

N° 292

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 janvier 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur les enjeux du temps de travail pour la compétitivité, l'emploi et les finances publiques,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| I. LE TEMPS DE TRAVAIL : QUELS ENJEUX ÉCONOMIQUES ? | 7 |
| A. À MOYEN TERME, LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL A PRODUIT DES EFFETS MACROÉCONOMIQUES POSITIFS..... | 7 |
| 1. <i>Près de 350 000 emplois créés par la réduction du temps de travail (RTT)...</i> | 8 |
| 2. <i>... essentiellement en raison d'une baisse des charges et d'une flexibilité accrue de l'organisation du travail</i> | 9 |
| 3. <i>Une « relance » ponctuelle de la croissance économique</i> | 15 |
| B. ... ET SES INCIDENCES NÉGATIVES ONT PU ÊTRE EN GRANDE PARTIE « ABSORBÉES »..... | 17 |
| 1. <i>La baisse des charges et les gains de productivité ont permis d'éviter une nouvelle dégradation de la compétitivité</i> | 17 |
| 2. <i>... de même qu'un recul durable du taux de marge des entreprises</i> | 18 |
| C. ... SANS POUR AUTANT CRÉER, À LONG TERME, LES CONDITIONS D'UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE FORTE..... | 19 |
| 1. <i>La réduction du temps de travail a été un rendez-vous manqué avec le renforcement de la compétitivité</i> | 19 |
| 2. <i>... et a dégradé le potentiel de croissance de la France</i> | 20 |
| D. LE TEMPS DE TRAVAIL : UN LEVIER DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE ? | 23 |
| 1. <i>Une hausse du temps de travail effectif permettrait de renforcer la compétitivité des entreprises</i> | 24 |
| 2. <i>... et de redresser le potentiel de croissance de la France</i> | 29 |
| II. LE TEMPS DE TRAVAIL ET LA DÉPENSE PUBLIQUE | 33 |
| A. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL : UN COÛT BUDGÉTAIRE NET DU DÉPLOIEMENT DANS LE SECTEUR PRIVÉ LIMITÉ... .. | 33 |
| 1. <i>Entre 11 et 13 milliards d'euros d'allègements de charges</i> | 33 |
| 2. <i>... en partie compensés par les hausses de recettes et les moindres dépenses induites</i> | 35 |
| B. ... MAIS UNE CHARGE CONSÉQUENTE POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES QUI DEMEURE DIFFICILE À MESURER À CE JOUR..... | 37 |
| 1. <i>Plus de 50 000 emplois publics créés entre 2002 et 2005</i> | 37 |
| 2. <i>Les heures supplémentaires et les comptes épargne-temps</i> | 40 |
| C. RÉDUIRE LA DÉPENSE PUBLIQUE À L'AIDE D'UNE ÉVOLUTION DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE | 42 |
| 1. <i>La faiblesse relative de la durée du travail dans la fonction publique française</i> | 43 |
| 2. <i>Le temps de travail dans la fonction publique : un levier de maîtrise de la masse salariale des administrations</i> | 44 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 47 |

Mesdames, Messieurs,

Le 25 février 2015, le Premier ministre, Manuel Valls annonçait devant les partenaires sociaux son intention d'engager une réforme des règles du dialogue social en vue de le rendre « *plus effectif et plus simple* »¹ ; dans ce cadre, une mission a été confiée à Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État et ancien directeur général du travail, dont les conclusions ont été rendues publiques en septembre de la même année. Ces dernières devaient constituer une source d'inspiration pour la réforme à venir du droit du travail ; **aussi Manuel Valls et la ministre du travail, Myriam El Khomri, ont-ils présenté, le 4 novembre 2015, les principales orientations devant conduire à l'élaboration d'un « code du travail pour le XXI^e siècle »**², dont les premières étapes doivent intervenir au début de l'année 2016.

La perspective d'une transformation en profondeur du droit du travail a fait naître de grands espoirs, d'autant que se dessine aujourd'hui un consensus autour de l'idée que ce dernier est devenu trop complexe et peine à remplir les deux fonctions qui lui sont assignées, à savoir **protéger les salariés et sécuriser les entreprises** ; dans un récent ouvrage, Robert Badinter et Antoine Lyon-Caen notent même : « *la vision d'un droit du travail perçu comme une forêt trop obscure et hostile pour qu'on s'y aventure joue contre le recrutement de salariés complémentaires dans les petites et moyennes entreprises. Et le droit du travail ainsi mythifié joue contre les travailleurs qu'il est censé protéger* »³.

Pourtant, **toute évolution concernant la durée légale du travail semble avoir été écartée par le Gouvernement**, laissant de côté, dans le cadre de cette démarche qui se veut « *ambitieuse et exigeante* », une dimension importante, sinon essentielle, du droit du travail – alors que les dérogations à la durée légale du travail qui sont envisagées à ce jour ne paraissent pas être à la hauteur des enjeux, en particulier pour ce qui est de l'emploi dans les plus petites entreprises. Ceci est d'autant plus regrettable que le rapport remis par Jean-Denis Combrexelle proposait explicitement une « *extension de la négociation collective dans les champs prioritaires que sont les conditions de travail, le temps de travail, l'emploi et les salaires* »⁴.

¹ Lettre de mission du Premier ministre, Manuel Valls, à Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État, en date du 1^{er} avril 2015.

² Dossier de presse du Premier ministre, « Simplifier, négocier, sécuriser. Un code du travail pour le XXI^e siècle », 4 novembre 2015.

³ R. Badinter et A. Lyon-Caen, *Le travail et la loi*, Paris, Fayard, 2015, p. 11.

⁴ J.-D. Combrexelle, *La négociation collective, le travail et l'emploi, rapport au Premier ministre*, septembre 2015, p. 87.

Par suite, **il y a lieu d'espérer que l'examen prochain devant le Parlement des projets de loi visant à réformer le droit du travail, qui ont été annoncés par le Gouvernement, permettra de faire bouger les lignes en matière de durée légale du travail** ; en effet, eu égard au niveau élevé du chômage et à la situation économique actuelle de notre pays, il convient d'aborder cette question sans tabou. **Cette dernière paraît d'autant plus cruciale qu'elle est en lien avec celle de la durée du travail dans la fonction publique, qui est susceptible de constituer un levier important de réduction de la dépense publique**, à l'heure où le redressement des comptes publics constitue une priorité.

Dans ces conditions, **il paraît utile de revenir sur la réduction du temps de travail (RTT) intervenue à la suite des lois dites « Aubry »¹**. En effet, les débats sur les « 35 heures » demeurent encore très sensibles à ce jour et se focalisent, souvent, sur le bilan à court terme de cette mesure – que cela soit en termes de créations d'emplois, d'impact sur la croissance, ou encore de coût pour les finances publiques. Or, de par leur caractère « restrictif », ces débats semblent faire obstacle à tout examen impartial de la problématique de la durée du travail ; surtout, **ils interdisent d'adopter une posture prospective en ce domaine, revenant sans cesse sur les effets vrais ou supposés de la réduction du temps de travail au moment de sa mise en œuvre**.

C'est pourquoi les développements qui suivent s'attachent, dans un premier temps, à **dresser le bilan le plus objectif possible de la réduction du temps travail** – montrant que celle-ci s'est effectivement accompagnée de la création d'emplois, aidée en cela par des allègements de charges sociales et une flexibilité accrue de l'organisation du travail, et eu un effet positif sur la croissance économique, bien que ponctuel –, puis à **mettre en évidence les enjeux inhérents à la durée du travail sur le long terme, en particulier pour la compétitivité et le potentiel de croissance**. Dans un second temps sont examinés, d'une part, **les coûts pour les finances publiques liés à la réduction du temps de travail** et, d'autre part, **les économies éventuelles pour les administrations publiques pouvant résulter d'une évolution du temps de travail dans la fonction publique**. Loin de rechercher la polémique, les analyses présentées ci-après tendent avant tout à fournir des éléments objectifs susceptibles de nourrir les discussions qui ne manqueront pas d'avoir lieu sur la durée légale du temps de travail dans les mois prochains.

¹ Cf. loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail et loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail.

I. LE TEMPS DE TRAVAIL : QUELS ENJEUX ÉCONOMIQUES ?

Les éléments développés ci-après montrent qu'à **moyen terme**, la **réduction du temps de travail (RTT) s'est accompagnée d'effets macroéconomiques positifs**. En particulier, selon les travaux disponibles à ce jour, les lois « Aubry » – qui prévoyaient également une réduction de cotisations sociales et de nouvelles règles d'organisation du travail – ont **contribué à la création ou à la préservation d'emplois** ; de même, elles ont **ponctuellement stimulé l'activité économique** – la France affichant à la fin des années 1990 et au début des années 2000 une croissance supérieure à celle de nombre de ses partenaires européens, comme l'Allemagne ou encore l'Italie. De même, **les incidences négatives à moyen terme de la réduction du temps de travail ont, de toute évidence, pu être « absorbées »**, notamment en ce qui concerne la dégradation du taux de marge des entreprises.

Malgré tout, il semble que **le recul de la durée moyenne de travail des salariés est venu réduire le potentiel de croissance français et expliquerait la moindre progression du PIB par habitant en France relativement aux pays comparables**. Aussi une évolution du temps de travail pourrait-elle **contribuer à relever les perspectives économiques françaises à long terme** ; surtout, elle serait susceptible de **constituer un levier de compétitivité**, par le biais d'une réduction du coût de travail – qui concourrait aussi à accroître les capacités d'investissement des entreprises.

A. À MOYEN TERME, LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL A PRODUIT DES EFFETS MACROÉCONOMIQUES POSITIFS...

À en croire les études disponibles relatives aux incidences de la réduction du temps de travail (RTT) – présentées ci-après –, celle-ci aurait permis **la création ou la préservation de près de 350 000 emplois entre 1998 et 2002**. Toutefois, il convient de ne pas tirer de conclusions trop hâtives concernant les facteurs de cet « enrichissement » de la croissance en emplois. En effet, les lois « Aubry » n'ont pas seulement prévu une diminution de la durée légale du travail, mais ont accompagné celle-ci de **baisses de cotisations** et de **mesures visant à accroître la flexibilité de l'organisation du travail** ; par ailleurs, la RTT a été à l'origine, au moment de sa mise en œuvre, d'une **modération salariale**. Aussi serait-il faux d'affirmer que le seul passage aux 35 heures expliquerait les créations d'emplois, ces derniers facteurs ayant joué un rôle essentiel dans ce processus. Par ailleurs, **la réduction du temps de travail a eu des effets favorables sur la croissance économique qui se sont toutefois révélés temporaires**, similaires à ceux découlant d'une politique de relance.

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

Une étude réalisée préalablement au vote des lois « Aubry » par la Banque de France et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)¹ à la demande de la Dares², faisait apparaître qu'**une réduction du temps de travail de 10 % pouvait conduire, dans le scénario le plus favorable, à la création de près de 700 000 emplois**. Toutefois, les travaux *ex post* ont montré que le nombre d'emplois créés du fait de la réduction du temps de travail (RTT) était près de deux fois inférieur à cette prévision.

Selon une publication datée de 2004 de chercheurs de la Dares³, ceci pourrait notamment s'expliquer par le fait que **la réduction effective de la durée du travail a été plus limitée qu'initialement anticipé**. Alors que le passage de 39 à 35 heures correspondait à une diminution du temps de travail de 10,3 %, cette publication relève que « *la durée effective a ainsi moins baissé que ne l'indique la durée collective des seuls salariés à temps complet issue de l'enquête Acemo, soit 8 % entre 1998 et 2002 [...]. Selon un indicateur synthétique de la Dares qui tient compte de la durée du temps partiel et du changement du mode de calcul de la durée, la baisse imputable à la RTT serait ainsi d'un peu moins de 5 % sur cette période. Selon les comptes nationaux de l'Insee, qui intègrent aussi d'autres facteurs comme le nombre de congés maladie et la progression du temps partiel, la baisse effective de la durée du travail serait d'un peu plus de 6 %* »⁴. Deux facteurs semblent avoir concouru à ce phénomène. Tout d'abord, certaines entreprises ayant déjà des durées collectives de travail inférieures à 39 heures n'ont pas souhaité réduire le temps de travail de 10 % pour le ramener en deçà de 35 heures. D'autres, ensuite, ont exclu, lors de la mise en œuvre de la RTT, des pauses ou des jours de congés du décompte de la durée du travail.

En tout état de cause, l'étude de la Dares a conclu que **la réduction du temps de travail dans ses différentes composantes, c'est-à-dire intégrant en particulier les évolutions salariales et l'impact des allègements de cotisations, avait 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 1998-2002⁵. Si la méthode utilisée présentait, de toute

¹ Dares-Banque de France-OFCE, « L'impact macroéconomique d'une politique de RTT : l'approche par les modèles macroéconomiques (simulations à partir du modèle Mosaïque de l'OFCE et du modèle de la Banque de France) », document de travail de la Dares n° 17, janvier 1998.

² La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) est rattachée au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

³ 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.

⁴ *Ibid.*, p. 39.

⁵ 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, p. 82.

évidence, des limites¹, l'estimation retenue n'en demeure pas moins 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 travail, qui a évalué les créations d'emplois imputables aux lois « Aubry » à 320 000. De même, elle reste en ligne avec les ordres de grandeur généralement retenus quant aux effets propres des réductions du temps de travail opérées au cours des années 1990 – qui intègrent aussi la mesure « Robien » de 1996 –, estimés entre 400 000 et 500 000 emplois créés².

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.** À cet égard, l'étude précitée de la Dares indique clairement que *« pour ce qui est du seul effet de la réduction du temps de travail, les travaux ex ante ont montré qu'un processus de RTT ne peut être accepté par les différents agents que si la baisse de la durée du travail s'accompagne d'autres changements : sur les salaires, les coûts et l'organisation de la production. Il paraît donc quelque peu illusoire de décomposer ex post les effets sur l'emploi entre chacun de ces changements, ces effets dépendant de l'acceptation d'un ensemble de mesures indissociables »*³.

En dépit des difficultés méthodologiques liées à l'identification de la part des emplois créés imputable à la réduction du temps de travail prise isolément, de celle liée aux baisses de cotisations sociales, à une flexibilité accrue de l'organisation du travail, ou encore à la modération salariale, **des travaux plus récents ont montré l'influence déterminante du coût du travail et de la productivité** – d'autant que, comme le souligne André Zylberberg, *« aucune étude empirique ne permet de penser qu'en soi, la réduction de la durée du travail pourrait accroître l'emploi »*⁴. Une telle conclusion paraît relativement intuitive dans la mesure où, à supposer que l'effet « partage du travail » rattaché à une diminution de la seule durée du travail puisse être favorable à l'emploi à court terme – dès lors que les besoins des entreprises en main-d'œuvre demeureraient inchangés –, **celle-ci deviendrait très rapidement défavorable à la croissance de l'activité et à l'emploi, du fait des hausses de coûts salariaux qui en résulteraient.**

C'est d'ailleurs pour éviter les destructions d'emplois que les lois « Aubry » ont accompagné la réduction de la durée légale du travail de mesures visant à compenser l'accroissement du coût horaire du travail qui

¹ H. Rouilleault, « Effets de l'ARTT sur l'emploi et les conditions de vie et de travail : nouveaux matériaux et nouvelles méthodes », *Économie et statistique*, n° 376-377, 2004, p. 205-213.

² Ibid.

³ A. Gubian, S. Jugnot, F. Lerais et V. Passeron, op. cit., p. 52.

⁴ A. Zylberberg, « Temps de travail et emploi », *Les Cahiers français*, n° 333, 2009, p. 81.

pouvait en découler, soit de **baisses de cotisations sociales** et de **dispositifs permettant de renforcer la flexibilité de l'organisation du travail** et, ainsi, de relever la productivité.

a) La réduction du temps de travail s'est accompagnée d'allègements de cotisations sociales,...

Pour encourager les créations d'emplois, la loi du 13 juin 1998, dite « Aubry I », prévoyait que les entreprises anticipant le passage aux 35 heures bénéficiaient d'**une aide forfaitaire durant cinq ans, qui prenait la forme d'un allègement de cotisations sociales**. Le bénéfice de ce dispositif était conditionné à la prise d'engagements en termes d'emploi et à la signature d'un accord d'entreprise organisant les modalités pratiques de la réduction de la durée du travail. À ce volet « offensif » venait s'ajouter un volet « défensif » qui consistait en **un allègement de charges** pour les entreprises réduisant la durée du travail afin d'éviter les licenciements économiques qui auraient découlé d'une hausse du coût horaire du travail.

La loi « Aubry II » du 19 janvier 2000 a, quant à elle, prévu **un allègement annuel et pérenne de cotisations sociales, dégressif selon le salaire**, en faveur des entreprises couvertes par un accord sur une durée collective inférieure ou égale à 35 heures.

Aussi les baisses de cotisations sociales prévues dans le cadre des lois « Aubry » étaient-elles estimées en 2004 à **10,5 milliards d'euros en année pleine**¹. Le coût net actuel des allègements de charges résultant des lois « Aubry » pour les finances publiques fait l'objet d'un examen approfondi *infra* dans le présent rapport.

b) ... d'un relèvement de la productivité permis par une flexibilité accrue de l'organisation du travail...

Par ailleurs, **la réduction du temps de travail (RTT) a été accompagnée d'un accroissement de la flexibilité de l'organisation du travail**, à travers la mise en place de nouvelles modalités d'aménagement du temps de travail. À cet égard, trois facilités de gestion de ce dernier ont été développées par les lois « Aubry » : **la modulation de la durée du travail**, qui consiste à examiner le respect de la durée maximale de travail hebdomadaire de 35 heures non pas chaque semaine, mais en moyenne sur un mois, un semestre ou une année – les modalités de sa mise en œuvre étant précisées par accord d'entreprise ; **le compte épargne-temps (CET)**, sur lequel sont crédités les jours de repos – venant s'ajouter aux jours de congés légaux et conventionnels – accordés en contrepartie de semaines de travail supérieures à 35 heures ; **le forfait pour les cadres**, qui autorise la conclusion, pour ces derniers, de contrats de travail fixant une rémunération

¹ 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.

à la journée, à la semaine ou au mois et non plus à l'heure, ce qui exclut le paiement d'heures supplémentaires.

Si certains de ces dispositifs existaient auparavant, ceux-ci ne se sont véritablement développés qu'au bénéfice de la mise en place de la RTT. En particulier, **la modulation, dont le principe a été introduit dès 1982¹, n'était jusqu'alors que très peu utilisée pour faire face aux fluctuations de l'activité.** Ainsi, en 1997, moins de 10 % des entreprises avaient prévu l'instauration d'un dispositif de modulation-annualisation alors que plus de 66 % avaient eu recours à des heures supplémentaires ; en 1999, 78 % des entreprises passées aux 35 heures déclaraient avoir modifié l'organisation de leur temps de travail². **Ceci tend à montrer que la réduction du temps de travail opérée par les lois « Aubry » a été à l'origine d'un recours accru aux souplesses prévues par le droit en termes d'organisation du temps de travail,** ainsi que d'une meilleure appropriation de ces dernières par les entreprises et les salariés. **Cette évolution a été d'autant plus essentielle qu'elle a été un facteur important de gains de productivité.**

En effet, **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).** Éric Heyer et Xavier Timbeau, de l'OFCE, ont même considéré que *« les 35 heures [n'étaient] pas un partage du travail : la compensation salariale [était] intégrale. Les salariés [ont échangé] du temps contre de la flexibilité »*³. Les gains de productivité associés à la RTT 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 travail^{4,5}. Au total, l'étude précitée de la Dares⁶ estime que les gains de productivité horaire liés au passage aux 35 heures ont été de 40 % à 50 % de la réduction du temps de travail.

Ainsi, les gains de productivité intervenus lors du passage aux 35 heures ont permis, comme les baisses de cotisations sociales prévues par les lois « Aubry », de **compenser en partie le renchérissement du coût**

¹ Ordonnance n° 82-41 du 16 janvier 1982 relative à la durée du travail et aux congés payés.

² M. Brunel, « Modulation/annualisation dans le cadre des 35 heures : entreprises et salariés sous contrainte », Travail et Emploi, n° 98, 2004, p. 51-65.

³ É. Heyer et X. Timbeau, « 35 heures : réduction réduite », Revue de l'OFCE, n° 74, p. 58.

⁴ Selon certains travaux, l'effet de fatigue l'emporterait sur l'effet coût fixe de démarrage (cf. P. Askenazy, « Dynamique de l'innovation organisationnelle lors de la réduction du temps de travail : évidences sur la France des années quatre-vingt-dix », Économie et Prévision, n° 158, 2003, p. 27-45).

⁵ 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.

⁶ A. Gubian, S. Jugnot, F. Lerais et V. Passeron, op. cit.

horaire du travail¹. Pour autant, il convient de préciser que les résultats présentés par la Dares sont obtenus au niveau macroéconomique et ne rendent pas compte des situations propres à chaque entreprise.

En particulier, **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. Sur ce point, les travaux de Raphaël de Coninck apportent un éclairage intéressant². Celui-ci a comparé l'évolution de l'emploi entre 2000 et 2001 pour les entreprises juste au-dessus 20 salariés – étant donc obligées de réduire leur durée du travail à compter du 1^{er} janvier 2000 –, qui n'avaient pas signé d'accord de réduction du temps de travail et ne bénéficiaient donc pas d'aides financières, et pour celles ayant moins de 20 salariés. Ces travaux mettent en évidence le fait que **l'emploi dans les entreprises obligées de passer aux 35 heures a crû moins vite que dans celles restées à 39 heures**. Raphaël de Coninck attribue ce résultat à la hausse du salaire horaire que la réduction du temps de travail a provoqué dans les entreprises passées aux 35 heures. Ainsi, de toute évidence, **la RTT n'a pu être « absorbée » de manière uniforme par toutes les entreprises, et notamment par les plus petites d'entre-elles, qui n'ont pas été en mesure de profiter des dispositifs renforçant la flexibilité de l'organisation du travail afin de compenser la hausse du coût horaire du travail**. Les résultats de l'étude menée par Raphaël de Coninck tendent également à montrer qu'une réduction du temps de travail seule n'est pas en mesure de créer des emplois – ce que semblent confirmer les travaux portant sur des exemples étrangers, notamment allemand et canadien³.

c) ... et d'une relative modération des salaires...

Par ailleurs, **la réduction du temps de travail a contribué à la modération des évolutions salariales**. En effet, de nombreuses entreprises ont engagé des accords de modération ou de gel des salaires. Ainsi, près de la moitié des salariés passés aux 35 heures en 2000 étaient concernés par une période de l'ordre de deux ans de gel ou de modération salariale⁴, cette part s'élevant à trois quarts pour les salariés dont les entreprises avaient anticipé la RTT et bénéficié du dispositif incitatif prévu par la loi « Aubry I »⁵

¹ Ceci montre les effets ambivalents des gains de productivité associés à la réduction du temps de travail à court terme. S'ils viennent réduire le besoin en main-d'œuvre, dès lors que les salariés sont en moyenne plus productifs, ils permettent également de compenser tout ou partie de la hausse du coût horaire du travail et, par suite, de préserver la profitabilité des entreprises, condition nécessaire à la création d'emplois par ces dernières.

² R. De Coninck, « A Regression Discontinuity Analysis of the 35-hour Workweek in France », Mimeo, Department of Economics, Université de Chicago, 2004.

³ A. Zylberberg, op. cit.

⁴ H. Pham, « A modalités de passage à 35 heures en 2000 », Premières Synthèses, n° 06-3, 2002.

⁵ L. Doisneau, « Les conventions de réduction du temps de travail de 1998 à 2000 : embaucher, maintenir les rémunérations, se réorganiser », Premières Synthèses, n° 45-2, 2000.

(cf. *supra*). De même, l'étude susmentionnée de la Dares relève que « globalement, les évolutions salariales de l'ensemble des entreprises sont [...] restées légèrement inférieures aux estimations résultant de leurs déterminants habituels sous l'effet de la modération salariale des entreprises passées à 35 heures »¹.

d) ... qui ont freiné la progression des coûts salariaux unitaires...

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 %) et proche de celui constaté dans la zone euro (+ 1 %). Pour autant, **le CSU s'est montré nettement plus dynamique en France entre 1997 et 2004 qu'en Allemagne (+ 0,3 % par an en moyenne)**, inversant ainsi la tendance des années précédentes.

Tableau n° 1 : 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 travail² 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

¹ A. Gubian, S. Jugnot, F. Lerais et V. Passeron, op. cit., p. 47.

² La productivité du travail correspond au PIB par heure travaillée.

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 ailleurs, elles viennent étayer les propos tenus par Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Insee, devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'impact de la réduction du temps de travail, qui a déclaré qu'au cours du passage aux 35 heures, « *le salaire horaire a [...] crû un peu plus rapidement que la productivité. Cependant, si l'on tient compte des allègements de charges, on peut considérer que le coût salarial rapporté aux évolutions de la productivité est resté stable* »¹. Aussi, 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.

e) ... et expliquent l'essentiel des créations d'emplois

Ainsi, compte tenu de ce que la seule réduction du temps de travail ne paraît pas être en mesure de susciter des créations d'emplois, **les allègements de cotisations, la modération salariale et la flexibilité accrue de l'organisation du travail semblent avoir joué un rôle essentiel dans le bilan du passage aux 35 heures en termes d'emplois créés**.

Ceci tend à être confirmé par une étude publiée en 2008 par Bruno Crépon et Francis Kramarz²; celle-ci montre, en effet, que **les entreprises ayant le plus créé d'emplois entre 1997 et 2003 étaient celles pour lesquelles le coût du travail avait le plus baissé, en tenant compte de l'évolution de la productivité**. Relativement aux entreprises restées à 39 heures, ce constat concerne avant tout celles étant passées de manière anticipée aux 35 heures et qui ont donc, à ce titre, signé des accords de réduction du temps de travail - s'accompagnant généralement d'une modification de l'organisation du travail et d'une modération salariale - et bénéficié du volet « offensif » de la loi « Aubry I », qui prévoyait l'octroi de subventions (cf. *supra*). Eu égard à ce résultat, **une explication de type « classique », faisant jouer un rôle central à la baisse du coût du travail et aux gains de productivité, apparaît vraisemblable pour comprendre les créations d'emplois survenues dans ces entreprises**.

¹ Rapport n° 2436 (XIV^e législature), op. cit., p. 93.

² B. Crépon et F. Kramarz, « The Ywo French Work-Sharing Experiments: Employment and Productivity Effects » in T. Boeri, M. Burda et F. Kramarz (éd.), *Working Hours and Job Sharing in the EU and USA*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

En conclusion, 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* »¹. 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. S'il est vrai que cette dernière s'est caractérisée par **un contexte international favorable, ce facteur ne saurait expliquer, à lui seul, le dynamisme de la croissance française.** Ainsi, selon les données de l'OCDE, les échanges internationaux de biens et services ont progressé, en moyenne, de 7,3 % entre 1997 et 2002 concernant la France, de 8,2 % pour l'Allemagne, de 4,7 % pour le Royaume-Uni, ou encore de 6,9 % pour l'Union européenne. Malgré cela, la croissance annuelle du PIB a été comparativement à la France, lors de ces mêmes années, plus faible en Allemagne (+ 1,7 %), mais plus forte au Royaume-Uni (+ 3,3 %).

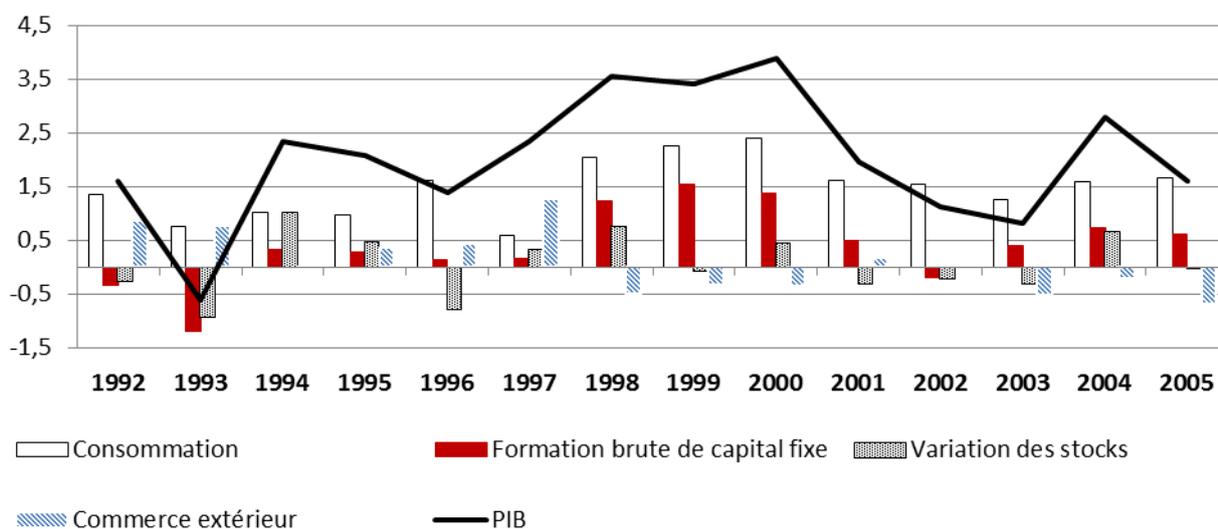
En réalité, **un examen approfondi des déterminants de la croissance du PIB en France fait apparaître que celle-ci a été essentiellement portée par la consommation, en particulier des ménages, au cours de la période 1998-2002** (cf. graphique ci-après). En effet, si au niveau individuel, la progression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

¹ P. Artus, P. Cahuc et A. Zylberberg, Temps de travail, revenu et emploi, Paris, La Documentation française, 2007, p. 65.

Toutefois, il convient de relever que **les lois « Aubry » n'ont eu, de toute évidence, qu'un effet ponctuel sur la croissance économique**. En effet, la progression de la consommation et de l'investissement ne s'est pas avérée pérenne, celle-ci décélérant fortement dès 2001 dans un contexte, il est vrai, de ralentissement mondial. 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 »** ; quoi qu'il en soit, comme cela sera mis en évidence ultérieurement, celle-ci n'a pas été en mesure de renforcer les ressorts de la croissance économique française.

**Graphique n° 2 : 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)

Par ailleurs, comme une politique de relance, **la réduction du temps de travail, en stimulant la consommation des ménages a eu pour conséquence une dégradation ponctuelle du solde commercial extérieur entre 1998 et 2000**, qui s'est de nouveau amélioré à compter de 2001. En effet, l'apparition d'un déficit commercial pérenne et son creusement progressif ne s'installent qu'à compter de 2002-2003, probablement moins du fait de cet effet de « relance » qu'en raison d'une perte de compétitivité des entreprises françaises.

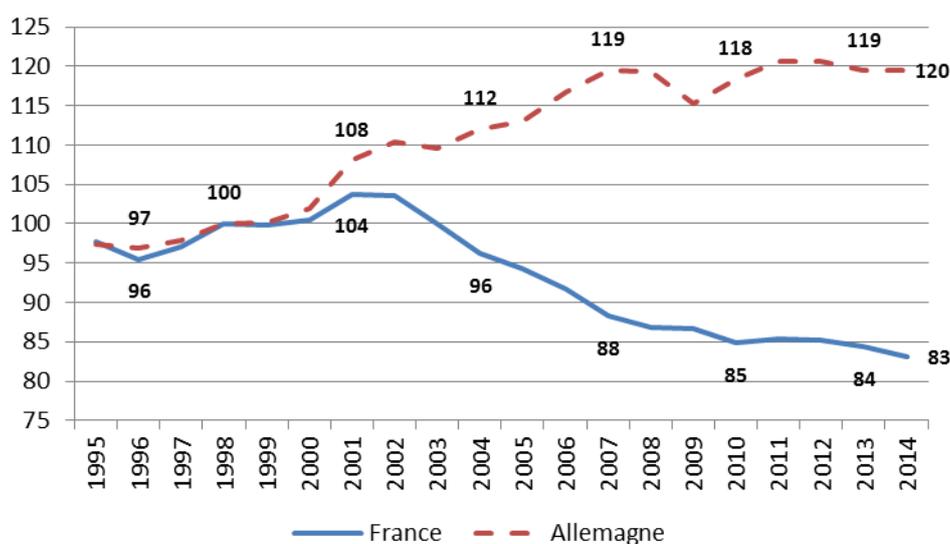
**B. ... ET SES INCIDENCES NÉGATIVES ONT PU ÊTRE EN GRANDE PARTIE
« ABSORBÉES »...**

**1. 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.

**Graphique n° 3 : 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, qui s'est livré à un exercice similaire, la chute des parts de marché françaises connaîtrait deux raisons principales : *« d'abord la perte de compétitivité-prix des exportations françaises consécutive à l'appréciation du taux de change effectif nominal de la France comparable à celle observée au début des années 1990, et ensuite, l'engagement d'une politique de réduction drastique des coûts de production par l'Allemagne. Ainsi, engagée depuis 2002 dans une thérapie visant l'amélioration de l'offre par la restriction des revenus et des transferts sociaux (réformes Hartz, TVA sociale), l'Allemagne a vu ses coûts salariaux unitaires diminuer en niveau absolu mais aussi relativement à ses autres partenaires européens, dont la France. Cette politique expliquerait 30 % des pertes de parts de marché françaises enregistrées au cours de la période 2002-2007 »*¹.

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.**

2. ... 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**, soit la « part » de la richesse produite revenant à ces dernières – le reste allant à la rémunération du travail, qui comprend tous les versements directs ou indirects aux salariés.

Ainsi que le fait apparaître le graphique ci-après, en 1997, soit l'année précédant la décision d'une réduction de la durée légale du travail à 35 heures, le taux de marge des sociétés non financières (SNF) était de 32,5 %. **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 – ce qui correspondait à un transfert de près de 5 milliards d'euros vers la rémunération du travail.

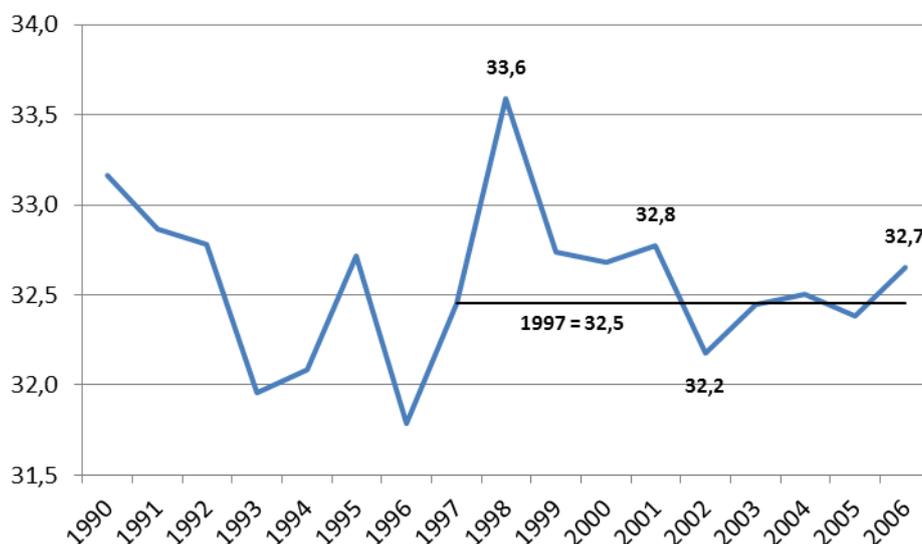
Néanmoins, si la réduction du temps de travail a bien été à l'origine d'une hausse relative du coût salarial l'année de sa généralisation, **ses effets sur le taux de marge n'ont été que transitoires, celui-ci ayant retrouvé son niveau de 1997 dès 2004**, puis son niveau de 2001 en 2007. Par suite, à en croire Denis Clerc, *« les 35 heures sont donc digérées sur le plan des coûts salariaux »*².

¹ É. Heyer, « Les 35 heures ont-elles réellement "plombé" l'économie française ? », Le Blog de l'OFCE, 27 novembre 2013.

² D. Clerc, « Les 35 heures : le bilan », L'économie politique, n° 54, 2012, p. 57.

**Graphique n° 4 : Évolution du taux de marge des sociétés non financières
(1990-2006)**

(en % de la valeur ajoutée)



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

C. ... SANS POUR AUTANT CRÉER, À LONG TERME, LES CONDITIONS D'UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE FORTE

1. La réduction du temps de travail a 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 - des développements ultérieurs montrent même que le coût pour les finances publiques lié aux allègements de charges a été en grande partie compensé.

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.

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.

2. ... et a dégradé le potentiel de croissance de la France

a) La réduction du temps de travail a contribué à minorer la croissance potentielle française...

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 »¹. 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.

Or, aussi bien le nombre d'heures travaillées que l'évolution de la productivité déterminent le niveau de la croissance potentielle. À titre de rappel, le PIB potentiel peut être défini comme le produit intérieur brut pouvant être obtenu durablement, c'est-à-dire sans produire de déséquilibre sur les marchés des biens et du travail. En cela, le PIB potentiel se distingue fondamentalement du niveau maximal de production réalisable à un instant donné ; en effet, il s'agit d'un niveau d'activité « soutenable » sur longue période, qui n'entraîne pas d'accélération de l'inflation ou d'accroissement des salaires.

La croissance potentielle correspond donc à l'évolution du niveau de production « soutenable », soit du PIB potentiel.

Bien que n'étant pas observable, ce dernier peut néanmoins être estimé par le biais de différentes méthodes qui se répartissent entre trois grandes approches : l'approche purement statistique, l'approche structurelle et l'approche mixte. Dans le cadre de l'approche purement statistique, le PIB potentiel est assimilé au PIB tendanciel. Parmi les méthodes « empiriques » les plus connues figurent le recours au filtre de Hodrick et Prescott², qui permet de distinguer, au sein d'une série temporelle, une composante cyclique et une composante tendancielle, et la méthode des ruptures de tendance. Dans l'approche structurelle, le PIB potentiel est

¹ OCDE, France : Redresser la compétitivité, Éditions de l'OCDE, Paris, 2013, p. 4.

² R.J. Hodrick et E.C. Prescott, « Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation », Journal of Money, Credit and Banking, vol. 29, n° 1, 1997, p. 1-16.

déterminé à partir d'une fonction de production en évaluant les quantités de facteurs de production qui permettent un niveau d'activité soutenable¹. Aussi la croissance potentielle est-elle conçue comme la somme de la croissance des facteurs de production disponibles – stock de capital, nombre d'emplois, heures travaillées par tête, qui peuvent être augmentés de leur « qualité » qui dépend, par exemple du niveau de qualification² – et de la croissance de la productivité globale des facteurs (PGF)³. **L'approche mixte**, enfin, mobilise tout à la fois des outils statistiques et des hypothèses structurelles.

Dès lors, il apparaît que **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 – et non pas seulement de la productivité du travail –, **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, comme cela a été montré précédemment.

Si le PIB potentiel correspond, à bien des égards, à un niveau de production théorique, qui résulterait de l'utilisation des facteurs de production à leur niveau structurel, soit sans entraîner de tensions sur les prix, il n'en constitue pas pour autant un concept « hors sol ». En effet, **en dépit des incertitudes inhérentes à l'estimation du PIB potentiel, celle-ci ne s'en appuie pas moins sur la réalité économique**. De même, la croissance potentielle renvoie, fondamentalement, à la croissance envisageable d'une économie sur longue période.

Aussi la croissance potentielle ne constitue-t-elle 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.

¹ Dans ce cadre, il est souvent fait appel à une fonction de production dite de Cobb-Douglas, qui se présente de la manière suivante :

$$Y=AK^{1-a}L^a$$

où Y est le PIB, A la productivité globale des facteurs (PGF), K le stock de capital, L l'emploi et a l'élasticité de la production à l'emploi – égale à la part de la rémunération du travail dans la valeur ajoutée, soit environ 65 % en France.

² P.-Y. Cabannes, A. Montaut et P.-A. Pionnier, « Évaluer la productivité globale des facteurs : l'apport d'une mesure de la qualité du capital et du travail », Document de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques de l'Insee G 2013/7, 2013.

³ La productivité globale des facteurs (PGF) désigne le « résidu » de croissance qui ne peut être expliqué par la quantité de travail et de capital disponible. Elle représente, en quelque sorte, l'efficacité de la combinaison du capital et du travail.

**Tableau n° 5 : Consensus de la croissance potentielle
de la commission des finances du Sénat (octobre 2014)**

| 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> | 0,8 % | 0,9 % | 0,9 % | 0,9 % | 0,9 % | 0,9 % |
| <i>Maximum</i> | 1,5 % | 1,5 % | 1,5 % | 1,6 % | 1,7 % | 1,5 % |

⁽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)

À cet égard, les estimations de la croissance potentielle se révèlent relativement faibles. À en croire une récente étude menée par l'Insee¹, selon l'ampleur des incidences de la crise sur le rythme d'évolution de la productivité globale des facteurs (PGF), **la croissance potentielle de l'économie française serait comprise entre 1,2 % et 1,9 %, avec un scénario central à 1,5 %**². De même, **le consensus de la croissance potentielle établi par la commission des finances fait apparaître une estimation moyenne de la croissance potentielle pour la période 2015-2019 de 1,2 % par an** (cf. tableau ci-avant).

Dans ces conditions, en tant que déterminant du niveau de la croissance potentielle, le temps de travail doit faire l'objet d'une attention toute particulière.

b) ... ainsi que la progression du PIB par habitant

Par ailleurs, 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**

¹ P.-Y. Cabannes, A. Montaut et P.-A. Pionnier, op. cit.

² Cette étude de l'Insee fait l'objet d'une présentation détaillée dans le rapport de la commission des finances du Sénat sur le dernier projet de loi de programmation des finances publiques (cf. rapport n° 55 (2014-2015) sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat, octobre 2014, p. 17-18)

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)* »¹.

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, plus en raison, cependant, du développement du travail à temps partiel que du recul du temps de travail moyen des salariés à plein temps, qui reste nettement supérieur à celui des salariés français² ; pour autant, comme le montre la note de la direction générale du Trésor³, 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.

D. LE TEMPS DE TRAVAIL : UN LEVIER DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE ?

Il ressort de ce qui précède que le temps de travail est susceptible de constituer **un levier de redressement du potentiel de croissance de la France**, par le biais d'une augmentation de la quantité de travail disponible mais aussi, de manière plus indirecte, par celui d'une hausse de la quantité de capital et de la productivité qui pourrait résulter de la reconstitution des capacités d'investissement des entreprises liées à une baisse du coût du travail. Pour autant, **à court terme, une évolution de la durée effective du travail peut contribuer significativement au renforcement de la compétitivité des entreprises françaises.**

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

² N. Costes, L. Rambert et E. Saillard, « Temps partiel et partage du travail : une comparaison France/Allemagne », Trésor-Éco, n° 141, janvier 2015.

³ C. Thubin, op. cit.

1. Une hausse du temps de travail effectif permettrait de renforcer la compétitivité des entreprises...

Avant toute chose, il convient de relever deux faits notables concernant l'économie française : **la durée moyenne de travail effectif est plus faible en France** que dans les autres pays européens et **le coût horaire du travail y est plus élevé**.

a) Dans un contexte de faiblesse relative de la durée du travail en France...

Une étude réalisée par l'institut Coe-Rexecode¹, à partir de données collectées par Eurostat dans le cadre de l'enquête « Force de travail », et publiée en juin 2014 a permis de mettre en évidence le fait que **la durée effective annuelle moyenne de travail des salariés à temps complet était en France – avec la Finlande – la plus faible de tous les pays européens**.

Ainsi, cette étude 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. Par ailleurs, **selon les résultats d'Eurostat, ce serait en France que la durée effective annuelle de travail des salariés à temps complet aurait le plus reculé entre 1999 et 2013**, baissant de 14,8 % au cours de cette période, contre 9,8 % en Espagne, 8,9 % en Allemagne, 8,5 % en Suède, 7,6 % en Italie et 3,1 % au Royaume-Uni².

S'agissant des travailleurs salariés à temps partiel, la durée de travail effectif moyenne était de 993 heures par an en 2013 en France. Celle-ci s'élevait à 851 heures en Allemagne, 1 012 heures en Italie et 864 heures au Royaume-Uni.

Au total, 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.

Enfin, **si la durée habituelle de travail déclarée par les salariés à temps complet français était de 39,2 heures par semaine en France en 2013**, contre 40,6 heures en Allemagne, cette donnée ne reflète pas le fait que les salariés français affichent des périodes non travaillées plus importantes, ce qui est sans doute lié à ce que la réduction de la durée légale du travail s'est essentiellement traduite par l'octroi de jours de congés supplémentaires³.

¹ 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.

² À titre indicatif, selon les données publiées par Coe-Rexecode, s'agissant des travailleurs non-salariés à temps complet, la durée effective annuelle moyenne de travail était de 2 372 heures en France en 2013, soit 43 % de plus que celle du salarié moyen à temps complet, sachant qu'un tel écart est plus réduit en Allemagne (27 %), en Italie (21 %), ou encore au Royaume-Uni (7 %).

³ N. Costes, L. Rambert et E. Saillard, op. cit.

S'il ne peut être nié que la mesure de la durée du travail est, d'un point de vue statistique, difficile, il n'en demeure pas moins que **l'ensemble des données présentées tendent à montrer que la durée effective de travail est en moyenne plus faible en France que dans les autres pays européens**. Une telle conclusion est corroborée par les résultats de l'enquête 2012 sur les coûts de la main-d'œuvre dans l'Union européenne, repris et analysés par une récente étude de l'Insee¹.

b) ... et de coût horaire du travail élevé...

Ces résultats montrent, par ailleurs, que **le coût du travail est, en France, relativement élevé par rapport aux autres pays d'Europe**. Ainsi, 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), qui forme un groupe relativement homogène en termes de productivité, de qualification de la main-d'œuvre et de composition sectorielle. **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).

L'étude de l'Insee précitée² a relevé 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 ; au cours de cette période, celui-ci a même reculé en Grèce (- 1,5 %) et au Royaume-Uni (- 0,2 %). 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 »*³.

Ce ralentissement du coût horaire a permis une progression limitée du coût salarial unitaire (CSU), moins défavorable à la compétitivité des entreprises. En effet, le coût salarial unitaire par heure travaillée a crû de 1,6 % en moyenne annuelle en France entre 2012 et 2014, soit moins vite qu'en Allemagne (+ 2,2 %), mais plus rapidement qu'en Italie (+ 1,2 %) et au Royaume-Uni (+ 0,6 %) de même que dans l'ex-UE 15 (+ 0,8 %).

Dans la mesure où la productivité du travail a progressé au cours de cette période à un rythme similaire en France (+ 0,6 % par an en moyenne), en Allemagne (+ 0,5 %), ou encore dans l'ex-UE 15 (+ 0,5 %), ceci signifie que

¹ 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.

² Ibid.

³ Ibid., p. 63.

la décélération du coût salarial unitaire est essentiellement imputable à la baisse du coût du travail liée au déploiement du CICE. Par suite, la modération du coût salarial unitaire – et donc la préservation de la compétitivité des entreprises françaises – n'est 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 effet, 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. Or, 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.**

c) ... une hausse de la durée effective du travail permettrait d'alléger les coûts des entreprises et de renforcer leur compétitivité

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 : le premier consiste en **une hausse de la durée du travail sans compensation salariale**, le deuxième en **une suppression de la majoration pour les heures supplémentaires effectuées**, le troisième en un **report du seuil de déclenchement des heures supplémentaires** et le quatrième en **une diminution de la majoration pour heures supplémentaires.**

Ainsi, **une augmentation de la durée légale de travail de deux heures par semaine sans compensation salariale (scénario 1)** – 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 – composés de la CSG et de la CRDS – 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 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.

Les effets sur l'emploi d'une telle mesure peuvent être de plusieurs ordres. Si la hausse de la durée effective du travail aurait pour conséquence de réduire, à court terme, le besoin de main-d'œuvre des entreprises – à hauteur de 500 000 emplois –, **la réduction du coût salarial horaire favoriserait les créations d'emplois**, en particulier sur longue période.

En effet, tout d'abord, **la baisse du coût salarial en tant que telle serait à l'origine de créations d'emplois**. Une récente étude¹ portant sur près de 105 estimations de la sensibilité de la demande de travail dans différents pays de l'OCDE a montré que l'élasticité de la demande de travail à son coût se situait dans un intervalle compris entre - 0,07 et - 0,45 pour un niveau de production donné ; ceci signifie que, selon ces estimations, un accroissement de 1 % du coût du travail entraîne une diminution de l'emploi de 0,07 % à 0,45 %. Compte tenu de ces résultats, **une baisse de 3 % du coût du travail résultant de l'augmentation de 35 à 37 heures de la durée légale du travail envisagée dans le premier scénario permettrait la création de 40 000 à 400 000 emplois**. Il convient de relever que **les créations d'emplois les plus nombreuses se feraient au niveau du SMIC**. En effet, comme l'a fait apparaître une publication de Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo², la sensibilité du travail à son coût au niveau des bas salaires est forte ; ceci s'expliquerait notamment par le fait qu'à proximité du SMIC, le taux de chômage des personnes susceptibles d'être embauchées est élevé. Dans ces conditions, l'évolution du temps de travail pourrait constituer un moyen de réduire le niveau structurellement élevé du chômage parmi les personnes les moins qualifiées.

Par ailleurs, **les effets sur l'emploi d'une hausse sans compensation salariale de la durée du travail seraient amplifiés en raison de la réduction des coûts unitaires de production qui en résulterait** ; renforçant la compétitivité des entreprises, celle-ci stimulerait la demande *via* une baisse des prix de vente³. **Aussi une augmentation des emplois serait-elle à attendre pour permettre aux entreprises d'accroître leur niveau de production et de répondre à ce surcroît de demande** – qui dépend toutefois de la sensibilité des ventes, et notamment des exportations, à leur prix.

Une suppression de la majoration des heures supplémentaires et complémentaires (scénario 2) 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

¹ A. Lichter, A. Peichl et S. Siegloch, « *The Own-Wage Elasticity of Labor Demand: A Meta-Regression Analysis* », IZA Discussion Paper Series No. 7958, février 2014.

² P. Cahuc et S. Carcillo, « *Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clefs de la réussite* », Étude de l'Institut Montaigne, avril 2014.

³ Il convient toutefois de préciser qu'une baisse des prix de vente limiterait les effets d'une baisse de la durée du travail sans compensation salariale sur le taux de marge des entreprises.

au-delà de la durée légale de 35 heures ouvrent droit à une rémunération majorée. Le taux horaire majoré peut être fixé par voie conventionnelle à 10 % au moins ; à défaut, celui-ci est de 25 % pour les huit premières heures supplémentaires, puis de 50 % pour les suivantes¹. Selon les données de la Dares, le taux moyen de majoration était de 26 % en 2012 pour les salariés à temps complet. **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.

Un report du seuil de déclenchement des heures supplémentaires (scénario 3), 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.

Enfin, le dernier scénario conduit à envisager **une diminution de la majoration pour heures supplémentaires (scénario 4)** - 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 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.

¹ S'agissant des salariés à temps partiel, toute heure complémentaire travaillée dans la limite de 10 % de la durée fixée dans le contrat de travail donne lieu à une majoration de salaire de 10 % et toute heure complémentaire réalisée au-delà du seuil de 10 % de la durée fixée par le contrat est majorée de 25 %.

Plus généralement, **les pistes de réformes concernant la durée du 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.** Au-delà de la possibilité de modifier le taux de majoration pour heures supplémentaires, dont les effets limités ont été soulignés, le Gouvernement envisagerait la possibilité pour un employeur de *« faire travailler [ses] salariés pendant douze semaines consécutives, c'est-à-dire au-delà de la durée maximale prévue par la loi »* sur la base d'un accord majoritaire – qui pourrait prévoir des contreparties financières – et sans autorisation de l'administration. Un tel mécanisme permettrait certes d'accroître un peu plus la flexibilité de l'organisation du travail, ce qui serait susceptible de favoriser les gains de productivité ; toutefois, la mise en œuvre de la réduction du temps de travail (RTT) a permis de mettre en évidence que **de tels dispositifs profitaient essentiellement aux grandes entreprises et de manière plus marginale aux entreprises de plus petite taille (cf. *supra*), notamment aux très petites entreprises (TPE),** qui emploient près de 2,3 millions de salariés, soit 19 % des effectifs du champ principalement marchand non agricole et non financier¹.

2. ... 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.** Dans les développements précédents, il a été montré qu'une augmentation du nombre d'heures travaillées par tête, en accroissant la quantité de travail disponible dans une économie, venait renforcer le potentiel de croissance de cette dernière. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle **le recul de la durée moyenne du travail au cours des dernières années semble avoir été à l'origine de la moindre croissance du PIB en France comparativement aux autres pays de l'OCDE, et notamment du PIB par tête (cf. *supra*).**

Toutefois, **la durée du travail peut aussi influencer positivement sur la croissance potentielle par le biais du capital et de la productivité globale des facteurs (PGF).** En effet, comme cela a été mis en évidence, **une réduction du coût du travail par le biais d'une modification des règles relatives au temps de travail vient renforcer le taux de marge des sociétés,** dont le niveau exerce une influence déterminante sur l'investissement des entreprises.

Le « profit brut » – soit la part de la valeur ajoutée revenant aux entreprises –, qui permet le calcul du taux de marge, ne doit pas être confondu avec la rémunération des propriétaires du capital, ni même des créanciers de l'entreprise. Comme le rappelle le rapport de la mission

¹ H. Bacheré, « Les très petites entreprises, 2 millions d'unités très diverses », Insee Focus, n° 24, 2015.

présidée par Jean-Philippe Cotis, alors directeur général de l'Insee, sur le partage de la valeur ajoutée¹, l'excédent brut d'exploitation (EBE) se répartit entre cinq usages principaux : **le paiement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ; le versement d'intérêts**, net des intérêts reçus ; **la distribution de revenus aux propriétaires du capital**, nette des mêmes revenus reçus ; **diverses autres opérations**, comme les prestations sociales versées au titre des régimes d'employeurs, ou encore les primes d'assurance-dommages ; **l'épargne brute**, qui correspond au revenu qui reste disponible pour l'autofinancement des investissements ou l'alimentation de la trésorerie.

Au total, la « part » de la richesse produite revenant aux entreprises assure des fonctions économiques multiples et joue, notamment, un rôle déterminant en matière d'investissement. En ce qu'il permet d'approcher la rentabilité moyenne des investissements², le taux de marge révèle **la capacité des entreprises à rémunérer leurs investisseurs et, donc, à attirer des capitaux** qui bénéficient à l'investissement. En outre, le « résidu » d'excédent brut d'exploitation (EBE), soit l'épargne brute, peut être consacré à **l'autofinancement des entreprises.**

Aussi, **un faible taux de marge peut réduire l'attractivité des entreprises à l'égard des investisseurs et limiter leurs capacités d'autofinancement** ; en effet, un recul du taux de marge s'accompagne généralement d'une diminution de l'épargne brute dans la mesure où les autres « usages » des profits – soit la distribution de revenus aux propriétaires du capital, le versement des intérêts, etc. – sont plus contraints.

Par conséquent, **en relevant le taux de marge des entreprises françaises, qui demeure à un niveau relativement faible à ce jour³, une baisse des coûts liée à une évolution du temps de travail serait de nature à accroître les capacités d'investissement de ces dernières** – donc leur aptitude à augmenter leurs équipements productifs, soit le capital disponible.

En outre, **en venant desserrer la contrainte qui pèse sur le taux d'épargne des entreprises, cette baisse des coûts participerait à la reconstitution de la faculté des entreprises à autofinancer leurs investissements.** Or, les activités « risquées » dépendent plus étroitement de l'autofinancement. Cela s'applique notamment aux dépenses de recherche et développement (R&D) et aux activités innovantes de manière générale, qui

¹ J.-P. Cotis (pt.), Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunérations en France, rapport au Président de la République, 13 mai 2009.

² Toutefois, une étude publiée par la direction générale du Trésor a mis en évidence les limites du taux de marge comme mesure de la rentabilité des entreprises (cf. S. Pamies-Sumner, « La rentabilité des entreprises a-t-elle pu justifier le dynamisme de l'investissement ? », Trésor-Éco, n° 44, octobre 2008).

³ À titre de rappel, le taux de marge des sociétés non financières (SNF) françaises s'élevait à 31,2 % au troisième trimestre 2015, soit un niveau nettement inférieur à la moyenne observée entre le début des années 2000 et le début de la crise économique (32,6 %).

éprouvent plus de difficultés à trouver des financements externes¹ – qu’il s’agisse de prêts bancaires ou encore de fonds apportés par des investisseurs.

Dès lors, une consolidation des possibilités d’autofinancement des entreprises françaises augmenterait **leur capacité à engager des dépenses de recherche et développement et à innover**². En plus d’encourager un **relèvement de la compétitivité hors-prix des entreprises**, qui seraient davantage en mesure d’engager une montée en gamme ou de commercialiser de nouveaux produits – dans un contexte marqué par un net recul des parts de marché de la France à l’exportation (cf. *supra*) –, **une hausse des dépenses de recherche et développement (R&D), dont dépend en partie le progrès technique, améliorerait les perspectives de croissance à long terme.**

Aussi, **en écartant d’emblée la question de la durée légale du travail, le Gouvernement se prive-t-il d’un levier essentiel de renforcement de la compétitivité, de consolidation financière des entreprises – y compris des TPE-PME –, de créations d’emplois, mais aussi de développement de l’économie française à long terme.**

¹ Ce phénomène est analysé par la littérature économique notamment à travers la notion de « déficit de financement » (« funding gap ») de la recherche et développement (R&D) et de l’innovation (cf. B. Hall et J. Lerner, « The Financing of R&D and Innovation », NBER Working Paper 15325, 2009).

² Il est intéressant de noter que, dans un rapport de novembre 2014, la Bundesbank avait souligné le faible autofinancement des sociétés non financières françaises en comparaison avec les entreprises allemandes. Ainsi, au quatrième trimestre 2013, la part des investissements financés par des ressources propres s’élevait à 92 % en Allemagne, contre 49 % en France (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, 66. Jahrgang, n° 11, novembre 2014, p. 38-40).

II. LE TEMPS DE TRAVAIL ET LA DÉPENSE PUBLIQUE

Le temps de travail constitue un enjeu non seulement économique, mais également budgétaire. Ceci a clairement été mis en évidence par les incidences de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail (RTT) sur les finances publiques. Tout d'abord, l'application des lois « Aubry » s'est accompagnée d'**allègements de charges pour les entreprises, dont le coût actuel est estimé entre 11 et 13 milliards d'euros** ; toutefois, celui-ci semble avoir été en grande partie compensé par les hausses de recettes et les moindres dépenses induites par le dynamisme des créations d'emplois observé au début des années 2000. Ensuite, **la réduction du temps de travail dans la fonction publique a été à l'origine de dépenses significatives pour les administrations**, liées en particulier aux recrutements de nouveaux agents, dont le montant n'est toujours pas parfaitement connu à ce jour.

En tout état de cause, eu égard à l'importance actuelle de la masse salariale des administrations, **une évolution du temps de travail dans la fonction publique est susceptible de constituer un levier non négligeable afin de réduire durablement le dynamisme de la dépense publique.** Aussi celui-ci gagnerait-il à être mobilisé, alors que le redressement des finances publiques devra désormais porter sur des efforts en dépenses, en particulier afin de **mener à bien le programme de 50 milliards d'euros d'économies engagé par le Gouvernement au titre de la période 2015-2017.**

A. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL : UN COÛT BUDGÉTAIRE NET DU DÉPLOIEMENT DANS LE SECTEUR PRIVÉ LIMITÉ...

1. Entre 11 et 13 milliards d'euros d'allègements de charges...

En 2014, **les allègements généraux de cotisations sociales ont représenté un « coût » de 20,9 milliards d'euros¹**, dont une large part résulterait des réductions de charges liées à la mise en œuvre des lois « Aubry », comme l'ont fait apparaître divers travaux d'estimation.

À titre de rappel, les allègements généraux de cotisations sociales ont été mis en place en deux temps principaux. Entre 1993 et 1998, une première vague d'allègements s'est attachée à **réduire le coût du travail pour les salaires situés à proximité du SMIC - avec un seuil de sorti variant entre 1,1 et 1,3 SMIC - pour l'ensemble des entreprises** ; il s'agissait des allègements dits « Balladur » puis « Juppé ». Après 1998, la seconde vague d'allègements visait essentiellement à **compenser l'impact de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail (RTT), ainsi que de la convergence des salaires minimaux, sur le coût du travail.** De 1998 à 2002, le champ des allègements a été étendu pour les entreprises réduisant leur

¹ Annexe 5 « Présentation des mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leur compensation » au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

temps de travail ; dans le cadre des allègements « Aubry », la réduction de cotisation était passée de 18,2 à 26 points au niveau du SMIC et décroissait progressivement jusqu'à 1,7 SMIC. De 2003 à 2005, enfin, la loi dite « Fillon »¹ a procédé à **une unification des barèmes d'allègements différenciés depuis la mise en œuvre de la RTT**, conjointement à la convergence vers le haut du SMIC et des garanties mensuelles de rémunération. Depuis 2005, les cotisations sociales sont réduites à un taux unique de 26 points au niveau du SMIC et diminuent ensuite de manière linéaire pour s'annuler à 1,6 SMIC².

Toutefois, à compter de 2015, les allègements généraux ont engagé une forte augmentation – ceux-ci devant représenter 26,3 milliards d'euros cette année – en raison du **déploiement du Pacte de responsabilité et de solidarité**, qui a notamment prévu une exonération complète, au niveau du SMIC, de l'ensemble des cotisations patronales recouvrées par les URSSAF (« zéro cotisation URSSAF »).

Quoi qu'il en soit, une étude réalisée par la Dares³ a estimé qu'en 2009, alors que les allègements généraux étaient évalués à 22,2 milliards d'euros, « *la première vague des allègements mis en place jusqu'en 1998 représenterait un coût actualisé de 9,3 Mds€ [...] ; les allègements supplémentaires décidés depuis s'élèveraient à 12,9 Mds€* ». Pour l'année 2007, une publication du Conseil d'analyse économique (CAE)⁴ évaluait à 12 milliards d'euros l'accroissement des allègements liés à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail et de la convergence vers le haut des SMIC, les allègements généraux antérieurs à 1998 étant, quant à eux, estimés à 9 milliards d'euros.

Plus récemment, la direction du budget a réalisé, à la demande de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'impact de la réduction du temps de travail, **une nouvelle estimation du coût budgétaire des allègements généraux (AG) de cotisations prévus par les lois « Aubry »**. Le tableau ci-après retrace les projections réalisées par la direction du budget pour la période 2003-2013.

¹ Loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi.

² Des modifications limitées concernant les allègements généraux sont intervenues entre 2007 et 2012. En particulier, la loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 a majoré le taux de réduction pour le relever à 28,1 points dans les entreprises de moins de 20 salariés. En outre, initialement calculé sur une base horaire, le taux de l'allègement général a été mensualité en 2007 puis annualisé à partir de 2011. Enfin, la loi du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012 a intégralement réintégré les heures supplémentaires dans la formule de calcul de l'allègement.

³ 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.

⁴ 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.), Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?, Paris, La Documentation française, 2008.

Tableau n° 6 : Coût budgétaire des allègements de cotisations découlant des lois « Aubry » (1)*(en milliards d'euros)*

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Allègements « Juppé » (1) | 7,6 | 7,8 | 8,1 | 8,5 | 8,9 | 9,2 | 9,1 | 9,3 | 9,6 | 9,8 | 9,9 |
| Aides « Robien » | 0,5 | 0,4 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | - | - | - | - | - | - |
| Scénario de référence sans 35 heures | 8,2 | 8,3 | 8,2 | 8,5 | 8,9 | 9,2 | 9,1 | 9,3 | 9,6 | 9,8 | 9,9 |
| Aubry I | 2,1 | 0,9 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | - | - | - | - | - | - |
| Aubry II | 4,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | - | - | - | - | - | - | - |
| Allègements « Fillon » (2) | 7,0 | 15,3 | 17,1 | 19,4 | 20,4 | 21,1 | 20,9 | 21,3 | 22,0 | 22,5 | 22,8 |
| Scénario avec 35 heures | 13,2 | 16,3 | 17,3 | 19,5 | 20,4 | 21,1 | 20,9 | 21,3 | 22,0 | 22,5 | 22,8 |
| Coût pour les AG des 35 heures | 5,1 | 8,0 | 9,1 | 11,0 | 11,5 | 11,9 | 11,8 | 12,0 | 12,4 | 12,7 | 12,8 |

(1) Reconstitution du coût de la ristourne « Juppé ».

(2) L'évolution du coût des allègements « Fillon » reprend le constaté pour les années 2003-2006, puis une estimation indexée sur l'évolution de la masse salariale - comme dans le cadre du scénario de référence.

Source : commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail (à partir des données transmises par la direction du budget)

Ces projections, fondées sur des scénarii conventionnels, font apparaître que le coût des allègements généraux liés à la réduction du temps de travail (RTT) pour les finances publiques se serait élevé à **12,8 milliards d'euros** en 2013. Dans un second temps, la direction du budget s'est attachée à comparer son « scénario de référence sans 35 heures » aux évaluations des allègements généraux apparaissant dans les annexes aux projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Dans ce cadre, le coût des AG découlant des lois « Aubry » était estimé à **10,8 milliards d'euros** en 2013.

Tableau n° 7 : Coût budgétaire des allègements de cotisations découlant des lois « Aubry » (2)*(en milliards d'euros)*

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Scénario de référence sans 35 heures | 8,2 | 8,3 | 8,2 | 8,5 | 8,9 | 9,2 | 9,1 | 9,3 | 9,6 | 9,8 | 9,9 |
| Estimation du coût des AG en PLFSS | 15,9 | 16,7 | 17,4 | 19,5 | 21,5 | 22,6 | 22,3 | 22,0 | 20,8 | 20,6 | 20,7 |
| Coût pour les AG des 35 heures | 7,7 | 8,4 | 9,2 | 11,0 | 12,6 | 13,4 | 13,2 | 12,7 | 11,2 | 10,8 | 10,8 |

Source : commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail (à partir des données transmises par la direction du budget)

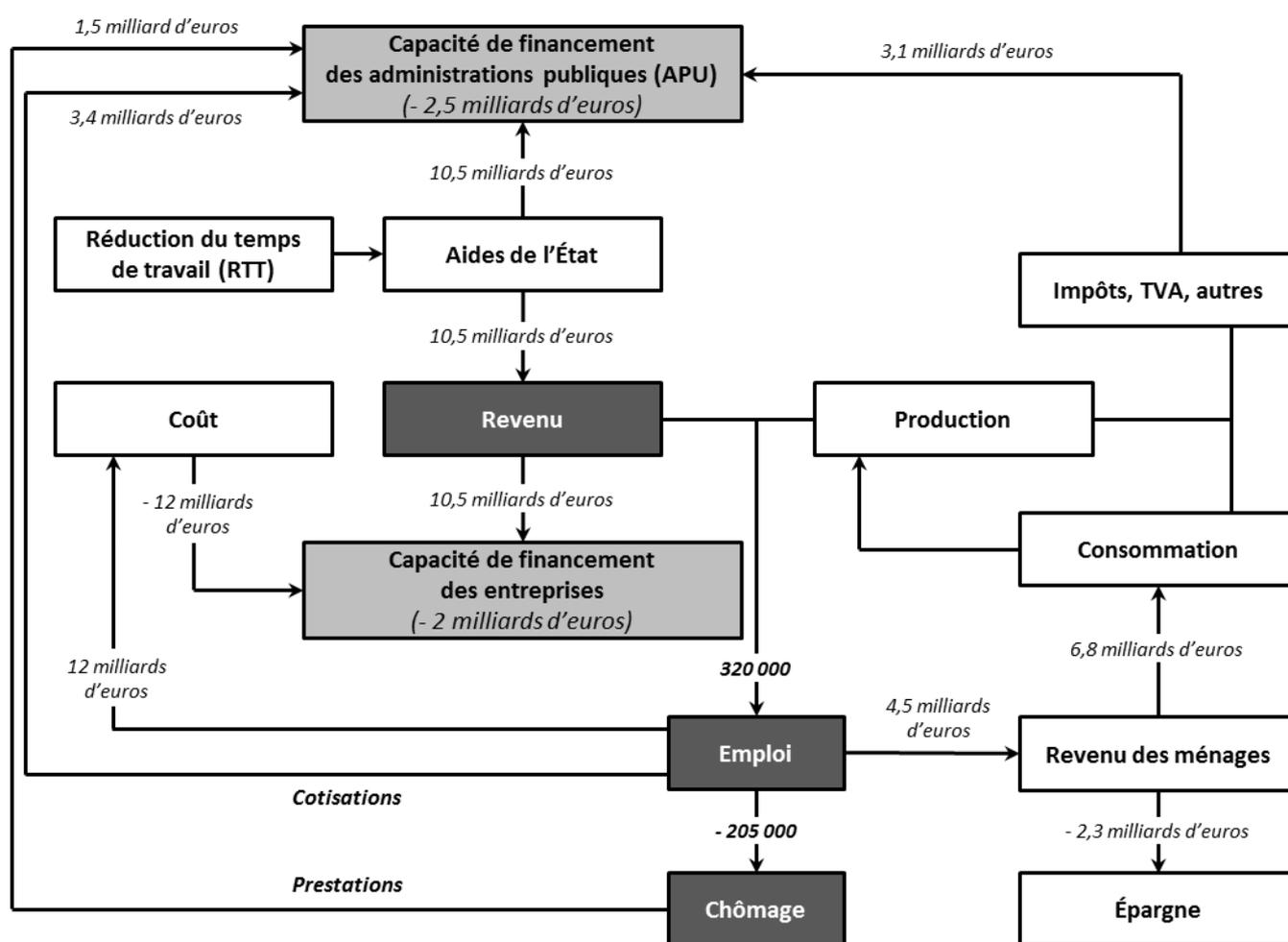
Par suite, le coût actuel des allègements généraux institués à la suite de la réduction du temps de travail (RTT) semble être compris entre **11 et 13 milliards d'euros**.

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

Toutefois, il semblerait que le coût de ces allègements pour les finances publiques ait été, en grande partie, compensé par les hausses de

recettes et les moindres dépenses induites. En effet, 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.

Graphique n° 8 : Évaluation de l'impact macroéconomique des lois « Aubry » par l'OFCE



Source : commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'impact social, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail (à partir des données transmises par l'OFCE)

Ainsi, actualisant les résultats d'une précédente étude¹, l'OFCE a évalué, devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à la réduction du temps de travail, l'augmentation des cotisations sociales

¹ É. Heyer et X. Timbeau, op. cit.

reçues par les administrations à 3,4 milliards d'euros et celle des impositions à 3,1 milliards d'euros. Les moindres dépenses d'assurance chômage s'élèveraient, quant à elles, à 1,5 milliard d'euros (cf. graphique ci-avant). Aussi, dans la mesure où le montant des allègements généraux liés à la réduction du temps de travail (RTT) est évalué par l'OFCE à 10,5 milliards d'euros, **le coût « net » des lois « Aubry » pour les finances publiques serait de 2,5 milliards d'euros.**

Pour autant, si les allègements de charges intervenus à la suite de la RTT ont été en grande partie compensés, il n'en demeure pas 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* »¹. Quoi qu'il en soit, 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.

B. ... MAIS UNE CHARGE CONSÉQUENTE POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES QUI DEMEURE DIFFICILE À MESURER À CE JOUR

Aucun bilan global du passage aux 35 heures dans la fonction publique n'a été réalisé jusqu'à présent. Aussi, les conclusions de la mission sur le temps de travail dans la fonction publique confiée en juillet 2015 par le Premier ministre à Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, qui sont attendues au début de l'année 2016, devraient présenter un intérêt tout particulier.

Pour autant, les données disponibles à ce jour permettent **d'appréhender les coûts suscités par la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique hospitalière** - à défaut de pouvoir véritablement le faire pour la fonction publique territoriale.

1. Plus de 50 000 emplois publics créés entre 2002 et 2005

Une étude menée par la direction du budget en 2004, à la demande de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail², a estimé **le nombre total des créations d'emplois dans les fonctions publiques d'État et hospitalière à 53 143 entre 2002 et 2005**, comme le fait

¹ B. Ourliac et C. Nouveau, op. cit., p. 17.

² Rapport d'information n° 1544 (XII^e législature), op. cit.

apparaître le tableau ci-après¹. Ainsi que l'a récemment rappelé la Cour des comptes dans une enquête réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat, un tel bilan reste fragile et incomplet, « *notamment parce qu'il repose dans la FPH sur les objectifs de création de postes retenus dans le protocole d'accord du passage aux 35 heures à l'hôpital et non sur les créations effectivement réalisées* »². Pour autant, **il donne un ordre de grandeur du coût de la réduction du temps de travail (RTT) dans ces deux fonctions publiques, soit environ 2,5 milliards d'euros en année pleine en 2005** – dont 2 milliards d'euros imputables aux créations d'emplois et près de 550 millions d'euros liés à l'indemnisation des heures supplémentaires, des astreintes ou du rachat de jours de récupération dans la fonction publique d'État.

Tableau n° 9 : Évaluation de l'impact budgétaire entre 2002 et 2005 sur les dépenses de personnels dans les fonctions publiques d'État et hospitalière

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

Source : mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail (à partir des données transmises par la direction du budget)

¹ Des estimations identiques ont été transmises par la direction du budget, en 2014, à la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail.

² 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, p. 99.

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 des mesures susmentionnées**, soit 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 médicaux¹, 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**.

Un rapport rendu en 2007 par Dominique Acker, conseillère générale des établissements de santé, soulignait que, dans le secteur sanitaire, *« compte tenu des rééquilibrages financiers opérés par les établissements qui étaient en insuffisance de crédits, ce seraient en fait 35 000 emplois ETP au lieu de 37 000 qui auraient été réellement créés, dont 32 000 seulement étaient pourvus fin 2004, compte tenu des difficultés de recrutement »*² ; par ailleurs, ce rapport laisse entendre que les 3 500 créations d'emplois médicaux auraient été effectives. Ceci peut laisser supposer que les créations de postes dans la fonction publique hospitalière auraient été, globalement, moins nombreuses que prévu. Toutefois, au cours d'un débat sur le bilan des 35 heures à l'hôpital organisé par le Sénat en février 2014, la ministre chargée de la santé, Marisol Touraine, a déclaré : *« la mise en œuvre des 35 heures a permis de créer des emplois : 37 000 emplois ont été créés dans le seul domaine sanitaire, et 8 000 dans le secteur médicosocial »*³. **Une telle indication tend à confirmer l'estimation fournie par la direction du budget concernant le coût de la réduction du temps de travail dans la fonction publique hospitalière.**

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**⁴. Estimé à 2 milliards d'euros en 2005 par la Cour des comptes⁵, **le coût permanent serait proche de 2,1 milliards d'euros en 2015**¹,

¹ Dont 37 000 dans le secteur sanitaire et 8 000 dans le secteur social et médico-social.

² D. Acker, Rapport sur les comptes épargne temps des personnels médicaux et non médicaux dans les établissements publics de santé, Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, 2007, p. 4.

³ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 27 février 2014, p. 2457.

⁴ Pour autant, certains coûts liés à la gestion de la réduction du temps de travail (RTT) dans la fonction publique n'ont pu être évalués, soit ceux liés à l'évolution des systèmes d'information, à l'accroissement de la charge de travail des directions des ressources humaines, etc.

⁵ Rapport d'information n° 675 (2014-2015), op. cit.

soit un coût cumulé d'environ 21 milliards d'euros au cours de la période 2005-2014.

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 : « *relevant que les dépenses des collectivités locales, traditionnellement dynamiques, avaient toutefois cru plus qu'à l'accoutumée en 2002, année de mise en place des 35 heures, et faisant la part de la mise en place de la RTT et des autres mesures créatrices d'emploi, telles que l'allocation personnalisée à l'autonomie, [la DGCL] a estimé que les 35 heures étaient responsables d'au moins un tiers de l'augmentation de 5,9 % des dépenses de personnel des collectivités locales relevée pour 2002 (+ 1,7 milliard d'euros), ce qui conduit à une estimation d'environ 590 millions d'euros* »². À cela viendraient également s'ajouter les hausses induites de subventions ou contributions des collectivités territoriales aux organismes dépendant d'elles, comme les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

2. Les heures supplémentaires et les comptes épargne-temps

Comme cela a été indiqué, **les coûts inhérents à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État, autres que ceux découlant des créations d'emplois, ont été estimés à 550 millions d'euros pour la période 2002-2004** par la direction du budget (cf. *supra*) ; il s'agissait des dépenses liées à l'indemnisation des heures supplémentaires, des astreintes ou de rachat de jours de récupération. De telles données ne semblent pas exister pour les fonctions publiques hospitalière et territoriale.

Par ailleurs, **il paraît difficile, sinon impossible, d'estimer la part des heures supplémentaires effectuées imputable à la réduction du temps de travail**. Si les dépenses de personnel liées aux heures supplémentaires et aux astreintes au sein de la fonction publique d'État atteignaient 1,5 milliard d'euros en 2013³, celles-ci ont évolué sous l'influence de facteurs multiples ; en particulier, la Cour des comptes a souligné qu'« *en lien avec l'aménagement des baisses d'effectifs dans la FPE entre 2008 et 2012, les heures supplémentaires ont fortement augmenté depuis 2008* »⁴ – à hauteur de près de 30 %.

¹ Ce résultat est obtenu en faisant « vieillir » l'estimation du coût de la réduction du temps de travail (RTT) dans les fonctions publiques d'État et hospitalière en 2005 à l'aide de l'indicateur de traitement brut-grille indiciaire (ITB-GI) établi par l'Insee et la direction générale de la fonction publique (DGAFP).

² Rapport d'information n° 1544 (XII^e législature), op. cit., p. 93.

³ Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, 2014.

⁴ Rapport d'information n° 675 (2014-2015), op. cit., p. 105.

En réalité, 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 »¹.

Dans l'ensemble des fonctions publiques, le principe de fonctionnement du compte épargne-temps est le suivant : celui-ci peut être alimenté, dans la limite de 60 jours par an, par des jours de congés ou encore des heures ou des jours de réduction du temps de travail (RTT) ; si les 20 premiers jours doivent obligatoirement être utilisés sous forme de congés, les suivants peuvent être, en tout ou partie, indemnisés, maintenus sur le CET dans la limite de dix jours par an ou pris en compte au titre du régime de retraite additionnel de la fonction publique (RAFP) pour les fonctionnaires.

Tableau n° 10 : Nombre de CET, de jours en dépôt et de jours indemnisés pour les trois fonctions publiques

| | Fonction publique d'État | | Fonction publique territoriale | | Fonction publique hospitalière |
|---|--|--|--------------------------------|------------------------|--|
| | Tous agents éligibles au CET dans les ministères au 31/12/2009 | Tous agents éligibles au CET dans les ministères au 31/12/2007 | Tous agents 31/12/2011 | Tous agents 31/12/2009 | Ensemble des personnels de la FPH 31/12/2007 |
| Parts d'agents ayant un CET (en %) au 31/12 | 31,4 | 25,1 | 12,5 | 7,0 | 14,1 ⁽¹⁾ |
| Nombre moyen de jours par CET au 31/12 | 17,1 | 18,0 | 17,0 | 18,0 | 27,7 |
| Nombre de jours ouverts au 31/12 | 230 759 | 202 403 | 200 350 | 119 000 | 132 750 |
| Nombre de jours en stock au 31/12 | 3 950 769 | 3 581 410 | 3 356 000 | 2 154 000 | 3 676 450 |
| Nombre de jours indemnisés ou rachetés | 921 780 | 353 741 | 102 500 | (2) | 925 671 |
| Nombre de jours versés au RAFP | 166 738 | - | 6 220 | - | - |

(1) Estimation.

(2) Aucun rachat de jours n'a eu lieu dans la FPT en 2009, le décret FPE ayant été transposé par le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010.

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique (décembre 2014)

À partir des données collectées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) (cf. tableau ci-avant), le

¹ Institut Montaigne, Temps de travail : mettre fin aux blocages, 2014, p. 30.

rapport précité de l'Institut Montaigne s'est appliqué à déterminer le coût potentiel des comptes épargne-temps (CET) dans la fonction publique : « *si l'on considère l'ensemble des trois fonctions publiques, et en prenant l'hypothèse du maintien du rythme d'augmentation des jours de congés stockés, ce sont plus de 12 millions de jours de congés qui sont accumulés sur les CET en 2011 et qui peuvent être valorisés - en considérant le salaire moyen net journalier dans la fonction publique (70,9 €) - à 1,5 Md€* »¹. Aussi s'agit-il là d'une « dette » qui devrait être progressivement 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 considère que « *si l'on estime le nombre de jours annuels indemnisés, versés au RAFP ou stockés sur un CET à 1,5 million par an pour les trois fonctions publiques, le coût annuel pour les finances publiques (dépenses réellement effectuées dans l'année pour les jours rachetés ou versés au RAFP, ou dépenses provisionnées pour les jours stockés) peut être estimé à un peu moins de 200 M€* »².

C. 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 des finances publiques. 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 - qui explique le ralentissement des dépenses de personnel observé au cours des dernières années ; à titre d'illustration, le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2016 estime les économies sur la masse salariale de l'État à 0,8 milliard d'euros en 2016, dont 0,6 milliard découleraient de la stabilité du point de la fonction publique.

Alors que le « gel » du point d'indice 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

¹ Ibid., p. 31.

² Ibid., p. 32-33.

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.

1. La faiblesse relative de la durée du travail dans la fonction publique française

Le temps de travail dans la fonction publique constitue une question particulièrement complexe. En effet, ainsi que l'a souligné la Cour des comptes, si le régime de droit commun dans la fonction publique est désormais, comme dans le secteur privé, de 35 heures hebdomadaires¹, soit 1607 heures par an², *« des catégories nombreuses de fonctionnaires bénéficient toutefois d'une organisation du temps de travail différente en raison de sujétions particulières : agents soumis à des obligations réglementaires de service (par exemple les enseignants), ou à une pénibilité ou des horaires décalés (par exemple les personnels travaillant dans les abattoirs ou les surveillants de l'administration pénitentiaire) [...] Lors du passage aux 35 heures, il a également été décidé de maintenir les accords dérogatoires antérieurs octroyant un temps de travail inférieur (en particulier dans 1 550 collectivités territoriales) »*³.

De même, dans l'enquête réalisée par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances, cette dernière rappelle que nombre de ses travaux antérieurs ont montré que, **dans différentes catégories d'administrations, la durée effective du travail pourrait être inférieure à la durée légale**, *« souvent en raison d'un nombre important d'autorisations d'absence »*⁴.

En tout état de cause, 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, *« avec un temps de travail hebdomadaire plus important de 0,8 heure dans le secteur privé et 7 jours de congés et de RTT en moins »*⁵. L'étude de l'institut Coe-Rexecode publiée en juin 2014 estime,

¹ La réduction du temps de travail a été opérée par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 dans la fonction publique d'État, par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 dans la fonction publique territoriale et par le décret n° 2002-9 du 4 janvier 2002 dans la fonction publique hospitalière.

² Le temps de travail annuel, initialement fixé à 1 600 heures, a été porté à 1 607 heures en 2004 avec l'institution de la « journée de solidarité ».

³ Rapport d'information n° 675 (2014-2015), op. cit., p. 97.

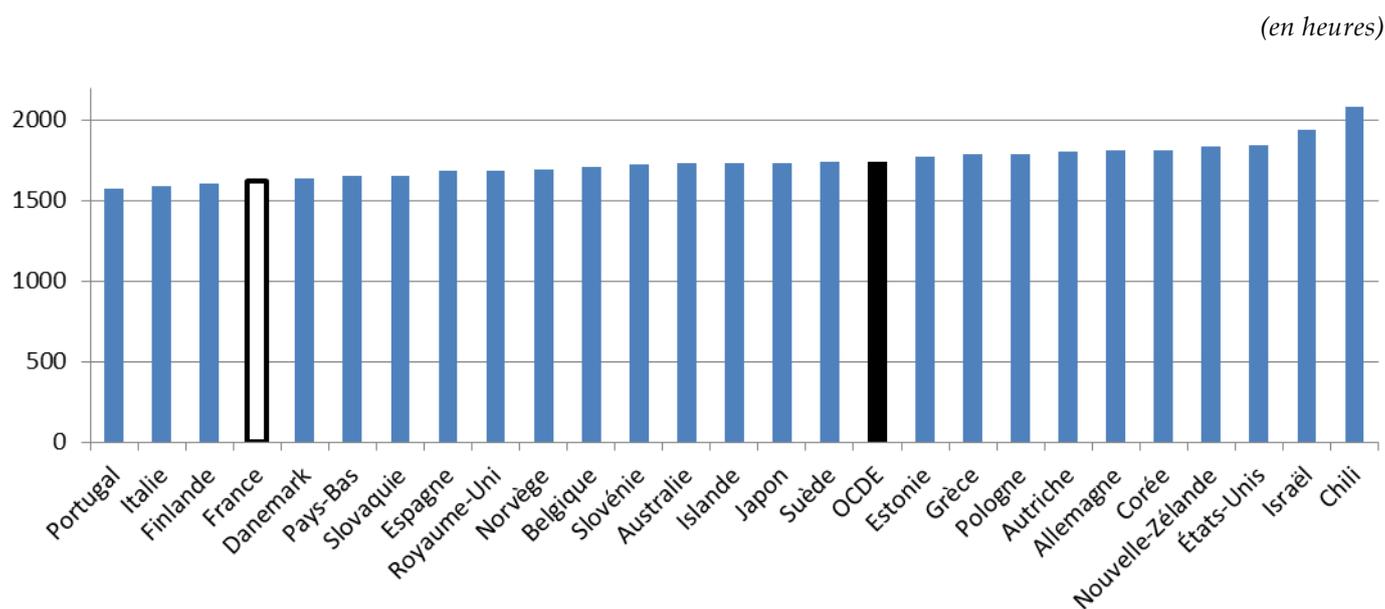
⁴ Ibid., p. 101.

⁵ Ibid., p. 99.

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. Comme le montre le graphique ci-après, avec une durée moyenne de travail de 1 620 heures par an dans la fonction publique¹, 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.

Graphique n° 11 : Durée annuelle moyenne de travail dans les fonctions publiques des pays de l'OCDE en 2011



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

2. Le temps de travail dans la fonction publique : un levier de maîtrise de la masse salariale des administrations

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. Il convient de relever que celui-ci a déjà été « actionné » par différents pays européens. Ainsi, en

¹ OCDE, Government at Glance 2013, Paris, Éditions de l'OCDE, 2013.

Espagne, à compter de décembre 2011, le temps de travail des fonctionnaires de l'État est passé de **35 à 37,5 heures par semaine sans compensation salariale**. Le **Portugal** a, à son tour, relevé la durée de travail hebdomadaire de **35 à 40 heures en septembre 2013**.

Quelles pourraient-êtr e les économies à attendre, en France, d'un relèvement du temps de travail dans la fonction publique ? Pour procéder à une telle estimation, il est possible de se référer, une nouvelle fois, aux travaux de la Cour des comptes. Dans un rapport de juin 2014, celle-ci indique : « *une hausse de la durée effective du travail dans les administrations peut permettre de diminuer les effectifs sans réduire la quantité et la qualité des services publics rendus. Une telle hausse pourrait prendre des formes diverses : alignement de la durée effective sur la durée légale, réduction du nombre de jours d'absence (par exemple en rétablissant la journée de carence en cas de maladie), éventuellement augmentation de la durée légale* »¹.

Toutefois, il convient de relever qu'une hausse de la durée du travail ne saurait permettre une diminution « mécanique » des effectifs dans une proportion équivalente, dès lors que celle-ci peut être compensée par une baisse de la productivité horaire des agents et nécessite la réorganisation préalable de certains services. Aussi, retenant une hypothèse conventionnelle d'un partage à 50 % entre baisse des besoins en emplois et baisse de la productivité, la Cour des comptes estime 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* »². Celle-ci a par ailleurs précisé, dans l'enquête réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat, 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**³.

Sur la base de ces résultats, deux scénarii principaux peuvent être 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.

Tout d'abord, 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 (scénario 1)**, qui est aujourd'hui de 1 607 heures, **le temps de travail progresserait de 0,8 %**, correspondant à une économie de **570 millions**

¹ Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, 2014, p. 161.

² Ibid.

³ Rapport d'information n° 675 (2014-2015), op. cit.

d'euros pour l'ensemble des fonctions publiques, en raison d'une diminution des recrutements à hauteur de 22 000 emplois environ.

Ensuite, il est envisagé 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 (scénario 2a), 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 (scénario 2b), 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.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 janvier 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur les enjeux du temps de travail pour la compétitivité, l'emploi et les finances publiques.

Mme Michèle André, présidente. – Le programme de cette première matinée de travail de l'année est relativement réduit mais d'un intérêt indéniable ; aussi allons-nous entendre une communication du rapporteur général sur les enjeux du temps de travail pour la compétitivité, l'emploi et les finances publiques.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Si le programme de cette réunion de commission est réduit, le sujet qui va être traité est d'importance ! En mars prochain, la ministre du travail, Myriam El Khomri, présentera un projet de loi en Conseil des ministres qui devrait constituer la première étape de la réécriture intégrale du code du travail. Toutefois, toute évolution concernant la durée légale du travail semble avoir été écartée dans ce cadre.

Un tel choix est d'autant plus regrettable qu'il conduit à laisser de côté une dimension importante, sinon essentielle, du droit du travail. D'ailleurs, le rapport remis en septembre 2015 par Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État et ancien directeur général du travail, proposait une « *extension de la négociation collective dans les champs prioritaires que sont les conditions de travail, le temps de travail, l'emploi et les salaires* ».

Pourtant, eu égard au niveau élevé du chômage et à la situation économique actuelle de notre pays, je pense qu'aucune solution ne doit être exclue *a priori* sans avoir fait l'objet d'un examen approfondi. Aussi, la question du temps de travail doit être abordée sans tabou. Nous avons d'ailleurs engagé une réflexion sur cette question à l'automne dernier, lorsque nous avons examiné des amendements au projet de loi de finances tendant à modifier le temps de travail dans la fonction publique, faisant suite à l'enquête commandée par la commission des finances à la Cour des comptes sur la masse salariale de l'État.

L'objectif premier de l'exercice qui est proposé ce matin est de dépasser les débats habituels relatifs aux 35 heures, qui se focalisent généralement sur le bilan à court terme de cette mesure en ce qui concerne les créations d'emplois qu'elle a entraînées, son impact sur la croissance, ou encore son coût pour les finances publiques. Or, de par leur caractère restrictif, ces débats font obstacle à tout examen objectif de la problématique de la durée du travail.

Force est de constater, tout d'abord, que les lois « Aubry » se sont accompagnées de créations d'emplois relativement nombreuses. En effet, selon une publication datée de 2004 de chercheurs de la Dares, la réduction du temps de travail (RTT) dans ses différentes composantes, c'est-à-dire intégrant 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, ce qui correspond à 18 % des créations d'emplois intervenues au cours de la période 1998-2002. Rappelons-nous qu'à l'époque, l'économie française créait plus d'emplois... Cette 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 travail, qui a évalué les créations d'emplois imputables aux lois « Aubry » à 320 000.

Néanmoins, ces estimations laissent entière la question des facteurs ayant permis ces créations d'emplois. En effet, les lois « Aubry » ne se sont pas limitées à diminuer la durée légale du travail. Afin de compenser l'accroissement du coût horaire du travail qui pouvait découler de la réduction du temps de travail, celle-ci a été accompagnée de baisses de cotisations sociales, d'une modération de l'évolution des salaires, ainsi que de la mise en place de dispositifs permettant de renforcer la flexibilité de l'organisation du travail.

À ce titre, trois facilités de gestion du temps de travail ont été développées : la modulation de la durée du travail, qui consiste à examiner le respect de la durée maximale de travail hebdomadaire non pas chaque semaine, mais en moyenne sur un mois, un semestre ou une année ; le compte épargne-temps (CET), sur lequel sont crédités les jours de repos accordés en contrepartie de semaines de travail supérieures à 35 heures ; le forfait pour les cadres, qui autorise la conclusion, pour ces derniers, de contrats de travail fixant une rémunération à la journée, à la semaine ou au mois et non plus à l'heure.

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 ces facilités de gestion du temps de travail dont certaines, comme la modulation, avaient été introduites dès 1982. Cette évolution a permis une adaptabilité renforcée des entreprises aux fluctuations de l'activité ou encore une meilleure utilisation des équipements.

Les allègements de cotisations sociales, ajoutés aux gains de productivité et à la modération des salaires, ont donc permis une progression modérée des coûts salariaux unitaires en France. Ainsi, ces derniers ont progressé en moyenne de 1,1 % par an entre 1997 et 2004, soit un niveau inférieur à la moyenne observée au cours de la période 1990-1996, de 1,4 %.

En définitive, il est possible de se référer au rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) rédigé en 2007 par Patrick Artus, Pierre Cahuc et André Zylberberg. Celui-ci juge que les créations d'emplois survenues à la suite de l'entrée en vigueur des lois « Aubry » sont à attribuer à la réduction des cotisations sociales sur les bas salaires et aux gains de productivité induits par la flexibilité accrue du travail. Il y est même indiqué qu'« *en tant que telle, la baisse de la durée légale de 39 à 35 heures a eu, au mieux, un impact très marginal* ».

Par ailleurs, les lois « Aubry », grâce aux allègements de charges et à la flexibilité accrue du travail, ont eu une incidence positive sur l'activité économique. La progression du PIB a en effet nettement accéléré, passant d'une moyenne annuelle de 1,5 % entre 1990 et 1996 à 2,7 % au cours de la période 1997-2002. 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.

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 progresser le pouvoir d'achat des ménages pris dans leur ensemble, ce qui s'est traduit par une hausse significative de la consommation, de l'investissement en logements et de l'investissement des entreprises. En outre, il apparaît que le commerce extérieur a joué un rôle relativement marginal dans les variations du PIB au cours de la période 1997-2002.

Comme je l'ai déjà indiqué, la réduction du temps de travail, 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. Il ne semble donc pas, à court terme, que les 35 heures aient contribué à dégrader la compétitivité des entreprises françaises – à l'exception des plus petites d'entre elles –, du fait des gains de productivité et des allègements de cotisations qui y étaient associés.

Dans ces conditions, comment expliquer le recul considérable des parts de marché de la France observé depuis le début des années 2000 ? En effet, 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 prévisions de l'OFCE, la chute des parts de marché françaises connaîtrait 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.

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 le passage aux 35 heures est devenu

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. Si les 35 heures ont bien été à l'origine d'une hausse relative du coût salarial l'année de leur généralisation, ses effets sur le taux de marge n'ont été que transitoires. En effet, celui-ci a retrouvé son niveau de 1997 dès 2004, puis son niveau de 2001 en 2007.

Pour résumer, les effets négatifs pouvant résulter de la réduction du temps de travail ont été soit évités, soit « assimilés » par le système économique, notamment grâce aux baisses de cotisations et aux gains de productivité liés à une flexibilité accrue du travail. 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.

Le principal problème inhérent à la réduction du temps de travail réside, en réalité, dans le fait que celle-ci a été un rendez-vous manqué avec le renforcement de la compétitivité, en particulier si l'on compare la France à l'Allemagne. Les allègements de charges et la flexibilité accrue du 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.

Par ailleurs, le recul du nombre d'heures travaillées par tête, en lien avec la réduction de la durée légale du travail, a fortement pesé sur le PIB potentiel français, en grevant la quantité des facteurs de production disponibles. Ce phénomène a été renforcé par la faible progression de la productivité.

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

Le temps de travail paraît pouvoir constituer un levier de redressement du potentiel de croissance et de la compétitivité des entreprises, 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-Rexecode 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.

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).

Par ailleurs, une récente étude de l'Insee a fait apparaître une décélération du coût de la main-d'œuvre en France entre 2012 et 2014. Celui-ci a progressé de 1,1 % en moyenne annuelle au cours de cette période, contre 2,1 % dans la zone euro.

Cette évolution serait essentiellement imputable au déploiement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). La modération du coût salarial unitaire 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 ajouté à la hausse des salaires devrait conduire à un rebond du coût salarial unitaire et, par conséquent, à une dégradation de la compétitivité. Si la réduction des charges pesant sur le travail doit être continuée, elle ne saurait être sans fin. Aussi, il est nécessaire d'identifier de nouveaux leviers permettant de préserver la compétitivité des entreprises françaises.

À cet égard, une évolution des règles applicables au temps de travail pourrait constituer un levier important de renforcement de la compétitivité des entreprises. Quatre scénarii ont donc été envisagés afin d'appréhender les effets macroéconomiques susceptibles de découler d'une telle évolution.

Un premier scénario envisage 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. Il est supposé qu'elle serait 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.

Une telle augmentation 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 en moyenne une perte de revenus de 630 euros nets des prélèvements sociaux par an.

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 revenant aux entreprises d'un montant de près de 22 milliards d'euros, ce qui correspond à une hausse de leur taux de marge de 2 points. À cet égard, il convient de rappeler que le taux de marge s'élevait à 31,2 % au troisième trimestre 2015, soit un niveau très inférieur à sa moyenne entre le début des années 2000 et celui de la crise économique, de 32,6 %.

Compte tenu de son ampleur, une telle mesure constituerait un « choc de compétitivité » équivalent à celui attendu du CICE, sans néanmoins entraîner une dégradation de la situation des finances publiques.

Un deuxième scénario considère les effets d'une suppression de la majoration des heures supplémentaires et complémentaires. Celle-ci 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 entreprises serait d'environ 3 milliards d'euros, correspondant à une hausse de leur taux de marge d'un peu moins de 0,3 point.

Un troisième scénario examine les incidences d'un report du seuil de déclenchement des heures supplémentaires. Si celui-ci était 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, il serait à l'origine d'une baisse du coût du travail de 0,2 %. Le transfert de valeur ajoutée au profit des entreprises serait, quant à lui, de 1,6 milliard d'euros - l'impact sur leur taux de marge 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.

Enfin, un quatrième et dernier scénario envisage 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 de 1 point serait associée à une baisse du coût du travail de 0,02 %. Ceci correspondrait à un transfert de valeur ajoutée pour les

entreprises de 120 millions d'euros, pour un impact sur le taux de marge 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 donc avoir un effet marginal sur le coût du travail, sauf à ce que celle-ci soit massive. Toutefois, ceci reste hypothétique dès lors que 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 la durée du travail présentées par le Gouvernement 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.

Pour conclure, il convient de souligner les incidences positives sur la croissance potentielle d'une 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 entreprises, qui exerce une influence sur les investissements qu'elles réalisent. Cela concerne particulièrement les dépenses en recherche et développement (R&D) qui influent sur le progrès technique et le niveau de croissance à long terme. En effet, de telles dépenses reposent essentiellement sur l'autofinancement en raison du risque qui y est associé.

J'en arrive maintenant au lien existant entre le temps de travail et la dépense publique. Aussi, je vais tout d'abord examiner les coûts de la réduction du temps de travail pour les finances publiques.

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 de la Dares, soit 12,9 milliards d'euros en 2009, ou encore par le Conseil d'analyse économique pour l'année 2007, soit 12 milliards d'euros.

Cependant, le coût de ces allègements pour les finances publiques aurait été, en grande 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, du produit des taxes perçues sur la consommation et l'épargne issues du gonflement de la masse salariale lié 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. Un tel coût n'est pas négligeable. Pour autant, il convient de garder à l'esprit qu'une suppression des allègements de charges institués avec la réduction du temps de travail aurait pour effet de détruire de nombreux emplois, comme l'ont montré les travaux de la Dares.

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. Une étude menée par la direction du budget en 2004, à la demande de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail, a estimé le nombre total des créations d'emplois dans les fonctions publiques d'État et hospitalière à 53 143 entre 2002 et 2005.

Le coût induit par les créations d'emplois liées au passage aux 35 heures pour les fonctions publiques d'État et hospitalière serait proche de 2,1 milliards d'euros en 2015, pour un coût cumulé d'environ 21 milliards d'euros au cours de la période 2005-2014. S'agissant de la fonction publique territoriale, la direction générale des collectivités locales (DGCL) avait estimé le coût de la réduction du temps de travail à 590 millions d'euros pour la seule année 2002.

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). Ces derniers ont été institués dans les trois fonctions publiques entre 2002 et 2004. Une publication de l'Institut Montaigne d'octobre 2014 a même identifié une « bombe à retardement des comptes épargne temps (CET) dans le secteur public ». Ceci me conduit à mentionner la situation particulièrement préoccupante des comptes épargne-temps dans la police nationale, qui a déjà été évoquée dans le cadre des travaux de notre commission.

Les jours de congés accumulés dans les CET en 2011, représentaient environ 1,5 milliard d'euros. Cette « dette » 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 pour les finances publiques des dépenses liées aux comptes épargne-temps à un peu moins de 200 millions d'euros par an.

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. Pour le seul État, celle-ci représente près de 40 % du budget général si l'on tient compte des dépenses de pension. Par ailleurs, si la progression des dépenses de personnel a marqué un ralentissement au cours des dernières années, celle-ci a tout de même 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 maîtrise stricte de la dépense. À ce titre, 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 données 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 Coe-Rexecode de juin 2014 estime la durée effective moyenne de travail des salariés à temps complet à 1 589 heures dans les services non marchands – qui comprennent les administrations publiques –, soit 72 heures de moins que la moyenne dans l'ensemble des secteurs économiques.

La fonction publique française affiche également l'une des durées annuelles de travail les plus faibles parmi les pays de l'OCDE. Avec une durée moyenne de travail de 1 620 heures par an dans la fonction publique, la France se plaçait, en 2011, parmi les quatre pays de l'OCDE dont la moyenne annuelle d'heures travaillées dans le secteur public était la plus basse.

Dans ces conditions, il semble opportun d'envisager une hausse du temps de travail dans la fonction publique, dès lors qu'il s'agit d'un levier non négligeable de maîtrise de la masse salariale.

Pour estimer les économies à attendre d'un relèvement du temps de travail dans la fonction publique, il est possible de se référer aux travaux de la Cour des comptes, et notamment à l'enquête réalisée l'année passée à la demande de la commission des finances sur la masse salariale de l'État. Celle-ci a, en effet, 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 millions d'euros en réduisant les recrutements nécessaires* ». Elle a par ailleurs précisé, dans une enquête réalisée à la demande de notre commission, 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 scénario envisage l'hypothèse où la durée effective du travail à temps complet dans le secteur public – soit aujourd'hui 1 594 heures par an, selon la Cour des comptes – serait alignée avec la durée légale, qui est de 1 607 heures. Le temps de travail progresserait alors de 0,8 %. Cela correspondrait 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.

Le second scénario, quant à lui, examine une hausse « homothétique » de la durée de travail des fonctionnaires. Cela signifie qu'un relèvement de la durée légale de travail, soit 35 heures, s'accompagnerait d'une hausse proportionnelle du temps de travail des agents ayant un statut dérogatoire – qui garderaient donc un temps de travail spécifique.

Si la hausse de la durée légale du travail était d'une heure, pour atteindre 36 heures par semaine, la durée effective du travail augmenterait en moyenne de 3 % environ. Cela autoriserait 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 à la durée habituelle hebdomadaire de travail déclarée par l'ensemble des actifs selon les données publiées par l'Insee, la durée effective du travail augmenterait de près de 7 %. L'économie associée s'élèverait à 5 milliards d'euros pour les trois fonctions publiques, du fait d'une baisse des effectifs de plus de 190 000 emplois.

J'en ai maintenant terminé avec ces quelques éléments d'analyse qui permettront, je l'espère, de nourrir les débats qui auront lieu lors de l'examen des projets de loi tendant à réformer le droit du travail au cours des prochains mois. Je tiens à préciser qu'il ne s'agissait nullement d'apporter des solutions « toutes faites », mais de fournir des éléments objectifs et chiffrés afin d'enrichir les réflexions ayant trait au temps de travail.

M. Roger Karoutchi. – Je voudrais souligner le caractère équilibré de ce rapport qui, preuve de son objectivité, vient d'ailleurs contredire certaines choses qui avaient été dites par la droite sur les 35 heures.

Mais les temps ont changé ; nous ne sommes plus il y a quinze ou vingt ans ! L'on ne peut pas continuer à faire comme si la réalité était monolithique. Je souhaiterais qu'en 2016 nous accordions plus d'importance à la souplesse et que nous donnions plus de liberté aux entreprises, aux collectivités territoriales et aux hôpitaux en matière de temps de travail.

L'uniformisation des règles en ce domaine aboutit à des conséquences ravageuses et n'est certainement pas la solution.

En outre, les 35 heures ont certainement eu, à leurs débuts, des conséquences positives sur l'emploi, mais elles se traduisent aujourd'hui par un coût excessif pour l'ensemble de ces différents acteurs. En 2007, j'étais très favorable à l'exonération fiscale des heures supplémentaires. Il faut trouver des solutions différenciées, donc adaptées à chaque situation. Il est nécessaire de permettre des accords par branche, dans les entreprises, dans les collectivités locales et dans les hôpitaux, et de trouver des systèmes plus opérationnels et moins coûteux pour les finances publiques, permettant de surmonter ce que l'on considère encore trop souvent comme un tabou.

M. Jean-Claude Boulard. – Je voudrais à mon tour saluer le remarquable travail du rapporteur général. Je pense qu'il faut bien distinguer la phase des constats de celle des solutions. Le rapport dresse trois constats sur lesquels, il me semble, nous pouvons nous accorder. Premièrement, dans le secteur privé, l'on travaille moins en France en durée annuelle que nos concurrents, pour un coût horaire supérieur, et cela ne pourra pas durer. Deuxièmement, et c'est pour moi une découverte, dans la fonction publique française, l'on travaille moins que dans la plupart des pays voisins. Quand nos dotations augmentaient, nous pouvions à peu près gérer les obligations liées au service public, en remplaçant les postes. Aujourd'hui, on ne peut plus se le permettre. Quand je le fais remarquer dans ma collectivité, il n'y a pas trop de protestations, car les fonctionnaires ont bien compris qu'il y avait un « sujet ». Troisièmement, les allègements de cotisations liés à la réduction de temps de travail se sont avérés extrêmement coûteux pour les finances publiques. Je n'ai cessé de le dire, qu'on parle du CICE ou du Pacte de responsabilité. Ces baisses de prélèvements pour les entreprises sont d'ailleurs supportées, à hauteur de 20 %, par les collectivités territoriales, dont les dotations sont réduites. On nous explique qu'on apporte notre contribution à l'équilibre budgétaire, mais nous apportons, en réalité, notre contribution au financement d'allègements de charges sociales qui se traduisent, du reste, par des impacts négatifs en termes d'investissement et d'emplois dans nos collectivités.

Peut-on se mettre d'accord sur ces trois constats, entre la droite et la gauche, compte tenu de l'urgence économique et sociale de notre pays, avant de se diviser sur les solutions ? Cela nous permettrait déjà d'effectuer d'immenses progrès dans nos rencontres avec les syndicats.

En ce qui concerne les solutions, c'est déjà plus complexe et moins consensuel. Pour plaisanter, dans ma collectivité, je rappelle qu'à mon époque je travaillais 39 heures, voire plus, et que ce n'était pas si difficile. Je n'ai d'ailleurs pas le sentiment qu'il y ait un refus de principe des agents locaux concernant une évolution du temps de travail.

M. Daniel Raoul. - Je salue l'effort d'objectivité du rapporteur général sur le constat, même s'il reste encore des marges de progression dans ce domaine... Lorsqu'on dresse des comparaisons avec l'Allemagne, encore faut-il préciser de quelle Allemagne on parle. Je rappelle qu'il s'agit d'un État fédéral. J'ai eu l'occasion de conduire deux missions en Bavière et dans le Bade-Wurtemberg. Quand on compare la durée effective du travail dans ces Länder, elle tourne autour de 29 à 32 heures chez Volkswagen ou Mercedes. Je rappelle que le modèle social de l'ex-RDA est loin d'être enviable, avec des *mini jobs* payés moins de 400 euros par mois. Dès lors, quand on effectue des comparaisons entre la France et l'Allemagne, il faut préciser de quel modèle social on parle.

J'ai pu constater, au cours des deux missions évoquées, qu'en France, les sites industriels comme ceux de Scania ou de Bosch ont une productivité bien supérieure à celle des sites allemands, y compris dans les deux Länder de référence que je viens de citer.

En outre, quand on parle de coût horaire, on mélange le secteur des services et le secteur industriel. J'aimerais bien que l'on fasse une distinction entre les deux, en particulier quand on parle de productivité.

Je tiens à souligner que le site Scania d'Angers, que je connais bien, est le premier en termes de productivité au monde au niveau du groupe. Cette réussite est liée à ce que je qualifierais d'« hybridation » entre la rigueur nordique et la créativité latine. Si on va sur un site de production type Mercedes, les gens ne s'intéressent qu'à la procédure. Même s'il y a un défaut dans la production, ils ne réagiront pas dans la mesure où celle-ci a été respectée. Il y a donc un taux significatif de produits non conformes sur les sites industriels allemands. Ensuite, quand on parle du coût horaire en Allemagne, je l'ai dit, on mélange les poireaux et les carottes. Regardons de près, secteur par secteur et Land par Land, ce qui se passe sur le terrain.

Enfin, vous savez comme moi qu'il y a une montée en puissance du salaire minimum allemand ; j'aimerais savoir comment le coût salarial horaire allemand évoluera du fait de cette mesure en comparaison à celui de la France.

J'ai pu constater, pour avoir discuté avec un responsable de la société Mercedes, que le coût horaire global, toutes charges comprises, des sites industriels allemands était supérieur de 0,1 euro à celui des sites industriels français.

M. Éric Bocquet. - Dans le prolongement de ce que vient de dire Daniel Raoul, la question de la durée du travail n'est pas seulement un débat économique mais aussi un débat de société, qui met en cause le modèle social. Par ailleurs, je pense que deux aspects devraient être approfondis dans votre rapport.

Tout d'abord, vient la question de la productivité. En ce domaine, les chiffres sont plutôt à l'avantage de la France, relativement à ses partenaires

de la zone euro. C'est un élément important à prendre en compte. En outre, la productivité peut s'améliorer en investissant dans la formation, dans l'outil de travail, dans la recherche et le développement, sans nuire aux conditions de travail des salariés concernés, bien au contraire. Vient ensuite la question de l'évolution de la répartition de la valeur ajoutée entre rémunération du capital et rémunération du travail. Il ne s'agit pas de répéter le catéchisme marxiste, puisque les économistes et l'OCDE constatent que celle-ci est favorable au capital depuis vingt à trente ans. Il y a, là aussi, une question à se poser. On me dit ainsi que le montant des dividendes au titre de l'année 2015 s'élève à 56 milliards d'euros, soit un bon cru...

On effectue souvent des comparaisons avec l'Allemagne, mais attendons l'impact du SMIC sur le coût salarial horaire. Je voudrais aussi évoquer la situation dans les abattoirs en Allemagne, avec la présence de travailleurs détachés : ce sont des milliers de travailleurs qui sont payés 5 euros de l'heure, ce qui joue en faveur d'un moindre coût du travail dans ce pays. Il faut aussi prendre en compte cette dimension-là. Nous ne souhaitons pas remettre en cause le modèle social, nous pensons au contraire que le progrès économique et le progrès social doivent aller de pair, ce qui est tout à fait possible comme l'a montré l'histoire.

M. Maurice Vincent. - Je souligne également le travail objectif du rapporteur général. Je voudrais, pour ma part, insister sur la question du travail précaire en Allemagne. Dans votre présentation, vous avez indiqué que le coût horaire de la main d'œuvre en 2012 était de 34,6 euros en France, contre 31,6 euros en Allemagne. Mais cet écart a été comblé en raison du déploiement du CICE. En 2015, il n'y a pratiquement plus d'écart, grâce aux réformes effectuées ces dernières années. Aujourd'hui, la productivité horaire en France est l'une des plus élevées du monde. Ces performances économiques ne justifient donc pas, à mon sens, la remise en cause des 35 heures.

En outre, l'un des inconvénients non abordés de vos propositions dans le secteur privé tient à ce qu'elles aboutiraient à une baisse relative des rémunérations des salariés, et donc à une baisse de la consommation. Or, le problème principal de l'économie française, après les réformes de structure réalisées, est de stimuler une demande insuffisante.

S'agissant de la fonction publique, vos recommandations devraient être complétées, comme c'était d'ailleurs le cas pour le secteur privé, par un développement sur leurs effets induits. En effet, si l'on supprime 190 000 emplois dans la fonction publique, cela signifie automatiquement une hausse du chômage à terme.

Je rappelle que la fonction publique compte un million d'enseignants. Qu'en faites-vous dans votre raisonnement ? Quid des policiers et des militaires ? Quand on rentre dans le détail de vos

propositions et de leurs conséquences, on entrevoit donc de nombreuses difficultés pratiques.

De surcroît, pour ce qui est de la fonction publique hospitalière, je n'ai d'expérience jamais constaté de miracle associé à une baisse drastique des personnels soignants et non soignants dans un hôpital. Au contraire, cela détériore sérieusement la qualité du service public.

Enfin, en ce qui concerne la fonction publique territoriale, je perçois comme une contradiction entre vos propositions et la position de la droite sur la baisse des dotations. Cette dernière a, en effet, justement pour principal effet incitatif attendu une meilleure gestion des dépenses de fonctionnement par une optimisation de la gestion des ressources humaines.

M. Marc Laménie. – Je salue les travaux du rapporteur général. Ce débat renvoie à la complexité du code du travail. On parle souvent d'une remise à plat, mais comment faire ? Si la tâche est certainement immense, je tenais à souligner cette nécessité.

M. Richard Yung. – De nombreuses observations intéressantes ont été faites lors de cette présentation. Mais je remarque, monsieur le rapporteur général, que votre majorité n'a rien fait lorsqu'elle était aux affaires.

M. Philippe Dallier. – Cela faisait longtemps que vous ne nous aviez pas servi cet argument !

M. Richard Yung. – Vous qui priez le veau d'or des 35 heures...

M. Philippe Dallier. – C'est bien le terme !

M. Richard Yung. – Mais en réalité, c'est un faux débat. Nous savons bien que les 35 heures ne sont pas réellement appliquées, compte tenu des nombreuses exceptions et exemptions.

M. Philippe Dallier. – Elles le sont dans la fonction publique !

M. Richard Yung. – Je ne parle pas ici de la fonction publique. En tout état de cause, le véritable critère de compétitivité est l'évolution du coût unitaire de la main d'œuvre. Votre présentation indique qu'entre 1997 et 2004, la France se situait dans la moyenne de la zone euro. J'assistais la semaine dernière à une présentation du gouverneur de la Banque de France qui prolongeait ces données jusqu'à aujourd'hui et présentait des prévisions jusqu'en 2018, en distinguant les coûts salariaux proprement dit et la productivité. La productivité française a chuté de 2004 à 2012 – notamment en raison de la structure de l'industrie qui a perdu des positions à l'exportation –, mais contrairement à ce qui été dit à plusieurs reprises, il y a eu, à partir de 2012, un rétablissement des marges des entreprises françaises, notamment grâce aux effets du CICE. Or, en Allemagne, les effets de la politique menée par Gerhard Schröder et des réformes « Hartz IV » s'estompent progressivement. Dans les projections, on observe une inversion

des tendances entre la France et l'Allemagne. Je ne me réjouis pas pour l'Allemagne. Ceci est aussi lié à la structure de notre économie qui, en France, est poussée par la demande des ménages tandis que l'économie allemande est davantage tournée vers l'export.

M. Vincent Delahaye. – Je remercie le rapporteur général de se saisir de ce sujet du temps de travail. J'ai beaucoup apprécié l'intervention de Jean-Claude Boulard. Je partage assez largement ses observations. J'ajouterais que le temps de travail est un facteur de compétitivité et de croissance non négligeable ; ce constat pourrait être partagé de part et d'autre.

Les 35 heures en elles-mêmes n'ont pas créé d'emplois, ce sont les mesures d'accompagnement, c'est-à-dire les allègements de charges sociales et la flexibilité accrue de l'organisation du travail qui ont permis ces créations. Aussi, ces allègements représentent un coût qui peut être estimé à environ 40 000 euros par emploi créé par an.

Au-delà des constats, je considère qu'il faut également, aujourd'hui, proposer des solutions. Beaucoup de collectivités territoriales, qu'elles soient gérées par la droite ou par la gauche, essaient de faire en sorte que les fonctionnaires travaillent réellement 35 heures par semaine. Ensuite, il faudrait réfléchir aux moyens de se rapprocher de la moyenne européenne de la durée du travail. Il s'agirait d'un facteur de compétitivité et de croissance, profitable à tous.

S'agissant des comparaisons avec l'Allemagne, je pense que la priorité est de remettre tout le monde au travail, car le chômage de longue durée détruit les individus. Peut-être faut-il réfléchir à des compléments de rémunération pour atteindre un revenu minimum.

M. Claude Raynal. – Le rapporteur général nous fait démarrer l'année avec un sujet majeur et remet de l'ordre sur la question des 35 heures afin de sortir des polémiques qui n'en sont pas. Il s'agit aujourd'hui d'un sujet ancien, mais qu'il faut regarder avec les lunettes d'aujourd'hui.

Je rappelle que la mise en place des 35 heures est intervenue juste avant la création de l'euro et je souhaiterais faire un parallèle entre ces deux sujets. La difficulté majeure est d'avoir, dans un même espace européen, une monnaie commune de même que des politiques économiques et sociales divergentes. Si l'on baissait à nouveau de façon importante le coût du travail en Allemagne, ce serait insupportable. Il y a d'ailleurs eu une forte pression en faveur de l'instauration d'un salaire minimum en Allemagne. Il faut éviter les politiques sociales divergentes sinon cela crée des difficultés à l'échelle de l'Europe.

S'agissant de la comparaison du temps de travail et de la compétitivité par tête, il serait intéressant d'aller un peu plus loin dans l'analyse. Il n'y a pas de problème de productivité dans les grandes

entreprises françaises. La question se concentre sur les entreprises moyennes. Il faudrait donc une analyse beaucoup plus fine du sujet.

Ma troisième remarque concerne la fonction publique. Je suis un peu lassé d'entendre que la durée légale du temps de travail n'est pas réalisée dans la fonction publique. Il faut régler ce problème. Les collectivités territoriales n'y parviennent pas car les comparaisons locales sont extrêmement difficiles à établir et sont sources de blocage. Il faut sortir de l'enfance sur ce sujet. Cela éviterait de nombreuses polémiques inutiles. Concernant les propositions de réformes du rapporteur général dans la fonction publique, les gains financiers me paraissent très hypothétiques.

M. Bernard Lalande. – Je suis très satisfait que l'on puisse aborder le problème du temps de travail. La durée du travail a été allégée dans une période de croissance, ce qui avait un sens. Toutefois, la France a depuis connu un processus de désindustrialisation. La part de l'industrie dans le produit intérieur brut a baissé de 17,3 % à 12,5 % en France depuis la fin des années 90, alors qu'elle est restée stable à 25 % en Allemagne. Nous avons détruit de nombreux emplois industriels. Il faut travailler à la ré-industrialisation du pays.

Par ailleurs, il est impératif de distinguer l'impact de la réduction du temps de travail dans les grands secteurs qui composent l'économie française – les PME et les ETL, les grandes entreprises et le secteur public. Par exemple, la productivité diffère fortement selon les secteurs, tout comme la fiscalité. Nous vivons dans un pays extraordinaire où l'on nous annonce tous les matins l'évolution de la météo et du CAC 40. Pourtant, cet indice ne donne qu'une vision très partielle de l'économie française.

M. Yannick Botrel. – Le rapport est tout à fait intéressant. Cependant, j'éprouve le sentiment d'un manque : il serait bon d'avoir un état des lieux de l'application des 35 heures dans le secteur privé. Mon impression est que de nombreux aménagements sont déjà intervenus. Les 35 heures existent-elles encore partout ?

S'agissant de la comparaison entre la France et l'Allemagne, si la productivité est identique, ce n'est pas le cas de la compétitivité. Dans certaines filières agroalimentaires, la situation est très difficile. L'Allemagne a certes mis en place un salaire minimum. Toutefois, il faut prendre en compte le différentiel de charges sociales supportées par les entreprises, lié à la présence de travailleurs détachés. Le déficit de compétitivité de la France par rapport à l'Allemagne tient avant tout aux charges sociales. La productivité est, en réalité, un élément secondaire.

M. Éric Doligé. – Je tiens tout d'abord à remercier le rapporteur général pour la qualité de son travail, ainsi que notre collègue Jean-Claude Boulard, qui a parfaitement rappelé les principaux constats.

On peut toujours comparer notre pays aux autres en matière de productivité et de coût du travail mais la vraie problématique, c'est le

chômage. Est-ce que notre modèle social est vraiment le bon, compte tenu de nos résultats en la matière ?

Vous mentionnez l'évaluation du coût net des lois Aubry par l'OFCE. Peut-on effectuer le chemin inverse en évaluant, selon la même méthodologie, le passage de 35 à 39 heures ?

Par ailleurs, en cas d'augmentation de la durée légale du travail dans la fonction publique, il faut rappeler que les suppressions d'emplois dans ce secteur devraient permettre de créer des emplois dans le reste de l'économie, du fait de la baisse des prélèvements obligatoires sur les entreprises qui découlerait de la réduction des dépenses publiques.

Enfin, il aurait été intéressant d'avoir davantage de scénarii - par exemple un scénario de retour à 39 heures, et non seulement à 37,5 heures.

M. Alain Houpert. - Il s'agit d'un excellent rapport mais je suis un peu pessimiste sur les perspectives de retour en arrière concernant la durée légale du travail. Les premières entreprises qui ont signé des accords ont été les grandes entreprises, compte tenu des compensations financières. En revanche, il y a eu un drame dans les PME, les ETI et la fonction publique, où les gains de productivité sont plus faibles.

Je tiens à mentionner la situation de la fonction publique hospitalière, que je connais bien. Les 35 heures ont créé un état d'esprit à l'hôpital. Lorsque j'étais interne en médecine, mes collègues et moi-même ne comptons pas nos heures. Désormais, on est dans un système géré par des directeurs des ressources humaines issus de l'école de Rennes et qui comptent les quarts d'heure supplémentaires effectués. Comme il y a peu de grands spécialistes dans les hôpitaux, certains praticiens exceptionnels se retrouvent avec une année de RTT à récupérer. Des confrères sont alors contraints de passer quelques mois sur un bateau afin de « consommer » les jours de rattrapage ainsi accumulés... C'est dommage pour le patient. Il va falloir revenir sur cet état d'esprit.

M. Philippe Dallier. - Je tiens également à saluer l'intervention de Jean-Claude Boulard. Il faut que l'on puisse tomber d'accord sur les constats.

S'agissant de la comparaison entre la France et l'Allemagne, il faut regarder les chiffres. L'Allemagne présente une balance commerciale et un solde public excédentaires, quand nous accumulons les déficits. Son taux de chômage est de 5 %, contre 10 % en France. Il ne s'agit pas d'utiliser les mêmes moyens qu'elle pour y arriver, mais la comparaison doit être faite. À ce propos, je tiens à souligner que lorsque le Président de la République propose d'étendre le service civique, on parle quand même de missions indemnisées 573 euros par mois. Ce sont bien des « *mini jobs* », qui visent à inverser la courbe du chômage !

J'ose espérer que plus personne ne considère aujourd'hui que les 35 heures n'ont pas eu d'impact sur la compétitivité de la France. S'agissant de

la fonction publique, nous sommes arrivés à des excès qui ne sont plus soutenables pour notre modèle social.

La solution n'est certainement pas de revenir brutalement à 39 heures, mais les choses ne peuvent pas rester en l'état car nous allons droit à la catastrophe.

M. Francis Delattre. – Je partage les propos de Bernard Lalande et les constats du rapporteur général.

Je m'interroge néanmoins sur un point. Si l'on passe à 37 heures, on « réinjecte » 22 milliards d'euros dans l'économie, ce qui correspond à une hausse du taux de marge de 2 points. Le calcul est imparable. Le problème est de savoir ce que les entreprises vont faire à la suite du renforcement de leurs marges. Comment s'assurer que ces marges de manœuvres seront mobilisées au service de l'emploi ? C'est une question difficile.

Lors de la mise en place des 35 heures, tout le monde était d'accord pour dire que les créations d'emplois étaient subordonnées à la modération salariale. C'était le problème à l'époque – et c'est toujours le cas aujourd'hui. La situation en France est incroyable : le taux de chômage, pourtant très élevé, n'aboutit pas à modérer la progression des salaires. Le droit du travail est un des paramètres, parmi d'autres, qui explique cette situation.

S'agissant de la comparaison avec l'Allemagne, il faut aller plus loin et ne pas se limiter à la question des charges sociales. J'en veux pour preuve l'usine Volkswagen située à Bratislava. Les salaires de leurs ouvriers spécialisés représentent la moitié de ceux des ouvriers de Seine-Saint-Denis, alors que leur travail est identique. Il faut discuter de cette distorsion de concurrence au niveau européen, d'autant que leurs locaux industriels ont été en partie financés par l'Union européenne ! Il y a un vrai problème.

M. Gérard Longuet. – Je remercie le rapporteur général pour la qualité de son travail. Notre collègue député Hervé Novelli avait également commis un excellent rapport sur le sujet, qui mériterait d'être intégré en annexe.

Ma question porte sur la convergence des SMIC. Je ne vois pas apparaître son coût dans le rapport, alors qu'il s'agit d'une conséquence directe de la réduction du temps de travail.

Je tiens également à faire quelques observations plus personnelles. J'ai présidé la région Lorraine pendant douze années. De 1992 à 1998, l'essentiel des créations d'emplois industriels dans la région étaient liées à des implantations européennes, asiatiques ou américaines. Ces entreprises venaient chercher un marché du travail situé au plus près du cœur de l'Europe, avec une main-d'œuvre offrant le meilleur rapport entre coût et productivité. Ce mouvement s'est malheureusement interrompu à partir de 1998.

Pour prendre un exemple concret, l'usine Smart, dont l'implantation à Hambach remonte à 1995, ne se maintient que parce que les salariés ont accepté des efforts importants : 97 % des salariés ont accepté de signer des avenants à leur contrat de travail prévoyant un retour aux 39 heures de travail par semaine. Il y a une compétition internationale entre les lieux de production : pour maintenir des sites en France, les salariés sont incités à faire des efforts. Lorsque la question est clairement posée par le patron, les salariés font le choix de l'emploi, et non pas du pouvoir d'achat à court terme. L'attitude des salariés est souvent très responsable. Je suis à ce titre attristé de voir que Renault a choisi la délocalisation de ses sites de production.

M. Michel Canevet. – Je voudrais remercier le rapporteur général d'avoir ouvert ce débat nécessaire sur le temps de travail. Les lois « Aubry » ont eu au moins le mérite d'ouvrir la discussion sur l'organisation et le temps de travail dans les entreprises, ce qui a permis une certaine amélioration de notre compétitivité.

Mais ces lois ont également eu un travers. En effet, les jeunes générations s'inscrivent dans une civilisation du loisir, faisant primer les loisirs sur le travail. On constate un changement d'état d'esprit depuis les lois « Aubry », ce qui préoccupe les employeurs.

On a assisté à la délocalisation de certaines activités au détriment de notre pays. Pour ce qui est du secteur automobile, je veux dire à Gérard Longuet que, vendredi prochain, sera inaugurée dans le Finistère une nouvelle usine d'assemblage de bus, après l'inauguration, il y a un an, en janvier 2015, d'une usine d'assemblage de tramways. Il existe donc encore en France des entreprises qui vont produire des véhicules.

S'agissant des propositions formulées par le rapporteur général, je pense qu'il faut laisser le maximum de liberté aux entreprises pour définir la méthode qui convient concernant le cadre du travail. Il faut moins de rigidité et plus de liberté. Il faut aussi baisser le coût du travail, à travers une baisse des charges, qui rendrait notre économie plus compétitive. Comme le disait Philippe Dallier avant moi, il faut faire en sorte que la balance commerciale de la France se rétablisse. Cette baisse des charges devrait bien sûr être compensée par une hausse des recettes, pour ne pas dégrader encore plus les comptes de notre pays. À cet égard, il s'agirait d'augmenter le taux de la TVA. En conclusion, il faut changer de méthode : le travail ne peut plus financer à lui seul la protection sociale en France, dont le financement doit être élargi à d'autres ressources pour ne pas dégrader notre compétitivité.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'objectif de ce travail était moins de proposer des solutions que de lancer une réflexion sur les enjeux associés au temps de travail pour la compétitivité, l'emploi et les finances publiques. Nous avons essayé de chiffrer ces enjeux de manière macroéconomique. Vous l'avez dit, les entreprises sont diverses. Il ne faut

pas de carcan. Je crois à la voie conventionnelle plutôt qu'à la voie légale. On constate cependant aujourd'hui les difficultés actuelles auxquelles se heurte la voie conventionnelle. On a parlé de l'exemple de l'usine Smart en Moselle. La recherche d'un accord collectif s'est avérée très compliquée.

Avoir une règle uniforme face à des situations très diverses ne me paraît pas opérant. Jean-Claude Boulard a bien voulu souligner les trois constats principaux de ce travail, auxquels sont associés des enjeux considérables. Je répète que ce ne sont pas les 35 heures qui ont créé de l'emploi, mais les mesures d'accompagnement...

M. Daniel Raoul. – Vous faites preuve de mauvaise foi !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Sur le coût salarial horaire dans le secteur manufacturier, j'ai souligné qu'il était équivalent en France et en Allemagne, soit de 36,1 euros.

La productivité est certes forte en France. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue le fait que la productivité horaire du travail est équivalente en France et en Allemagne alors que notre pays a un taux de chômage beaucoup plus élevé... En outre, la productivité horaire du travail française devrait décliner dans les années à venir, dès lors que le taux de croissance de notre pays est durablement plus faible que celui de nos partenaires.

Le SMIC allemand est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015 ; il s'établit à 1 473 euros par mois, contre 1466,62 euros par mois en France, ce qui représente un montant comparable. Mais il y a toujours des phénomènes de travailleurs détachés en Allemagne, notamment dans l'agriculture, à prendre en compte.

Sur la fonction publique, il existe des enjeux liés aux congés et aux nombres de RTT ; il suffit de constater ce qui se passe à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP). Il existe des marges de manœuvre et des accords commencent à être mis en œuvre.

Marc Laménie a souligné que l'enjeu portait selon lui sur le code du travail, débat qui aura lieu prochainement dans le cadre de la réforme proposée par le Gouvernement.

Les 35 heures font que la France a une durée de travail annuelle moyenne inférieure à la plupart des pays. Même si la productivité française reste forte, elle devrait avoir tendance à diminuer, ce qui justifie aujourd'hui une évolution du temps de travail.

Comme l'a dit Vincent Delahaye, le temps de travail est également un enjeu par rapport en matière de créations d'emplois.

Je partage avec Claude Raynal l'idée que le passage aux 35 heures a, avant tout, nuit aux plus petites entreprises.

Bernard Lalande a évoqué le problème de la désindustrialisation de notre pays. Il est indubitable qu'un traitement différencié doit être accordé aux entreprises selon leurs caractéristiques propres.

Je souhaiterais indiquer à Yannick Botrel que les 35 heures restent la durée légale du travail qui s'applique dans l'ensemble des entreprises ; les exceptions demeurent rares, comme le mettent en évidence les nombreux commentaires relatifs au référendum organisé au sein de l'usine Smart d'Hambach.

Éric Doligé m'a interrogé sur les conséquences macroéconomiques d'une évolution du temps de travail. Concernant les incidences sur l'emploi d'une augmentation de la durée du travail, je souhaiterais insister sur les créations d'emplois qui découleraient de la baisse du coût du travail induite.

Alain Houpert a évoqué les difficultés spécifiques à l'hôpital. Les établissements hospitaliers figurent, sans aucun doute, parmi les structures les plus affectées par la réduction du temps de travail.

Philippe Dallier a souligné le fait que la France se distingue aussi de l'Allemagne en raison de son déficit commercial. Tout comme lui j'estime, en tant que président de conseil départemental, qu'eu égard au nombre de jours de RTT, nous avons des marges de manœuvre en ce qui concerne le temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Je confirme à Gérard Longuet que les allègements « Aubry » intègrent les effets de la convergence des SMIC, même s'il est difficile de distinguer la part des allègements liés à cette seule convergence.

Enfin, Michel Canevet a indiqué que l'enjeu était davantage la baisse globale du coût du travail et le poids des cotisations sociales. Cela nous ramène au débat sur la TVA sociale.

Comme je l'indiquais précédemment, l'objet de cette communication n'était pas d'apporter des solutions « toutes faites », mais de fournir des éléments objectifs et chiffrés afin d'enrichir les réflexions ayant trait au temps de travail. Mon point de vue est qu'il faut aujourd'hui, de manière générale, davantage de souplesse. Ceci est très difficile, même par voie conventionnelle. C'est pourtant, sans doute, la méthode à privilégier dans le secteur privé. Dans les collectivités territoriales, comme certains de mes collègues l'on dit, l'enjeu est de faire en sorte que la durée légale du travail soit respectée. Il existe de nombreuses règles dérogatoires qui ne sont pas acceptables. Malgré tous les allègements de cotisations sociales mis en place, nous avons aujourd'hui un taux de chômage et une balance des paiements nettement plus défavorables que la plupart de nos voisins. Notre pays ne peut plus se le permettre.

La commission a donné acte de sa communication à M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.