- ▶ Rachat des RTT non prises, accumulées sur des CET : 200 M€ / an
- ▶ Montant des heures supplémentaires due à la réorganisation : 500 M€ / an

= 2,4 Mds€ / an

H. Effets sociétaux

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 qu'on observe 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.

▶ Inégalités entre PME et grandes entreprises

Un constat s'impose : la réduction du temps de travail a malheureusement encore creusé 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. 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.

► Inégalités au sein des entreprises

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. 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.

► 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, sans réelle compensation en termes de dégagement de temps personnel, alors même que la modération salariale est venue limiter leur pouvoir d'achat.

► 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'explique le sociologue Michel Gollac : « *pour les salariés peu qualifiés, mal intégrés, qui travaillent dans des entreprises en difficulté, où les syndicats sont faibles ou inexistants, 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* »⁵. Par ailleurs, la réduction du temps de travail a accru le phénomène, amorcé dès le début des années 1980, d'intensification du travail.

⁵ Cf. Assemblée Nationale, *Rapport d'information de la mission d'information commune sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail* (rapporteur : Hervé Novelli), 14 avril 2004

Comme le disait Michel Godet en 2004⁶ « 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 ». 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.

► Le renforcement du clivage Public/Privé et le malaise des non-salariés

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 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.

Les 35h ont aussi renforcé le sentiment de malaise de certaines professions libérales, de petits entrepreneurs et d'agriculteurs qui vivent très mal le décalage grandissant entre leur rythme de vie et le salariat.

⁶

Ibid.

2. LE BILAN DES DIFFERENTS ASSOUPPLISSEMENTS

Depuis 2002, la loi sur la réduction du temps de travail a fait l'objet de nombreux assouplissements successifs. A tel point que d'aucuns considèrent qu'il ne reste pratiquement plus rien des 35 heures. Rappelons pour commencer les principales étapes de cet assouplissement progressif.

- 1) **Octobre 2002** : un décret relève le contingent d'heures supplémentaires de 130 à 180 h/an.
- 2) **Janvier 2003 : la loi Fillon** autorise, dans les branches où un accord est signé avec les syndicats, à ne majorer les heures supplémentaires que de 10%.
- 3) **Loi d'août 2004** : le recours aux forfaits jours, c'est à dire la possibilité pour les cadres de travailler plus de 35 heures un maximum de 218 jours dans l'année avec en contrepartie, la possibilité de bénéficier d'environ 9-10 jours de RTT, est étendu aux non cadres dans les PME.
- 4) **Décembre 2004** : le contingent d'heures supplémentaires par an passe à 220 heures.
- 5) **La loi du 31 mars 2005** portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise adapte le compte épargne-temps afin que des temps de repos non pris puissent être plus facilement convertis en argent.
- 6) **La loi TEPA d'août 2007** prévoit l'exonération des charges sociales pour les employeurs et de l'impôt pour les salariés sur les heures supplémentaires. En 2009, 1/3 des salariés du public et du privé ont bénéficié des heures supplémentaires pour un gain annuel moyen de 500€ soit environ 40€ par mois. (*source: rapport du Comité d'Evaluation et de Contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale de juin 2011 sur l'évaluation des mesures fiscales et sociales en faveur des heures supplémentaires*)
- 7) **Août 2008 : la loi « portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail »** permet à l'employeur de fixer son propre contingent d'heures supplémentaires ainsi que le repos compensateur (sous réserve d'un accord signé par des syndicats représentant au moins 30% des suffrages dans l'entreprise). La loi étend par ailleurs le dispositif du forfait jours aux salariés dont la durée de travail ne peut être prédéterminée, le plafond de ce dispositif étant par ailleurs relevé à 235 jours.

Les modifications intervenues ont indéniablement redonné de la souplesse aux entreprises, mais la durée moyenne de travail, toutes choses égales par ailleurs dans le pays, n'a pas véritablement évolué.

► La mise en œuvre de la loi TEPA n'a pas modifié profondément le lien, constaté dans l'industrie et les services marchands ces dix dernières années, entre les fluctuations cycliques de l'activité et celles de l'intérim et du volume d'heures supplémentaires.⁷ C'est d'ailleurs ce que souligne un rapport récent du Comité d'Evaluation et de Contrôle des politiques

⁷ DARES Analyses, mai 2010. <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/2010-029.pdf>

publiques⁸, « le nombre annuel d'heures supplémentaires n'a pas connu de hausse significative et la durée moyenne effective de travail n'a pas substantiellement augmenté ». D'après une récente étude de Cahuc & Carcillo [2010], « la réforme n'a eu aucun impact significatif sur les heures travaillées. En revanche, elle a bien eu un impact positif sur les heures supplémentaires rémunérées qui donnent droit à des ristournes fiscales ».

■ La loi de 2008 n'a pas été suivie d'effets notables (seuls à 1 à 2% des entreprises - 5800 en tout - l'ont utilisée en 2009 pour négocier des accords relatifs au temps de travail) à tel point que la Direction générale du travail en a conclu « qu'il n'y a pas eu de remise en cause globale des 35 heures ».

⁸ *Evaluation des dispositifs fiscaux et sociaux en faveur des heures supplémentaires* de M. Jean-Pierre Gorges (UMP) et M. Jean Mallot (SRC) – juin 2011

3. COMMENT SORTIR DES 35 HEURES ?

A. Objectif et contraintes de l'exercice

Rappelons d'abord l'objectif :

1. libérer le temps de travail pour augmenter la production et les salaires,
2. baisser la dépense publique, en récupérant les allègements de charges correspondant aux 35 heures.

Ensuite les contraintes :

3. Ne pas augmenter le coût du travail pour ne pas pénaliser notre productivité,
4. Ne pas réduire le pouvoir d'achat des salariés, même à court terme.

De ces objectifs et de ces contraintes se déduisent les grandes lignes d'une action possible :

- ▶ Libérer le temps de travail en supprimant la référence aux 35 heures dans la loi (1)
- ▶ Récupérer les 12Mds d' + 3Mds = 15 Mds correspondant aux exonérations de cotisations sociales dues aux 35 heures (2)
- ▶ Ne pas rétablir l'intégralité des charges sur les entreprises, mais les transférer sur la TVA et/ou la CSG (3)
- ▶ Sortir progressivement du mécanisme des heures supplémentaires pour ne pas pénaliser ceux qui en bénéficient aujourd'hui (4)

Mais avant d'en venir aux détails, une question importante se pose, concernant le premier point : doit-on augmenter la durée du travail par la loi ou bien par le contrat ? Deux philosophies s'opposent.

B. Les deux philosophies en présence : la loi ou le contrat ?

▶ Avantages et inconvénients de la fixation autoritaire de la durée du travail

Dans un pays où l'appétence à négocier n'est pas très forte, la remontée autoritaire de la durée légale peut être une tentation. Cela présenterait assurément l'avantage d'atteindre automatiquement l'objectif fixé, en remontant le curseur dans tous les secteurs sans discussion. Un tel mouvement, qui reviendrait à faire du « Aubry à l'envers », en utilisant la voie législative et réglementaire, serait toutefois en contradiction avec une partie des motifs qui portent l'UMP à remettre en cause la loi des 35 heures.

Cette dernière est en effet critiquable non seulement parce qu'elle a provoqué une baisse générale du volume de travail, mais aussi parce qu'elle a procédé à une fixation uniforme, autoritaire du temps de travail, qui devrait normalement relever de l'accord

librement négocié. En effet, le temps de travail, dans des bornes raisonnables, par exemple celles que fixe la directive européenne, ne devrait pas relever de la loi mais de la convention collective. Pour une raison simple : c'est qu'il n'existe pas deux secteurs ni même deux entreprises identiques en tous points. Et si certaines entreprises estiment qu'elles peuvent fonctionner aux 32 heures, pourquoi pas ? Le défaut le plus fondamentale de la loi Aubry est sans doute cette ignorance de la réalité de l'économie.

C'est d'autant plus vrai que le travail change ! La diversification des modes de travail – avec de nouveaux équilibres services-industries, de nouvelles articulations vie professionnelle-vie familiale - ; le développement du cumul emploi-retraites, emploi-études, emploi-formation..., le recours croissant au télétravail, aux mobiles... rendent moins claires les frontières du temps de travail.

Dans ces perspectives, la fixation d'une durée du travail par la loi au niveau national apparaît de moins en moins pertinente dans un nombre important de secteurs économiques.

Il serait donc plus cohérent avec la réalité économique de laisser les partenaires sociaux s'accorder librement sur le temps de travail par branches au lieu d'avoir une durée légale uniforme (tout en maintenant une borne supérieure, soit au niveau national, soit au niveau européen). Evidemment, l'Etat restera garant de la protection des salariés, en cas de risque de déséquilibre.

■ Avantages et inconvénients du recours à la solution conventionnelle

Les avantages du droit conventionnel sur le droit réglementaire en matière sociale sont très documentés. On se bornera ici à citer les conclusions particulièrement nettes du rapport du CAE paru en 2010 sur la question.⁹ **Un droit trop réglementaire est source d'inefficacité économique et sociale : il ne permet pas de trouver facilement dans chaque unité de travail le meilleur compromis entre les besoins des entreprises et les attentes des salariés,** notamment en cas de choc économique adverse. En outre, les rigidités du droit social peuvent avoir pour effet de nuire à sa fonction protectrice. Par exemple, le sentiment, justifié ou non, de l'irréversibilité de l'octroi de tout avantage incite les employeurs à ne pas en accorder, même quand la situation de l'entreprise est favorable.

Ces effets pervers sont bien documentés en matière de droit du licenciement et de nature du contrat de travail : la rigidité peut aboutir au sous-emploi, par crainte d'embaucher, et à la dualisation du monde du travail, par recours massif aux CDD et à l'intérim.

Mais c'est aussi vrai en matière de durée du travail : **la France se distingue dans ce domaine par une très forte intervention réglementaire de l'Etat, d'où résulte une grande complexité de l'arsenal juridique, en particulier sur les heures supplémentaires, l'organisation des horaires et les durées maximales.** Comme le constatent Barthélemy & Cette (2010) : « peu d'acteurs patronaux et syndicaux sont à même de maîtriser les multiples aspects du droit de la durée du travail. Pour cette raison l'ouverture à l'intervention conventionnelle dérogatoire répétée sur les dernières années s'est révélée d'une efficacité limitée (en particulier pour les PME). ». Et de souligner : « Ceci s'explique sans doute par le fait que cette ouverture a privilégié la déconstruction des 35 heures à la simplification et à l'effectivité du droit conventionnel. Dans les autres pays industrialisés, l'intervention

⁹ *Refondation du droit social : concilier protection des travailleurs et efficacité économique* [2010], par Jacques Barthélemy et Gilbert Cette.

réglementaire de l'Etat est plus limitée en ce domaine et de nombreux aspects y sont du ressort de la seule négociation collective, de branche ou d'entreprise. »¹⁰

Au chapitre des rigidités réglementaires excessives, on pourrait également évoquer l'existence de seuils réglementaires pour les entreprises. Manière de souligner au passage qu'une réforme du temps de travail doit s'inscrire dans une véritable refondation de notre droit du travail compris *dans sa totalité*, par redynamisation du dialogue social et développement des accords conventionnels.

L'inconvénient de la voie conventionnelle est tout simplement le risque de *statu quo*, du fait de l'absence de motivation à négocier dans la situation actuelle. Cela ne signifie pas que la situation soit jugée bonne, mais salariés et chefs d'entreprise semblent avoir trouvé des accommodements qui font craindre les effets de tout nouveau changement. Exonérations de cotisations sociales d'un côté, RTT de l'autre. Chacun redoute de perdre ce qui a rendu la situation acceptable pour lui, même s'il est capable d'en imaginer une meilleure. Et de fait, cette situation n'est pas la meilleure du point de vue de l'intérêt général. La question qui se pose au responsable public est dès lors de savoir comment inciter les acteurs sociaux à reprendre la négociation pour parvenir à un meilleur équilibre.

Compte tenu de ses avantages évidents, c'est la voie conventionnelle que nous retiendrons dans ce rapport, mais à la condition de trouver les moyens de motiver les parties prenantes. C'est tout l'intérêt des « Assises de la nouvelle démocratie sociale ».

C. Quel grain à moudre pour la négociation ?

Si l'Etat invite les partenaires sociaux à négocier sur le temps de travail, il convient de mettre en jeu d'autres éléments, susceptible de motiver l'ensemble des parties prenantes :

- **les augmentations de salaires** liées à l'augmentation du temps de travail et le partage de la valeur ajoutée,
- **la refonte du financement de la protection sociale** pour faire durablement baisser le coût du travail au service de l'emploi,
- **la refonte de la gouvernance des branches** de la Sécurité sociale,
- **la représentation du personnel** dans les entreprises et l'association des salariés aux décisions stratégiques,
- **le financement des syndicats** et l'avenir du paritarisme,
- **la mise en place d'une sécurité sociale professionnelle**, pour accompagner les évolutions de carrières.

¹⁰ Ibid. p. 21.

Les deux incitations contraignantes :

Pour inciter à l'ouverture puis à l'aboutissement des négociations, l'Etat s'appuie sur deux leviers :

- ▶ D'une part, en posant qu'à défaut d'accord de branche ou d'entreprise la durée du travail sera fixée par la loi (remontée du seuil de déclenchement des heures supplémentaires à 39h)
- ▶ D'autre part, en jouant sur les allègements de charges :
 - Sur le rythme de suppression des allègements (rythme plus ou moins rapide)
 - Sur la compensation de la suppression des allègements de charge par une baisse des charges (compensation partielle, totale ou baisse massive...)

Compte-tenu de ses différents paramètres, une multitude de scénarii est envisageable. Nous en mettons deux en avant, qui correspondent à deux options très différentes.

> Scénario n° 1 : « La poursuite des assouplissements »

- ▶ Maintien de la durée légale à 35 heures.
- ▶ Suppression progressive des allègements de charges à raison de 10% par an (12Mds + 3Mds à terme)
- ▶ Rétablissement des charges sur les heures supplémentaires, et maintien de leur défiscalisation (récupération de 3 Mds€ sur les 4,5Mds€).
- ▶ Ce faisant, c'est une incitation à utiliser la loi de 2008, qui permet de fixer le contingent d'heures supplémentaires et d'en définir la rémunération (rémunération qui ne peut se situer en dessous de 10% de majoration).
- ▶ C'est aussi l'occasion de proposer dans la négociation le concept d'« heures complémentaires » pour les salariés à temps plein. Dans ce cas, la négociation porterait aussi sur le contingent d'heures complémentaires et sur leur rémunération (la différence avec les heures supplémentaires est que les heures complémentaires pourraient être rémunérées sans majoration).
 - ⇒ Un accord collectif pourrait par exemple donner lieu à la situation suivante : 3 heures complémentaires sans majoration, 4 heures supplémentaires à 20% et au-delà, une majoration de 40%
 - ⇒ Ou bien : 4 heures complémentaires à 15%, 3 heures supplémentaires à 35% et au-delà, une majoration de 60%
- ▶ A défaut d'accord collectif, le taux légal pourrait se répartir comme suit :
 - de la 36^e à la 38^e heure incluse (heures complémentaires) : 10% du salaire
 - de la 39^e à la 43^e heure incluse (heures supplémentaires) : 25% du salaire
 - au-delà de la 43^e heure : 50% du salaire.
- ▶ On peut également compenser l'augmentation des charges des entreprises en leur donnant plus de flexibilité.

BILAN

- ▶ **Etat : gagnant.**
- ▶ **Entreprises : perdantes** (+ de charges) mais aussi gagnantes (elles renégocient pour mieux ajuster le temps de travail et la rémunération des heures supplémentaires à leur besoin) et gagnantes si elles obtiennent plus de flexibilité.
- ▶ **Salariés : tout dépend des accords collectifs.**

> Scénario n°2 : « Les Assises de la nouvelle démocratie sociale »

L'idée directrice de ce scénario est d'ouvrir une négociation générale qui ne porterait pas uniquement sur le temps de travail, mais plus largement sur les moyens du renforcement de la compétitivité au service de l'emploi. La réforme du financement de la protection sociale serait également engagée. C'est donc à une refondation de notre modèle social qu'aboutirait finalement la réforme des 35 heures.

- ▮ Après la signature d'un accord cadre au niveau national en début de quinquennat – les Assises de la nouvelle démocratie sociale –, ouverture d'une grande négociation par branche sur le temps de travail. Les partenaires sociaux fixeraient conventionnellement la durée du travail branche par branche et/ou entreprise par entreprise. Ce serait aussi l'occasion que chaque branche / entreprise définisse le niveau de rémunération des heures supplémentaires.
- ▮ A défaut d'accord, application d'un horaire légal par défaut prévu par la loi cadre (39h).
- ▮ L'Etat supprime les exonérations de cotisations y compris pour les heures supplémentaires.
- ▮ Pour ne pas alourdir le coût du travail, l'Etat compense par une diminution des cotisations sociales, et/ou en donnant aux entreprises plus de flexibilité en échange.
- ▮ Ce transfert serait permis par une augmentation de la TVA et/ou de la CSG, en fonction de l'accord des partenaires sociaux. (voir plus loin : focus sur la refonte du financement de la branche famille)

BILAN

▮ **Etat** : gagnant (suppression progressive des dépenses publiques consacrées aux allègements de charges)

▮ **Entreprises** : gagnantes car le coût du travail sans allègement diminue, elles ont plus de flexibilité, et elles peuvent augmenter leur niveau production avec des salariés qui travaillent plus longtemps.

▮ **Salariés** : gagnants car certes, ils devront travailler davantage, mais ils augmenteront aussi leur pouvoir d'achat.

Chaque heure travaillée est payée et donc, en passant à 39 heures, un salarié sera payé 39h au lieu de 35. Cela représenterait une augmentation de plus de 10% par mois. Pour un salarié au SMIC, cela représente un gain de plus de 100 euros mensuel (le smic mensuel net passerait à 1190 euros au lieu de 1070 euros). Cela représente plus qu'un 13^{ème} mois pour 45 minutes de travail en plus par jour. Pour les salariés qui effectuaient des heures supplémentaires et qui seront alors payés en heures normales, il faudra prévoir une compensation pendant 3 ans. Cela ne concerne qu'un tiers des salariés et pour des montants raisonnables. Par exemple, une personne rémunérée au SMIC qui travaille deux heures supplémentaires par semaine gagne aujourd'hui moins de 15 euros en plus par mois que si il avait travaillé 37h sans heures

supplémentaires. Ce manque-à-gagner sera compensé et le régime des heures supplémentaires détaxées sera progressivement éteint.

► **Le consommateur** peut paraître perdant, à court terme mais d'une part, cette perte est très limitée, voire nulle, d'autre part, elle correspond à une répartition plus juste du financement de la sécurité sociale (voir plus loin : focus sur la refonte du financement de la branche famille).

LE CALENDRIER DU SCENARIO 2

> 1^{ère} étape : « Les assises de la nouvelle démocratie sociale » - été 2012

En 2007, le quinquennat a commencé par le Grenelle de l'Environnement. En 2012, le prochain quinquennat doit commencer par « **Les Assises de la nouvelle démocratie sociale.** »

Lors de ces assises, le Gouvernement proposera aux partenaires sociaux :

- Un nouveau partage des responsabilités entre le législateur et les représentants des salariés et des employeurs ; entre ce qui relève de la loi et ce qui relève de la convention.
- Un agenda social sur les trois premières années du quinquennat.

Ces Assises fixeraient également l'ensemble des sujets qui seraient soumis à la négociation. Par exemple :

► **la durée du travail** et le seuil de déclenchement des heures supplémentaires, branche par branche ;

► **les augmentations (ou le niveau) de salaires** liées à l'augmentation du temps de travail et le partage de la valeur ajoutée ;

► **la refonte du financement de la protection sociale**; pour faire durablement baisser le coût du travail au service de l'emploi

► **la refonte de la gouvernance des branches** de la Sécurité sociale ;

► **la représentation du personnel** dans les entreprises et l'association des salariés aux décisions stratégiques ;

► **la mise en place d'une sécurité sociale professionnelle**, pour accompagner les évolutions de carrières.

A l'occasion des Assises, le Gouvernement annoncerait :

► **la suppression sur 3 ans d'une partie des allègements de charges** liées à la compensation de la réduction du temps de travail (gain de 12 milliards d'euros), et des exonérations relatives aux heures supplémentaires (gain de 4,5 milliards d'euros)

► la fixation de la durée du travail par la convention au niveau des branches (ou des entreprises), et non plus par la loi, dans un délai de trois ans maximum,

► la réduction progressive du régime des heures supplémentaires pendant 3 ans

► le basculement au bout de 3 ans d'une partie du financement de la branche famille des cotisations employeurs vers la TVA ou la CSG, selon les accords des partenaires sociaux. Ce basculement devra a minima compenser la suppression des allègements de charges liées à la compensation des 35h (12 milliards d'euros). Il pourra être plus important si les partenaires sociaux le décident.

> 2^{ème} étape : Les négociations branche par branche (ou entreprise par entreprise) – automne 2012 – automne 2015.

A partir du cadre défini lors des « Assises de la nouvelle démocratie sociale », des négociations sont entamées branche par branche ou entreprise par entreprise, pour décliner les axes de l'accord, notamment sur la durée du travail et le seuil de déclenchement des heures supplémentaires.

Evidemment, chaque heure travaillée est payée : **en passant à 39 heures, un salarié sera payé 39 heures au lieu de 35.** Cela représenterait une augmentation de plus de 10% par mois. Pour une personne salariée au SMIC, cela représente un gain tous les mois de plus de 100 euros (le smic mensuel net passerait à 1190 euros au lieu de 1070 euros). Cela représente un 13^{ème} mois.

1/ Les partenaires sociaux et les entreprises seraient incités à ouvrir immédiatement les négociations.

Les entreprises qui ouvriront immédiatement la négociation pourront conserver les allègements de charge correspondant à la compensation des 35h. Celles qui ne le feront pas se verront retirer d'emblée un tiers de leurs allègements de charges.

2/ Les partenaires sociaux et les entreprises seraient ensuite incités à conclure au plus vite des accords.

A la fin de la première année de négociation, les entreprises qui auront conclu des accords pourront en effet continuer de toucher des allègements de charges jusqu'à l'automne 2015. Celles qui n'auront pas conclu toucheront à nouveau 1/3 d'allègements de charge en moins.

Idem à la fin de la 2^{ème} année.

Il faut noter qu'en tant qu'employeur, l'Etat mènerait de son côté la même négociation pour sortir des 35h dans la fonction publique. Les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale seraient également incités à mener les négociations à travers la modulation des moyens qui leur sont accordés et à travers les Conventions d'Objectifs et de Gestion des organismes sociaux.

> 3^{ème} étape : le basculement vers la nouvelle démocratie sociale – automne 2015.

A la fin de la troisième année, les allègements de charges correspondant aux 35 heures seront supprimés et la référence à la durée légale des 35h dans la loi sera remplacée par un renvoi aux accords conventionnels. La loi ne fixant qu'un plafond - par exemple 39h - qui s'appliquerait à tous et qui servirait de durée légale du travail aux branches ou entreprises qui n'auraient pas abouti à un accord au bout de trois ans.

En même temps que la suppression des allègements de charges, pourrait avoir lieu le transfert de certaines cotisations pesant sur le travail vers la TVA ou la CSG, selon les décisions des partenaires sociaux.