

N° 414

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 juin 2001

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le **financement et l'application par l'État, ainsi que les effets sur l'emploi, de la réduction du temps de travail,***

Par M. Joseph OSTERMANN,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Tréguët.

## SOMMAIRE

Pages

<b>AVERTISSEMENT</b> .....	6
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	9
<b>CHAPITRE PREMIER - LE FINANCEMENT DES 35 HEURES : IMPROVISATION, MENSONGE, DÉNI DE RESPONSABILITÉ</b> .....	12
<b>I. LES 35 HEURES : UN COÛT EXORBITANT QUI N'AVAIT PAS ÉTÉ PRÉVU</b> .....	12
<b>A. UNE PROMESSE ÉLECTORALE N'A PAS DE PRIX : L'EXPLOSION DU COÛT DES 35 HEURES</b> .....	12
1. <i>Des prévisions inexactes pour 2000...</i> .....	13
2. <i>... comme pour 2001</i> .....	15
3. <i>L'ampleur du déficit du FOREC</i> .....	16
a) Les conclusions de notre collègue Charles Descours .....	16
b) Les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale .....	18
<b>B. PRÉVOIR LE COÛT DES 35 HEURES : « LIRE DANS UNE BOULE DE CRISTAL »</b> .....	20
1. <i>Initialement, les 35 heures ne devaient rien coûter, au contraire !</i> .....	21
a) La neutralité initiale des 35 heures pour les finances publiques .....	21
b) L'abandon de ce scénario va conduire à plus de réalisme .....	24
2. <i>Des informations de plus en plus alarmistes</i> .....	28
3. <i>Un coût en fait presque impossible à établir ex ante</i> .....	29
<b>II. LES CONSÉQUENCES DU NON-FINANCEMENT DES 35 HEURES : « SANCTUARISER » LE BUDGET DE L'ÉTAT ET FAIRE PAYER LA SÉCURITÉ SOCIALE</b> .....	31
<b>A. « LES DISPOSITIONS DE LA LOI VEIL S'APPLIQUENT » ?</b> .....	31
1. <i>Un nouveau mensonge du ministère de l'emploi et de la solidarité</i> .....	32
2. <i>Respecter la loi : pour quoi faire ?</i> .....	33
<b>B. LE GOUVERNEMENT N'ASSUMERA JAMAIS LES CONSÉQUENCES DE SON INCURIE</b> .....	34
1. <i>Un impératif absolu pour le gouvernement : protéger le budget de l'Etat du financement des 35 heures</i> .....	34
a) Les inquiétudes de la direction du budget... ..	34
b) ... aboutissent à un désengagement complet de l'Etat dans le financement des 35 heures .....	37
2. <i>Parce que « l'équilibre réel du fonds reste aléatoire », le gouvernement n'a jamais renoncé à faire payer les partenaires sociaux</i> .....	39
a) Le dispositif initial : la sphère sociale, acteur essentiel de la théorie des « retours » pour les finances publiques .....	39
b) Le refus des partenaires sociaux de participer au financement des 35 heures a toujours été considéré comme provisoire par le gouvernement .....	40
3. <i>La farce de l'affectation des 15 milliards de l'UNEDIC</i> .....	43

<b>CHAPITRE DEUX - LES EFFETS DES 35 HEURES SUR L'EMPLOI : LA GRANDE INCONNUE</b> .....	46
<b>I. LE BILAN OFFICIEL DES 35 HEURES : DE FAIBLES RÉSULTATS SUR LESQUELS LES MINISTÈRES NE SONT PAS D'ACCORD</b> .....	46
A. SELON LE MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ : « <i>UN EFFET TRÈS SIGNIFICATIF SUR L'EMPLOI</i> », CEPENDANT RÉVISÉ À LA BAISSÉ.....	46
1. <i>Les 35 heures : moins de 30 % des créations d'emplois</i> .....	46
a) 220.000 emplois supplémentaires fin 2000.....	46
b) L'effet sur l'emploi en 2001 et 2002 : faut-il croire la ministre ? .....	48
2. <i>Des estimations révisées à la baisse</i> .....	49
3. <i>Emplois créés ou préservés : une distinction impossible à établir</i> .....	50
4. <i>Le bilan qualitatif de la réduction du temps de travail</i> .....	51
B. DES RÉSULTATS QUE LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE NE PARTAGE PAS.....	52
1. <i>Des hypothèses moins optimistes</i> .....	52
2. <i>La croissance, un frein à la diffusion de la réduction du temps de travail ?</i> .....	54
<b>II. UN MODE DE CALCUL INVÉRIFIABLE</b> .....	55
A. DES RÉSULTATS PRIS POUR ARGENT COMPTANT... ..	55
B. ...ALORS QU'ILS REPOSENT SUR DES BASES ARTISANALES .....	56
<b>CHAPITRE TROIS - L'APPLICATION DES 35 HEURES PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT : « LA PIRE MESURE QU'ON AIT JAMAIS EUE »</b> .....	59
<b>I. LE RENFORCEMENT DES SERVICES DU MINISTÈRE DE L'EMPLOI</b> .....	60
A. D'IMPORTANTES CRÉATIONS D'EMPLOIS .....	60
1. <i>La mise en œuvre de la programmation pluri-annuelle des effectifs</i> .....	60
2. <i>Une mesure de post-arbitrage particulièrement singulière</i> .....	62
a) Des arguments gouvernementaux peu assurés .....	62
b) Des engagements difficiles à tenir .....	64
B. L'APPLICATION DES « LOIS AUBRY », CAUSE OU PRÉTEXTE ?.....	65
1. <i>Des emplois supplémentaires pour appliquer les 35 heures ?</i> .....	66
2. <i>L'impossibilité de justifier ces créations d'emplois</i> .....	72
<b>II. L'AUGMENTATION DES CHARGES DE TRAVAIL DE L'ACOSS</b> .....	76
A. DES ACTIVITÉS PRÉTENDUMENT TRANSITOIRES MAIS DE PLUS EN PLUS LOURDES .....	76
B. DES PROCÉDURES COMPLEXES À METTRE EN ŒUVRE.....	79
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	81
<b>ANNEXES</b> .....	82

*« Les 35 heures, ça marche »*

Mme Élisabeth Guigou  
Ministre de l'emploi et de la solidarité  
Assemblée nationale, séance du mercredi 16 mai 2001

## AVERTISSEMENT

Votre rapporteur souhaite exposer **les sérieuses difficultés qu'il a rencontrées dans l'accomplissement de sa mission de contrôle.**

Selon la méthode traditionnellement employée par des parlementaires en mission, votre rapporteur, le 5 février dernier, a adressé un questionnaire au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et à la ministre de l'emploi et de la solidarité, leur demandant de bien vouloir y apporter des réponses écrites dans un délai de deux mois.

Il a ensuite souhaité procéder à l'audition de plusieurs hauts fonctionnaires des ces deux ministères.

Il lui a alors été répondu qu'il n'était pas souhaitable d'effectuer ces auditions, tant que les ministres n'avaient pas répondu au questionnaire qui leur avait été adressé, pour des raisons tenant à la « *convenance* » notamment...

Votre rapporteur ne peut qu'exprimer son vif étonnement à l'égard de cette attitude de hauts fonctionnaires qui n'ont pas à porter de jugement sur les raisons pour lesquelles un rapporteur spécial souhaite les auditionner. Il tient notamment à rappeler que les dispositions de l'article 164-IV de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 lui donne des prérogatives de contrôle étendues. Par ailleurs, un contrôle sur pièces et sur place n'est pas une conversation mondaine entre gens bien élevés qui se comprendraient à demi-mots. Il a pour but de juger des faits sur la base de faits, dans la plus grande transparence possible.

**Que le gouvernement cherchait-il donc à cacher ?** En effet, l'argument employé, selon lequel il ne serait possible de procéder à des auditions qu'après avoir reçu les réponses écrites du ministre sont particulièrement spécieux, et, en réalité, infondés. Un rapporteur spécial ne pourrait-il donc pas auditionner un haut-fonctionnaire au moment de l'examen du projet de loi de finances, au seul motif qu'il n'aurait pas reçu l'ensemble des réponses au questionnaire budgétaire qu'il a élaboré au début de l'été ?

Les personnes qu'il s'agissait d'auditionner ayant indiqué qu'elles ne pourraient répondre au courrier qui leur avait été envoyé, votre rapporteur a décidé de se rendre lui-même sur place, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il a alors reçu un appel téléphonique embarrassé du cabinet du ministre, au plus haut niveau, le dissuadant de faire ce contrôle sur place, arguant bien-sûr des meilleurs prétextes qui soient, en particulier le fait que les services mettant tant d'application dans l'élaboration des réponses écrites qu'ils n'avaient plus le temps de recevoir un parlementaire ! L'engagement de répondre au questionnaire dans les meilleurs délais a cependant été pris. Votre rapporteur et son interlocuteur ont alors trouvé ce terrain d'entente, les auditions projetées devant avoir lieu après réception des réponses écrites du ministre.

Un scénario similaire s'est produit du côté du ministère de l'emploi et de la solidarité.

Votre rapporteur a reçu les réponses des ministres le jour convenu.

Toutefois, lorsqu'il a procédé aux auditions des hauts-fonctionnaires concernés, leur ayant adressé un courrier préalable leur demandant de lui fournir les notes de leur service portant sur le financement et l'application de la réduction du temps de travail, il a regretté que ces hauts-fonctionnaires aient préféré remettre la liste de ces notes, plutôt que les notes elles-mêmes, à charge pour votre rapporteur de solliciter du ministre celles qui lui paraissaient indispensables à l'accomplissement de sa mission. Or, votre rapporteur a de nouveau été particulièrement surpris lorsqu'il a constaté que le courrier du ministre évoquant « *les notes ci-jointes* » était vide, le ministère répondant alors qu'il ne s'agissait que d'une erreur matérielle !

Les notes de la direction du budget rédigées depuis le début de cette année ne lui ayant pas été communiquées, le cabinet du ministre a indiqué que ladite direction n'avait élaboré aucune note sur le sujet depuis le début de l'année 2001 ! Cette réponse ne peut que surprendre votre rapporteur puisqu'il a pu constater que la direction du budget avait rédigé de nombreuses notes sur ce point en 1999 et 2000. Pourquoi un tel changement ? Elle avait par exemple produit une note sur les conséquences de l'annulation par le Conseil constitutionnel des dispositions de la « loi Aubry II » relatives à la taxation des heures supplémentaires. Elle n'en aurait donc pas rédigé suite à l'annulation des dispositions de la loi de finances et de la loi de finances rectificative destinées à abonder les recettes du FOREC grâce à l'extension de la TGAP ou au versement du reliquat de droits sur les tabacs ?

Enfin, votre rapporteur doit signaler le très mauvais accueil que lui a fait le directeur de la sécurité sociale du ministère de l'emploi et de la solidarité, ainsi que la quasi-rétention d'informations à laquelle il s'est livré. Il a en effet souhaité obtenir les notes de la direction de la sécurité sociale portant sur la période allant du mois de février au mois d'avril 2001, puisqu'il avait rencontré le directeur mi-avril et que la dernière note qui, à cette occasion, lui avait été communiquée datait du 20 février, soit près de deux mois plus tôt. Le directeur, en dépit de plusieurs courriers, qu'il a du reste

prétendu n'avoir jamais reçus, et appels téléphoniques de relance, n'a communiqué ces notes que le 1<sup>er</sup> juin dernier, soit six semaines après la formulation de la demande.

**En réalité, le gouvernement, y compris par les moyens les moins « convenables », a constamment cherché à gagner du temps, et à délivrer à votre rapporteur les informations en sa possession le plus tard possible. Il cherchait en effet à ne rien lui communiquer, avant la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale, initialement prévue pour le 17 mai 2001, puis repoussée au 7 juin.**

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

**Le Sénat, au cours des débats parlementaires consacrés aux projets de loi de finances comme aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, a toujours affirmé que la réduction du temps de travail n'était pas financée, le gouvernement lui assurant le contraire.**

Nos collègues Charles Descours, Jean-Louis Lorrain et Alain Vasselle, rapporteurs des lois de financement de la sécurité sociale de notre commission des affaires sociales, ont rendu public un excellent rapport consacré aux fonds sociaux, au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, le FOREC, notamment, suite à une série de contrôles qu'ils ont effectués à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), au ministère de l'emploi et de la solidarité, et à celui de l'économie, des finances et de l'industrie<sup>1</sup>.

Depuis la publication de leurs travaux, les chiffres de ce non-financement sont connus, et les contorsions législatives du gouvernement, auxquelles il a dû recourir pour sortir de l'impasse de financement dans laquelle son propre entêtement l'avait conduit, ont été mises en évidence. Nos collègues ont également parfaitement montré que le gouvernement avait constamment cherché à désinformer le Parlement et avait négligé les partenaires sociaux. À cet égard, l'absence de création du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, le FOREC, qui devait assurer le financement des 35 heures, en dit long sur ce qu'il faut penser des déclarations du gouvernement sur la transparence.

**Il convient d'insister avec force sur le fait que c'est le gouvernement qui, en dévoyant l'objet et la nature des lois de financement de la sécurité sociale, s'est placé lui-même sous les feux croisés de nos deux commissions.**

---

<sup>1</sup> *Les fonds sociaux - Une prolifération nuisible à la transparence du financement de la sécurité sociale, rapport n° 382 (2000-2001). Voir en particulier la deuxième partie, intitulée « Le fonds de financement des 35 heures - Un déficit structurel, une existence virtuelle, une menace réelle sur les comptes de la sécurité sociale ».*

**Votre rapporteur**, quant à lui, dans un souci de complémentarité avec le contrôle effectué par la commission des affaires sociales, **s'est donc attaché à comprendre comment on avait pu en arriver là.**

Il a cherché à analyser la façon dont les services du gouvernement avaient envisagé, au cours des années 1999 et 2000, la question du financement des 35 heures, et dont ils avaient tenu informé les autorités ministérielles de l'évolution de la situation. Il a également voulu savoir comment avait été abordée la question des éventuelles conséquences de ce dérapage sur le budget de l'Etat. En effet, l'absence de financement assuré de la réduction du temps de travail fait supporter un risque au budget de l'Etat, celui de « financeur en dernier ressort » des 35 heures, en raison des dispositions de la loi Veil de 1994, en vertu desquelles les nouvelles exonérations de cotisations de sécurité sociale doivent être compensées par le budget de l'Etat.

Outre la question cruciale du financement des 35 heures, votre rapporteur a également souhaité apprécier l'impact sur l'emploi de la réduction du temps de travail, et juger la mise en œuvre des « lois Aubry » par les services du ministère de l'emploi.

\*

\* \* \*

Au cours du débat orientation budgétaire au Sénat, le 20 juin dernier, la secrétaire d'Etat au budget, Mme Florence Parly, a indiqué que « *l'Etat joue tout son rôle puisque, d'ores et déjà, il assure le financement des 35 heures à hauteur de 80 %* »<sup>1</sup>.

**Votre rapporteur considère que cet argument n'est pas recevable.** En effet, les recettes affectées au FOREC - de façon purement théorique puisque celui-ci n'existe toujours pas - ne constituent plus des recettes de l'Etat, puisqu'elles sont précisément des recettes du FOREC ! La ministre de l'emploi et de la solidarité, dans ses propos de l'année dernière, précités, ne disait du reste pas autre chose.

En outre, l'affectation de recettes confirme les critiques que le Sénat avait formulées, dès l'origine, sur la **débudgétisation massive que représente la création du FOREC, à des fins de dissimulation de l'évolution réelle de la situation des finances publiques.** En effet, ni les lois de finances ni les lois

---

<sup>1</sup> Journal officiel des débats parlementaires, Sénat, n° 47, séance du mercredi 20 juin 2001, page 3315.

de financement de la sécurité sociale ne mentionnent le plafond des dépenses du FOREC : ainsi l'Etat affecte-t-il des recettes sans que n'existe une quelconque autorisation de dépenser.

Par ailleurs, ce mode de financement traduit une **étatisation rampante de la sécurité sociale**, étrangère à sa nature et à ses missions originelles. La sécurité sociale - mais faut-il le rappeler ? - couvre des risques liés à l'activité professionnelle dans une logique assurancielle, les prestations qu'elle verse devant être financées par des cotisations assises sur les revenus du travail.

Or, si le budget de l'Etat affecte des recettes au FOREC, il ne prend pas en charge le déficit de financement des 35 heures : il ne joue donc pas tout son rôle, notamment pas celui que lui a assigné la loi.

## CHAPITRE PREMIER

### LE FINANCEMENT DES 35 HEURES : IMPROVISATION, MENSONGE, DÉNI DE RESPONSABILITÉ

L'analyse des notes que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi que celui de l'emploi et de la solidarité ont communiquées à votre rapporteur montre que **le coût des 35 heures**, pourtant présentées comme l'une des « grandes lois sociales » de la législature, **a fait l'objet, dans un premier temps, de prévisions fantaisistes de caractère essentiellement technocratique, puis, dans un second temps, le dérapage des dépenses et la mauvaise rentrée des recettes apparaissant de plus en plus évidents, d'une volonté de dissimulation permanente.**

Enfin, et compte tenu de la **dangerosité pour l'équilibre des finances publiques** de cette « bombe budgétaire », **tout a été mis en œuvre pour désengager le budget de l'Etat du financement de la réduction du temps de travail, quitte à le faire supporter d'autorité par la sécurité sociale.**

#### I. LES 35 HEURES : UN COÛT EXORBITANT QUI N'AVAIT PAS ÉTÉ PRÉVU

Sur ce point, votre rapporteur s'en remettra essentiellement aux conclusions de notre collègue Charles Descours, rappelant que l'absence de financement des 35 heures est devenue structurelle.

##### A. UNE PROMESSE ÉLECTORALE N'A PAS DE PRIX : L'EXPLOSION DU COÛT DES 35 HEURES

Votre rapporteur ne peut que constater, avec regret mais sans étonnement car le Sénat l'avait dit et démontré, que les prévisions du gouvernement relatives au coût de la réduction du temps de travail étaient bien trop optimistes, et que, dès lors, son financement n'est pas assuré. Après bien des tergiversations et des démentis infondés, le gouvernement a fini par le reconnaître.

Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, réunie le 7 juin dernier, indique en effet que « *comme en 2000, les*

*exonérations de cotisations du champ du FOREC (allègements sur les bas salaires et exonérations liées à la réduction du temps de travail) ne seraient pas intégralement couvertes par les recettes associées. Cependant, la part demeurant à la charge du régime général serait nettement réduite : elle serait ramenée à environ 3 milliards contre 13,2 milliards en 2000 ».*

### 1. Des prévisions inexactes pour 2000...

Il convient de rappeler que les prévisions initiales de dépenses et de recettes du FOREC pour 2000 s'établissaient à 63,9 milliards de francs :

#### Prévisions des recettes et des dépenses du FOREC pour 2000

*(en milliards de francs)*

Dépenses		Ressources	
Ristourne sur les bas salaires	39,5	Droits tabacs	39,5
Aides à la réduction du temps de travail	24,4	TGAP élargie	3,2
<i>Extension de la ristourne</i>	<i>7,5</i>	CSB	4,3
<i>Aides incitatives et structurelles</i>	<i>16,9</i>	Droits alcools	5,6
		Contribution du budget général	4,3
		Taxe sur les heures supplémentaires	7,0
<b>TOTAL</b>	<b>63,9</b>	<b>TOTAL</b>	<b>63,9</b>

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Ces prévisions ont toutefois été révisées à la hausse à l'automne 2000, de la manière suivante, atteignant alors 67 milliards de francs :

**Prévisions révisées des dépenses et des recettes du FOREC pour 2000**

*(en milliards de francs)*

<b>Dépenses</b>		<b>Ressources</b>	
Ristourne sur les bas salaires	39,5	Droits tabacs	44,6
Aides à la réduction du temps de travail	25,0	TGAP élargie	2,8
<i>Extension de la ristourne</i>	5,8	CSB	3,8
<i>Aides incitatives et structurelles</i>	21,7	Droits alcools	11,5
		Contribution du budget général	4,3
<b>TOTAL</b>	<b>67,0</b>	<b>TOTAL</b>	<b>67,0</b>

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Toutefois, alors que ces prévisions tablaient sur une couverture intégrale des dépenses par les recettes, le FOREC est finalement apparu en déficit, les recettes manquant à l'appel :

**Recettes affectées au FOREC  
au 31 décembre 2000**

*(en millions de francs)*

Droits tabacs	38.156
Droits alcools	11.004
TGAP	2.615
CSB	2.767
Versement du budget de l'Etat	4.300
<b>TOTAL</b>	<b>58.841</b>

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

## 2. ... comme pour 2001

Pour l'année 2001, les prévisions du gouvernement annonçaient les dépenses et les recettes du FOREC à un niveau de 85 milliards de francs :

### Prévisions des recettes et des dépenses du FOREC pour 2001

(en milliards de francs)

Dépenses		Ressources	
Ristourne sur les bas salaires	41,0	Droits tabacs	52,0
Aides à la réduction du temps de travail	44,0	TGAP élargie	7,0
<i>Extension de la ristourne</i>	<i>10,0</i>	CSB	6,0
<i>Aides incitatives et structurelles</i>	<i>34,0</i>	Droits alcools	12,0
		Taxe sur les conventions d'assurance	4,0
		Taxe sur les véhicules de société	4,0
<b>TOTAL</b>	<b>85,0</b>	<b>TOTAL</b>	<b>85,0</b>

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Toutefois, dès le début de l'année, ce plan de financement s'est trouvé obsolète, suite à deux décisions du Conseil constitutionnel :

### Financement du FOREC

(suite aux décisions du Conseil constitutionnel relatives à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 et à la loi de finances rectificative pour 2000)

(en milliards de francs)

Dépenses		Ressources	
Ristourne sur les bas salaires	41,0	Droits tabacs	52,0
Aides à la réduction du temps de travail	44,0	TGAP élargie	3,2
<i>Extension de la ristourne</i>	<i>10,0</i>	CSB	6,0
<i>Aides incitatives et structurelles</i>	<i>34,0</i>	Droits alcools	12,0
		Taxe sur les conventions d'assurance	4,0
		Taxe sur les véhicules de société	4,0
<b>TOTAL</b>	<b>85,0</b>	<b>TOTAL</b>	<b>81,2</b>

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Mais comme l'a parfaitement démontré notre collègue Charles Descours, à l'occasion du contrôle qu'il a effectué, le problème de financement des 35 heures était bien plus sérieux.

### 3. L'ampleur du déficit du FOREC

#### a) Les conclusions de notre collègue Charles Descours

Les tableaux ci-dessous sont extraits du rapport de notre collègue Charles Descours.

En 2000, le déficit du FOREC serait compris entre 13 et 17,6 milliards de francs :

#### Le compte du FOREC en 2000

(en millions de francs)

	Mode de comptabilisation 12 mois civils ou 4 trimestres	Mode de comptabilisation 12 mois glissants ou 4 trimestres	Mode de comptabilisation 13 mois ou 5 trimestres
Régime général	68.103.848.898	70.897.403.032	75.569.548.898
Régime agricole	4.072.348.247	4.366.707.385	5.210.848 247
<i>Autres régimes (pm)</i>	?	?	?
TOTAL régimes	72.176.197.145	75.264.110.417	80.780.397.145
Recettes	59.040.000.000	63.200.000.000	63.200.000.000
<b>Solde</b>	<b>- 13.136.197.145</b>	<b>- 12.064.110.417</b>	<b>-17.580.397.145</b>

Source : rapport de M. Charles Descours au nom de la commission des affaires sociales du Sénat.

En 2001, les dépenses sont beaucoup plus importantes que prévu, soit 10 à 15 milliards de francs supérieures à ce que prévoyait la loi de financement de la sécurité sociale :

**Les dépenses 2001 du FOREC : les nouvelles prévisions**

*(en millions de francs)*

Dépenses	Septembre 2000 (PLFSS 2001)	Janvier 2001 (DARES)	Janvier 2001 (ACOSS-MSA) (1)
Ristourne dégressive 1,3 SMIC (39 heures)	27.000	27.200	23.100
Loi Aubry I	16.200	17.100	14.600
Loi Aubry II	37.200	46.600	58.900
Aide de Robien	3.700	3.700	3.200
Majorations ZRR, ZF Corse et routiers	900	1.000	-
Exonération cotisations allocations familiales régimes spéciaux agricoles	300	300	300
<b>Total dépenses</b>	<b>85.200</b>	<b>95.600</b>	<b>100.200</b>

*(1) citées dans la note de la Direction de la sécurité sociale du 24 janvier 2001.*

*Source : rapport de M. Charles Descours au nom de la commission des affaires sociales du Sénat.*

**Compte tenu de recettes inférieures aux prévisions - 79,3 milliards de francs au lieu de 85,2 milliards de francs -, le déficit serait compris entre 16,4 et 20,9 milliards de francs.**

*b) Les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale*

Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale présente le compte du FOREC en 2000, qui s'établit ainsi :

**Compte du FOREC en 2000 (tous régimes)**

*(en milliards de francs)*

	2000
<b><i>Recettes</i></b>	
Droits sur alcool	5,5
Versement du FSV (Alcool)	5,4
Droits sur tabac	38,4
Taxe sur les activités polluantes	2,6
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés	2,8
Contribution de l'Etat	4,3
<b>Total recettes</b>	<b>59,1</b>
<b><i>Dépenses</i></b>	
Ristourne 39 heures	41,8
Aubry I	15,2
Aubry II	15,0
Majorations	0,4
<b>Total dépenses</b>	<b>72,4</b>

*Note : ristourne 39 heures : réduction dégressive sur les bas salaires jusqu'à 1,3 SMIC pour les entreprises restant à 39 heures*

*Source: rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (réunion du 7 juin 2001)*

Le déficit s'élèverait donc à 13,3 milliards de francs, soit un chiffre se situant dans la fourchette indiquée par la commission des affaires sociales.

En revanche, pour 2001, la commission des comptes de la sécurité sociale se montre plus optimiste que la commission des affaires sociales du Sénat. Elle table en effet sur un déficit beaucoup plus limité qu'en 2000, soit 3,3 milliards de francs :

**Compte du FOREC en 2001 (tous régimes)**

*(en milliards de francs)*

	<b>2001</b>
<b>Recettes</b>	
Droits sur alcool	12,7
Droits sur tabac	55,4
Taxe sur les activités polluantes	3,2
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés	6,0
Taxe sur les conventions d'assurances	4,0
Taxe sur les véhicules de société	4,3
Transfert de recettes fiscales au titre du versement 2000 annulé	3,1
<b>Total recettes</b>	<b>88,7</b>
<b>Dépenses</b>	
Ristourne 39 heures	44,1
Aubry I	15,5
Aubry II	27,7
Robien	0,6
Exo AF	3,8
Majorations	0,3
<b>Total dépenses</b>	<b>92,0</b>

*Note : ristourne 39 heures : réductions dégressives sur les bas salaires jusqu'à 1,3 SMIC pour les entreprises restant à 39 heures*  
*Source: rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (réunion du 7 juin 2001)*

Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale indique en effet que « *les nouvelles prévisions de recettes affectées au FOREC en 2001 intègrent l'effet d'une accélération de la mise à disposition de l'ACOSS des recettes perçues par les douanes au titre des droits de consommation sur les tabacs, les alcools et au titre de la TGAP. Cette accélération se traduira par un surcroît d'encaissements de recettes à hauteur de 5,4 milliards de francs. L'accélération des transmissions comptables permettra en effet dès le mois d'octobre 2001 de réduire le décalage entre la*

*perception des recettes et leur mise à disposition de l'ACOSS. Les recettes perçues en décembre 2001 seront ainsi transférées à l'ACOSS avant la fin de l'année civile. Dès lors, l'ACOSS encaissera au titre du FOREC en 2001 13 mois de recettes tabacs, alcools et TGAP, soit un surplus de recettes de 5,4 milliards de francs correspondant aux prévisions de perception de décembre 2001 ».*

**C'est donc essentiellement pour des raisons techniques, mais aussi grâce à la perception de 13 mois de recettes - pour 12 mois de dépenses - que la commission des comptes de la sécurité sociale parvient à présenter un déficit du FOREC relativement limité en 2001, qui serait de tout façon « épongé », une nouvelle fois, par les régimes sociaux.**

**Votre rapporteur estime toutefois que les raisons du non-financement des 35 heures sont plus structurelles que techniques.**

***B. PRÉVOIR LE COÛT DES 35 HEURES : « LIRE DANS UNE BOULE DE CRISTAL »***

**Le plus curieux dans cette affaire, mais aussi le plus dramatique, est que le coût exorbitant des 35 heures n'avait pas été prévu par le gouvernement et ses services ! Le gouvernement a donc élaboré deux projets de loi, devenues les « lois Aubry », avant même de se soucier de la façon d'assurer le financement du dispositif qu'il proposait, les premières prévisions sur le coût des 35 heures se révélant en effet totalement erronées.**

De manière générale, ces procédés en disent long sur le caractère peu rationnel de l'organisation interne des services de l'Etat, et sur l'urgence qu'il y a à engager de profondes et réelles réformes de l'Etat dans notre pays. La réforme en cours de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances doit permettre mais aussi s'accompagner de la **mise en place d'instruments aptes à réaliser de véritables études d'impact à l'occasion de la présentation de projets de loi au Parlement. Il est en effet inadmissible, pour un Etat comme la France, d'assister à une telle désinvolture dans la préparation des textes, mais aussi dans l'évaluation de leurs conséquences.** A cet égard, cela confirme malheureusement les graves dysfonctionnements des services ministériels mis en exergue par votre commission des finances dans son rapport sur le « mensonge budgétaire »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> « En finir avec le mensonge budgétaire. Enquête sur la transparence très relative des comptes de l'Etat », rapport d'information n° 485 (1999-2000).

**1. Initialement, les 35 heures ne devaient rien coûter, au contraire !**

*a) La neutralité initiale des 35 heures pour les finances publiques*

Au cours de l'élaboration du projet de loi relatif à la réduction négociée du temps de travail - la loi « Aubry II » -, la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a produit plusieurs notes relatives aux conséquences de la réduction du temps de travail sur les finances publiques.

- La première **note** sur ce sujet communiquée à votre rapporteur, celle **du 27 janvier 1999**, indique que « *les conséquences [de la réduction du temps de travail pour les finances publiques à l'horizon 2002] dépendent de manière cruciale du nombre de salariés concernés par la RTT et de l'issue des négociations salariales ; en conséquence, les évaluations des flux financiers engendrés par la RTT sont extrêmement délicates* ».

**Il n'empêche que le scénario retenu par la direction de la prévision « conduit à un gain pour les finances publiques » ! Ainsi, non seulement la réduction du temps de travail ne devait rien coûter, mais elle était même susceptible de dégager un solde positif pour les finances publiques de 15,5 milliards de francs sur la période 1998-2002.**

Le tableau ci-dessous présente ces estimations :

**Estimations des flux financiers dans le scénario intermédiaire de RTT**

(en millions de francs)

	<b>Cumul 1998-1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>Cumul 1998-2002</b>
Nombre de salariés passant aux 35 heures	1.500.000	1.540.000	1.150.000	770.000	4.960.000
Coût de l'aide incitative	7.600	12.800	12.100	11.100	43.600
Coût de l'aide structurelle	0	4.000	10.900	17.100	32.000
<b>Coût brut total (1)</b>	<b>7.600</b>	<b>16.700</b>	<b>23.000</b>	<b>28.200</b>	<b>75.500</b>
<b>Retours financiers totaux (2), dont :</b>	<b>6.000</b>	<b>25.000</b>	<b>28.000</b>	<b>32.000</b>	<b>91.000</b>
Etat	1.100	1.700	100	1.600	4.500
Sécurité sociale, régime général	3.000	15.500	17.800	18.600	55.000
Assurance chômage	1.500	5.600	7.600	9.200	24.000
Retraites complémentaires	400	2.100	2.400	2.600	7.500
<b>Soldes finances publiques (2)-(1)</b>	<b>- 1.600</b>	<b>8.200</b>	<b>5.000</b>	<b>3.800</b>	<b>15.500</b>

*Estimations DP*

*Source : direction de la prévision ; note du 27 janvier 1999*

Il convient toutefois de noter que :

- d'une part, **ce schéma de financement repose largement sur la théorie des « retours financiers »** de la réduction du temps de travail pour l'Etat et la sphère sociale, le régime général de la sécurité sociale en particulier, qui auraient dû représenter 91 milliards de francs sur la période 1998 à 2002, alors que le coût brut total des aides accordées au titre des 35 heures devait s'établir à 75,5 milliards de francs ; ces « retours financiers » sont définis comme résultant *« du surcroît de cotisations sociales engendré par l'évolution plus dynamique de la masse salariale [...] et par les gains d'indemnisation de chômage réalisés grâce aux créations d'emplois »* ;

- *« l'estimation du montant de l'aide structurelle est très délicate »,* si bien que la direction de la prévision envisage la détermination de son niveau uniquement *a posteriori*, afin de satisfaire à une condition de neutralité de coût : *« l'aide structurelle peut être calibrée, ex post, de telle sorte que la RTT soit neutre pour les finances publiques en régime permanent : les retours fiscaux et sociaux, lesquels dépendent notamment du degré de modération salariale - et donc du niveau de l'aide structurelle -, ainsi que les*

*gains d'indemnisation du chômage compensent exactement le versement de l'aide structurelle* » ; le niveau de l'aide structurelle, selon les estimations de la direction de la prévision, devrait être fixé à environ 4.000 francs, mais à 5.000 francs selon la DARES<sup>1</sup> du ministère de l'emploi et de la solidarité.

- Toutefois, dans une **note du 10 mai 1999**, dont les conclusions ont été utilisées à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, la direction de la prévision apporte de sérieux tempéraments à la « théorie des retours ». Elle considère en effet que son raisonnement « renvoie à une vision statique de la réduction du temps de travail », précisant que, « dans les faits, l'analyse des créations d'emplois consécutives à la réduction du temps de travail est plus complexe car beaucoup d'entreprises auraient créé des emplois en l'absence de la mesure ». **La direction de la prévision aurait donc sous-estimé les effets d'aubaine<sup>2</sup>.**

En dépit de cet avertissement, elle va tenter d'estimer avec plus de précision les retours directs pour les finances publiques, qui peuvent, selon elle, être classés en trois catégories : les cotisations sociales supplémentaires, les gains d'indemnisation de personnes initialement sans emploi, et les recettes d'origine fiscale, même si elle note que « l'ordre de grandeur des retours fiscaux liés à la réduction du temps de travail est très incertain ». Elle en déduit que « les régimes sociaux sont les principaux bénéficiaires des recettes financières générées par la réduction du temps de travail ».

Les retours pour les finances publiques s'établiraient à 2 milliards de francs en 1999 et à 20 milliards de francs en 2000 :

**Rentrées finances publiques supplémentaires dues à la RTT**

*Scénario des comptes prévisionnels de la nation*

*(en milliards de francs)*

	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Etat*</b>	<b>0,3</b>	<b>2,9</b>
<b>Régimes sociaux</b>	<b>1,8</b>	<b>17,6</b>
Régime général	1,2	11,7
Retraite complémentaire	0,2	1,6
Régime d'assurance chômage	0,5	4,3
Économies sur l'AUD	0,3	2,1
Cotisations chômage	0,2	2,2
<b>TOTAL</b>	<b>2,1</b>	<b>20,5</b>

\* Hors les effets fiscaux

Source : direction de la prévision ; note du 10 mai 1999

<sup>1</sup> Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques.

<sup>2</sup> Cet état de fait sera d'ailleurs confirmé ultérieurement par la direction de la prévision, dans sa note du 10 avril 2000 (cf. chapitre deux).

Quant au coût global des aides liées aux 35 heures, il serait de l'ordre de 5 milliards de francs en 1999, et de 19 milliards de francs en 2000 :

**Coût des aides à la RTT**

*Scénario des comptes prévisionnels de la nation*

*(en milliards de francs)*

	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Coût total</b>	<b>4,9</b>	<b>19,3</b>
Coût de l'aide incitative	4,9	10,8
Coût de l'aide structurelle	0	8,5

*Source : direction de la prévision ; note du 10 mai 1999*

La direction de la prévision conclut : « au total, les recettes engendrées par la réduction du temps de travail ne permettraient pas de couvrir l'intégralité du coût des aides incitatives, dont le montant moyen, compte tenu des diverses majorations prévues par la loi du 13 juin 1998 [« loi Aubry I »], est environ le double du montant supposé de l'aide structurelle. Le surcoût pour les finances publiques serait d'environ 3 milliards de francs en 1999. A l'inverse, les recettes liées à la réduction du temps de travail devraient permettre d'équilibrer les coûts dès 2000, de dégager même un léger excédent estimé à environ 1 milliard de francs ».

**À cette époque, la direction de la prévision continuait donc de tabler sur la neutralité du coût des 35 heures sur les finances publiques, dans le cas d'un scénario reposant sur la participation financière de l'UNEDIC et des régimes de sécurité sociale.**

*b) L'abandon de ce scénario va conduire à plus de réalisme*

La loi de financement de la sécurité sociale, qui met en place le mécanisme de financement de la réduction du temps de travail en créant le FOREC, prend acte du refus catégorique et unanime des partenaires sociaux de contribuer au financement des 35 heures.

**Dès lors, la direction de la prévision abandonne le principe de la neutralité du coût des 35 heures sur les finances publiques,** ce qui démontre bien le caractère autoritaire, non seulement de la réduction du temps de travail elle-même, imposée aux entreprises, mais également des modalités de financement initialement retenues par le gouvernement, qui avait préjugé de la position des partenaires sociaux. Ces derniers étaient indispensables au bouclage financier des 35 heures : c'est pourquoi les dépenses liées à la

réduction du temps de travail croissant de manière complètement imprévue, le gouvernement ne renoncera jamais à les mettre à contribution.

**C'est que de multiples ennuis commencent à compromettre le financement des 35 heures.** Après le recul du gouvernement sur la ponction de la sécurité sociale, le Conseil constitutionnel annule une disposition de la « loi Aubry II » relative à la taxation des heures supplémentaires, dont le produit devait constituer une ressource du financement des 35 heures, à hauteur d'environ 7 milliards de francs. Or, dans sa note précitée du 10 mai 1999, la direction de la prévision indiquait que, *« du point de vue des finances publiques, le mécanisme des heures supplémentaires peut constituer un relais de financement important jusqu'à la phase de généralisation des 35 heures »*.

- Dans une série de **notes du 17 janvier 2000**, consacrées à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel, la direction de la prévision considère que *« la situation née de l'annulation par le Conseil constitutionnel est tout à fait semblable à celle rencontrée pendant la préparation de la deuxième loi Aubry, à savoir la contribution des régimes à hauteur des recettes supplémentaires issues de la RTT »*.

La direction de la prévision évoque donc la possibilité d' *« instaurer un recyclage transitoire des recettes supplémentaires des régimes [de sécurité sociale] »*, même si elle précise que, de toute façon, *« des sources complémentaires de recettes doivent être trouvées »*. Elle envisage les compléments de financement suivants : la mobilisation des réserves du fonds de solidarité vieillesse (FSV), le reliquat des droits sur les tabacs restant affecté au budget général, et une hausse de la contribution sociale sur les bénéfiques (CSB), cette dernière solution étant toutefois immédiatement rejetée puisque la CSB *« devrait voir son taux considérablement augmenté, ce qui soulève une série de difficultés »*, les entreprises, en particulier, supportant une nouvelle hausse de l'imposition de leurs bénéfiques<sup>1</sup>.

- Dans une **note du 18 février 2000**, élaborée à l'occasion du 2<sup>ème</sup> tour des budgets économiques d'hiver 1999-2000, la direction de la prévision estime que *« le bilan financier de la RTT pour les administrations publiques serait légèrement négatif à l'horizon fin 2001 »*.

---

<sup>1</sup> En effet, d'après une note de la direction de la prévision du 18 janvier 2000, le taux de la CSB devrait passer de 3,3 % à 9 % pour recouvrer un gain supplémentaire de 7 milliards de francs en 2000.

Alors que, moins d'un an plus tôt, dans sa note du 10 mai 1999, elle évaluait à 1,2 milliard de francs en 2000 le gain net pour les finances publiques, le tableau ci-dessous montre qu'est désormais évoqué un déficit de 5,4 milliards de francs, soit un écart de 6,6 milliards provenant de moindres recettes :

### Effets de la RTT sur les finances publiques

(en milliards de francs)

	Aides forfaitaires	Retours financiers	Solde
1999	3,9	1,2	- 2,7
2000	19,3	13,9	- 5,4
2001	25,4	24,5	- 0,9

Source : direction de la prévision ; note du 18 février 2000

• La direction de la prévision commence alors à évoquer le dérapage des dépenses du FOREC. Dans une note du 29 février 2000 consacrée au volet dépenses du FOREC, elle indique que « le coût des aides devrait fortement augmenter d'ici 2003 », comme le montre le tableau ci-dessous :

### Coût des aides à la réduction du temps de travail

(en milliards de francs)

	Coût total	Aides forfaitaires				Ristourne		
		Coût total	dont aide incitative	dont aide structurelle		Coût total	dont coût de l'extension de la ristourne	dont ristourne de base
				Eligibles aux aides incitatives	Non éligibles aux aides incitatives			
1999	43,4	2,1	0,7	1,4		41,3	-	41,3
2000	68,1	18,0	6,9	5,9	5,2	50,1	7,4	42,7
2001	83,2	27,3	8,5	8,1	10,7	55,9	11,7	44,2
2002	98,2	35,7	8,3	10,5	16,9	62,5	15,8	46,7
2003	107,6	39,8	6,3	10,8	22,7	67,8	18,6	49,2

\*Il s'agit des 4500 premiers francs et non des 4000 premiers francs

Source : direction de la prévision ; note du 29 février 2000

Ainsi, dès le mois de février, le gouvernement sait que le montant des dépenses du FOREC en 2000 s'établit à plus de 68 milliards de francs, alors qu'il a affiché 63,9 milliards de francs dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

• A la même époque - note du 1<sup>er</sup> mars 2000 -, le gouvernement est tenu informé de l'existence d'un déficit prévisionnel supérieur à 11 milliards de francs en 2000, et proche de 15 milliards de francs en 2001, comme l'indique le tableau ci-dessous :

**Schéma d'organisation du fonds en 2000 et 2001**

(en millions de francs)

	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Ristourne de base	41.400	43.100
Extension de la ristourne	7.400	10.600
Aides incitative et structurelle	19.300	25.500
<b>Total allègements</b>	<b>68.100</b>	<b>79.200</b>
<i>1.- Financement de la ristourne de base :</i>		
Droits tabacs	39.298	39.860
Versement Etat	0	0
	<b>39.298</b>	<b>39.860</b>
<i>2.- Financement de l'extension de la ristourne</i>		
CSB	4.300	6.600
TGAP	3.200	4.000
	<b>7.500</b>	<b>10.600</b>
<i>3.- Financement des aides incitatives et structurelles</i>		
Droits alcools	5.600	8.160
Versement Etat	4.300	5.700
	9.900	<b>13.860</b>
<b>Total des financements</b>	<b>56.698</b>	<b>64.320</b>
<b>Solde du fonds d'allègements</b>	<b>- 11.402</b>	<b>- 14.880</b>

Source : direction de la prévision ; note du 1<sup>er</sup> mars 2000

**Il convient de constater que, à cette époque, un versement du budget de l'Etat au FOREC de 5,7 milliards de francs était prévu pour 2001, après celui de 4,3 milliards de francs en 2000. Comme on le sait, il n'aura finalement pas lieu, pour des raisons qui seront développées plus loin.**

## **2. Des informations de plus en plus alarmistes**

**A partir de cette époque - début du printemps 2000 -, le gouvernement va recevoir de ses services des informations de plus en plus alarmistes sur le coût de la réduction du temps de travail et sur son absence de financement.**

- La **note** de la direction de la prévision **du 16 mars 2000** est consacrée à l'actualisation des dépenses du FOREC à l'horizon 2001. Elle indique que « *les dépenses du FOREC devraient augmenter fortement à partir de 2000* ». Elle révisé une nouvelle fois à la hausse les prévisions de dépenses pour 2000, soit 69,7 milliards de francs, les budgets économiques d'hiver 2000 évoquant un montant de dépenses de 68,1 milliards de francs, soit 1,6 milliard de francs supplémentaires.

La direction de la prévision insiste sur le non financement des 35 heures au-delà de 2001 : « *l'équilibre du FOREC, dont les dépenses incluent les allègements de charges sur les bas salaires mis en place entre 1993 et 1997, est assuré jusqu'en 2001, selon le plan de financement prévu dans le PLFSS<sup>1</sup>. Au-delà, la progression des dépenses n'est à ce jour, et dans l'attente de la conclusion des négociations UNEDIC, pas financée* ».

Comme le montre le tableau ci-dessous, **le déficit du FOREC est devenu structurel**, atteignant des sommes considérables à l'horizon 2004 :

**Besoin de financement du FOREC sur la période 2002-2004**

	<b>Dépenses</b>	<b>Recettes*</b>	<b>Solde</b>
2002	102	89	<b>- 13</b>
2003	113	93	<b>- 20</b>
2004	123	96	<b>- 27</b>

*NB : montant en milliards de francs, évalué en comptabilité de caisse*

*\* Au-delà de 2001, les recettes sont évaluées en prolongeant le plan de financement apparaissant dans le PLFSS 2001*

*Source : direction de la prévision ; note du 16 mars 2000*

---

<sup>1</sup> Notre collègue Charles Descours a parfaitement démontré que le financement des 35 heures n'était pas non plus assuré en 2000 ni en 2001.

• La **note du 16 juin 2000** de la direction de la prévision relative à l'actualisation des prévisions des dépenses et recettes du compte du FOREC à l'horizon 2003 **démontre clairement que le gouvernement a menti** au Parlement, aux partenaires sociaux et à l'opinion publique, en présentant presque quatre mois plus tard un projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoyant un montant de 85 milliards de francs au titre des dépenses du FOREC. **En effet, il savait, dès la mi-juin, que ces dépenses s'établiraient à au moins 88,5 milliards de francs**, comme le montre le tableau ci-dessous :

Coût des aides à la réduction du temps de travail

(en milliards de francs)

		2 000	2 001	2 002	2 003
Ristourne actuelle		41,5	43,4	46,5	49,0
	Dont entreprises à 39 heures	31,9	27,9	24,3	21,0
	Dont entreprises à 35 heures	9,7	15,5	22,3	28,0
Extension de la ristourne		7,4	12,0	17,1	20,3
Aides forfaitaires	Dont incitatif	8,4	7,8	8,1	6,5
	Dont aides structurelles Eligibles aux aides incitatives	7,3	9,0	10,4	10,7
	Dont aides structurelles Non éligibles aux aides incitatives	5,2	11,5	16,5	22,4
Majorations		2,1	3,5	3,9	5,1
Aide structurelle de Robien		1,2	1,3	1,3	1,3
<b>Total hors aide structurelle de Robien</b>		<b>72,0</b>	<b>87,2</b>	<b>102,5</b>	<b>114,0</b>
<b>Total y.c. aide structurelle de Robien</b>		<b>73,2</b>	<b>88,5</b>	<b>103,8</b>	<b>115,3</b>

NB : le coût de l'extension de la ristourne est évalué au-delà de 4.500 francs

Source : direction de la prévision ; note du 16 juin 2000

Au total, à hypothèses constantes<sup>1</sup>, « le solde serait nettement dégradé à l'horizon 2003 ». Du reste, « le déficit pourrait être accru si les aléas inhérents à la projection se matérialisaient » ; « ces aléas représentent un risque sur le besoin de financement de l'ordre de 15 milliards de francs à l'horizon 2003 ».

### 3. Un coût en fait presque impossible à établir *ex ante*

**La lecture des notes des services montre bien que, en réalité, il existait une très grande incertitude sur le coût de la réduction du temps de travail.** Dès lors, le gouvernement et ses services n'ont pu que procéder à des

<sup>1</sup> Il est toutefois précisé que « l'hypothèse de forte progression des prélèvements nouveaux (TGAP et CSB) a été conservée ».

estimations oscillant entre la neutralité financière du dispositif et l'apparition de déficits très importants !

**Les notes de la direction de la prévision : « hypothèses fragiles », « prudence », « fort aléa »**

- Dans sa **note du 29 février 2000** précitée, la direction de la prévision indique que « l'ensemble [des] hypothèses, susceptibles d'influer fortement sur les prévisions de dépenses du fonds, restent fragiles », et ajoute que « les flux financiers présentés pourraient être révisés fortement tant à la hausse qu'à la baisse et doivent, en tout état de cause, être considérés avec prudence » !

- Dans sa **note du 16 mars 2000** précitée, la même direction estime que « l'incertitude sur les montants financiers en jeu demeure importante, les hypothèses qui sous-tendent le scénario de réduction du temps de travail étant soumises à un fort aléa. Cet aléa concerne aussi bien la chronique des flux de passage, que les délais de mise en œuvre de la réduction du temps de travail ou le nombre de salariés concernés par l'extension de la ristourne ».

**Ces prévisions finalement fantaisistes résultent de l'impossibilité de déterminer ex ante le coût des 35 heures.**

Comme un haut-fonctionnaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie l'a reconnu, au cours de son audition, devant votre rapporteur, **prévoir le coût des 35 heures revenait à « lire dans une boule de cristal ».**

Votre rapporteur considère que le gouvernement porte une grande responsabilité dans le fait d'avoir mis au point un dispositif dont il savait qu'il était quasiment impossible à chiffrer. Il n'en a pas moins présenté au Parlement sa « grande loi sociale », dont le financement ne reposait que sur un **affichage de caractère hautement technocratique**. En effet, selon les propos du même haut-fonctionnaire, le financement des 35 heures était assuré... « en théorie ».

C'est que toute l'architecture financière des 35 heures reposait sur l'existence, au sein du FOREC, de trois compartiments de dépenses auxquels correspondait l'affectation de recettes spécifiques :

1°) la ristourne dégressive sur les bas salaires jusqu'à 1,3 SMIC, dite « ristourne Juppé », devait être financée par le transfert du produit du droit de consommation sur les tabacs manufacturés, du budget de l'Etat au FOREC ;

2°) l'extension de la ristourne jusqu'à 1,8 SMIC devait être assurée par la création de nouvelles impositions, la CSB et la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ;

3°) les aides à la réduction du temps de travail, dont le financement était rendu possible par la contribution de l'assurance chômage et des régimes de sécurité sociale.

**Non seulement, cette belle construction intellectuelle s'est effondrée lorsque les partenaires sociaux ont refusé de contribuer au financement des 35 heures, mais il est même étrange, pour ne pas dire naïf, qu'elle ait pu être mise au point, tant elle paraît déconnectée de la réalité et fondée sur des hypothèses pour le moins incertaines. Avec le recul, les critiques adressées par le Sénat à cette « usine à gaz » technocratique apparaissent d'autant plus pertinentes qu'elles se sont révélées exactes !**

## **II. LES CONSÉQUENCES DU NON-FINANCEMENT DES 35 HEURES : « SANCTUARISER » LE BUDGET DE L'ÉTAT ET FAIRE PAYER LA SÉCURITÉ SOCIALE**

### **A. « LES DISPOSITIONS DE LA LOI VEIL S'APPLIQUENT » ?**

Le déficit du FOREC devrait être pris en compte par le budget de l'Etat, tant en application de la loi dite « Veil » du 25 juillet 1994, qui fait obligation à l'Etat de compenser intégralement toute exonération nouvelle de cotisations sociales, qu'en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, dont l'article 5 a créé le FOREC.

**Or, le gouvernement n'a aucune intention de respecter ces prescriptions législatives. C'est lui qui a imposé la réduction du temps de travail, c'est sous sa responsabilité que ses services ont fait de leur mieux pour prévoir un coût largement imprévisible, c'est lui qui a validé ces estimations, c'est lui qui a décidé de présenter des dépenses sous-évaluées et des recettes surestimées, mais c'est aussi lui qui refuse de faire supporter par le budget de l'Etat le coût faramineux de ses choix politiques. Et cela en violation flagrante de la loi !**

## 1. Un nouveau mensonge du ministère de l'emploi et de la solidarité

Au mois de février dernier, votre rapporteur avait adressé un questionnaire à la ministre de l'emploi et de la solidarité sur le financement et l'application de la réduction du temps de travail. Il lui avait notamment posé la question suivante, très précise - peut-être trop : « Quelle interprétation le gouvernement donne-t-il au fait que l'équilibre financier du FOREC est une obligation légale ? Cette obligation, en cas de déséquilibre financier persistant du FOREC, conduirait-elle le budget de l'Etat à verser une contribution à cet organisme ? ».

La ministre a répondu le 17 avril : « *l'article L. 131-10 du code de la sécurité sociale précise que « les recettes et les dépenses du FOREC doivent être équilibrées dans les conditions prévues par la loi de financement de la sécurité sociale ». Dans le cas où les versements du FOREC aux régimes de sécurité sociale n'assurent pas la compensation intégrale des allègements de charges qui incombent à ce fonds, les dispositions de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, relative à la compensation des exonérations de charges instituées après 1994, s'appliquent ».*

### L'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale

Toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application.

Cette compensation s'effectue sans préjudice des compensations appliquées à la date d'entrée en vigueur de ladite loi.

**Cette réponse était parfaitement claire : le budget de l'Etat serait sollicité pour assurer l'équilibre du FOREC.**

Or, dans une note antérieure, datant du 20 mars 2001, adressée au cabinet de la ministre, le directeur de la sécurité sociale évoquait « *la décision qui pourrait être prise de laisser la dette 2000 à la charge des régimes [sociaux]* », et indiquait que « *la créance 2000 ne sera jamais soldée* »<sup>1</sup>.

Il précisait : « *si la décision est prise de laisser le solde (exonérations – recettes encaissées) à la charge des régimes, le texte doit en outre prévoir*

---

<sup>1</sup> Cette note est annexée au présent rapport.

*que la compensation des exonérations entrant dans le champ du FOREC est effectuée à hauteur des recettes encaissées, en **affirmant ainsi clairement que la compensation n'est que partielle et déroge à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale** qui prévoit la compensation intégrale par le budget de l'Etat de toute mesure d'exonération. À défaut de disposition en ce sens, les régimes seraient en droit de se retourner vers l'Etat, en faisant jouer ce dernier article ».*

**Il est clair que la réponse de la ministre n'a rien à voir avec ce que le gouvernement envisageait de faire à l'époque, et qu'elle consistait donc à tromper votre rapporteur.**

## **2. Respecter la loi : pour quoi faire ?**

Ainsi, le gouvernement entend s'affranchir des dispositions de la « loi Veil » du 25 juillet 1994.

**Mais il n'entend pas plus respecter la disposition législative relative à l'obligation d'équilibre du FOREC, pourtant introduite par sa propre majorité !**

En effet, M. Jérôme Cahuzac, rapporteur pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, avait déposé un amendement rendant obligatoire l'équilibre des recettes et des dépenses du FOREC. Cet amendement avait été adopté par l'Assemblée nationale et avait reçu un avis favorable du gouvernement, représenté par Mme Martine Aubry, alors ministre de l'emploi et de la solidarité.

**Mais la situation financière du FOREC s'est bien trop dégradée et est devenue tellement préoccupante, notamment au vu de ses conséquences sur le budget de l'Etat, que le gouvernement a pris la décision de se soustraire à l'application de la loi. La respecter coûterait trop cher au budget de l'Etat !**

Il est vrai qu'un haut-fonctionnaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a déclaré à votre rapporteur que l'amendement Cahuzac suscitait la « *perplexité* » du ministère, le qualifiant d' « *amendement de précipitation* ».

**Un amendement qui soulève les interrogations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**

Votre rapporteur a posé la même question au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il lui a été répondu que «*cette disposition qui figure également dans d'autres textes soulève des interrogations techniques comptables qui en rendent l'application concrète difficile, même si on comprend l'objectif qui sous-tendait ladite disposition. En effet, de quel solde parle-t-on ? Faut-il raisonner en trésorerie ou en droits constatés ? En outre, l'activité de tout établissement public se traduit obligatoirement soit par un excédent, soit par un déficit du compte de résultat car la probabilité que le compte de résultat tombe exactement à zéro est pour ainsi dire nulle* ».

Votre rapporteur s'étonne que le gouvernement ait pu donner un avis favorable à un «*amendement de précipitation*», à moins que cet avis ait été donné ... dans la précipitation !

***B. LE GOUVERNEMENT N'ASSUMERA JAMAIS LES CONSÉQUENCES DE SON INCURIE***

**1. Un impératif absolu pour le gouvernement : protéger le budget de l'Etat du financement des 35 heures**

Les notes de la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie communiquées à votre rapporteur insistent pratiquement toutes, et cela depuis le début, sur la **nécessité de préserver le budget de l'Etat du poids du financement des 35 heures.**

*a) Les inquiétudes de la direction du budget...*

Votre rapporteur ne peut que souligner la **contradiction interne au ministère des finances** : pendant que la direction de la prévision développait les principes de neutralité du financement de la réduction du temps de travail et de «retours» pour les finances publiques, la direction du budget attirait l'attention des ministres sur l'impact potentiellement dangereux des 35 heures sur le budget général !

• Dans une **note du 15 février 1999**, le directeur du budget estimait que «*le dispositif permanent d'aide à la réduction du temps de travail ne doit pas représenter un surcoût net pour les finances publiques*». Il s'inscrivait lui aussi - cela allait devenir la position officielle du gouvernement - dans la perspective de l'autofinancement des 35 heures grâce aux retours pour les

finances publiques : *« il est souhaitable de s'orienter vers la mise en œuvre d'un dispositif structurel d'aide à la réduction du temps de travail compatible avec les perspectives des comptes sociaux, strictement autofinancé par les retours attendus de la réduction du temps de travail pour les comptes des régimes ».*

**Dès cette époque, la direction du budget s'inquiète donc de ce que le coût des 35 heures puisse ne pas amener la France à respecter ses engagements communautaires :** *« les modalités selon lesquelles seront mis en œuvre la réforme des cotisations patronales et le dispositif permanent d'aide à la réduction du temps de travail constituent un des enjeux majeurs de la programmation pluriannuelle des finances publiques ».*

- Dans une **note du 20 mai 1999** consacrée à l'analyse des scénarios de financement d'une extension de la ristourne dégressive, la direction du budget présentait notamment les inconvénients et les avantages d'une affectation directe de recettes fiscales à la sécurité sociale par rapport à une subvention du budget général.

**D'une subvention du budget de l'Etat à la création d'un nouveau prélèvement sur les entreprises : la dynamique dépendante des 35 heures**

La note du 20 mai 1999 indique que, *« au plan technique, le choix d'une subvention du budget général [à la sécurité sociale] présente d'importants avantages :*

*- cette solution apparaît mieux adaptée qu'une affectation de recettes pour assurer le financement d'un nouveau dispositif dont le coût et le rythme de montée en charge sont incertains ;*

*- elle offre une garantie de ressources aux régimes sociaux ;*

*- elle n'accroît pas la complexité des relations financières Etat/sécurité sociale ni les difficultés de coordination PLF/PLFSS ;*

*- enfin, elle évite d'introduire un nouvel élément de complexité dans la fiscalité des entreprises ».*

Pourtant, en dépit de ses nombreux avantages, le financement des aides liées à la réduction du temps de travail par une subvention du budget de l'Etat sera écarté au profit de l'affectation de ressources fiscales, même si cette dernière *« nécessite des précautions importantes ».* En effet, *« cette solution ne permet de préserver le budget de l'Etat que si les ressources affectées sont nettement distinctes de celles de l'Etat. Si cette condition peut être aisément remplie s'agissant de la TGAP ou de l'écotaxe qui seraient affectées en totalité à la sécurité sociale, il n'en va pas de même pour l'imposition sur les bénéfices des sociétés ».* *« Ces risques ne peuvent être évités qu'à la condition que soit instituée une contribution sociale spécifique sur les bénéfices ».* C'est ainsi que sera créée la CSB.

Ainsi la direction du budget a-t-elle paradoxalement été amenée à proposer la création d'une imposition nouvelle, alors qu'elle trouvait de nombreux avantages à une subvention du budget de l'Etat ! **Cette évolution démontre la forte dynamique dépensière des 35 heures à une époque où la réduction du temps de travail était censée être auto-financée. Il semble donc bien que Bercy ait pressenti la progression à venir des dépenses liées aux 35 heures, et voulu s'en prémunir en instituant, appliquant en quelque sorte le principe de précaution, une ressource supplémentaire.**

- L'inquiétude de la direction du budget provient de ce que, comme elle l'indique dans une **note du 25 mai 1999**, « *l'ampleur de l'impact négatif sur les comptes de l'Etat reste à mesurer* ». En effet, « *cette réforme [des cotisations sociales] ne devrait pas modifier les conditions des arbitrages des dépenses de l'emploi en 2000. L'incertitude majeure qui demeure porte plutôt sur la part qui reviendra à l'Etat dans le financement de l'aide à la RTT* ».

C'est que la charge induite pour l'Etat est beaucoup plus importante que prévu par la programmation pluriannuelle des finances publiques sur la période 2000-2003, réalisée en février 1999 dans le cadre de l'actualisation du programme de stabilité.

En effet, le coût budgétaire total des aides à la réduction du temps de travail pour l'Etat sur la période était initialement le suivant :

(en milliards de francs)

LFI 1999	2000	2001	2002	2003	2004
6,5	6,4	5,2	3,7	2,4	nd

Source : direction du budget ; note du 25 mai 1999

Or, ce coût s'établissait désormais à un niveau beaucoup plus élevé :

(en milliards de francs)

LFI 1999	2000	2001	2002	2003	2004
6,5	4,0	6,3	7,7	9,4	11,2

Source : direction du budget ; note du 25 mai 1999

b) ... aboutissent à un désengagement complet de l'Etat dans le financement des 35 heures

**Quand apparaîtront les premiers problèmes de financement, la direction du budget opposera constamment une fin de non-recevoir à la solution consistant, le cas échéant, à faire supporter le déficit du FOREC par le budget de l'Etat.**

- Dans une **note du 17 janvier 2000** relative aux conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 13 janvier 2000 portant sur la loi « Aubry II », privant le FOREC de 7 milliards de francs de recettes, **la direction du budget**, envisageant des financements alternatifs, **écarte immédiatement le financement de ce manque à gagner par le budget de l'Etat** : « la participation de l'Etat en 2000 a été fixée à 4,3 milliards de francs, elle est appelée au moins à doubler d'ici 2003, toutes choses égales par ailleurs. Dans ce contexte, prendre en charge 7 milliards de francs supplémentaires, dès à présent, équivaldrait à donner le signal selon lequel l'équilibre du fonds sera assuré en définitive par le budget de l'Etat, quoi qu'il advienne. Au-delà d'un alourdissement conséquent de la gestion 2000, cette décision placerait l'Etat en première ligne pour faire face à une dépense permanente, lourde et croissante ».

**Il convient ainsi de noter que le FOREC devait continuer de recevoir une dotation budgétaire de l'Etat, au-delà de la seule année 2000. Or, après 2000, cette dotation sera supprimée.**

- Dans une **note du 11 avril 2000** relative à l'équilibre financier du FOREC, la direction du budget indique que « les dépenses du FOREC seront plus élevées que prévu », la dépense totale s'établissant ainsi :

(en milliards de francs)

	2000	2001	2002	2003
Dépense totale potentielle	72	86,4	101,1	112,8

Source : direction du budget ; note du 11 avril 2000

**Ainsi, dès avril 2000, le gouvernement est parfaitement informé que le montant des dépenses du FOREC devait s'établir à 72 milliards de francs en 2000** : or, à l'automne, il a affiché un montant de dépenses révisé de 67 milliards de francs (pour des prévisions initiales de 63,9 milliards de francs). Dans le même temps, « les recettes même relevées ne parviennent pas à équilibrer le fonds ».

Pourtant, *«un point néanmoins apparaît essentiel : il faut éviter à tout prix de transformer la contribution de l'Etat en subvention d'équilibre du FOREC, compte tenu des enjeux financiers en cause»*. Sans doute pour être encore plus convaincant, mais aussi parce que la situation est grave, le directeur du budget, M. Christophe Blanchard-Dignac, ajoute une mention manuscrite : *«le statu quo conduirait au subventionnement automatique par l'Etat avec des enjeux très lourds (17 milliards de francs en 2001)»*.

**De cela, la direction du budget ne veut à aucun prix, car les marges de manœuvre budgétaires sont tellement étroites que le subventionnement du FOREC par le budget de l'Etat rendrait impossible le respect de la norme de progression des dépenses de l'Etat, par ailleurs déjà naturellement délicat. Votre commission des finances voit ainsi confirmée son analyse selon laquelle la véritable raison de la création du FOREC consistait à opérer une débudgétisation massive destinée à dissimuler la progression des dépenses.**

• **La dernière étape est franchie durant l'été, au moment des derniers arbitrages budgétaires pour 2001.** Une note du sous-directeur du budget en charge des finances sociales adressée à la directrice de cabinet de la secrétaire d'Etat au budget, en date **du 8 août 2000**, propose de *«réaliser l'équilibre du FOREC dans des conditions de présentation acceptables»*.

#### ***« Des conditions de présentation acceptables » de l'équilibre du FOREC***

La note du 8 août 2000 comporte des informations extrêmement intéressantes pour comprendre les préoccupations du gouvernement relatives tant au financement des 35 heures qu'à la façon de respecter la norme de progression des dépenses de l'Etat :

*«La directrice de cabinet sait que l'économie de 4,3 milliards de francs intégrée à l'esquisse, correspondant à la suppression de la subvention de l'Etat au FOREC, n'avait pu être prise en compte dans la norme de progression des dépenses de l'Etat que dans la mesure où elle était la conséquence de la réalisation de 9 milliards de francs d'économies sur les dépenses du FOREC. Or, celles-ci n'ont en définitive pas été arbitrées.*

*L'alternative envisagée que représente le transfert direct de l'Etat au FOREC de 9 ou 10 milliards de francs de versements de la CADES<sup>1</sup> [solution un temps évoquée par la direction du budget pour combler le déficit du FOREC] et de droits tabac ne permettrait pas de présenter la suppression de la subvention au FOREC autrement que comme un changement de périmètre, faisant passer de 1,41 % à 1,66 % le taux de progression des dépenses de l'Etat à périmètre constant.*

*Il est donc nécessaire d'élaborer un schéma alternatif d'équilibrage du FOREC qui évite l'affichage d'une compensation directe en recettes par l'Etat de la suppression de sa subvention d'équilibre ».*

---

<sup>1</sup> Caisse d'amortissement de la dette sociale.

Comme l'indique la note, ce schéma *« permettrait de réaliser l'équilibre du FOREC de façon formellement autonome du budget de l'Etat, et devrait permettre de plaider que la suppression de la subvention d'équilibre est réalisée à périmètre constant »*.

**Le gouvernement a finalement donné son accord à cette proposition, et a décidé, selon l'expression employée par le directeur du budget dans sa note du 11 avril 2000 précitée, de « désengager définitivement l'Etat de ce fonds ».**

**Maintenant que le budget de l'Etat est à l'abri de la pression extrêmement dépensière des 35 heures, le gouvernement va pouvoir remettre à l'ordre du jour son ambition, jamais abandonnée, de ponctionner les régimes sociaux.**

**2. Parce que « l'équilibre réel du fonds reste aléatoire », le gouvernement n'a jamais renoncé à faire payer les partenaires sociaux**

*a) Le dispositif initial : la sphère sociale, acteur essentiel de la théorie des « retours » pour les finances publiques*

Le gouvernement avait clairement affiché sa volonté d'associer les régimes sociaux - assurance chômage et caisses de sécurité sociale - au financement des 35 heures, au nom du principe des « retours » pour les finances publiques engendrés par la réduction du temps de travail (surplus de cotisations et moindres dépenses).

Toutefois, il convient de noter que la contribution des régimes sociaux devait aussi éviter de faire peser le coût des aides à la réduction du temps de travail sur le budget de l'Etat.

Ainsi, dans sa **note du 15 février 1999** précitée, la direction du budget indique que *« la mise en place d'une telle réforme doit s'accompagner de la redéfinition des règles actuelles de compensation des allègements de charges par l'État aux régimes sociaux, ainsi que l'implication du régime d'assurance chômage dans le financement de ces allègements »*. A cette date, il était prévu d'imputer aux régimes sociaux une charge de 6,3 milliards de francs en 2000, de 16,8 milliards de francs en 2001, de 25,5 milliards de francs en 2002 et de 31,6 milliards de francs en 2003.

**Le gouvernement percevait les régimes sociaux comme une garantie destinée à ne pas impliquer le budget de l'Etat dans le financement d'un dispositif qu'il avait pourtant imposé, et dont il affirmait du reste la neutralité financière.**

**De surcroît, il existait de fortes incertitudes sur le montant de ces retours, de telle sorte qu'ils étaient impossibles à répartir : il s'agissait donc de procéder d'autorité à cette répartition.**

Ainsi, la direction du budget, dans sa **note du 25 mai 1999** précitée, explique que, « *compte tenu des inconvénients majeurs et de l'impossibilité pratique d'une détermination ex post des retours de la réduction du temps de travail et de leur répartition au sein des finances publiques (qui imposerait une discussion annuelle avec les régimes sociaux et la définition complexe d'un scénario complexe de référence), il est nécessaire de fixer, dès 2000, une clef de partage pérenne du coût des aides à la réduction du temps de travail entre l'Etat et les régimes sociaux* ».

**Toutefois, le plus grave est sans doute que le gouvernement a continué de vouloir ponctionner les régimes sociaux, après que les partenaires sociaux eurent apparemment obtenu gain de cause, à la fin de l'année 1999, sur leur refus de contribuer au financement des 35 heures. En réalité, il n'a jamais abandonné cette idée.**

*b) Le refus des partenaires sociaux de participer au financement des 35 heures a toujours été considéré comme provisoire par le gouvernement*

**En fait, le gouvernement a clairement considéré les régimes sociaux comme la « vache à lait » des 35 heures.**

Au premier problème qu'il a rencontré pour financer la réduction du temps de travail - et il en rencontrera beaucoup ! -, il s'est immédiatement tourné vers les ressources de la sécurité sociale et de l'UNEDIC, mais sans bien évidemment le reconnaître publiquement.

- Dans sa **note du 17 janvier 2000** précitée, la direction du budget indique que « *le cofinancement par les organismes sociaux doit être à nouveau évoqué* ».

**Le déficit du FOREC : c'est la faute des partenaires sociaux !**

Cette note du 17 janvier 2000 fait porter la responsabilité de l'existence du déficit du FOREC aux partenaires sociaux :

*« Le recours à la taxe « heures supplémentaires » résulte du refus de l'UNEDIC et des organismes de sécurité sociale de participer à l'architecture d'ensemble d'une réforme qui, pourtant, contribue par sa dynamique à accroître leurs ressources. Or, seules ces structures, vu l'ampleur de leurs flux financiers, sont durablement en mesure de dégager les marges de financement nécessaires. De plus, avec la mise en œuvre au 1<sup>er</sup> février 2000, dans un contexte de croissance, de la réforme des 35 heures, le climat tendu qui a présidé à l'élaboration de la loi devrait évoluer plus favorablement.*

*Les schémas initiaux de financement prévoyaient une participation de l'ordre de 13 milliards de francs dès 2000 de la part de ces organismes. En outre, la question du financement des 20 milliards de francs manquant à l'équilibre du fonds en 2003 reste posée. C'est pourquoi un mode de cofinancement devra être nécessairement défini. [...] Du point de vue technique, le cofinancement pourrait prendre soit la forme d'une participation directe au fonds (versement contractuel ou imposé) soit la non-compensation d'une partie des cotisations aux régimes, ce qui a pour avantage complémentaire par rapport à toutes les autres solutions envisageables (augmentation de la CSB, versement budgétaire,...) d'être la seule solution qui ne se traduirait pas par une augmentation, immédiate ou à terme, des prélèvements obligatoires ».*

**La lecture de cette note est éclairante : il n'a jamais été question, dans l'esprit du gouvernement, de solliciter financièrement les régimes sociaux de façon ponctuelle, pour faire face à un problème de ressources passager du FOREC, mais bien de les «associer» au financement des 35 heures de façon pérenne, et ce d'autant plus que la décision du Conseil constitutionnel «ne bouleverse pas l'économie du fonds, car elle ne fait qu'anticiper sur les difficultés qui seraient apparues assez rapidement » : « c'est pourquoi il convient de saisir cette occasion pour améliorer le schéma actuel de financement du fonds » !**

**En outre, le déficit du FOREC risquait de compromettre le respect des engagements communautaires de la France, si bien que le gouvernement ne pouvait plus se passer des ressources des régimes sociaux. Leur ponction était donc inévitable et a été rapidement confirmée.**

• Ainsi, dans une **note du 1<sup>er</sup> mars 2000** relative au compte du FOREC sous-jacent à la programmation pluriannuelle des finances publiques (scénario de 3 % de croissance), la direction de la prévision indiquait que, afin d'assurer l'équilibre du FOREC, il était envisagé de lui transférer une partie des excédents de l'AGS et de l'UNEDIC d'un montant de 7,5 milliards de francs en 2001, de 15,3 milliards de francs en 2002 et de 19 milliards de francs en 2003, comme le montre le tableau ci-après :

**Schéma d'organisation du fonds de 2001 à 2003**

(en millions de francs)

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Ristourne de base	44.200	46.700	49.200
Extension de la ristourne	11.700	15.800	18.600
Aides incitative et structurelle	27.300	35.700	39.800
<b>Total allègements</b>	<b>83.200</b>	<b>98.200</b>	<b>107.600</b>
<i>1.- Financement de la ristourne de base :</i>			
Droits tabacs	41.477	43.651	45.729
Versement Etat	0	0	0
	<b>41.477</b>	<b>43.651</b>	<b>45.729</b>
<i>2.- Financement de l'extension de la ristourne</i>			
CSB	7.700	10.800	12.600
TGAP	4.000	5.000	6.000
	<b>11.700</b>	<b>15.800</b>	<b>18.600</b>
<i>3.- Financement des aides incitatives et structurelles</i>			
Droits alcools	9.080	11.750	12.990
Taxe heures supplémentaires	5.100	3.000	2.400
Versement Etat	7.290	8.750	8.930
	<b>21.470</b>	<b>23.500</b>	<b>24.320</b>
<b>Total des financements</b>	<b>74.647</b>	<b>82.951</b>	<b>88.649</b>
<b>Solde dépenses – financements</b>	<b>- 8.553</b>	<b>- 15.249</b>	<b>- 18.951</b>
<b>Versement UNEDIC - AGS</b>	<b>7.500</b>	<b>15.249</b>	<b>18.951</b>
<b>Solde après versement</b>	<b>- 1.053</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Source : direction de la prévision ; note du 1<sup>er</sup> mars 2000

• À la même époque, la direction du budget, dans une **note du 7 mars 2000**, chiffrait le déficit du FOREC en 2000 à 11,4 milliards de francs (7,2 milliards de francs de pertes de recettes et 4,2 milliards de francs de dépenses supplémentaires). Elle ajoutait que « *la dépense reste toujours aussi difficile à prévoir dans la mesure où les dossiers relatifs aux aides RTT incitatives (loi Aubry I) n'ont pas encore été tous recensés par les directions*

*départementales du travail débordées<sup>1</sup> et où la montée en puissance de la deuxième loi RTT reste aléatoire ».*

La conclusion s'impose d'elle-même : l'objectif du gouvernement est « *d'amener, tôt ou tard, une participation des organismes sociaux au financement du FOREC, ce qui apparaît indispensable à moyen terme, compte tenu de l'ampleur des masses financières en jeu* ».

### **3. La farce de l'affectation des 15 milliards de l'UNEDIC**

L'article 5 du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel vise à autoriser l'UNEDIC à verser à l'Etat 15 milliards de francs, 7 milliards de francs en 2001 et 8 milliards de francs en 2002, « *destinés à soutenir des actions de politique de l'emploi* » comme l'indique l'exposé des motifs dudit projet de loi.

Il s'agit de donner une base législative à l'article 9 de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, servant de base au régime d'assurance-chômage. Son article 9 concerne la clarification des relations financières entre l'UNEDIC et l'Etat.

**Le Sénat, souhaitant que la rédaction de l'article 5 du projet de loi précité soit parfaitement conforme à la volonté exprimée par les partenaires sociaux lors de la signature de la nouvelle convention d'assurance-chômage, a amendé cet article, afin que les 15 milliards de francs versés par l'UNEDIC soient affectés au financement d'actions en faveur des demandeurs d'emploi relevant du régime de solidarité.**

Il convient en effet de noter la rédaction extrêmement vague de l'article 5. Un haut-fonctionnaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a du reste reconnu devant votre rapporteur que cet article était « *volontairement* » rédigé en termes vagues, probablement afin de laisser au gouvernement la marge de manœuvre la plus large possible dans l'utilisation de ces crédits.

La position du Sénat visant à préciser dans la loi l'affectation de cette recette destinée à l'Etat était d'autant plus légitime. En effet, n'est-il pas tentant pour le gouvernement de l'utiliser pour combler le déficit du FOREC ?

Le gouvernement, suivi sur ce point par l'Assemblée nationale qui, en nouvelle lecture, a rétabli la rédaction initiale de l'article 5, était défavorable à cette précision, qui ne faisait pourtant que consacrer la volonté clairement exprimée des partenaires sociaux.

---

<sup>1</sup> Sur ce point, voir le chapitre trois.

**Votre rapporteur en saisit bien mieux les raisons, à la lecture d'une note de la direction de la sécurité sociale du ministère de l'emploi et de la solidarité en date du 23 mars 2001<sup>1</sup>. En fait, le gouvernement a toujours souhaité employer ce versement pour financer les 35 heures.**

Cette note indique en introduction que *« ces versements devraient être en tout ou partie réaffectés à la sécurité sociale au titre du financement des 35 heures »*, ajoutant, en guise de justification, que *« le financement des 35 heures n'est assuré ni en 2001 ni en 2002 »* et que, *« dans les schémas initiaux de financement, l'UNEDIC était censée financer une partie de l'aide structurelle, pour 12/13 milliards de francs en 2001 »*.

**La mise en place d'une nouvelle « tuyauterie » extrêmement complexe et juridiquement fragile**

La note du 23 mars 2001 propose de réaliser l'affectation des 15 milliards de francs de l'UNEDIC selon un schéma extrêmement complexe, dont le caractère technocratique est particulièrement affirmé, sans doute de façon délibérée afin de le rendre illisible.

Elle estime d'ailleurs que le transfert à effectuer de l'Etat vers la sécurité sociale doit s'effectuer *« dans des conditions juridiques à expertiser précisément »*.

L'architecture générale des modalités de l'affectation proposée est la suivante :

*« - le versement de l'UNEDIC est effectué au profit du fonds de solidarité chômage ;*

*- ce versement est compensé par une diminution de la dotation budgétaire de l'Etat (crédits emploi) au fonds de solidarité chômage, dotation qui s'élève actuellement à 9 milliards de francs environ (sur 16 milliards de francs de dépenses) ;*

*- les 7 milliards de francs 2001/8 milliards de francs 2002 ainsi dégagés sont réaffectés à la sécurité sociale »*.

**Il s'agit donc d'opérer un véritable « tour de passe-passe » dont l'objectif est de pur affichage : affecter indirectement, et sans l'avouer, le versement de l'UNEDIC au financement des 35 heures.**

Toutefois, la note reconnaît que *« la diminution de la dotation de l'Etat au fonds de solidarité chômage semble complexe à gérer sur 2001 »*, et rappelle que *« la censure par le Conseil constitutionnel de l'affectation de 3 milliards de francs de droits tabac 2000 de l'Etat au FOREC, prévue par le collectif 2000, souligne la fragilité juridique de ce type d'opération »*.

Il semble que le ministère éprouve toutefois quelque scrupule à proposer une solution susceptible du reproche de complexité et d'opacité, *« critique de plus en plus prégnante »*. Il est vrai que sa solution initiale était plus complexe encore, prenant la forme d'une « tuyauterie » incompréhensible qu'il affectionne visiblement tant :

---

<sup>1</sup> Cette note est annexée au présent rapport.

*« - le schéma initialement retenu à ce titre était un transfert Etat/FSV/régimes sociaux/FOREC : l'Etat diminuait la dotation budgétaire au fonds de solidarité chômage, réaffectait une recette à due concurrence au FSV au titre des validations de droits chômage ; cette affectation de recettes permettait de dégager un excédent au FSV, qui était repris via une diminution de la CSG affectée au FSV et une majoration de la CSG maladie, la CNAMTS étant à son tour privée de ses recettes tabac et alcool au profit du FOREC ;*

*- ce schéma se justifiait par la volonté de ne pas afficher une prise en charge directe, par l'UNEDIC, d'une partie du coût des 35 heures ; il permettait en outre d'afficher que les sommes ainsi dégagées servaient à la couverture vieillesse des chômeurs ; [...] »*

## CHAPITRE DEUX

### LES EFFETS DES 35 HEURES SUR L'EMPLOI : LA GRANDE INCONNUE

A l'heure où l'évaluation des politiques publiques devient primordiale - la réforme en cours de l'ordonnance organique relative aux lois de finances a aussi pour objectif de faire reposer la gestion publique sur la mesure des performances afin de procéder à une budgétisation optimale -, il convient de se poser cette **question essentielle : combien d'emplois les 35 heures ont-elles permis de créer ? Or, la réponse à cette question ne sera jamais connue.**

Bien-sûr, le gouvernement présente un bilan officiel de la réduction du temps de travail en termes d'emplois, mais votre rapporteur l'estime extrêmement contestable, tant dans les résultats affichés que dans la méthodologie utilisée.

#### I. LE BILAN OFFICIEL DES 35 HEURES : DE FAIBLES RÉSULTATS SUR LESQUELS LES MINISTÈRES NE SONT PAS D'ACCORD

##### A. SELON LE MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ : « UN EFFET TRÈS SIGNIFICATIF SUR L'EMPLOI », CEPENDANT RÉVISÉ À LA BAISSÉ

#### 1. Les 35 heures : moins de 30 % des créations d'emplois

##### a) 220.000 emplois supplémentaires fin 2000

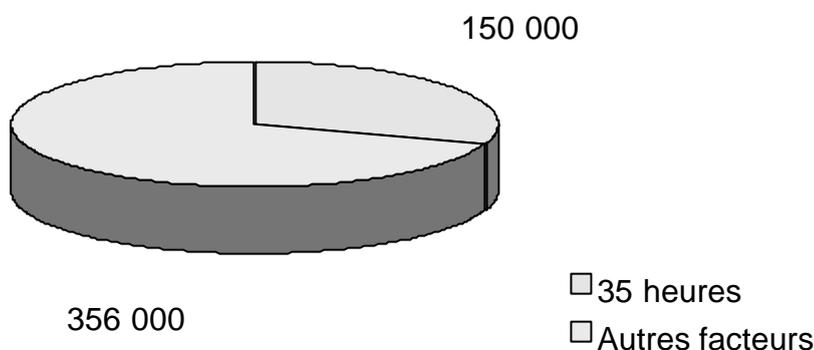
La ministre de l'emploi et de la solidarité a indiqué à votre rapporteur que l'effet sur l'emploi des 35 heures peut être « *estimé à 220.000 emplois supplémentaires fin 2000* ».

Elle a précisé : « *si l'on tient compte du fait que les créations d'emplois liées à la réduction du temps de travail ont exercé leur effet principalement en 2000 (plus de 150.000 emplois créés dans les secteurs concurrentiels non agricoles), la réduction du temps de travail a donc eu un*

*effet très significatif sur l'emploi et le chômage (506.000 créations d'emplois en 2000, et 418.000 chômeurs de moins) ».*

Comme on peut l'observer, cet effet n'est, en réalité, guère «*très significatif* » puisque **les 35 heures sont à l'origine de moins de 30 % des créations d'emploi en 2000 !**

#### Origine des créations d'emplois en 2000



Source : ministère de l'emploi et de la solidarité.

**En fait, c'est bien essentiellement la croissance qui explique la forte progression de l'emploi au cours de l'année 2000.**

Du reste, le taux de chômage français, au sens du Bureau international du travail (BIT), s'est établi à 9,2 % à la fin de l'année 2000, mais demeure supérieur à la moyenne de la zone euro, 8,8 %, et à celle de l'ensemble de l'Union européenne, 8,1 %. Sur longue période, de juin 1997 à novembre 2000, la performance de la France en matière d'emploi est moins flatteuse que celle de plusieurs pays européens tels l'Irlande, la Suède, les Pays-Bas, le Portugal ou l'Espagne, qui, ont, n'ont pas recouru aux 35 heures !

Surtout, le taux de chômage français demeure l'un des plus élevés des pays industrialisés :

Taux de chômage dans l'Union européenne  
(données standardisées)

	juin-97 %	déc-00 %	Evolution %	Evolution relative %
Irlande	10,1	4,1	-6,0	-59,4
Suède	10,5	5,1	-5,4	-51,4
Pays-Bas	5,5	2,7	-2,8	-50,9
Portugal	6,8	4,3	-2,5	-36,8
Espagne	21	13,7	-7,3	-34,8
<b>France</b>	<b>12,5</b>	<b>8,8</b>	<b>-3,7</b>	<b>-29,6</b>
Finlande	12,7	9,3	-3,4	-26,8
Royaume-Uni	7,3	5,4	-1,9	-26,0
Autriche	4,4	3,3	-1,1	-25,0
Luxembourg	2,7	2,1	-0,6	-22,2
Allemagne	9,9	8,1	-1,8	-18,2
Italie	11,7	10	-1,7	-14,5
Belgique	9,4	8,3	-1,1	-11,7
Danemark	5,5	4,9	-0,6	-10,9
UE 15	10,7	8,1	-2,6	-24,3
Zone euro 11	11,6	8,7	-2,9	-25,0
Etats-Unis	5	4	-1,0	-20,0
Japon	3,4	4,7	1,3	38,2

Source :  
EUROSTAT

b) *L'effet sur l'emploi en 2001 et 2002 : faut-il croire la ministre ?*

Au cours de la séance de l'Assemblée nationale du 15 mai dernier, notamment consacrée aux questions au gouvernement, Mme Élisabeth Guigou, interrogée par notre collègue Jean-Claude Lemoine, estimait que «*près de 300.000 emplois ont ainsi été créés ou préservés [grâce aux 35 heures]*»<sup>1</sup>.

Pourtant, la ministre se gardait bien, dans la réponse qu'elle avait adressée à votre rapporteur, le 17 avril dernier, de fournir la moindre information chiffrée quant à l'impact des 35 heures sur le niveau de l'emploi pour 2001 et 2002.

---

<sup>1</sup> *Journal officiel des débats parlementaires, Assemblée nationale, n° 31, séance du mardi 15 mai 2001, page 2880.*

Elle se limitait à une réponse sibylline, quoique sans grande illusion : « en 2002, avec le passage des petites entreprises à 35 heures, le passage à 35 heures devrait continuer, à un rythme plus modéré compte tenu du fait que la majorité des salariés ont déjà réduit leur temps de travail ».

Désormais, et en moins d'un mois, la ministre sait - ou prétend savoir - que les 35 heures ont créé ou préservé 80.000 emplois supplémentaires depuis le début de cette année.

**Pourquoi, dès lors, la ministre n'avancait-elle aucun chiffre dans sa réponse à votre rapporteur ? Les ignorait-elle ? Ou bien a-t-elle préféré faire un effet d'annonce - et d'affichage politique - à l'Assemblée nationale ?**

**Votre rapporteur considère que, par-delà les incohérences et les incantations ministérielles, l'« effet très significatif » de la réduction du temps de travail sur l'emploi ne se fera quasiment plus sentir dès 2001 et 2002...**

## 2. Des estimations révisées à la baisse

Cet « effet très significatif » de la réduction du temps de travail l'est d'autant moins que **le ministère de l'emploi et de la solidarité annonçait déjà 220.000 créations d'emplois liées aux 35 heures à la fin août 2000 ! Autrement dit, il a revu à la baisse ses résultats depuis cette date.**

En effet, l'exploitation des informations transmises par les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle faisait apparaître les résultats suivants, au 31 août 2000 :

Ensemble des accords RTT (lois Aubry) au 31 août 2000

	Entreprises recevant			Total
	l'aide incitative	l'aide structurelle seule	aucune aide (non éligibles)	
Accords	29.039	5.370	13	34.422
Effectifs concernés	1.848.319	1.366.408	606.808	3.821.535
Créations ou préservations d'emplois annoncées	143.814	58.942	19.277	222.033
dont engagements sur des créations d'emplois	132.066	52.590	11.227	195.883
dont engagements sur des préservations d'emplois	11.748	6.352	8.050	26.150

Source : MES-DGEFP, accords pour lesquels l'ensemble des informations sont renseignées

dont accords signés avant le 31 décembre 1999

	Entreprises recevant			Total
	l'aide incitative	l'aide structurelle seule	aucune aide (non éligibles)	
Accords	27.502	1.042	9	28.553
Effectifs concernés	1.838.170	705.882	599.520	3.143.572
Créations ou préservations d'emplois annoncées	142.184	24.732	18.864	185.780

Source : MES-DGEFP

**Ainsi, à la fin août, plus de 222.000 emplois auraient été créés ou préservés grâce à la réduction du temps de travail, soit le même chiffre que celui avancé pour la fin de l'année 2000 !**

### **3. Emplois créés ou préservés : une distinction impossible à établir**

Votre rapporteur, à l'occasion du débat portant sur le projet de budget de l'emploi pour 2001, avait déjà insisté sur le fait que **le ministère de l'emploi et de la solidarité n'était pas capable de distinguer clairement les emplois créés, d'une part, et les emplois préservés, d'autre part**<sup>1</sup>.

#### **« Emplois créés », « emplois préservés » : des notions imprécises**

**Le ministère de l'emploi et de la solidarité n'est pas capable de distinguer clairement les emplois créés, d'une part, et les emplois préservés, d'autre part.**

Du reste, quand il s'y essaie, il ne peut que mentionner des engagements soit de créations soit de préservations d'emplois, et non des effets certains.

Par ailleurs, dans ses commentaires, le ministère indique, s'agissant du second des tableaux présentés ci-dessus, que *« dans la mesure où certains emplois auraient de toute façon été créés ou maintenus, les effets nets de la réduction du temps de travail sur l'emploi sont moins importants »*. Les effets d'aubaine interviennent donc de façon certaine, et rendent encore plus délicate l'estimation de l'effet des 35 heures sur l'emploi.

D'autant plus que, comme le précise lui-même le ministère, *« les engagements d'emplois peuvent être remplis sous la forme d'une hausse de la durée du travail de salariés à temps partiel »*.

Le ministère ne peut pas faire preuve de plus de précision quant au bilan de la réduction du temps de travail au début mars 2001, puisqu'il note que *« les engagements en termes d'emploi des entreprises se répartissent entre 78,5 % qui prévoient d'en créer, 16 % d'en préserver, et 5,5 % d'en créer et d'en préserver à la fois. Ces proportions sont respectivement de 67 %, 26 % et 7 % pour les seules entreprises passées à 35 heures à compter de 2000 »*.

**Ses analyses ne portent que sur des engagements, jamais sur des certitudes.**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 92, tome III, annexe n° 17 (2000-2001).

#### **4. Le bilan qualitatif de la réduction du temps de travail**

Au cours de la même séance de questions au gouvernement du 15 mai dernier, Mme Élisabeth Guigou considérait que *« ces 35 heures se font à la satisfaction non seulement des entreprises mais aussi des salariés »*.

**Ces propos ne constituent ni plus ni moins qu'une interprétation volontairement déformée de la réalité mise à jour par plusieurs enquêtes statistiques.**

En réalité, les entreprises ne sont pas si satisfaites que cela des 35 heures ! Les résultats d'enquêtes de l'Observatoire des 35 heures sont parlants, et montrent plutôt l'inverse.

##### **Les résultats de l'Observatoire des 35 heures**

L'Institut français des experts-comptables et l'Union nationale des commissaires aux comptes ont créé un Observatoire de la mise en place des 35 heures. Ce dernier réalise des enquêtes d'opinion auprès de chefs d'entreprise de moins de 50 salariés. La dernière en date, menée du 28 février au 5 mars dernier, a donné les résultats suivants.

L'impact sur les entreprises des « lois Aubry » semble relativement faible, 67,1 % des chefs d'entreprise interrogés affirmant que ces lois n'ont rien changé, seuls 8 % estimant qu'elles vont les conduire à recruter.

Les 35 heures ont conduit ou vont conduire 37 % des chefs d'entreprise à geler les salaires, 26 % d'entre eux à solliciter les aides de l'Etat, et également 26 % à revoir leurs résultats à la baisse, ces pourcentages étant toutefois en amélioration par rapport au 4<sup>ème</sup> trimestre 2000.

55 % des chefs d'entreprise ont maintenu les salaires des salariés, et, parmi ceux qui les ont augmentés, 37 % n'ont entrepris qu'une augmentation supérieure à 2 % (8 % pour une augmentation supérieure à 5 %).

Enfin, 46 % des chefs d'entreprise interrogés continuent d'éprouver des difficultés à recruter. Ils sont cependant 51 % dans les services marchands, et près de 59 % dans le BTP.

Quant aux salariés, ils ont de nombreux motifs de se plaindre de la réduction du temps de travail.

### **Les 35 heures n'améliorent pas les conditions de travail**

La direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES) du ministère de l'emploi et de la solidarité a récemment publié les résultats d'une étude menée entre novembre 2000 et janvier 2001<sup>1</sup>.

Selon ces résultats, 59 % des salariés interrogés estiment que la mise en place de la réduction du temps de travail a été dans le sens d'une « amélioration » de leur vie quotidienne, alors que 13 % évoquent une « dégradation » et 28 % estiment que cela n'a eu aucun effet.

En revanche, le jugement est bien plus mitigé sur les effets des 35 heures sur leurs conditions de travail, puisqu'ils sont quasiment autant, à savoir un quart, à évoquer une « amélioration » (26 %) qu'une dégradation (28 %), l'autre moitié environ des salariés (46 %) estimant que la réduction du temps de travail n'a rien changé dans ce domaine.

S'agissant des transformations des conditions de travail, les salariés estiment que les 35 heures se sont traduites, d'abord, par « une exigence de polyvalence accrue » (48 %), « moins de temps pour les mêmes tâches » (42 %), davantage de « stress dans son travail » (32 %), voire « de nouvelles tâches en plus » (23 %) : polyvalence et intensification du travail semblent donc aller de pair avec une dégradation des conditions de travail pour la majorité des salariés.

Par ailleurs, « un quart des salariés fait état d'une durée du travail effective supérieure à celle prévue dans l'accord sur la réduction du temps de travail », ce dépassement de la durée du travail prévue étant majoritaire chez les cadres, le plus souvent sans compensation, selon la DARES.

## ***B. DES RÉSULTATS QUE LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE NE PARTAGE PAS***

### **1. Des hypothèses moins optimistes**

La réponse qu'a apportée le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à votre rapporteur est plus intéressante car bien plus précisément chiffrée.

Il indique ainsi : « d'après les premiers éléments de bilan dressé pour les entreprises ayant réduit leur durée du travail en 1999 et 2000, le passage aux 35 heures se traduirait par des taux de création d'emplois, nets des effets

---

<sup>1</sup> Ministère de l'emploi et de la solidarité, DARES, Premières synthèses n° 21.1, mars 2001.

*d'aubaine et de l'effet déviction sur le développement du travail à temps partiel, de 6,5 % pour les entreprises bénéficiant du dispositif incitatif (baisse de la durée du travail de 10 %), et de 3 % pour les autres (baisse de 5 %). En tenant compte du ralentissement des embauches à temps partiel, les créations nettes d'emplois seraient proches de 280.000 en cumulé sur la période 1999-2002, dont près de 200.000 déjà créés fin 2000 ».*

**Créations d'emplois liées aux 35 heures  
(y compris pour les grandes entreprises nationales)**

*(en milliers)*

	En non cumulés		En cumulés	
	Moyenne annuelle	Glissement annuel	Moyenne	Glissement
<b>1999</b>	25	76	25	76
<b>2000</b>	126	118	151	194
<b>2001</b>	69	55	220	248
<b>2002</b>	51	36	271	284

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.*

Ces chiffres mettent en évidence **le moindre optimisme du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, puisque :

- du vote des «lois Aubry» à la fin 2000, **les 35 heures auraient créé 194.000 emplois et non 220.000** comme l'affirme le ministère de l'emploi et de la solidarité, soit une différence de 26.000 emplois qui représente un écart de 13 % ;

- pour l'année 2000, la réduction du temps de travail serait à l'origine de 150.000 emplois nouveaux pour le ministère de l'emploi et de la solidarité, mais de 118.000 pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : **cet écart est important car il ramène de moins de 30 % à moins du quart (23 %) l'effet des 35 heures sur les créations d'emplois en 2000.**

Ce n'est de toute façon pas la première fois que Bercy se montre bien plus sceptique que le ministère de l'emploi et de la solidarité sur les effets des 35 heures sur l'emploi. Il avait déjà eu l'occasion de faire part de ses doutes lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2001.

### **Des divergences d'appréciation au sein des services de l'Etat sur les effets des 35 heures**

Le ministère de l'emploi et de la solidarité, on l'a vu, estime à plus de 220.000 le nombre d'emplois créés ou préservés grâce aux 35 heures. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est, quant à lui, beaucoup moins optimiste.

Le rapport économique, social et financier accompagnant le projet de loi de finances pour 2001 prévoyait en effet que « *de 1999 à 2001, la réduction du temps de travail pourrait conduire à créer entre 220.000 et 280.000 emplois* ». L'utilisation du conditionnel comme la marge assez importante en termes de créations d'emplois montrent que la prudence est de mise. Il note également que « *la diffusion des 35 heures a été accélérée par le dispositif incitatif de la 1<sup>ère</sup> loi et le rythme de progression du nombre de salariés couverts fléchirait un peu en 2000 et 2001 ; ce nombre passerait de plus de 5.000.000 fin 2000 à environ 7.000.000 fin 2001* ».

Pourtant, il estime à environ 770.000 le nombre d'emplois salariés créés dans le secteur marchand au cours des années 2000 et 2001. **Autrement dit, les créations d'emplois résulteront bien davantage de la croissance que des 35 heures !**

## **2. La croissance, un frein à la diffusion de la réduction du temps de travail ?**

### **Autre divergence d'appréciation entre les deux ministères : l'impact d'un ralentissement de la croissance pour 2001.**

En effet, alors que le ministère de l'emploi et de la solidarité a indiqué à votre rapporteur que ses estimations reposent sur « *l'hypothèse d'une indépendance entre la réduction du temps de travail et la croissance de l'activité* », de telle sorte qu' « *un éventuel infléchissement de la croissance en 2001 n'aurait pas d'effet sur le rythme de passage à 35 heures* », le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne partage pas cette analyse, puisqu'il a considéré que « *ces prévisions [de créations d'emplois liées aux 35 heures] comportent par nature un degré d'incertitude important, qui pourrait être renforcé par les incertitudes sur les perspectives de croissance* », précisant toutefois que « *l'impact d'un ralentissement de l'activité sur la dynamique de la diffusion des 35 heures est indéterminé* » !

Au-delà de ce désaccord, le point essentiel - et que votre rapporteur considère comme particulièrement inquiétant - porte sur l'analyse que fait le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie d'une révision à la baisse des hypothèses de croissance pour 2001.

Le ministère note en effet que « *des perspectives de croissance moindre devraient limiter les difficultés de recrutement pour les entreprises et leur permettraient de réduire la durée du travail sans être contraintes par l'embauche* ».

Ces propos, au contenu technocratique affirmé, laissent supposer qu'**une moindre croissance serait favorable à la diffusion des 35 heures**, et que, dès lors, celle-ci serait freinée par une croissance plus vigoureuse. **Croissance économique et réduction du temps de travail constitueraient alors les termes d'un dilemme délicat pour le gouvernement.**

## II. UN MODE DE CALCUL INVÉRIFIABLE

### A. DES RÉSULTATS PRIS POUR ARGENT COMPTANT...

Avec le dispositif d'aide incitatif prévu par la «loi Aubry I», le ministère a mis en place un système de suivi statistique fondé sur l'exploitation des fiches remplies par les entreprises ou établissements, avec leur demande de conventionnement. Les données ainsi recueillies traitent des caractéristiques des entreprises, de l'amplitude de la réduction du temps de travail, de ses caractéristiques (catégories concernées, engagements en termes d'emploi, modalités de la réduction et de l'aménagement du temps de travail, réorganisations associées...), de ses incidences sur les rémunérations et des modalités de négociation. Cette source a été largement mobilisée pour les différents bilans réalisés par le ministère.

Avec la «loi Aubry II», le ministère a été amené à bâtir une nouvelle source statistique de suivi de la réduction du temps de travail. Elle provient de l'exploitation des formulaires de demande d'allègement de cotisations sociales adressés aux organismes de recouvrement, dont un exemplaire est destiné à la DARES<sup>1</sup>. Ce document tient donc compte de l'ensemble des unités passées aux 35 heures, qu'elle qu'en soit la date. Cette base n'exclut que les entreprises non éligibles aux aides ainsi que celles qui ne les auraient pas sollicitées.

Enfin, l'ensemble des accords d'entreprises ou d'établissements ayant négocié sur les salaires, l'emploi et le temps de travail, déposés dans les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, font l'objet d'un traitement statistique à partir de leur analyse et de leur codification selon une grille commune.

Le ministère a par ailleurs indiqué que, *« outre les instruments permettant de recenser l'information sur les accords, la DARES a mené des travaux d'analyse économique pour construire des outils d'évaluation ex post sur les créations nettes d'emploi imputables à la réduction du temps de travail. [...] Le principe consiste à séparer, dans les dynamiques observées*

---

<sup>1</sup> Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.

*d'emploi, ce qui tient seulement à la réduction du temps de travail, de ce qui est imputable à d'autres facteurs (dynamique propre, secteur d'activité, croissance économique générale...)».*

**Ces systèmes de suivi statistique spécifiques permettent au ministère de l'emploi et de la solidarité de fournir des chiffres extrêmement précis concernant le bilan de la réduction du temps de travail.**

Ainsi, début mars 2001, la DARES dénombrait 54.288 entreprises passées aux 35 heures. Elles regroupaient 148.518 établissements et employaient 5.981.124 salariés. Dans le strict champ des entreprises éligibles aux allègements de charges, on en comptait 54.239, regroupant 125.948 établissements et employant 5.298.399 personnes.

83.149 déclarations se rapportent à une réduction du temps de travail engagée avant 2000 dans le cadre de la loi du 13 juin 1998. Elles émanent de 31.081 entreprises employant 3.734.750 salariés.

21.282 déclarations correspondent à une réduction du temps de travail dans le cadre de la loi du 19 janvier 2000. Elles regroupent 39.012 établissements, emploient 1.292.117 salariés et prévoient la création de 55.003 emplois.

**Ainsi, selon le ministère de l'emploi et de la solidarité, près de 60 % des salariés à temps complet sont passés à 35 heures dans les entreprises de plus de 20 salariés à la fin de l'année 2000, ces entreprises employant 10,5 millions de salariés.**

**Au total, les salariés passés à 35 heures seraient environ 7 millions à la fin 2001, et près de 9 millions à la fin 2002.**

#### ***B. ...ALORS QU'ILS REPOSENT SUR DES BASES ARTISANALES***

En réalité, cette belle architecture technocratique dissimule une réalité beaucoup plus simple, tellement simple que votre rapporteur pourrait la qualifier d'**artisanale**.

En effet, si le ministère de l'emploi et de la solidarité ne parvient pas à distinguer les emplois créés et les emplois préservés par la réduction du temps de travail, c'est que ce décompte ne repose, contrairement à ce qu'il voudrait faire croire, sur rien de scientifique.

Au contraire, le bilan dressé chaque mois par le ministère s'appuie sur le dénombrement des accords et des conventionnements intervenus au sein des entreprises. Or, ce recensement n'aboutit qu'à additionner des données

administratives telles qu'elles apparaissent dans les accords conclus au sein des entreprises entre la direction et les syndicats.

Si ces accords mentionnent la création ou la préservation d'un certain nombre d'emplois, ces informations purement indicatives seront avancées par le ministère comme autant de résultats à mettre au compte des 35 heures. **Mais jamais la réalité du contenu des accords n'est vérifiée, car elle ne peut pas l'être, sauf à soumettre les entreprises à de multiples contrôles tatillons : à la limite, les emplois dont la création est prévue par les accords pourraient ne jamais être effectivement créés.**

Comme l'a indiqué un haut-fonctionnaire auditionné par votre rapporteur, **le bilan ministériel des 35 heures « ne donne que des chiffres apparents de créations d'emplois »** : en réalité, **il ne résulte pas de l'observation mais de la « spéculation »**.

Il a d'ailleurs expliqué que ce phénomène était davantage marqué pour la « loi Aubry II », dont le suivi statistique est plus indicatif encore que celui de la première loi.

Il a ainsi pu conclure : *« dans les faits, la réduction du temps de travail est moindre que dans les chiffres »*.

**Et il est à craindre qu'il n'en soit de même pour ses effets sur l'emploi...**

**D'ailleurs, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans ses hypothèses de travail, réduit de moitié le nombre des emplois apparemment créés ou préservés, pour approcher la connaissance des effets nets de la réduction du temps de travail.** Ainsi, pour une entreprise de 100 salariés qui conclut un accord de réduction du temps de travail prévoyant la création de 6 emplois, Bercy considère que l'effet des 35 heures n'est pas de 6 %, mais de 3 % !

**Ce ministère n'était d'ailleurs pas dupe**, et cela de longue date, comme le montre une note de la direction de la prévision du 10 avril 2000 relatant l'opinion de 400 directeurs des ressources humaines sur les effets sur l'emploi de la réduction du temps de travail.

**« Les taux de création d'emploi habituellement pris en compte dans l'évaluation des effets de la réduction du temps de travail pourraient être sensiblement surestimés »**

Une **note de la direction de la prévision** du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **en date du 10 avril 2000**, reprend les principales conclusions d'une enquête effectuée par l'Observatoire du dialogue social (ODIS) auprès de 400 directeurs des ressources humaines sur l'ensemble du territoire. Selon cette note, *«cette étude donne également des évaluations quantitatives des effets de la RTT sur l'emploi »*.

*« Ainsi, pour l'ensemble des 320 DRH interrogés en février 2000 et ayant effectivement répondu au questionnaire, le passage à 35 heures inciterait en moyenne à la création de 3,7 % d'emplois supplémentaires (en supposant que les DRH évaluent bel et bien les créations d'emplois nettes des effets d'aubaine). Ce taux moyen de création d'emplois [...] est globalement bien plus faible que les taux habituellement retenus ; les études quantitatives de la DARES aboutissent en effet à des taux de création nets de 6,6 % pour les entreprises bénéficiant de l'aide incitative et de 4,4 % pour les autres entreprises. Par ailleurs, la RTT n'aurait aucun effet sur l'emploi pour un tiers des entreprises interrogées »*.

Les résultats de l'étude menée par l'ODIS semblent **«illustrer l'importance des effets d'aubaine :**

*- les entreprises de grande taille, qui ont plus de facilité à absorber le choc de réorganisation lié au passage à 35 heures, affichent des taux de création d'emploi plus élevés. Ainsi, selon les DRH des entreprises de moins de 150 salariés, le passage à 35 heures inciterait à créer environ 3 % d'emplois en moyenne ;*

*- les créations d'emploi sont apparemment bien plus importantes dans les entreprises éligibles aux aides incitatives, c'est-à-dire qui se sont engagées rapidement dans le processus de négociations ; ainsi le taux de création d'emploi serait de 4,4 % dans les entreprises ayant déjà signé un accord et de 2,8 % seulement dans les entreprises en cours de négociation ;*

*- les taux de création d'emploi liés à la RTT sont beaucoup plus élevés dans les secteurs structurellement créateurs d'emplois (le taux serait de 5 % dans ces secteurs, contre 2,8 % dans les secteurs où l'emploi est plutôt stable et 2,4 % dans les secteurs globalement destructeurs d'emplois) »*.

Au total, *« l'ensemble de ces résultats indiquerait que les taux de création d'emplois habituellement pris en compte dans l'évaluation des effets de la RTT pourraient être sensiblement surestimés (ou symétriquement les effets d'aubaine sous-estimés). Il faut par ailleurs noter que la composition de l'échantillon devrait a priori conduire à surestimer les taux de création d'emplois moyens affichés ci-dessus, puisque les grandes entreprises y sont sur-représentées par rapport à leur poids réel dans l'ensemble de l'économie »*.

**Ainsi, comme l'affirme le Sénat depuis le début, sans malheureusement être écouté du gouvernement, le nombre d'emplois créés au titre des 35 heures ne sera jamais connu.**

## CHAPITRE TROIS

### **L'APPLICATION DES 35 HEURES PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT : « LA PIRE MESURE QU'ON AIT JAMAIS EUE »**

Mesure « phare » du gouvernement de M. Lionel Jospin, la législation sur la réduction du temps de travail est particulièrement complexe à appliquer. Sa mise en oeuvre désarçonne souvent les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises (PME).

Ainsi, selon une étude réalisée en décembre et janvier derniers par l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) auprès de 244 entreprises de moins de 100 salariés, **près de la moitié des PME, soit 48 %, n'est pas encore passée aux 35 heures.** Elles évoquent quatre raisons principales pour expliquer cette situation : la conclusion d'un accord de branche sur la réduction du temps de travail, pour 20 % d'entre elles, le caractère compliqué des deux « lois Aubry », pour 25 %, l'importance des coûts engendrés par le passage aux 35 heures, en dépit des aides publiques compensatoires, pour 33 %, et la difficulté et la lourdeur d'application de cette législation, pour 53 %.

Le gouvernement est conscient de cette situation, et a annoncé à de multiples reprises des mesures destinées à « assouplir » le passage des PME aux 35 heures, en insistant toutefois avec force sur les souplesses qui seraient déjà permises par les « lois Aubry », mais en refusant de reconsidérer la question des heures supplémentaires. A cet égard, la discussion au Sénat, le 14 décembre 2000, de la proposition de loi de notre collègue Alain Gournac lui aurait donné une excellente occasion de faire face aux pénuries de main-d'œuvre et de lever les obstacles à la poursuite de la croissance économique.

**La législation sur les 35 heures est d'une mise en oeuvre très délicate pour les entreprises, mais elle l'est également pour les services de l'Etat chargés de veiller à sa bonne application, en particulier ceux du ministère de l'emploi, soumis à un fort accroissement de leurs tâches.**

## I. LE RENFORCEMENT DES SERVICES DU MINISTÈRE DE L'EMPLOI

### A. D'IMPORTANTES CRÉATIONS D'EMPLOIS

#### 1. La mise en œuvre de la programmation pluri-annuelle des effectifs

En 1999, le ministère de l'emploi et de la solidarité avait arrêté une **programmation pluriannuelle des effectifs (PPE)**, se traduisant par la **demande de création de 780 emplois nouveaux** (hors stabilisation des personnels précaires), soit une hypothèse de **progression de ses effectifs de 2,35 % par an au cours des trois années 2000-2002**.

Le tableau ci-dessous présente la situation des effectifs budgétaires de la section emploi du ministère en 1999, puis en 2002, après mise en œuvre du PPE :

PPE : Scénario libre + 2,35%

Situation 1999				Situation 2002					Coût des créations	
Effectif réel ETP	Mises à disposition	Total	%	Créations	Effectif réel ETP	Mises à disposition	Total	%	Hors revalorisation	Revalorisation Indemnitaire
<b>1 006</b>	<b>200</b>	<b>1 206</b>		<b>87</b>	<b>1 093</b>	<b>200</b>	<b>1 293</b>		<b>24,9</b>	<b>4,2</b>
432	160	592	49%	77	509	160	669	52%	23,1	3,9
211	40	251	21%	10	221	40	261	20%	1,8	0,3
363		363	30%		363		363	28%		
<b>9 808</b>	<b>110</b>	<b>9 918</b>		<b>694</b>	<b>10 502</b>	<b>110</b>	<b>10 612</b>		<b>184,2</b>	<b>26,5</b>
2 794	88	2 882	29%	330	3 124	88	3 212	30%	89,1	11,6
2 360	22	2 382	24%	514	2 874	22	2 896	27%	113,1	18,0
4 654		4 654	47%	-150	4 504		4 504	42%	-18,0	-3,0
<b>10 814</b>	<b>310</b>	<b>11 124</b>		<b>781</b>	<b>11 595</b>	<b>310</b>	<b>11 905</b>		<b>209,1</b>	<b>30,7</b>
3 226	248	3 474	31%	407	3 633	248	3 881	33%	112,2	15,4
2 571	62	2 633	24%	524	3 095	62	3 157	27%	114,9	18,3
5 017		5 017	45%	-150	4 867		4 867	41%	-18,0	-3,0

Le PPE engendrerait un coût total de 565 millions de francs sur la période 2000-2002 :

Coût du PPE sur la période 2000/2002

(en millions de francs)

	Dérive automatique	Remboursement des mises à disposition	Rattrapage indemnitaire interne et externe	Créations et transformations d'emplois (1)	Coût total sur la période
Secteur emploi	125	60 (360 MAD)	140	240	565
Secteur solidarité	201	107 (460 MAD)	252	385	945

(1) correspondant à un taux d'évolution des effectifs de 2,35% pour le secteur emploi et de 2,5% pour le secteur solidarité

Les 780 emplois que le ministère estime nécessaires à l'accomplissement de ses missions se répartiraient de la façon suivante :

- 110 emplois d'inspecteurs du travail et 350 emplois de contrôleurs du travail afin de renforcer les sections d'inspection ;

- 40 emplois d'inspecteurs du travail et 100 emplois de contrôleurs de manière à renforcer le contrôle des fonds de la formation professionnelle ;

- 77 emplois de catégorie A et 10 emplois de secrétaires administratifs dans le but de renforcer les effectifs de l'administration centrale ;

- une centaine d'emplois concernant des métiers spécifiques tels que attachés d'administration centrale, administrateurs civils, contrôleurs et attachés de l'INSEE, médecins-inspecteurs, assistantes sociales, agents contractuels ingénieurs de sécurité, informaticiens...

**Le PPE n'a toutefois pas été respecté. En effet, alors qu'il prévoyait 260 créations d'emploi par an, seule la moitié a été réalisée.**

Il est vrai que le ministère de l'emploi et celui de l'économie, des finances et de l'industrie ne partageaient pas le même sentiment sur l'ampleur des besoins en personnels du premier. Il convient en effet de rappeler que la DAGEMO<sup>1</sup> considère que « *le PPE du secteur emploi récuse le scénario de stabilité des effectifs présenté par le ministère des finances en tant qu'incompatible avec l'évolution des missions du ministère* ».

---

<sup>1</sup> Direction de l'administration générale et de la modernisation des services.

Les hypothèses du PPE, soit une augmentation des effectifs du ministère de 2,35 % par an, n'en continuent pas moins de servir de base aux études préparatoires à l'élaboration du projet de loi de finances pour 2002. Le ministère de l'emploi devrait donc bénéficier de 260 créations d'emploi l'an prochain.

## 2. Une mesure de post-arbitrage particulièrement singulière

### a) Des arguments gouvernementaux peu assurés

Lors de l'examen des crédits de l'emploi pour 2001, au Sénat, le 4 décembre 2000, le gouvernement a déposé un amendement tendant à créer 30 emplois budgétaires supplémentaires, soit 25 emplois d'inspecteur du travail et 5 emplois de médecin, pour un coût de 11,9 millions de francs en 2001. Ces recrutements avaient été présentés au titre de la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), dite « maladie de la vache folle ». Rappeler ici les termes du débat parlementaire est particulièrement instructif.

M. Guy Hascoët, secrétaire d'Etat à l'économie solidaire, qui remplaçait la ministre de l'emploi et de la solidarité pour l'examen des articles, exposa ainsi la position du gouvernement<sup>1</sup> : **« cet amendement [...] correspond à la traduction immédiate des décisions qui ont été prises en matière de lutte contre les risques liés à l'encéphalopathie spongiforme bovine, annoncées le 14 novembre dernier. Vous le savez, face à une situation aussi grave et aussi importante, des décisions ont été prises et un plan a été adopté, qui se traduit par la création d'un certain nombre de postes, notamment, en ce qui concerne le présent budget, de 25 postes d'inspecteur et de 5 postes de médecin-inspecteur, indispensables pour encadrer l'ensemble de la filière, permettre le contrôle des pratiques professionnelles, s'assurer que les salariés de ces différentes branches sont effectivement suivis et que les risques auxquels ils seraient exposés du fait de cette maladie sont réduits le plus possible ».**

**Votre commission ne pouvait cacher son étonnement devant cet amendement, présenté de façon aussi succincte, sans analyse de fond, et en recourant à des arguments pour le moins douteux.**

M. Gérard Braun, qui remplaçait votre rapporteur spécial, fit part de cet étonnement : *« Je l'avoue, cet amendement, dont j'ai eu connaissance en arrivant ce matin, pose beaucoup de problèmes et je m'interroge sur la finalité exacte de ces créations d'emploi. On nous propose de créer une trentaine de postes au titre du ministère de l'emploi. S'agissant d'emplois*

---

<sup>1</sup> Journal officiel des débats parlementaires, Sénat, n° 95, séance du lundi 4 décembre 2000, pages 7158 et suivantes.

*pérennes, cela signifie-t-il que ces 30 fonctionnaires travailleront sur l'ESB durant toute leur carrière, c'est-à-dire pendant une quarantaine d'années ? [...] Je tiens à préciser que sur ces 30 emplois, 5 seulement sont des emplois de médecin. Les autres sont des emplois d'inspecteur du travail, et je vois mal ce qu'ils pourraient faire s'agissant de l'ESB. [...] Cette manière de procéder est tout de même un peu étonnante ! A mes yeux, elle participe d'un manque de clarté, de logique et de confiance dans le Sénat. On veut nous faire créer des postes importants en nombre, certainement à la suite de mesures de post-arbitrage, sous le prétexte de l'ESB. Cela n'est pas très sérieux ! ».*

**Sans doute ébranlé par cette démonstration, le secrétaire d'Etat, dans sa réponse, éluda l'ensemble des questions posées, et se plaça sur le registre de l'indignation :** *« Vous vous demandez ce que vont faire les inspecteurs du travail. Combien y a-t-il de salariés dans la filière ? Combien y a-t-il d'usines de découpage, d'abattoirs, de centres d'équarrissage, et quels sont les risques pour les personnes qui y travaillent ? Sans vouloir polémiquer, je dirai qu'il y a quelque chose de désinvolte dans la manière dont vous analysez de telles décisions. Par ailleurs, vous vous demandez si les personnes qui seront recrutées feront toute leur carrière sur les questions liées à l'ESB. J'espère bien que non ! ».*

La suite des propos du secrétaire d'Etat est plus intéressante encore, car elle donne, de façon non délibérée, **la véritable raison de cet amendement, c'est-à-dire renforcer les services, notamment en vue des départs à la retraite importants qui vont avoir lieu au cours des dix prochaines années. Faute d'avoir mis au point des outils de gestion des ressources humaines dans la fonction publique, le gouvernement se voit contraint de recruter des fonctionnaires supplémentaires, sans jamais se poser la question de l'utilité et de l'efficience des dépenses ainsi engagées.** M. Guy Hascoët déclara ainsi : *« si vous examinez l'évolution des carrières sur les dix ans à venir, compte tenu du vieillissement de l'ensemble des fonctionnaires de notre pays, vous constaterez que des millions d'entre eux partiront à la retraite. Il sera toujours temps d'examiner si des priorités existent ailleurs ! ».*

**Ainsi, cet amendement de post-arbitrage budgétaire a utilisé le prétexte de l'ESB pour accroître, dans l'urgence et sans réflexion préalable, le nombre des agents du ministère de l'emploi.** Mais il est vrai que le gouvernement a pris l'habitude de contraindre le Parlement à légiférer « à la hussarde » ! De surcroît, il a préféré la voie de la facilité, consistant à créer des emplois supplémentaires, plutôt que de mettre en œuvre des mesures d'ordre qualitatif de manière à améliorer la gestion des personnels du ministère de l'emploi.

*b) Des engagements difficiles à tenir*

Dans ces conditions, votre rapporteur a souhaité savoir où en était le processus de recrutement de ces 30 fonctionnaires, le service dans lequel ils seront affectés, ainsi que les tâches qu'ils auront effectivement à accomplir.

• **Pour les inspecteurs du travail**

S'agissant des activités qui seront les leurs, le ministère est resté extrêmement évasif, s'en tenant à des considérations générales.

Ainsi la DAGEMO a-t-elle indiqué que *« l'inspection du travail est mise à contribution pour protéger la santé des travailleurs dans des activités exposant à un risque de contamination par l'agent transmettant l'ESB (lors de blessures ou projections) »*. Par ailleurs, *« en plus du contrôle, il convient de mener des actions de sensibilisation ainsi que des actions de coordination des différents acteurs de la prévention »*.

**Cette réponse paraît contradictoire avec les informations que votre rapporteur avait obtenues l'année dernière**, lorsqu'il avait contrôlé la gestion des personnels du ministère de l'emploi. En effet, le ministère avait alors insisté sur la profonde évolution du métier des inspecteurs du travail, passant du contrôle de l'application de la législation du travail, la sécurité au travail en particulier, à la promotion de l'emploi par une forte implication dans les dispositifs de la politique de l'emploi, cette évolution n'allant d'ailleurs pas sans provoquer un « malaise » chez de nombreux inspecteurs du travail. Cette situation avait été confortée par des déplacements au sein des services déconcentrés, dont les responsables avaient déploré que certains inspecteurs du travail ne quittent plus leur bureau et ne contrôlent plus guère la mise en œuvre du droit du travail.

Voilà maintenant que ces 25 inspecteurs du travail supplémentaires sont appelés à d'intenses activités de contrôle dans les entreprises !

S'agissant du processus de recrutement, la DAGEMO a indiqué que, *« compte tenu de l'ensemble des recrutements d'inspecteurs à opérer, deux promotions distinctes sont prévues en 2001 : la moitié de ces postes a été ouverte au concours pour une sortie prévue en juillet 2002. L'autre moitié sera recrutée par concours le 1<sup>er</sup> septembre 2001 »*.

**Il a toutefois été admis devant votre rapporteur que ces 25 postes d'inspecteur du travail supplémentaires seront redéployés vers d'autres activités que la lutte contre l'ESB, et qu'ils permettront notamment de compenser les départs à la retraite.**

• **Pour les médecins-inspecteurs**

Les médecins-inspecteurs, ou MIRTMO, ne sont pas des fonctionnaires *stricto sensu* mais des contractuels. Les recrutements supplémentaires décidés dans le budget 2001 vont donc encore accroître la part des contractuels au ministère de l'emploi, déjà anormalement élevée, et encore récemment dénoncée par la Cour des comptes dans le tome 2 de son rapport public particulier consacré à *La fonction publique de l'Etat*.

Les 5 postes supplémentaires autorisés devraient être affectés de la manière suivante :

- 2 postes en Ile-de-France, dont un destiné à coordonner l'action du ministère contre l'ESB ;

- 3 postes en province, dans les régions Pays de Loire, Haute-Normandie, et Alsace.

**Toutefois, il apparaît que le ministère est confronté à un problème de recrutement, seuls 2 postes étant pour l'instant pourvus, les trois autres ne suscitant guère de candidatures...**

***B. L'APPLICATION DES « LOIS AUBRY », CAUSE OU PRÉTEXTE ?***

La forte croissance des missions du ministère de l'emploi au cours des années 1990, dans un contexte de détérioration quasi-continue de la situation du marché du travail, n'aurait pas été accompagnée de la montée en charge de ses moyens en personnels, situation à l'origine de deux phénomènes : les services déconcentrés du ministère se sont trouvés dans une situation parfois extrêmement délicate pour faire face à leurs nouvelles missions, tandis que cette inadéquation entre des besoins grandissants et des moyens inchangés serait à l'origine des réels dysfonctionnements et irrégularités mis en évidence, notamment par la Cour des comptes, dans la gestion des personnels du ministère.

La mise en œuvre de la réduction du temps de travail constitue l'une des nouvelles missions du ministère de l'emploi, au même titre que les emplois-jeunes par exemple. Pourtant, accroissant considérablement la charge des services, elle a pu constituer un motif apparemment légitime pour réclamer des créations d'emplois supplémentaires. **Votre rapporteur est cependant contraint de constater qu'il a été extrêmement difficile au ministère de préciser la corrélation entre les créations d'emploi officiellement demandées au titre de l'application des « lois Aubry », et l'activité effective de ces nouveaux fonctionnaires.**

### **1. Des emplois supplémentaires pour appliquer les 35 heures ?**

Le bilan des créations et transformations d'emplois budgétaires au ministère de l'emploi est retraceé dans le tableau ci-contre, pour la période 1997-2001.

**Principales mesures budgétaires intervenues de 1997 à 2001**

	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001
	dégel de 250 emplois	dégel des reliquats d'emplois gelés au 31.12.97	100 rompus temps partiel		
Créations d'emplois		15 inspecteurs du travail  185 régularisations du CEF  25 emplois de catégorie C (Perben)	10 inspecteurs du travail  140 contrôleurs du travail  185 régularisations de CEF  30 emplois de catégorie C (Perben)	20 inspecteurs du travail  90 contrôleurs du travail (86 CT, 2 CT Insee et 2 assistantes sociales) 4 emplois d'administrateur civil (dont 1 au titre de la mobilité) 2 attachés INSEE 2 médecins-inspecteurs du travail 5 contractuels ingénieurs sécurité 8 emplois d'attachés d'administration centrale (dont 3 pour les services déconcentrés)  26 emplois de catégorie C (Perben)	20 inspecteurs du travail  80 contrôleurs du travail (73 CT, 2 assistantes sociales, 5 CT Insee) 4 administrateurs civils (dont 1 en déconcentré) 2 attachés INSEE 4 médecins inspecteurs 3 contractuels ingénieurs sécurité 9 attachés d'administration (dont 2 en déconcentré) 12 secrétaires administratifs (dont 10 régul. contrôleurs) 1 chargé d'étude documentaire 89 emplois pour régularisation précaires (dont 64 adjoints, 11 agents et 14 points cabinet) 6 autres régularisations (GPLI)
	suppression de 50 emplois de B et de C	suppression de 50 emplois de B et de C	suppression de 150 catégorie C	suppression de 30 emplois de C	suppression de 35 emplois de C

	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001
Réformes statutaires				Provision 5 MF (réforme corps inspection travail)	Réforme de l'inspection du travail et statut d'emploi :40,84 MF (22,90 MF indiciaires, 12 MF prime technicité IT et 5,94 MF indemnitaire pour statut d'emploi)
Transformations	<p>Transformation de 41 inspecteurs de formation professionnelle en inspecteurs du travail et directeur adjoint</p> <p>Transformations d'emploi liées au Durafour : création 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> grade de la nouvelle carrière des catégories B</p>	<p>Transformation de 41 inspecteurs de formation professionnelle en inspecteurs du travail et directeur adjoint</p> <p>30 transformations de catégorie C en catégorie B</p>	<p>Transformation de 41 inspecteurs de formation professionnelle en inspecteurs du travail et directeur adjoint</p> <p>11 transformations d'IT en DA et DD</p> <p>360 transformations d'agents en adjoints</p> <p>61 transformations de téléphonistes en adjoints administratifs</p>	<p>Transformation de 35 inspecteurs de formation professionnelle en inspecteurs du travail</p> <p>Transformation de 22 chefs de services FT en DT, DACF, DACN et en IPFPI</p> <p>206 transformations d'AST en agents administratifs et inspecteurs service intérieur</p> <p>365 transformations d'agents en adjoints</p>	<p>Transformation de 18 inspecteurs de formation professionnelle en inspecteurs du travail et un chef de service FP en DT et DA</p> <p>Transformation pour emploi de 2 chefs de mission, 3 directeurs de projet et 1 chargé d'étude documentaire principal, 1 chargé d'étude documentaire</p>

	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001
Indemnitare	2 MF administrateurs civils	4 MF contrôleurs	22,7 MF	Repyramidage d'emplois (attachés, médecins)  28,3 MF répartis :  14,9 MF (dont 0,5 par transfert du secteur solidarité) 13,4 MF pour le corps de l'inspection	Repyramidage de contrôleurs du travail, médecins inspecteurs, agents contractuels en SD et AC et de secrétaires administratifs 40,30 MF (dont 17,94 MF pour la réforme de l'inspection du travail et statut d'emploi)
Mesures diverses		1 emploi d'IHT (emploi sur crédits)	4 emplois d'IHT (emploi sur crédits)	5 emplois d'IHT (emploi sur crédits) Revalorisation des taux de vacation des médecins COTOREP + 5 MF 10 MF de remboursement de mises à dispositions d'autres administrations	1 emploi d'IHT (Parcours 3)  Vacations (Cotorep) : 1,8 MF  1,87 MF de remboursement de mise à disposition d'autres administrations
<b>Total</b>	<b>50 emplois supprimés</b>  <b>2 MF indemnitaire</b>	<b>50 emplois supprimés</b> <b>225 emplois créés (dont 185 CEF et 25 Perben)</b>  <b>4 MF indemnitaire</b>	<b>150 emplois supprimés</b> <b>365 emplois créés (dont 185 CEF et 30 Perben)</b>  <b>22,7 MF indemnitaire</b>	<b>30 emplois supprimés</b> <b>160 emplois créés (dont 26 Perben)</b>  <b>28,3 MF indemnitaire</b>	<b>35 emplois supprimés</b> <b>135 emplois créés pour renforcement</b> <b>95 créations d'emplois pour régularisations (dont 89 agents précaires)</b>  <b>40,30 MF indemnitaire</b>

Source : ministère de l'emploi et de la solidarité

Si la ministre de l'emploi a été particulièrement discrète sur les moyens de ses services, à l'exception de ceux de l'ANPE, lors de la présentation du budget 2001, tel n'avait pas été le cas de son prédécesseur au cours de l'examen du budget de l'emploi 2000, au Sénat, le 6 décembre 1999.

Mme Martine Aubry déclarait ainsi<sup>1</sup> : « *enfin, l'effort de renforcement du service public de l'emploi concerne aussi les services du ministère, dont les moyens en personnels ne sont pas à la hauteur des missions. [...] Ces emplois [nouveaux] sont surtout affectés aux sections afin de mieux contrôler la bonne application du code du travail et, notamment, l'hygiène et la sécurité, qui est une des priorités que nous leur avons fixées - mais aussi d'accompagner et d'aider les entreprises dans les négociations, notamment mais pas seulement sur la durée du travail, et de renforcer le contrôle de la formation professionnelle* ».

**L'application de la législation relative à la réduction du temps de travail était donc, dans les propos de la ministre, l'une des raisons - mais pas la seule - des créations d'emplois budgétaires dans les services du ministère de l'emploi.**

Pourtant, dans une circulaire du 29 septembre 1999 relative aux moyens en personnels dans le budget 2000, la ministre mettait au premier rang de ses préoccupations l'application des 35 heures : « *ces créations d'emplois permettront de compléter les forces nécessaires à la mise en œuvre de la « seconde loi » sur la réduction négociée du temps de travail [...]* ».

**En réalité, le ministère a lui-même placé ses services, avec les « lois Aubry », dans une situation souvent très inconfortable, en raison d'une réglementation particulièrement complexe et d'activités administratives croissantes, la gestion de ce dispositif étant extrêmement lourde.**

Votre rapporteur avait d'ailleurs déjà démontré cette situation, dans le rapport qu'il a établi l'année dernière, avec notre collègue Gérard Braun, sur la gestion des personnels du ministère de l'emploi.

---

<sup>1</sup> *Journal officiel des débats parlementaires, Sénat, n° 94, séance du lundi 6 décembre 1999, page 6948.*

### **L'application des « lois Aubry » par les services du ministère de l'emploi : des tâches administratives considérablement accrues**

Au cours de l'année 2000, votre rapporteur, de façon conjointe avec M. Gérard Braun, rapporteur spécial des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a effectué une mission de contrôle budgétaire portant sur la gestion des personnels du ministère de l'emploi et de la solidarité (section emploi)<sup>1</sup>. Il ressort de ce contrôle que l'application de la législation relative à la réduction du temps de travail accroît considérablement les tâches administratives et de statistiques des services, placés ainsi dans une situation souvent extrêmement délicate.

Il convient de rappeler les appréciations portées par certains services déconcentrés du ministère de l'emploi sur la façon dont ils ont dû s'adapter à cette législation particulièrement complexe.

*« La direction départementale de Paris a indiqué à vos rapporteurs que la loi Aubry I entraînait une modification de la fonction des agents afin de tenir compte du traitement des dossiers liés à la réduction du temps de travail, notamment en ce qui concerne le conventionnement et la tenue des statistiques hebdomadaires relevant de la compétence du service d'aide à la modernisation des entreprises. Quant au service des conventions et accords d'entreprises, il avait atteint à la mi-avril 2000 un volume d'enregistrement équivalent à celui d'une année ordinaire. Cette direction a également précisé que l'activité de l'inspection du travail s'était considérablement accrue suite au vote de la loi Aubry II, 60 % des questions auxquelles les agents de contrôle de ce service répondent actuellement concernant le temps de travail.*

*Par ailleurs, la direction départementale de Paris s'est vu contrainte de multiplier les modules d'information et de formation des agents de ses services, mais aussi de développer les interventions en entreprise, afin de « vendre » les 35 heures. Du reste, la loi Aubry II a « nécessité un effort sans précédent » pour s'en approprier les dispositions, d'autant plus que « les services de l'administration centrale alertés n'ont pas communiqué d'informations sur le dispositif dans les délais répondant aux besoins des services et des entreprises ».*

*Or, cette direction départementale estime, à bon droit, ne pas disposer d'effectifs suffisants pour faire face à cette charge de travail accrue, étant précisé que « l'activité du service de l'aide à la modernisation des entreprises restera soutenue ». Quant au service des conventions et accords collectifs, il remplit ses missions, mais « au détriment du travail de codification transmis à la direction régionale ».*

*La direction départementale du Nord-Valenciennes a créé un service d'appui technique afin de coordonner le travail des cinq sections d'inspection du travail intervenant à l'occasion de la mise en place de la réduction du temps de travail, et composé de trois agents : deux contrôleurs du travail et un agent de catégorie C. Or, ce service spécialisé a été créé à effectifs constants, et, surtout, au détriment d'autres activités de la direction départementale. Ainsi, le contrôleur, qui était précédemment chargé de la lutte contre le travail illégal n'a pas été remplacé. Quant aux deux autres postes, ils ont fait l'objet de permutations internes au détriment du service du contrôle de recherche d'emploi. En outre, il a été précisé à vos rapporteurs que « les services renseignements ont à répondre à des questions de plus en plus délicates par rapport à la mise en place des 35 heures », d'autant plus qu'est « à observer un regain des conflits liés aux 35 heures ». Du reste, la direction régionale du Nord-Pas-de-Calais a conclu que « la mise en place des 35 heures tant dans les services que dans les entreprises privées, ne peut qu'alourdir la charge de travail des services déconcentrés ».*

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 65, Mieux employer les personnels du ministère de l'emploi (2000-2001).

*La direction régionale de Midi-Pyrénées a précisé, en ce qui la concerne, que « la loi relative à la réduction du temps de travail a entraîné une très forte mobilisation des services régionaux qui ont dû faire face, à effectif constant, à de multiples tâches nouvelles et à une amplification de celles existantes », et que l'accomplissement de ces missions « a imposé de différer l'accomplissement d'autres tâches ». En outre, « la complexité du dispositif statistique mis en place n'a pas, en particulier, facilité le travail ». Interrogée sur la façon dont elle envisageait son rythme d'activité futur, la direction départementale a indiqué que « l'extension du champ d'application de la réduction du temps de travail à l'ensemble des entreprises devrait provoquer l'arrivée d'un nombre massif d'accords que les services ne pourront absorber à effectif constant ».*

*La direction régionale de Corse a estimé que « si la suppression du conventionnement pour l'accès aux exonérations de charges sociales [avec la loi Aubry II] va alléger la charge des services « emploi », le contrôle même a posteriori des accords signés dans les petites entreprises sans de réelles structures syndicales va mobiliser fortement l'inspection du travail ». Dès lors, « le temps nécessaire sera pris sur d'autres tâches de contrôle ».*

*Et un chef de service d'une direction régionale de conclure : en matière de complexité d'application, la loi sur les 35 heures « est la pire mesure qu'on ait jamais eue »...*

*Il apparaît ainsi que la réduction du temps de travail a été imposée de façon autoritaire, non seulement aux entreprises, mais également aux services déconcentrés du ministère de l'emploi lui-même, qui sont obligés d'adapter leur fonctionnement à une décision venue de l'administration centrale qui, non contente d'exiger « du chiffre », peut ensuite légitimement arguer de la charge de travail très lourde de ses services déconcentrés pour demander la création d'emplois nouveaux ».*

D'ailleurs, comme l'a reconnu un haut-fonctionnaire auditionné par votre rapporteur, « la réduction du temps de travail est devenue prioritaire dans l'activité des services, alors que d'autres activités, comme le contrôle de l'emploi, ont été négligées ».

## **2. L'impossibilité de justifier ces créations d'emplois**

Le ministère de l'emploi a vu ses effectifs budgétaires croître de 258 postes de 1999 à 2001, soit :

- en 1999 : 10 postes d'inspecteur du travail et 140 postes de contrôleur du travail, outre l'autorisation de recrutement sur des fractions d'emploi libérées par le temps partiel ;

- en 2000 : 20 postes d'inspecteur du travail et 88 postes de contrôleur (86 contrôleurs du travail et 2 contrôleurs de l'INSEE) ;

- en 2001 : 20 postes d'inspecteur du travail, 78 postes de contrôleur (73 contrôleurs du travail et 5 contrôleurs de l'INSEE) et 10 postes de secrétaire administratif permettant de régulariser la situation de 10 contrôleurs

en administration centrale, et donc de procéder à 10 recrutements supplémentaires dans les services déconcentrés.

**Toutefois, sur l'ensemble de ces 258 créations d'emplois, l'affectation de postes spécifiquement dédiés à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail n'a été effectuée qu'en 1999, soit 10 postes d'inspecteur du travail et 90 postes de contrôleur (85 contrôleurs du travail et 5 contrôleurs de l'INSEE). 38,8 % des créations d'emplois au ministère ont donc été spécifiquement affectées à l'application des « lois Aubry ».**

Cette proportion est à la fois faible par rapport au total des créations d'emplois au regard de la priorité que constituent les 35 heures pour le gouvernement, et importante quand on considère qu'une mesure comme celle-là, uniforme, autoritaire et étatiste, nécessite la création d'emplois de fonctionnaires supplémentaires.

Le coût budgétaire de ces créations d'emplois s'est établi à 31,5 millions de francs en 1999, 47,2 millions de francs en 2000 et 49,8 millions de francs en 2001, soit un total de **128,5 millions de francs sur trois ans. Sur cet ensemble, le coût budgétaire des 100 postes dédiés à la réduction du temps de travail en 1999 s'établissait à 18,4 millions de francs, soit 14,3 % du total.**

De façon générale, la répartition des moyens entre services est réalisée sur une base d'indicateurs généraux et de critères de répartition, réactualisés chaque année, « *à charge pour les chefs de service d'organiser leur activité selon leurs contraintes et spécificités locales* » comme l'a indiqué la DAGEMO à votre rapporteur.

### Modalités retenues pour les directions départementales

- Attribution d'un socle de 1 directeur (hors Corse du Sud) et 3 A, 3 B et 2 C
- Pour les fonctions d'inspection du travail :  
1 inspecteur du travail par section  
2 contrôleurs et 1,5 C pour 33 000 salariés
- Pour les sections détachées : 0,5 B et 0,5 C par site délocalisé avec un forfait de 4 sites pour Paris

Emplois utilisés :            819 A  
   1215 B  
   893 C

- Répartition du solde des emplois attribués au vu des indicateurs retenus :

Indicateurs	Poids	Observations
Population active	10 %	
Population salariée	20 %	
Sans emploi	30 %	
DEFM indemnisés	40 %	
Chômeurs de longue durée	40 %	
Bénéficiaires du RMI	20 %	
Nombre d'établissements	20 %	De + de 50 salariés pour les A En totalité pour les B et C
Dossiers COTOREP	10 %	
Effet « structures »	10 %	Forfait pour les A

- Garantie d'un seuil minimal pour chaque direction départementale (hors Lozère) de 7 B et 11 C

Désormais, la population salariée est prise en compte à hauteur de 20 % et la population active qui était prise en compte à hauteur de 30 % ne l'est plus qu'à hauteur de 10 %. Par ailleurs, afin de prendre en considération un certain nombre de fonctions logistiques ou fonctionnelles (gestion du personnel et des moyens, maintenance informatique), dont l'importance croît en fonction de la taille de la direction, les emplois précédemment affectés au titre d'un forfait et les contrôleurs dévolus à la réduction du temps de travail sont répartis proportionnellement au nombre d'agents déterminé par les autres indicateurs plafonné à 16 pour les agents de catégorie B et à 26 pour les agents de catégorie C.

### Modalités retenues pour les directions régionales

- Attribution d'un socle de 1 directeur, 3 A, 6 B et 6 C
- Attribution de 7 emplois de catégorie A au titre des fonctions « spécifiques » : médecin, inspecteur, ingénieur de sécurité, analyste, organisateur régional, économiste, attaché INSEE, chef du service de contrôle de la formation professionnelle

Emplois utilisés :        242 A  
                                      132 B  
                                      132 C

- Répartition du solde en fonction des indicateurs retenus :

Indicateurs	Poids	Observations
Nombre de DD dans la région	1/8	
Nombre d'établissements	1/8	
Nombre de salariés	1/8	
Nombre de DEFM	1/8	
Nombre de DEFM de – de 25 ans	1/8	
Contrôle de la formation professionnelle	2/8	1/8 pour les B et C
Nombre d'organismes de formation	50 %	
Masse financière contrôlable	50 %	
Montant des crédits gérés	1/8	2/8 pour les B et C
Crédits FSE	60 %	
Crédits CPER	40 %	

La fonction de contrôle de la formation professionnelle et de gestion des contrats de plan était auparavant prise en compte à raison de 2/7 des effectifs, calculés par rapport au nombre d'organismes de formation (à hauteur de 70 %) et du montant des crédits CPER (à hauteur de 30 %). Pour 2001, 2/8 des effectifs, pour moitié en tenant compte du nombre d'organismes de formation, et, pour l'autre moitié, de la masse financière contrôlable, serait affecté à la fonction contrôle de la formation professionnelle. La situation particulière de l'Ile-de-France - la concentration d'un certain nombre d'organismes collecteurs notamment - a conduit à diminuer la dotation pour cette région. A la charge de travail engendrée par les contrats de plan a été ajoutée la prise en considération des crédits du Fonds social européen (FSE). Il y est attribué 1/8 des effectifs. Les effectifs ainsi déterminés ne prennent pas en compte les agents au titre de l'assistance technique. Enfin, compte tenu de la nature des tâches effectuées, les proportions 2/8 pour le contrôle de la formation professionnelle et 1/8 pour la gestion des crédits, retenues pour la répartition des emplois de catégorie A, ont été inversées pour les catégories B et C.

Au total, selon une évaluation interne réalisée en 1999 sur la base d'extrapolations du dispositif d'application de la « loi de Robien », **le ministère de l'emploi concluait à un besoin d'environ 400 agents pour la mise en œuvre de la réduction du temps de travail.**

La DAGEMO a indiqué à votre rapporteur que, « *si l'on estime qu'outre les 100 agents affectés en 1999, un tiers des nouvelles créations a été consacré à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, on peut conclure que ce besoin a été comblé pour moitié par des créations nettes et pour moitié par des redéploiements d'activité* ».

**Cette estimation est cependant extrêmement vague et incertaine**, la DAGEMO, en réponse à votre rapporteur, ayant indiqué que la répartition de ces emplois « *ne permet pas de distinguer les fonctions réellement exercées par les agents, du fait de la méthodologie suivie au cours des années, pour l'affectation des moyens* » !

Cette incertitude quant à l'affectation des emplois nouveaux n'est en fait pas très étonnante, lorsque l'on sait que, selon la DAGEMO, « *le temps moyen nécessaire au traitement d'un dossier [sur les 35 heures], de la première information au suivi de l'application, est très difficile à mesurer. De ce fait, les besoins engendrés par la mise en œuvre du dispositif ne sont pas réellement quantifiables, même s'ils sont indéniables* ».

**Ainsi en est-il des besoins en personnels suscités par la mise en œuvre des 35 heures comme de leur impact sur le niveau de l'emploi : ils sont importants, mais ne seront jamais vraiment connus...**

## **II. L'AUGMENTATION DES CHARGES DE TRAVAIL DE L'ACOSS**

### ***A. DES ACTIVITÉS PRÉTENDUMENT TRANSITOIRES MAIS DE PLUS EN PLUS LOURDES***

L'ACOSS<sup>1</sup>, qui est la « banque de la sécurité sociale », gère 35 dispositifs d'exonérations de cotisations sociales, dont les plus importants en masse budgétaire concernent la réduction du temps de travail<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

<sup>2</sup> L'ACOSS aurait dû également gérer la ristourne dégressive de CSG et de CRDS, si cette disposition n'avait pas été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

Il convient toutefois de rappeler que, en principe, selon les termes mêmes de la loi, **cette situation est provisoire** s'agissant des mécanismes d'allègement de charges liés aux « lois Aubry ».

L'article 5 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 dispose en effet qu'à titre transitoire, et jusqu'à la date de création du FOREC, les recettes de ce fonds sont centralisées par l'ACOSS, qui « *suit ses produits dans ces comptes spécifiques ouverts à cet effet* ».

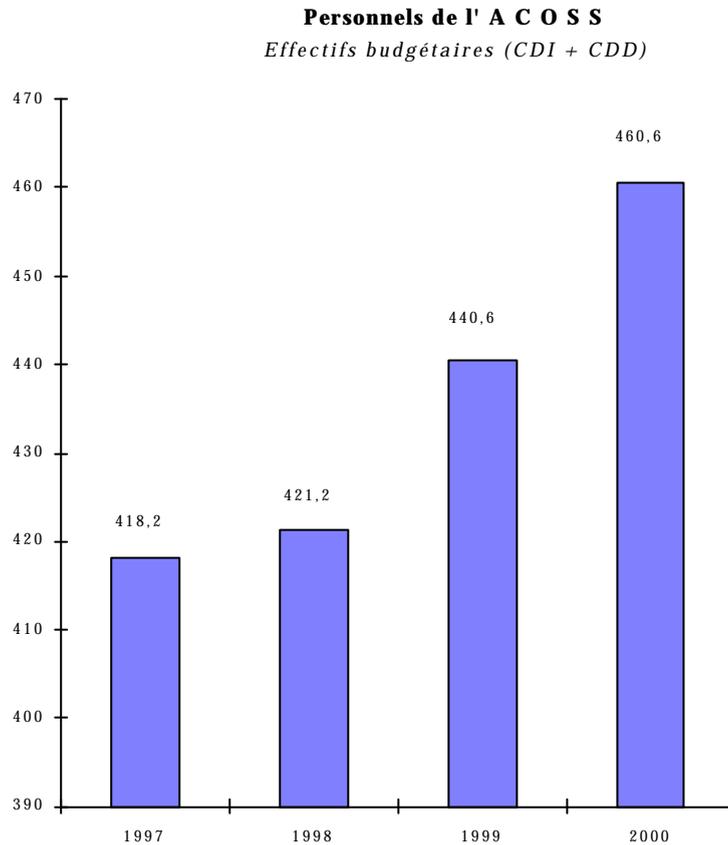
C'est donc en application de cette disposition législative que l'ACOSS a centralisé en 2000, et continue actuellement de le faire, les recettes affectées par la loi au FOREC.

Ces recettes sont recouvrées par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Leur produit est transféré au compte de l'ACOSS, qui opère un suivi en trésorerie et en comptabilité de ces recettes.

L'ACOSS a indiqué à votre rapporteur que « *ces opérations n'ont pas entraîné de coûts supplémentaires et ont été gérées avec les moyens existants* ». **Ce qui ne signifie pas que sa charge de travail ne s'en est pas trouvée accrue, puisqu'il lui a fallu faire face à une activité plus grande avec des moyens inchangés.**

L'ACOSS a cependant précisé que, « *si le FOREC n'était pas créé, il pourrait être envisagé des charges plus lourdes liées à la vérification et au contrôle de l'ensemble des pièces justificatives constitutives des encaissements constatés à l'ACOSS* ».

Les charges grandissantes de l'ACOSS se traduisent notamment dans l'augmentation des moyens en personnels dont elle dispose, comme le montre le graphique suivant :



En quatre ans, de 1997 à 2000, les effectifs de l'ACOSS ont progressé de plus de 10 %, au cours d'une période où les allègements de charges sociales, notamment dans le cadre de la réduction du temps de travail, ont connu une forte croissance, expliquant la quasi-totalité de la hausse importante des crédits alloués à la politique de l'emploi. Dans le même temps, la masse salariale est passée de 161,5 millions de francs à 175,7 millions de francs, soit une progression de 8,8 %.

En outre, si la mise en œuvre des allègements de charges relatives aux 35 heures n'a pas pour l'instant entraîné un développement du contentieux lié aux activités du recouvrement, un nombre significatif de litiges portés devant les tribunaux concernant l'application des aides n'étant pas constaté à l'heure actuelle, **il n'est pas exclu que les différends augmentent à l'avenir** car un nombre élevé de questions d'interprétation des dispositifs a été constaté - plus de 250 questions posées par les URSSAF et les CGSS à l'ACOSS entre janvier et avril 2000.

Parmi ces questions, 119 ont été soumises à un comité rassemblant les différents services ministériels chargés de ce dispositif, ainsi que l'ACOSS et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). Des réponses ont pu être apportées aux URSSAF et aux directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour la moitié d'entre elles à ce jour.

### ***B. DES PROCÉDURES COMPLEXES À METTRE EN ŒUVRE***

En l'absence de création, à ce jour, du FOREC, l'agence comptable de l'ACOSS, s'agissant des procédures concernant le financement des 35 heures, a géré l'encaissement des fonds tout au long de l'année 2000, et leur reversement début 2001.

Pour ce faire, des comptes spécifiques par nature de recettes ont été créés en comptabilité pour permettre le suivi des recettes, essentiellement fiscales.

Le circuit des fonds tel qu'il était prévu au départ, et qui devait être provisoire, a été mis au point par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et notifié par un courrier du 20 juillet 2000<sup>1</sup>.

**Ce circuit est pour le moins complexe.** Il prévoit que l'ACOSS perçoit :

- les fonds de l'agence comptable centrale du trésor (ACCT) sur son compte à la Caisse des dépôts et consignations, accompagnés d'un état de transfert identifiant le montant versé par nature de recettes ;
- les pièces justificatives émanant de la recette principale des douanes, et des trésoreries générales.

L'ACOSS, n'étant pas responsable de ces fonds mais étant simplement un intermédiaire, a enregistré ces sommes au vu de l'état de transfert transmis par l'ACCT, et, en accord avec la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), n'a pas réalisé l'analyse des pièces justificatives. Ce rapprochement devait être réalisé par le FOREC dès sa constitution.

**Le circuit provisoire ainsi mis en place a néanmoins engendré des dysfonctionnements.**

En effet, par suite de confusions entre la part respective des recettes « alcools » et « tabacs » destinées à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et celles destinées au FOREC, **les**

---

<sup>1</sup> Ce courrier est annexé au présent rapport.

**trésoreries générales n'ont pas toujours utilisé les bons circuits de trésorerie, et ont confondu les attributaires.** En fin d'exercice, l'ACOSS a dû, en relation avec les trésoreries générales et les douanes, procéder à la régularisation d'un nombre important de mouvements comptables.

A ce jour, l'encaissement des recettes concernant l'exercice 2000 est maîtrisé.

Pour l'année 2001, l'ACOSS s'en tient à l'avis de la DGCP, et ne réalise toujours pas l'analyse des pièces, tant que le dispositif réglementaire n'est pas plus précis. **Si cette analyse devait être effectuée, il conviendrait de prévoir les ressources nécessaires.**

En effet, si le FOREC n'est toujours pas créé en 2001, il conviendra :

- d'affiner la gestion de ces recettes au même titre que les autres recettes fiscales ;

- d'en gérer le reversement selon une périodicité plus resserrée que l'annualité.

**Cela représentera un accroissement de la charge de travail des services de l'ACOSS.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 26 juin 2001, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a entendu une **communication** de **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial des crédits de l'emploi**, sur la **mission de contrôle** qu'il a effectuée sur le **financement par l'Etat** de la **réduction du temps de travail**.

Après que **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, eut présenté les grandes lignes de son rapport, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a déploré que le Gouvernement se trouve dans une impasse pour financer les 35 heures et que, dès lors, il avait dû ponctionner les ressources des régimes sociaux. Il a par ailleurs dénoncé le fractionnement des comptes publics, préjudiciable à la transparence des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale. Enfin, il a considéré que le FOREC avait pour conséquence, et probablement aussi pour objectif, d'anesthésier l'opinion publique en ce qui concerne l'évolution des dépenses des administrations publiques.

**M. Maurice Blin** a indiqué qu'un dirigeant d'une grande entreprise du bâtiment lui avait expliqué que, pour faire face au passage de ses salariés aux 35 heures, il avait dû augmenter ses prix de 10 à 15 %, ce qui contribue au réveil de l'inflation actuellement observé.

**M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a indiqué que le FOREC n'avait toujours pas été créé, essentiellement pour des raisons politiques, en particulier pour éviter de faire apparaître son déficit, d'un montant considérable. Il s'est également dit très inquiet du coût de la réduction du temps de travail dans l'ensemble des fonctions publiques, qui est pour l'instant totalement inconnu.

La commission a alors **donné acte au rapporteur des conclusions de sa communication et a décidé d'autoriser leur publication sous la forme d'un rapport d'information**.

## ANNEXES

- Courrier du 20 juillet 2000 de la direction générale de la comptabilité publique à l'ACOSS concernant le circuit comptable du FOREC
- Courrier du 22 février 2001 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de la ministre de l'emploi et de la solidarité au directeur de l'ACOSS, relatif aux conséquences comptables de la non constitution du FOREC en 2000
- Courrier du 28 février 2001 du président de l'ACOSS à la ministre de l'emploi et de la solidarité
- Note du 20 mars 2001 du directeur de la sécurité sociale au cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité
- Courrier du 23 mars 2001 de la ministre de l'emploi et de la solidarité au président de l'ACOSS
- Note du 23 mars 2001 du directeur de la sécurité sociale au cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité, relative à l'affectation des 15 milliards de francs de l'UNEDIC

A partir de l'analyse des notes de la direction de la prévision et de la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ainsi que de celles de la direction de la sécurité sociale du ministère de l'emploi et de la solidarité, ce rapport tend à démontrer que le coût exorbitant des 35 heures - 72 milliards de francs en 2000, 92 milliards de francs cette année, environ 120 milliards de francs à terme - n'avait pas été prévu par le gouvernement et ses services. Ceux-ci, au contraire, avaient élaboré un scénario affichant la neutralité de la réduction du temps de travail sur les finances publiques, dès lors que les régimes sociaux, au nom de la théorie des « retours » financiers des 35 heures, contribuaient au financement de ce dispositif.

Face au déficit croissant du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), le gouvernement a constamment cherché, et a réussi, à désengager le budget de l'Etat du fonds, alors que la loi oblige ce dernier à en assurer l'équilibre financier. Dans le même temps, il n'a jamais renoncé à ponctionner les ressources des régimes sociaux, comme le montre sa décision de leur faire supporter le déficit 2000 de 13 milliards de francs.

Par ailleurs, l'effet sur l'emploi des 35 heures est extrêmement incertain. Le ministère de l'emploi et celui de l'économie et des finances ne dressent pas le même bilan de la réduction du temps de travail en termes de créations d'emplois. Par ailleurs, l'administration n'est pas capable de distinguer les emplois effectivement créés et ceux préservés par les « lois Aubry ». Enfin, les méthodes de comptabilisation retenues par les services ministériels sont « artisanales », ne prenant en compte que les engagements de création ou de préservation d'emplois, jamais des chiffres certains.

Enfin, les services du ministère de l'emploi sont placés dans une situation extrêmement délicate par l'application de la législation relative à la réduction du temps de travail. Les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sont débordées par des tâches administratives extrêmement lourdes et complexes. Du reste, les créations d'emplois au bénéfice de ces services, contrairement aux engagements du gouvernement, ne sont pas tant dédiées à l'application des « lois Aubry » qu'au renforcement des services.