

## ÉDITORIAL

*On connaît la place prise en France par le débat sur la durée du travail et un certain nombre de sujets connexes. Le rapport part de faits incontournables pour déboucher sur plusieurs propositions.*

*Les comparaisons internationales sont éclairantes en elles-mêmes, mais elles ont aussi l'intérêt de mettre en perspective les comparaisons dans le temps présentées pour la France et qui permettent de séparer les facteurs cycliques des tendances lourdes.*

*Le rapport met en évidence deux points importants :*

- aucune étude empirique ne permet de préciser qu'une réduction autoritaire de la durée du travail pourrait accroître l'emploi ;
- la détaxation des heures supplémentaires aurait un effet incertain sur l'emploi.

*D'autres recommandations dans la direction d'une simplification de la réglementation du travail ou d'une activation de la négociation collective sont susceptibles de rassembler un fort consensus.*

**Christian de Boissieu**

**n° 3/2007**

OCTOBRE 2007

## Temps de travail, revenu et emploi

Rapport de Patrick Artus, Pierre Cahuc et André Zylberberg

*La France ne parvient pas à mobiliser efficacement ses ressources en main d'œuvre. Le revenu par habitant en France est 30 % moins élevé qu'aux États-Unis, ce qui correspond presque exactement à l'écart séparant les deux économies en termes de nombre d'heures de travail par habitant. Ce déficit d'heures a une double origine : un non-emploi élevé, d'une part, et une durée du travail dans l'emploi réduite, de l'autre.*

*Dans ce rapport, Patrick Artus, Pierre Cahuc et André Zylberberg s'interrogent sur la manière d'organiser et de réglementer la durée du travail.*

*Il s'agit d'abord de rechercher des motivations économiques à l'intervention publique dans ce domaine. Ensuite, les auteurs montrent en quoi la réglementation de la durée du travail n'est jamais parvenue à créer des emplois. Plus précisément, un bilan des politiques de réduction du temps de travail est effectué, la question des heures supplémentaires, notamment de leur fiscalité, est abordée ainsi que celle relative au travail du dimanche. Le rapport se nourrit de nombreuses études empiriques s'appuyant sur des expériences françaises et étrangères.*

*Enfin, Patrick Artus, Pierre Cahuc et André Zylberberg préconisent de simplifier la réglementation française en laissant une large part aux négociations collectives par branche, d'expérimenter sur une échelle réduite un allègement des prélèvements obligatoires sur les heures supplémentaires, et d'assouplir la législation concernant l'ouverture des commerces le dimanche.*

*Ce rapport a été présenté au Premier ministre, Dominique de Villepin, et au ministre de l'Économie des Finances et de l'Industrie, Thierry Breton, lors de la séance du CAE du 6 mars 2007. Cette lettre, rédigée sous la responsabilité de la cellule permanente, en reprend les principales conclusions.*

Une législation efficace doit afficher des objectifs lisibles, clairement définis et réalisables. Sa stabilité est aussi un gage important de son efficacité. Pour Patrick Artus, Pierre Cahuc et André Zylberberg, la législation française régissant la durée du travail tourne résolument le dos à ces exigences. Depuis vingt ans, elle n'a fait qu'amonceler des dispositifs, perpétuellement amendés et, au bout du compte, difficilement applicables. Cet amoncellement résulte, en partie, des objectifs à géométrie variable qu'elle s'est assignée. Entre le début des années quatre-vingt et 2002, notre législation a été guidée par un objectif de « partage du travail ». Selon cette approche, la machine économique engendre un nombre fixe d'emplois que la réduction du temps de travail individuel permet de « partager » entre tous. Concilier une durée du travail la plus courte possible, pour partager le travail,

avec la souplesse nécessaire à l'organisation du travail dans les entreprises et la diversité de leurs situations a ainsi donné naissance à une législation d'une grande complexité. Depuis 2002, le balancier semble avoir inversé sa course. La nouvelle philosophie étant que chacun devrait avoir la possibilité d'augmenter son temps de travail s'il le désire. Il s'en est suivi un « détricotage » de certaines mailles de la législation tout en maintenant l'armature principale, ce qui n'a pas forcément accru sa lisibilité et son efficacité.

### Quels objectifs pour réglementer la durée du travail ?

Notre législation du temps de travail continue de nous handicaper. À titre d'exemple, selon le baromètre Amcham 2006, 93 % des investisseurs américains en France jugent que la limitation de la du-

rée du travail est une faiblesse et ils sont 84 % à porter le même jugement sur la souplesse et l'organisation du temps de travail. Il y a désormais urgence à stabiliser notre réglementation du temps de travail autour de quelques principes simples, intelligibles par tous et qui permettent aux acteurs de la vie économique de s'inscrire dans des relations durables. Pour cela, il est impératif de s'entendre sur les objectifs que devrait viser cette réglementation. Pour l'essentiel, quatre objectifs fréquemment avancés sont *a priori* concevables :

- la législation du temps de travail devrait protéger la santé des travailleurs et éviter leur surexploitation. Cet objectif justifie l'imposition d'un maximum pour la durée du travail ainsi qu'un encadrement particulier du temps de travail nocturne ;

- la législation du temps de travail devrait aménager des moments de temps libre partagés. En limitant les possibilités de travailler sur certaines plages horaires, par exemple le dimanche, elle permettrait de mieux coordonner les emplois du temps ;

- la législation du temps de travail pourrait être utilisée pour créer des emplois en favorisant le partage du travail par le biais d'une réduction de la durée du travail ;

- la législation du temps de travail pourrait servir à « valoriser le travail » en créant des incitations à travailler au-delà de la durée légale du travail grâce à une augmentation du taux de majoration des heures supplémentaires et à un allègement des prélèvements obligatoires pesant sur ces heures.

Patrick Artus, Pierre Cahuc et André Zylberberg commentent et analysent chacun de ces objectifs. Les deux premiers objectifs correspondent à la vocation première d'une réglementation du temps de travail qui assure la protection des travailleurs et facilite la coordination des emplois du temps. Le troisième objectif repose sur une conception

erronée du fonctionnement de l'économie, il doit être explicitement et résolument abandonné. Le quatrième objectif vise à valoriser le travail grâce à des incitations financières. Mais il y a de bonnes et de mauvaises incitations. Dans le cas d'espèce, les changements de taux de majoration des heures supplémentaires ont un impact ambigu sur l'emploi et le revenu global. Quant à une fiscalité spécifique sur les heures supplémentaires, elle aurait, quelle que soit sa forme, un effet incertain sur l'emploi et le revenu global, avec un risque de dérapage des finances publiques et une complexité accrue du système fiscal. Ce type de dispositif doit être évité. Il ne constitue pas un moyen efficace de valoriser le travail. Pour l'essentiel, le rapport préconise que la législation du temps de travail en reste à ces deux objectifs originels : protéger les travailleurs et favoriser la coordination des emplois du temps. Il avance quelques pistes simples pour qu'il en soit ainsi.

Le rapport est organisé autour de quatre parties. La première retrace les évolutions macro-économiques de la durée du travail, de l'emploi et des revenus. La deuxième éclaire les justifications de la réglementation du temps de travail. La troisième pointe l'illusion de vouloir créer des emplois en manipulant maladroitement cette réglementation et la quatrième et dernière partie détaille les préconisations.

### **Forte baisse de la durée annuelle du travail des salariés à plein temps**

La réduction du temps de travail est une tendance de long terme. Dans tous les pays la durée annuelle du travail a fortement diminué entre 1950 et le début des années quatre-vingt, avec à partir de cette période, un ralentissement voire un arrêt dans certains pays comme par exemple les États-Unis.

En France, la durée annuelle du travail est passée de 2 024 heures en 1960 à 1 434 heu-

res en 2005. Le passage aux 35 heures y a accentué le rythme de diminution de la durée du travail par rapport à nos principaux partenaires. Entre 1998 et 2004 la durée annuelle moyenne du travail de l'ensemble des salariés a diminué au rythme annuel de 1 % en France, contre 0,1 % aux États-Unis, 0,2 % en Espagne, 0,4 % au Royaume-Uni et 0,9 % en Allemagne. Mais surtout, la forte baisse de la durée annuelle moyenne du travail en France se caractérise par une réduction de la durée du travail des salariés à *temps plein* alors que dans les autres pays cette baisse est imputable au développement du *temps partiel*. Sauf écart considérable de productivité horaire, le revenu par habitant d'un pays où en moyenne l'on travaille moins qu'ailleurs y sera plus faible. Ainsi, le revenu par habitant est en France inférieur de 30 % à celui des États-Unis à cause d'une moindre utilisation des ressources en main d'œuvre. Comme la faible durée du travail des salariés à temps plein compte pour près de la moitié dans la relative faiblesse du nombre d'heures de travail par habitant en France, la faible durée de travail des salariés à temps plein contribue en fait de manière importante aux écarts de revenu entre nous et certains de nos principaux partenaires.

Il ne fait guère de doute que notre réglementation a favorisé la forte baisse de la durée moyenne de travail et, du même coup, la baisse du revenu relatif. Mais il est parfois avancé que notre réglementation et les conséquences qui en découlent peuvent résulter d'un « choix de société ». Il est possible que les Français aient, comme nombre de leurs homologues européens, une *préférence pour le loisir* plus marquée que les Américains. Cette thèse est à la fois vraie et fautive. Les nombreux sondages sur la question nous apprennent de façon convergente que la majorité des Français ne désirent pas tra-

vailer plus, mais qu'il y a une minorité conséquente prête à sacrifier de son temps libre pour gagner plus d'argent. Un des défis d'une réglementation efficace est de tenir compte de cette diversité des souhaits.

### **Mettre du temps libre en commun**

La faible proportion de salariés qui travaillent le dimanche, et plus généralement le week-end, résulte vraisemblablement du fait que la valeur du temps libre dépend de la possibilité de le partager avec sa famille ou des amis et de participer à des activités collectives. Le bien-être retiré par chacun de son temps libre n'est pas indépendant de ce que font les autres. Dans le cercle familial, le temps passé en commun joue un rôle structurant très important, non seulement pour les enfants mais aussi pour les adultes. Sans règles précises, il peut être difficile de coordonner les emplois du temps pour participer à des loisirs pris en commun ou à des activités collectives. Une réglementation ayant pour objet de définir des périodes communes de temps de non-travail pallie ces « défaillances du marché ». L'interdiction partielle ou totale du travail salarié le dimanche en constitue une illustration.

Le choix d'interdire ou d'autoriser le travail le dimanche doit tenir compte aussi de la grande hétérogénéité des situations. Il devrait résulter d'un arbitrage entre les gains induits grâce à une meilleure valorisation du temps de loisir pour certaines catégories de la population et les pertes imposés à d'autres catégories, qui désireraient travailler le dimanche, ou dont le loisir serait mieux valorisé s'ils avaient accès à des services marchands. L'examen des sondages d'opinion sur l'ouverture des commerces le dimanche est révélateur de telles divergences d'intérêt entre groupes socio-démographiques. Pour caricaturer à l'extrême, on pourrait dire que la personne favorable à l'ouverture des commerces le dimanche est

une personne jeune, habitant une grande ville et d'une catégorie sociale modeste.

Le souci de coordonner les emplois du temps et de préserver du temps libre en commun pour sa famille, ses amis ou des activités collectives doit être mis en perspective avec un résultat constant des études empiriques : l'ouverture des commerces le dimanche crée un nombre significatif d'emplois dans le secteur du commerce de détail. Une législation adaptée se doit de trouver un point d'équilibre entre ces impératifs en apparence contradictoires.

### Jouer sur la durée du travail peut-il créer des emplois ?

Pour créer des emplois, une solution frappée au coin du bon sens surgit spontanément : il suffit de réduire la durée du travail afin de le partager. En réalité, les études menées depuis plus de 10 ans dans plusieurs pays et fondées sur des dizaines de milliers d'observations montrent que l'idée selon laquelle la réduction de la durée du travail crée des emplois n'a aucune validité empirique. Les auteurs sont formels : à l'heure actuelle, aucune étude sérieuse n'a pu montrer qu'une réduction de la durée du travail se traduisait par des créations d'emplois. Les études empiriques indiquent que les lois Aubry, qui ont institué le passage aux 35 heures, ont vraisemblablement créé des emplois. Mais elles suggèrent aussi que ces créations sont dues aux réductions de cotisations sociales sur les bas salaires et à l'introduction d'une flexibilité accrue de l'organisation du travail. La réduction de la durée légale hebdomadaire du travail n'a joué, au mieux, qu'un rôle marginal.

### Agir sur les heures supplémentaires peut-il accroître le revenu ?

L'intérêt porté à la diminution de la durée du travail s'est largement dissipé. L'attention se

porte désormais sur la diminution du taux de majoration et des charges sociales sur des heures supplémentaires pour accroître les revenus et valoriser le travail. Pourtant, rien n'indique que de tels dispositifs seraient susceptibles d'atteindre ces buts. Au contraire, ils contribueront à complexifier la législation avec un risque de coût exorbitant pour les finances publiques et un impact très incertain sur l'emploi et les revenus.

Une diminution du taux de majoration des heures supplémentaires entraîne une augmentation de la demande d'heures supplémentaires de la part des entreprises et une substitution des heures de travail aux postes de travail défavorable à l'emploi et au revenu global. Cet effet défavorable est néanmoins contrebalancé par une diminution du coût global du travail<sup>(\*)</sup>. En théorie, l'impact sur l'emploi et le revenu d'une hausse du taux de majoration des heures supplémentaires est donc ambigu, il dépend de la technologie des entreprises et de la sensibilité de la demande par rapport au prix de leurs produits. Empiriquement, la connaissance des ordres de grandeur sur les différents paramètres technologiques et de demande ne permet pas de déterminer avec certitude l'effet sur l'emploi. Pour Patrick Artus, Pierre Cahuc et André Zylberberg, diminuer le coût des heures supplémentaires n'est donc pas une stratégie fiable pour augmenter l'emploi et le revenu.

Un allègement des prélèvements obligatoires sur les heures supplémentaires accroît le pouvoir d'achat de ceux qui travaillent au-delà de la durée légale. Néanmoins, en contrepartie, le financement de cet allègement réduit le revenu des salariés qui ne font pas

(\*) Ces effets ne s'appliquent que pour les salariés rémunérés au salaire minimum. Pour les autres, la flexibilité du salaire annule, à terme, les variations des taux de majoration des heures supplémentaires.

d'heures supplémentaires. En outre, cette mesure a un effet négatif sur l'emploi, puisqu'elle incite les entreprises à substituer des heures de travail aux hommes. Au total, l'allègement des prélèvements obligatoires sur les heures supplémentaires a donc un impact très incertain sur l'emploi et le revenu lorsque son financement est pris en compte. Mais là n'est pas l'essentiel : un inconvénient majeur de ce type de mesure est qu'il risque de favoriser des comportements « opportunistes ». Ainsi, un employeur et son salarié peuvent conjointement gagner à abaisser (ou à ne pas augmenter) le taux de salaire des heures normales et à déclarer fictivement un grand nombre d'heures supplémentaires (ce qui est très difficilement contrôlable) afin de bénéficier des avantages fiscaux. Certes, ce phénomène ne se réaliserait sans doute pas du jour au lendemain. Mais, à terme, la durée réelle du travail ne s'en trouverait pas modifiée, et les finances publiques en souffriraient grandement.

### Quelques propositions

En matière de réglementation du temps de travail, la question de la durée légale occupe une place centrale. Pourtant l'intérêt de définir une durée légale du travail, valable sur tout le territoire national n'est pas établi sur le plan économique. Une telle définition est d'ailleurs absente dans plusieurs pays, comme l'Allemagne, le Danemark et le Royaume-Uni, où il n'existe que des durées conventionnelles. En revanche, du point de vue plus général des principes de vie en société, la définition d'une durée légale peut se justifier, car elle constitue un outil implicite de coordination sur une durée de travail à temps plein jugée « normale ». La durée légale du travail peut donc faire office de norme ou de référence qui oriente les modes de vie. Porter une appréciation sur le maintien ou la suppression de la durée légale ne relève pas

de la compétence exclusive des économistes.

La définition de la durée légale n'épuise pas, loin s'en faut, toutes les questions liées à la réglementation du temps de travail. De ce point de vue, l'ensemble des connaissances accumulées en la matière plaide pour réorienter notre législation vers des objectifs réalisables : la protection des travailleurs et l'aménagement de périodes de temps libre partagé. Le recentrage de notre législation de la durée du travail sur ses deux objectifs originels pousse à une simplification drastique selon les propositions suivantes :

- la loi peut se borner à définir la durée maximale du travail et les périodes pendant lesquelles le travail est autorisé, ou limité en appliquant les textes actuellement en vigueur relatifs à la durée maximale du travail quotidien, hebdomadaire, et au travail de nuit. La durée à partir de laquelle des heures supplémentaires sont payées, les contingents d'heures supplémentaires, les taux de majoration des heures supplémentaires et les repos compensateurs devraient relever de la compétence *exclusive* de la négociation collective ;
- dans l'éventualité où une durée légale est conservée :
  - elle doit être accompagnée d'un taux unique de majoration des heures supplémentaires, qui peut être modifié et modulé par des accords collectifs ;
  - le contingent réglementaire d'heures supplémentaires commun à toutes les zones du territoire et à tous les secteurs (aujourd'hui de 220 heures dans l'année) ne se justifie, ni par un objectif de protection de la santé des travailleurs, ni par le souci d'empêcher leur surexploitation. Ces objectifs relèvent de la législation sur la durée maximale autorisée du travail. Ainsi, repos compensateurs et contingents d'heures supplémentaires devraient quant à eux relever de la compétence *exclusive* de la négociation collective ;

## Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

- 40. Compétitivité
- 41. Propriété intellectuelle
- 42. Les normes comptables et le monde post-Enron
- 43. Crises de la dette : prévention et résolution
- 44. Protection de l'emploi et procédures de licenciement
- 45. Ségrégation urbaine et intégration sociale
- 46. Éducation et croissance
- 47. La société de l'information
- 48. Productivité et croissance
- 49. Productivité et emploi dans le tertiaire
- 50. Les crises financières
- 51. Réformes structurelles et coordination en Europe
- 52. Réformer le Pacte de stabilité et de croissance
- 53. Financer la R&D
- 54. Politiques environnementales et compétitivité
- 55. Désindustrialisation, délocalisations
- 56. Croissance équitable et concurrence fiscale
- 57. La famille, une affaire publique
- 58. Les seniors et l'emploi en France
- 59. Politique économique et croissance en Europe
- 60. Politiques de la concurrence
- 61. Une stratégie PME pour la France
- 62. La France et l'aide publique au développement
- 63. Vieillesse, activités et territoires à l'horizon 2030
- 64. Évolution récente du commerce extérieur français
- 65. Économie politique de la LOLF
- 66. Performance, incitations et gestion publique
- 67. Consolidation mondiale des Bourses
- 68. Temps de travail, revenu et emploi

Ces rapports sont disponibles à La Documentation française  
29 quai Voltaire  
75344 PARIS Cedex 07  
Téléphone : 01 40 15 70 00  
Télécopie : 01 40 15 72 30  
et sur : www.cae.gouv.fr

La documentation Française



• les allègements fiscaux sur les heures supplémentaires devraient être évités. Ils présentent des difficultés de mise en œuvre et peuvent susciter des comportements frauduleux. Ils sont coûteux pour les finances publiques et ont un effet incertain sur l'emploi.

La question de l'ouverture des commerces le dimanche ne relève pas non plus que de la compétence exclusive des économistes. Elle dépend aussi des choix de vie en société et, par la même, doit être tranchée par le politique. Néanmoins, l'analyse économique apporte quelques éclairages. En particulier, les études empiriques à notre disposition montrent que les extensions des horaires d'ouverture des commerces le dimanche réalisées à l'étranger ont systématiquement créé des emplois. Elle bénéficie aussi aux consommateurs qui ont plus de choix dans le moment où ils peuvent faire leurs courses. Les inconvénients ne sont pas non plus à mésestimer : possibilité de pertes de parts de marché pour le petit commerce de proximité, dégradation des conditions de vie de certains salariés ou gérants, difficultés accrues dans la coordination des emplois du temps. Les auteurs estiment que deux pistes (pas forcément exclusives), préservant au mieux les avantages et limitant les inconvénients, sont envisageables :

- autoriser l'ouverture des commerces le dimanche mais en donnant à tout salarié un droit de refus à travailler ce jour-là ;
- décentraliser complètement l'octroi d'autorisation d'ouverture des commerces le dimanche. La législation actuelle accorde finalement peu de poids aux autorités locales. En pratique, le maire peut accorder une autorisation d'ouverture de cinq dimanches par an au maximum. Or, il y a une forte diversité géographique dans les souhaits des populations en la matière. Une législation qui donnerait aux *autorités locales* l'autorité

sur les décisions d'ouverture des commerces le dimanche permettrait de mieux s'adapter à cette hétérogénéité. Dans cette perspective, le plus simple serait de ne pas limiter le pouvoir de dérogation du maire en faveur de l'ouverture des commerces à un nombre de dimanches fixé à l'avance.

### Commentaires

**Gilbert Cette** organise son commentaire autour de cinq points. Il rappelle tout d'abord que la réduction du temps de travail (RTT) répond à une demande sociale dont témoignent la manière dont se sont partagés sur une longue période les gains de productivité entre les accroissements du revenu du temps libre. Il considère que l'accroissement du taux d'emploi, notamment des seniors et des jeunes est la priorité pour mieux mobiliser les ressources en travail. Pour Gilbert Cette, la question de l'impact de la RTT sur les coûts de production est cruciale, et n'est pas suffisamment étudiée empiriquement dans le rapport. Le passage aux 35 heures en France est commenté par Gilbert Cette. Le coût de production n'aurait pas été significativement alourdi (pour les salariés au dessus du SMIC au moins) suggérant ainsi que la RTT a pu être créatrice d'emplois. Gilbert Cette rejoint les auteurs pour affirmer la nécessité d'une simplification du droit de la durée du travail. Il plaide en faveur de l'extension d'un droit conventionnel dérogatoire, encadré et organisé par des accords majoritaires. Ce même type de droit pourrait être activé pour réglementer le travail du dimanche, qui ne concerne pas simplement la question de l'ouverture des commerces. Enfin, concernant l'exonération des heures supplémentaires, Gilbert Cette s'associe au scepticisme des auteurs.

**Michel Godet** se félicite de voir le rapport enterrer le mythe du partage du travail créateur d'emplois. Il est tout à fait favorable au développement

du temps partiel, qui peut soutenir le taux d'emploi des seniors, et au travail du dimanche, qui est créateur d'emplois. Michel Godet rappelle que c'est bien la quantité mobilisée d'heures de travail, qui explique les écarts de revenu entre la France et les États-Unis. La productivité est un indicateur trompeur, qui rend plus compte de la capacité d'une économie à exclure les moins performants que de son potentiel de création de richesse. Sur la question des heures supplémentaires, Michel Godet rappelle qu'il est l'un des principaux promoteurs de la défiscalisation *via* l'impôt sur le revenu, mais est plus circonspect sur les allègements de cotisations sociales.

**Gilles Saint-Paul** voit deux grands mérites à ce rapport. Un, remettre en question le dogme du partage du travail. Deux, prôner un désengagement de l'État en matière de réglementation du temps de travail. L'analyse doit s'appuyer sur le repérage des défaillances de marché, pour trouver les mesures, qui améliorent le fonctionnement de ces marchés, plutôt que des réglementations coercitives. Ainsi Gilles Saint-Paul suggère-t-il de mettre en place au sein de chaque entreprise une bourse interne aux heures supplémentaires, qui déterminerait la majoration optimale. Il n'est pas convaincu par la décentralisation des fixations de la durée du travail, des majorations ou des contingents d'heures supplémentaires. Rien n'assure en effet que les avantages ne seront pas capturés par les *insiders* au détriment des *outsiders* et de l'emploi. Pour Gilles Saint-Paul, la défiscalisation des heures supplémentaires a une logique économique mais peut aussi créer des distorsions additionnelles dues à des effets de seuil. Enfin, il n'est pas convaincu par les arguments des auteurs sur la nécessité de coordonner les emplois du temps pour justifier les restrictions à l'ouverture des magasins le dimanche. ■