



Le rapporteur général de la Commission des Finances

Albéric de Montgolfier (Les Républicains – Eure-et-Loir)

Rapport
d'information

Le **temps de travail** :
un enjeu pour la compétitivité,
l'emploi et les finances publiques

DOSSIER DE PRESSE

Nota bene : les éléments figurant dans le présent dossier de presse reprennent les principaux développements du rapport d'information n° 292 (2015-2016) sur les enjeux du temps de travail pour la compétitivité, l'emploi et les finances publiques fait par Albéric de Montgolfier, rapporteur général, au nom de la commission des finances du Sénat

SOMMAIRE

Le temps de travail : quels enjeux économiques ? 7

- (1) Près de 350 000 emplois créés par la réduction du temps de travail.....7
- (2) ... essentiellement en raison d'une baisse des charges et d'une flexibilité accrue de l'organisation du travail.....7
- (3) Une « relance » ponctuelle de la croissance économique9
- (4) La baisse des charges et les gains de productivité ont permis d'éviter une nouvelle dégradation de la compétitivité... 10
- (5) ... de même qu'un recul durable du taux de marge des entreprises..... 11
- (6) La réduction du temps de travail a toutefois été un rendez-vous manqué avec le renforcement de la compétitivité... 11
- (7) ... et a dégradé le potentiel de croissance de la France 12
- (8) Une hausse du temps de travail effectif permettrait de renforcer la compétitivité des entreprises... 13
- (9) ... et de redresser le potentiel de croissance de la France 16

Le temps de travail et la dépense publique 17

- (1) La réduction du temps de travail s'est accompagnée d'allègements de charges compris entre 11 et 13 milliards d'euros..... 17
- (2) ... en partie compensés par les hausses de recettes et les moindres dépenses induites 17
- (3) Plus de 50 000 emplois publics créés entre 2002 et 2005..... 17
- (4) Les heures supplémentaires et les comptes épargne-temps..... 18
- (5) Réduire la dépense publique à l'aide d'une évolution du temps de travail dans la fonction publique..... 19

LE TEMPS DE TRAVAIL : QUELS ENJEUX ÉCONOMIQUES ?

(1) Près de 350 000 emplois créés par la réduction du temps de travail...

Selon une publication datée de 2004 de chercheurs de la Dares¹, **la réduction du temps de travail (RTT) dans ses différentes composantes**, c'est-à-dire intégrant en particulier les évolutions salariales et l'impact des allègements de cotisations, **a été à l'origine de la création ou de la préservation de près de 350 000 emplois** – soit environ 18 % des créations d'emplois intervenues au cours de la période 1998-2002.

L'estimation est proche de celle proposée en 2014 par Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'OFCE, à la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'impact de la réduction du temps de travail², qui a évalué les créations imputables aux lois « Aubry » à 320 000.

(2) ... essentiellement en raison d'une baisse des charges et d'une flexibilité accrue de l'organisation du travail

Toutefois, ces estimations laissent entière la question des facteurs ayant permis ces créations d'emplois. Des travaux plus récents ont montré **l'influence déterminante du coût du travail et de la productivité**. En effet, la réduction du temps de travail s'est accompagnée d'**allègements de cotisations sociales conséquents** (cf. *infra*), ainsi que d'une **hausse de la productivité permise par une flexibilité accrue de l'organisation du travail**.

Trois facilités de gestion du temps de travail ont été développées par les lois « Aubry » : la **modulation de la durée du travail**, le **compte épargne-temps (CET)** et le **forfait pour les cadres**. Or, force est de constater que les négociations collectives intervenues lors de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail ont été à l'origine d'un recours accru à de tels dispositifs, notamment à la modulation du temps de travail qui, en dépit de son introduction en 1982, n'était jusqu'alors que très peu utilisée par les entreprises pour faire face aux fluctuations de l'activité.

Cette évolution a été d'autant plus essentielle qu'elle a été un facteur important de gains de productivité. Ces derniers ont résulté d'**une adaptabilité renforcée aux fluctuations de l'activité, d'une meilleure utilisation des équipements** – notamment en raison d'une réduction des poches de sous-productivité ou encore d'une plus grande divisibilité du temps de travail des salariés –, mais aussi de l'**effet de fatigue**, la productivité horaire étant décroissante avec la durée du travail³.

La hausse de la productivité liée à la flexibilité accrue de l'organisation du travail a constitué un élément déterminant de l'équilibre économique de la réduction du temps de travail (RTT), dès lors que les gains de productivité constatés ont permis de compenser, en partie, le renchérissement du coût horaire du travail.

¹ A. Gubian, S. Jugnot, F. Lerais et V. Passeron, « Les effets de la RTT sur l'emploi : des simulations ex ante aux évaluations ex post », *Économie et statistique*, n° 376-377, 2004, p. 25-54.

² Rapport n° 2436 (XIV^e législature) fait par Barbara Romagnan au nom de la commission d'enquête sur l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail de l'Assemblée nationale, décembre 2014.

³ Cependant, dans le cadre du passage aux 35 heures, l'effet de fatigue doit être relativisé dans la mesure où la réduction du temps de travail s'est plutôt traduite par l'octroi de jours de congés supplémentaires que par une diminution de la durée hebdomadaire de travail.

Toutefois, **il y a lieu de douter que les plus petites entreprises aient pu réellement tirer profit des nouvelles souplesses offertes en termes d'aménagement du temps de travail**, et donc d'organisation de la production, ce qui laisse supposer que leurs gains de productivité ont été bien moindres.

Par ailleurs, **la réduction du temps de travail a contribué à la modération des évolutions salariales**. En effet, de nombreuses entreprises ont engagé, lors du passage aux 35 heures, des accords de modération ou de gel des salaires, pour des périodes de l'ordre de deux années.

Aussi, les allègements de cotisations sociales, ajoutés aux gains de productivité et à la modération des salaires ont permis **une progression modérée des coûts salariaux unitaires (CSU) en France**, qui correspondent au coût moyen du travail par unité produite – évoluant donc avec la rémunération des salariés et la productivité du travail. Ainsi, **les coûts salariaux unitaires par heure travaillée ont progressé en moyenne de 1,1 % par an entre 1997 et 2004** (cf. tableau ci-après), soit un niveau inférieur à la moyenne annuelle observée au cours de la période 1990-1996 (+ 1,4 %).

Évolution des coûts unitaires de la main-d'œuvre (1997-2004)

(variation en %, par heure travaillée)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Moyenne 1997-2004
Allemagne	- 0,9	0,3	1,0	0,7	- 0,3	0,6	1,1	- 0,5	0,3
Espagne	2,0	1,8	1,9	2,4	3,0	3,0	3,0	2,9	2,5
France	0,0	- 0,4	0,6	1,4	2,1	2,7	2,1	0,7	1,1
Italie	2,5	- 1,7	1,6	- 0,4	3,3	4,1	4,9	2,1	2,0
Pays-Bas	0,8	1,5	2,0	3,3	2,5	4,4	2,2	0,0	2,1
Royaume-Uni	3,1	3,5	3,2	2,9	3,9	0,8	2,1	3,4	2,8
Zone euro	- 1,6	- 0,3	1,5	1,5	1,7	2,3	2,2	0,6	1,0

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'OCDE)

Toutefois, une analyse plus détaillée des facteurs d'évolution des coûts salariaux unitaires montre que **si la hausse de la productivité du travail a permis de compenser une part importante de la progression de la rémunération des salariés entre 1997 et 2002, tel n'est plus véritablement le cas par la suite**. Ainsi, la productivité du travail a crû en moyenne de 2,6 % par an entre 1997 et 2000, puis de 2,2 % en 2001-2002, la rémunération horaire ayant, quant à elle, augmenté de respectivement 2,9 % et 4,7 % par an en moyenne au cours de ces deux périodes. Pour les années 2003 à 2008, la productivité du travail s'est accrue de 0,8 % en moyenne annuelle et la rémunération horaire de 2,7 %.

Ces données viennent renforcer l'idée selon laquelle **les gains de productivité suscités par les lois « Aubry » n'ont pas uniformément profité à l'ensemble des entreprises, mais principalement à celles présentant préalablement une productivité importante**, qui ont été en mesure de mettre en œuvre la réduction du temps de travail de manière précoce. Par suite, contrairement à ce qui a pu parfois être avancé, **les gains de productivité réalisés au moment de la réduction du temps de travail n'ont pas permis de compenser intégralement le renchérissement du coût horaire du travail**, l'équilibre économique de la réforme étant assuré par les baisses de cotisations sociales.

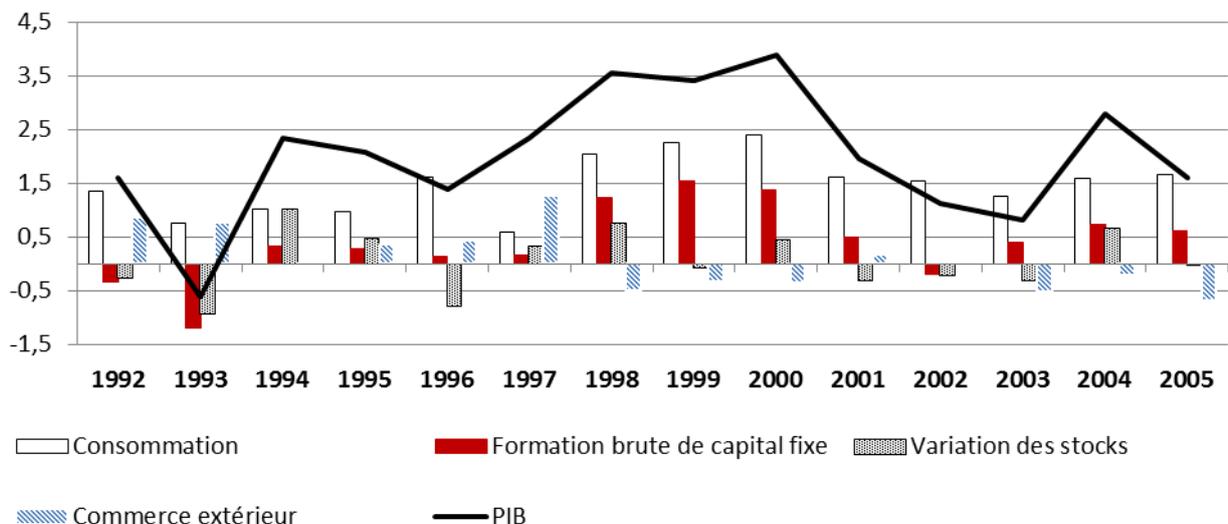
En définitive, il est possible de citer un rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) rédigé en 2007 par Patrick Artus, Pierre Cahuc et André Zylberberg : « on doit constater qu'aucune étude empirique ne permet de penser qu'une réduction de la durée du travail (non subventionnée) pourrait accroître l'emploi. En revanche, toutes les études accordent une grande importance au coût du travail et à la productivité. À cet égard, **c'est vraisemblablement la réduction des cotisations sociales sur les bas salaires et les gains de productivité par heure travaillée induits par la flexibilité accrue du travail qui ont permis aux lois Aubry de créer des emplois.** En tant que telle, la baisse de la durée légale de 39 à 35 heures a eu, au mieux, un impact très marginal »⁴. En bref, **s'il ne semble faire guère de doute que les lois « Aubry » ont bien créé des emplois, leur principale vertu semble résider dans le fait qu'elles ont procédé à des allègements de charges sociales et accru la flexibilité du travail.**

(3) Une « relance » ponctuelle de la croissance économique

Quoi qu'il en soit, **les lois « Aubry », qui se sont accompagnées d'allègements de cotisations, d'une modération des salaires et de gains de productivité, ont eu une incidence positive sur l'activité économique.** En effet, la progression du produit intérieur brut (PIB) a nettement accéléré, passant d'une moyenne annuelle de 1,5 % entre 1990 et 1996 à 2,7 % au cours de la période 1997-2002.

Évolution du produit intérieur brut (PIB) et contributions à cette évolution

(en %, contributions en points)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee)

Un examen approfondi des déterminants de la croissance du PIB en France fait apparaître que celle-ci a été **essentiellement portée par la consommation, en particulier des ménages, au cours de la période 1998-2002** (cf. graphique ci-avant). En effet, si au niveau individuel, la progression des salaires a ralenti lors de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, **les créations d'emplois ont conduit à faire**

⁴ P. Artus, P. Cahuc et A. Zylberberg, Temps de travail, revenu et emploi, Paris, La Documentation française, 2007, p. 65.

progresser le pouvoir d'achat des ménages pris dans leur ensemble, ce qui s'est traduit par une hausse significative de la consommation ainsi que de l'investissement en logements. Dans le même temps, en raison de l'amélioration des perspectives de demande, l'investissement des entreprises a rebondi entre 1998 et 2000.

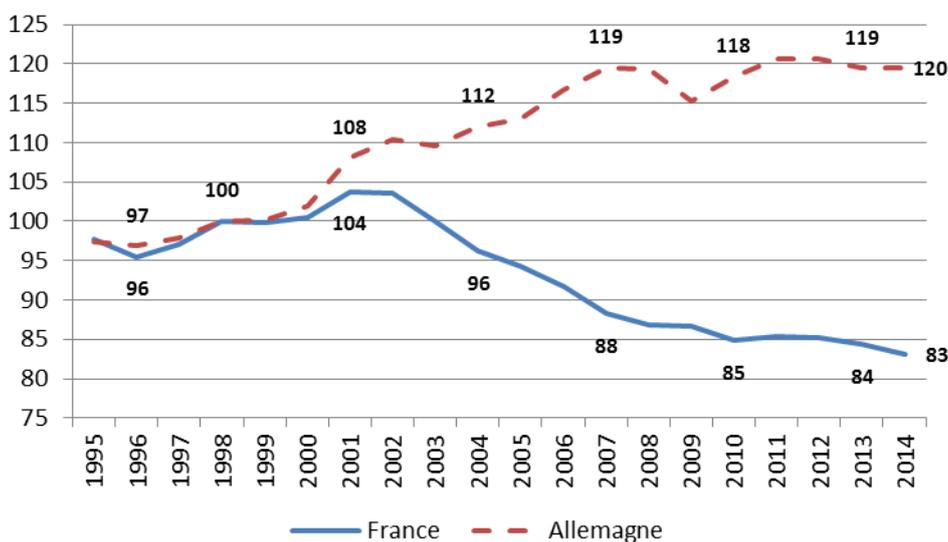
Toutefois, **les lois « Aubry » n'ont eu, de toute évidence, qu'un effet ponctuel sur la croissance économique**. La progression de la consommation et de l'investissement ne s'est pas avérée pérenne, celle-ci ralentissant fortement dès 2001. Ainsi, **eu égard à l'importance du rôle joué par les allègements de cotisations sociales dans les créations d'emplois (cf. *supra*), la réduction du temps de travail (RTT), dans ses effets économiques, se rapproche d'une politique de relance « keynésienne »** ; celle-ci n'a néanmoins pas été en mesure de renforcer les ressorts de la croissance économique française.

(4) La baisse des charges et les gains de productivité ont permis d'éviter une nouvelle dégradation de la compétitivité...

Comme cela a été montré précédemment, **la réduction du temps de travail (RTT) – dans ses différentes composantes – a été à l'origine d'un ralentissement de la hausse des coûts salariaux unitaires**, par rapport aux premières années de la décennie 1990. Ainsi, il ne semble pas, à court terme, que les 35 heures aient contribué à dégrader la compétitivité des entreprises françaises – du moins les plus importantes d'entre elles –, du fait des gains de productivité et des allègements de cotisations qui y étaient associés.

Évolution des parts de marché de la France et de l'Allemagne (1995-2014)

(base 100 en 1998)



Note de lecture : les parts de marché correspondent au poids des exportations françaises et allemandes dans les exportations totales des pays de l'OCDE.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'OCDE)

Dans ces conditions, comment expliquer le recul considérable des parts de marché de la France observé depuis 2001 ? En effet, comme le montre le graphique ci-avant, **les parts de marché à l'exportation de la France par rapport aux autres pays de l'OCDE ont cédé près de 21 points entre 2001 et 2014**, alors que celles de l'Allemagne ont progressé de 12 points au cours de la même période.

Selon Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'OFCE, la chute des parts de marché françaises connaît deux raisons principales : **l'appréciation du taux de change effectif nominal de la France et l'engagement d'une politique de réduction drastique des coûts de production par l'Allemagne** – cette dernière pouvant expliquer 30 % des pertes de parts de marché françaises enregistrées au cours de la période 2002-2007⁵.

Ainsi, si la réduction du temps de travail (RTT) n'a pas, à court terme, nuit à la compétitivité des entreprises françaises, **la France n'a pas su, de toute évidence, prendre le « virage » du début des années 2000 lui permettant de préserver sa compétitivité à plus long terme.**

(5) ... de même qu'un recul durable du taux de marge des entreprises

En outre, **la réduction du temps de travail ne semble pas avoir eu pour effet de dégrader durablement le taux de marge des entreprises.** En 2002, soit l'année au cours de laquelle la réduction du temps de travail est devenue obligatoire pour l'ensemble des entreprises, le taux de marge a reculé à 32,2 %, soit de 0,6 point par rapport à l'année précédente.

Néanmoins, si la réduction du temps de travail a bien été à l'origine d'une hausse relative du coût salarial l'année de sa généralisation, **ses effets sur le taux de marge n'ont été que transitoires**, celui-ci ayant retrouvé son niveau de 1997 dès 2004, puis son niveau de 2001 en 2007.

(6) La réduction du temps de travail a toutefois été un rendez-vous manqué avec le renforcement de la compétitivité...

Pour résumer, et c'est là le principal argument des avocats de la réduction du temps de travail (RTT), les effets négatifs pouvant résulter de cette dernière ont été soit évités, soit « assimilés » par le système économique. Ainsi, le passage aux 35 heures aurait permis de créer des emplois sans dégrader la compétitivité ni même la situation financière des entreprises. À court terme, une telle affirmation semble être confirmée par les données disponibles.

En réalité, **le principal problème inhérent à la réduction du temps de travail réside dans le fait que celle-ci a été un rendez-vous manqué avec le renforcement de la compétitivité** ; en effet, les allègements de charges pesant sur le travail, qui auraient permis d'affermir la compétitivité des entreprises – et non pas seulement de la maintenir –, mais aussi de créer des emplois, ont été utilisés afin de compenser le coût du passage aux 35 heures. Tout au plus, le principal apport des lois « Aubry » a été de faire entrer davantage de flexibilité dans l'organisation du travail.

⁵ É. Heyer, « Les 35 heures ont-elles réellement "plombé" l'économie française ? », *Le Blog de l'OFCE*, 27 novembre 2013.

Pour présenter les choses autrement, les lois « Aubry » ont su mobiliser deux leviers puissants pour créer des emplois et renforcer la compétitivité des entreprises, à savoir les allègements de charges et une flexibilité accrue de l'organisation du temps de travail, dont les effets ont néanmoins été affaiblis par la baisse de la durée légale du travail.

(7) ... et a dégradé le potentiel de croissance de la France

Par ailleurs, **la réduction du temps de travail (RTT) paraît avoir eu des incidences négatives sur le potentiel de croissance de la France.** À cet égard, un récent rapport de l'OCDE note que « *le PIB de la France a crû en moyenne de ½ point de moins que dans l'ensemble de l'OCDE. Cette faible croissance des revenus s'explique par un recul du nombre moyen d'heures travaillées, recul tout juste compensé par les gains de productivité horaire, dont la croissance a été inférieure à la moyenne de l'OCDE* »⁶. En effet, les données les plus récentes de l'OCDE montrent qu'**au cours de la période 2004-2014, la productivité du travail a progressé de 0,7 % en France par an en moyenne**, contre 1,2 % en Allemagne et de 1,1 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

Le recul du nombre d'heures travaillées par tête – en lien avec la réduction de la durée légale du travail –, dans un contexte de faible progression de la productivité globale des facteurs (PGF) en France, **a fortement pesé sur le PIB potentiel français**, en grevant la quantité des facteurs de production disponibles. Il convient, en outre, de noter que **la réduction du temps de travail ne s'est pas accompagnée d'une augmentation significative du capital**, qui aurait pu compenser tout ou partie de la baisse de la quantité globale de travail, les effets de celle-ci sur l'investissement n'ayant été que ponctuels.

Consensus de la croissance potentielle de la commission des finances du Sénat

Prévisionnistes	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne 2015-2019
Axa AM	0,8 %	1,0 %	1,25 %	1,5 %	1,5 %	1,2 %
COE-Rexecode	1,2 %					1,2 %
Euler Hermes	1,5 %					1,5 %
Exane	1,1 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %
Groupama AM	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %
Natixis	0,8 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %
Oddo Securities	1,0 %					1,0 %
Oxford Economics	0,9 %	1,1 %	1,2 %	1,2 %	1,3 %	1,1 %
PAIR Conseil	0,9 % ⁽¹⁾	1,0 % ⁽¹⁾	1,1 % ⁽¹⁾	1,2 % ⁽¹⁾	1,3 % ⁽¹⁾	1,1 % ⁽¹⁾
	1,2 % ⁽²⁾	1,3 % ⁽²⁾	1,5 % ⁽²⁾	1,6 % ⁽²⁾	1,7 % ⁽²⁾	1,5 % ⁽²⁾
MOYENNE	1,1 %	1,1 %	1,2 %	1,2 %	1,3 %	1,2 %
<i>Minimum</i>	<i>0,8 %</i>	<i>0,9 %</i>				
<i>Maximum</i>	<i>1,5 %</i>	<i>1,5 %</i>	<i>1,5 %</i>	<i>1,6 %</i>	<i>1,7 %</i>	<i>1,5 %</i>

⁽¹⁾ Scénario 1 de PAIR Conseil, dit « trajectoire fil de l'eau », soit à politique économique inchangée en zone euro.

⁽²⁾ Scénario 2 de PAIR Conseil, dit « scénario *policy mix* européen adapté », retenant l'hypothèse du déploiement d'un *policy mix* en zone euro « *plus adapté* » en termes de politique monétaire, de politique budgétaire et fiscale ainsi que d'investissement public.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données transmises par les instituts cités)

⁶ OCDE, France : Redresser la compétitivité, Paris, Éditions de l'OCDE, 2013, p. 4.

Or, **la croissance potentielle ne constitue pas seulement un enjeu théorique, mais également un enjeu de politique économique.** En effet, la croissance potentielle de la France offre une image de ce que pourrait être, demain, la croissance effective de l'économie de notre pays. Les estimations de la croissance potentielle se révèlent relativement faibles, le consensus de la croissance potentielle établi par la commission des finances faisant apparaître une estimation moyenne de la croissance potentielle pour la période 2015-2019 de 1,2 % par an (cf. tableau ci-avant).

En outre, une note de la direction générale du Trésor publiée en juin 2014 a mis en évidence le fait que **la réduction de la moyenne des heures travaillées avait largement contribué à la moindre progression du PIB par habitant en France au cours des dernières années.** Ainsi cette note résume-t-elle : « *Au total, depuis une quarantaine d'années, la France présente un déficit annuel moyen de croissance du PIB par habitant de 0,4 point par rapport aux pays de l'OCDE, lié à la démographie à hauteur de 0,1 point et au taux d'emploi (taux d'activité et taux de chômage) à hauteur de 0,2 point. Sur l'ensemble de la période, la contribution de la productivité par tête au déficit de croissance est globalement nulle. En revanche, depuis le milieu des années 1990, les gains de productivité horaire en France ne suffisent plus à compenser le recul des heures travaillées et la moindre productivité par tête explique l'essentiel du déficit de croissance par rapport à la moyenne de l'OCDE depuis vingt ans (0,5 point)* »⁷.

En bref, eu égard à ses fondamentaux économiques, **la France n'avait pas les « moyens » de se permettre une réduction du temps de travail au début des années 2000.** Certes, un pays comme l'Allemagne a également vu la durée annuelle moyenne de travail effectif reculer à un niveau proche de la France ; pour autant, comme le montre la note de la direction générale du Trésor, le taux d'activité, la faiblesse du taux de chômage, mais aussi le dynamisme de la productivité horaire observés en Allemagne ont permis à cette dernière d'afficher un taux de croissance du PIB par tête supérieur de 0,4 point par rapport à la France depuis 1990.

(8) Une hausse du temps de travail effectif permettrait de renforcer la compétitivité des entreprises...

Le temps de travail est donc susceptible de constituer un levier de redressement du potentiel de croissance de la France. Pour autant, à court terme, **une évolution de la durée effective du travail peut aussi contribuer significativement au renforcement de la compétitivité des entreprises françaises** – d'autant que la durée moyenne de travail est plus faible en France que dans les autres pays européens et que le coût horaire du travail y est plus élevé.

Une étude réalisée par l'institut Coe-Rexecode⁸, à partir de données collectées par Eurostat, fait apparaître que **la durée effective de travail des salariés à temps complet était de 1 661 heures en France en 2013**, soit 186 heures de moins qu'en Allemagne, 120 heures de moins qu'en Italie et 239 heures de moins qu'au Royaume-Uni. Pour l'ensemble des salariés – à temps complet et partiel –, **la durée effective annuelle moyenne du travail était de 1 536 heures pour la France en 2013**, 1 580 heures pour l'Allemagne, 1 636 heures pour l'Italie et 1 657 heures pour le Royaume-Uni.

⁷ C. Thubin, « Le décrochage du PIB par habitant en France depuis 40 ans : pourquoi ? », Trésor-Éco, n° 131, juin 2014, p. 1.

⁸ Coe-Rexecode, « La durée effective du travail en France et en Europe. Résultats de 2013 et mise à jour de l'étude de janvier 2012 », Document de travail n° 49, 2014.

Par ailleurs, **dans l'ensemble de l'économie française, les coûts horaires de la main d'œuvre s'élevaient, en 2012, à 34,6 euros**, contre 31,6 euros en Allemagne, 28 euros en Italie et 31 euros dans l'Union européenne à 15 membres (ex-UE 15). **Pour le seul secteur manufacturier, le coût horaire du travail était alors équivalent en France et en Allemagne (36,1 euros)**, tout en restant supérieur à la moyenne de l'ex-UE 15 (31,5 euros). Une étude de l'Insee⁹ a noté que le coût horaire en France avait augmenté de 2,4 % en moyenne par an dans l'industrie entre 2008 et 2012, de 2 % en Allemagne, et de 2,5 % dans l'ex-UE 15. Toutefois, cette étude note qu'**entre 2012 et 2014, le coût de la main d'œuvre s'est accru modérément en France, ayant progressé dans l'industrie de 1,1 % en moyenne annuelle**, contre 2,1 % dans la zone euro ; *« cette hausse modérée tient notamment à l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 du crédit d'impôt pour la compétitivité emploi (CICE) [...]. Le coût du travail a baissé à la date de l'entrée en vigueur du CICE, puis dans une moindre mesure lors de l'augmentation de son taux »*¹⁰.

Ce ralentissement du coût horaire a permis une progression limitée du coût salarial unitaire (CSU), moins défavorable à la compétitivité des entreprises. Dans la mesure où la productivité du travail a progressé au cours de cette période à un rythme similaire en France, en Allemagne, ou encore dans l'ex-UE 15, ceci signifie que **la décélération du coût salarial unitaire est essentiellement imputable à la baisse du coût du travail liée au déploiement du CICE**. La modération du coût salarial unitaire – soit la préservation de la compétitivité des entreprises françaises – n'est donc pas assurée à moyen terme et ne devrait se poursuivre dans les mois à venir qu'au bénéfice de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité. En l'absence de tels allègements de charges, le faible dynamisme de la productivité du travail ajoutée à la hausse des salaires devrait conduire à un rebond du coût salarial unitaire et, par suite, à une dégradation de la compétitivité. Si la réduction des charges pesant sur le travail doit être continuée, celle-ci ne saurait être sans fin ; **aussi est-il nécessaire d'identifier de nouveaux leviers permettant de préserver la compétitivité des entreprises françaises**.

Une évolution des règles applicables au temps de travail paraît constituer un levier important de renforcement de la compétitivité des entreprises. Par suite, quatre scénarii sont envisagés afin d'appréhender les effets macroéconomiques susceptibles de découler de celle-ci.

Scénario 1 – Hausse de la durée du travail sans compensation salariale

Une augmentation de la durée légale de travail de deux heures par semaine sans compensation salariale – c'est-à-dire de 35 à 37 heures –, à supposer qu'elle soit à l'origine d'une progression de la durée moyenne de travail moitié moindre – afin de tenir compte des rigidités qui peuvent affecter l'évolution de la durée du travail –, **serait équivalente, toutes choses égales par ailleurs, à une baisse du coût du travail de l'ordre de 3 % – en tenant compte des montants « économisés » sur les heures supplémentaires, soit environ 1,6 milliard d'euros**. Dans ce scénario, les salariés à temps complet effectuant des heures supplémentaires connaîtraient une perte de revenus de 630 euros nets des prélèvements sociaux par an en moyenne.

Au total, **une augmentation de la durée légale de travail de deux heures par semaine non compensée permettrait d'accroître la part de la valeur ajoutée**

⁹ G. Borey, É. Coudin et A. Luciani, « Une comparaison du coût de la main-d'œuvre en Europe : quelle évolution depuis la crise ? » in Insee (éd.), Les entreprises en France, 2015.

¹⁰ Ibid., p. 63.

revenant aux sociétés non financières (SNF) d'un montant de près de 22 milliards d'euros, ce qui correspond à une hausse du taux de marge de ces dernières de 2 points – alors même que celui-ci demeure, à ce jour, à un niveau (31,2 % au troisième trimestre 2015) très en deçà de sa moyenne entre le début des années 2000 et celui de la crise économique, soit 32,6 %. Eu égard à son ampleur, **une telle mesure constituerait un « choc de compétitivité » équivalent à celui attendu du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**, sans néanmoins entraîner une dégradation de la situation des finances publiques.

Scénario 2 – Suppression de la majoration des heures supplémentaires

Une suppression de la majoration des heures supplémentaires et complémentaires aurait également d'importantes incidences sur le coût du travail, bien que moindres comparativement au scénario précédent. À titre de rappel, en l'état actuel du droit, les heures travaillées au-delà de la durée légale de 35 heures ouvrent droit à une rémunération majorée.

Dans l'hypothèse d'une suppression pure et simple de ce principe de majoration, le coût du travail serait globalement minoré de 0,4 %, toutes choses égales par ailleurs. Une telle suppression aboutirait à une perte de revenus d'un peu plus de 270 euros nets des prélèvements sociaux par an en moyenne pour les salariés à temps complet réalisant des heures supplémentaires. Au total, **la valeur ajoutée transférée aux sociétés non financières serait d'environ 3 milliards d'euros**, correspondant à une hausse de leur taux de marge d'un peu moins de 0,3 point.

Scénario 3 – Report du seuil de déclenchement des heures supplémentaires

Un report du seuil de déclenchement des heures supplémentaires, d'une heure par exemple, ce qui aurait pour effet de déclencher la majoration de salaire à partir de 36 heures travaillées et non plus de 35, **serait à l'origine d'une baisse du coût du travail de 0,2 %**, pour un transfert de valeur ajoutée au profit des sociétés non financières (SNF) de 1,6 milliard d'euros – l'impact sur le taux de marge de celles-ci étant alors légèrement inférieur à 0,2 point. Cette mesure conduirait à une perte de revenus de près de 130 euros nets des prélèvements sociaux par an en moyenne pour les salariés à temps complet réalisant des heures supplémentaires.

Scénario 4 – Diminution de la majoration pour heure supplémentaire

Le dernier scénario conduit à envisager **une diminution de la majoration pour heures supplémentaires** – ce que le Gouvernement semble vouloir permettre par voie d'accords d'entreprise, selon les premiers éléments publiés concernant son projet de réforme du droit du travail. À cet égard, il apparaît qu'**une réduction du taux moyen de majoration – qui était en moyenne de 26 % en 2012 – de 1 point serait associée à une baisse du coût du travail de 0,02 %**, correspondant à un transfert de valeur ajoutée pour les sociétés non financières de 120 millions d'euros, pour un impact sur le taux de marge de ces dernières de 0,01 point. La perte de revenus dans ce cas serait d'une dizaine d'euros nets des prélèvements sociaux par an en moyenne pour les salariés à temps complet réalisant des heures supplémentaires.

La mesure considérée par le Gouvernement concernant une possible évolution du taux de majoration des heures supplémentaires devrait avoir un effet marginal sur le coût du travail, sauf à ce que celle-ci soit massive – ce qui reste

hypothétique dès lors la possibilité laissée par le droit en vigueur de modifier ce taux par voie conventionnelle n'a été utilisée que de manière limitée jusqu'à présent.

Plus généralement, les pistes de réformes concernant le temps de travail avancées par le Gouvernement à travers les « exemples concrets » présentés avec les orientations devant conduire à l'élaboration d'un « *code du travail pour le XXI^e siècle* » ne semblent pas être à la hauteur des enjeux.

(9) ... et de redresser le potentiel de croissance de la France

Pour conclure, il convient de souligner **les incidences positives sur la croissance potentielle d'une éventuelle évolution de la durée du travail**. Tout d'abord, une augmentation du nombre d'heures travaillées par tête, en accroissant la quantité de travail disponible dans une économie, viendrait renforcer le potentiel de croissance de cette dernière.

Ensuite, **une réduction du coût du travail par le biais d'une modification des règles relatives au temps de travail pourrait renforcer le taux de marge des sociétés, qui exerce une influence déterminante sur l'investissement des entreprises** – en particulier en ce qui concerne les dépenses en recherche et développement (R&D), reposant essentiellement sur l'autofinancement et dont dépend le progrès technique qui détermine le niveau de la croissance de long terme.

LE TEMPS DE TRAVAIL ET LA DÉPENSE PUBLIQUE

(1) La réduction du temps de travail s'est accompagnée d'allègements de charges compris entre 11 et 13 milliards d'euros...

En 2014, les allègements généraux de cotisations sociales ont représenté un « coût » de 20,9 milliards d'euros. Selon les données transmises par la direction du budget à la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'impact de la réduction du temps de travail, **la part des allègements généraux institués à la suite de la réduction du temps de travail serait comprise entre 11 et 13 milliards d'euros à ce jour**. Cette estimation est proche de celle retenue dans le cadre d'une étude réalisée par la Dares¹¹, soit 12,9 milliards d'euros en 2009, ou encore par le Conseil d'analyse économique (CAE)¹² pour l'année 2007, soit 12 milliards d'euros.

(2) ... en partie compensés par les hausses de recettes et les moindres dépenses induites

Le coût de ces allègements pour les finances publiques aurait été, en partie, compensé par les hausses de recettes et les moindres dépenses induites. Les créations d'emplois qui ont accompagné la mise en œuvre des lois « Aubry » ont permis une augmentation des cotisations sociales collectées, assises sur la masse salariale, du produit des taxes perçues sur la consommation et sur l'épargne issues du gonflement de la masse salariale imputable aux emplois créés, mais aussi des recettes des impôts sur les bénéfices des entreprises. En outre, les créations d'emplois ont réduit le montant des prestations d'assurance chômage servies.

Ainsi, devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à la réduction du temps de travail, **l'OFCE a évalué le coût « net » des lois « Aubry » pour les finances publiques à 2,5 milliards d'euros.**

Si les allègements de charges intervenus à la suite de la RTT ont été en grande partie compensés, il n'en demeure pas moins que le coût « net » cumulé au cours de la décennie passée n'est pas négligeable. Est-ce à dire que l'existence de ce dispositif doit être remise en question ? Ce point doit être examiné avec la plus grande circonspection. En effet, il convient de rappeler qu'une publication de la Dares a estimé que **« 0,6 à 1,1 million d'emplois seraient détruits en quelques années si les allègements généraux étaient totalement supprimés »**¹³.

(3) Plus de 50 000 emplois publics créés entre 2002 et 2005

L'essentiel du coût de la réduction du temps de travail pour les finances publiques a résulté de sa mise en œuvre dans la fonction publique. Aucun bilan global du passage aux 35 heures dans la fonction publique n'a été réalisé jusqu'à présent. Pour autant, une étude menée par la direction du budget en 2004, à la demande

¹¹ B. Ourliac et C. Nouveau, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », Document d'études de la Dares n° 169, février 2012.

¹² J. Boissinot, J. Deroyon, B. Heitz et V. Rémy, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007 » in P. Cahuc, G. Cette et A. Zylberberg (éd.), *Salaires minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?*, Paris, La Documentation française, 2008.

¹³ B. Ourliac et C. Nouveau, op. cit., p. 17.

de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail¹⁴, a estimé **le nombre total des créations d'emplois dans les fonctions publiques d'État et hospitalière à 53 143 entre 2002 et 2005.**

Pour la seule **fonction publique d'État**, les créations d'emplois se sont élevées à 4 643 – essentiellement au sein de la police et du ministère de la justice –, pour un **coût budgétaire « permanent » atteignant 130 millions d'euros par an en 2005** – alors que le passage aux 35 heures devait se faire à effectifs constants ; ce coût atteint environ **700 millions d'euros s'il est tenu compte de l'indemnisation des heures supplémentaires, des astreintes, etc.**

Concernant la **fonction publique hospitalière**, le plan prévisionnel de recrutement de personnels hospitaliers, qui devait s'étaler entre 2002 et 2005, prévoyait le recrutement de 45 000 personnels non médicaux, pour un coût prévisionnel de 1,5 milliard d'euros en 2005 ; de même, il comprenait 3 500 créations d'emplois médicaux, pour un coût estimé à 330 millions d'euros. Aussi, en 2005, près de 48 500 emplois devaient avoir été créés dans la fonction publique hospitalière en raison de la réduction du temps de travail, représentant un coût supplémentaire de **1,8 milliard d'euros environ**. Bien que discutée, l'estimation du nombre total d'emplois créés semble avoir été confirmée au cours d'un débat sur le bilan des 35 heures à l'hôpital organisé par le Sénat en février 2014 par la ministre chargée de la santé, Marisol Touraine¹⁵.

En tout état de cause, le coût induit par les créations d'emplois liées au passage aux 35 heures pour les fonctions publiques d'État et hospitalière est élevé. Estimé à 2 milliards d'euros en 2005 par la Cour des comptes¹⁶, **le coût permanent serait proche de 2,1 milliards d'euros en 2015, soit un coût cumulé d'environ 21 milliards d'euros au cours de la période 2005-2015.**

S'agissant, enfin, de la **fonction publique territoriale**, les données sont plus lacunaires. Toutefois, il est possible de se référer à l'estimation du coût de la réduction du temps de travail dans les collectivités proposée par la direction générale des collectivités locales (DGCL) à la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail en 2004, soit près de **590 millions d'euros pour la seule année 2002.**

(4) Les heures supplémentaires et les comptes épargne-temps

Le principal « surcoût » associé à la réduction du temps de travail dans la fonction publique, si l'on met à part celui qui a découlé des créations d'emplois, semble résider dans les comptes épargne-temps (CET), qui ont été institués dans les trois fonctions publiques entre 2002 et 2004 – une publication de l'Institut Montaigne d'octobre 2014 identifiant même une « *bombe à retardement des comptes épargne-temps (CET) dans le secteur public* »¹⁷. À partir des données collectées par la direction générale

¹⁴ Rapport d'information n° 1544 (XII^e législature) fait par Hervé Novelli au nom de la mission d'information commune sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail de l'Assemblée nationale, avril 2004.

¹⁵ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 27 février 2014, p. 2457.

¹⁶ Rapport d'information n° 675 (2014-2015) sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la masse salariale de l'État fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat, septembre 2015.

¹⁷ Institut Montaigne, Temps de travail : mettre fin aux blocages, 2014, p. 30.

de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), l'Institut Montaigne a estimé que **les jours de congés accumulés dans les CET en 2011 représentaient environ 1,5 milliard d'euros** – une « dette » qui devrait être monétisée par les agents publics, lorsque les jours seront rachetés ou versés au titre de la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) provoquant ainsi une dépense pour les administrations. À cet égard, l'Institut Montaigne a évalué **le coût annuel pour les finances publiques des dépenses liées aux CET à un peu moins de 200 millions d'euros**.

(5) Réduire la dépense publique à l'aide d'une évolution du temps de travail dans la fonction publique

Les coûts liés au passage aux 35 heures dans la fonction publique mettent en évidence l'importance de la question du temps de travail dans le pilotage budgétaire. Selon les données publiées par l'Insee, la masse salariale des administrations représentait 278,2 milliards d'euros en 2014, soit plus de 20 % de la dépense publique. Par ailleurs, si la progression des dépenses de personnel a marqué un ralentissement au cours des dernières années, **celle-ci n'en a pas moins été de 2,8 % – soit de près de 6 milliards d'euros – par an en moyenne au cours de la période 2000-2014.**

Aussi la masse salariale des administrations constitue-t-elle un enjeu majeur à l'heure où le redressement des comptes publics doit reposer sur une stricte maîtrise de la dépense. Pourtant, **les mesures décidées par le Gouvernement afin de réaliser des économies sur les rémunérations résident principalement dans le « gel » du point d'indice de la fonction publique** ; alors que ce dernier ne constitue en rien une mesure structurelle, dès lors qu'il reste sans incidence sur la « dynamique » de la masse salariale publique, une telle décision n'est satisfaisante ni pour les agents publics eux-mêmes, qui voient leurs rémunérations stagner, ni pour les gestionnaires et les usagers des services publics, dès lors que la fonction publique perd en attractivité.

Dans ces conditions, il semblerait opportun d'envisager de nouveaux instruments de maîtrise de la masse salariale des administrations ; à cet égard, **une évolution du temps de travail dans la fonction publique paraît constituer un levier non négligeable d'économies** – d'autant que la durée moyenne de travail dans le secteur public est plus faible en France, relativement aux pays comparables, mais aussi au secteur privé.

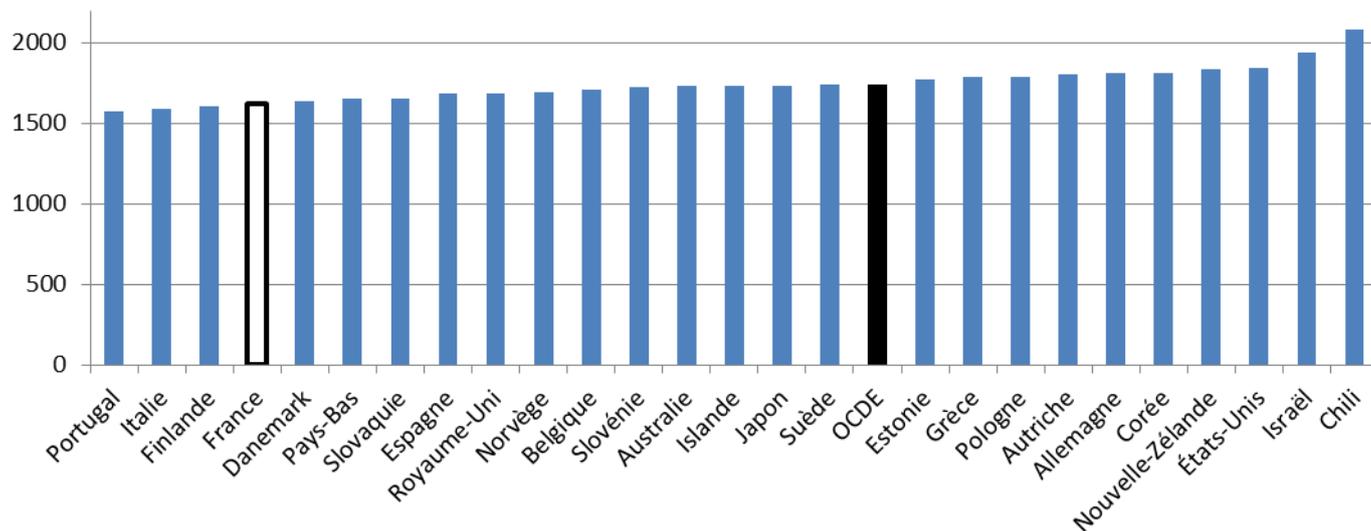
En effet, la Cour des comptes a estimé, sur la base de l'Enquête emploi 2012 de l'Insee, **que le temps de travail annuel moyen, à temps complet, serait de 1 594 heures dans le secteur public**, contre 1 684 heures dans le secteur privé. L'étude de l'institut Coe-Rexecode, publiée en juin 2014, estime, quant à elle, **la durée effective moyenne de travail des salariés à temps complet à 1 589 heures dans les services non marchands** – qui comprennent notamment les administrations publiques –, soit 72 heures de moins que la moyenne dans l'ensemble des secteurs économiques. Ainsi, **le temps de travail moyen dans la fonction publique semble être, en France, inférieur à celui observé dans le secteur privé.**

S'agissant des comparaisons internationales, il apparaît que **la fonction publique française affiche l'une des durées annuelles de travail moyennes les plus faibles parmi les pays de l'OCDE.** Avec une durée moyenne de travail de 1 620 heures

par an dans la fonction publique¹⁸, la France se plaçait, en 2011, parmi les quatre pays de l'OCDE – pour lesquels des données étaient disponibles – dont la moyenne annuelle d'heures travaillées dans le secteur public était la plus basse.

Durée annuelle moyenne de travail dans les fonctions publiques des pays de l'OCDE en 2011

(en heures)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'OCDE)

Dans ces conditions, **il pourrait être envisagé une hausse du temps de travail dans la fonction publique, d'autant qu'il s'agit là d'un levier non négligeable de maîtrise de la masse salariale.**

Quelles pourraient-être les économies à attendre d'un relèvement du temps de travail dans la fonction publique ? Pour procéder à une telle estimation, il est possible de se référer aux travaux de la Cour des comptes qui a estimé qu'« une augmentation du temps de travail effectif de 1 % (soit l'équivalent de la suppression de 3 jours de congés) permettrait de dégager une économie de 700 M€ en réduisant les recrutements nécessaires ». Celle-ci a par ailleurs précisé, dans une enquête réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat sur la masse salariale de l'État¹⁹, qu'une telle augmentation du temps de travail permettait une économie en emplois pouvant être estimée à 27 000 dans l'ensemble des fonctions publiques.

Sur la base de ces résultats, deux scénarii principaux ont été envisagés concernant l'évolution du temps de travail dans la fonction publique. Le premier considère les effets d'un **alignement du temps de travail effectif dans l'ensemble des fonctions publiques sur la durée légale** et le deuxième projette **les incidences d'une hausse « homothétique » de la durée hebdomadaire de travail** – ce qui signifie que les agents ayant une durée de travail inférieure à la durée légale, notamment pour des raisons réglementaires ou de pénibilité, tout en conservant une situation dérogatoire, verraient leur temps travail évoluer proportionnellement aux autres.

¹⁸ OCDE, Government at Glance 2013, Éditions de l'OCDE, Paris, 2013.

¹⁹ Rapport d'information n° 675 (2014-2015), op. cit.

Scénario 1 – Alignement du temps de travail effectif sur la durée légale

Dans l'hypothèse où la durée effective moyenne de travail à temps complet dans le secteur public – soit aujourd'hui 1 594 heures par an, selon la Cour des comptes – était alignée avec la durée légale, qui est de 1 607 heures, **le temps de travail progresserait de 0,8 %, correspondant à une économie de 570 millions d'euros pour l'ensemble des fonctions publiques**, en raison d'une diminution des recrutements à hauteur de 22 000 emplois environ.

Scénario 2 – Hausse « homothétique » de la durée légale du travail

Est ensuite envisagée l'hypothèse où la durée de travail des fonctionnaires soumis à la durée légale hebdomadaire de travail, soit 35 heures, serait relevée et s'accompagnerait d'une hausse proportionnelle du temps de travail des agents ayant un statut dérogatoire. **Si la hausse de la durée légale du travail était d'une heure, pour atteindre 36 heures par semaines, la durée effective du travail augmenterait en moyenne de 3 % environ**, autorisant une économie de **2 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations**, du fait d'une baisse des effectifs de 77 000 emplois environ.

Si l'augmentation de la durée légale de travail était portée à 37,5 heures par semaine, ce qui correspond peu ou prou à la durée habituelle hebdomadaire de travail déclarée par l'ensemble des actifs selon les données issues des Enquêtes emploi de l'Insee, **la durée effective du travail augmenterait de près de 7 %**, pour une économie de **5 milliards d'euros pour les trois fonctions publiques**, du fait d'une baisse des effectifs de plus de 190 000 emplois.