

Temps de travail, revenu et emploi

Rapport

*Patrick Artus,
Pierre Cahuc
et André Zylberberg*

Commentaires

*Gilbert Cette
Michel Godet
Gilles Saint-Paul*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2007 - ISBN : 978-2-11-006854-5

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Introduction	5
<i>Christian de Boissieu</i>	
RAPPORT	
Réglementation du temps de travail, revenu et emploi	7
<i>Patrick Artus, Pierre Cahuc et André Zylberberg</i>	
<i>Introduction</i>	7
1. En France, une forte baisse de la durée annuelle du travail des salariés à plein temps	9
2. Du temps libre en commun	9
3. Jouer sur la durée légale ou maximale du travail pour créer des emplois ?	10
4. Sur la fiscalité des heures supplémentaires	10
5. Propositions	11
<i>1. Durée du travail, emploi, revenu : les évolutions macroéconomiques</i>	13
1.1. La France	14
1.2. Comparaisons internationales	17
<i>2. La réglementation du temps de travail : pourquoi ?</i>	27
2.1. Protéger les salariés	31
2.2. Coordonner les emplois du temps	38
<i>3. Une illusion récurrente : réglementer le temps de travail pour créer des emplois</i>	46
3.1. La réglementation des heures supplémentaires et de la durée légale : des changements incessants	46
3.2. Les enseignements de l'analyse économique	48
3.3. Ce que disent les études empiriques	58
<i>4. Préconisations</i>	72
4.1. Simplifier drastiquement la réglementation de la durée du travail, des heures supplémentaires et activer la négociation collective	73
4.2. Expérimenter avant d'instituer une fiscalité spécifique sur les heures supplémentaires	76
4.3. Des pistes pour favoriser l'ouverture des commerces le dimanche	79

*Annexe I. Les lois et les différents types d'accords
de réduction du temps de travail* 82

*Annexe II. La déclaration des heures supplémentaires
dans les enquêtes ACEMO* 85

COMMENTAIRES

Gilbert Cette 93

Michel Godet 107

Gilles Saint-Paul 117

RÉSUMÉ 121

SUMMARY 129

Introduction

On connaît la place prise en France par le débat sur la durée du travail et un certain nombre de sujets connexes mais importants (le régime des heures supplémentaires, le statut du travail dominical...). Le rapport qui suit a le mérite de partir de faits incontournables pour déboucher sur un certain nombre de propositions.

Au titre des faits têtus, il faut rappeler que la France fait partie des pays où la durée annuelle du travail est la plus basse, et que cela tient en particulier à la faible durée de travail des salariés à temps complet. Les comparaisons internationales sont bien sûr 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 raisonnement est étayé et nuancé, les conclusions sont plus tranchées, en particulier sur deux points. Première conclusion, aucune étude empirique ne permet de préciser qu'une réduction autoritaire de la durée du travail pourrait accroître l'emploi. Ce dernier dépend avant tout du coût du travail et de la productivité. Seconde proposition : la détaxation des heures supplémentaires aurait un effet incertain sur l'emploi, encourageant des comportements de fraude et favorisant les *insiders* (ceux qui ont des revenus d'activité) vis-à-vis des *outsiders*, avec le risque d'un coût non négligeable pour les finances publiques.

Sur ces points, le débat reste ouvert et les avis, à l'intérieur comme à l'extérieur du CAE, partagés. 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.

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.

Christian de Boissieu
Président délégué du Conseil d'analyse économique

Réglementation du temps de travail, revenu et emploi

Patrick Artus

Directeur des études économiques de NATIXIS

Pierre Cahuc

Professeur à l'Université Paris 1, Chercheur au CREST

André Zylberberg

Directeur de recherche au CNRS, Université de Paris 1

Introduction^(*)

Une législation efficace doit afficher des objectifs lisibles, clairement définis et réalisables. Sa stabilité est aussi un gage important de son efficacité. Or, depuis vingt ans, la législation française régissant la durée du travail tourne résolument le dos à ces exigences. 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.

(*) Sans engager leur responsabilité, nous tenons à remercier la DARES et la DGTPE pour leur collaboration à la préparation de ce rapport, et en particulier Cédric Audenis, Olivier Barrat, Francis Kramarz, Guy Laroque, Henri Lamotte, Selma Mahfouz, Philippe Mongin, Daniel Vasseur et Serge Zilberman. Nous remercions aussi Gilbert Cette, Michel Godet et Gilles Saint-Paul, nos rapporteurs au Conseil d'analyse économique pour leurs suggestions.

À l'heure actuelle, notre législation du temps de travail continue de nous handicaper. À titre d'exemple, 93 % des investisseurs américains jugent que la limitation de la durée du travail est une faiblesse et ils sont 84 % à porter le même jugement sur la souplesse et l'organisation du temps de travail (cf. Baromètre Amcham, 2006). 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.

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 code du travail et du système fiscal. Pour l'essentiel, ce 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.

Ce rapport est composé de quatre parties. La première retrace les évolutions macroéconomiques 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 nos préconisations.

1. En France, une 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 2024 heures en 1960 à 1 434 heures 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 fausse. Les nombreux sondages sur la question nous apprennent de façon convergente que la majorité des Français ne désirent pas travailler 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.

2. 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.

3. Jouer sur la durée légale ou maximale du travail pour 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 dix 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. Soyons clairs : 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.

4. Sur la fiscalité des heures supplémentaires

Aujourd'hui, l'intérêt porté à la diminution de la durée du travail s'est largement dissipé. L'attention se porte désormais sur la baisse voire la disparition des prélèvements obligatoires pesant sur les heures supplémentaires afin d'accroître les revenus et valoriser le travail.

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 d'heures supplémentaires. En outre, cette mesure est susceptible d'avoir un effet négatif sur l'emploi, puisqu'elle incite les entreprises à substituer des heures de travail aux hommes. Au total, l'impact sur l'emploi et l'ensemble des revenus d'un allègement des prélèvements obligatoires sur les heures supplémentaires est incertain 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 des heures supplémentaires (ce qui est très difficilement contrôlable) afin de bénéficier des avantages fiscaux.

Cet inconvénient ne doit pas être pris à la légère dans la mesure où il existe de nombreux moyens pour accroître fictivement les heures travaillées. Tout d'abord, salariés et employeurs auront intérêt à annoncer que les bonus et primes actuellement versés au titre du rendement le sont au titre des heures supplémentaires. Lorsqu'il s'agira d'accroître les salaires mensuels, salariés et employeurs auront aussi intérêt à intégrer dans la durée du travail des temps de pause, de transport, ou des heures de travail réalisées à la maison plutôt qu'augmenter les salaires horaires. Sauf à faire suivre 24 heures sur 24 chaque salarié par un inspecteur du travail, il sera très difficile de repérer les situations où de tels changements sont justifiés dès lors que les employeurs et les salariés les acceptent d'un commun accord. De telles difficultés peuvent être partiellement surmontées en limitant les possibilités de contournement par voie légale. Par exemple en imposant des restrictions sur les possibilités d'intégration du temps de transport, des temps de pause ou des temps de travail à domicile. Mais le prix à payer sera une complexité accrue du code du travail et la multiplication des recours juridiques. Si les heures supplémentaires fictives se multiplient, le risque d'un dérapage des finances publiques est réel.

5. 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 originaux pousse à une simplification drastique selon les propositions suivantes :

- la loi devrait se borner à définir la durée maximale du travail et les périodes pendant lesquelles le travail est autorisé ou limité. En revanche, 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 ;

- on ne dispose donc d'aucune connaissance empirique quant au sens et à l'ampleur des effets d'un allègement des prélèvements obligatoires sur les heures supplémentaires. Dans ces conditions, avant d'y consacrer plusieurs milliards d'euros il nous apparaît indispensable d'expérimenter cette réforme sur une échelle réduite. Une telle expérimentation pourrait se dérouler dans un ou plusieurs secteurs confrontés à des difficultés de recrutement, comme l'hôtellerie, la restauration ou le bâtiment par exemple. Si elle est réussie, la réforme sera facile à généraliser⁽¹⁾. Si les problèmes se révèlent trop nombreux, elle pourra être modifiée ou abandonnée.

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

(1) Cette proposition est compatible avec celle avancée par Michel Godet, qui a proposé, en 2002, d'exonérer d'impôt les heures supplémentaires dans les secteurs confrontés à des difficultés de recrutement. Voir Godet, 2007.

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. Nous estimons que trois pistes (pas forcément exclusives), préservant au mieux les avantages et limitant les inconvénients, sont envisageables :

- octroyer à chaque commerce un « droit de tirage » individuel pour l'ouverture du dimanche dans une limite maximum à préciser. C'est en substance, ce que préconise le rapport de Léon Salto (2007) au nom du Conseil économique et social ;

- 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.

1. Durée du travail, emploi, revenu : les évolutions macroéconomiques

En France, au XVII^e siècle, il y avait 164 jours chômés dans l'année (Gershuny, 1991). Les corporations ouvrières imposaient alors des règles qui aménageaient de nombreuses périodes durant lesquelles le travail salarié était proscrit : absence le dimanche et le lundi suivant la paye, nombreuses pauses quotidiennes, travail à temps partiel pendant les récoltes, restriction du travail des enfants, etc. À la fin du XVIII^e siècle, les employeurs, qui avaient acquis, grâce aux lois d'Allarde et le Chapelier (1791), la possibilité de fixer la durée du travail, ont accru les horaires et employé des enfants plus jeunes en supprimant les contraintes imposées par les corporations. Depuis cette époque, marquée par la révolution industrielle, le temps de travail est l'enjeu de luttes sociales récurrentes. Comme le souligne Paul Bairoch (1992, p. 135), la durée du travail était incontestablement plus longue pour les ouvriers du début de la révolution industrielle que pour les agriculteurs des sociétés traditionnelles.

Cet accroissement considérable du temps consacré au travail correspondait à une mutation fondamentale du rapport qu'entretiennent les individus avec l'organisation du temps. De nombreux historiens soulignent que cette mutation est l'expression de l'aboutissement de la domination du temps marchand sur le temps religieux (Le Goff, 1977 et Sue, 1994). Le développement des villes et de la sphère marchande a conduit, à partir du début du XIII^e siècle, à un recul de la suprématie de l'Église en matière d'organisation du temps. Cette laïcisation progressive de l'emploi du temps, enjeu de luttes entre l'Église et les divers pouvoirs temporels, aboutit, en France, après la révolution de 1789, à une libéralisation progressive du temps qui a conduit à accroître considérablement la durée du travail des salariés, avec de nombreux excès.

Ainsi, au début du XIX^e siècle, le temps de présence des ouvriers sur leur lieu de travail était de l'ordre de 4 500 heures par an (soit 15 à 16 heures par jour, 6 jours par semaine). Une durée très élevée, comparée à celle des agriculteurs des sociétés traditionnelles, située en 1800 et 2000 heures selon Paul Bairoch, et aux 1435 heures travaillées en France en 2005. La durée du travail a néanmoins diminué tendanciellement tout au long du XIX^e siècle. Cette tendance s'est confirmée au XX^e siècle, non seulement en France, mais dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

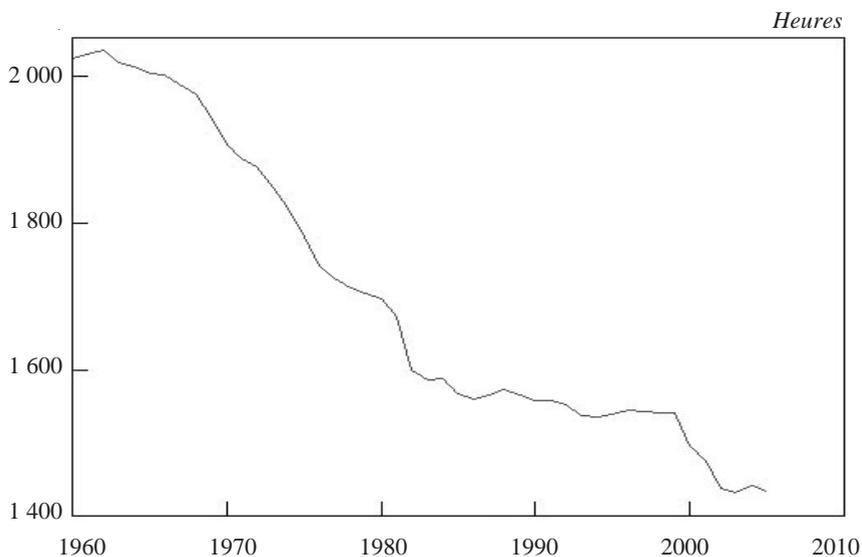
1.1. La France

La réduction de la durée du travail est une tendance de long terme. Le graphique 1 montre, qu'en France, la durée annuelle du travail est passée de 2 024 heures en 1960 à 1 434 heures en 2005. Cette évolution recouvre plusieurs phénomènes. Elle résulte du développement du travail à temps partiel, lui-même favorisé par l'entrée des femmes sur le marché du travail. Mais elle est aussi la conséquence d'une forte diminution de la durée du travail des salariés à temps plein, sous forme d'une diminution de la durée hebdomadaire et d'un accroissement du nombre de jours de congés annuels.

Le graphique 2 illustre bien l'importante diminution de la durée moyenne hebdomadaire du travail des salariés à temps plein, qui est passée de 40,7 à 35,7 heures entre 1980 et 2006. Il apparaît que le temps de travail des salariés à temps plein a diminué par paliers sur cette période. Les deux paliers, observés en 1981 et en 1998-2002, correspondent à des périodes où des politiques de réduction de durée du travail ont été mises en œuvre : le passage à 39 heures en 1981 et à 35 heures sur la période 1998-2002.

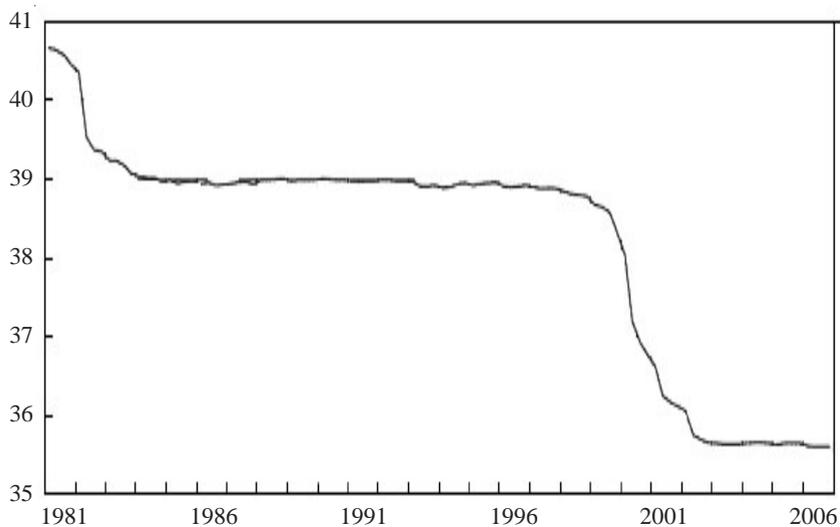
Il est intéressant de constater que le passage aux 35 heures s'est accompagné d'un accroissement des heures supplémentaires. Le graphique 3 montre en effet que le volume total d'heures supplémentaires par salarié à temps complet dans les entreprises de 10 salariés et plus a augmenté de 20 % entre 1999 et 2006. La hausse est beaucoup plus marquée pour les entreprises dont la durée collective du travail est restée à 39 heures : les heures supplémentaires ont été multipliées par 3. Cette forte hausse est

1. Durée annuelle du travail en France, 1960-2005



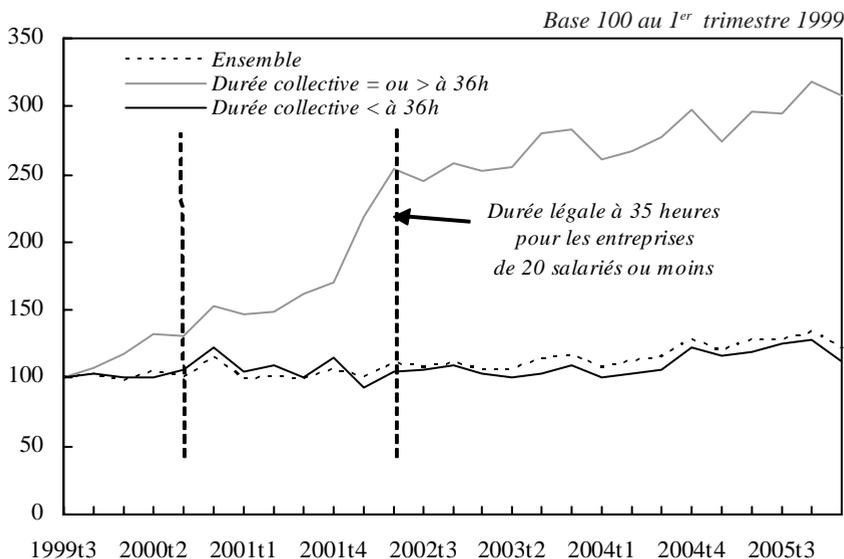
Source : Groningen Growth and Development Centre and the Conference Board.

2. Durée moyenne de travail des salariés à temps complet dans les entreprises de 10 salariés et plus en France



Source : Enquête ACEMO.

3. Évolution trimestrielle des heures supplémentaires par salarié à temps complet selon la durée collective moyenne du travail



Champ : Entreprises de 10 salariés ou plus du secteur marchand non agricole.

Source : DARES, Enquête ACEMO.

1. Durée légale, collective et effective

La durée *légale* du travail est le seuil hebdomadaire qui déclenche l'application du régime des heures supplémentaires.

La durée annuelle *collective* (ou *offerte*) du travail correspond à ce que ferait un salarié à temps complet soumis à l'horaire collectif affiché applicable dans son établissement ou son entreprise, qui serait présent toute l'année et qui bénéficierait de l'intégralité des droits à congés, des éventuels jours de RTT, des jours de repos hebdomadaires et des jours fériés. Il s'agit donc d'une durée théorique. Elle tient compte des heures supplémentaires « structurelles » qui sont effectuées régulièrement, mais elle ne prend pas en compte les heures supplémentaires « occasionnelles » et les absences. Elle est connue à l'aide d'enquêtes menées auprès des employeurs.

La durée *effective* du travail correspond au nombre d'heures réellement travaillées au cours d'une période de référence (la semaine en général). Elle tient compte de tous les éléments de variation du temps de travail : temps complet ou partiel, congés, jours fériés, absence pour maladie, accident ou maternité, heures supplémentaires payées ou non, etc. Elle est connue par des enquêtes menées auprès des actifs occupés.

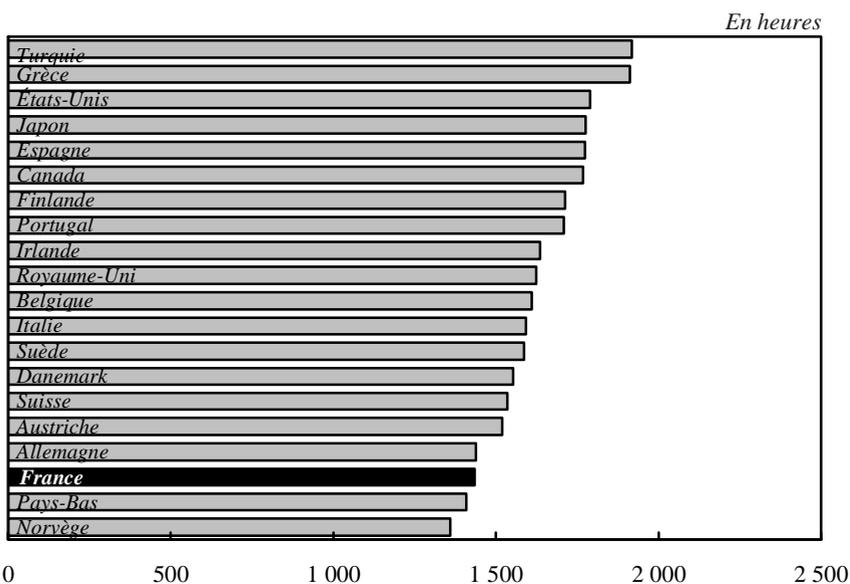
concomitante au passage à la durée légale du travail à 35 heures qui s'est appliqué aux entreprises de moins de 20 salariés en 2002⁽²⁾.

1.2. Comparaisons internationales

1.2.1. Les différences de durée annuelle du travail

Le graphique 4 reproduit la durée annuelle moyenne de travail par salarié en 2005 pour vingt pays de la zone OCDE. On y voit que la France fait aujourd'hui partie des pays de cette zone où la durée annuelle du travail est la plus basse.

4. Durée annuelle moyenne du travail en 2005



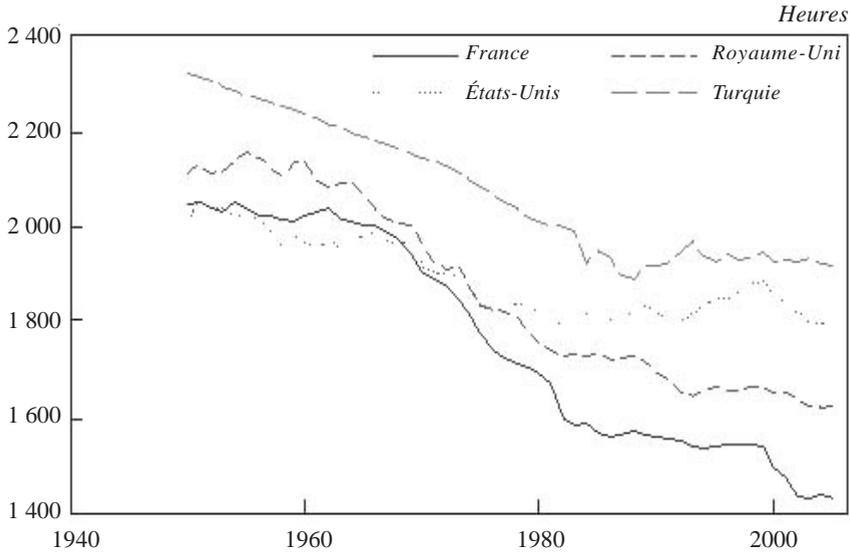
Source : Groningen Growth and Development Centre and the Conference Board.

Néanmoins, la durée annuelle du travail diminue tendanciellement dans de nombreux pays, y compris dans ceux où cette durée est actuellement élevée par rapport à la France. Les graphiques 5a et b montrent que 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 aux États-Unis et en Turquie) de ce mouvement de baisse. Ces deux graphiques indiquent aussi que l'évolution de la durée annuelle moyenne du travail par salarié en France, bien que très différente de celle observée aux États-Unis durant les décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix, est similaire à celle des pays du nord de l'Europe.

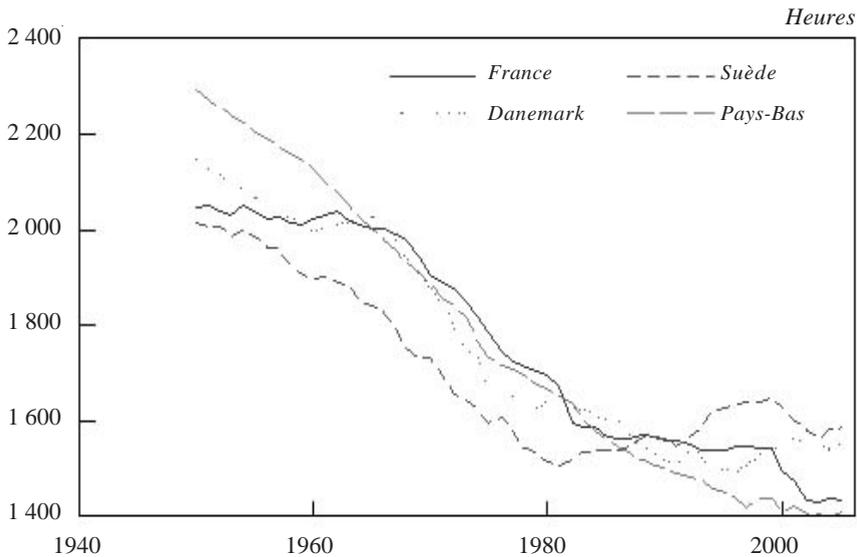
(2) Ces données doivent être interprétées avec prudence dans la mesure où les heures supplémentaires sont très mal connues comme le rappelle l'annexe consacrée à la déclaration des heures supplémentaires dans les enquêtes ACÉMO.

5. Durée annuelle du travail, 1950-2005

a. France, Royaume-Uni, États-Unis et Turquie



b. France, Suède, Danemark et Pays-Bas



Source : Groningen Growth and Development Centre and the Conference Board.

1.2.2. Les déterminants des différences de durée annuelle du travail

Le tableau 1 décompose les différences de durée annuelle du travail dans sept pays de l'OCDE à partir de données issues d'enquêtes auprès des ménages pour l'année 2004. En France, la durée de travail annuelle effective est relativement faible, mais l'écart avec les États-Unis ou avec le Royaume-Uni est nettement moins important que celui obtenu avec les données présentées dans les graphiques précédents. Cette différence illustre la difficulté à mesurer précisément les heures travaillées. Il apparaît que la France est caractérisée par une faible durée de travail hebdomadaire des salariés à temps complet, égale à 38,9 heures⁽³⁾, qui est similaire à celle des Pays-Bas. Le nombre de jours non travaillés, du fait de congés ou de RTT, constitue aussi une source importante de la faiblesse relative de la durée annuelle du travail en France. On peut constater que les arrêts de travail pour cause de maladie et maternité constituent un facteur relativement important de non-travail en France. Bruyère et *al.* (2006) soulignent que la part des congés maternité dans ce volume (environ un tiers en France) ne suffit pas à expliquer ce phénomène.

Les comparaisons en niveau montrent donc que la France se caractérise par une durée de travail relativement courte pour les salariés à temps complet et par un nombre de jours de congés relativement élevé. Si la durée moyenne annuelle du travail est plus élevée en France qu'en Allemagne ou qu'aux Pays-Bas, alors que les travailleurs à temps complets dans ces deux derniers pays travaillent plus longtemps, c'est parce que le temps partiel y est relativement peu développé par rapport à ces deux pays. En France, le taux de temps partiel est de 17 %, il s'élève à 33 % en Allemagne et à 46 % aux Pays-Bas.

Le passage aux 35 heures a accentué le rythme de diminution de la durée du travail par rapport à nos principaux partenaires. Entre 1998 et 2004 la durée annuelle du travail de l'ensemble des salariés a diminué à un 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. La forte baisse de la durée annuelle moyenne de travail en France est liée à la réduction de la durée collective du travail des salariés à temps plein alors que dans les autres pays cette baisse est imputable au développement du temps partiel (Bruyère et *al.*, 2006).

1.2.3. Durée annuelle du travail, emploi et revenu

1.2.3.1. Différences de durée du travail et de revenu

Le produit intérieur brut (PIB) par habitant dépend de la productivité du travail et de l'intensité d'utilisation des ressources en main d'œuvre. Pour expliquer l'évolution du PIB par habitant ou pour effectuer des comparaisons internationales, il est instructif de le décomposer de la manière suivante. Désignons par N le nombre d'habitants, par L le nombre d'emplois et

(3) Ce chiffre est plus important que celui rapporté par le graphique 2 (un peu moins de 36 heures en 2004) car il provient d'enquête auprès des ménages.

1. Déterminants de la durée annuelle effective des salariés dans leur emploi principal en 2004

En heures

	France	Allemagne	Espagne	États-Unis	Italie	Pays-Bas	Roy.-Uni
1 = 3 + 4 + 5 + 6 + 7	1 531	1 468	1 767	1 869	1 715	1 378	1 631
Durée annuelle effective tous salariés (temps complet et partiel)							
2	36,1	32,6	38,3	38,7	37,1	29,8	36,7
Durée hebdomadaire habituelle annualisée tous salariés							
3 = 2*52	1 879	1 694	1 994	2 011	1 927	1 552	1 909
Durée hebdomadaire habituelle annualisée tous salariés							
4	-270,4 ⁽¹⁾	-262,5 ⁽²⁾	-178,0	—	-150,5	-167,2	-185,0
Heures non travaillées pour congés et jours fériés, jours de RTT							
5	10,7	44,8	5,3	—	16,3	70,5	0,4
Heures supplémentaires (y compris horaires variables nets)							
6	-70,1	-43,8	-45,5	—	-51,5	-61,5	-66,5
Heures non travaillées pour congés maladie et maternité							
7	-18,0	35,5	-8,9	—	-26,4	-15,0	-26,6
Effet net des autres facteurs ⁽³⁾							
8	38,9	39,8	40,3	42,0	39,3	38,8	42,7
Durée hebdomadaire habituelle des salariés à temps complet							
9 = (2 - 8)*52 ⁽⁴⁾	-142	-376	-103	-175	-114	-466	-313
Effet du temps partiel sur la durée (en heures par an)							
10	17,3	32,75 ⁽⁵⁾	9,1	16,8	12,4	46,2	25,4
Taux de temps partiel (en %)							

Notes : (1) Les données pour la France ont été corrigées de la sous-estimation des heures non travaillées pour cause de RTT dans l'enquête communautaire ; (2) Les résultats pour l'Allemagne sont difficilement interprétables, puisqu'ils se basent encore sur les résultats de l'enquête annuelle de printemps ; (3) Pertes d'heures pour mauvais temps, chômage partiel, conflit de travail, formation, congés spécial (parental). Pour l'Allemagne, cette composante ne doit pas être interprétée, en raison d'ajustements opérés sur les autres composantes (essentiellement le temps partiel), et des effets de l'utilisation de l'enquête annuelle ; (4) Les différences sont dues aux arrondis ; (5) Le taux de temps partiel a été corrigé de la sous-estimation de l'enquête communautaire : dans le questionnaire allemand, la présence dans l'emploi n'est en effet pas basée sur l'application du critère BIT d'une heure de travail au cours de la semaine de référence, ce qui conduit à sous-estimer les emplois de très courte durée.

Lecture : Dans ce tableau, on calcule la durée annuelle effective du travail tous salariés par la méthode directe d'une part (ligne 1) et la durée annuelle théorique en supposant que tous les salariés travaillent à la durée habituelle les 52 semaines de l'année d'autre part (ligne 3). On décompose l'écart entre les deux en distinguant les heures non travaillées pour congés, jours fériés et jours de RTT, les heures supplémentaires, les heures non travaillées pour congés maladie et maternité et l'effet net des autres facteurs (lignes 4, 5, 6 et 7).

Sources : Enquête communautaire sur les forces de travail. Current Population Survey pour Les États-Unis, *Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung* (IAB) pour les congés et jours fériés en Allemagne et calcul des auteurs.

par T la durée annuelle moyenne du travail. Le PIB par habitant peut alors s'écrire $(PIB/N) = (L/N).T.(PIB/L.T)$. Le terme $(PIB/L.T)$ représente la *productivité horaire* du travail. Par ailleurs, si l'on note P la population en âge de travailler (il s'agit en général de la population âgée de 15 à 64 ans), on a alors $(L/N) = (L/P). (P/N)$. Le terme (L/P) qui représente le ratio entre l'emploi et la population en âge de travailler s'appelle le *taux d'emploi*. Le terme (P/N) qui mesure le rapport entre la population en âge de travailler et la population totale s'appelle le *ratio démographique*. Finalement, le PIB par habitant se décompose en quatre facteurs selon la formule :

$$PIB/habitant = (ratio\ démographique) \times (taux\ d'emploi) \\ \times (durée\ du\ travail) \times (productivité\ horaire)$$

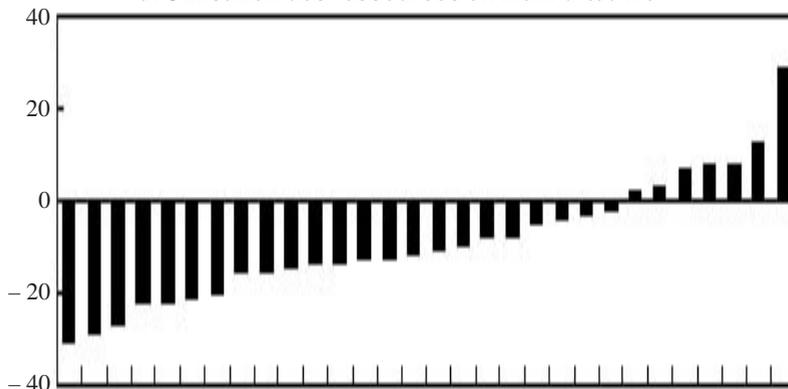
Cette formule permet d'apprécier de manière comptable le poids des facteurs démographiques, du taux d'emploi, de la durée du travail et de la productivité horaire dans la composition du PIB par habitant. Elle permet en particulier de comparer les pays entre eux selon précisément le poids de ces quatre facteurs.

Le produit des trois premiers facteurs de la formule donnant le PIB/habitant correspond aux effets de l'utilisation des ressources en main d'œuvre. Par construction, il est égal au nombre d'heures de travail par habitant (LT/N) . Le graphique 6 montre que la France est caractérisée par une utilisation relativement faible de ses ressources en main d'œuvre, mesurée par le nombre d'heures de travail par habitant, par rapport à l'ensemble des pays de l'OCDE. Seules la Turquie et la Belgique ont un nombre d'heures de travail par habitant plus faible que la France. Presque la moitié de l'écart du nombre d'heures travaillées par habitant entre la France et les États-Unis est imputable à une moindre durée du travail par travailleur. Cette moindre durée du travail en France est elle-même liée en grande partie, comme nous l'avons souligné plus haut, à une plus faible durée du travail des salariés à temps complet. Le graphique 6 montre aussi que, pour ce qui concerne la France, le facteur démographique joue un rôle mineur dans l'explication des écarts de PIB/tête avec les États-Unis. En revanche, la faiblesse du taux d'emploi et celle de la durée annuelle moyenne du travail « expliquent » une grande part de l'écart avec les États-Unis.

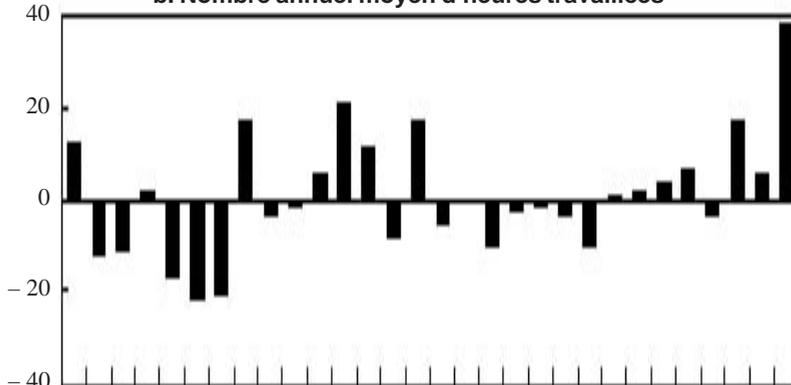
De plus, le graphique 7 indique que le revenu par habitant est en France inférieur de 30 % à celui des États-Unis uniquement du fait d'une moindre utilisation des ressources en main d'œuvre en France. Comme la faible durée du travail des salariés à temps plein compte pour près de la moitié dans la relative 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 la France et certains de ses principaux partenaires. Ainsi, le fait que les salariés français travaillent moins que, par exemple, leurs collègues nord-américains se traduit par une réduction de leur revenu moyen. La comparaison avec les États-Unis est instructive : si les salariés français travaillaient aussi longtemps que leurs

6. Origine des différences d'utilisation des ressources en main d'œuvre (écart en pourcentage par rapport aux États-Unis)⁽¹⁾

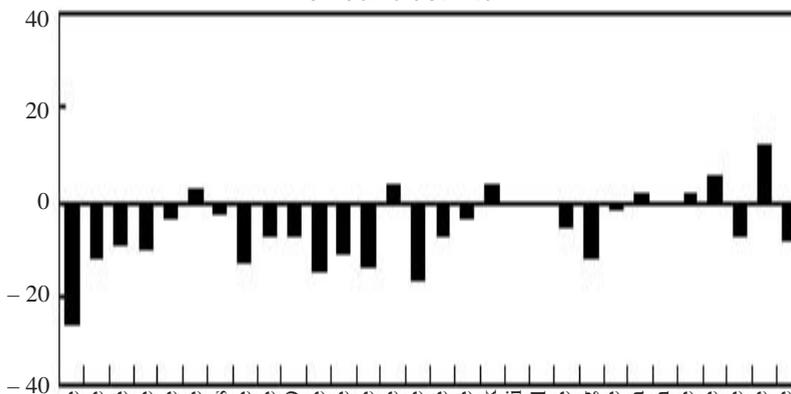
a. Utilisation des ressources en main d'œuvre⁽²⁾

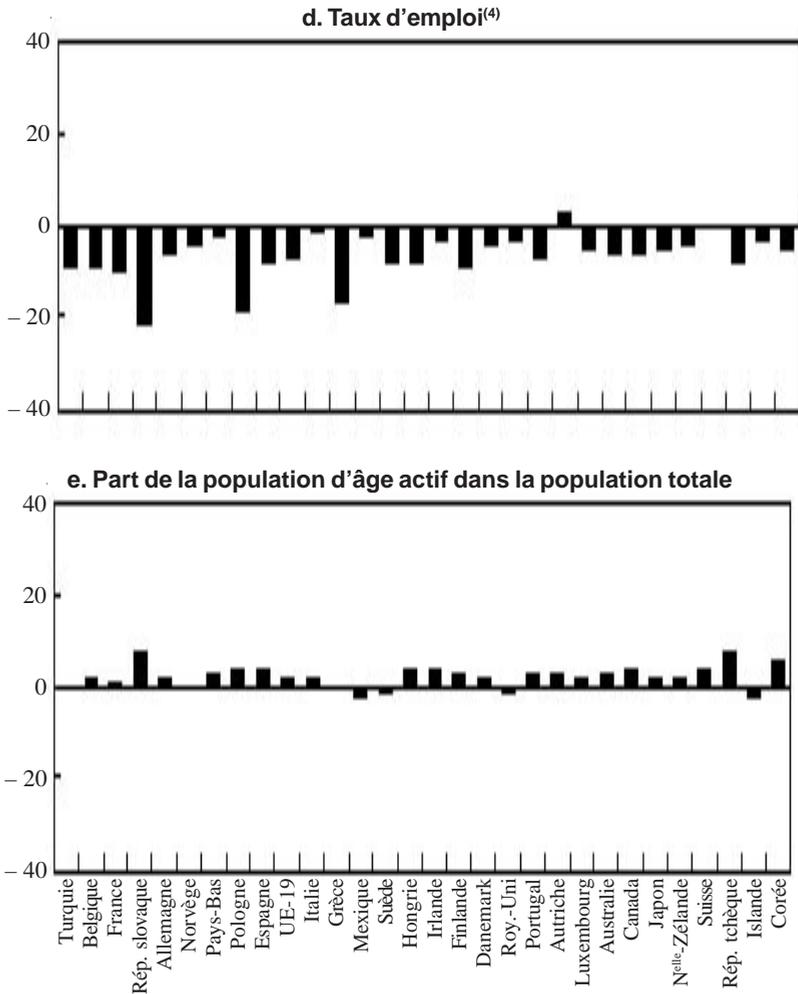


b. Nombre annuel moyen d'heures travaillées



c. Taux d'activité⁽³⁾



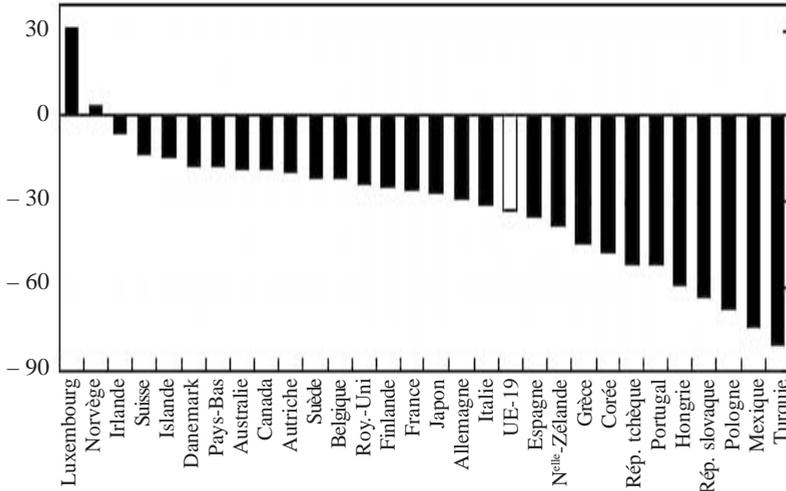


Notes : (1) Les pays ont été classés en fonction de l'utilisation des ressources en main d'œuvre. Dans le cas du Luxembourg, la population est augmentée du nombre des travailleurs frontaliers pour prendre en compte leur contribution au PIB ; (2) Nombre d'heures travaillées durant l'année divisé par la population ; (3) Population active divisée par la population d'âge actif ; (4) Nombre de personnes occupant un emploi divisé par la population active. Le nombre de personnes occupant un emploi est basé sur les données des comptes nationaux. Pour la plupart des pays, les différences entre les données d'emploi des comptes nationaux et celles des enquêtes de la population active sont minimales, sauf dans le cas des États-Unis où les données provenant des comptes nationaux sont nettement plus élevées.

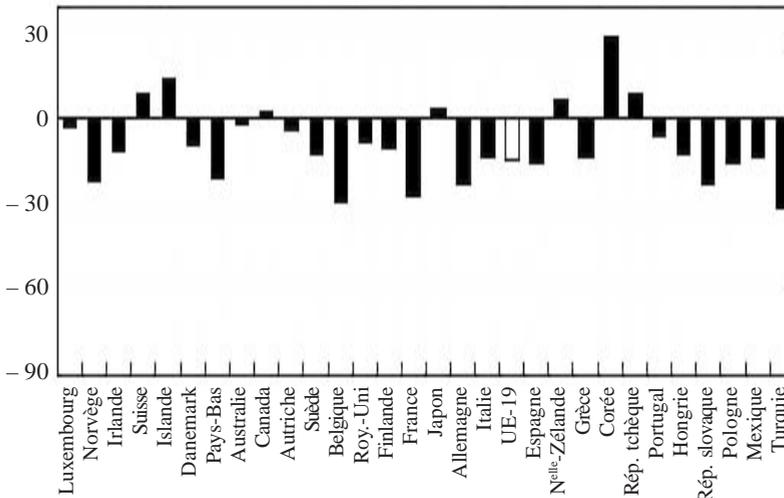
Source : OCDE (2007), base de données des statistiques de la population active et base de données sur la productivité.

7. Déterminants des écarts de revenu réel par rapport aux États-Unis

a. Écart par rapport au PIB des États-Unis par habitant en pourcentage⁽¹⁾

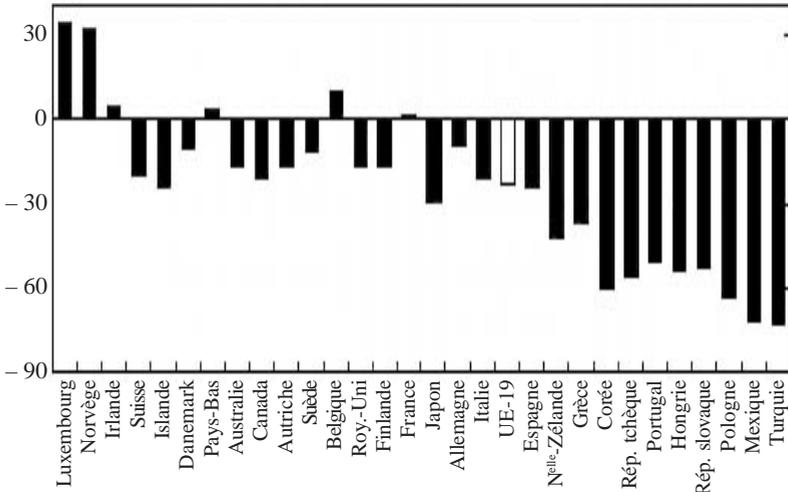


b. Effet d'utilisation des ressources en main d'œuvre⁽²⁾



Notes : (1) Basé sur les parités de pouvoir d'achat (PPA) de l'année 2005. Dans le cas du Luxembourg, la population est augmentée du nombre de travailleurs frontaliers pour prendre en compte leur contribution au PIB. Les données pour la Grèce ne prennent pas en compte l'augmentation de 25 % du niveau du PIB annoncée en 2006 ; (2) L'utilisation des ressources en main d'œuvre est mesurée en nombre total d'heures travaillées, divisé par la population (3) La productivité du travail correspond au PIB par heure travaillée.

c. Effet de la productivité du travail⁽³⁾



Sources : Comptes nationaux des pays de l'OCDE, 2006, Perspectives économiques de l'OCDE, n° 80 et Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2006.

collègues nord-américains, la moitié de l'écart de revenu par habitant avec les États-Unis, qui est de l'ordre de 30 %, pourrait être comblée⁽⁴⁾.

1.2.3.2. Une préférence pour le loisir plus importante en Europe ?

La comparaison entre la France et les États-Unis indique bien que les différences de revenu ne reflètent pas toujours des différences de « bien-être ». En effet, en France, la faiblesse relative du revenu par habitant trouve sa contrepartie dans un temps de loisir plus long, qui n'est pas nécessairement le signe d'un dysfonctionnement de l'économie. La faiblesse relative du revenu peut tout aussi bien résulter d'un « choix de société ». Il est possible que les Français aient, comme nombre de leurs compatriotes européens, une *préférence pour le loisir* plus marquée que les Américains. Cette thèse, soutenue par Olivier Blanchard (2004), mérite d'être considérée. Elle ne permet certes pas d'expliquer pourquoi un pays comme la France a un taux de chômage structurel particulièrement élevé, mais elle pourrait permettre de comprendre la baisse des heures travaillées par salarié à temps plein depuis près de 30 ans en France et, plus généralement, en Europe⁽⁵⁾.

La thèse de Blanchard renvoie à une question difficile : comment expliquer que des sociétés industrielles qui se ressemblent finalement beaucoup, fassent des choix aussi différents en termes d'arbitrage entre le revenu et le loisir. Invoquer, comme on le fait souvent, des « cultures » différentes, ne

(4) Ces chiffres sont des ordres de grandeurs. Nous raisonnons ici à productivité du travail constante. Il est possible qu'un allongement de la durée du travail diminue la productivité horaire. Voir Artus et Cette (2004) et Bourles et Cette (2005).

(5) La pression fiscale plus élevée en Europe joue aussi un rôle. Blanchard suggère que cet élément expliquerait environ un tiers de la réduction du nombre d'heures travaillées par habitant en Europe depuis trente ans.

suffit pas. Au début des années soixante-dix, les heures travaillées par personne étaient à peu près au même niveau aux États-Unis, en France et, plus généralement, en Europe occidentale. Les « cultures » ne peuvent pas avoir subitement changé à partir de cette date. Alesina et *al.* (2005) avancent une autre explication. Pour un individu, le loisir procure d'autant plus de « bien-être » que d'autres personnes sont susceptibles de participer en même temps que lui à ses activités de loisir (les économistes parlent alors d'*externalité*). Ainsi, chaque personne attache d'autant plus de valeur au loisir qu'elle est entourée d'autres personnes qui consacrent elles-mêmes beaucoup de temps au loisir. Sans intervention extérieure, la majorité des personnes seraient incapables de se coordonner sur des plages de loisir prises en commun et pourraient choisir de travailler trop longtemps. Le fait que les individus évaluent subjectivement la satisfaction retirée de leur niveau de revenu en référence à celui des personnes de leur entourage aboutit à la même conclusion : chacun pourrait travailler trop longtemps car il cherche à rattraper ou à dépasser le niveau de revenu de son groupe de référence⁽⁶⁾. La réglementation du temps de travail permettrait ainsi de résoudre, en partie, ce problème de coordination en imposant des périodes communes de loisir et en incitant à travailler moins longtemps. En théorie, la situation de relative faiblesse du temps de travail en Europe occidentale n'est donc pas nécessairement le signe d'un bien-être inférieur. Les Américains et les Européens ont peut-être après tout les mêmes préférences en termes d'arbitrage entre le revenu et le loisir, mais ils ne sont pas coordonnés sur le même équilibre (Alesina et *al.*, 2005, suggèrent que l'idéologie des syndicats européens en faveur du partage du travail a joué un grand rôle au moment des chocs pétroliers du début des années soixante-dix et qu'elle a pu influencer la réglementation du temps de travail). L'examen des corrélations entre la durée du travail et le degré de satisfaction déclaré⁽⁷⁾ ne permet pas de conclure que l'équilibre avec une longue durée du travail et des revenus élevés serait préférable. Alesina et *al.* trouvent en effet une corrélation négative entre le degré moyen de satisfaction et la durée moyenne du travail de chaque pays.

À cet égard, les sondages nous informent à intervalles réguliers sur l'opinion de la population française en matière d'arbitrage entre le loisir et le revenu. Un sondage de l'IFOP réalisé pour le *Journal du Dimanche* en janvier 2005 nous apprend ainsi que 77 % des français « préféreraient conserver leur temps de travail actuel » tandis qu'ils sont 18 % à affirmer désirer « travailler plus ». Deux sondages de l'institut CSA, le premier réalisé pour le magazine *Liaisons Sociales* en mars 2001 et le second pour *France Europe Express* et *France Info* en décembre 2006, nous renseignent un peu plus précisément sur les arbitrages que les français seraient prêts à faire entre

(6) Ce problème est discuté plus en détail dans le 2.2.1.

(7) La satisfaction est mesurée à partir des réponses à la question : « Dans l'ensemble, êtes-vous heureux ? ». Les réponses possibles sont :

- très heureux ;
- assez heureux ;
- pas très heureux ;
- pas heureux du tout ;
- ne sais pas.

gagner de l'argent et disposer de plus de loisir. Les principaux résultats concernant l'ensemble des personnes interrogées sont résumés dans le tableau 2.

2. Résultats des sondages sur l'arbitrage loisir-revenu

En %

Question : vous personnellement, vous préférez...	Mars 2001	Décembre 2006
Gagner moins d'argent mais avoir plus de temps libre	64	57
Gagner plus d'argent mais avoir moins de temps libre	29	40
Ne se prononcent pas	7	3

Sources : Enquêtes CSA pour *Liaisons sociales*, 2001 et *France Europe Express* et *France Info*, 2006.

Les sondages indiquent donc assez nettement que, dans leur majorité, les français ne désirent pas travailler plus, mais il y a une forte minorité (40 % en décembre 2006) qui est prête à sacrifier de son temps libre pour gagner plus d'argent. Il faut aussi noter que cette proportion est en forte hausse depuis mars 2001, où elle n'était que de 29 %. Le sondage de décembre 2006 nous renseigne aussi sur les différences d'opinion tenant aux conditions socioprofessionnelles et aux préférences artisanes. Il y a ainsi 49 % des ouvriers qui désirent gagner plus d'argent contre moins de temps libre, mais cette proportion tombe à 27 % chez les cadres. Il sont 51 % des électeurs disant voter à droite qui préféreraient aussi gagner plus d'argent contre moins de temps libre, alors que cette opinion n'est partagée que par 32 % des électeurs disant voter à gauche. En résumé, même si dans leur ensemble les français ne désirent pas travailler plus, il y a une forte minorité, plutôt ouvrière et qui vote plutôt à droite, qui préfèrent gagner plus d'argent mais avoir moins de temps libre.

2. La réglementation du temps de travail : pourquoi ?

En France, les dates marquant les principales étapes de la réglementation de la durée du travail sont les suivantes. La loi de 1841 a limité la durée du travail des enfants de moins de 12 ans dans les industries mécanisées à huit heures. Elle est cependant restée très peu appliquée pendant une longue période. Le repos hebdomadaire, qui avait été institué par une loi de 1814, peu appliqué elle aussi, a été supprimé par voie légale en 1880. Le repos hebdomadaire, en fait dominical, connaissait en effet de nombreux adversaires, soucieux des conséquences néfastes de l'oisiveté des ouvriers, de la baisse de la production et de la fermeture des pâtisseries le dimanche (voir Corbin, 1995). Ce n'est qu'en 1906 que le repos hebdomadaire a été définitivement institué, par la loi du 13 juillet. La journée de 8 heures et la semaine de 48 heures, tempérées par de nombreuses dérogations, se sont imposées en 1919, tandis que les 40 heures hebdomadaires et les deux semaines de congés payés ont été instituées en 1936. Les troisième, qua-

trième et cinquième semaines de congés payés sont respectivement imposées, par voie légale, en 1956, 1963 et 1982. Enfin, la durée légale du travail a été fixée à 35 heures dans toutes les entreprises en 2002.

Ainsi, en France, la réduction de la durée du travail a été très encadrée par les interventions de l'État. À cet égard, notre pays occupe une place singulière comparée à la situation de nos principaux partenaires. Plus qu'ailleurs, l'État y définit les règles concernant la durée maximale du travail hebdomadaire et journalière, le travail du dimanche, la durée légale, les taux de majoration des heures supplémentaires, les repos compensateurs réglementaires, les repos compensateurs obligatoires, les contingents annuels d'heures supplémentaires, les comptes épargne-temps, la monétisation des comptes épargne-temps, les heures choisies, etc. Il est certes possible de déroger, en partie et depuis peu, à ces règles par voie conventionnelle, mais l'efficacité de la négociation collective est pour l'instant limitée par la faiblesse de la syndicalisation dans le secteur marchand et la complexité de la législation.

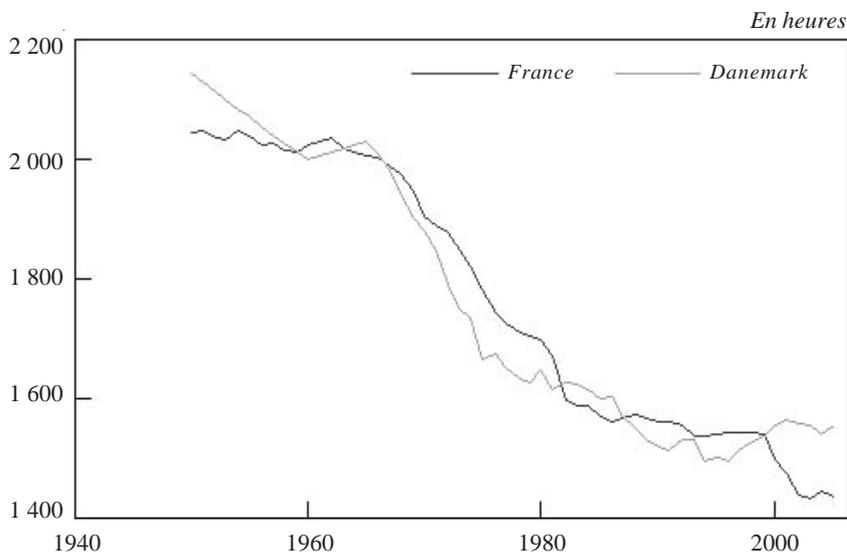
Au plan international, il existe une grande variété de règles portant sur la législation du temps de travail que l'on peut hiérarchiser selon son degré de centralisation. En Allemagne, au Royaume-Uni et au Danemark, les questions relatives au temps de travail appartiennent aux attributions des négociations collectives. Le législateur se limite à définir une limite supérieure ou une durée maximale du travail⁽⁸⁾. Aux États-Unis, le *Fair Labor Standards Act* fixe la durée légale hebdomadaire à 40 heures et le taux de majoration des heures supplémentaires à 50 % depuis 1938. En Italie, en Espagne et en France, le cadre législatif domine. La France se caractérise par une durée légale hebdomadaire du travail relativement courte, de 35 heures contre 40 heures en Italie et en Espagne.

Face à cette diversité des réglementations, on pourrait s'attendre à ce que l'évolution de la durée du travail soit très différente selon les pays. Il est frappant de constater que tel n'est pas le cas. En effet, il n'existe pas de relation systématique entre l'intensité de l'intervention des pouvoirs publics dans la réglementation de la durée du travail et l'évolution de cette dernière. Le graphique 8, qui représente l'évolution de la durée moyenne du travail en France et au Danemark depuis 1950, illustre bien ce constat. Dans ces deux pays, la durée du travail a évolué de façon similaire pendant un demi-siècle, bien qu'au Danemark ce soient les négociations collectives qui règlent les problèmes liés au temps de travail et qu'en France l'État exerce un contrôle prépondérant dans ce domaine⁽⁹⁾. Nous ne disposons pas, à l'heure actuelle,

(8) La définition d'une durée maximale au Royaume-Uni est récente, elle a été imposée par une directive européenne datant de 1998. Aujourd'hui, la durée maximale de travail dans ce pays est de 48 heures par semaine en moyenne calculée sur une période de 17 semaines consécutives. Conformément à la directive européenne la plus récente, la législation britannique prévoit aussi qu'un salarié a droit à 11 heures de repos par tranche de 24 heures, un jour de repos par semaine et 4 semaines de congés payés.

(9) Au Danemark, la durée conventionnelle hebdomadaire a été fixée à 48 heures par un accord interprofessionnel en 1919 puis progressivement abaissée à 40 heures entre 1958 et 1974 par

8. Durée annuelle du travail au Danemark et en France



Source : Groningen Growth and Development Centre and the Conference Board.

d'un recul suffisant pour savoir si la baisse relative de la durée du travail française, observée entre 2000 et 2005, vraisemblablement liée aux lois Aubry, aura des effets à long terme.

La comparaison entre la France et le Danemark montre bien que la durée du travail peut diminuer substantiellement même en l'absence de lois contraignant les employeurs à limiter les horaires de travail. Plus généralement, l'examen de l'évolution des durées du travail dans les pays développés montre que l'objet de la réglementation du temps de travail ne peut être de réduire une durée du travail qui ne diminuerait pas en l'absence de législation.

En réalité, on peut distinguer trois justifications à l'intervention des pouvoirs publics dans l'organisation du temps de travail :

- la protection des salariés contre des horaires excessifs imposés par des employeurs peu scrupuleux protégés de la concurrence ;
- la coordination des emplois du temps motivée par le souci d'organiser des plages de temps libre qui peuvent être passées en commun ;
- la création d'emplois.

Nous allons examiner successivement ces trois justifications en analysant leur pertinence et les formes d'intervention publique qu'elles ont suscitées.

une succession d'accords négociés à cet échelon. La durée collective est passée à 39 heures en 1986 à l'initiative du gouvernement. Les syndicats ont ensuite repris, à partir de cette date, leur autonomie sur la détermination du temps de travail et ont conclu des accords de branche.

2. Durée du travail et monopsonne

L'objet de cet encadré est de montrer qu'une entreprise en situation de monopsonne sur le marché du travail impose une durée du travail trop longue aux salariés si le loisir est un bien normal.

On considère un continuum de travailleurs de mesure 1 dont les préférences sont données par la fonction d'utilité $U(C, L)$, où C et L désignent respectivement la consommation et le loisir. La dotation en heures de chaque travailleur est normalisée à 1. La durée du travail est donc égale à $1 - L$. Chaque heure de travail produit une unité de bien. Le bien est choisi comme numéraire : son prix vaut 1.

Sur un marché de concurrence parfaite, où le travail est rémunéré à sa productivité marginale, le travailleur obtient un salaire horaire égal à 1. En supposant, par souci de simplification, que le revenu hors travail est nul, le programme du consommateur qui offre son travail sur un marché de concurrence parfaite s'écrit donc :

$$(1) \quad \max_{(C, L)} U(C, L) \quad \text{sous contrainte} \quad C + L \leq 1$$

Les travailleurs offrent une quantité de travail H^* strictement positive si $U(H^*, 1 - H^*) > U(0, 1)$. Nous supposons que cette condition est satisfaite.

Lorsque l'entreprise est en monopsonne, elle choisit un contrat de travail qui stipule un salaire et des heures de travail de façon à maximiser son profit sous la contrainte que le contrat proposé soit accepté par les travailleurs. Les travailleurs ont le choix entre travailler au salaire et à la durée du travail proposés par l'employeur ou bien ne pas travailler et obtenir une utilité égale à $U(0, 1)$. Les travailleurs acceptent donc tout contrat qui leur donne un niveau d'utilité au moins égal à $U(0, 1)$. Le programme de l'entreprise s'écrit :

$$\Pi^M = \max_{(C, L)} (1 - L) - C \quad \text{sous contrainte} \quad U(C, L) \geq U(0, 1)$$

Comme le profit de concurrence parfaite est nul, la solution de ce programme donne un profit maximal strictement positif, noté Π^M , si $U(H^*, 1 - H^*) > U(0, 1)$. Par conséquent, la solution choisie par le monopsonne peut aussi être obtenue à partir du programme équivalent :

$$(2) \quad \max_{(C, L)} U(C, L) \quad \text{sous contrainte} \quad C + L \leq 1 - \Pi^M$$

La comparaison des programmes (1) et (2) montre immédiatement que la quantité travaillée en monopsonne est supérieure à celle travaillée en concurrence parfaite si le loisir est un bien normal.

2.1. Protéger les salariés

La protection des salariés contre certains employeurs susceptibles d'abuser de leur position sur le marché du travail constitue une première justification en faveur d'une réglementation de la durée du travail. Selon les enseignements de l'analyse économique, lorsqu'un marché est dominé par un *monopsonne*⁽¹⁰⁾ ou, plus généralement, lorsque les salariés disposent de peu de moyens pour faire jouer la concurrence entre les employeurs, ces derniers possèdent alors un *pouvoir de monopsonne* et sont en mesure d'imposer une durée du travail plus longue que celle qui se serait établie dans une situation où la concurrence aurait pu pleinement s'exercer. Parallèlement, des employeurs possédant un tel pouvoir seraient aussi en mesure d'imposer une rémunération plus faible que celle résultant du bon fonctionnement de la concurrence, comme le rappelle l'encadré 2 (voir aussi, Pissarides, 2000, Manning, 2003 et Cahuc et Zylberberg, 2004). En d'autres termes, la réglementation de la durée du travail trouve une justification dans le pouvoir de monopsonne des entreprises.

Pendant, si cette imperfection du fonctionnement du marché du travail peut justifier l'imposition d'un *plafond* à la durée totale du travail (durée légale + heures supplémentaires) afin de protéger les salariés contre des horaires abusifs, elle ne présume rien en ce qui concerne le niveau de la durée légale du travail comparé à celui des heures supplémentaires. Elle ne dit rien non plus de très précis sur ce que serait le « bon » niveau de la durée maximale du travail. Nous ne désirons pas tous travailler la même durée.

La durée maximale du travail doit protéger les salariés menacés par le pouvoir excessif de certaines entreprises, mais en même temps éviter de contraindre les salariés qui désirent travailler longtemps. Il y a donc un compromis à trouver en la matière. En tout état de cause, il est logique que la plupart des pays industrialisés aient adopté des règles contraignantes sur la durée maximale de travail. À cet égard, la réglementation française est encadrée par la directive n° 88/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003.

2.1.1. Durée maximale du travail : la directive européenne

La directive européenne dispose que les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie :

- d'une période minimale de repos journalier de 11 heures consécutives par 24 heures (la durée maximale d'une journée de travail est donc de 13 heures) ;
- d'un temps de pause pour un travail journalier supérieur à 6 heures ;
- d'une période minimale de 24 heures de repos en moyenne sans interruption suivant chaque période de 7 jours et qui se rajoute aux 11 heures de repos journalier ;

(10) À l'instar de monopole, qui signifie un seul vendeur, le terme monopsonne signifie un seul acheteur.

- d'une durée maximale hebdomadaire de travail de 48 heures y compris les heures supplémentaires⁽¹¹⁾ ;
- d'un congé annuel rémunéré d'au moins 4 semaines ;

La directive impose aussi des restrictions sur le travail de nuit⁽¹²⁾ et aménage diverses dérogations sous réserve qu'elles résultent d'un accord entre les partenaires sociaux⁽¹³⁾.

En outre, la directive admet qu'un État membre puisse autoriser un employeur à déroger à la limite de quarante-huit heures hebdomadaires de travail à condition que le salarié donne son accord (possibilité dite du *opt-out*). Il ne doit subir aucun préjudice en cas de refus. L'employeur s'engage à tenir un registre, accessibles aux autorités compétentes, sur chaque travailleur ayant accepté de dépasser les limites d'heures de travail. Les principes généraux de sécurité et de santé doivent être respectés. À l'heure

(11) Afin de calculer les moyennes hebdomadaires, les États membres peuvent prévoir des périodes de référence : ne dépassant pas quatorze jours pour le repos hebdomadaire ; ne dépassant pas quatre mois pour la durée maximale hebdomadaire du travail ; en consultation avec les partenaires sociaux ou en leur confiant cette possibilité par le biais de conventions collectives, s'agissant de la durée du travail de nuit.

(12) Selon les termes de la directive, le travail de nuit constitue un cas à part, car sa durée ne doit pas excéder huit heures en moyenne par vingt-quatre heures. Le travail de nuit comportant des risques particuliers ou des tensions physiques ou mentales est régi par des législations ou des pratiques nationales, ou des conventions collectives. Les travailleurs de nuit doivent bénéficier d'un niveau de protection en matière de santé et de sécurité adapté à la nature de leur travail. Ils bénéficient d'une évaluation gratuite de leur santé avant d'être affectés à un travail de nuit et régulièrement par la suite. S'ils sont jugés inaptes, ils doivent être transférés, chaque fois que cela est possible, à un travail de jour. L'employeur qui organise le travail selon un certain rythme doit tenir compte du principe général d'adaptation du travail à la personne notamment en vue d'atténuer le travail monotone et cadencé. L'employeur ayant régulièrement recours aux travailleurs de nuit en informe les autorités compétentes en matière de santé et de sécurité.

(13) Les dérogations peuvent en particulier être octroyées :

- dans le respect des principes généraux de la protection, de la sécurité et de la santé des travailleurs lorsque la durée du travail n'est pas mesurée et/ou prédéterminée par le travailleur lui-même ;
- pour certaines activités caractérisées par un éloignement entre le lieu de travail et le lieu de résidence du travailleur ;
- pour les activités de garde ou de surveillance destinées à assurer la protection de biens ou de personnes ;
- pour les activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service, telles que les soins hospitaliers, l'agriculture ou encore les services de presse et d'informations ;
- en cas de surcroît prévisible de l'activité, notamment dans les secteurs de l'agriculture, du tourisme ou des services postaux ainsi que pour les personnes travaillant dans le secteur du transport ferroviaire ;
- à condition qu'un repos compensateur soit mis en place :
 - soit selon des critères énumérés dans la directive, par exemple les activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service ou de la production ;
 - ou bien par voie de conventions collectives ou d'accords conclus entre partenaires sociaux.

actuelle, cette possibilité de dérogation fait l'objet d'un vaste débat à la suite d'un vote du 11 mai 2005 du Parlement européen prévoyant sa disparition totale en 2010. En revanche, l'unanimité n'a pas pu se faire au sein du Conseil entre les partisans du maintien de l'*opt-out* (parmi lesquels se trouvent le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Pologne, l'Autriche et la Hongrie) et ses opposants (parmi lesquels on compte la France, la Belgique, la Suède, l'Espagne, la Grèce et la Finlande).

En France, plusieurs dispositifs encadrent la durée maximale du travail de manière plus rigoureuse que ne l'impose la directive européenne : la durée maximale quotidienne et hebdomadaire, les congés, le contingent d'heures supplémentaires et les repos compensateurs obligatoires.

2.1.2. Les durées maximales de travail en France

Il existe des durées maximales au-delà desquelles aucun travail effectif⁽¹⁴⁾ ne peut être demandé. Ces durées maximales de travail s'imposent également au salarié qui cumule plusieurs emplois :

- la durée maximale quotidienne ne peut, en principe, dépasser 10 heures par jour. Elle peut néanmoins être portée à 12 heures par une convention, un accord collectif étendu, un accord d'entreprise ou d'établissement. Elle peut également être supérieure par dérogation accordée par l'inspecteur du travail en raison d'un surcroît temporaire d'activité. En outre, les salariés doivent bénéficier d'un repos quotidien de 11 heures au minimum et d'un repos hebdomadaire de 24 heures auquel s'ajoutent les heures de repos quotidien. L'employeur est tenu d'accorder au moins vingt minutes de pause lorsque le temps de travail quotidien atteint 6 heures ;
- la durée maximale hebdomadaire est de 48 heures. La durée moyenne hebdomadaire calculée sur une période de 12 semaines consécutives ne peut excéder 44 heures.

La réglementation française fixe donc des durées maximales selon les périodes de référence nettement plus basses que celles préconisées par la directive européenne. Ainsi, la directive européenne impose une durée quotidienne maximale de 13 heures contre 10 heures en France. Quant à la durée hebdomadaire plafond, la France impose un maximum *absolu* à 48 heures (sauf dérogation éventuelle) contre 48 heures *en moyenne* sur une durée pouvant aller jusqu'à 4 mois selon la directive européenne.

De plus, en France, le contingent réglementaire d'heures supplémentaires restreint la durée maximale hebdomadaire moyenne du travail sur une période annuelle bien en dessous des 44 heures calculées sur une période consécutive de 12 semaines.

(14) Le temps de travail effectif comprend toute période pendant laquelle le salarié est à la disposition de l'employeur.

2.1.2.1. Le contingent réglementaire d'heures supplémentaires : une durée hebdomadaire moyenne annuelle maximale de 39,7 heures

Le contingent annuel d'heures supplémentaires définit la quantité d'heures supplémentaires dont l'employeur dispose librement. Est imputable sur ce contingent toute heure effectuée au-delà de la durée légale de 35 heures par semaine⁽¹⁵⁾ (ou, en cas d'annualisation, au delà de 1 607 heures par an). Le contingent annuel d'heures supplémentaires est fixé par convention ou accord collectif de branche étendu ou par accord d'entreprise ou d'établissement, on parle alors de *contingent conventionnel*. Dans les entreprises où aucun contingent conventionnel n'est en vigueur, c'est le *contingent réglementaire* égal à 220 heures par an et par salarié qui s'applique par défaut. Il est important de noter que le contingent réglementaire ne constitue pas un plafond pour les heures supplémentaires réalisables, le contingent conventionnel peut donc parfaitement dépasser le contingent réglementaire⁽¹⁶⁾.

L'employeur qui souhaite faire exécuter des heures supplémentaires dans le cadre de son contingent doit en informer d'une part, le comité d'entreprise ou, à défaut, les délégués du personnel, et d'autre part, l'inspecteur du travail. Une fois le contingent applicable à l'entreprise – conventionnel, lorsqu'il a été négocié ou à défaut, réglementaire – épuisé, l'employeur doit consulter les représentants du personnel et obtenir l'autorisation de l'inspection du travail avant de faire effectuer de nouvelles heures supplémentaires (sauf recours au dispositif des « heures choisies » décrit ci-dessous). Le contingent applicable à l'entreprise sert aussi de référence pour le calcul du repos compensateur obligatoire⁽¹⁷⁾.

(15) Sont exclus du contingent les cadres dirigeants, les cadres en forfait jours annuel et les salariés (cadres ou itinérants) en forfait heures annuel. En outre, les heures supplémentaires effectuées afin de faire face à des travaux urgents, destinés à prévenir ou à réparer un accident ou intégralement compensées par un repos compensateur de remplacement n'entrent pas dans le contingent d'heures supplémentaires. Il en est de même, dans la limite de 7 heures, des heures effectuées au titre de la « journée de solidarité » créée par la loi du 30 juin 2004. Cette limite de 7 heures est réduite, proportionnellement à leur durée de travail, pour les salariés à temps partiel.

Dans les entreprises dont l'effectif, apprécié au 31 mars 2005, était de 20 salariés et moins, seules les heures effectuées au-delà de 36 heures (ou de 1 652 heures en cas d'annualisation) sont à imputer sur le contingent annuel. Cette disposition dérogatoire, prolongée en dernier lieu par la loi du 31 mars 2005, s'appliquera jusqu'au 31 décembre 2008 : à compter du 1^{er} janvier 2009, toutes les heures effectuées au-delà de la 35^e heure (ou de la 1 607^e heure) seront prises en compte. Pour les entreprises qui bénéficiaient de ce régime dérogatoire en vertu des dispositions antérieures à la loi du 31 mars 2005, mais dont l'effectif, apprécié au 31 mars 2005, était supérieur à 20 salariés, toutes les heures effectuées au-delà de 35 heures s'imputent sur le contingent d'heures supplémentaires depuis le 1^{er} janvier 2006.

(16) Le contingent conventionnel peut être supérieur ou inférieur au contingent réglementaire. Une exception : lorsque l'entreprise applique un accord de modulation de forte amplitude, le contingent est réduit à 130 heures. En revanche, si l'accord prévoit une faible variation de la durée hebdomadaire de travail (entre 31 heures et 39 heures ou un nombre d'heures au-delà de la durée légale hebdomadaire au plus égal à 70 heures par an), le contingent applicable est de 220 heures. Un accord collectif de branche étendu, un accord d'entreprise ou d'établissement peut fixer le contingent à un niveau différent.

(17) Cette règle admet une exception : lorsque, négocié avant le 18 janvier 2003, le contingent conventionnel est supérieur au contingent réglementaire, c'est ce dernier qui est retenu pour le calcul du repos compensateur obligatoire.

Ainsi, dans les entreprises soumises au contingent réglementaire, la durée hebdomadaire du travail ne peut dépasser 39,7 heures en moyenne sur un an. Néanmoins, la réglementation a introduit une importante dose de flexibilité, puisque le contingent conventionnel d'heures supplémentaires peut dépasser les 220 heures. En pratique, les négociations collectives semblent disposer de marges de manœuvre très importantes. Ainsi, un accord signé dans l'usine Renault de Sandouville prévoit que les ouvriers pourront prendre en 2007 les jours de RTT de 2008 et 2009. Pour éviter le chômage technique, lié au ralentissement de la production du modèle Laguna, qui a entraîné une sous utilisation du site de production en 2007, les salariés ont accepté de réduire leur durée du travail en 2007 avec, en contrepartie, un accroissement de leur durée du travail en 2008 et 2009 qui permettra de produire les nouveaux modèles qui devraient être lancés durant ces années. Cet accord a été ratifié par CFE-CGC et la CFDT. La CGT et FO n'y ont pas souscrit. L'accord de Sandouville illustre la grande liberté offerte aux partenaires sociaux en matière de négociation de la durée collective maximale du travail.

Pendant, force est de reconnaître que les accords de branche recensés par la Direction du Travail concernent rarement les contingents d'heures supplémentaires. Parmi les 230 branches principales, il y a eu seulement 14 accords de branche portant sur les contingents d'heures supplémentaires en 2004, 15 accords en 2005 et 22 accords en 2006. De plus, les accords conclus ne dépassent que très exceptionnellement le contingent réglementaire de 220 heures. Seuls trois accords recensés le dépassent, il s'agit de la boucherie, boucherie charcuterie, triperie en 2004 (230 heures), des mines de Guyane en 2005 (400 heures) et de la poissonnerie en 2006 (230 heures)⁽¹⁸⁾. Il convient aussi d'ajouter le secteur de l'Hôtellerie et Restauration dont l'accord signé en février 2007 prévoit un contingent réglementaire de 320 heures supplémentaires.

La législation offre aussi d'importantes possibilités de modulation des heures individuelles, via le dispositif des heures choisies qui permet d'accroître la durée maximale du travail si un accord collectif le prévoit.

2.1.2.2. Les « heures choisies »

Le salarié qui le souhaite peut, dans le cadre prévu par une convention ou un accord collectif, effectuer des « heures choisies » au-delà du contingent d'heures supplémentaires applicable dans l'entreprise ou dans l'établissement. Ces « heures choisies » reposent sur un accord entre le salarié et son employeur ; bien qu'elles soient effectuées au-delà du contingent d'heures supplémentaires, elles ne sont pas soumises à l'autorisation de l'inspecteur du travail et n'ouvrent pas droit au repos compensateur obligatoire.

(18) Cf. « Accords de branches conclu sur le contingent d'heures supplémentaires depuis 2003 », ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement-DGT (BDCC), 2006.

Une telle possibilité d'effectuer des « heures choisies » doit être prévue et encadrée par une convention ou un accord collectif de branche, de groupe, d'entreprise ou d'établissement. Cette convention ou cet accord doit en outre :

- préciser les conditions dans lesquelles ces heures choisies sont effectuées :
- fixer la majoration de salaire à laquelle elles donnent lieu et, le cas échéant, les contreparties, notamment en termes de repos ;
- le taux de la majoration ne peut être inférieur au taux applicable pour la rémunération des heures supplémentaires dans l'entreprise ou dans l'établissement.

Nous ne disposons pas aujourd'hui d'un recul suffisant pour savoir comment est utilisé ce dispositif d'heures choisies, qui existe depuis la loi du 31 mars 2005.

2.1.2.3. Le repos compensateur obligatoire

Les heures supplémentaires bénéficient d'une rémunération majorée qui peut être transformée en repos compensateur de remplacement⁽¹⁹⁾. La réglementation impose aussi une limite à la durée légale maximale du travail annuel grâce au *repos compensateur obligatoire*. En effet, en plus des majorations et des repos compensateurs de remplacement prévus en contrepartie des heures supplémentaires, les salariés ont droit à un repos compensateur obligatoire selon les critères indiqués dans le tableau 3.

Il faut noter également que le repos compensateur de remplacement éventuellement mis en œuvre dans l'entreprise s'ajoute au repos compensateur obligatoire. Les repos compensateurs, qu'ils soient de remplacement ou obligatoires, peuvent alimenter le compte épargne-temps.

(19) Une convention ou un accord collectif étendu ou une convention ou un accord d'entreprise ou d'établissement peut prévoir de remplacer le paiement des heures supplémentaires par l'attribution d'un repos compensateur équivalent dit *repos compensateur de remplacement*. Ainsi, par exemple, le paiement d'une heure supplémentaire rémunérée à 150 % peut être remplacé par un repos d'une durée d'une heure et 30 minutes. Les heures supplémentaires intégralement compensées par le repos de remplacement ne sont pas comptabilisées dans le contingent annuel. Dans les entreprises non soumises à un accord étendu prévoyant un repos compensateur de remplacement et dans lesquelles, faute de délégué syndical, un accord d'entreprise ne peut être conclu, l'employeur peut mettre en place ce type de repos si le comité d'entreprise – ou en son absence les délégués du personnel – ne s'y oppose pas.

3. Le repos compensateur obligatoire

Les heures supplémentaires effectuées...	... donnent droit à un repos compensateur égal à :
<p>À l'intérieur du contingent annuel</p> <ul style="list-style-type: none"> • entreprises de plus de 20 salariés 	50 % des heures effectuées au-delà de la 41 ^e heure (par exemple, sur 44 heures, 3 heures ouvrent droit à un repos de 50 %, soit 1h30)
<p>Au-delà du contingent annuel (sauf pour les heures effectuées dans le cadre du dispositif des « heures choisies »)</p> <ul style="list-style-type: none"> • entreprises de 20 salariés ou moins • entreprises de plus de 20 salariés 	<p>50 % des heures effectuées au-delà de la durée légale (par exemple, l'entreprise applique les 35 heures, les 36 et 37^e heures donnent droit à un repos d'une heure)</p> <p>100 % des heures effectuées au-delà de la durée légale (par exemple, l'entreprise applique les 35 heures, les 36 et 37^e heures donnent droit à un repos de 2 heures)</p>

Source : Auteurs.

2.1.2.4. Le compte épargne-temps (CET)

Le compte épargne-temps permet au salarié d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une rémunération, immédiate ou différée, en contrepartie des périodes de congé ou de repos non prises. Le compte épargne temps est mis en place par convention ou accord collectif de branche, de groupe, d'entreprise ou d'établissement⁽²⁰⁾. L'accord doit stipuler comment le CET sera alimenté et il doit fixer les conditions d'utilisation des droits affectés au CET ainsi que les règles permettant de convertir le temps en argent et inversement.

L'alimentation « en temps » du CET peut être réalisée à l'initiative du salarié ou de l'employeur :

- à l'initiative du salarié, peuvent être affectés au CET par exemple tout ou partie du congé payé annuel excédant la durée de 24 jours ouvrables, les heures de repos acquises au titre du repos compensateur de remplacement et du repos compensateur légal et les jours de repos et de congés accordés au titre d'un dispositif de réduction du temps de travail (cette liste n'est pas limitative) ;

(20) Afin de faciliter la mise en place d'un CET dans les petites entreprises dépourvues de délégué syndical ou de délégué du personnel désigné comme délégué syndical, il est prévu un dispositif temporaire (applicable jusqu'au 31 décembre 2008) destiné à permettre la conclusion d'accords d'entreprise sur le CET, selon une procédure spécifique dite du *mandatement syndical*. Dans cette situation, l'accord d'entreprise peut être négocié et conclu par un salarié expressément mandaté par une organisation syndicale représentative. L'accord signé par un salarié mandaté doit être approuvé par les salariés à la majorité des suffrages exprimés.

- à l'initiative de l'employeur, peuvent être affectés au CET les heures effectuées au-delà de la durée collective du travail, lorsque les caractéristiques des variations de l'activité le justifient.

L'alimentation « en argent » du CET peut aussi être réalisée à l'initiative du salarié ou de l'employeur. Le salarié peut affecter au CET par exemple les augmentations ou compléments de sa rémunération de base et toute ou partie des primes attribuées en vertu d'un accord d'intéressement (cette liste n'est pas non plus limitative). L'accord peut aussi prévoir un abondement monétaire du CET par l'employeur. Cet abondement ne doit pas correspondre à des sommes dues au salarié et ne peuvent donc se substituer à un élément de rémunération.

Les droits accumulés sur un CET peuvent servir à indemniser, totalement ou partiellement, un congé ou une période non rémunérée comme, par exemple, le congé parental d'éducation ou une période de formation effectuée en dehors de l'entreprise. Ils peuvent aussi être converti en complément de rémunération « immédiate » dans les limites précises. Enfin, ils peuvent servir de complément de rémunération « différée » par exemple pour financer des prestations de retraite supplémentaire ou pour alimenter diverses formes d'épargne comme le plan d'épargne d'entreprise (PEE), le plan d'épargne interentreprises (PEI) ou le plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO). En cas de rupture de son contrat de travail, le salarié perçoit une indemnité correspondant à la conversion monétaire de l'ensemble des droits qu'il a acquis, sauf si une convention ou un accord collectif de travail prévoit les conditions de transfert des droits d'un employeur à un autre.

Cette rapide présentation de la réglementation de la durée maximale du travail suscite plusieurs remarques :

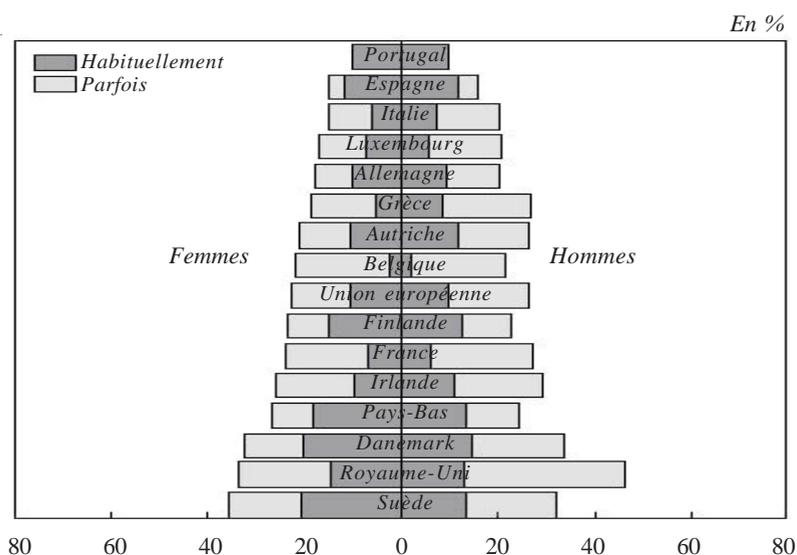
- la réglementation est complexe mais laisse aux partenaires sociaux beaucoup de latitude pour renégocier des durées maximales plus longues que celles fixées par la loi ou par décret ;
- la réglementation admet de nombreuses exceptions. En particulier, la réglementation qui s'applique en l'absence d'accord collectif, impose des durées maximales plus courtes aux entreprises de plus de 20 salariés ;
- la complexité de la réglementation des heures maximales provient sans doute en grande partie du fait qu'elle n'est pas seulement motivée par un souci de protection des salariés, mais aussi par un objectif de création d'emplois. Dans cette optique, il s'agit de limiter autant que faire se peut la durée du travail, pour partager le travail. Ce point est examiné plus bas.

2.2. Coordonner les emplois du temps

En 2000, selon les statistiques d'Eurostat, environ 10 % des salariés de l'Union européenne travaillaient habituellement le dimanche, plus précisément ils étaient 10,7 % parmi les femmes et 9,9 % parmi les hommes. La France se situe nettement en dessous des moyennes européennes avec des

proportions qui n'atteignent que 6,8 % pour les femmes et 6,6 % pour les hommes. Le graphique 9 montre la diversité des situations en la matière. Le Danemark est le pays où les hommes (14,8 %) et les femmes (20,3 %) travaillent le plus le dimanche. Il est suivi de près par les Pays-Bas, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni. À l'opposé, la Belgique est le pays où l'on travaille le moins le dimanche : 1,8 % pour les hommes et 1,9 % pour les femmes.

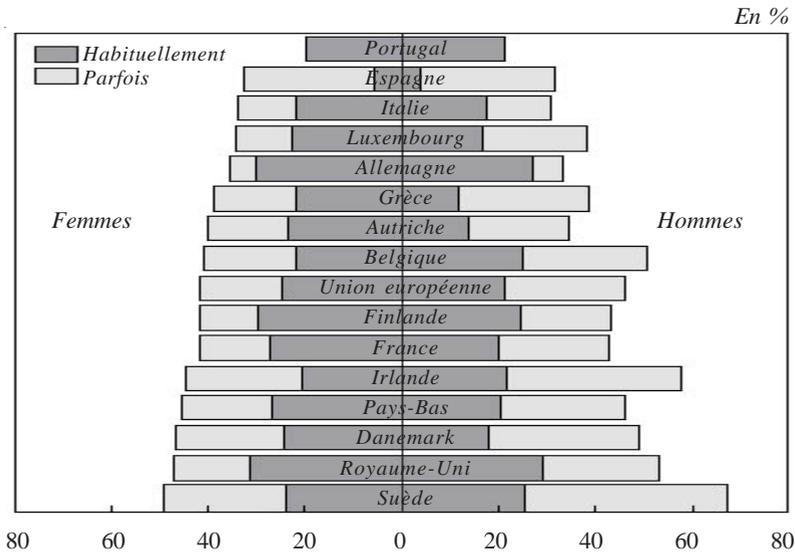
9. Part des femmes et des hommes salariés (15-64 ans) travaillant le dimanche en 2000



Source : Franco et Winqvist (2002).

En revanche, la proportion de salariés travaillant régulièrement le samedi en 2000, qui est en France de 17,6 % pour les hommes et de 23,6 % pour les femmes, est d'un ordre de grandeur proche des moyennes de l'Union européenne : 21,3 % pour les hommes et 24,2 % pour les femmes. Le graphique 10 montre d'ailleurs qu'il y a moins de diversité entre les pays pour ce qui touche au travail régulier du samedi comparé au travail régulier du dimanche. La Belgique fait toujours exception avec 4,2 % d'hommes et 5,4 % de femmes travaillant habituellement le samedi. Il est aussi intéressant de noter que c'est en Italie où l'on travaille le plus habituellement le samedi, avec 28,7 % des hommes et 31,7 % des femmes, alors que ce pays avait des chiffres faibles, comparables à la France, pour le travail régulier du dimanche.

10. Part des femmes et des hommes salariés (15-64 ans) travaillant le samedi en 2000



Source : Franco et Winqvist (2002).

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. En matière de temps libre, il est évidemment souhaitable de se coordonner. La religion a joué ce rôle de coordination en contribuant à imposer des réglementations qui bannissent le travail le dimanche. La volonté de coordonner les emplois du temps suscite aussi, de manière récurrente, des propositions de réduction généralisée du temps de travail pour lutter contre le développement d'une consommation ostentatoire jugée excessive.

2.2.1. Conserver du temps libre en commun

Le bien-être retiré par chacun du 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. Au-delà du cercle familial, la qualité du temps libre de chacun dépend le plus souvent de la possibilité de le partager avec d'autres. De nombreux éléments illustrent l'importance de ce phénomène. Tout d'abord, la réduction séculaire de la durée du travail s'est réalisée en grande partie de manière coordonnée : les premières plages de temps libre consacré à des activités non marchandes se sont concentrées, sous l'impulsion de l'Église, le dimanche. Ces plages se sont progressivement étendues le sa-

medi dans tous les pays industrialisés. En second lieu, les études micro-économiques montrent que les couples adaptent leurs horaires de travail, quitte à supporter des pertes de pouvoir d'achat, pour disposer de plages horaires leur permettant de passer du temps libre en commun (Hamermesh, 2002 et Halberg, 2003). Il apparaît aussi que le degré d'implication dans des activités associatives est lui-même positivement influencé non seulement par le propre temps libre de chacun, mais aussi par le temps libre des autres (Jenkins et Osberg, 2003). Selon les termes de l'analyse économique, les choix portant sur le temps de travail (et donc sur le temps de « loisir ») exercent des *externalités*.

Sans règles précises, en dehors de quelques cercles restreints, il est probable que la majorité des individus ne parviendrait pas à se coordonner sur des loisirs pris en commun ou sur des activités collectives. Pour employer encore les termes de l'analyse économique, les choix des individus seraient alors socialement *sous-optimaux*. Dans cette perspective, une réglementation ayant pour objet de définir des périodes communes de temps de non-travail peut se justifier⁽²¹⁾. L'interdiction partielle ou totale du travail salarié le dimanche en constitue une illustration.

2.2.2. Réduire la durée du travail pour réduire la consommation ostentatoire

Les arguments précédents portaient sur la nécessité d'une coordination des temps de non-travail, ils ne présupposaient rien quant à la durée de ces temps. D'autres arguments sont parfois avancés en faveur d'une réduction réglementaire du temps de travail afin de mieux coordonner les emplois du temps.

En premier lieu, comme l'a souligné avec force Thorstein Veblen dans son ouvrage classique, *Théorie de la classe de loisir*, publié en 1899, une partie de la consommation est motivée par des comportements ostentatoires. Dès la fin du XIX^e siècle, Veblen affirmait que « dans les sociétés modernes, on fréquente beaucoup les grands rassemblements où nul ne sait rien de la vie quotidienne de son prochain : églises, théâtres, salles de bal, hôtels, jardins publics, magasins et autres lieux encore. Afin d'en imposer aux observateurs de passage et de préserver sous leurs regards la satisfaction que l'on a de soi, il faudrait tracer la signature de sa puissance pécuniaire en grosses lettres, assez grosses pour qu'on pût les lire en courant. On comprend donc que la tendance actuelle soit à valoriser la consommation plutôt que le loisir » (Veblen, 1899, p 59). Selon cette approche, fréquemment reprise en sociologie mais aussi en économie⁽²²⁾, une partie du

(21) Voir les contributions de Weiss (1996) et de Burda et Weil (2005).

(22) Voir par exemple les travaux de Pierre Bourdieu (1979), de Robert Merton (1949), et l'ouvrage de Juliet Schor, *Overworked American : The Unexpected Decline of Leisure*, best seller aux États-Unis au début des années 1992. L'ouvrage de Richard Layard (2005) présente une synthèse des divers travaux menés dans ce domaine par des sociologues, des psychologues et des économistes.

temps passé à travailler servirait à financer l'achat de biens qui n'ont d'intérêt que parce qu'ils sont consommés par d'autres et qui auraient une valeur négligeable s'ils ne l'étaient pas. Certains produits de luxe entrent dans cette catégorie. En diminuant le revenu moyen, la réduction du temps de travail deviendrait alors un moyen de limiter les consommations ostentatoires. La constatation de Alesina et *al.* (2005) selon laquelle la forte réduction de la durée du travail observée en Europe depuis deux décennies ne semble pas avoir été accompagnée d'une réduction des indices de satisfaction du niveau de vie, bien que ce dernier ait chuté par rapport à celui observé dans les pays où la durée du travail n'a pas diminué, suggère que les normes sociales jouent effectivement un rôle de premier plan. Cependant, le contrôle du temps de travail apparaît comme un mode d'intervention excessivement fruste pour limiter la consommation ostentatoire (Cahuc et Postel-Vinay, 2005). La taxation des produits de luxe est sans aucun doute beaucoup plus adaptée dans la mesure où elle permet de cibler la consommation ostentatoire sans contraindre la durée du travail de l'ensemble des salariés (Bowles et Park, 2005).

En second lieu, il peut être souhaitable de réduire autoritairement le temps travail si les individus choisissent spontanément de travailler pendant des durées très longues, s'abstenant du même coup de participer à des activités non marchandes dont la collectivité bénéficie. La concomitance d'un accroissement de la durée du travail et du déclin de la participation à des activités associatives observée aux États-Unis dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix a conduit Robert Putnam (2000) à souligner les effets sociaux potentiellement délétères d'un sur-investissement dans le travail. Il apparaît en effet que les personnes qui ont plus de temps libre participent plus fréquemment à des activités associatives. Le degré d'implication de l'entourage dans les activités associatives exerce aussi un effet positif sur la participation de chacun à de telles activités (Jenkins et Osberg, 2003). Ainsi, une moindre durée du travail entraîne, par des effets en chaîne, un développement des activités à buts non lucratifs. Il est certes possible d'accroître la participation à des activités associatives qui bénéficient à l'ensemble de la collectivité en réduisant autoritairement la durée du travail. Néanmoins, là encore, il existe sans aucun doute des interventions publiques plus adaptées pour atteindre un tel objectif. En ce domaine, la fiscalité constitue un outil beaucoup plus flexible. Contrairement à une réduction autoritaire de la durée du travail, elle permet à la fois de cibler les activités jugées souhaitables et les personnes qui désirent les exercer, sans contraindre celles qui désirent travailler plus.

Ces quelques remarques indiquent que la coordination des emplois du temps peut justifier l'aménagement de plages horaires avec une limitation des autorisations de travail salarié sans toutefois justifier une réduction autoritaire de la durée du travail. Dans cette perspective, le choix d'interdire le travail le dimanche résulte d'un arbitrage entre les gains induits grâce à une meilleure valorisation du temps de loisir pour certaines catégories de 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.

2.2.3. L'ouverture des commerces le dimanche

De nombreux sondages nous renseignent de manière régulière sur ce que pensent les français de l'ouverture des commerces le dimanche. Un sondage réalisé en décembre 2006 par l'institut CSA pour le compte du *Parisien Aujourd'hui en France* montre que les opinions sont pour le moins partagées : 49 % des personnes interrogées se déclarent favorables à l'ouverture des magasins le dimanche, tandis que 50 % n'y sont pas favorables (1 % ne se prononcent pas). En revanche, des lignes de clivage assez nettes apparaissent selon l'âge et le lieu de résidence. Ainsi, 72 % des personnes de moins de 30 ans sont favorables à cette ouverture. Parmi les habitants de la région Ile de France 69 % y sont aussi favorables, alors qu'ils ne sont que 38 % en faveur d'une telle ouverture dans les communes rurales.

Un autre sondage réalisé par l'IFOP pour le journal *La Croix* en juin 2006 confirme ces enseignements. Il fait également ressortir une différence sensible selon les préférences partisans : 63 % des personnes se déclarant de droite se disent favorables à l'ouverture des commerces le dimanche alors que cette opinion n'est partagée que par 49 % des personnes se disant à gauche de l'échiquier politique. Ce même sondage donne une autre indication intéressante : 33 % des personnes de l'échantillon feraient des courses en plus le dimanche si l'ouverture des magasins était autorisée ce jour là mais sans changer leurs habitudes pendant les autres jours de la semaine ; tandis que 15 % des personnes changeraient leurs habitudes et feraient des courses le dimanche. Elles sont 21 % dans ce cas parmi les ouvriers et employés contre 17 % chez les professions libérales et cadres supérieurs.

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, d'une catégorie sociale modeste et plutôt de droite.

2.2.3.1. La réglementation française du travail du dimanche⁽²³⁾

En France, hormis les commerçants qui exploitent seuls ou avec des membres de leur famille leurs fonds de commerce, le code du travail dispose qu'un jour de repos hebdomadaire d'une durée minimale de 24 heures (plus 11 heures de repos quotidien) doit être respecté et « donné le dimanche ». Plusieurs dérogations sont cependant prévues :

- *dérogations permanentes et de plein droit* : certaines entreprises sont autorisées, de plein droit, à organiser le travail le dimanche. Ces dé-

(23) Pour plus de précisions, voir le projet d'avis du rapport « Consommation, commerce et mutation de la société » présenté par Léon Salto devant le Conseil économique et social le 15 février 2007. Ce qui suit puise largement dans cet avis.

rogations s'appliquent à des activités dont l'interruption est techniquement impossible ou dont la continuité est nécessaire à la vie sociale. Il s'agit notamment des entreprises industrielles utilisant ou fabriquant des produits susceptibles de s'altérer et de se déprécier rapidement, des entreprises à feu continu, des établissements de vente de denrées alimentaires au détail (travail autorisé jusqu'à 12 heures), des établissements fabriquant des produits alimentaires à consommation immédiate, des hôtels, des restaurants, des débits de boissons et de tabac, des magasins de fleurs naturelles, des hôpitaux, hospices, asiles, maisons de retraite, des pharmacies, des entreprises de spectacles, musées et expositions. Toutes les dérogations de plein droit peuvent être remises en cause par un arrêté préfectoral de fermeture à la condition qu'un accord soit intervenu entre les syndicats d'employeurs et de travailleurs d'une profession et d'une région déterminées (dans l'Hérault, par exemple, l'ouverture dominicale des commerces de détail de plus de 300 m² est interdite) ;

- *autorisations individuelles par arrêté préfectoral* : le Préfet peut accorder une autorisation d'ouverture le dimanche (pour une durée limitée) à une entreprise en faisant la demande à condition que cette dernière puisse prouver que le service rendu ne peut être différé à un autre jour de la semaine ou que ladite fermeture « compromet gravement » le fonctionnement normal de l'établissement. La localisation d'un établissement à proximité d'un marché dominical entre dans cette catégorie.

Dans les zones touristiques ou d'animation culturelle permanente, le Préfet peut, après avis du conseil municipal, de la chambre de commerce et d'industrie et des syndicats d'employeurs et de travailleurs intéressés de la commune, accorder une autorisation temporaire et individuelle pour les établissements dont l'activité est liée aux besoins des touristes ou à des loisirs d'ordre sportif, récréatif ou culturel. La liste des communes touristiques ou le périmètre des zones touristiques sont établis par arrêté préfectoral⁽²⁴⁾ ;

- *autorisations collectives par arrêté municipal (et préfectoral à Paris)* : l'article L221-19 du code du travail stipule que dans les établissements de commerce de détail où le repos hebdomadaire a lieu normalement le dimanche, ce repos peut être supprimé les dimanches désignés, pour chaque commerce de détail, par un arrêté du maire (ou du préfet, s'il s'agit de Paris) pris après avis des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés. *Le nombre de ces dimanches ne peut excéder cinq par an. L'autorisation est accordée de façon collective et pour toute une branche*⁽²⁵⁾.

(24) Le projet d'avis du rapport Salto (2007) fait remarquer à juste titre que « l'autorisation étant individuelle et liée aux critères cités ci-dessus, certains commerces situés dans ces zones peuvent ouvrir et les autres pas. C'est dans ce contexte que se situent les controverses récentes à propos des Champs-Élysées ou de la rue des Francs-Bourgeois dans le quartier du Marais à Paris ».

(25) L'inspecteur du travail peut saisir en référé le président du Tribunal de grande instance (TGI) afin de faire cesser, dans les établissements de vente au détail et de prestations de services aux consommateurs, l'emploi illicite de salariés en infraction avec la règle du repos dominical.

Dans tous les cas de dérogation au repos dominical, le salarié doit bénéficier d'un temps de repos hebdomadaire. Celui-ci peut être organisé par roulement du personnel ; fermeture de l'établissement un autre jour de la semaine ; repos du dimanche midi au lundi midi ; repos le dimanche après-midi avec repos compensateur d'une journée par quinzaine. En revanche, d'autres compensations ne sont prévues que dans certains types d'entreprises. Elles concernent :

- les entreprises industrielles fonctionnant avec des équipes de suppléance, la rémunération des salariés concernés est majorée de 50 % ;
- les commerces de détail non alimentaires qui ont obtenu l'autorisation du maire d'ouvrir cinq dimanches, au plus, par an. Les salariés bénéficient d'une majoration de salaire égale à 1/30^e de la rémunération habituelle. Un repos compensateur doit être accordé dans la quinzaine qui précède ou suit le dimanche travaillé, sauf si celui-ci précède une fête légale : le repos doit alors être accordé le jour de cette fête.

En outre, l'existence ou non d'une majoration de salaire pour le travail dominical ne fait pas obstacle au paiement d'heures supplémentaires s'il y a lieu.

2.2.3.2. La réglementation européenne du travail le dimanche

La directive européenne relative au temps de travail prévoyait initialement que le dimanche devait en principe être inclus dans la période de repos hebdomadaire ; mais une décision de la Cour de Justice l'a sensiblement amendée (C-84/94 Royaume-Uni v. Conseil de l'Union européenne). Depuis 2000, la directive européenne impose désormais « une période minimale de vingt-quatre heures de repos en moyenne sans interruption suivant chaque période de sept jours » mais elle n'impose plus que le dimanche soit inclus dans cette période minimale.

En pratique, la législation sur l'ouverture des commerces le dimanche varie beaucoup d'un pays à l'autre. En Suède, l'ouverture est possible sept jours par semaine sans fixation d'horaires ni de durée maximale hebdomadaire. Au Royaume-Uni, depuis 1994, l'ouverture du dimanche est autorisée pour tous les commerces, avec une limitation de 10 à 18 heures pour les surfaces supérieures à 280 m² et six heures d'amplitude. Au Portugal, l'ouverture est possible tous les jours, avec une amplitude quotidienne limitée, et la fermeture le dimanche après-midi pour les supermarchés. En Italie, l'ouverture est autorisée les dimanches de décembre, ainsi que huit fois dans l'année au cours des onze autres mois. En Belgique, quinze dimanches sont possibles (d'où une autorisation de dix par an pour les communes limitrophes du Nord de la France). Au Luxembourg, la fermeture à 13 heures est la règle. L'Allemagne, qui avait la réglementation la plus contraignante, a aligné les horaires du samedi sur les autres jours en 2003 et vient de déléguer aux *länder* la décision concernant le dimanche. Berlin autorise l'ouverture dix fois par an. Les *länder* auront le choix de s'en tenir à la limitation actuelle à quatre dimanches ou d'aller plus loin. En Espagne, le système est variable selon les communautés autonomes : quelques-unes ont opté pour la

liberté d'ouverture le dimanche, alors que la plupart ont introduit des règles restrictives. L'Irlande, les Pays-Bas, la Grèce, le Danemark et l'Autriche autorisent l'ouverture des commerces le dimanche ou n'ont pas de disposition spécifique dans ce domaine.

3. Une illusion récurrente : régler le temps de travail pour créer des emplois

En France, depuis le début des années quatre-vingt, les interventions de l'État en matière de durée du travail sont principalement justifiées par un objectif de création d'emplois. Dès les années soixante-dix, les rapports du Commissariat du Plan suggéraient qu'une réduction de la durée du travail pouvait être un instrument efficace pour enrayer la montée du chômage. En 1982, les motivations du passage des 40 aux 39 heures sans perte de salaire et l'octroi d'une cinquième semaine de congés payés s'inscrivaient explicitement dans cette perspective. Il s'agissait alors de « partager le travail ». Une simple règle de trois consistant à calculer le nombre d'emplois créés à volume total d'heures inchangé, conduisait à attendre la création de près de 600 000 postes de travail supplémentaires par le passage des 40 aux 39 heures. En réalité, l'ordonnance de janvier 1982 qui mit en œuvre les 39 heures n'a pas eu les effets escomptés sur l'emploi (Cette, 1994). Cet échec a suscité un redéploiement vers des interventions combinant réduction du temps de travail, incitations financières et flexibilité accrue du temps de travail.

3.1 La réglementation des heures supplémentaires et de la durée légale : des changements incessants

La réglementation de la durée légale du travail et celle des heures supplémentaires ont été constamment modifiées en France depuis dix ans avec toujours l'objectif affiché de créer des emplois. Tel a été le cas de la loi « Robien » de 1996 qui offrait un allègement substantiel de cotisations patronales sur sept ans aux entreprises qui réduisaient leur durée du travail de 10 % en créant ou en préservant 10 % de leurs emplois. Les lois « Aubry » s'inscrivaient dans la même perspective. La première loi « Aubry » votée en juin 1998 a porté la durée du travail à 35 heures en 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés, et en 2002 pour l'ensemble des entreprises, en accordant des réductions de charges patronales sur 5 ans aux employeurs qui anticipaient ces échéances et créaient ou préservaient au moins 6 % de leurs emplois. La seconde loi Aubry de janvier 2000 a institué un nouveau régime juridique de durée du travail, pérennisé l'allègement de cotisations pour les entreprises à 35 heures et institué des garanties de salaire pour les salariés au SMIC passés à 35 heures⁽²⁶⁾.

(26) Les lois Robien et Aubry sont décrites avec plus de précisions dans l'annexe.

Pour ce qui concerne les heures supplémentaires, rappelons d'abord que, par définition, une heure supplémentaire est une heure de travail fournie au-delà de la durée légale⁽²⁷⁾. Chaque employeur a le droit de faire effectuer des heures supplémentaires dans le cadre du contingent réglementaire ou conventionnel, à la seule condition d'informer au préalable l'inspection du travail et, s'ils existent, le comité d'entreprise ou les délégués du personnel. Lorsque l'employeur a épuisé son contingent, l'utilisation des heures supplémentaires est subordonnée à l'autorisation de l'inspecteur du travail après avis des représentants du personnel. Le recours aux heures supplémentaires relève du pouvoir de direction : le salarié ne peut refuser d'effectuer des heures supplémentaires régulièrement instaurées sans commettre une faute « sérieuse », voire « grave » dans certaines circonstances, qui peut justifier son licenciement.

La volonté de ne pas trop alourdir le coût du travail pour les petites entreprises et, après 2002, de permettre des accroissements de la durée du travail a suscité de nombreux changements de législation qui ont contribué à complexifier significativement la réglementation des heures supplémentaires. Cette réglementation n'est d'ailleurs pas encore stabilisée⁽²⁸⁾.

La loi du 19 janvier 2000 avait prévu un régime transitoire pour les heures supplémentaires qui s'est appliqué jusqu'à fin 2002 pour les entreprises de plus de 20 salariés et devait s'appliquer jusqu'à fin 2004 pour celles de 20 salariés ou moins. Il prévoyait notamment un taux de bonification de 10 % pour les quatre premières heures supplémentaires (de la 36^e à la 39^e heure travaillée) durant l'année suivant l'abaissement de la durée légale et une imputation progressive de ces heures sur le contingent annuel d'heures supplémentaires.

Le contingent conventionnel, ou par défaut réglementaire, fixe un seuil au-delà duquel il est nécessaire d'avoir l'autorisation de l'inspection du travail pour effectuer des heures supplémentaires et qui déclenche le repos compensateur obligatoire. Antérieurement aux lois Aubry de réduction du temps de travail, il était de 130 heures. Ces lois ne l'ont pas modifié, cependant un décret du 15 octobre 2001 a assoupli ces conditions pour les entreprises de 20 salariés ou moins en le relevant à 180 heures en 2002. Il devait ensuite redescendre à 170 heures en 2003, puis revenir à 130 heures en 2004, ce qui correspondait d'ailleurs au contingent réglementaire pour les entreprises de plus de 20 salariés. Mais, un décret daté du 15 octobre 2002

(27) Dans certains secteurs ou certaines professions où existent des heures creuses pendant lesquelles le salarié est désœuvré pour cause de temps mort dans la production ou d'absence de clientèle, une durée équivalente à la durée légale peut être instituée, soit par décret après conclusion d'une convention ou d'un accord de branche, soit par décret en Conseil d'Etat. Seules les heures effectuées au-delà de cette durée équivalente constituent des heures supplémentaires.

(28) Les paragraphes qui suivent décrivent l'évolution de la réglementation des heures supplémentaires. Ils reprennent l'encadré 2 de la note de Valérie Ulrich et Serge Zilberman (2006).

a de nouveau augmenté le contingent réglementaire à 180 heures, quelle que soit la taille de l'entreprise. Ce relèvement a permis aux entreprises d'effectuer en moyenne 4 heures supplémentaires par semaine par salarié à temps complet, sans demander l'autorisation de l'inspecteur du travail et sans entraîner de repos compensateur obligatoire⁽²⁹⁾.

Le régime des heures supplémentaires a encore été modifié par la loi du 17 janvier 2003 qui a prolongé jusqu'en 2006 le taux de majoration de 10 % pour les quatre premières heures supplémentaires pour les entreprises de 20 salariés ou moins. Pour les entreprises de plus de 20 salariés, le taux de majoration des heures supplémentaires est désormais fixé par accord de branche étendu. Il est prévu que ce taux ne peut être inférieur à 10 % et, qu'en l'absence d'accord de branche étendu, le taux qui s'appliquera est de 25 % de la 36^e à la 44^e heure travaillée et de 50 % au-delà.

Un décret daté du 21 décembre 2004 a relevé le contingent réglementaire à 220 heures par an. Enfin, la loi du 31 mars 2005 a mis en place un régime spécifique permettant d'effectuer des heures supplémentaires au-delà du contingent applicable dans l'entreprise ou dans l'établissement, sous réserve d'un accord entre le salarié et l'employeur. Ce régime doit être prévu et organisé par une convention ou un accord collectif de branche, de groupe, d'entreprise ou d'établissement. Pour les salariés bénéficiant d'un contrat avec forfait annuel en heures ou en jours, des dispositions similaires permettent de dépasser le forfait. La loi du 31 mars 2005 reconduit également, jusqu'au 31 décembre 2008, les régimes dérogatoires relatifs aux heures supplémentaires applicables aux entreprises de 20 salariés ou moins.

Ces modifications incessantes ont contribué à complexifier substantiellement la réglementation du temps de travail en France. Cette complexité se justifie si elle permet effectivement d'atteindre l'objectif visé, à savoir, la création d'emplois. Mais sommes nous certains de pouvoir créer des emplois grâce à la réglementation du temps de travail ? Les enseignements de l'analyse économique, que nous allons rappeler maintenant, ne permettent guère de répondre de manière affirmative.

3.2. Les enseignements de l'analyse économique

Dans un premier temps, nous commençons par examiner l'impact d'une réduction de la durée du travail en supposant que le temps de travail est une donnée parfaitement contrôlée par les pouvoirs publics. Cette façon d'aborder le problème est celle qui a été adoptée par la plupart des études consacrées au sujet. Dans une deuxième étape, nous étudierons plus précisément l'impact séparé de la durée légale et des heures supplémentaires. Les conséquences de l'interdiction du travail du dimanche sont examinées dans une dernière étape.

(29) En outre, un décret daté du 15 mars 2003 portant sur les accords dits de « modulation » du temps de travail, a relevé le contingent de 90 à 130 heures en cas de modulation de forte ampleur.

3.2.1. Durée du travail et emploi

L'impact de la réduction de la durée du travail sur l'emploi a tout d'abord été analysé, dès les années quatre-vingt, avec des modèles macroéconomiques d'inspiration keynésienne. Mais ces modèles n'ont jamais été élaborés pour rendre compte des effets des mesures de politique économique structurelle. En premier lieu, la représentation du processus de production et de la formation des salaires ne distingue pas, à l'origine, les heures et les hommes. En second lieu, ces modèles servent principalement à simuler l'impact de court terme d'un choc de demande. Ils sont donc peu adaptés à analyser les conséquences des changements complexes du processus de production induits par la réduction de la durée du travail.

Ces limites des modèles keynésiens ont été progressivement admises et plutôt que de produire des évaluations prospectives se résumant en un chiffre sans grande signification, les macroéconomistes se sont plutôt attachés à définir les conditions du succès d'une RTT sur l'emploi. Ces conditions sont aujourd'hui bien connues, elles portent sur les gains de productivité, les possibilités de réorganisation et le degré de compensation salariale. Dans le cas le plus favorable, qui suppose une réorganisation permettant de maintenir la capacité de production, une stabilité des coûts salariaux des entreprises assurée par des gains de productivité, des allègements de charge (financés) et une modération salariale, on peut aboutir à plus de deux millions d'emplois créés pour un passage de 39 à 35 heures hebdomadaires (Confais, Cornilleau, Gubian et Mathieu, 1993). Le cas le plus défavorable, qui n'admet aucune des hypothèses précédentes, conduit à un impact légèrement négatif sur l'emploi, de l'ordre de - 20 000 (voir Coutrot et Gubian, 1999). Ces prédictions sont obtenues à l'aide de modèles macroéconomiques très élaborés dont les principaux ingrédients méritent une analyse particulière.

3.2.1.1. Les propriétés des modèles macroéconométriques

La complexité des modèles macroéconométriques, qui comprennent généralement plusieurs centaines d'équations, rend leurs prédictions peu transparentes. Ces modèles intègrent tous des mécanismes keynésiens de court terme, liés à l'existence de rigidités nominales. À court terme, ils supposent que les entreprises sont contraintes sur leurs débouchés et une réduction du temps de travail a pour effet d'accroître l'emploi puisque les entreprises doivent servir toute la demande qui s'adresse à elles. Cette hypothèse simplificatrice de contrainte sur les débouchés ne rend pas compte, même à court terme, de l'hétérogénéité de la situation des entreprises. Certaines peuvent être effectivement en situation keynésienne d'excès d'offre, mais d'autres peuvent être à l'inverse confrontées à des problèmes de rentabilité. Or, les questions de rentabilité sont cruciales dans l'étude des conséquences d'une réduction de la durée du travail car cette dernière a de grandes chances d'affecter le coût horaire du travail et donc la compétitivité des entreprises. Il est en effet possible que l'accroissement du coût horaire du travail induit par la RTT pousse certaines entreprises à réduire leur produc-

tion, voire même à déposer plus ou moins rapidement leur bilan, comme le suggère l'étude empirique de Crépon et Kramarz (2006). Les effets keynésiens de court terme, présents dans les modèles macroéconomiques, ne sont donc pas nécessairement à l'œuvre. Nous verrons plus bas que les travaux empiriques récents évaluant les réductions du temps de travail, réalisés dans plusieurs pays, ne les mettent d'ailleurs pas en évidence.

Un autre défaut de ces grands modèles macroéconométriques touche à l'inadaptation de l'articulation entre le court et le long terme pour étudier l'impact de la RTT. À long terme, le taux de chômage est déterminé par une relation de Phillips, qui définit un taux de chômage d'équilibre (NAIRU), *a priori* indépendant de la durée du travail, alors qu'il y a de nombreuses raisons de penser que le NAIRU est influencé par la durée du travail (d'Autume et Cahuc, 1997). Dans ces conditions, la RTT n'a pas d'effet à long terme sur le taux de chômage, mais peut éventuellement avoir des effets positifs à court terme comme le montre l'étude de Bossard et Postel-Vinay (1997) réalisée à partir de maquettes de modèles macroéconométriques en économie fermée⁽³⁰⁾. Mais la véritable question porte sur l'effet de long terme de la durée du travail sur le taux de chômage et, à cela, par construction, ces modèles ne répondent pas. Pour rendre compte de l'effet de long terme de la réduction de la durée du travail sur le chômage, les modélisateurs doivent intégrer un bloc formalisant la demande de travail. Ainsi, les principaux résultats des modèles macroéconomiques obtenus à un horizon de cinq à sept ans peuvent être illustrés par une étude du comportement de demande de travail d'une entreprise « représentative », dont les caractéristiques clefs correspondent aux valeurs moyennes constatées au niveau macroéconomique.

3.2.1.2. Les enseignements des modèles de demande de travail

Dans le modèle traditionnel de demande de travail, le niveau des embauches d'une entreprise est fixé par la maximisation de son profit. En supposant qu'elle dispose d'un certain degré d'un pouvoir de monopole sur le marché de son produit, on peut tenir compte d'une possible rigidité des prix.

Dans ce cadre simple, l'impact sur l'emploi d'une RTT dépend de trois éléments : les gains de productivité horaire, l'ampleur des réorganisations et la compensation salariale :

- la RTT peut permettre d'accroître la productivité horaire du travail, si l'on admet que le travail est plus intense lorsqu'il est concentré sur des horaires moindres (Askenazy, 2000 et d'Autume, 2000). Un accroissement de la productivité du travail est généralement favorable à l'emploi ;
- en l'absence de réorganisation du fonctionnement interne de l'entreprise, la baisse de la durée du travail se traduit par une réduction de la durée d'utilisation des équipements, ce qui est en général préjudiciable à la rentabilité de l'entreprise et, en définitive à l'emploi. Néanmoins, la RTT peut

(30) Les modèles macroéconomiques en économie ouverte aboutissent à des conclusions proches d'un point de vue qualitatif, même si l'ouverture de l'économie atténue les effets de court terme de la RTT et amoindrit l'ampleur des cycles.

susciter d'importantes réorganisations, favorables à l'emploi, si elle conduit à un allongement de la durée d'utilisation des équipements ;

- à salaire horaire donné, une RTT entraîne une réduction du salaire annuel. Il n'y a dans ce cas aucune compensation salariale. Lors des expériences passées de RTT, la résistance des travailleurs à la réduction de leur revenu a conduit à un certain degré de compensation salariale, c'est-à-dire à un accroissement du salaire horaire compensant partiellement ou totalement l'impact de la RTT sur le revenu annuel. Dans les modèles de demande de travail, la compensation salariale est défavorable à l'emploi, car elle accroît le coût du travail.

Pour apprécier l'impact de la RTT sur l'emploi, il est essentiel de disposer d'ordres de grandeur sur l'importance de ces trois effets ainsi que sur les caractéristiques de la technologie des entreprises, en particulier, le degré de substitution entre capital et travail. Le tableau 4 présente trois scénarios possibles correspondant à des hypothèses différentes sur le degré de compensation salariale, l'ampleur des gains de productivité et la durée d'utilisation des équipements lorsque la durée du travail est réduite de 10 % sans aucune subvention.

4. Impact d'une réduction de 10 % de la durée du travail sur l'emploi

En %

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Emploi	13	- 17	- 5
Production	6	- 22	- 16
Profits	12	- 33	- 8

Lecture : Scénario 1 : pas de compensation salariale, gains de productivité horaire de 50 %, durée d'utilisation des équipements constante ; Scénario 2 : compensation salariale totale, absence de gains de productivité horaire, durée d'utilisation des équipements diminuée de 10 % ; Scénario 3 : compensation salariale totale, gains de productivité horaire de 33 %, durée d'utilisation des équipements constante.

Note : Les calculs présentés supposent une fonction de production à rendements constants telle que la part de la rémunération du travail dans la production est égale à 0,7 et l'élasticité de substitution entre capital et travail est de 0,5. Le stock de capital est constant.

Source : Calcul des auteurs.

Ce tableau montre que le scénario 1 est le plus favorable à l'emploi. Lorsqu'il y a une réorganisation permettant de conserver une durée d'utilisation des équipements constante, des gains de productivité horaire égaux à 50 % et aucune compensation salariale (c'est-à-dire lorsque le salaire hebdomadaire diminue de 10 %), une réduction de 10 % de la durée du travail se traduit par un accroissement de 13 % de l'emploi, de 12 % des profits et de 6 % de la production. La deuxième colonne se situe dans un scénario éminemment pessimiste du point de vue de l'emploi : compensation salariale totale, absence de réorganisation et de gain de productivité horaire. L'em-

ploi diminue alors de 17 %, les profits de 33 % et la production de 22 %. Entre ces deux cas limites, tous les scénarii sont envisageables, dans la mesure où les informations quantitatives sur les trois paramètres conditionnant l'efficacité de la RTT sont très rares. La troisième colonne du tableau donne les variations de l'emploi dans un cas intermédiaire, où la compensation salariale est totale, les gains de productivité du travail d'un tiers et où les réorganisations permettent de maintenir la durée d'utilisation des équipements. L'emploi diminue de 5 %, et la mesure est défavorable aux profits et à la production.

En substance, ce tableau indique qu'une réduction du temps de travail peut avoir des effets aussi bien positifs que négatifs sur l'emploi. Il apparaît néanmoins que le degré de compensation salariale joue un rôle crucial. La réduction de la durée du travail peut aboutir à une baisse de l'emploi si les salariés sont fortement opposés à une réduction de leur pouvoir d'achat.

3.2.2. Heures supplémentaires, durée légale et emploi

Le modèle précédent de demande de travail considère implicitement que la durée du travail est un paramètre parfaitement contrôlé par les pouvoirs publics. En réalité, ce contrôle est indirect et il est loin d'être total. La durée de travail *effective* d'un salarié est influencée par la durée légale, le taux de majoration et la fiscalité des heures supplémentaires, la durée maximale permise par les divers contingents d'heures supplémentaires et tous les autres éléments de la réglementation, tels que les repos compensateurs obligatoires ou les comptes épargne temps. Pour comprendre l'influence de la réglementation du temps de travail sur l'emploi, il faut donc examiner la réponse conjointe des horaires et des salaires à une telle réglementation. À ce titre, il est utile de distinguer deux cas de figure selon que le salaire est supérieur ou égal au salaire minimum.

3.2.2.1. Durée légale et majoration des heures supplémentaires pour les emplois rémunérés au-dessus du salaire minimum

Lorsque le salaire horaire négocié et/ou déterminé par les politiques salariales des entreprises, s'avère supérieur au salaire horaire minimum alors, aussi surprenant que cela puisse paraître, la durée légale du travail et le taux de majoration des heures supplémentaires n'auront aucune influence, ni sur les heures effectivement travaillées, ni sur l'emploi, ni sur l'activité globale de l'entreprise.

Plus généralement, tout aspect de la réglementation qui se borne à imposer des transferts entre l'employeur et son salarié⁽³¹⁾ est systématiquement compensé par des variations des rémunérations qui tendent à neutraliser ces transferts. Ce résultat bien établi se comprend facilement. En effet, le

(31) Ce qui exclut une modification des prélèvements obligatoires, puisqu'une modification de ce type correspond à un transfert à un tiers (par exemple l'État ou les caisses de la Sécurité sociale). Cette question sera examinée par la suite.

salaire global et la durée du travail de chaque travailleur dépendent de ses compétences, de sa motivation, de son pouvoir de négociation et des caractéristiques de l'entreprise dans laquelle il travaille. Imaginons qu'un salarié et un employeur s'accordent sur un salaire hebdomadaire de 500 euros, avec une durée du travail correspondant exactement à la durée légale, supposée être de 39h. Le salaire horaire est alors égal à $500/39$, soit 12,82 euros. Si la durée légale du travail passe à 35 heures et si le taux de majoration des heures supplémentaires est de 25 %, rien n'empêche le salarié de continuer à travailler 39 heures avec un *même salaire mensuel* de 500 euros, mais un *salaire horaire plus faible*, qui passe à 12,50 euros, puisqu'une partie des heures travaillées est désormais rémunérée au taux majoré de 25 %⁽³²⁾.

Ainsi, en l'absence de contrainte supplémentaire, une simple réduction de la durée légale du travail n'a aucune raison de se traduire par une diminution des heures de travail. Elle ne modifie pas non plus le coût global du travail et elle n'aura donc aucune influence sur le niveau de l'emploi. De façon symétrique, ce raisonnement s'applique aussi à une hausse du taux de majoration des heures supplémentaires. La théorie des négociations montre que ce mécanisme est très général⁽³³⁾. En outre, de nombreux travaux empiriques mettent effectivement en évidence ces phénomènes de compensation des salaires à la suite d'une modification des transferts imposés entre l'employeur et son salarié⁽³⁴⁾. Ces enchaînements étaient vraisemblablement à l'esprit des concepteurs des diverses lois de réduction du temps de travail, qui ont systématiquement accompagné les baisses de la durée légale par des contingents limitant les possibilités de recours aux heures supplémentaires.

3.2.2.2. Durée légale et majoration des heures supplémentaires pour les emplois rémunérés au niveau du salaire minimum.

Pour les salariés rémunérés au salaire minimum, une hausse du taux de majoration des heures supplémentaires ou une diminution de la durée légale du travail ne peuvent être compensées par des baisses du salaire horaire de base puisque celui-ci se trouve à son niveau minimal. Pour ces salariés, ces modifications de la réglementation auront donc une influence sur la durée réelle du travail, l'emploi et les rémunérations.

Une réduction de la durée légale du travail aura des effets différents sur les heures travaillées et l'emploi selon que la durée du travail effective est inférieure, égale ou supérieure à la durée légale :

- si la durée effective est inférieure à la durée légale, la réduction de la durée du travail n'a bien évidemment aucun impact ;

(32) Si w désigne le nouveau taux horaire de base, on doit avoir $35w + 4(1,25w) = 500$, et donc $w = 500/40 = 1,25$.

(33) Voir Cahuc et Zylberberg, 2004, chapitres 5 et 7.

(34) Voir Cahuc et Zylberberg, 2004, chapitre 5.

- si la durée effective est égale à la durée légale, la réduction de la durée du travail conduit à une diminution de la durée travaillée d'un même montant, dont les conséquences sur l'emploi s'analysent comme dans le tableau 1. L'impact sur l'emploi est donc ambigu, il dépend de la compensation salariale, des gains de productivité du travail et de l'évolution de la durée d'utilisation du capital ;

- si l'entreprise utilise déjà des heures supplémentaires avant que la durée légale du travail ne soit réduite, la réduction de la durée légale se traduit par un *accroissement* du temps de travail à salaire horaire inchangé. Ce résultat, *a priori* étonnant, est un résultat classique en économie du travail, connu depuis les années soixante⁽³⁵⁾. Il tient au fait qu'une réduction de la durée du travail accroît le coût de chaque travailleur par l'augmentation du nombre d'heures supplémentaires payées à un taux majoré, mais ne change pas le coût marginal de l'heure travaillée. Ainsi, comme le coût d'un travailleur s'accroît par rapport au coût marginal de l'heure travaillée, l'entreprise a intérêt, pour maximiser son profit, à augmenter la durée du travail et à diminuer, en contrepartie, l'emploi. Dans ce cas, la réduction de la durée légale du travail est systématiquement défavorable à l'emploi.

Une augmentation du taux de majoration des heures supplémentaires entraîne une diminution du volume des heures supplémentaires et une substitution des hommes aux heures de travail favorable à l'emploi. Cet effet favorable est néanmoins contrebalancé par un accroissement du coût global du travail. En théorie, l'impact sur l'emploi 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. Accroître le coût des heures supplémentaires n'est donc pas une stratégie fiable pour augmenter l'emploi.

3.2.2.3. Fiscalité des heures supplémentaires et emploi

À la différence de la durée légale et des taux de majoration des heures supplémentaires, la fiscalité des heures supplémentaires peut affecter la durée du travail, les rémunérations et l'emploi même pour les salariés rémunérés au-delà du salaire minimum.

À tout instant, l'ensemble des travailleurs comporte quatre catégories : ceux qui effectuent des heures supplémentaires, ceux qui n'en font pas, les chômeurs et les inactifs. Pour ceux qui effectuent des heures supplémentaires, une baisse de la fiscalité pesant sur ces dernières devrait les inciter à en faire encore plus. En admettant que ces travailleurs soient payés selon leur productivité marginale et que les ressources nécessaires au financement de cette baisse de la fiscalité ne viennent pas annuler les gains salariaux de ces travailleurs, ils devraient alors bénéficier d'une hausse de leur pouvoir d'achat.

(35) Voir Rosen (1968) et Calmfors et Hoel (1988).

L'impact sur l'emploi et les salaires est ambigu, car il résulte d'effets qui jouent en sens opposés. L'accroissement de la durée du travail incite les entreprises à substituer des heures de travail aux hommes, ce qui est défavorable à l'emploi. En revanche, la réduction du coût du travail consécutif à l'allègement des prélèvements est favorable à l'emploi. L'effet global sur l'emploi d'une baisse de la fiscalité sur les heures supplémentaires est donc *a priori* ambigu ; il dépend des contraintes technologiques et de la sensibilité de la demande des biens produits à leur prix.

Pour les travailleurs qui n'effectuent pas d'heures supplémentaires, la baisse de la fiscalité portant sur celles-ci ne les touche pas, mais la nécessité de combler la perte pour les finances publiques risque de peser sur leur pouvoir d'achat *via* des prélèvements obligatoires supplémentaires. En rendant ainsi moins attractifs les revenus du travail par rapport aux revenus de transferts, cette nécessité risque aussi de moins inciter certains chômeurs ou inactifs à retourner vers l'emploi, voire à pousser certains salariés marginalement attachés à l'emploi vers l'inactivité. Ces enchaînements ne sont donc pas favorables à l'emploi.

Jusque-là, nous avons supposé que la nécessité de financer les pertes de recettes publiques était supportée par un prélèvement sur les revenus du travail. On pourrait imaginer que ce financement se réalise grâce à un prélèvement sur les revenus du capital. L'effet de court terme sur l'emploi est similaire à celui d'un allègement non financé. Il est donc *a priori* plutôt favorable aux embauches, mais, à long terme, il est bien connu que le financement sur le revenu du capital est moins favorable à l'emploi qu'un financement sur le revenu du travail⁽³⁶⁾.

Mis bout à bout, les effets sur l'emploi d'une baisse de la fiscalité des heures supplémentaires restent ambigus et ne peuvent être de très grande ampleur. Il y a donc vraisemblablement peu à attendre en matière de création d'emplois d'un allègement des prélèvements obligatoires sur les heures supplémentaires.

Par ailleurs, on ne peut exclure qu'une baisse de la fiscalité sur les heures supplémentaires conduise à des comportements opportunistes pouvant même, à terme, diminuer drastiquement les recettes publiques. Ainsi, un employeur et son salarié pourraient conjointement gagner à abaisser 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 baisses fiscales. En effet, lorsqu'il s'agira d'accroître les salaires mensuels, salariés et employeurs auront aussi intérêt à intégrer dans la durée du travail des temps de pause, de transport, où des heures de travail réalisées à la maison plutôt qu'augmenter les salaires horaires. Sauf à faire suivre 24 heures sur 24 chaque salarié par un inspecteur du travail, il sera très difficile de repérer les situations où de tels changements sont justifiés dès lors que les employeurs et les salariés les acceptent d'un commun accord. De telles difficultés peuvent être partiellement surmontées en limitant

(36) Voir, par exemple, Cahuc (2003).

les possibilités de contournement par voie légale. Par exemple en imposant des restrictions sur les possibilités d'intégration du temps de transport, des temps de pause ou des temps de travail à domicile. Mais le prix à payer sera une complexité accrue du code du travail et la multiplication des recours juridiques. Si les heures supplémentaires fictives se multiplient, le risque d'un dérapage des finances publiques est réel.

Ce rapide tour d'horizon des analyses de l'influence de la réglementation du temps de travail sur l'emploi aboutit aux conclusions suivantes :

- aucun élément théorique ne permet de penser qu'une réduction du temps de travail, qu'elle soit mise en œuvre grâce à une baisse de la durée maximale autorisée, par une réduction de la durée légale ou par une hausse du taux de majoration des heures supplémentaires, puisse être systématiquement favorable à l'emploi ;
- un allègement de la fiscalité sur les heures supplémentaires a aussi un impact ambigu sur l'emploi. De plus, il présente l'inconvénient de susciter des comportements opportunistes qui peuvent le rendre très coûteux pour les finances publiques.

3.2.3. Travail du dimanche et emploi

Nous avons souligné, dans la section précédente, que l'interdiction du travail le dimanche pouvait être justifiée par le souci de coordonner les emplois du temps des salariés. Cela explique probablement que le principe de l'interdiction du travail le dimanche ne soit pas sérieusement remis en cause. Néanmoins, dans certains secteurs, notamment dans le commerce de détail, cette interdiction ne satisfait pas l'ensemble des consommateurs (voir les sondages évoqués dans la partie 2.2). Par ailleurs, la peur que l'extension des horaires d'ouverture des magasins puisse détruire des emplois dans le « petit » commerce constitue un motif majeur à son opposition. Plus précisément, il est souvent avancé qu'une telle extension se ferait au bénéfice des magasins de la grande distribution, à plus forte productivité du travail et plus à même de rester ouverts sur de larges plages horaires. À l'inverse, l'activité des commerces de centre ville chuterait et les emplois associés disparaîtraient.

En réalité, l'analyse économique indique qu'une extension des horaires d'ouverture des commerces a des effets sur l'emploi global qui peuvent jouer en sens opposés :

- l'élargissement des horaires d'ouverture doit accroître mécaniquement la demande de travail afin d'assurer l'ouverture des magasins sur des plages horaires plus larges, même si le volume des ventes reste constant ;
- si l'extension des horaires d'ouverture des commerces de détail entraîne un accroissement des ventes, il doit y avoir création d'emplois dans ce secteur ;
- cette création peut être contrebalancée par une réduction de l'emploi dans d'autres secteurs si l'augmentation des ventes résulte d'une substitution avec d'autres biens et services ;

- l'élargissement des horaires d'ouverture peut avoir des conséquences sur la productivité du travail, en atténuant les pics de vente au cours d'une journée. Cet effet peut permettre une meilleure répartition de la force de travail sur l'ensemble des heures d'ouverture. L'amélioration de la productivité du travail a un effet de signe ambigu sur l'emploi : il dépend de l'élasticité de la demande pour le produit comme le rappelle l'encadré 3 ;

- l'ouverture des magasins le dimanche risque aussi de se réaliser au détriment du commerce de proximité. Ce type de commerce est le plus souvent l'apanage de travailleurs indépendants, propriétaires de petits magasins, ayant beaucoup plus de difficulté à rester ouverts en continue contrairement à la grande distribution. Cette dernière serait vraisemblablement la grande gagnante d'une extension de l'ouverture des magasins le dimanche. Il en résulterait alors des gains de productivité dans le secteur et une recomposition de l'emploi dont les effets sur le volume global de l'emploi est *a priori* de signe ambigu (se reporter encore à l'encadré 3).

3. Variation de la productivité et emploi

L'impact d'une augmentation de la productivité du travail dans un secteur sur l'emploi de ce secteur dépend de l'élasticité de la demande de bien qui s'adresse à ce secteur. Notons la production du secteur $Y = AL$, où A et L désignent respectivement la productivité et l'emploi. Notons P le prix du bien du secteur et $D(P)$ la demande pour le produit du secteur. Supposons que le secteur est concurrentiel et que le coût du travail, W , est une donnée, indépendante du prix et de la production du secteur. Cette hypothèse est valable si la taille du secteur est faible par rapport à l'ensemble de l'économie et si la main-d'œuvre est suffisamment mobile. A l'équilibre de libre entrée les profits sont nuls, et l'on doit donc avoir $PA = W$. Cette égalité montre que le prix diminue avec la productivité du travail A , ce qui implique qu'une amélioration de la productivité entraîne toujours une augmentation de la demande de bien, ce qui est favorable à l'emploi. Mais comme il faut moins de travail pour produire la même quantité de bien, l'amélioration de la productivité a aussi un impact négatif sur l'emploi. L'effet total est donc ambigu. On peut le déterminer en utilisant la condition $PA = W$ et l'égalité entre l'offre et la demande : $D(P) = AL$. On obtient $D(W/A) = AL$ et la différentiation de cette expression par rapport à A et L pour W constant donne :

$$\eta_A^L = (\eta_P^D - 1) / D(P)$$

où $\eta_A^L = \frac{\partial L}{\partial A} \frac{A}{L}$ et $\eta_P^D = - \frac{D'(P)P}{D(P)}$ désignent respectivement l'élasticité de l'emploi par rapport à A et de la demande par rapport à P . On constate donc qu'un accroissement de la productivité du travail d'un secteur se traduit par une diminution de l'emploi si l'élasticité de la demande de bien est plus petite que l'unité et par un accroissement dans le cas contraire.

3.3 Ce que disent les études empiriques

Après ce tour d'horizon des principaux enseignements de l'analyse économique portant sur les effets de la réglementation du temps de travail, il convient de se tourner vers les études empiriques pour voir comment ces enseignements sont validés ou invalidés par les données à notre disposition. Il y a eu, dans ce domaine, d'importants progrès des connaissances depuis une dizaine d'années, grâce à l'exploitation de bases de données couvrant des dizaines de milliers d'observations sur les réactions de l'emploi consécutives à des modifications de la réglementation du temps de travail, non seulement en France, mais aussi en Allemagne, au Canada et aux États-Unis. Les études empiriques confirment les conclusions de l'analyse économique : les réductions de la durée légale du travail et les modifications du taux de majoration des heures supplémentaires n'ont pas d'effet significatif sur l'emploi. Cela ne signifie pas que les lois Aubry, qui ont institué le passage aux 35 heures, n'ont pas créé d'emploi. Les études empiriques montrent d'ailleurs qu'elles ont en créé en assez grand nombre, mais vraisemblablement grâce aux réductions de charges sur les bas salaires et aux gains de productivité induits par la flexibilité accrue du temps de travail. La réduction de la durée légale du travail semble avoir eu un impact marginal sur l'emploi, de signe indéterminé.

Nous commencerons par analyser les conséquences des modifications de la durée légale du travail avant de passer à l'examen de l'impact du taux de majoration des heures supplémentaires. Nous nous tournerons ensuite vers les conséquences de l'extension des horaires d'ouverture des commerces.

3.3.1. La réduction de la durée légale

Il existe des études fondées sur des données individuelles temporelles pour trois pays ayant à un moment ou à un autre réduit la durée légale du travail. Il s'agit de l'Allemagne (pour ce pays il n'y a pas en fait de durée légale mais des durées conventionnelles négociées), de la province du Québec au Canada, et de la France qui a connu dans un passé proche deux baisses de la durée légale hebdomadaire : en 1982 avec le passage de 40 à 39 heures et, entre 1998 et 2002, le passage de 39 à 35 heures.

3.3.1.1. Les réductions de la durée conventionnelle du travail en Allemagne

En Allemagne, des réductions de la durée conventionnelle du travail ont été négociées au niveau des branches dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Au-delà de la durée conventionnelle, les employeurs doivent payer des heures supplémentaires généralement majorées au taux de 25 %. La durée hebdomadaire conventionnelle moyenne dans l'industrie est passée de 40 heures en 1984, à 38,8 heures en 1988 et à 37,7 heures en 1994. L'objectif explicite de ces accords de réduction de la durée conventionnelle du travail était d'accroître l'emploi en favorisant le partage du travail. Les

accords signés prévoyaient généralement une flexibilité accrue des horaires, bien qu'il semble que cette possibilité ait été peu utilisée par les entreprises.

La variabilité des durées conventionnelles constitue une précieuse source d'information pour évaluer les conséquences des mesures de réduction de la durée légale du travail sur les heures effectivement travaillées, les salaires et l'emploi. Jennifer Hunt (1999) s'est livrée à cet exercice d'évaluation en utilisant des données individuelles d'entreprises couvrant la période 1984-1994. Les résultats sont reproduits dans le tableau 5.

5. Impact d'une réduction de 1 % de la durée conventionnelle du travail en Allemagne

En %

Réduction de 1 % de la durée du travail	Impact en %
<ul style="list-style-type: none"> • sur la durée effective 	- 0,8 à - 1
<ul style="list-style-type: none"> • sur le salaire mensuel 	0
<ul style="list-style-type: none"> • sur l'emploi 	0

Source : Hunt (1999).

On constate que la durée effective du travail décroît dans une proportion similaire à celle de la durée conventionnelle. En revanche, il n'y a aucun effet significatif ni sur le salaire mensuel – la compensation salariale est donc totale – ni sur le niveau global de l'emploi (certaines estimations aboutissent même à un impact significativement négatif sur l'emploi masculin). En d'autres termes, les diminutions de la durée conventionnelle du travail négociées entre les partenaires sociaux se sont réalisées avec une compensation salariale mensuelle à peu près totale⁽³⁷⁾ et sans effet positif, ni permanent ni transitoire, sur l'emploi, alors que l'objectif initial des négociations sur la durée du travail était pourtant le partage du travail et donc la créations d'emplois.

3.3.1.2. Le passage aux 40 heures dans la province du Québec

Entre octobre 1997 et octobre 2000, la province du Québec a progressivement réduit sa durée légale de travail de 44 heures hebdomadaires à 40 heures. Au-delà de la durée légale, un taux de majoration de 50 % s'applique aux heures supplémentaires. Là encore, la motivation explicite de cette baisse de la durée légale était la création d'emplois⁽³⁸⁾. Une limitation impor-

(37) Schank (2006) trouve aussi que la compensation salariale a été totale.

(38) En 1996, le Premier ministre du Québec, Lucien Bouchard, a réuni le gouvernement et les représentants du patronnat et des salariés afin de trouver les moyens de stimuler la création d'emplois. Le résultat le plus significatif de ces rencontres fut la réduction de la durée légale de 44 à 40 heures. De cette initiative, il était attendu la création de 15 000 emplois avec l'idée qu'en cas de succès le temps de travail serait encore réduit.

tante de la nouvelle législation est qu'elle ne s'applique qu'aux travailleurs payés sur une base horaire et qui ne sont pas couverts par une convention collective. Ces travailleurs représentent environ 30 % de l'emploi salarié de la province du Québec et leurs horaires de travail sont, en moyenne, déjà de 40 heures (et parfois moins). *A priori* l'effet sur l'emploi agrégé dans la province ne devrait donc pas être très différent de zéro, cependant en comparant les changements dans les heures travaillées dans certains secteurs ou certaines zones de la province où la réduction de la durée légale s'avère vraiment contraignante, il devient possible d'identifier les effets potentiels du partage de travail comme stratégie de création d'emplois.

D'une certaine manière, cette expérience québécoise est un meilleur test que les expériences allemandes ou françaises. En premier lieu, la législation ne prévoit, ni ne suggère, d'ajuster le taux du salaire horaire afin que les travailleurs ne subissent pas de perte de pouvoir d'achat. En second lieu, les travailleurs concernés par la nouvelle loi sont très majoritairement non qualifiés avec des taux de chômage relatifs élevés. Ils sont en principe facilement substituables aux heures (pour cette catégorie de travailleurs les coûts fixes sont faibles) et les emplois non qualifiés potentiellement créés peuvent être facilement occupés par des chômeurs. Il s'agit donc d'un groupe « idéal » pour tester les effets d'une mesure de partage du travail.

L'étude de Mikal Skuterud (2007) prend comme groupes de contrôle, les travailleurs dans la province de l'Ontario ayant les mêmes caractéristiques que les travailleurs québécois concernés par la réduction et de la durée légale et les salariés mensualisés de la province de Québec. L'auteur estime que la réduction de la durée légale a entraîné une baisse importante de la durée hebdomadaire effective, de l'ordre de 20 %, parmi les travailleurs du groupe test qui travaillaient au moins 40 heures par semaine. Cette baisse concerne surtout les personnes qui faisaient des heures supplémentaires au-delà des 44 heures. L'étude de Skuterud ne fait ressortir aucun impact de la mesure de réduction de la durée légale sur l'emploi. Même dans les zones où les secteurs dans lesquels les heures travaillées ont baissé de façon importante, on ne discerne aucun effet significatif sur l'emploi. Ces résultats rappellent fortement ceux obtenus par Hunt (1999) sur l'Allemagne : pour les personnes qui travaillaient entre 40 et 44 heures par semaine, il y a eu une compensation salariale, partielle ou totale, et pas d'effet sur l'emploi. Cette étude montre aussi que les personnes qui travaillaient plus de 44 heures ont vu le salaire d'une heure légale *baïsser*, ce qui est cohérent avec la conclusion de l'analyse économique selon laquelle le coût de l'heure normale est susceptible de diminuer quand le coût de l'heure supplémentaire augmente.

3.3.1.3. France 1982 : de 40 à 39 heures

Bruno Crépon et Francis Kramarz (2002) ont exploité l'Enquête emploi de l'INSEE pour évaluer l'impact du passage de 40 à 39 heures de la durée légale hebdomadaire du travail en France instaurée par la loi du 1^{er} février

1982. Le gouvernement « recommandait » que la compensation salariale soit totale : la rémunération des 39 heures ne devait pas être inférieure à celle des 40 heures. Pour les salariés payés au SMIC, le salaire horaire fut modifié afin de garantir le même salaire mensuel après le passage à 39 heures. En pratique, la compensation salariale fut totale pour plus de 90 % des salariés.

L'étude de Crépon et Kramarz s'inspire aussi de la méthodologie des expériences naturelles. Plus précisément, elle compare les taux de perte d'emplois des salariés qui travaillaient de 36 à 39 heures avant 1982 – ces salariés ne sont pas *a priori* concernés par la baisse de la durée légale du travail, ils forment le groupe de contrôle – avec ceux qui travaillaient exactement 40 heures – ils forment le groupe test. Crépon et Kramarz estiment que la réduction hebdomadaire du travail en 1981 a entraîné une différence de taux de perte d'emplois entre ces deux groupes qui varie dans une fourchette allant de 2,6 % à 3,9 %. Cela signifie que les travailleurs directement affectés par la réduction de la durée légale entre 1981 et 1982 ont eu une probabilité *plus grande* de perdre leur emploi que ceux dont la durée du travail était en dessous de 39 heures en 1981. Crépon et Kramarz trouvent aussi que cet effet est plus marqué pour les travailleurs rémunérés au salaire minimum (dont la compensation salariale a été totale), pour lesquels l'impact est d'environ 5 %. Ces accroissements de la probabilité de perte d'emploi dus à la baisse de la durée légale auraient pu être compensés par des embauches plus nombreuses. Il ne semble pas que ce fût le cas, puisque que Crépon et Kramarz soulignent aussi que, pour les employés à bas salaires, les destructions d'emplois ont dépassé les créations d'emplois d'environ 8 %.

3.3.1.4. France 1998-2002 : le passage aux 35 heures

En France, le passage aux 35 heures a été encadré par trois lois successives qui sont présentées plus en détails dans l'annexe. La loi du 11 juin 1996 (dite Robien) prévoyait des allègements de cotisations sociales proportionnelles au salaire, accordés pour une période de 7 ans, incitant les entreprises à créer des emplois (ou à ne pas en détruire si des licenciements économiques étaient prévus) en échange d'une baisse de la durée du travail. La loi du 13 juin 1998 (dite Aubry I) fixe la durée légale hebdomadaire à 35 heures au 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés et au 1^{er} janvier 2002 pour les autres. Dans sa version dite « offensive », elle propose aussi des subventions aux entreprises qui s'engagent à augmenter, avant la date prévue du passage aux 35 heures, leurs effectifs d'au moins 6 % en réduisant le temps de travail de 10 %. Dans sa version « défensive », cette loi prévoit des subventions pour les entreprises qui diminuent leur temps de travail et renoncent à détruire des emplois alors que des licenciements économiques étaient prévus. La loi du 19 janvier 2000 (dite Aubry II) confirme la réduction de la durée légale à 35 heures pour les entreprises de plus de 20 salariés et institue de nouvelles aides et baisses de cotisations sociales (aides dites structurelles) mais qui ne sont plus liées à un minimum de créations d'emplois.

Matthieu Bunel (2004) a étudié les différences dans les créations d'emplois entre les entreprises ayant signé un accord « Robien » ou « Aubry I », et qui ont donc bénéficié des subventions, et les entreprises passées aux 35 heures sans aide spécifique. En s'appuyant sur une enquête réalisée par la DARES et l'institut BVA auprès de 977 chefs d'entreprises de plus de 5 salariés, il montre que les effectifs des établissements ayant bénéficié des aides incitatives ont augmenté de plus de 10 % contre 4 % pour les autres. En estimant un modèle de sélection endogène, il trouve que cet écart s'explique par l'évolution du coût du travail, celle des gains de productivité et par les modalités de mise en œuvre de la RTT, en particulier l'ampleur de la variation du temps de travail. Cette étude, et quelques autres⁽³⁹⁾, créditent les lois Robien et Aubry d'un succès appréciable sur le front de l'emploi, mais sans dégager précisément les éléments de ces lois (la baisse de la durée légale, les diverses aides et subventions) ou leurs conséquences (modération salariale, réorganisation du processus productif) qui ont le plus contribué à la hausse de l'emploi.

Raphaël De Coninck (2004) aboutit à la conclusion que la réduction de la durée légale n'est pas responsable de ces créations d'emplois. Il exploite le fait qu'en 2000 la durée légale du travail est passée de 39 à 35 heures uniquement pour les entreprises ayant au moins 20 salariés. Il compare alors l'évolution de l'emploi entre 2000 et 2001 des entreprises ayant juste au-dessus de 20 salariés (obligées de réduire leur durée légale) à celles ayant moins de 20 salariés (pas encore concernées par la loi). La méthode de De Coninck consiste donc à comparer les performances d'un groupe « traité », à qui les 35 heures ont été imposées en 2000 et 2001, à celles d'un groupe de contrôle « non traité », dont la durée légale du travail est restée égale à 39 heures sur cette période. Cette approche présente l'avantage d'identifier simplement l'impact de la réduction du temps de travail en évitant de le confondre avec celui des aides financières dont bénéficiaient les entreprises qui réduisaient leur durée du travail à 35 heures. De Coninck trouve que l'emploi dans les entreprises obligées de passer aux 35 heures a cru *moins vite* que dans les autres restées à 39 heures⁽⁴⁰⁾. Il attribue ce résultat au maintien du salaire hebdomadaire dans les firmes passées aux 35 heures. La hausse du coût du travail aurait ainsi réduit la profitabilité de ces dernières.

(39) Voir, par exemple, Fiore *et al.* (2000) et Bunel et Jugnot (2003). L'article de Gubian *et al.* (2004) donne un panorama exhaustif de ces études. En appliquant un taux de création d'emplois nets de 6 % pour les entreprises bénéficiaires de dispositifs incitatifs et un taux de 3 % pour les entreprises passées aux 35 heures sans ces dispositifs, cet article aboutit au chiffre de 350 000 emplois créés par les lois Aubry entre 1998 et 2002.

(40) Esteveao et Sa (2006) se livrent à un exercice de comparaison entre deux groupes de firmes proche de celui réalisé par De Coninck, ils trouvent que l'emploi agrégé n'a pas été affecté par la réduction du temps de travail mais qu'il y a eu d'importants mouvements de main d'œuvre de sorte que l'emploi dans les firmes passées aux 35 heures aurait diminué.

3.3.1.5. Comment les lois Aubry ont créé des emplois

Dans une contribution récente, Crépon et Kramarz (2006) ont tenté de mieux expliciter les mécanismes permettant d'expliquer les performances économiques des entreprises françaises confrontées aux diverses lois successives devant amener la durée légale du travail aux 35 heures hebdomadaires⁽⁴¹⁾. Ils utilisent les données fiscales issues du BRN (bénéfice réel normal) qui couvrent toutes les entreprises privées de plus de 20 salariés qu'ils complètent avec une autre source exhaustive, les déclarations annuelles de données sociales (DADS). Ils distinguent cinq groupes d'entreprises :

- « Aubry I » : ce sont les entreprises dites *offensives* de la première loi Aubry ;
- « Aubry II précurseur » : ce groupe comprend les entreprises qui sont passées aux 35 heures avant janvier 2000 sans demander de subventions, elles n'avaient donc aucune obligation de créations d'emplois. Néanmoins, elles ont reçu les aides « structurelles » à partir de janvier 2000 ;
- « Aubry II » : il s'agit des entreprises qui sont passées aux 35 heures après janvier 2000, elles ont reçu les aides structurelles à partir de cette date sans avoir besoin de créer des emplois ;
- « Autres » : cette catégorie regroupe les entreprises qui ont conclu des accords de réduction du temps de travail sans recevoir de subventions car, par exemple, elles avaient décidé de ne pas les réclamer ;
- « 39 heures » : il s'agit des entreprises qui, à la fin de l'année 2000, étaient encore restées à 39 heures et qui payent donc des heures supplémentaires à leurs salariés. Ces entreprises servent de groupe de référence.

En contrôlant avec un grand nombre de variables (taille, proportions de qualifiés et non qualifiés, proportion d'hommes et de femmes, âge des salariés, etc.) qui *a priori* auraient pu avoir une influence sur les décisions des entreprises de se trouver dans un de ces groupes, Crépon et Kramarz comparent les performances des 4 premiers groupes d'entreprises qui, selon des modalités et un calendrier différents, sont passées aux 35 heures avec les entreprises restées à 39 heures à la fin de l'année 2000 et qui forment donc le groupe de référence. Les principaux résultats sont résumés dans le tableau 6.

Ce tableau explicite les principaux résultats de cette étude à la fois sur une période relativement longue (1997-2003) et sur une période plus courte (1997-2000). Les chiffres apparaissant dans ce tableau représentent les différences entre le début et la fin des grandeurs correspondantes rapportées au groupe de référence⁽⁴²⁾. Par exemple, le nombre 0,108 apparaissant

(41) Cette étude précise un grand nombre de résultats établis précédemment dans Crépon et al. (2004).

(42) En fait ces chiffres sont des différences de logarithmes. Comme ces chiffres sont de faible grandeur, ils peuvent être assimilés à des différences rapportées au groupe de référence.

dans la case en haut à gauche du tableau signifie qu'en moyenne la valeur ajoutée des entreprises du groupe « Aubry I » a augmenté de 10,8 % de plus que les entreprises restées à 39 heures entre 1997 et 2003.

6. Le passage aux 35 heures

	Valeur ajoutée	Emploi	Coût du travail	Productivité du travail	Productivité globale des facteurs
1997-2003					
• Aubry I	0,108	0,171	- 0,072	- 0,063	- 0,038
• Aubry II pr	0,082	0,113	- 0,070	- 0,030	- 0,001
• Aubry II	0,056	0,104	- 0,047	- 0,048	- 0,036
• autres	0,017	0,026	- 0,014	- 0,009	- 0,002
1997-2000					
• Aubry I	0,051	0,105	- 0,066	- 0,053	- 0,034
• Aubry II pr	0,016	0,052	- 0,056	- 0,036	- 0,021
• Aubry II	0,035	0,052	- 0,023	- 0,017	- 0,011
• autres	0,010	0,024	- 0,014	- 0,014	- 0,010

Source : Crépon et Kramarz (2006).

Sur la période 1997-2000, le tableau montre que la valeur ajoutée a augmenté pour tous les groupes d'entreprises qui ont signé un accord de réduction du temps de travail (relativement au groupe de référence qui n'a donc signé aucun accord de ce type). En même temps, la croissance de l'emploi a été forte tandis que le coût du travail par tête baissait. La productivité du travail et la productivité globale des facteurs ont également diminué toutes les deux (toujours par rapport au groupe de référence). Au vu de ces chiffres, une explication de type « classique », faisant jouer un rôle central au coût du travail et à la productivité, apparaît vraisemblable pour comprendre ces hausses de l'emploi.

En premier lieu, il faut identifier les sources de la diminution du coût du travail. Celle-ci résulte à la fois des modérations négociées de rémunération (Crépon et Kramarz montrent effectivement que le salaire moyen a moins augmenté dans les entreprises ayant signé des accords de réduction de travail que dans celles restées aux 39 heures) et des diverses aides et baisses de cotisations sociales accordées par les deux lois Aubry. Pour ce qui touche aux mouvements de la productivité, les effets de la réduction du temps de travail sur cette variable peuvent être complexes, car la durée du travail joue sur la durée d'utilisation des équipements et les entreprises peuvent réorganiser leurs processus productifs face à une baisse de la durée du travail. L'étude de Crépon et Kramarz trouve que la productivité du travail a diminué, ce qui peut être imputé à un mécanisme de partage du travail : les

salariés passés aux 35 heures travaillent moins et donc produisent moins que ceux restés à 39 heures. Le tableau 6 montre encore que la productivité globale des facteurs a aussi diminué dans des proportions importantes, moins cependant que la productivité du travail, mais ils montrent surtout que la productivité globale des facteurs a *moins baissé* (en valeur absolue) que le coût du travail. Dans une optique classique, les décisions d'embauche vont dépendre du rapport entre le coût du travail et la productivité globale des facteurs. Plus ce rapport est bas, plus il devient rentable pour l'entreprise d'embaucher. Or, relativement aux entreprises restées aux 39 heures, ce rapport a *diminué* pour les entreprises ayant signé des accords de réductions du temps de travail. C'est vraisemblablement pour cette raison que ces dernières ont créé plus d'emplois que les autres. Les résultats sur la période plus longue 1997-2003 résumés dans le tableau 6 confirment toutes ces conclusions, les effets analysés précédemment ne sont donc pas des effets de court terme.

En guise de conclusion provisoire, 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 temps de 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.

3.3.2. Les effets du taux de majoration des heures supplémentaires

On dispose d'un petit nombre d'études sur la majoration des heures supplémentaires. Elles portent toutes sur des expériences nord américaines. Hamermesh (1993, tableau 3.11) recense des travaux relativement anciens, fondés uniquement sur de simples régressions, qui suggèrent que les firmes diminuent la durée moyenne du travail et augmentent leur demande de main d'œuvre face à un renchérissement du coût des heures supplémentaires. Les études plus récentes précisent ces résultats en insistant sur de possibles ajustements du taux de salaire des heures normales.

3.3.2.1. L'application du *Fair Labor Standards Act*

La contribution de Costa (2000) est fondée sur une « expérience naturelle ». Cet auteur utilise le fait, qu'aux États-Unis, le *Fair Labor Standards Act* (FLSA), édicté en 1938, a institué la durée légale hebdomadaire à 40 heures et a porté le taux de majoration des heures supplémentaires à 50 % au-delà de cette durée légale. Mais cette loi n'a pas été appliquée immédiatement partout. Encore aujourd'hui, le taux de couverture du FLSA n'est pas total. En particulier, le commerce de détail s'y est soustrait pendant longtemps alors que le commerce de gros en a immédiatement bénéficié. Or, ces deux secteurs ont des caractéristiques similaires. Cela permet à

Costa de supposer que le commerce de détail forme un « groupe de contrôle » dont les performances pourront être comparées à celle du « groupe test » formé par le commerce de gros.

En 1940, la loi n'est pas encore véritablement appliquée et la proportion d'employés travaillant exactement 40 heures est à peu près la même dans les deux secteurs. En 1950, la loi est effective depuis près de dix ans dans le commerce de gros, mais ne s'applique toujours pas au commerce de détail. Il apparaît que la proportion d'employés travaillant exactement 40 heures progresse très légèrement dans le commerce de détail entre 1940 et 1950 tandis qu'elle augmente considérablement dans le commerce de gros au cours de la même période. Cette étude indique donc, qu'aux États-Unis entre les années quarante et cinquante, la majoration de la rémunération des heures supplémentaires a eu tendance à diminuer la durée du travail. Mais ce résultat global masque des mouvements divergents selon les possibilités d'ajustement du taux de salaire des heures normales.

Ainsi, cette même étude trouve que les employeurs ont réagi à l'instauration du FLSA en *baissant* le taux de salaire des heures normales, mais sans effacer totalement le surcoût des heures supplémentaires. Dans les États du sud où les clauses portant sur le salaire minimum étaient plus contraignantes pour les employeurs que dans les États du nord, le salaire moyen a nettement plus augmenté après l'instauration du FLSA que dans les États du nord et la baisse des heures travaillées y a été plus grande. Point important, cette étude de Costa (2000) trouve aussi que l'introduction du FLSA a eu peu d'effets sur le volume global de l'emploi. Le mécanisme de « partage du travail » qui était une des motivations principales à la mise en œuvre du FLSA ne semble donc pas avoir joué son rôle.

Un travail plus récent de Trejo (2003) s'inspire d'une méthodologie proche en exploitant les variations dans le taux de couverture du FLSA, et donc dans le taux de couverture du taux de majoration des heures supplémentaires, ayant eu lieu entre 1970 et 1989. Au cours de cette période, le nombre d'employés couverts par le FLSA et qui devaient donc être payés 50 % de plus pour chaque heure effectuée au-delà de la durée légale hebdomadaire de 40 heures s'est considérablement accru dans 5 branches particulières (dont le transport et le commerce de détail). Or, les recensions statistiques ne trouvent aucun effet apparent sur l'utilisation des heures supplémentaires. L'analyse économétrique menée par Trejo confirme cette constatation. Il ne trouve aucun effet significatif, ni sur le pourcentage de travailleurs faisant des heures supplémentaires, ni sur le volume global des heures supplémentaires⁽⁴³⁾. Il explique ce résultat, *a priori* étonnant, par la baisse du salaire des heures normales qui serait venue compenser la hausse du coût des heures supplémentaires.

(43) Johnson (2003) parvient à des conclusions analogues pour les administrations locales aux États-Unis. Il montre que l'extension du FLSA à ce secteur n'y a pas réduit l'usage des heures supplémentaires malgré le renchérissement de 50 % de ces dernières.

3.3.2.2. Une expérience naturelle en Californie

L'analyse de Hamermesh et Trejo (2000), fondée sur une autre expérience naturelle résultant d'un accroissement du coût des horaires de travail dépassant 8 heures par jour en Californie en 1980, corrobore certains résultats de l'étude de Costa. Dans cette expérience, la hausse du coût de l'heure supplémentaire ne touche que les hommes, car les femmes de cet État bénéficient de cette législation depuis 1913. À l'aide de deux vagues de l'enquête du *Current Population Survey* (CPS), 1973 et 1975, Hamermesh et Trejo sont en mesure d'apprécier les effets du changement de législation sur les hommes en Californie relativement à la situation des hommes travaillant dans les États sans réglementation sur les heures supplémentaires. Ils trouvent, qu'après la mise en application de cette loi en Californie, le pourcentage d'hommes travaillant plus de 8 heures par jour a baissé comparativement à ce qui est arrivé dans les autres États. En revanche, chez les femmes de Californie, qui constituent le groupe de contrôle puisqu'elles ne sont pas touchées par la nouvelle législation, les heures travaillées journalières ont augmenté comme partout ailleurs. Il faut noter que ces résultats concernent des *proportions*, en revanche ils ne donnent aucune indication sur l'évolution absolue de l'emploi global.

Les travaux empiriques sur les heures supplémentaires indiquent qu'un accroissement du taux de majoration de ces dernières provoque généralement un ajustement à la baisse de la rémunération d'une heure normale. Cette réduction du salaire horaire normal peut aller jusqu'à neutraliser l'accroissement du taux de majoration des heures et finalement maintenir constant le coût global du travail. Il n'y a alors aucun effet, ni sur les heures travaillées, ni sur les rémunérations, ni sur l'emploi. La baisse de la rémunération des heures normales peut être néanmoins contrecarrée par l'existence d'un salaire minimum. Pour les employés rémunérés au salaire minimum, la majoration des heures supplémentaires se traduit par une diminution des heures de travail. Au total, aucune étude existante ne trouve d'effet positif sur l'emploi d'une variation du taux de majoration des heures supplémentaires.

3.3.3. L'ouverture des commerces le dimanche

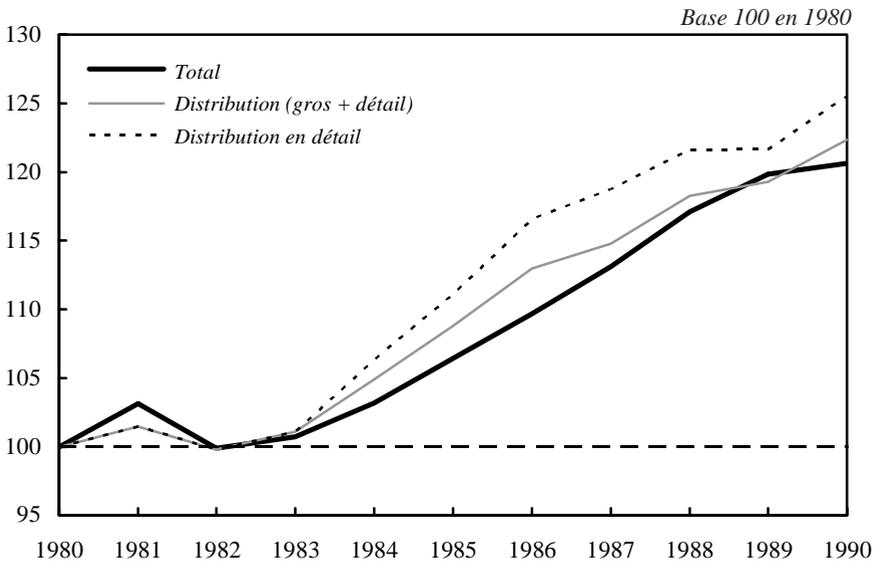
Les études empiriques sur les conséquences de l'extension des horaires d'ouverture des commerces sont relativement rares. On dispose de quelques études portant sur des expériences étrangères. Leur méthodologie commune est peu ou prou d'étudier les effets d'un changement de la législation en comparant les performances économiques, en particulier en termes d'emplois, de zones ou de secteurs où le changement a été significatif avec des zones ou des secteurs où le changement n'a pas encore eu lieu ou a été de faible ampleur.

3.3.3.1. L'abandon de la « Loi sur le dimanche » au Canada

Jusqu'en 1985, le Canada vivait sous la *Loi sur le dimanche* (*Lord's day act* dans les provinces anglophones) qui faisait du dimanche le jour de repos de la semaine. Mais, en 1985, la Cour suprême a jugé que cette loi

était inconstitutionnelle au motif qu'elle violait le principe de liberté de conscience et de religion inscrit dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. À partir de cette date débute un processus de dérégulation de l'ouverture des commerces qui se stabilise en 1993. À titre d'illustration, le graphique 11 retrace l'évolution de l'emploi au Canada entre 1980 et 1990.

11. Canada : emploi



Sources : GGDC University of Groningen et NATIXIS.

On constate que sur cette période l'emploi dans le commerce de détail a augmenté plus vite que l'emploi total et même plus vite que l'emploi dans tout le secteur de la distribution (gros + détail). Il y a là une présomption favorable en termes d'emploi à l'extension de l'ouverture des commerces le dimanche qui doit être étayée par une analyse économétrique plus précise. Tel est précisément l'objet de la contribution de Mikal Skuterud (2005). Cette contribution s'appuie sur le fait que chaque province a eu toute latitude pour promouvoir sa propre législation sur le travail du dimanche. En 1993, le processus de dérégulation semble stabilisé en une mosaïque de législations allant, selon les provinces, d'une sévère restriction à l'ouverture des commerces le dimanche jusqu'à la totale liberté. Au sein d'une même province, des réglementations municipales différentes sur certains types de commerce compliquent encore cette mosaïque. Mikal Skuterud (2005) a exploité ces différences dans les dates et les modalités de la mise en œuvre des législations portant sur l'ouverture des commerces le dimanche pour apprécier l'effet de la dérégulation sur l'emploi et les heures de travail.

Ses résultats indiquent que l'ouverture du dimanche s'est traduite principalement par une hausse de l'emploi tandis que la durée hebdomadaire de travail ne variait pratiquement pas. Sur l'ensemble du territoire canadien, Mikal Skuterud estime que les possibilités d'ouverture des commerces de détail le dimanche ont entraîné un accroissement de l'emploi dans ce secteur de l'ordre de 3,1 %, mais la hausse de l'emploi a pu être plus importante (jusqu'à 12 %) dans certaines provinces les moins sévères sur de telles ouvertures. Il est intéressant de noter que, selon cette étude, ces gains en emploi ne proviennent pas d'un accroissement du volume des ventes qui a, en moyenne, peu varié malgré la plus longue ouverture des magasins. Ce constat incite à penser que l'extension des horaires d'ouverture, même s'il se fait à volume de vente constant, ne se concrétise pas (en tous les cas dans cette expérience canadienne), par un accroissement des heures travaillées par employé. L'extension des horaires d'ouverture débouche plutôt sur des embauches supplémentaires en particulier par le canal de contrats à temps partiel.

La même étude montre que la productivité du travail a eu tendance à baisser avec l'extension de l'ouverture des commerces le dimanche. Cette étude trouve aussi que la hausse de l'emploi a été plus importante dans les magasins généralistes que dans les magasins spécialisés.

3.3.3.2. Les « *blue laws* » aux États-Unis

Aux États-Unis, les lois concernant la restriction du commerce le dimanche (les « *blue laws* »)⁽⁴⁴⁾ ont en principe été abolies il y a plus de trente ans. Mais en pratique l'abolition de ces lois ne s'est pas faite partout avec la même vitesse et avec la même ampleur. La décision de conserver ou de supprimer tout ou partie d'une *blue law* appartient aux autorités locales. Elle dépend donc, entre autres, de caractéristiques religieuses, culturelles, politiques et de la puissance de divers groupes de pression. Aujourd'hui, des contraintes sur l'ouverture des commerces, plus ou moins sévères selon les États et/ou le type de magasins, existent toujours. Michael Burda et Philippe Weil (2005) ont exploité ces différences dans l'application de la législation selon les États et les commerces sur la période 1969-1993 afin d'estimer les effets sur l'emploi dans le commerce de détail de la suppression des « *blue laws* ».

Les estimations auxquelles parviennent ces auteurs indiquent que l'existence d'une régulation à l'ouverture des commerces de détail le dimanche a des effets négatifs significatifs forts sur l'emploi. Elle coûterait entre 2 et 6 % d'emplois dans ce secteur ce qui est cohérent avec les ordres de grandeur trouvés par Skuterud (2005) sur le Canada rappelés auparavant. Bien que la question du type d'emploi créé par les possibilités d'ouverture des commerces le dimanche n'ait pas été explicitement étudiée, pour les auteurs

(44) L'origine du terme « *blue laws* » est ambigu, il est possible qu'il ait un rapport avec la couleur du papier sur lequel elles furent publiées à l'origine.

il ne fait guère de doute que l'accroissement de l'emploi concerne principalement des postes « flexibles ». Ils font remarquer que le commerce de détail aux États-Unis a la plus grande part d'employés à temps partiel de tous les secteurs et la liberté d'ouvrir les magasins le dimanche n'est vraisemblablement pas étrangère à ce constat.

Les effets sur les salaires globaux sont, en règle générale, de faible ampleur. Par exemple, il est estimé qu'un employé du commerce de détail vivant dans un État où la régulation est très sévère gagne 5 % de moins par semaine qu'un employé identique dans un État sans aucune régulation, mais il y travaille en moyenne une demie heure de moins que dans un État non régulé. L'effet net sur le salaire (à durée de travail constante) serait donc faiblement négatif.

L'étude de Burda et Weil trouve aussi que la dérégulation à l'ouverture des commerces le dimanche a un effet positif de faible ampleur sur la productivité. De plus longs horaires d'ouverture auraient donc plutôt tendance à augmenter la productivité moyenne du magasin représentatif. Il faut noter que Skuterud (2005) avait fait le constat inverse sur le Canada à la suite de la dérégulation des horaires d'ouverture des commerces. On ne peut donc parler de consensus pour ce qui concerne l'effet de la dérégulation sur la productivité. On ne peut pas non plus parler de consensus quant aux effets de la dérégulation de l'ouverture des commerces sur les prix. Ainsi, Burda et Weil ne trouvent pas d'effet significatif d'une telle mesure sur les prix des produits, tandis que Tanguay *et al.* (1995) ont estimé que les prix avaient augmenté dans les grandes surfaces au Québec après la dérégulation de l'ouverture des commerces le dimanche.

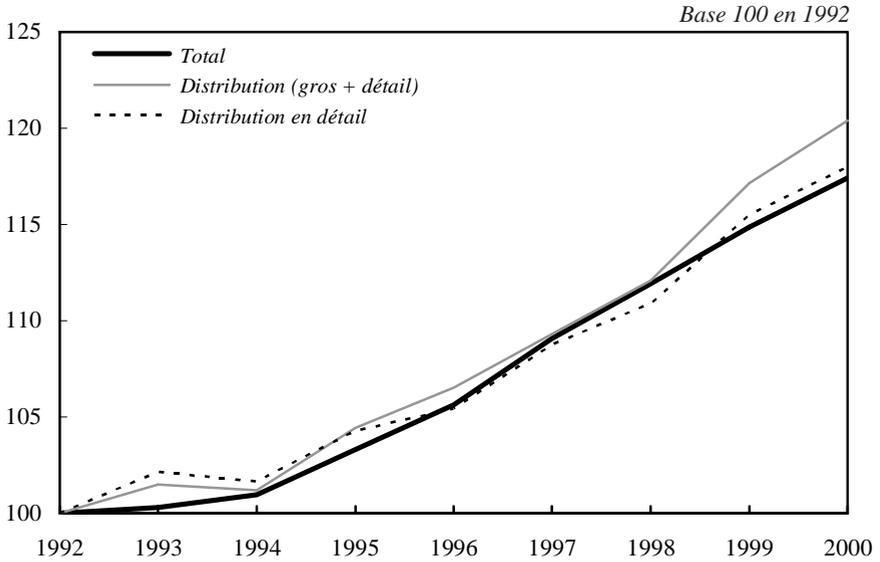
3.3.3.3. La loi de 1996 aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, jusqu'en 1996, les commerces n'avaient le droit d'être ouverts ni le dimanche après-midi ni après 18 heures, à l'exception d'un jour dans la semaine où ils pouvaient rester ouverts jusqu'à 21 heures. À partir de 1996, la loi a autorisé les boutiques à ouvrir le dimanche après-midi et jusqu'à 22 heures les jours de semaine. Mais, comme dans les expériences nord américaines, cette loi n'est pas une obligation, les municipalités conservent le droit de l'adapter selon leur volonté. Comme aux États-Unis et au Canada, c'est une très grande hétérogénéité des situations qui prévaut aux Pays-Bas où, par exemple, en 2003 il y a toujours 32 % des magasins qui sont fermés le dimanche⁽⁴⁵⁾. Sur un plan global, le graphique 12 ne montre pas de différence entre l'évolution de l'emploi dans le commerce de détail et celle de l'emploi total.

À l'échelle de l'ensemble du pays on constate également une hausse des heures travaillées par tête dans la distribution de détail, mais qui ne se prolonge pas comme le montre le graphique 13.

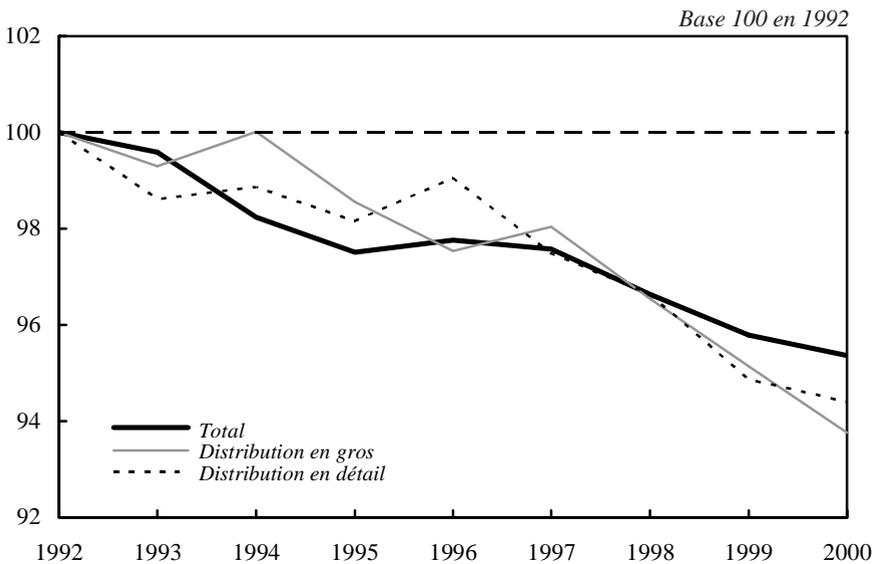
(45) Dijkgraaf et Gradus (2004) ont cherché à savoir pourquoi aux Pays-Bas les réglementations locales concernant l'ouverture des commerces le dimanche sont en définitives si différentes. Ils montrent que les décisions locales s'expliquent par le nombre d'habitants, la couleur politique et les affiliations religieuses.

12. Pays Bas : emploi



Sources : GGDC University of Groningen et NATIXIS

13. Pays Bas : heures travaillées par tête



Sources : GGDC University of Groningen et NATIXIS

Il est évidemment difficile de tirer des conclusions précises à partir de ces données globales. L'étude de Jakobsen et Kooreman (2005) apporte quelques éclairages en se fondant sur des données individuelles temporelles. Elle exploite quatre enquêtes très détaillées sur les emplois du temps des ménages portant sur un vaste échantillon de la population. La première enquête a eu lieu en 1995 juste avant la réforme, la seconde en 1997 juste après, puis les deux dernières trois et quatre ans après la réforme, soit en 1999 et 2000. La rupture dans la législation de 1996 permet ainsi d'apprécier les effets de la dérégulation à partir d'une méthodologie où sont comparés des groupes tests avec des groupes témoins.

Cette étude montre que, par rapport à l'année de référence 1995 (juste avant la réforme), la dérégulation intervenue en 1996 aurait fait augmenter la durée moyenne du travail hebdomadaire de 6 minutes en 1997, 46 minutes en 1999 et 30 minutes en 2000. L'étude ne dit pas si cette augmentation du temps de travail s'est traduite par des emplois supplémentaires. Mais pour Burda et Weil (2005), la dérégulation aux Pays-Bas a eu le même effet que l'abolition des « blue laws » aux États-Unis, à savoir une forte création d'emplois à temps partiel. On peut d'ailleurs noter que les Pays-Bas ont une très forte proportion d'emplois à temps partiel, en particulier dans les services.

Jakobsen et Kooreman (2005) trouvent aussi que le temps moyen hebdomadaire consacré au shopping aurait augmenté de 26 minutes en 1997, 31 minutes en 1999 et 15 minutes en 2000. Ce dernier constat laisse penser qu'une partie de la population se trouvait contrainte dans le temps qu'elle consacrait à faire des courses avant la dérégulation de 1996. L'argument souvent invoqué dans les débats sur le l'ouverture des commerces le dimanche et selon lequel les courses du dimanche se substituent simplement à celles faites un autre jour de la semaine, n'est donc pas validé par cette expérience.

En résumé, le petit nombre d'études portant sur les effets de l'ouverture des commerces le dimanche incite à la prudence, mais force est de constater que toutes ces études mettent en évidence un effet positif et significatif de l'extension des horaires d'ouverture des commerces sur l'emploi, compris entre 3 et 5 % de l'emploi du secteur. L'impact sur la productivité est beaucoup plus incertain.

4. Préconisations

La législation française du temps de travail est extrêmement complexe. De plus, depuis une décennie, ses changements fréquents limitent sa lisibilité et son applicabilité. C'est essentiellement un objectif de création d'emplois qui a engendré cette complexité et cette instabilité. Or, nous avons montré, à la lumière des travaux empiriques disponibles, que les diminutions de la durée légale du travail, de sa durée maximale, ou des changements des taux de majoration des heures supplémentaires n'ont aucune raison d'ac-

croître l'emploi. En revanche, les travaux empiriques disponibles indiquent que les réglementations qui limitent l'ouverture des commerces le dimanche défavorisent l'emploi.

La réglementation du temps de travail devrait donc revenir à ses véritables objectifs : la protection des salariés et la coordination des emplois du temps. Ce constat conduit à trois recommandations.

4.1. Simplifier drastiquement la réglementation de la durée du travail, des heures supplémentaires et activer la négociation collective

En matière de durée du travail et de majoration des heures supplémentaires, nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins.

D'un côté, les assouplissements progressivement introduits depuis 2003 laissent une très grande marge de manœuvre aux partenaires sociaux. Ces derniers ont toute liberté pour négocier, au niveau de la branche, du groupe, de l'entreprise et de l'établissement, le contingent et le taux de majoration des heures supplémentaires (sous la seule condition de ne pas descendre en dessous du taux plancher égal à 10 %). Le dispositif des « heures choisies », qui permet au salarié d'effectuer dans le cadre prévu par une convention ou un accord collectif, des heures supplémentaires au-delà du contingent sans autorisation préalable de l'inspection du travail et sans déclenchement du repos compensateur obligatoire, offre aussi des marges de flexibilité seulement limitées par la durée maximale du travail autorisée. Il en va de même avec les accords de « modulation » qui permettent à la durée du travail de varier tout au long de l'année dans la limite de 1 607 heures. Comme nous l'avons vu plus haut, les partenaires sociaux ont commencé à s'emparer timidement de ces marges de flexibilité. Cette orientation ne peut être qu'encouragée dans la mesure où elle permet d'adapter les horaires de travail aux souhaits des salariés en tenant compte des contraintes liées au fonctionnement de chaque entreprise.

D'un autre côté, la réglementation qui s'applique en l'absence de convention ou d'accord collectif est très complexe et contraignante. Sa complexité en rend l'application difficile, comme en témoigne indirectement la sous déclaration des heures supplémentaires à l'enquête ACEMO⁽⁴⁶⁾. La remarque du rapport de Michel de Virville (2004) selon lequel : « au fil des années, le droit du travail, complexe, changeant et insuffisamment appliqué, est devenu source d'une forte insécurité juridique » s'applique parfaitement à l'évolution de la réglementation du temps de travail depuis une décennie. Le code du travail s'étant étendu et complexifié, il se crée une instabilité juridique, qui frappe de plein fouet les petites entreprises, plus démunies en ressources pour assimiler une quantité de lois considérables.

(46) Voir l'annexe II.

Une réglementation simple et lisible, qui protège les salariés contre les risques d'une durée de travail excessive et coordonne les emplois du temps, pourrait se borner à définir :

- une durée maximale du travail ;
- des périodes où les autorisations de travailler sont limitées.

En pratique, cela revient à supprimer toute référence au niveau législatif à différents montants des majorations des heures supplémentaires, au contingent d'heures supplémentaires, et au repos compensateur obligatoire. En revanche, la définition des durées maximales et des périodes où les autorisations de travailler sont limitées resterait du ressort du code du travail⁽⁴⁷⁾.

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 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. Porter une appréciation sur ce point ne relève pas de la compétence des économistes.

En tout état de cause, si la durée légale du travail devait être conservée, la multiplicité des taux de majoration des heures supplémentaires, le volume du contingent d'heures supplémentaires et le régime des repos compensateurs obligatoires n'ont aucune justification sérieuse à s'appliquer de façon homogène à toutes les branches et les entreprises. La loi devrait se borner à définir un unique taux de majoration des heures supplémentaires, qui pourrait être modifié par accord collectif au niveau de la branche, de l'entreprise et de l'établissement.

Outre leur complexité, la multiplicité des taux de majoration des heures supplémentaires, le volume du contingent d'heures supplémentaires et le régime des repos compensateurs obligatoires, introduisent des rigidités qui pèsent sur les performances de nombreuses entreprises et sur ce que désirent un bon nombre de salariés. La modulation des taux de majoration des heures supplémentaires, la définition des contingents d'heures supplémentaires (dont le dépassement pourrait être conditionnel à l'accord du comité d'entreprise ou des représentants du personnel), des repos compensateurs et de la gestion d'éventuels compte épargne temps devraient relever exclusivement du domaine des conventions et des accords collectifs.

(47) Ces préconisations s'inscrivent dans le fil de certaines propositions contenues dans le rapport sur la *Mission d'information commune sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail* présidée par le député Patrick Ollier, intitulées « Renforcer le principe de la dérogation des accords d'entreprises aux accords de branche » et « Préparer l'avenir : repenser le partage des compétences entre la loi et la négociation afin de renvoyer à la question de la durée du travail à la compétence des partenaires sociaux ».

Le contingent réglementaire d'heures supplémentaires ne peut se justifier à son niveau actuel, qui autorise une durée hebdomadaire moyenne annuelle maximale de 39,7 heures, ni par un objectif de protection de la santé des travailleurs, ni par le souci d'empêcher leur surexploitation. Ces objectifs relèvent de la durée maximale autorisée du travail. En outre le contingent réglementaire d'heures supplémentaires introduit, en limitant la possibilité pour certains salariés de travailler plus longtemps, une source d'inégalité entre les salariés rémunérés au forfait jour (qui sont généralement des cadres et qui représentent 7,9 % des salariés à temps complet dans les entreprises de plus de 10 salariés en 2006) et les salariés soumis aux 35 heures. Ainsi, dès lors que l'on abandonne l'idée d'utiliser la réglementation de la durée du travail comme outil de créations d'emplois, fixer un contingent réglementaire d'heures supplémentaires commun à toutes les zones du territoire et à tous les secteurs (220 heures dans l'année à l'heure actuelle), qui s'appliquerait par défaut en l'absence de convention collective, n'a pas de véritable justification⁽⁴⁸⁾.

Par ailleurs, les procédures administratives liées à l'existence du contingent d'heures supplémentaires en limitent vraisemblablement leur usage ou incitent à ne pas les déclarer. Il faut en effet se rappeler qu'un employeur souhaitant faire exécuter des heures supplémentaires dans le cadre du contingent réglementaire doit, selon l'article L 212-6 du code du travail, en informer l'inspecteur du travail⁽⁴⁹⁾ ainsi que le comité d'entreprise et les délégués du personnel lorsqu'ils existent. Une fois le contingent épuisé, l'employeur doit consulter les représentants du personnel et obtenir l'autorisation de l'inspection du travail, sauf recours au dispositif des « heures choisies ». Ces freins bureaucratiques à l'usage des heures supplémentaires ne doivent pas être négligés. Dans ces conditions, certains employeurs renoncent à l'usage d'heures supplémentaires ou préfèrent verser des « primes » qui sont en fait des rémunérations pour des heures supplémentaires non déclarées. Supprimer le contingent réglementaire d'heures supplémentaires lève ces obstacles à leur utilisation ou à leur déclaration.

Les divers taux réglementaires de majoration des heures supplémentaires et les repos compensateurs obligatoires n'ont pas plus de raison d'être. L'effet des divers taux de majoration sur l'emploi et les rémunérations ef-

(48) Sur un thème connexe, l'article L-421-4-1 du code du travail dispose que le plan de sauvegarde de l'emploi, qui doit être élaboré par les entreprises de plus de 50 salariés en cas de licenciement de plus de 10 salariés dans une période de 30 jours, doit « prévoir des mesures de réduction ou d'aménagement du temps de travail ainsi que des mesures de réduction du volume des heures supplémentaires effectuées de manière régulière lorsque ce volume montre que l'organisation du travail de l'entreprise est établie sur la base d'une durée collective manifestement supérieure à trente-cinq heures hebdomadaires ou 1 600 heures par an et que sa réduction pourrait préserver tout ou partie des emplois dont la suppression est envisagée ». Une telle disposition qui n'a aucune raison d'être favorable à l'emploi et à la survie des entreprises devrait être supprimée.

(49) En pratique, il semble que la notification des heures supplémentaires à l'inspection du travail est peu respectée.

fectives des salariés est incertain. Si la durée légale du travail était conservée, un taux de majoration unique pour toutes les heures supplémentaires est souhaitable. De même, le repos compensateur obligatoire n'est pas justifié dès que l'on a défini une législation sur la durée maximale du travail. Le repos compensateur obligatoire fait double emploi. Une législation unique sur les durées maximales bien conçues apparaît préférable. Les repos compensateurs conventionnels peuvent être négociés dans les branches, les entreprises et les établissements.

4.2. Expérimenter avant d'instituer une fiscalité spécifique sur les heures supplémentaires

Plusieurs propositions visant à réduire le coût des heures supplémentaires par des allègements de cotisations ont été avancées ces dernières années⁽⁵⁰⁾. Ces propositions visent à accroître le recours aux heures supplémentaires en limitant leur surcoût. Nous avons déjà souligné que des allègements de ce type ont un effet incertain sur l'emploi (et plus généralement sur l'ensemble des performances économiques) et ils présentent des difficultés de mise en œuvre qui peuvent en rendre le coût exorbitant pour les finances publiques. Il est utile d'examiner en détail certaines des propositions de réduction du coût des heures supplémentaires pour bien mesurer l'ampleur des difficultés et des problèmes qu'elles posent. Nous étudions, à titre illustratif, les trois propositions suivantes :

- neutraliser l'impact de la majoration des heures supplémentaires due aux allègements de cotisations sociales ;
- exonérer de cotisations employeurs maladie (12,8 points) les heures supplémentaires ;
- exonérer les heures supplémentaires de cotisations salariales et supprimer en contrepartie la majoration légale.

4.2.1. Neutralisation de l'impact de la majoration des heures supplémentaires due aux allègements Fillon

À l'heure actuelle, le calcul des allègements de cotisations sociales se fait en considérant le salaire horaire *effectif* égal au rapport du salaire brut mensuel au nombre total d'heures rémunérées (heures normales + heures supplémentaires). Le taux maximal d'allègement de 26 % n'est accordé que lorsque le salaire horaire effectif est exactement égal au SMIC. Il décroît linéairement pour s'annuler à 1,6 SMIC. En pratique, lorsqu'une entreprise emploie un salarié rémunéré sur la base du SMIC horaire, elle doit majorer les heures supplémentaires de 10 ou 25 % selon sa taille. Il s'ensuit

(50) Voir notamment les propositions avancées par Michel Godet depuis 2002 (Godet, 2007), qui propose d'exonérer d'impôt les heures supplémentaires, notamment dans les secteurs confrontés à des difficultés de recrutement, et le rapport sur la *Mission d'information commune sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail* présidée par le député Patrick Ollier.

que le salaire horaire effectif devient légèrement supérieur au SMIC. Le taux d'allègement est alors inférieur à 26 %. Le surcoût de l'heure supplémentaire pour l'entreprise, du fait de cette diminution du taux d'allègement en cas d'heures supplémentaires, est donc en fin de compte supérieur au taux de majoration légal de 10 ou de 25 % (à condition, bien sûr, que le salarié ouvre droit à un allègement).

Une solution pour que le surcoût de l'heure supplémentaire du travail rémunéré au SMIC pour l'entreprise soit toujours égal au taux légal de majoration (10 ou 25 %), indépendamment du salaire horaire, est de raisonner pour le calcul du taux d'allègement, non pas sur le salaire horaire effectif, mais sur le salaire horaire *avant* heures supplémentaires. Ce type d'allègement entraînerait un manque à gagner de l'ordre de 400 et 700 millions d'euros à comportements inchangés. Ce manque à gagner pour la Sécurité Sociale serait, selon toute vraisemblance, compensé par des transferts de l'État.

À première vue, ce type d'allègement présente l'intérêt de limiter une sur-taxation des heures supplémentaires qui n'a pas lieu d'être. Il soulève néanmoins des difficultés de mise en œuvre qui ne plaident pas en sa faveur, d'autant plus que son impact sur l'emploi et le volume d'heures travaillées est ambigu lorsque les bouclages budgétaires nécessaires à son financement sont pris en compte (voir plus haut 3.1.2). Un allègement de ce type inciterait les salariés et les entreprises à accroître les rémunérations mensuelles non pas en augmentant les salaires horaires, mais plutôt les heures supplémentaires de manière à bénéficier des allègements de charges. Etant donné la grande difficulté à contrôler les heures supplémentaires en cas d'accord entre le salarié et l'employeur pour déclarer des heures supplémentaires fictives, on ne peut exclure que ce type de difficulté pourrait entraîner, à terme, des pertes nettement plus importantes pour les finances publiques que celles calculées à comportements inchangés.

Par ailleurs, en termes de faisabilité, une telle mesure induirait une nouvelle source de complexité, puisqu'elle obligerait aussi les entreprises à isoler dans leurs déclarations aux URSSAF la rémunération des heures supplémentaires, ce qu'elles ne font pas aujourd'hui.

4.2.2. Exonération des heures supplémentaires des cotisations employeurs maladie

Une telle mesure consisterait à exonérer les heures supplémentaires de cotisation employeurs d'assurance maladie (actuellement de 12,8 points). Cette mesure part de l'idée selon laquelle les salariés ne sont pas plus malades quand ils font des heures supplémentaires. Son objectif est également de permettre un recours moins coûteux aux heures supplémentaires, et d'accroître par ce biais les rémunérations. Ce dispositif (qui, tel qu'il est chiffré ici, revient à un taux de cotisation implicite négatif pour les salariés dont les cotisations de Sécurité sociale sont inférieures à 12,8 points après allègements

Fillon) abaisserait le surcoût de l'heure supplémentaire à 3,5 % au niveau du SMIC pour un salarié rémunéré au SMIC et bénéficiant d'un taux de majoration de 10 %. Lorsque le taux de majoration de l'heure supplémentaire est de 25 %, le surcoût de l'heure supplémentaire serait de 24,8 % du fait de la dégressivité des allègements cotisations sociales entre 1 et 1,6 SMIC.

Ce dispositif est nettement plus coûteux que le précédent. Son coût est évalué entre 1 et 2 milliards d'euros à comportements inchangés⁽⁵¹⁾. Il présente les mêmes difficultés de mise en œuvre que le précédent, ce qui peut en rendre le coût très élevé pour les finances publiques. Il a des effets ambigus sur l'emploi et le revenu global. En outre, il n'a pas de justification économique claire, puisqu'il introduit une redistribution du revenu en faveur des salariés qui font des heures supplémentaires et aux dépens des autres agents qui financent l'allègement des charges. Si l'allègement des charges est financé sur les revenus du travail des heures « normales », il y a un transfert au détriment des salariés qui ne font pas d'heures supplémentaires. La justification d'un tel transfert n'est pas évidente en termes de redistribution. Il n'est pas non plus évident que ce type de transfert améliore le volume global de production, dans la mesure où il conduirait certains salariés à travailler plus longtemps, mais où il diminuerait aussi la participation au marché du travail du fait de l'accroissement des prélèvements obligatoires sur les heures de travail normales.

4.2.3. Exonération des heures supplémentaires de cotisations salariales et suppression de la majoration légale

Cette mesure revient pour le salarié à substituer une exonération de cotisations salariales à une majoration du salaire brut de 10 ou 25 % selon la taille de l'entreprise. Un inconvénient immédiat de cette exonération est qu'elle n'augmente pas la rémunération des heures supplémentaires dans toutes les entreprises, ni même pour toutes les heures supplémentaires. En effet, la rémunération nette d'une heure supplémentaire d'un travailleur rémunéré au SMIC augmenterait de 7 % dans les entreprises de moins de 20 salariés (dont le taux de majoration des heures supplémentaires est de 10 %) et diminuerait de 7 % dans les entreprises de plus de 20 salariés (dont le taux de majoration des heures supplémentaires est de 25 %) pour les heures supplémentaires effectuées jusqu'à la 39^e heure par semaine. Au-delà de cette durée, le taux de majoration, qui passe à 25 % dans les entreprises de moins de 20 salariés⁽⁵²⁾, implique que la substitution de l'exonération à la majoration des heures supplémentaires réduit la rémunération des heures supplémentaires. Cette réduction est amplifiée à partir de la 44^e heure dans toutes les entreprises, puisque la majoration des heures supplémentaires passe à 50 %.

(51) La fourchette large reflète les fortes incertitudes sur la répartition des heures supplémentaires par niveau de salaires et entre entreprises de plus et moins de 20 salariés.

(52) En l'absence d'accord collectif.

Ainsi, le croisement d'exonérations de cotisations salariales avec différents taux de majoration des heures supplémentaires aurait un impact très différent sur la rémunération effective de l'heure supplémentaire selon la taille de l'entreprise et le nombre d'heures supplémentaires effectuées. Nous avons donc là un bel exemple de l'inefficacité des sédiments de réglementations qui finissent par se neutraliser mutuellement. La seule certitude est que ce type d'allègement serait coûteux pour les finances publiques. Il induirait un manque à gagner de l'ordre de 3,5 milliards d'euros à comportements inchangés, avec des effets on ne peut plus incertains sur l'emploi et la production.

Ces quelques exemples illustrent bien le fait qu'une fiscalité spécifique sur les heures supplémentaires 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. De plus, à notre connaissance, ce type de dispositif n'a jamais été appliqué dans aucun pays. On ne dispose donc d'aucune connaissance empirique précise quant au sens et à l'ampleur de ses effets. Dans ces conditions, avant de consacrer plusieurs milliards d'euros à une détaxation générale des heures supplémentaires, il nous apparaît indispensable d'expérimenter cette réforme sur une échelle réduite. Une telle expérimentation pourrait se dérouler dans un ou plusieurs secteurs confrontés à des difficultés de recrutement, comme l'hôtellerie, la restauration ou le bâtiment par exemple. Si elle est réussie, la réforme sera facile à généraliser. Si les problèmes se révèlent trop nombreux, elle sera plus facile à modifier ou à abandonner.

4.3. Des pistes pour favoriser l'ouverture des commerces le dimanche

Rappelons qu'en vertu du principe de la liberté du commerce, l'ouverture des magasins le dimanche ne fait l'objet d'aucune restriction au plan législatif ou réglementaire. En revanche, le droit du travail, en posant les conditions du repos hebdomadaire, restreint assez largement l'ouverture des établissements, notamment commerciaux.

Bien que l'interdiction du travail du dimanche puisse être justifiée par un souci de coordination des emplois du temps, depuis l'année 2000 la directive européenne sur le temps de travail ne prévoit en fait aucune restriction au travail du dimanche. Elle impose simplement « une période minimale de vingt-quatre heures de repos en moyenne sans interruption suivant chaque période de sept jours », mais elle n'oblige pas que le dimanche soit inclus dans cette période minimale.

Sans aller jusqu'à supprimer le principe de l'interdiction du travail le dimanche, il peut être souhaitable d'adopter une réglementation souple dans le commerce de détail, dans la mesure où cette interdiction est clairement défavorable aux consommateurs qui désirent faire leurs achats et aux salariés qui seraient prêts à travailler ce jour-là. Dans ce contexte plusieurs ré-

formes de la législation française ont été avancées. En particulier, la Direction Générale des Collectivités Locales a proposé de porter de cinq à huit le nombre de dérogations dominicales annuelles pour les PME du commerce de détail.

L'examen des avantages et des inconvénients induits par une extension des autorisations de travailler le dimanche dans le commerce de détail montre que cette dernière présente des avantages et des inconvénients. Commençons par les avantages :

- les consommateurs bénéficient de l'extension des horaires d'ouverture ;
- plus grande équité dans la concurrence avec les magasins automatiques et le commerce électronique qui eux restent ouverts 24 heures sur 24 ;
- les études empiriques disponibles montrent que les expériences passées dans ce domaine ont induit des créations d'emploi, comprises entre 3 et 10 % de l'emploi du secteur ;
- les emplois créés profitent surtout aux jeunes, qui ont des difficultés d'insertion sur le marché du travail particulièrement importantes en France.

Du côté des inconvénients :

- la part de marché des petits commerçants diminue et leurs conditions de vie risquent de se dégrader ;
- certains salariés, contraints de travailler le dimanche, peuvent être confrontés à des problèmes de coordination d'emploi du temps avec leurs proches.

L'appréciation du poids respectif des avantages et inconvénients relève de la compétence du politique. Néanmoins, plusieurs pistes sont envisageables pour exploiter au mieux les avantages tout en limitant les inconvénients :

- une première piste, dans l'esprit du rapport de M. Léon Salto (2007), consiste à donner à chaque commerce un « droit de tirage » individuel pour l'ouverture du dimanche dans une limite maximum à préciser. Pour ne pas trop modifier la législation actuelle, le rapport Salto propose que cette limite soit de cinq dimanches. Chaque commerce pourrait choisir la date qui lui convient, à condition de déclarer les dates retenues à la préfecture, après consultation des partenaires sociaux, notamment au niveau des compensations salariales⁽⁵³⁾ ;
- une deuxième piste consiste à autoriser l'ouverture des commerces le dimanche mais en permettant aux salariés de refuser de travailler ce jour⁽⁵⁴⁾ (tel est le cas au Canada, dans les provinces du Manitoba, en Nouvelle-

(53) Le rapport Salto recommande aux branches et aux collectivités locales de s'efforcer d'optimiser le dispositif, en choisissant autant que possible les mêmes jours, en concertation avec les partenaires sociaux, de manière à privilégier chaque fois que possible le caractère collectif des ouvertures.

(54) C'est en substance, la piste choisie par la proposition de loi déposée par le député Pierre Lellouche en juillet 2006. Cette proposition prévoit aussi, outre un taux de majoration des heures supplémentaires de 100 % au maximum, une prise en charge total par l'État des

Écosse et en Ontario). On peut parallèlement envisager de subventionner les petits commerces. Une telle orientation permettrait de bénéficier des avantages liés à l'ouverture des commerces le dimanche tout en dédommageant les personnes qui en subissent les coûts ;

- une troisième piste, non exclusive de la précédente quant aux possibilités de refus de travailler le dimanche, consiste à *décentraliser complètement* l'octroi d'autorisation d'ouverture des commerces. À l'heure actuelle, c'est le maire (ou le préfet s'il s'agit de Paris) qui a le pouvoir d'accorder une autorisation d'ouverture des commerces de détail le dimanche et cela pour un *maximum* de cinq dimanches par an. Cette décision doit être prise, en principe, après avis des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés (article L. 221-19 du Code du travail). Mais le préfet, à la demande expresse des organisations professionnelles et des syndicats de salariés, a la possibilité de prendre un arrêté de fermeture le dimanche, pour toute ou partie de l'année, des établissements d'une branche particulière. Le maire n'y a alors plus de pouvoir de dérogation. Enfin, le préfet peut accorder, sur demande du conseil municipal, des dérogations temporaires et individuelles en faveur des commerces de détail de biens et services destinées à faciliter l'accueil du public dans les communes touristiques ou thermales et dans les zones touristiques de fréquentation exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente.

La législation actuelle donne donc finalement peu de poids aux autorités locales⁽⁵⁵⁾. Or les enquêtes que nous avons rappelées dans cette étude montrent toutes qu'il y a une forte diversité, en particulier géographique, dans les souhaits des populations en matière d'ouverture des commerces le dimanche. Une législation qui donnerait aux collectivités locales (comme c'est le cas aux Pays-Bas, dans certaines provinces du Canada et, plus récemment, pour les *länder* en Allemagne), 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. Cette disposition permettrait aussi de résoudre en grande partie la question du classement en communes ou zones touristiques dont l'arbitraire est souvent dénoncé.

cotisations sociales, patronales et salariales, dues au titre de la majoration prévue. Comme nous l'avons souligné tout au long de ce rapport, la prise en charge des cotisations sociales par l'État comporte de nombreux inconvénients et les majorations devraient être négociées au niveau des branches, des entreprises et des établissements.

(55) Pour limiter les pouvoirs des préfets, le rapport Salto (2007) propose aussi que les commerces ayant des dérogations de *plein droit*, ne puissent plus faire l'objet d'un arrêté de fermeture préfectoral.

Annexe I

Les lois et les différents types d'accords de réduction du temps de travail⁽¹⁾

Trois lois ont encadré la réduction du temps de travail jusqu'à 35 heures hebdomadaires, dans les établissements. Si les deux premières lois, la loi du 11 juin 1996, dite Robien et la loi du 13 janvier 1998, dite Aubry I, n'étaient qu'incitatives, la loi du 19 janvier 2000, dite Aubry II, réduit la durée légale du travail dans tous les établissements de plus de 20 salariés. Les conditions de réduction du temps de travail dans le cadre de ces deux dernières lois sont détaillées ci-dessous.

1. La Loi du 13 juin 1998, dite Aubry I

Comme la loi Robien, la loi Aubry I incite les établissements à réduire leur temps de travail en créant ou préservant des emplois en contrepartie d'aides importantes.

Pour obtenir les aides, l'entreprise doit effectivement réduire son temps de travail d'au moins 10 %, ce qui lui permet d'atteindre une durée collective hebdomadaire de 35 heures. La loi Aubry I contenait deux volets : un offensif et un défensif. Dans le cas du volet offensif, les entreprises s'engagent à créer des emplois, au moins 6 % (10 % dans le cadre de la loi Robien). Le volet défensif, dans le cas où la réduction du temps de travail permet d'éviter un plan social et des licenciements économiques, donne accès également à ces aides.

L'aide est attribuée pour chacun des employés auquel s'applique la réduction du temps de travail ainsi que pour ceux nouvellement embauchés. Elle consiste en des avantages, sous forme de réductions de cotisations sociales patronales, forfaitaires et dégressives pendant cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la réduction du temps de travail. L'aide est dégressive dans le temps pour inciter aux réductions du temps de travail rapides.

La sortie de ce système d'aides, dites incitatives, est assurée par la loi Aubry II.

(1) Cf. Crépon *et al.* (2004, encadré 1, p. 59).

2. La Loi du 19 janvier 2000, dite Aubry II

Pour les établissements de plus de 20 salariés, la seconde loi met en place de nouveaux allègements de cotisations patronales comprenant deux composantes qui s'ajoutent :

- une aide pérenne et forfaitaire pour les entreprises aux 35 heures de 4 000 francs par an et par salarié.
- des allègements de charges sur les bas et moyens salaires de 17 500 francs par an et par salarié au Smic, dégressifs pour des salaires plus élevés jusqu'à 1,8 fois le SMIC.

Ces aides, dites structurelles, s'appliquent aux entreprises ne bénéficiant pas d'autres aides à la réduction du temps de travail, si l'entreprise a signé un accord majoritaire⁽²⁾ fixant la durée du travail à 35 heures sur la semaine ou à 1 600 heures sur l'année⁽³⁾ et comportant un certain nombre de clauses (durée du travail, nombre d'embauches prévues ou d'emplois préservés). Par ailleurs, certaines entreprises sont non éligibles aux aides : c'est le cas des grandes entreprises publiques par exemple.

Les entreprises, bénéficiant déjà des aides incitatives, peuvent bénéficier des allègements de charges sur les bas et moyens salaires, puis de l'aide pérenne quand les aides incitatives cessent.

3. Les différentes catégories d'entreprises passées à 35 heures

On distingue fin 2000, six types d'entreprises, parmi les entreprises de plus de vingt salariés, dont cinq réunissent des entreprises passées à 35 heures :

- certaines entreprises sont restées à 39 heures malgré la réduction de la durée légale du travail et payent à leurs salariés des heures supplémentaires ;
- les entreprises Robien sont passées à 35 heures avant juillet 1998 dans le cadre d'une convention Robien ;
- les entreprises Aubry I aidées (volet offensif) : elles sont passées aux 35 heures entre juillet 1998 et janvier 2000. En plus d'allègements de char-

(2) Un accord est majoritaire s'il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales ayant recueilli, lors des dernières élections au comité d'entreprise ou des délégués du personnel, la majorité des voix ou s'il est approuvé par la majorité du personnel. Les entreprises de moins de 50 salariés peuvent appliquer par ailleurs un accord de branche étendu ou agréé.

(3) Ce passage à 35 heures était suffisant pour recevoir les aides sans conditions supplémentaires sur la réduction effective du temps de travail à 10 %. Des entreprises ont pu ainsi afficher une durée hebdomadaire de 35 heures sans baisser effectivement leur temps de travail de 10 %. Pour cela, elles ont redéfini leur temps de travail en excluant des pauses ou une sixième semaine de congés payés, auparavant comprises dans le calcul de leur durée du travail.

ges, elles bénéficient d'abord d'aides incitatives, puis des aides structurelles. Elles sont contraintes légalement à réduire effectivement leur temps de travail de 10 % et à augmenter l'emploi de 6 %, dans un délai d'au plus un an après la réduction du temps de travail ;

- les entreprises Aubry II précurseurs : elles sont passées aux 35 heures avant janvier 2000 mais n'ont pas demandé les aides incitatives. Elles ne sont pas, à ce titre, soumises aux obligations de créations d'emploi des entreprises Aubry I aidées, ni à une réduction effective de la durée du travail de 10 %. Elles bénéficient également des aides structurelles à partir de janvier 2000 ;

- les entreprises Aubry II : elles sont passées aux 35 heures après janvier 2000. Elles bénéficient d'aides structurelles et ne sont pas non plus soumises aux obligations légales de créations d'emploi et de réduction du temps de travail ;

- certaines entreprises réduisent leur temps de travail sans recevoir d'aides, soit parce qu'elles sont non éligibles aux aides, soit parce qu'elles ne le demandent pas.

Annexe II

La déclaration des heures supplémentaires dans les enquêtes ACEMO^(*)

Les enquêtes sur l'Activité et les conditions d'emploi de la main d'œuvre (ACEMO) de la DARES, menées auprès des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur marchand non agricole, fournissent un volume trimestriel et un volume annuel d'heures supplémentaires. Dans l'enquête annuelle, il est demandé en outre le nombre de salariés à temps complet ayant effectué des heures supplémentaires au moins une fois au cours de l'année. Cette enquête, dont les données sont disponibles pour les années 1998 à 2002, permet ainsi de calculer la part de salariés à temps complet ayant effectué des heures supplémentaires et la part de salariés à temps complet pour lesquels le contingent réglementaire d'heures supplémentaires a été atteint ou dépassé.

Il est cependant difficile d'évaluer le nombre d'heures supplémentaires à partir de ces enquêtes. Les entreprises les déclarent en effet de façon très différente. Pour certaines, il s'agit uniquement des heures supplémentaires donnant lieu à majoration salariale, payées au taux de 125 % par exemple, qui apparaissent dans les fichiers de gestion des paies. Les heures bonifiées par un repos compensateur (d'un quart d'heure par exemple) ne sont pas comptabilisées. Ceci tient au fait que seules les heures de travail ayant une incidence particulière sur la paie sont comptabilisées. En revanche, d'autres entreprises déclarent l'ensemble des heures supplémentaires effectuées quel que soit le mode de bonification : majoration salariale ou repos compensateur. Très peu déclarent les heures supplémentaires intégralement compensées sous forme de repos (une heure un quart de repos pour une heure supplémentaire travaillée), en particulier lorsqu'elles donnent lieu à des arrangements individuels et informels. Dans ce cas, les heures réalisées en plus à certains moments seront récupérées ultérieurement (arriver le lendemain matin plus tard, être libéré un vendredi après-midi...) et font partie de la souplesse nécessaire aux entreprises dans leur gestion de la durée du

(*) Cf. Ulrich et Zilberman (2006).

temps de travail mais ne sont pas considérées comme des « vraies » heures supplémentaires. Ces heures ne sont en outre pas connues au niveau central de l'entreprise où les enquêtes ACEMO sont généralement renseignées.

Par ailleurs, les heures supplémentaires structurelles, c'est-à-dire effectuées chaque semaine par la majorité des salariés à temps complet, ne sont souvent pas déclarées, même lorsqu'elles sont données lieu à majoration salariale ou à un repos compensateur, car elles sont intégrées dans l'horaire collectif. Ne sont considérées comme des heures supplémentaires que les heures effectuées en plus, pour faire face à un pic d'activité.

De ce fait, on sous-estime donc la pratique d'heures supplémentaires dans les entreprises n'ayant pas réduit la durée du travail à 35 heures ou l'ayant réduit partiellement. En effet, dans les entreprises restées à 39 heures, avec quatre heures supplémentaires effectuées régulièrement chaque semaine par l'ensemble des salariés, le volume d'heures supplémentaires déclaré devrait être très supérieur à celui des entreprises passées à 35 heures. Or, en moyenne, l'écart moyen entre les deux catégories d'entreprises ne le reflète pas. Ceci est lié au fait que les heures travaillées entre les 36 et 39^e heures dans les entreprises qui n'ont pas encore réduit la durée du travail ne sont pas toujours déclarées dans l'enquête. C'est encore plus net lorsqu'elles sont compensées non sous forme de majoration salariale, mais sous forme de repos compensateur, ce que prévoyait la loi Aubry du 19 janvier 2000 par défaut en l'absence d'accord d'entreprise ou de branche.

Références bibliographiques

- Alesina A., E. Glaeser et B. Sacerdote (2005) : « Work and Leisure in the US and Europe: Why so Different? », *Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper*, n° 2068.
- Artus P. (2004) : « Productivité et croissance : politiques et stratégie sectorielle » in *Productivité et croissance*, Rapport du CAE, n° 48, La Documentation française.
- Askenazy P. (2000) : « 35 heures : contrainte et laissez-faire », *Document de Travail du CEPREMAP*, n° 2002.
- Autume, d', A. (2000) : *Réorganisation du travail et réduction de la durée du travail : une perspective macroéconomique*, Miméo, EUREQua, Université Paris 1.
- Autume, d', A. et P. Cahuc (1997) : « Réduction de la durée du travail et emploi : une synthèse » in *La réduction du temps de travail, une solution pour l'emploi ?*, Cahuc et Granier (eds), Chapitre 3, Economica, Paris.
- Bairoch P. (1992) : *Le Tiers-monde dans l'impasse*, Gallimard, Collec. 'Folio-actuel'.
- Blanchard O. (2004) : « The Economic Future of Europe », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 4, pp. 3-26.
- Bossard A. et F. Postel-Vinay (1997) : « La réduction de la durée du travail dans une maquette de modèle macroéconomique » in *La réduction du temps de travail, une solution pour l'emploi ?*, Cahuc et Granier (eds), Chapitre 2, Economica, Paris.
- Bourdieu P. (1979) : *La distinction. Critique sociale du jugement* Paris, Éditions de Minuit.
- Bourles R. et G. Cette (2005) : « Comparison of Structural Productivity Levels in the Major Industrialised Countries », *OECD Economic Studies*, n° 41, pp. 75-107.
- Bowles S. et Y. Parks (2005) : « Emulation, Inequality and Work Hours: Was Thorsten Veblen Right? », *Economic Journal*, vol. 115, pp. F397-412.
- Bruyère M., O. Chagny, V. Ulrich et S. Zilberman (2006) : « Comparaisons internationales de la durée du travail pour sept pays en 2004 : la place de la France », *Données Sociales-La Société Française*, INSEE, pp. 13-20.

- Bunel M. (2004) : « Aides incitatives et déterminants des embauches des établissements passés aux 35 heures », *Économie et Statistique*, n° 376-377, pp. 91-115.
- Bunel M. et S. Jugnot (2003) : « 35 heures : évaluation de l'effet emploi », *Revue Économique*, vol. 54, n° 3, pp. 595-606.
- Burda M. et P. Weil (2005) : « Blue Laws », *Working Paper ECARES* (European Center for Advanced Research in Economics and Statistics), Université Libre de Bruxelles.
- Cahuc P. (2001) : « Les expériences françaises de réduction du temps de travail : moins d'emplois et plus d'inégalités », *Revue Française d'Économie*, vol. 15, n° 3, pp. 141-166.
- Cahuc P. (2003) : « Baisser les charges sociales : jusqu'où et comment ? », *Revue Française d'Économie*, vol. 17, pp. 3-54.
- Cahuc P. et P. Granier (eds) (1997) : *La réduction du temps de travail. Une solution pour l'emploi ?*, Economica, Paris.
- Cahuc P. et F. Postel-Vinay (2005) : « Social Status and the Overworked Consumer », *Annales d'Économie et de Statistique*, n° 78, pp. 143-61.
- Cahuc P. et A. Zylberberg (2004) : *Labor Economics*, MIT Press.
- Cahuc P. et A. Zylberberg (2006) : « Reduction of Working Time and Employment » in *Labor Market Effects of Worksharing Arrangements in Europe*, Burda, Hamermesh, Kramarz et Weil (eds), Oxford University Press.
- Calmfors L. et M. Hoel (1988) : « Work Sharing and Overtime », *Scandinavian Journal of Economics*, n° 90, pp. 45-62.
- Cette G. (1994) : « Emploi : le bon usage de la réduction du temps de travail », *La Recherche*, n° 268, septembre, pp. 356-362.
- Cette G. (2004) : « Productivité et croissance : diagnostic macroéconomique et lecture historique » in *Productivité et croissance*, Rapport du CAE, n° 48, La Documentation française.
- Confais É., G. Cornilleau, A. Gubian et C. Mathieu (1993) : « Croissance française à l'horizon 2000 : haut niveau de chômage ou réduction de la durée du travail ? », *Observations et Diagnostics Économiques*, n° 44, pp. 109-154.
- Corbin A. (1995) : *L'avènement des loisirs*, Aubier, Paris.
- Corneo G. et O. Jeanne (1997) : « Conspicuous Consumption, Snobbism and Conformism », *Journal of Public Economics*, vol. 56, pp. 55-71.
- Costa D. (2000) : « Hours of Work and the Fair Labor Standards Act: A Study of Retail and Wholesale Trade, 1938-1950 », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 53, n° 4, pp. 648-64.

- Coutrot T. et A. Gubian (1999) : « La réduction de la durée du travail au milieu du gué », *Revue Économique*, vol. 43, n° 1.
- Crépon B. et R. Deplatz (2001) : « Une nouvelle évaluation des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, vol. 348, n° 8, pp. 3-24.
- Crépon B. et F. Kramarz (2002) : « Employed 40 hours or Not-Employed 39: Lessons from the 1982 Workweek Reduction in France », *Journal of Political Economy*, vol. 110, n° 6, pp. 1355-1389.
- Crépon B. et F. Kramarz (2006) : « The Two French Work-Sharing Experiments: Employment and Productivity Effects » in *Labor Market Effects of Worksharing Arrangements in Europe*, Burda, Hamermesh, Kramarz et Weil (eds), Oxford University Press.
- Crépon B., M. Leclair et S. Roux (2004) : « RTT, productivité et emploi : nouvelles estimations sur données d'entreprises », *Économie et Statistique*, n° 376-377, pp. 55-89.
- De Coninck R. (2004) : *A Regression Discontinuity Analysis of the 35-hour Workweek in France*, Mimeo, Department of Economics, Université de Chicago.
- Dijkgraaf E. et R. Gradus (2004) : « Explaining Sunday Shop Policies », *OCFEB Research Memorandum*, n° 0402, Erasmus University Rotterdam.
- Estevao M. et P. Sa (2006) : « Are the French Happy with the 35-Hour Workweek? », *IZA Discussion Paper*, n° 2459.
- Fiole M., V. Passeron et M. Roger (2000) : « Premières évaluations quantitatives des réductions collectives du temps de travail », *Document d'Études de la DARES*, n° 35.
- Franco A. et K. Winqvist (2002) : « Les femmes et les hommes travaillant le week-end et leur situation familiale », *Eurostat, Statistiques en Bref 'Population et conditions sociales'*, n° 14/2002.
- Gershuny J. (1991) : « Allons nous manquer de temps ? » *Futuribles*, n° 156, pp. 3-18.
- Godet M. (2007) : *Le courage du bon sens. Pour construire l'avenir autrement*, Odile Jacob.
- Gubian A., S. Jugnot, F. Lerais et V. Passeron (2004) : « Les effets de la RTT sur l'emploi : des simulations *ex ante* aux évaluations *ex post* », *Économie et Statistique*, n° 376-377, pp. 25-54.
- Halberg D. (2003) : « Synchronous Leisure, Jointness and Household Labor Supply », *Labour Economics*, n° 10, pp. 185-203.
- Hamermesh D. (1993) : *Labor Demand*, Princeton University Press.
- Hamermesh D. (2002) : « Timing, Togetherness and Time Windfalls », *Journal of Population Economics*, n° 15, pp. 601-623.

- Hamermesh D. et S. Trejo (2000) : « The Demand for Hours of Labor: Direct Evidence from California », *Review of Economics and Statistics*, vol. 82, n° 1, pp. 38-47.
- Hunt J. (1999) : « Has Work-Sharing Worked in Germany? », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n° 1, pp. 117-148.
- Jacobson J.P. et P. Kooreman (2005) : « Timing Constraints and the Allocation of Time: The Effect of Changing Shopping Hours Regulations in the Netherlands », *European Economic Review*, vol. 49, pp. 9-27.
- Jenkins S.P. et L. Osberg (2003) : « Nobody to Play With? The Implication of Leisure coordination », *IZA Discussion Paper*, n° 850.
- Johnson J.H. (2003) : « The Impact of Federal Overtime Legislation on Public Sector Markets », *Journal of Labor Economics*, vol. 21, pp. 43-69.
- Layard R. (2005) : *Happiness, Lessons from a New Science*, The Penguin Press.
- Legoff J. (1977) : *Pour un autre moyen âge. Temps, travail et culture en Occident*, Gallimard.
- Manning A. (2003) : *Monopsony in Motion, Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton University Press.
- Marimon R. et F. Zilibotti (2000) : « Employment and Distributional Effects of Restricting Working Time », *European Economic Review*, vol. 44, pp. 1291-1326.
- Merton R.K. (1949) : *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, New York.
- Neumark D. et A. Postlewait (1998) : « Relative Income Concerns and the Rise in Married Women's Employment », *Journal of Public Economics*, n° 70, pp. 157-183.
- Pissarides C. (2000) : *Equilibrium Unemployment Theory*, 2^e édition, MIT Press, Cambridge MA.
- Putnam R. (2000) : *Bowling Alone: The Collapse and Renewal of American Community*, Simon & Schuster, New York.
- Rocheteau G. (2002) : « Working Time Regulation in a Search Economy with Worker Moral Hazard », *Journal of Public Economics*, vol. 84, pp. 387-425.
- Rosen S. (1968) : « Short Run Employment Variation on Class-1 Railroads in the US, 1947-63 », *Econometrica*, vol. 36, pp. 511-529.
- Salto L. (2007) : *Consommation, commerce et mutation de la société*, Projet d'avis présenté au nom de la section des Activités productives, de la recherche et de la technologie, Conseil économique et social, 15 février.
- Schank T. (2006) : « Working Time Developments in Germany » in *Labor Market Effects of Worksharing Arrangements in Europe*, Burda, Hamermesh, Kramarz et Weil (eds), Oxford University Press.

- Schor J. (1992) : *Overworked American: The Unexpected Decline of Leisure*, Basic Books, New York.
- Schor J. (1998) : *The Overspent American*, Basic Books, New York.
- Skuterud M. (2005) : « The Impact of Sundry Shopping on Employment and Hours of Work in the Retail Industry: Evidence from Canada », *European Economic Review*, vol. 49, n° 8, pp. 1953-78.
- Skuterud M. (2007) : « Identifying the Potential of Work-Sharing as a Job-Creation Strategy », *Journal of Labor Economics*, vol. 25, n° 2.
- Sue R. (1994) : *Temps et ordre social*, PUF, Collect. 'Le sociologue'.
- Tanguay G.A., L. Vallée et P. Lanoie (1995) : « Shopping Hours and Price Levels in the Retailing Industry: A Theoretical and Empirical Analysis », *Economic Inquiry*, n° 33, pp. 516-24.
- Trejo S. (2003) : « Does the Statutory Overtime Premium Discourage Long Workweeks? », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 56, n° 3, pp. 530-551.
- Ulrich V. et S. Zilberman (2006) : L'évolution du recours aux heures supplémentaires de 2000 à 2005, *Note DARES*, département Relations professionnelles et temps de travail.
- Veblen T. (1899) : *Théorie de la classe de loisir*, Gallimard, Collect. 'Tel', (rééd. 1970).
- Virville, de, M. (2004) : *Pour un code du travail plus efficace*, Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, La Documentation française.
- Weiss Y. (1996) : « Synchronization of Work Schedules », *International Economic Review*, n° 37, pp. 157-179.

Commentaire

Gilbert Cette

*Directeur des Analyses macroéconomiques et des Prévisions
à la Banque de France, Professeur d'économie associé
à l'Université de la Méditerranée (CEDERS)*

Le rapport de Patrick Artus, Pierre Cahuc et André Zylberberg (ACZ par la suite) porte sur trois aspects concernant la réglementation de la durée du travail : les changements introduits en France sur les dernières décennies, en particulier les réductions de la durée légale du travail mises en œuvre en France en 1982 ou en 2000 ; les propositions de réduction du coût et de la fiscalité sur les heures supplémentaires ; les propositions d'assouplissement de la réglementation concernant l'ouverture des commerces le dimanche. Le commentaire qui suit concerne essentiellement le premier aspect et aborde successivement cinq dimensions du rapport : la réduction du temps de travail et le bien-être ; les effets de la réduction du temps de travail sur l'emploi et le chômage ; le cas particulier des 35 heures en France ; la nécessaire adaptation du droit de la durée du travail en France et les deux questions spécifiques de l'exonération des heures supplémentaires et de l'ouverture des commerces le dimanche.

1. Réduction du temps de travail et bien-être

ACZ nous rappellent à juste titre qu'une RTT correspond à une perte de PIB potentiel et qu'une partie de l'écart entre la France et les États-Unis, en termes de PIB par habitant, s'explique par une durée du travail plus faible. Ce rappel est utile. Mais il est également utile de rappeler que, pour de nombreux employés, une réelle désutilité est associée au travail. Cela explique bien entendu que, sur la longue période, les gains de productivité se

soient, dans tous les pays industrialisés, répartis entre augmentation du revenu et réduction de la durée du travail, cette dernière ayant été diminuée d'un facteur 2 environ sur les 150 dernières années (cf. tableau).

Durée annuelle moyenne du travail par employé

En heures

	1870	1913	1950	1975	1990	2005
Quelques pays de l'OCDE						
• Allemagne de l'Ouest	2 920	2 648	2 372	1 797	1 566	
• Allemagne réunifiée					1 541	1 443
• Australie	3 240	2 849	2 023	1 829	1 806	1 758
• Autriche	3 124	2 746	2 100	1 847	1 683	1 497
• Belgique	3 117	2 743	2 404	1 813	1 699	1 598
• Canada	3 177	2 795	2 111	1 845	1 830	1 782
• Danemark	2 666	2 317	2 071	1 793	1 492	1 497
• Espagne			2 052	2 115	1 824	1 798
• États-Unis	3 196	2 800	2 008	1 878	1 840	1 819
• France	3 238	2 855	2 127	1 882	1 676	1 512
• Irlande			2 437	2 061	1 922	1 649
• Italie	2 795	2 455	1 928	1 746	1 674	1 603
• Japon	2 667	2 326	1 958	1 958	1 956	1 749
• Norvège	2 850	2 517	2 040	1 671	1 432	1 362
• Pays-Bas	2 895	2 545	2 156	1 631	1 414	1 355
• Portugal			2 344	2 000	1 882	1 718
• Royaume-Uni	3 220	2 826	2 112	1 836	1 698	1 621
• Suède	3 024	2 655	1 998	1 584	1 546	1 575
Zones européennes						
• Zone euro 12				1 860	1 654	1 568
• UE-15				1 847	1 656	1 576
• UE-25					1 706	1 633

Sources : Sur les années 1950-2005, calculs à partir des données du Groningen Growth and Development Centre de l'Université de Groningen (<http://www.ggdg.net>) ; les années antérieures sont rétropolées à partir de Maddison (2001) et (2003) Pour la France, les données ont été actualisées.

ACZ nous rappellent qu'une partie de l'écart de PIB par habitant entre la France et les États-Unis s'explique par une durée du travail plus courte⁽¹⁾. Cette situation est partagée par la plupart des pays les plus avancés d'Eu-

(1) ACZ pointent qu'en France la durée du travail moyenne est inférieure d'environ 15 % au niveau observé aux États-Unis pour ajouter que « si les salariés français travaillaient aussi longtemps que leurs collègues nord-américains, la moitié de l'écart de revenu par habitant avec les États-Unis qui est de l'ordre de 30 %, pourrait être comblée ». Il est bien entendu regrettable de procéder à des règles de trois de ce simplisme, les mécanismes économiques en jeu étant plus complexes et alors que le recours à la règle de trois est à juste titre plusieurs fois critiqué pour le chiffrage des effets sur l'emploi d'une RTT...

rope continentale. Une forte littérature est consacrée à l'analyse de la responsabilité respective, sur cet écart et sur celui du taux d'emploi, des taxes et réglementations ou des préférences collectives. Certains travaux y voient ainsi le résultat d'une taxation dissuasive des revenus associés à l'offre de travail marginale⁽²⁾ et d'autres celui des préférences collectives, en particulier concernant la durée du travail⁽³⁾. Les enquêtes d'opinion, dont celles évoquées par ACZ, suggèrent en France une influence prépondérante des préférences collectives : « Les sondages indiquent donc assez nettement que, dans leur majorité, les Français ne désirent pas travailler plus » souligne AZT pour ajouter très justement : « ... mais il y a une forte minorité (40 % en décembre 2006) qui est prête à sacrifier de son temps libre pour gagner plus d'argent »⁽⁴⁾. Il aurait été utile de signaler qu'au sein de cette minorité, les salariés à temps partiel sont sans doute surreprésentés par rapport à leur proportion dans la population salariée. Mais cela n'enlève en rien le constat d'une forte minorité de personnes, parmi les salariés à temps plein, qui voudraient travailler plus pour gagner plus. Il est alors légitime de s'interroger sur les changements réglementaires en France qui permettraient, dans le respect des réglementations européennes, de satisfaire davantage les attentes des individus. Cependant, il est utile également de conserver à l'esprit qu'une dimension première d'une plus grande mobilisation de la population en âge de travailler est en France l'augmentation du taux d'emploi, ce dernier étant faible comparé à celui des autres pays industrialisés (cf. graphique 1), en particulier concernant les jeunes et les seniors, et en partie du fait de dispositions réglementaires aboutissant à une taxation dissuasive de certains segments de l'offre de travail⁽⁵⁾.

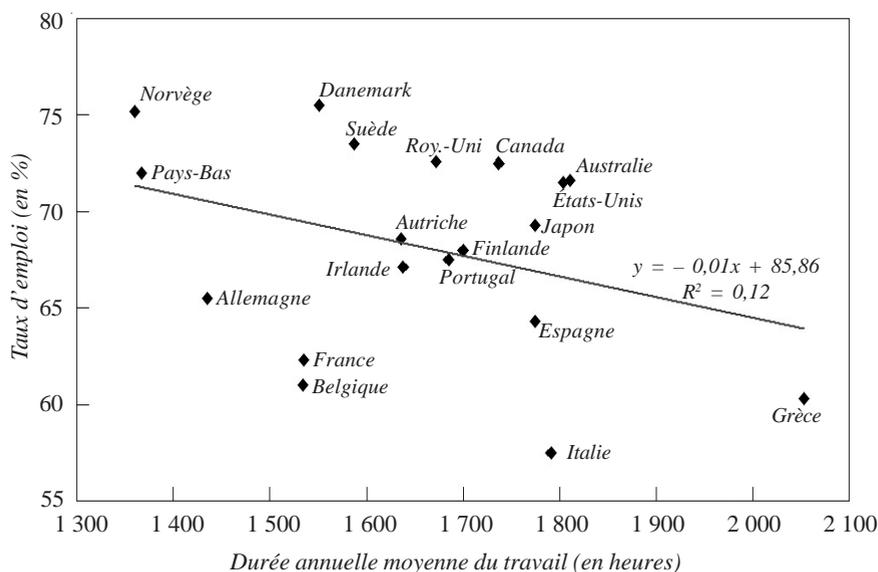
(2) « *The important observation is that the low labor supplies in Germany, France and Italy are due to high tax rate* », Prescott (2004, p. 7).

(3) « *In summary, a large part of the decrease in hours per capita over the last 30 years in Europe reflects a decrease in hours worked per full-time workers, a choice that is likely to be made voluntarily by workers. The remaining issue is how much of this change comes from preferences and increasing income and how much comes from increasing tax distortions. I read evidence as suggesting an effect of taxes, but with the larger role left for preferences.* », Blanchard (2004, p. 9).

(4) Signalons que de tels sondages doivent être considérés avec les précautions d'usage. Outre leur incertitudes intrinsèques et l'influence sur les réponses de la formulation des questions posées, leurs enseignements peuvent différer selon qu'ils portent sur la population de plus de 15 ans, ou en âge de travailler, ou active, ou en emploi, ou encore en emploi à temps plein...

(5) Cf. sur ce point Aghion, Cette, Cohen et Pisani (2007) : « Les leviers de la croissance française », Rapport du CAE, à paraître.

1. Durée annuelle du travail et taux d'emploi en 2005



Source : Calculs à partir des données du *Groningen Growth and Development Centre* de l'Université de Groningen (<http://www.ggdc.net>).

2. Réduction du temps de travail, emploi et chômage

Les modélisations théoriques des effets sur l'emploi et le chômage d'une réduction du temps de travail ont donné lieu à une abondante littérature et à de nombreuses synthèses. En conséquence, l'apport du rapport de ACZ est réduit en ce domaine. Pour résumer⁽⁶⁾, à long terme, cet effet dépend de l'impact de la RTT sur le NAIRU et donc sur les coûts de production. Cet impact dépend des gains de productivité induits, des réorganisations et de la compensation salariale associés à la RTT... L'effet peut être favorable ou défavorable, mais historiquement, sur la très longue période, il paraît négligeable si l'on met en regard, dans tous les grands pays industrialisés, l'apparente stabilité du taux de chômage de long terme avec la forte baisse tendancielle de la durée du travail. À court-moyen terme, la RTT peut aider à résorber la composante keynésienne du chômage, et d'autant plus que les coûts de production n'augmentent pas. Cet effet favorable est transitoire.

(6) Cf., par exemple, la revue de littérature et la modélisation proposée par Cette (1998).

Comme il est rappelé par ACZ, l'impact d'une RTT sur les coûts de production, qui joue un rôle déterminant concernant les effets de cette RTT sur l'emploi, dépend de multiples facteurs (gains de productivité induits, réorganisations, compensation salariale, recyclage des effets sur les finances publiques...) dont l'endogénéisation théorique paraît difficile, car ils dépendent eux-mêmes de façon complexe de multiples aspects (type de RTT, réglementaire ou négociée, salaire minimum, préférences et force syndicales...). En conséquence, ces aspects sont généralement introduits de façon exogène dans les modélisations, sous forme d'hypothèses dont la pertinence économique et sociale est discutée de façon spécifique.

Les modélisations empiriques des effets d'une RTT aboutissent, comme il est signalé par ACZ, à des enseignements en tous points cohérents avec les modélisations théoriques. Quel que soit l'outil de modélisation retenu, les effets obtenus dépendront des hypothèses exogènes précédemment évoquées. Cela avait d'ailleurs été longuement souligné dans l'important travail de synthèse des évaluations effets d'une RTT réalisées à partir de modélisations macroéconomiques proposé dans le rapport DARES-BdF-OFCE (1998) qui montre toutes les conditions qui doivent être réunies pour qu'une RTT aboutisse à des créations d'emploi. Il y est souligné que ces conditions (qui se rapportent aux effets de la RTT sur les coûts de production) sont exigeantes, que si elles ne sont pas remplies la RTT peut même aboutir à des destructions d'emplois, et que les éventuelles créations d'emploi sont dans tous les cas transitoires.

Les politiques de RTT en France sur les dernières décennies se sont fortement traduites par une réduction de la durée légale du travail, qui a elle-même entraîné une baisse de la durée effective. Cette forte attraction de la durée légale sur la durée effective peut interroger. Elle est d'ailleurs contradictoire avec les enseignements de certains modèles théoriques, comme par exemple celui rappelé par ACZ montrant qu'une baisse de la durée légale du travail aboutit à un allongement de la durée travaillée et une baisse de l'emploi des salariés au SMIC faisant déjà des heures supplémentaires avant la RTT (du fait du renchérissement du prix relatif du travailleur par rapport à l'heure marginale travaillée). On retrouve sans doute ici l'effet de préférences collectives, difficiles à connaître.

L'analyse proposée par ACZ des expériences étrangères sur des RTT spécifiques aurait gagné en pertinence si, compte tenu des considérations qui précèdent, elle avait davantage rapproché les effets sur l'emploi de l'impact de la RTT sur les coûts de production, comme y incite l'analyse théorique. En l'état, elle est peu informative et n'aide pas considérablement l'analyse. Par exemple, l'exemple allemand évoqué au travers des travaux de Hunt (1999) montre que la RTT en cause, qui n'a pas été créatrice d'emplois, s'est réalisée à compensation salariale intégrale et donc avec une augmentation du salaire horaire, ce qui y a été déterminant (*cf.* tableau 3 du rapport ACZ). Ces exemples d'expériences nationales ou régionales auraient pu être renforcés par d'autres cas (par exemple les Pays-Bas dans les

décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix) et peut-être même par quelques d'expériences importantes de firmes individuelles (à cet égard, cf. Cette, 2000a). Celui, non anecdotique, de VolksWagen en Allemagne qui, en 1993, face à d'extrêmes difficultés financières, s'est efforcé de relancer sa dynamique et d'éviter des licenciements (30 000 sur 130 000 salariés) par la mise en œuvre négociée d'une réduction du temps de travail hebdomadaire moyen de 35 à 29 heures pour redevenir dans ces conditions une entreprise florissante les années suivantes pourrait à ce titre être mentionné.

3. Les 35 heures en France

L'expérience française des 35 heures est principalement abordée par ACZ à partir de l'étude réalisée sur données individuelles de Crépon et Kramarz (2006)⁽⁷⁾. À partir de ce matériau cependant partiel⁽⁸⁾, ACZ remarquent que le rapport entre le coût du travail et la productivité globale des facteurs s'est davantage abaissé pour les entreprises passées à 35 heures que pour les autres et que l'emploi y a davantage progressé. Mais ils pondèrent ce résultat très favorable des 35 heures par le constat que le coût du travail a également été abaissé par les allègements de charges sociales qui ont été associés aux 35 heures. Cette remarque n'est qu'en partie juste : une part de ces allègements, celle financée par les créations d'emploi, est légitime. Mais il est probable que les allègements ont dépassé cette part autofinancée et que, dans ce contexte, les créations d'emplois observées par Crépon et Kramarz (2006) ne soient pas totalement attribuables au passage aux 35 heures.

Pour autant, rien ne justifie à ce stade l'affirmation sans démonstration de ACZ : « 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 temps de travail qui ont permis aux lois Aubry de créer des emplois. En tant que telle, la baisse de la durée légale du travail de 39 à 35 heures a eu, au mieux, un impact très marginal ». Cette affirmation paraît inappropriée pour au moins trois raisons :

- les gains de productivité horaire associés aux 35 heures ne peuvent en être dissociés, puisqu'ils sont liés à la RTT et d'ailleurs souvent négociés en même temps que les accords 35 heures. Ils participent du point d'équilibre trouvé dans chaque entreprise par les partenaires sociaux et contribuent naturellement au financement de la RTT ;
- comme le signalent ACZ, les accords de RTT « Aubry » et « Aubry 2 » se sont généralement accompagnés de clauses de modération salariale, qui

(7) À notre connaissance, cette étude n'est pas encore diffusée. Les développements qui suivent sur cette étude s'appuient donc uniquement sur ce que ACZ en donnent à connaître.

(8) On peut regretter que l'analyse de Gubian, Jugnot, Lerais et Passeron (2004) qui aboutit à un chiffre d'environ 350 000 emplois créés n'ait pas été également mobilisée.

ont également contribué au financement de la RTT. L'affirmation de ACZ suppose que les baisses relatives de coût du travail des entreprises passées aux 35 heures sont entièrement attribuables aux seuls allègements de charges, ce qui est pour le moins contradictoire ;

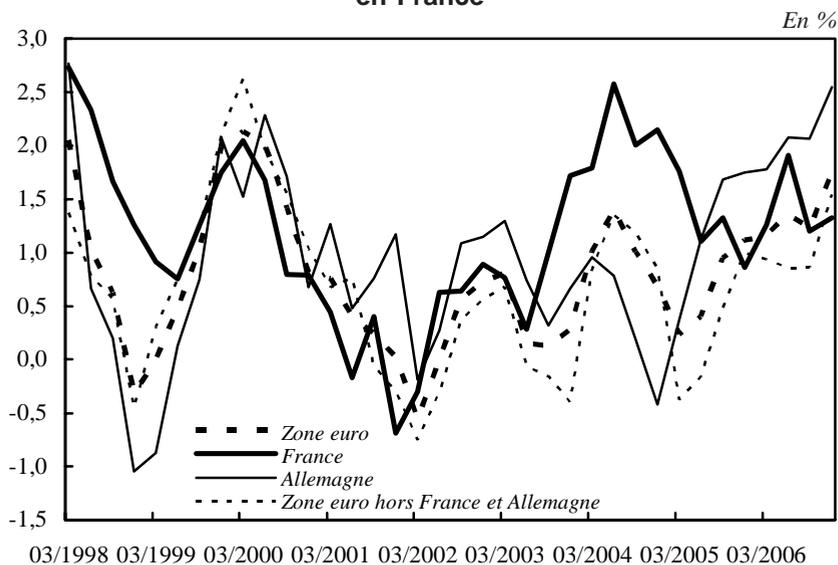
- revenons aux chiffres de Crépon et Kramarz (2006) fournis dans le tableau 5 du rapport ACZ. Si l'affirmation précédemment citée de ACZ était avérée, cela signifierait que l'élasticité de l'emploi au coût du travail serait de $-8,1$ dans le cas des entreprises « Aubry 1 » et même de $-8,7$ dans celui des entreprises « Aubry 2 »⁽⁹⁾. Rappelons que, même au SMIC, la littérature économique s'accorde sur des élasticités qui (en valeur absolue) ne dépassent pas 2. Si l'on retient ce chiffre maximum de -2 , cela signifie que l'évolution favorable de l'emploi dans les entreprises passées aux 35 heures serait pour moins d'un quart lié aux allègements de charges et pour plus de trois quarts à la RTT en elle-même... Aucune étude disponible ne distingue avec précision les effets spécifiques des allègements de charges et du passage aux 35 heures. La généralisation des allègements de charges opérée en 2003 (et l'absence totale, depuis, de tout conditionnement lié à la durée du travail) pourrait désormais permettre d'approfondir la question en comparant les trajectoires toutes choses égales par ailleurs des entreprises passées à 35 heures et des autres, sans que les allègements de charges brouillent l'analyse.

L'affirmation citée de ACZ paraît donc aussi biaisée que celle, opposée, qui consisterait à attribuer toutes les créations d'emploi des entreprises passées aux 35 heures à la RTT elle-même. Une telle affirmation ne contribue pas à la nécessaire sérénité de l'analyse économique des effets des 35 heures.

On peut s'étonner qu'avec le recul actuel les auteurs ne se soient pas penchés sur quelques données macroéconomiques issues de la comptabilité nationale qui nous éclairent sur les évolutions économiques durant la période des 35 heures. Il est proposé ici un rapide commentaire des évolutions de quelques grandeurs sur cette période en France et dans notre environnement économique le plus immédiat : la zone euro (à 12 pays). On constate effectivement, relativement à la zone euro, un ralentissement de la productivité par employé sur la période s'étendant de mars 1999 à mars 2002 (graphique 2). C'est là très probablement un effet (recherché !) des 35 heures. Sur la même période, la durée d'utilisation des équipements s'est nettement allongée dans l'industrie, ce qui témoigne des importantes réorganisations associées au passage aux 35 heures (graphique 3). Toujours sur la même période, le coût salarial unitaire a évolué en France comme dans l'ensemble

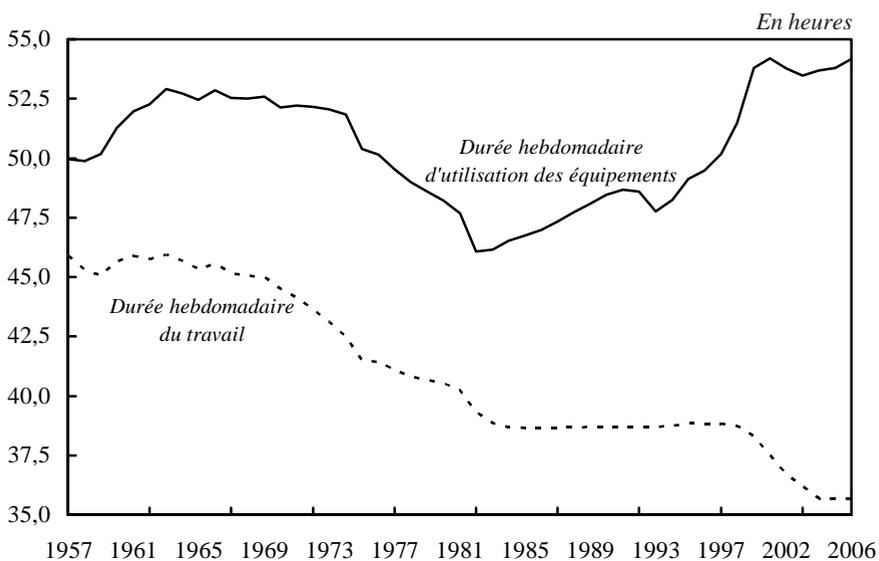
(9) Le tableau 5 indique que, par rapport aux entreprises identiques restées à 39 heures, dans les entreprises « Aubry 1 » [respectivement « Aubry 2 »], l'évolution de l'emploi aurait été de 10,5 % [5,2 %] plus favorable et celle du coût du travail par tête et de la productivité par tête aurait été plus faible de respectivement 6,6 % [2,3 %] et 5,3 % [1,7 %]. En conséquence, supposer comme le font ACZ, que seule la modification du coût salarial unitaire est à l'origine des effets emplois revient à valider une élasticité coût de l'emploi de $-8,1$ ($10,5 / (-6,6 + 5,3)$) [$8,7$ ($5,2 / (-2,3 + 1,7)$)]. Pour les entreprises « autres », c'est-à-dire ayant pratiqué une RTT ni Aubry 1 ni Aubry 2, l'élasticité coût de l'emploi serait même... infinie.

2. Glissement sur quatre trimestres du PIB par personne en emploi, en France



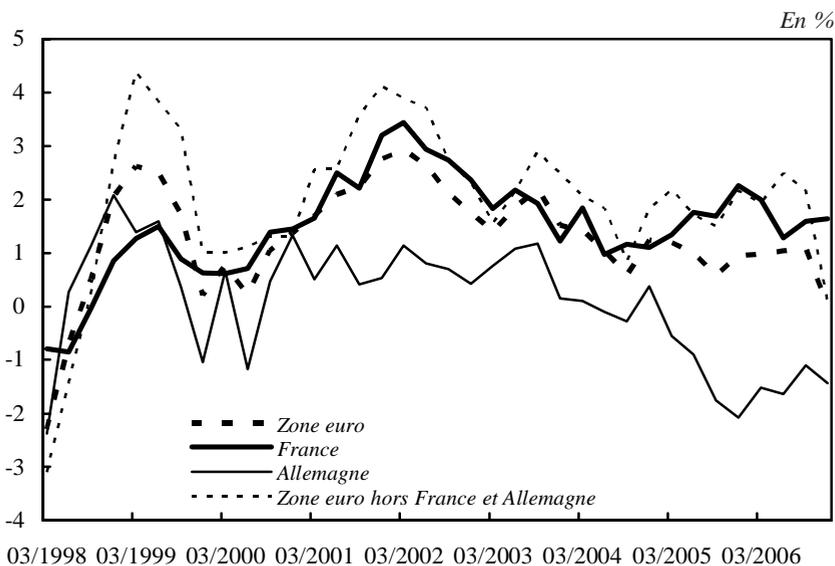
Sources : INSEE, Eurostat et calculs BdF.

3. Durée hebdomadaire du travail et durée d'utilisation hebdomadaire des équipements dans l'industrie française



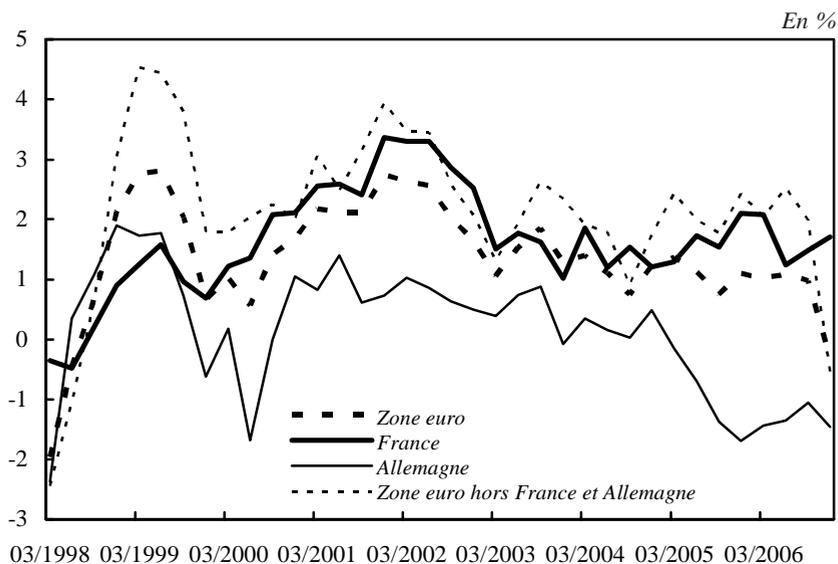
Source : À partir de l'enquête annuelle réalisée par la Banque de France. Dernière publication : *Bulletin mensuel de la Banque de France*, n° 158, février 2007.

4. Glissement sur quatre trimestres du coût salarial unitaire



Sources : INSEE, Eurostat et calculs BdF.

5. Glissement sur quatre trimestres du coût salarial unitaire, hors cotisations sociales employeurs



Sources : INSEE, Eurostat et calculs BdF.

de la zone euro, soit, compte tenu de la dynamique salariale très particulière en Allemagne depuis la seconde moitié de la décennie quatre-vingt-dix, plus lentement que dans la zone euro moins l'Allemagne et la France (graphique 4). Mais cette évolution favorable du coût salarial unitaire est en partie liée aux allègements de charges. On constate cependant que l'évolution du coût salarial unitaire calculé hors cotisations sociales employeurs et donc non impacté par les allègements de charges, a été identique en France sur la période à celle observée sur la zone euro hors Allemagne et France (graphique 5). Ces observations rapides suggèrent de ne pas exclure que le passage aux 35 heures s'est globalement déroulé sans alourdissement significatif des coûts de production des entreprises, et qu'il a pu être financé par les réorganisations associées à la RTT, les gains de productivité induits⁽¹⁰⁾ et une certaine modération salariale. Autrement dit, les données macroéconomiques disponibles amènent à ne pas exclure que les conditions d'une RTT (transitoirement) créatrice d'emplois ont été réunies dans le contexte du passage aux 35 heures.

Certains autres aspects bénéfiques des 35 heures, sont totalement ignorés par ACZ. Citons en trois :

- la dynamisation de la négociation collective, sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale ;
- la création des forfaits jours, pour les cadres, qui concernent maintenant 9 % des salariés (Ulrich, 2006), et qui évite aux entreprises de compter en heures le temps de travail des salariés concernés et leur évite aussi les risques juridiques de la plupart des clauses de temps de travail maximales inadaptées au travail des cadres (article 11 de la loi Aubry 2). Le recours au forfait jours doit être organisé par accord collectif ;
- la simplification en un seul régime simplifié des différents types de modulation des horaires de travail, qui permet aux entreprises de dépasser sur certaine période la durée légale du travail sans majoration d'heures supplémentaires (article 8 de la loi Aubry 2). Le recours à la modulation doit également être organisé par accord.

Curieusement, d'autres aspects des 35 heures sans doute négatifs pour la croissance de l'économie française ne sont pas signalés par ACZ. Citons en deux⁽¹¹⁾ :

- le passage à 35 heures dans la fonction publique. Malgré l'état des lieux très riche élaboré en 1998 (Roché, 1999), ce passage s'est souvent déroulé dans des conditions porteuses d'augmentation des coûts ;

(10) Une part des gains de productivité induits par le passage aux 35 heures s'explique par un changement de définition de la durée effective du travail visant à mettre en conformité en ce domaine le droit français avec le droit européen, cette redéfinition ayant permis d'exclure du temps de travail certains temps de pause. De ce fait, le passage aux 35 heures a représenté une RTT d'une ampleur moindre que le changement de durée du travail déclaré par les entreprises.

(11) L'analyse de ces deux aspects est plus longuement développée dans Cette (2000b).

- les garanties salariales pour les salariés au SMIC, dont le coût a été considérablement renchéri ce qui, en soi, pénalise indiscutablement l'emploi des peu qualifiés.

L'approche des 35 heures en France a consisté à abaisser par voie réglementaire la durée légale du travail. Ce processus est inévitablement plus homogène que lorsqu'il résulte de la négociation collective, ce qui risque de ne pas permettre de trouver les meilleurs points d'équilibre entre les besoins des entreprises et les attentes des salariés. Les autres pays ont davantage recours à la négociation collective en ce domaine. Le problème est que la France est, parmi les pays de l'OCDE, celui dans lequel le taux de syndicalisation est le plus bas et l'un de ceux où la négociation collective est la plus faible, même si le processus des 35 heures l'a dynamisée, ce qui était l'un des objectifs recherchés. D'ailleurs, l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995 qui prévoyait une baisse de la durée du travail en France est resté sans concrétisation effective, ce qui illustre les limites en France de la « négociation collective spontanée ». C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le législateur est intervenu en juin 1996 pour mettre en place d'oneruses incitations à la RTT (Loi Robien).

Pour autant, et même dans le domaine de la durée du travail, il ne faut pas caricaturer la réalité de notre pays comparé à d'autres. Prenons deux exemples. Comme cela est rappelé par ACZ, une durée légale du travail existe de façon homogène aux États-Unis ; au-delà de cette durée, les salaires sont majorés de 50 %. Prenons aussi l'exemple du Danemark, souvent cité pour sa flexibilité et le rôle important des syndicats : suite à une grève qui a paralysé le pays sur la question de la durée du travail, le gouvernement a augmenté de plusieurs jours les congés payés annuels, qui étaient déjà de cinq semaines... Ce qui correspond à une RTT pour le moins autoritaire !

4. La nécessaire adaptation du droit de la durée du travail

La très grande richesse du rapport est ici. ACZ montrent abondamment que le droit de la durée du travail est en France d'une complexité réglementaire inouïe, ce qui implique un coût pour les entreprises, particulièrement pour les PME (cf. Barthélemy, 2002). Cette complexité est telle que peu d'entreprises connaissent et recourent aux différentes formes de flexibilisation de l'encadrement réglementaire introduites dans le droit de la durée du travail après 2002. Comment agir face à cet état de fait ? Sans doute une bonne part de simplification peut être opérée dans le domaine du droit de la durée du travail (comme dans d'autres domaines du droit social) sans réduire la vocation protectrice de cette partie du droit social. Mais au-delà, la simple contraction du droit réglementaire, comme il est proposé dans le rapport ACZ, présente des réels dangers, et ne suffira pas en elle-même à générer un développement du droit conventionnel. Sur la méthode à suivre, le rapport demeure en fait silencieux.

La seule solution équilibrée est sans doute celle du développement du droit conventionnel dérogatoire, comme cela a été initialement le cas dès l'après Seconde Guerre mondiale dans le domaine des retraites et ensuite développé, depuis les années quatre-vingt, par tous les gouvernements successifs, mais de façon presque toujours très timide, dans le domaine du droit de la durée du travail. Dans cette logique, les entreprises peuvent déroger à d'énormes pans du droit de la durée du travail et d'autres domaines du droit social, à condition que ces dérogations soient encadrées et organisées par accord, majoritaire de préférence. Cette approche revient à accorder aux partenaires sociaux la possibilité d'élaborer dans certaines limites un « droit » adapté à leur situation spécifique, autrement à leur concéder des « rentes juridiques » dont ils peuvent se saisir pour en partager le fruit. Elle a été boostée par la loi Aubry 2, avec des résultats qui peuvent être discutés pour certains mais sont indiscutables pour d'autres. Au-delà de la durée du travail, cette approche de réforme et modernisation du droit social en France peut être favorable à la croissance et à l'emploi⁽¹²⁾.

5. L'exonération des heures supplémentaires et l'ouverture des commerces le dimanche

Sur ces deux aspects, l'analyse proposée par le rapport ACZ est forte et convaincante.

Concernant l'exonération des heures supplémentaires, les deux risques soulignés dans le rapport d'une substitution des heures aux hommes, et donc de destruction d'emplois (exactement à l'inverse du processus de RTT) et celui d'une collusion entre salariés et employeurs aux dépens des recettes publiques sont réels. Cette politique contribuera à complexifier davantage encore la fiscalité française et le financement de la protection sociale. Elle ne peut être rapidement justifiée par l'idée que les dépenses sociales pour les salariés faisant des heures supplémentaires ne seraient pas, toutes choses égales par ailleurs, supérieures à celles des autres salariés. Un tel raisonnement suggérerait en effet de déconnecter l'effort contributif visant à financer la protection sociale du montant des revenus... La plus grande prudence s'impose donc en ce domaine. Remarquons de plus qu'aucun autre pays n'a jusqu'ici cru bon de mettre en place une telle politique.

L'exonération des heures supplémentaires aura logiquement trois types d'effets :

- un effet d'aubaine pour les entreprises qui auraient de toutes les façons recouru aux heures supplémentaires ;
- un effet déclaratif revenant à déclarer en heures supplémentaires des augmentations salariales, cet aspect étant fortement souligné dans le rapport ACZ ;
- un impact effectif d'allongement de la durée du travail.

(12) Cette approche est plus longuement détaillée dans Barthélémy et Cette (2006).

Le risque est grand que, compte tenu des deux premiers effets, le dernier impact recherché n'aboutisse à un coût très élevé pour les administrations publiques de l'allongement effectif du temps de travail.

L'ouverture des commerces le dimanche est une question complexe. Mais une contradiction suggérée dans le rapport ACZ doit être soulignée. Ou la limitation de cette ouverture est justifiée par des considérations concurrentielles entre commerces et dans ce cas elle devrait relever du droit de la concurrence. Ou elle est justifiée par des considérations liées à la protection des salariés et dans ce cas elle relève, comme c'est actuellement le cas, du droit du travail, mais elle devrait alors concerner plus globalement le travail du dimanche, dans les commerces comme dans les autres activités économiques... On ne voit pas en effet pour quelles raisons le dimanche des salariés de la distribution mériterait des protections particulières par rapport à celui des autres salariés

En ce domaine, passer par la négociation est ici encore souhaitable, comme cela est souligné par le rapport ACZ. Mais à nouveau, les aspects de méthode sont singulièrement ignorés par le rapport. Il semble que l'approche par l'extension du droit dérogatoire évoquée plus haut soit la plus réaliste et la plus équilibrée.

Références bibliographiques

- Barthélemy J. (2002) : « Les tendances paroxysmiques du droit de la durée du travail », *Les Cahiers du DRH*, n° 57, 16 avril.
- Barthélemy J. et G. Cette (2006) : « Réformer et simplifier le droit du travail via un rôle accru du droit conventionnel », *Droit Social*, n° 1, janvier.
- Blanchard O. (2004) : « The Economic Future of Europe », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 4, Fall.
- Cette G. (1998) : « Durée du travail, boucle prix-salaire et taux de chômage d'équilibre », *Observations et Diagnostics Économiques (Revue de l'OFCE)*, n° 64, janvier.
- Cette G. (2000a) : « La réduction du temps de travail : quelques considérations générales », *Économie Internationale*, n° 85, 3^e trimestre.
- Cette G. (2000b) : « Les 35 heures, quels enjeux et quels risques » in *Plein emploi*, Rapport du CAE, n° 30, La Documentation française.

- DARES-BdF-OFCE (1998) : « L'impact macroéconomique d'une politique de RTT : l'approche par les modèles macroéconomiques », Document d'Études de la DARES, n° 17, janvier. Résumé sous le même titre in *DARES, Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 05.2, janvier 1998.
- Gubian A., S. Jugnot, F. Lerais et V. Passeron (2004) : « Les effets de la RTT sur l'emploi : des simulations *ex ante* aux évaluations *ex post* », *Économie et Statistique*, n° 376-377.
- Hunt J. (1999) : « Has Work-Sharing Worked in Germany? », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n° 1, pp. 117-148.
- Prescott E.C. (2004) : « Why Do Americans Work so Much More than Europeans ? », *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quaterly Review*, vol. 28, n° 1, juillet.
- Roché J. (1998) : « Le temps de travail dans la fonction publique. Synthèse du rapport de la mission sur le temps de travail », *Futuribles*, n° 242, mai 1999, pp. 59-68.
- Ulrich V. (2006) : « La durée annuelle collective en 2004 », *DARES, Premières Synthèses*, n° 51.1, décembre.

Commentaire

Michel Godet

Professeur au CNAM

1. Les 35 heures : un enterrement sans fleurs ni couronnes !

Saluons l'événement, ce rapport marque un tournant pour le CAE qui enterre définitivement, semble-t-il, ce que l'histoire mettra sur le compte des fausses bonnes idées de l'exception française : la RTT et les 35 heures. Les auteurs ont la pudeur de ne pas revenir sur le coût des dispositifs Robien puis Aubry I et II. On croyait jusqu'à présent aux estimations anciennes de la DARES selon lesquelles les 20 milliards d'euros dépensés chaque année pour subventionner la RTT avaient au moins permis de créer 300 000 à 400 000 emplois !

Qu'importe si avec la même somme on aurait, sur le papier, pu créer trois fois plus d'emplois marchands ! Cela n'était-il pas révélateur d'une préférence française pour les loisirs, comme il y en a déjà une pour le chômage ? En 1997, peu d'économistes dénonçaient l'illusion malthusienne du partage du travail comme d'un gâteau fini et se levaient pour rappeler que c'est l'activité qui crée la richesse et donc l'emploi. Bref, qu'il fallait travailler plus et non pas moins pour travailler tous. Ce qui s'est avéré exact puisqu'aujourd'hui les pays où le taux de chômage, notamment de longue durée est le plus faible, sont aussi ceux où la durée du travail par habitant est la plus élevée⁽¹⁾. Cette prise de position était minoritaire chez la plupart des économistes du CAE. Ces derniers, montraient au contraire, modèles keynésiens à l'appui, que l'on allait créer des centaines de milliers d'emplois⁽²⁾

(1) Nous reviendrons ci après sur cette question.

(2) On se souvient de la une du *Monde* annonçant que d'après les modèles de l'OFCE l'on allait créer 700 000 emplois grâce à la RTT !

et retrouver la joie collective d'une population libérée des chaînes du travail en se mettant au pas des 35 heures. Elle allait enfin se consacrer à la vie familiale (les familles avec enfants ne représentent pourtant qu'un tiers des ménages) et citoyenne : l'on sait maintenant que les deux tiers du temps libre supplémentaire ont profité à la télévision (jeux et autres feuilletons de télé-réalité). Hélas, Joffre Dumazedier n'est plus là pour dénoncer l'aliénation du temps libre par le loisir passif ! L'on sait aussi que les effets collatéraux ont été catastrophiques sur la place du travail et de l'effort dans la société, sans oublier l'augmentation du stress, des accidents de travail et l'appauvrissement du lien social au travail. On a tué les temps morts indispensables pour vivre le lien social. Or, la production de biens qui n'est pas porteuse de liens n'a pas de sens.

Sur ce plan, la conclusion du rapport fera date : « les études menées depuis plus de dix 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. Soyons clairs : 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 ».

Au passage, relevons qu'il ne faudra surtout pas diminuer les exonérations de charges accordées aux entreprises, pour les salaires jusqu'à 1,3 SMIC, cela risquerait d'engendrer des dizaines de milliers de suppressions d'emplois. C'est la baisse de charges sur les bas salaires (décidée en 1993 sous le gouvernement d'Édouard Balladur et maintenue ensuite par la gauche en contrepartie des 35 heures) qui a permis à l'emploi peu qualifié d'augmenter à nouveau.

Les auteurs montrent clairement que les effets positifs pour l'emploi annoncés par les modèles keynésiens n'ont pas été au rendez-vous. Sans doute en raison de la non-compensation salariale de la RTT : « La réduction du travail peut aboutir à une baisse de l'emploi si les salariés sont fortement opposés à une réduction de leur pouvoir d'achat ». Après ce rapport, la gauche, finira bien par reconnaître qu'elle s'est trompée, de bonne foi sans doute, sur les 35 heures. Une preuve parmi d'autres s'appuyant sur des analyses éclairantes de De Coninck : les entreprises de moins de 20 personnes non concernées par les 35 heures ont créé beaucoup plus d'emplois que celles situées légèrement au-dessus de ce seuil qui ont vu leur rentabilité se réduire et ont cherché des gains de productivité susceptibles de compenser l'augmentation des coûts salariaux.

2. Redécouvrir le temps partiel et les vertus du travail du dimanche

Le mérite du rapport ne se limite pas à enterrer la RTT. Il fourmille d'enseignements précieux : « 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 ». Il rappelle ainsi que le développement du temps partiel a été brisé net par les 35 heures. Il est stabilisé à 17 % de la population active (contre 33 % en Allemagne et 46 % aux Pays-Bas) alors qu'il avait augmenté d'un point par an entre 1992 et 1997. La France a depuis dix ans un à deux points de plus de taux de chômage que la moyenne communautaire mais aussi un à deux points de moins de temps partiel. Il y a peut-être un lien entre les deux facteurs. Il est temps de revoir l'image du temps partiel trop souvent considéré comme subi alors que 60 % des personnes concernées ne voudraient pas travailler plus. Il y aussi et surtout un nombre bien plus important de personnes à temps plein qui voudraient travailler moins. En 1999, un rapport de Gilbert Cette pour le CAE montrait que les temps pleins subis étaient trois fois plus nombreux que les temps partiels subis⁽³⁾. Aujourd'hui, les cartes ont été brouillées avec les 35 heures, et le rapport nous apprend que selon les sondages une proportion minoritaire mais croissante de travailleurs (40 %), à temps plein ou à temps partiel, voudrait travailler plus pour gagner plus. Redécouvrir les vertus du temps partiel serait particulièrement opportun pour favoriser l'emploi des seniors et même développer le cumul emploi et retraite qui va s'imposer dans l'Europe vieillissante en raison de la pénurie annoncée de bras et de cerveaux : 22 millions d'actifs en moins entre 2010 et 2030 pour l'Europe des 25.

Le travail du dimanche est globalement créateur d'emplois comme le montre notamment l'exemple probant du Canada. Le plaidoyer des auteurs ne les conduit pas à demander sa généralisation. Ils préconisent de le réglementer et de le faciliter là où le besoin se fait sentir (populations jeunes, urbaines et lieux de vacances) dans un esprit de subsidiarité où la responsabilité est laissée aux élus et responsables locaux.

3. Les différences de richesses produites s'expliquent d'abord par la quantité de travail

Les écarts de niveau de vie (richesses produites) par habitant ne s'expliquent pas par des niveaux de productivité (horaire ou par actif) différents, mais tout simplement par la quantité de travail fournie par les habitants de chaque pays. Comme le relèvent les auteurs : « le revenu par habitant est

(3) Cette Gilbert (1999) : *Le temps partiel en France*, Rapport du CAE, n° 19, La Documentation française.

en France inférieur de 30 % à celui des États-Unis uniquement du fait d'une moindre utilisation des ressources en main d'œuvre en France. La faible durée du travail des salariés à temps plein compte pour près de la moitié... La comparaison avec les États-Unis est instructive : si les salariés français travaillaient aussi longtemps que leurs collègues nord-américains, la moitié de l'écart de revenu par habitant avec les États-Unis, qui est de l'ordre de 30 %, pourrait être comblée ».

Nous étions parvenus aux mêmes conclusions dans une analyse systématique des écarts de croissance entre les États-Unis et les pays européens en termes de PIB, de PIB par habitant et de PIB par actif s'appuyant notamment sur les différences d'équivalent de jours ouvrés par habitant, beaucoup plus instructives que les durées annuelles par actif. Il apparaissait que si le Français travaillait autant que son équivalent américain, il aurait 8 000 euros en plus par an et par habitant à se partager⁽⁴⁾.

Retenons le message : dans les sociétés avancées, les différences de niveau de vie s'expliquent presque exclusivement par la mobilisation quantitative de ce capital humain : le nombre d'heures travaillées par habitant. La piètre performance de la France s'explique d'abord par un taux d'emploi trop faible (près de dix actifs occupés en moins sur 100 personnes en âge de travailler pour la France par rapport aux États-Unis) et par des actifs, dont l'excellente productivité, comparable à celle des États-Unis, ne suffit pas à compenser une durée de travail réduite : un actif américain travaille 17 % de plus qu'un Français, comme d'ailleurs les Japonais et les Italiens ainsi que, dans une moindre mesure, les Espagnols et les Anglais.

1. Nombre moyen d'heures travaillées par habitant et par actif occupé en 1980 et en 2005

	Nombre moyen d'heures travaillées			
	Par habitant		Par actif occupé	
	1980	2005	1980	2005
États-Unis	812	865	1 819	1 804
Europe (15)	748	718	1 819	1 608
Japon	1 063	889	2 121	1 775
France	744	617	1 842	1 546
Allemagne	763	677	1 746	1 437
Royaume-Uni	788	801	1 767	1 672
Italie	751	747	1 983	1 801
Espagne	643	736	1 954	1 689
Pays-Bas	683	688	1 613	1 367
Danemark	815	796	1 646	1 551

Source : OCDE (2006), base de données sur la durée annuelle effective du travail.

(4) Durance Philippe, Michel Godet et Michel Martinez (2006) : « Démographie, Activité, croissance », *Futuribles*, n° 316, février.

Dans presque tous les pays, le nombre moyen d'heures travaillées par habitant a baissé depuis vingt-cinq ans (une diminution de la part des actifs, du taux d'emploi et de la durée du travail ayant conjugué leurs effets). Seuls quatre pays font exception à cette règle : les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Espagne et les Pays-Bas ont vu leurs nombres d'heures travaillées par habitant se stabiliser ou augmenter depuis 1980 ; autant de pays où le chômage a fortement baissé dans les années quatre-vingt-dix.

La France est de loin le pays où l'on travaille le moins, par habitant dans une année : 617 heures en 2005, contre 677 en Allemagne, 736 en Espagne, 801 au Royaume-Uni et 865 aux États-Unis. Autrement dit, l'Américain d'aujourd'hui travaille 40 % de plus, en moyenne, que le Français, l'Allemand 10 % de plus, l'Espagnol 19 % de plus et l'Anglais 30 % de plus. En 2005, l'écart de PIB par habitant entre les États-Unis et la France est de l'ordre 11 000 dollars (39 000 dollars par tête aux États-Unis contre 28 000 dollars en France). Cet écart, de près de 40 %, s'explique d'abord par la quantité de travail, en raison du faible nombre d'heures travaillées par habitant en France par rapport aux États-Unis.

2. Nombre d'équivalent jours ouvrés par habitant et par actif occupé en 1980 et en 2005

Sur la base de 7 heures de travail par jour ouvré

	Nombre moyen d'heures travaillées			
	Par habitant		Par actif occupé	
	1980	2005	1980	2005
États-Unis	116	124	260	258
Europe (15)	107	103	260	230
Japon	152	127	303	254
France	106	88	263	221
Allemagne	109	97	249	205
Royaume-Uni	113	114	252	239
Italie	107	107	283	257
Espagne	92	105	279	241
Pays-Bas	98	98	230	195
Danemark	116	114	235	222

Source : OCDE (2006), base de données sur la durée annuelle effective du travail.

Pour des populations données, ayant des niveaux de productivité comparables, la richesse produite par habitant chaque année dépend d'abord du nombre d'heures travaillées. De ce point de vue, la France est largement en dessous de son potentiel. C'est ainsi que, malgré une croissance de sa population systématiquement supérieure à la moyenne communautaire, elle accuse depuis 25 ans un retard de croissance de PIB par habitant de 0,2 par rapport à la moyenne européenne et de 0,5 par rapport au Royaume-Uni. Cette dernière nous a rattrapé puis dépassé tout simplement parce qu'elle travaille 26 jours de plus par habitant ! Ce constat est d'autant plus difficile

à admettre que, par ailleurs, nous nous vantons d'avoir un niveau de productivité horaire, ou par actif employé, supérieur à celui des États-Unis ! Nous n'avons pas lieu d'être fiers de cette performance.

4. La productivité, un indicateur d'exclusion

En effet, le concept auquel il est fait référence était naguère qualifié de productivité apparente du travail, mesurée de manière très grossière, en divisant le PIB par le nombre d'actifs. Notre productivité apparente du travail est d'abord un indicateur d'exclusion de ceux qui ne courent pas assez vite. Pour comprendre, prenons l'image des élèves d'une classe d'école, engagés dans un 100 mètres. S'ils participent tous à la course, leur vitesse moyenne sera inférieure à celle que l'on obtient en ne faisant courir que les 50 % les plus rapides. En France, il y a peu de coureurs, mais ils sont très productifs car on ne garde que les meilleurs.

N'oublions pas que la productivité constitue le résidu non expliqué de la croissance et que la productivité des actifs dépend du taux d'emploi ; son augmentation peut aussi résulter de l'exclusion des moins performants et tant pis si, comme le craignent certains, l'augmentation du taux d'emploi et du temps de travail font baisser la productivité apparente. Car ce qui compte dans la création de richesse, c'est la distance totale parcourue par tous les coureurs, les champions comme les moins véloce. Et c'est en participant à la course que chacun peut améliorer ses performances et progressivement contribuer de plus en plus à la création de richesses. On l'a compris, il ne faut pas faire de la productivité apparente du travail, une religion mais plutôt privilégier l'insertion formatrice et source d'employabilité et s'attacher à ce qu'il n'y ait pas de revenu sans contrepartie d'activité.

5. Oui aux heures supplémentaires non imposables pour le salarié mais avec les charges !

Les auteurs du rapport s'attaquent aussi à la question de la défiscalisation des heures supplémentaires une des mesures phares avancée par le Président de la République lors de sa campagne et qui doit être mise en place dans les prochains mois d'une manière ou d'une autre. Cette mesure rencontre paraît-il des obstacles juridiques : d'égalité de traitement des citoyens sur lesquels les auteurs économistes ne se prononcent pas. En revanche, ils s'attachent à démontrer les effets pervers de cette mesure qui ne vaut guère mieux à les suivre que la RTT. Je trouve le réquisitoire sur les exonérations de charges sociales et ses effets d'aubaine trop sévère pour une idée saluée par Edmund. S. Phelps, un prix Nobel d'économie, dans *Le Monde* du 13 mai 2006. La solidité de l'argumentation n'est pas toujours évidente. Ainsi, les auteurs évoquent les travailleurs qui n'effectuant pas

d'heures supplémentaires verraient « leur pouvoir d'achat baisser *via* des prélèvements obligatoires supplémentaires... En rendant ainsi moins attractifs les revenus du travail par rapport aux revenus de transferts, cette nécessité risque aussi de moins inciter certains chômeurs ou inactifs à retourner vers l'emploi, voire à pousser certains salariés marginalement attachés à l'emploi vers l'inactivité. Ces enchaînements ne sont donc pas favorables à l'emploi... Mis bout à bout, les effets sur l'emploi d'une baisse de la fiscalité des heures supplémentaires restent ambigus et ne peuvent être de très grande ampleur. Il y a donc vraisemblablement peu à attendre en matière de création d'emploi d'un allègement des prélèvements obligatoires sur les heures supplémentaires ».

Comment peut-on finir par conclure qu'une réduction du coût du travail peut ne pas être positive pour l'emploi, alors qu'on a dit l'inverse précédemment dans la critique des 35 heures ?

Les auteurs considèrent que la baisse du coût du travail pour les heures supplémentaires sera compensée par un accroissement des cotisations sur les heures normales soit par une baisse du pouvoir d'achat des heures normales (si accroissement de l'impôt...). Ce raisonnement a sa logique.

Cependant, étant un des principaux promoteurs de cette idée depuis 2002 (à l'époque, elle faisait sourire dans le meilleur des cas), je me dois de dire qu'elle a été déformée depuis son appropriation progressive et apparemment approximative par les membres de la Commission du bilan des 35 heures⁽⁵⁾. Je proposais seulement de rendre les heures supplémentaires non imposables pour les salariés mais en gardant les charges sociales et sans les payer 25 % de plus. Ma proposition a été tellement déformée que nos auteurs n'évoquent pas en tant que telle la mesure originelle. Il me faut donc la rappeler pour éclairer à mon tour les choix du gouvernement et ne pas enterrer une idée que je crois salutaire.

6. Vive le « black officiel » !

Mon idée de départ est simple : il s'agit de sortir par le haut des 35 heures en aidant les fourmis à sauver les cigales. En effet, la France est divisée en deux catégories : les cigales qui se battent pour le temps libre et le partage des richesses et les fourmis qui pensent qu'il faut encourager la création de richesses car il est plus facile de répartir inégalement un grand gâteau que de diviser en parts égales un gâteau plus petit.

Or que voit-on ? Une explosion d'un temps libre inégalement réparti : les deux tiers des actifs sont aux 35 heures, mais les 2,7 millions d'indépendants et plus du tiers des salariés du secteur marchand n'en bénéficient pas.

(5) Je raconte cette petite histoire dans le premier chapitre de mon livre : Godet Michel (2007) : *Le Courage du bon sens*, Odile Jacob.

Bien sûr, il serait ubuesque d'instaurer un impôt sur le temps libre. Il est en revanche plus simple de récompenser le travail supplémentaire. La moitié des Français ne paye pas l'impôt sur le revenu. Ces ouvriers et ces employés sont prêts à travailler plus mais pas pour payer des impôts. L'autre moitié des Français a peur de « sauter de tranche d'imposition ». Il s'agit donc bien de protéger les travailleurs les plus vaillants contre des prélèvements peu incitatifs au travail supplémentaire. Bref, de donner une sorte de « rémunération au black officiel » pour ceux qui vont au-delà des 35 heures : le carreleur qui se lève le samedi matin n'a pas plus de raison d'être taxé sur ses revenus supplémentaires que son voisin ne l'est sur son loisir en plus. Il s'agit bien de récompenser l'effort et le travail. Les cigales devraient soutenir cette mesure car plus les fourmis sont nombreuses et actives, mieux les cigales vivent !

Cela fait près de cinq ans que je propose de sortir par le haut des 35 heures en rendant les heures supplémentaires non imposables mais en gardant les charges sociales (contrairement au projet présidentiel). Il s'agit en effet, de limiter le coût économique de la mesure et l'opposition des partenaires sociaux légitimement hostiles aux effets d'aubaine d'une telle exonération de charges : les employeurs étant incités à imposer des heures supplémentaires à leurs salariés plutôt que d'embaucher et tentés de déguiser des augmentations de salaires en heures supplémentaires fictives afin de payer moins de charges⁽⁶⁾. Qui dit risque de fraude, dit certitude de plus de contrôles paperassiers et bureaucratiques nuisibles à la création de richesses ! En revanche, l'idée de rémunérer les heures supplémentaires 25 % de plus est incitative et est difficilement contestable par les syndicats. Je suggère donc au gouvernement de négocier avec les partenaires sociaux un compromis conduisant à maintenir les charges sociales normales au nom de la couverture des droits et risques associés au travail. J'ajoute que dans mon esprit la mesure visait d'abord les secteurs (hôtellerie, métiers de bouche, bâtiment...) où l'on manque de professionnels et où le travail supplémentaire se fait déjà mais « au black ». Les propositions d'expérimentation des auteurs du rapport portent exactement sur ces secteurs.

En blanchissant ces heures on récupérerait des charges sociales et de la TVA. C'est le contraire de « la perte de recettes publiques » avancée par nos auteurs pour justifier leur scepticisme. Si l'exonération de charges devait se rajouter partiellement ou totalement cela aurait bien un coût estimé à environ 5 milliards d'euros. Mais pour aller dans le bon sens : baisser le coût du travail et encourager l'activité et donc l'emploi. C'est ici que l'on pourrait songer à compléter le dispositif par une dose de TVA sociale. Autre mesure à laquelle nous souscrivons, mais à condition de ne pas l'augmenter.

C'est bien le coût du travail peu qualifié qu'il faut baisser en allégeant les charges tout en rémunérant mieux le travail (prime à l'emploi) que le non-

(6) Ces effets d'aubaine sont bien mis en évidence dans le rapport.

travail. Mais pour réduire ces charges et instaurer par exemple une partie des recettes de TVA au financement des prestations sociales, il faut alléger le fardeau des dépenses publiques qui pèsent en France sept points de plus (par rapport au PIB) que la moyenne communautaire. C'est une manne de 100 milliards d'euros d'économies à réaliser. On l'a compris la TVA sociale est une bonne idée qui favorise la compétitivité des produits nationaux par rapport aux produits importés, mais à condition de ne pas l'augmenter pour ne pas affecter le niveau de vie des ménages les plus modestes. Relevons enfin que tout ceci ne pourra efficacement se mettre en place qu'après concertation avec les partenaires sociaux et qu'il faudra mettre sur la table la question des repos compensateurs et aussi utiliser la flexibilité du dispositif récent des « heures choisies » judicieusement rappelé par les auteurs : « qui permet au salarié d'effectuer dans le cadre prévu par une convention ou un accord collectif, des heures supplémentaires au-delà du contingent sans autorisation préalable de l'inspection du travail et sans déclenchement du repos compensateur obligatoire, offre aussi des marges de flexibilité seulement limitées par la durée maximale du travail autorisée. Il en va de même avec les accords de « modulation » qui permettent à la durée du travail de varier tout au long de l'année dans la limite de 1 607 heures. ».

Notre pays a plusieurs voies à explorer pour se remettre au travail et augmenter le niveau de vie de ses habitants. Et c'est heureux ! Il restera cette curieuse exception française : le contribuable a subventionné la réduction du temps de travail à hauteur de 20 milliards par an il va maintenant être sollicité pour encourager son augmentation avec une enveloppe estimée à quelques milliards d'euros. Quel gaspillage d'énergie et d'argent pour revenir au point de départ ! On se consolera en se disant que la sortie par le haut des 35 heures coûtera beaucoup moins cher que son introduction forcée.

En enterrant les 35 heures, ce rapport pose enfin une question de portée plus générale.

7. Un besoin d'autocritique et de remise en cause des biais cognitifs au sein du CAE

La science économique n'échappe pas à la réfutation des faits mais les économistes reviennent rarement sur leurs erreurs et préfèrent passer d'un mirage à l'autre. Je crois qu'il serait sain de briser le silence feutré et de débattre des raisons de cette erreur collective d'un échantillon des meilleurs économistes du temps⁽⁷⁾. Dans la foulée, je voudrais ici questionner un autre mirage qui imprègne nombre de rapports émanant de notre honorable as-

(7) Rappelons le premier rapport du CAE en 1997 portait sur la réduction du temps de travail : Taddei Dominique (1997) : « Quelles leçons tirer des expériences européennes récentes pour la politique française de réduction du temps de travail ? » in *La réduction du temps de travail*, Rapport du CAE, n° 1, la Documentation française.

semblée. Il s'agit du biais technologique (avatar de Kondratieff et de la nouvelle économie, sans oublier la stratégie de Lisbonne fondée sur la société de la connaissance où la technologie s'est invitée au dernier moment et a fait oublier l'essentiel, dixit Maria Rodrigues)⁽⁸⁾ qui consiste à surestimer l'importance de la technologie, de la R&D et de l'enseignement supérieur dans les facteurs d'échec ou de succès des entreprises et des territoires.

Pour ma part, je souscris à la société de la connaissance à condition qu'elle vise d'abord à ne plus avoir 15 à 20 % d'une génération qui, comme en France, ne maîtrise pas correctement les savoirs de base : lire, écrire et compter. Les 7 % de jeunes au chômage (sur 100 jeunes actifs ou en étude) correspondent exactement aux 7 % soit 50 000 jeunes qui sortent chaque année du système scolaire en échec total à la fin du collège ou juste après. La connaissance est bien le moteur de l'innovation. Mais, la technologie, bien qu'importante, ne saurait constituer l'essentiel. Cessons de considérer que la dépense de R&D est le principal indicateur porteur d'espoir pour l'avenir. Plus que le montant, compte l'efficacité de la dépense. Les comparaisons internationales montrent que les entreprises les plus performantes dans un secteur sont celles qui font un effort moyen en R&D et qui, donc, agissent en dépensant moins⁽⁹⁾. Il faudrait peut-être susciter un rapport du CAE sur la place et le rôle de la technologie dans l'innovation et la compétitivité des entreprises. Dans le même rapport il faudrait aussi s'intéresser à l'adéquation du système de formation aux besoins du marché du travail afin d'éviter d'avoir une surabondance de diplômés et une pénurie de professionnels.

(8) Conseiller spécial de la Commission européenne, ancien ministre portugais de l'Emploi en charge du projet *Innovation, Skills and Jobs*.

(9) Le cabinet américain de conseil en stratégie *Booz Allen Hamilton* a même montré, en analysant les 1 000 premières entreprises mondiales, selon leur budget R&D, qu'il n'y avait pas de lien direct entre le montant des dépenses de R&D engagé et le succès de ces entreprises, qu'il soit mesuré en termes de croissance du chiffre d'affaires, de rentabilité ou de retour sur investissements pour les actionnaires (Booz Allen Hamilton (2005) : « Money Isn't Everything. Lavish R&D Budgets don't Guarantee Performance », *Strategy and Business*, n° 41, hiver).

Commentaire

Gilles Saint-Paul

Professeur à l'Université de Toulouse I

Ce rapport a deux grands mérites. Le premier est de remettre en question le dogme, encore répandu en France, d'après lequel la réduction du travail créerait des emplois, dogme qui est fondé sur l'erreur selon laquelle la quantité totale d'heures serait fixe et que l'on ne pourrait que les redistribuer, et qui a présidé aux mesures néfastes que l'on sait. Le second est de prôner un désengagement de l'État dans la réglementation du travail ainsi qu'une approche neutre et non distortionnaire de la fiscalité, impliquant, en particulier, l'abolition de contraintes arbitraires telles que durée légale ou contingent d'heures supplémentaires. On ne peut donc que saluer ce retour au bon sens et aux sains principes de base de l'économie.

D'une manière générale, l'approche française de la réglementation est fondée sur le préjugé que le libre jeu des forces du marché ne délivre pas le résultat souhaité et qu'il est donc essentiel de contraindre ces forces⁽¹⁾. Je propose de renverser la charge de la preuve et de ne fonder les interventions publiques que sur une analyse théorique et empirique convaincante qui montrerait une inefficacité des marchés. Par ailleurs, une telle analyse devrait à mon sens déboucher sur des mesures qui *améliorent le fonctionnement des marchés* (par exemple en créant de nouveaux) plutôt qu'en leur *substituant des réglementations coercitives*.

Or, en ce qui concerne la durée du travail, une telle analyse n'a jamais été faite, et comment aurait-elle pu l'être, puisqu'un marché du travail à l'« état naturel », en France, n'a jamais été observé ?

La majoration des heures supplémentaires est un bon exemple de l'État tentant de se substituer au marché. L'idée d'après laquelle les heures sup-

(1) Il est possible que le marché conduise à une distribution des revenus jugée trop inégale. Dans ce cas, c'est par la redistribution, et non par la réglementation des transactions, que l'on peut parvenir à une situation « socialement optimale ».

plémentaires devraient être mieux payées est naturelle, elles sont probablement plus pénibles. C'est précisément pour cette raison que l'on s'attend – d'une manière ou d'une autre – à ce qu'elles soient mieux rémunérées sous l'effet de la loi de l'offre et de la demande. Il est donc inutile d'imposer une majoration, d'autant que l'État n'est pas capable de calculer le niveau optimal de cette majoration, qui diffère sans doute selon les entreprises, les travailleurs, les secteurs d'activités, etc. Le résultat de cette réglementation est que certaines personnes qui veulent travailler plus d'heures ne le peuvent pas parce que ces heures supplémentaires sont trop coûteuses pour leur employeur. On peut objecter à l'approche « libérale » qu'il est naïf de penser que le marché du travail fonctionne de façon suffisamment fine pour déterminer optimalement la majoration correspondant à chaque employé. Dans ce cas, il serait plus judicieux, plutôt que d'imposer une prime uniforme, de favoriser la mise en place une bourse interne aux heures supplémentaires au sein de chaque entreprise. Cela permettrait de déterminer la prime optimale en fonction des besoins de l'entreprise et des disponibilités de chacun. C'est un exemple d'intervention qui supplée aux déficiences (supposées) d'un marché plutôt que de s'y substituer en imposant un résultat.

Les auteurs adoptent une philosophie similaire en préconisant de décentraliser la fixation de la durée du travail au niveau des négociations collectives. Cela permettrait certainement de mieux prendre en compte les différences entre secteurs. Mais ce n'est pas sans danger. Dans les négociations de branche, seuls sont pris en compte les intérêts des « *insiders* » de la branche, c'est-à-dire des employés représentés par les syndicats. Les intérêts des chômeurs, des salariés d'autres branches, ainsi que ceux des salariés « périphériques » (CDD, temps partiel...) du secteur ne sont pas représentés. Il n'est donc pas évident que le fait de déléguer aux partenaires sociaux la fixation des conditions de travail représente une amélioration. On peut très bien concevoir que les *insiders* d'un secteur favorisent une réglementation encore plus restrictive, pour accroître leur pouvoir de monopole, au détriment des chômeurs (dont l'employabilité pâtira d'une hausse du coût du travail dans le secteur) et des consommateurs (qui doivent faire face à un enchérissement des biens produits par le secteur). Cela peut se traduire par une hausse du chômage d'équilibre. Il serait plus souhaitable de décentraliser la négociation au niveau de l'entreprise, ce qui préserve la concurrence sur le marché du travail.

Les auteurs sont également critiques sur la baisse de la fiscalité sur les heures supplémentaires. A priori, tout économiste devrait être sceptique sur une mesure qui introduit des distorsions artificielles, et devrait préférer une uniformisation de la fiscalité plutôt que l'introduction de nouveaux seuils avec ce que cela comporte d'effets d'aubaine et de choix opportunistes. Cependant, l'argument n'est pas aussi clair qu'il y paraît. En effet, il est raisonnable d'un point de vue économique de moins imposer les heures *marginales* que les heures *inframarginales*, l'offre de travail sur les premières étant plus élastique que sur les dernières. La détaxation des heures supplémentaires est une mesure qui va dans ce sens. Elle n'est peut-être donc pas aussi aberrante, économiquement, qu'il y paraît au premier abord,

bien que l'optimum consiste probablement en une baisse graduelle du taux marginal en fonction du nombre d'heures, plutôt qu'en une baisse brutale lorsque l'on dépasse le seuil artificiel de la durée légale. Plus généralement, la prise en compte du nombre d'heures travaillées dans le barème de l'impôt sur le revenu mériterait d'être étudiée ; on en conclurait sans doute qu'il est optimal d'introduire une certaine dégressivité des taux moyens (et marginaux) en fonction du nombre d'heures travaillées, bien que celles-ci ne soient pas parfaitement mesurables.

Une grande partie du rapport est formulée en termes de l'impact sur l'emploi des différentes mesures considérées. Il importe de rappeler qu'il peut être trompeur de se focaliser exclusivement sur l'emploi. Le « bien-être social » dépend in fine de l'utilité des consommateurs, pas de l'emploi en soi. L'emploi est désirable s'il permet d'augmenter la consommation (donc cela n'a pas de sens de créer des emplois au prix d'une réduction équivalente de la productivité, comme le proposent les partisans du partage du travail). Et il n'augmente le bien-être que si la hausse de la consommation implique une hausse de bien-être supérieure au coût de l'effort supplémentaire consenti (donc en sur-subsventionnant certaines formes d'emploi, on peut être conduit à travailler trop). À la marge, le travail est largement imposé et il est probable que l'on ne travaille pas assez relativement à l'optimum. Mais il est important de rappeler que le travail n'est qu'un objectif intermédiaire et que les mesures de création d'emplois doivent être évaluées à l'aune de leur effet final sur la production de biens et services.

Les auteurs analysent également des réglementations plus spécifiques telles que les restrictions à l'ouverture des magasins le dimanche. Bien que n'étant pas nécessairement très favorables à de telles mesures, ils mettent en avant certaines justifications telles que la coordination des loisirs entre membres d'une même famille ou d'un même groupe d'amis. Cet argument me semble particulièrement spécieux, pour deux raisons.

D'une part, il ignore les effets négatifs de telles réglementations sur d'autres dimensions de la coordination. Par exemple, la coordination entre producteurs et consommateurs de services requiert que les premiers travaillent alors que les seconds consomment. Interdire la production certains jours empêche également leur consommation. C'est bien pour cette raison que parc à thèmes, restaurants, voire librairies ou magasins d'antiquités peuvent ouvrir le dimanche, mais on voit mal pourquoi l'argument ne s'étendrait pas à l'ensemble des services. Et, à l'externalité négative entre des consommateurs qui sont unis par des liens sociaux, répond une externalité négative entre des consommateurs qui ne le sont pas, à travers la congestion créée par ces réglementations : quartiers commerçants surpeuplés le samedi, forêts surpeuplées le dimanche, bouchons autoroutiers de retour de week-end, etc.⁽²⁾

(2) On peut également mentionner la multiplication des jours fériés, notamment au mois de mai, et leurs effets de congestion bien connus. Leur suppression et leur remplacement par des jours de congés supplémentaires permettrait de réduire ces problèmes tout en supprimant l'aberration d'un creux inefficace d'activité pendant le mois de mai.

D'autre part, les problèmes de coordination des loisirs résultent eux-mêmes d'une certaine rigidité, héritée du passé, dans l'organisation du travail. Au fur et à mesure que se développe la flexibilité du temps de travail, le cas de figure d'un mari incapable de jouer au tennis avec sa femme parce qu'il travaille « le » dimanche et elle « le » samedi perd de sa pertinence. Le travail « à la carte » permettra aux deux conjoints de dégager facilement un horaire pour jouer au tennis.

Résumé

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.

1. 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 durée 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 macroéconomiques 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 nos préconisations.

2. En France, une 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 heures 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 fausse. Les nombreux sondages sur la question nous apprennent de façon convergente que la majorité des Français ne désirent pas travailler 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.

3. Réglementer la durée du travail : 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.

4. Jouer sur la durée légale ou maximale 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 dix 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.

5. Agir sur le taux de majoration et la fiscalité des 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^(*). 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 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.

5. 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

(*) 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.

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 originaux 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 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 là 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 con-

sommateurs 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.

6. 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 témoigne la manière dont se sont partagés, sur une longue période, les gains de productivité entre les accroissements du revenu et 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.

Summary

Working Time, Income and Employment

Effective legislation requires transparent, well-defined and attainable targets. Continuity is also another major wayer of effectiveness. In the opinion of Patrick Artus, Pierre Cahuc and André Zylberberg, French legislation governing working time fails to take account of these requirements. Over the last twenty years all that legislation has done is to accumulate devices that are constantly amended and, in the end, prove hard to apply. The accumulation of devices is partly attributable to the frequent changes in the targets set. Between the early 1980s and 2002, French legislation has been geared to the objective of “work sharing”. According to this concept, the economic machine engenders a fixed number of jobs which can be “shared” between the working-age population via the reduction in the length of individual working time. Attempts to achieve compatibility between the shortest possible working time –for the purposes of sharing work– and the flexibility that companies need to organise their workforce have led to a highly complex legislative structure. Since 2002, the pendulum would appear to have swung. More recent thinking is that those who wish to increase their working time should be given the possibility to do so, if they so wish. As a result, part of the legislative patchwork has been “unravelling”, although the main fabric has been left in tact. This has hardly enhanced its transparency or effectiveness.

1. What are the goals regarding the regulation of working time?

French working time legislation continues to hamper the domestic economy. For example, according to the Amcham barometer released in 2006, 93% of Americans who invest in France consider the restrictions on working time to be a drawback and 84% take the same view of the flexibility and organisation of working time. There is now an urgent need to anchor

French working time regulations upon several simple principles that can be understood by all and that will enable economic agents to establish lasting relations. In order to achieve this goal, it is imperative that agreement is reached over the targets at which such regulation is aimed. By and large, four frequently-mentioned objectives are, in principle, conceivable:

- working time legislation ought to protect the health of workers and prevent them from being overexploited. This objective warrants the introduction of a maximum working time limit and special treatment for night shifts;

- working time legislation ought to provide for free time spent with others. Limiting the possibilities of working during certain periods, Sunday for example, would pave the way for improved coordination of work schedules;

- working time legislation could be used to create jobs by fostering work sharing via a reduction in the length of working time;

- working time legislation could constitute a means of enhancing the value of work via the introduction of incentives to work over and above the legal working time limits by increasing overtime rates and reducing mandatory welfare charges on overtime worked.

Patrick Artus, Pierre Cahuc and André Zylberberg provide comments and analysis of each of these four objectives. The first two objectives correspond to the prime goal of working time regulation: i.e. the protection of workers and the facilitation of the coordination of work schedules. The third objective is based on a false perception of the way in which the economy functions and should be abandoned in no uncertain manner. The fourth objective is aimed at enhancing the value of work via financial incentives. However, incentives can have positive or negative consequences. For instance, the impact of the revision to overtime pay rates in terms of employment and total income is not clear cut. Regardless of the form that it takes, special tax treatment for overtime will not necessarily prove beneficial to employment and total income and entails two risks: i) a deterioration in public finances; and ii) an increased complexity of the taxation system. This sort of measure ought to be avoided. It does not constitute an effective means of enhancing the value of work. Broadly speaking, the report recommends that working time legislation should be limited to the first two objectives –namely protecting workers and improving the coordination of work schedules. A number of potential solutions to achieve these objectives are proposed.

The report is broken down into four sections. The first section provides a summary of macroeconomic trends in working time, employment and income. The second casts light upon the arguments used to justify the regulation of working time. The third section explodes the myth that jobs can be created by ill-adapted adjustments to such regulations. The fourth and final section provides a detailed account of the authors' recommendations.

2. Sharp reduction in the annual length of time worked by full-time waged workers

The reduction in the length of working time is a long-term trend. The annual length of working time fell sharply worldwide between 1950 and the early 1980s –with a slowdown or even stop in some countries, the United States for example, from this period onwards.

In France, the annual length of time worked tumbled from 2,024 hours in 1960 to 1,434 hours in 2005. The introduction of the 35-hour working week accentuated the pace of the reduction in working time compared to France's main trading partners. Between 1998 and 2004, the annual average length of time worked by employees fell by 1%, on an annual basis, in France, versus declines of 0.1% in the United States, 0.2% in Spain, 0.4% in the United Kingdom and 0.9% in Germany. More significantly, the sharp reduction in the annual average length of working time in France concerned full-time employees, whereas, in the other countries mentioned, the reduction was caused by growth in part-time employment. Unless there is a major difference in terms of hourly productivity, per capita income in a country where the average length of time worked is lower than elsewhere will be less substantial. Per capita income in France is 30% lower than in the United States due to lower utilisation of labour resources. As almost half the relative weakness in the number of per capita hours worked in France is attributable to the low length of time worked by full-time employees, the latter does account to a large extent for the income differential between France and some of its key trading partners.

There is little doubt that French regulation has played a major role in the sharp decrease in the average length of working time and, by the same token, the decline in relative income levels. However, it is sometimes argued that French regulation and the resulting consequences might stem from a "choice of society". It is possible that the French, like many of their European peers, have a stronger preference for leisure than Americans. This theory is both true and false. A large number of surveys on the subject show unquestionably that the majority of the French population does not wish to work longer hours, but that there is a significant minority prepared to sacrifice its free time in order to earn more money. One of the challenges that will have to be met in order to achieve effective regulation is the taking into account of these differences.

3. Ensuring that free time is spent with others

The low proportion of salaried employees who work on Sunday –and at the weekend in general– is most probably due to the fact that the value of free time depends upon the possibility of spending it with family or friends and having the opportunity of taking part in collective activities. The benefit derived from free time is related to what others do. Within the family circle, time spent together plays an extremely important defining role, not only for

children but also for adults. Without precise rules, it can prove difficult to coordinate work schedules in order to spend free time with others or to take part in collective activities. Regulation aimed at defining periods of free time spent with others or on collective activities offsets “market shortcomings”. The partial or total ban on Sunday work is a good example of this.

The decision to ban or authorise Sunday work must also take account of the major differences that exist in terms of individual circumstances. The advantages reaped via enhanced value of leisure time for various categories of the population need to be weighed up against the disadvantages for other categories of the population who want to work on Sundays or whose free time would be more beneficial if they had access to shopping facilities. Analysis of opinion polls on Sunday opening reveals the strong divergence of opinion among socio-demographic categories. To make a sweeping generalisation, the typical person in favour of Sunday opening is young, lives in a large town or city and has a modest social background.

The objective of coordinating working schedules, preserving the possibility of spending free time with family or friends and of taking part in collective activities, must make allowance for a constant result of empirical analysis: Sunday opening creates a significant number of jobs in the retail trade sector. Appropriate legislation must achieve a balance between apparently contradictory requirements.

4. Can the length of working time be used as an instrument for creating jobs?

A common sense solution for creating jobs immediately springs to mind: if the amount of working time is reduced, work can be shared. In reality, research conducted for more than ten years in several countries and based on tens of thousands of observations shows that the theory that a reduction in the length of working time creates jobs has no empirical validity. The authors of the report are insistent on this point: to date, there are no examples of well-founded research which prove that a reduction in the length of working time leads to job creations. Empirical analysis indicates that the Aubry reforms, which introduced the 35-hour working week, probably resulted in job creations. However, such analysis also suggests that these job creations were due to the reduction in welfare contributions on low wages and increased workplace flexibility. At best, the reduction of the statutory working week played a marginal role.

5. Can overtime be used as a means of boosting income?

The reduction of the length of working time no longer arouses much interest. The focus of attention has shifted to the reduction in the surcharge and welfare contributions on overtime, aimed at boosting income and

enhancing the value of work. However, there is nothing to suggest that such measures are likely to result in the attainment of these objectives. On the contrary, they will render legislation more complex and could prove excessively costly, in terms of public finances. In addition, the impact on employment and income is highly uncertain.

A reduction in the surcharge on overtime results in increased private sector demand for overtime and in the use of overtime as a replacement for new jobs –which is detrimental to employment and total income. The negative effect is nonetheless offset by the reduction in the total cost of labour^(*). In theoretical terms, the impact of an increase in the surcharge on overtime is therefore not clear-cut: it depends on the technology of a given company and on the sensitivity of demand to the price of its products. Empirically, current estimates of the various technological and demand-related parameters do not constitute a fail-safe method for assessing the impact on employment. Patrick Artus, Pierre Cahuc and André Zylberberg do not therefore consider a reduction in the cost of overtime to be a reliable strategy for increasing employment and income.

A reduction in the mandatory contributions on overtime increases the spending power of those who work over and above the statutory working hours. On the flip side, however, the financing of the reduction in these contributions reduces the income of salaried employees who do not accept overtime. Moreover, this measure has a negative impact on employment as it encourages companies to resort to overtime rather than take on new labour. All in all, the impact on employment and income of the reduction in mandatory contributions on overtime is far from certain when the financial costs involved are taken into account. But this is not the crux of the matter: one of the major disadvantages of this type of measure is that it could encourage “opportunistic” behaviour. It is in the joint interest of employers and employees to reduce (or not increase) the hourly wage rate on standard hours and to make false statements that a large amount of overtime has been worked (this is very difficult to check) in order to take advantage of the tax concessions. This phenomenon is admittedly unlikely to occur in the immediate future. Longer term, however, the real length of time worked will not change and public finances will be badly hit by the measure.

6. A few recommendations

The statutory length of working time is a central issue in terms of the regulation of working time. However, the benefits of setting a statutory length of working time that has to be implemented throughout France have not been proven on an economic level. Moreover, the system has not been

(*) These only concern employees who earn the minimum wage. Regarding other categories, flexibility in annual earnings cancels, in the long term, variations in the surcharge on overtime.

adopted in several European countries, such as Germany, Denmark and the United Kingdom, which are governed exclusively by statutory lengths of working time. In contrast, if one takes a more general view of the principles of life in society, the setting of a statutory length of working time can be justified, as it constitutes a potential means of achieving a “standard” length of full-time working time. The statutory length of working time can thus provide a standard or reference to orientate ways of living. The right to express an opinion as to whether the statutory length of working time should be maintained or abolished is not reserved exclusively to economists.

The legal definition of the standard length of working time does, by no means, take all the issues related to the regulation of working time into account. From this point of view, the wealth of information accumulated on this subject militates for the re-orientation of French legislation to attainable targets –namely the protection of workers and the development of free time spent with others. The refocusing of French working time legislation on these two objectives implies drastic simplification based on the following proposals:

- legislation could be restricted to the setting of a maximum length of working time and the periods when work is authorised or limited, in accordance with existing legislation on the maximum length of daily and weekly working time and night shifts. Decisions concerning the number of hours above which overtime is payable, overtime quotas, the surcharge on overtime and compensatory leave should be *exclusively* based on collective bargaining;
- in the event that a statutory length of working time is maintained:
 - it must go hand in hand with a single rate of surcharge for overtime worked that can be modified and adjusted by collective bargaining agreements;
 - statutory overtime quotas for every geographical area of France and all sectors of activity (currently 220 hours per annum) are not justified –either by the objective of protecting the health of workers or by the goal of preventing the exploitation of workers. These objectives should be defined under legislation on maximum authorised working time. Compensatory leave and overtime quotas should be *exclusively* established through collective bargaining;
- tax reductions on overtime ought to be avoided. These are difficult to implement and can give rise to fraudulent practices. The cost in terms of public finances is high and the impact on employment is uncertain.

The question of Sunday opening is not an issue reserved exclusively for economists. It also depends on choices of life in society and, as a result, the decision ought to be made at the political level. Economic analysis, nonetheless, sheds some light upon the situation. Empirical research at our disposal shows that the extension of Sunday opening hours abroad has systematically created jobs. It also has advantages for consumers as they have greater flexibility as

to when they do their shopping. That said, the drawbacks must not be underestimated: the risk of a loss in the market share of small local shopkeepers, negative impact on the quality of life of some staff members and store managers, greater difficulty in coordinating work schedules. The authors of the report believe that two potential solutions (not necessarily exclusive) for maximising the advantages and minimising the drawbacks may be envisaged:

- to allow Sunday opening, but to give every employee the right to refuse to work on this day;
- to decentralise the system for authorising Sunday opening. Current legislation gives little power to local authorities. In practice, the mayor can grant the authorisation to open on Sunday for a maximum of five Sundays a year. Public opinion on the subject varies considerably from one geographical area to another. Legislation giving local authorities the right to decide whether Sunday opening should be authorised –or otherwise– would provide a more effective way of catering for differences of opinion. In this respect, the simplest solution would be to no longer restrict the mayor’s power to grant dispensations to open to a limited number of Sundays set in advance.

7. Comments

Gilbert Cette’s comments focus on five points. Firstly, he notes that the reduction in the length of working time (RTT) meets a social demand, as reflected by the manner in which productivity gains have been shared between increases in income and in free time over the long term. He considers that an increase in the employment rate, notably as far as senior citizens and young persons are concerned, takes top priority with respect to mobilising labour resources more efficiently. In Gilbert Cette’s opinion, the impact of RTT on production costs is a crucial issue which has not been given due consideration, on an empirical level, in the report. He then makes a number of observations on the transition to the 35-hour working week in France. It would appear that production costs have not been pushed up substantially (at least as far as concerns workers who earn more than the minimum wage (SMIC)), which implies that RTT might have resulted in job creations. Gilbert Cette agrees with the authors about the need to simplify legislation on working time. He advocates the extension of a contractual dispensatory right, supervised and organised by majority agreements. Recourse to this type of right could also be made in the case of Sunday work regulations, the scope of which is not limited to Sunday opening. Gilbert Cette shares the scepticism of the authors regarding exoneration from welfare contributions on overtime.

Michel Godet welcomes the explosion of the myth that sharing work creates jobs. He is entirely in favour of developing part-time work –which could bolster the employment rate of senior citizens– and Sunday work – which creates jobs. Michel Godet draws attention to the fact that the effec-

tive number of hours worked accounts for the income differential between France and the United States. Productivity is a misleading indicator as it takes more account of the capacity of an economy to exclude the least highly-performing members of the population than of its potential to create wealth. On the subject of overtime, Michel Godet notes that he is one of the leading advocates of a lightening of the tax burden via income tax, but is more circumspect about the reduction in welfare contributions.

In Gilles Saint-Paul's opinion, the report has two main merits. Firstly, it calls the concept of work sharing into question. Secondly, it recommends ending State involvement in working time regulation. The decision-making process should be focussed on the identification of market shortcomings –in order to find appropriate measures to improve market efficiency– rather than on coercive regulations. Gilles Saint-Paul consequently suggests the creation of an in-house overtime market, responsible for determining the optimal surcharge on overtime, within each company. He is not convinced by the recommendation of decentralising decisions with respect to the length of working time; pay rate increases or overtime quotas. There is nothing to guarantee that these measures will not work to the advantage of insiders rather than to that of outsiders and jobs. Gilles Saint-Paul concedes that there is some economic logic behind the exemption of overtime from tax, but points out that this could also lead to additional distortions due to the threshold effect. He is not convinced by the authors' arguments concerning the need to coordinate work schedules to justify restrictions on Sunday opening.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

66 rue de Bellechasse 75007 PARIS

Téléphone : 01 42 75 53 00

Télécopie : 01 42 75 51 27

Site Internet : www.cae.gouv.fr

Cellule permanente

Christian de Boissieu

Président délégué du Conseil d'analyse économique

.....
Secrétaire général

Gunther Capelle-Blancard

Conseiller scientifique

*Microéconomie
Économie financière
Économie de l'environnement*

Jérôme Glachant

Conseiller scientifique

*Macroéconomie
Théorie de la croissance*

Marie Salognon

Conseillère scientifique

Économie de l'emploi et du travail

Christine Carl

Chargée des publications et de la communication

01 42 75 77 47

christine.carl@pm.gouv.fr

Agnès Mouze

Chargée d'études documentaires

01 42 75 77 40

agnes.mouze@pm.gouv.fr

